

La protection fonctionnelle de la famille des agents publics

Jérémy Bousquet, Maître de conférences à l'université de Nîmes, UPR CHROME (EA7352), chercheur associé au CREAM (EA2038)

L'essentiel

Le droit personnel à la protection fonctionnelle octroyé à certains membres de la famille de l'agent public a été reconnu par plusieurs dispositions législatives spéciales puis générales, plus ou moins anciennes et plus ou moins complètes, qui ont conduit à une extension continue de ses bénéficiaires. Or ces dispositions n'ont ni ouvert le bénéfice de cette protection aux mêmes proches, ni le même degré de protection à tous les bénéficiaires. En raison de la coexistence de ces dispositifs, la protection fonctionnelle reconnue à certains parents d'agents se caractérise par une très grande diversité, sinon une très grande subtilité.

Énoncer que le droit des agents publics à la protection fonctionnelle a connu un mouvement d'extension de son champ d'application au cours de la dernière décennie relèverait du poncif, tant les études y faisant référence sont nombreuses (1). Toutefois, tout n'a peut-être pas été dit en la matière. D'une part, car ce droit présente encore des angles morts et continue de poser, ponctuellement, quelques questions inédites ; d'autre part, car certains points, délaissés, méritent d'être étudiés plus précisément. C'est le cas, à notre sens, de l'extension du bénéfice de cette protection à la sphère familiale des agents publics, tant les règles sont, en la matière, multiples et dispersées.

En effet, au-delà de l'extension de son champ d'application matériel, le droit à la protection fonctionnelle a connu également un élargissement de son champ d'application personnel. Il a été étendu jurisprudentiellement aux personnes qui, sans avoir de lien juridique avec un employeur public leur donnant alors qualité d'agents publics, ont été jugées, en raison de leur activité, dans une situation proche au regard des risques qu'elles encourent dans l'exercice de leurs missions, tels élus, les collaborateurs du service public, les agents grévistes ou encore les agents non titulaires de l'État recrutés à l'étranger (2). Aussi, si la protection fonctionnelle n'a longtemps bénéficié qu'aux seuls agents publics, plusieurs dispositions législatives ont reconnu à certains proches de l'agent un droit personnel à la protection fonctionnelle. Le mouvement d'extension du champ personnel de la protection n'a donc pas mis de côté la famille des fonctionnaires dans un souci de renforcement de la protection statutaire des agents publics, en dépit d'une évolution plutôt lente, relevant de la politique « des petits pas », sans doute inachevée.

La mise en place de dispositifs spéciaux visant à protéger la famille des agents publics montre une évolution générale de la perception des proches du fonctionnaire. Le droit ne les perçoit plus seulement comme des risques, une prise en compte au demeurant ancienne dans le cadre de la prévention des conflits d'intérêts, mais également comme des individus qu'il convient de protéger. De prime abord, il est tout à fait possible d'y voir l'expression d'une solidarité nationale dont l'État fait parfois preuve à l'égard des proches des agents publics, comme en témoignent les pensions de réversion ou l'instauration d'un système d'intégration à la fonction publique du conjoint ou partenaire d'un agent public décédé (3). Une telle extension de la protection fonctionnelle serait alors une nouvelle illustration de la volonté de l'État de soutenir ceux et celles qui sont placés en situation de difficultés ou de détresse en raison de l'activité de l'agent, pourtant non fautive. Or, il ne faut surtout pas croire qu'un tel effort de la part de la puissance publique est entièrement désintéressé : c'est bien afin d'assurer la bonne marche du service et de préserver l'intérêt général que le bénéfice de la protection fonctionnelle a été accordé à certains proches des agents publics (4). Cette réévaluation positive de la vie privée des agents n'est donc pas purement altruiste et n'a pas vocation à seulement protéger leurs proches pour eux-mêmes ; il s'agit, surtout et avant tout, de protéger l'administration et le service public. Cette nouvelle dimension de la prise en compte de la vie privée de l'agent contribue en effet à lui assurer une sérénité nécessaire à l'exécution de ses missions. Autrement dit, cette extension de la protection aux proches de l'agent est justifiée par l'idée selon laquelle ce dernier est en mesure d'assurer au mieux ses missions de service public dès lors que sa famille est protégée par l'administration contre d'éventuelles conséquences négatives que sa fonction pourrait avoir sur elle.

Si l'on comprend bien l'intérêt et la justification d'une telle extension, le champ d'application de la protection fonctionnelle des familles est marqué par une très grande hétérogénéité. Cela n'est sans doute que le résultat de la mise en place, lente et progressive, de dispositifs visant à protéger les proches des agents. Cela n'a bien entendu rien d'inédit en droit de la fonction

publique tant l'on sait que son élaboration se fait au cas par cas. Cela ne favorise toutefois en rien la compréhension de la matière et sa « praticabilité ».

L'extension de la protection

L'extension de la protection fonctionnelle aux proches des agents publics (à savoir le conjoint, le concubin, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l'agent public, les enfants et les ascendants directs) s'est faite progressivement, et par touches successives, dans le cadre de dispositifs spéciaux, puis d'un dispositif général.

L'extension dans le cadre de dispositifs spéciaux

Longtemps cantonnée aux seuls agents publics, l'obligation faite à l'administration de les protéger et de leur porter assistance lorsque survient une conséquence négative liée à l'exercice de leurs fonctions a, par la suite et plus récemment, été étendue à certains proches de fonctionnaires en raison de la nature spécifique des fonctions exercées. Elle a ainsi été en effet étendue aux agents relevant de corps de l'État particulièrement exposés à des risques, du fait notamment de situations de tensions pouvant survenir dans leurs rapports avec le public inhérentes à leur fonction, au nombre desquels figurent le risque d'éventuelles représailles envers les membres de leurs familles. C'est d'ailleurs cette justification que semble avancer le Conseil d'État pour refuser de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une éventuelle rupture d'égalité en raison de l'extension de la protection fonctionnelle aux proches de la famille de seulement quelques fonctionnaires, alors qu'aucun dispositif ne le prévoyait pour l'ensemble des agents publics ⁽⁵⁾. Pour la Haute juridiction, ces personnes sont placées dans une situation particulière, « eu égard aux risques auxquels les exposent les missions de sécurité et de justice exercées par les fonctionnaires ou agents publics auxquels [elles] sont liés ».

Exception faite du décret n° 81-328 du 3 avril 1981 ⁽⁶⁾, qui accorde une protection aux enfants mineurs de magistrats, fonctionnaires civils et agents de l'État par l'octroi d'une aide financière en cas de décès ou d'invalidité grave, les articles 20, 30 et 36 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 ⁽⁷⁾ ont amorcé ce mouvement. Le bénéfice de la protection fonctionnelle a en effet été étendu aux conjoints et enfants des fonctionnaires de la police nationale, des militaires de la gendarmerie et des adjoints de sécurité.

L'article 112 de la loi du 18 mars 2003 ⁽⁸⁾ a quelque peu modifié ce dispositif en l'étendant aux ascendants de ces agents mais, surtout, en l'ouvrant aux familles d'un nombre conséquent d'agents, notamment ceux de l'administration pénitentiaire. Pour ces derniers, les dispositions pertinentes ont été transférées à l'article 16 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 ⁽⁹⁾ qui, pour la première fois, étend la protection aux concubins et aux partenaires pacsés. Les parents de militaires et des agents civils du ministère de la Défense se sont vus, quant à eux, octroyer une telle protection par l'article 15 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 ⁽¹⁰⁾, aujourd'hui codifié à l'article L. 4123-10 du code de la défense.

Les ordonnances n° 2012-351 du 12 mars 2012 ⁽¹¹⁾ et n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 ⁽¹²⁾ sont venues transférer les dispositions figurant jusque-là dans différents codes. Aujourd'hui, et pour résumer, les dispositions pertinentes sont les suivantes.

Texte	Catégories d'agents publics
CSI, art. L. 113-1	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctionnaires de la Police nationale ; • adjoints de sécurité, agents de surveillance de Paris, agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L. 531-1 du code de la sécurité intérieure ; • sapeurs-pompiers professionnels ; • médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ; • agents de police municipale ; • gardes champêtres ; • sapeurs-pompiers volontaires et volontaires civils de la sécurité civile <p>Agents des services de l'État chargés de l'application de la législation relative aux impôts, à la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, et au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans l'exercice de leurs missions de sécurité intérieure</p>
C. défense, art. L. 4123-10	<ul style="list-style-type: none"> • Militaires ; • agents civils relevant du ministère de la Défense
CGFP, art. L. 134-10	<ul style="list-style-type: none"> • Préfets, sous-préfets et autres agents publics de l'administration préfectorale ; • agents des douanes

Concernant les magistrats de l'ordre judiciaire, l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 avait étendu le bénéfice de la protection de l'article 11 du statut de la magistrature à leurs conjoints, enfants et ascendants directs. Ce texte a toutefois été abrogé lors de l'entrée en vigueur du code général de la fonction publique et, concernant les magistrats, n'a étrangement ni été remplacé, ni fait l'objet d'une codification. On peut toutefois penser que l'état du droit positif n'en sera pas modifié dans la mesure où cela conduirait à une régression alors que les magistrats font justement partie des agents particulièrement exposés à un risque de violence ou de menaces justifiant pour leurs proches une protection spéciale...

L'extension de la protection fonctionnelle par la généralisation

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 a, en modifiant l'article 11 de la loi du 11 juillet 1983⁽¹³⁾ (devenu CGFP, art. L. 134-7⁽¹⁴⁾), étendu à l'ensemble des fonctionnaires et agents publics la protection fonctionnelle à leurs parents, dans deux séries d'hypothèses. Il est dorénavant prévu que le bénéfice de cette protection est élargi « au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l'agent public, à ses enfants et à ses ascendants directs, sur leur demande, « pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par l'agent public. En outre, et toujours à sa demande, le conjoint, le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité peut bénéficier d'une protection similaire lorsqu'il « engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent public du fait des fonctions exercées par celui-ci. Il faut ainsi remarquer que la loi du 20 avril 2016 fait l'effort de prendre en compte toutes les situations de couple (conjoint, concubin ou pacsé) et non plus le seul lien marital, dans la lignée de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 pour les militaires et de celle n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, à propos des agents de l'administration pénitentiaire. En l'absence d'action engagée par le conjoint, la protection peut alors, subsidiairement, être accordée « aux enfants, ou, à défaut, aux ascendants directs du fonctionnaire qui engagent une telle action.

Il s'agit en quelque sorte d'un « alignement vers le haut⁽¹⁴⁾, dans la mesure où est étendu, certes quelque peu différemment (v. *infra*), le bénéfice de la protection fonctionnelle à la famille des fonctionnaires et des agents publics.

Au-delà, c'est par le biais du principe général du droit à une protection fonctionnelle que le Conseil d'État a élargi son bénéfice aux parents des agents recrutés par l'État à l'étranger sur des contrats de droit local⁽¹⁵⁾, en prolongeant l'extension qui résultait déjà d'une précédente décision faisant bénéficier ces agents eux-mêmes de cette protection⁽¹⁶⁾. Ainsi « lorsqu'il s'agit, compte tenu de circonstances très particulières, du moyen le plus approprié pour assurer la sécurité d'un agent étranger employé par l'État, la protection fonctionnelle peut exceptionnellement conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour à l'intéressé et à sa famille, comprenant son conjoint, son partenaire au titre d'une union civile, ses enfants et ses ascendants directs. Une telle extension est parfaitement justifiée et opportune dans la mesure où ces proches sont exposés au même risque que les supplétifs de l'armée française, en particulier aux menaces et violences du fait de la participation de ces agents aux fonctions de défense et de sécurité. Cependant, la Haute juridiction administrative n'opère pas à leur profit une extension du régime général issu de la loi du 20 avril 2016 (ce qui aurait conduit à méconnaître la volonté du législateur), mais vient, par le biais d'un principe général du droit, créer un nouveau régime spécial de protection s'inspirant des régimes spéciaux existants. La question qui se pose à présent est celle de savoir si une telle extension vaut pour les collaborateurs occasionnels du service public, ce que paraît envisager le rapporteur public Gilles Pellissier dans ses conclusions sous l'arrêt du 12 février 2020⁽¹⁷⁾.

En dépit d'un effort d'uniformisation quant au champ personnel de l'extension de la protection aux proches des agents, la règle générale comme les règles spéciales propres à certaines catégories d'agents⁽¹⁸⁾ étendant la protection aux mêmes parents (conjoint, concubin et partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs, ce qui exclut notamment les frères et sœurs⁽¹⁹⁾), le droit à cette protection en faveur des proches reste marqué par une disparité de régimes et de champs d'application.

La disparité des protections

La comparaison entre la règle générale applicable à l'ensemble des agents et à leurs parents et les règles spéciales applicables aux parents de certains agents seulement permet d'observer une différence importante quant à l'étendue de la protection dont ils bénéficient. Coexistent en la matière des protections spéciales « complètes », aux règles parfois différentes, notamment dans l'hypothèse du décès de l'agent public, et une protection générale atténuée.


Champ d'application de la protection fonctionnelle aux proches d'agents publics		
Catégories d'agents publics	Texte	Champ d'application
<ul style="list-style-type: none"> Fonctionnaires de la Police nationale ; adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L 531-1 CSI ; sapeurs-pompiers professionnels ; médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ; agents de police municipale ; gardes champêtres ; militaires de la gendarmerie nationale, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ; sapeurs-pompiers volontaires et des volontaires civils de la sécurité civile 	CSI, art. L. 113-1	<ul style="list-style-type: none"> Conjoint, enfants et ascendants directs lorsque, du fait des fonctions de l'agent, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ; Sur leur demande, conjoint, enfants et ascendants directs de l'agent décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent
<ul style="list-style-type: none"> Agents des services de l'État chargés de l'application de la législation relative aux impôts, à la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, et au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dans l'exercice de leurs missions de sécurité intérieure 	CSI, art. L. 113-1	Conjoint, enfants et ascendants directs lorsque, du fait des fonctions de l'agent, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages
Militaires	C. défense, art. L. 4123-10	<ul style="list-style-type: none"> Conjoint, concubins, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants lorsque, du fait des fonctions du militaire, ils sont victimes de menaces, violences, harcèlements moral ou sexuel, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ; à sa demande, conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie du militaire du fait des fonctions de celui-ci ; en l'absence d'action engagée par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfants ou, à défaut, ascendants directs du militaire
Agents civils relevant du ministère de la Défense	C. défense, art. L. 4123-10	<ul style="list-style-type: none"> Conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie de l'agent du fait des fonctions de celui-ci ; en l'absence d'action engagée par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfant ou, à défaut, ascendants directs de l'agent
<ul style="list-style-type: none"> Préfets, sous-préfets, autres agents publics de l'administration préfectorale ; agents des douanes 	C. défense, art. L. 4123-10	<ul style="list-style-type: none"> Enfants, ascendants directs et conjoint lorsque, du fait des fonctions de l'agent, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ; à leur demande, conjoints, enfants et ascendants directs de l'agent décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent
Agents publics de l'administration pénitentiaire	CGFP, art. L. 134-10	Enfants, ascendants directs et conjoint, concubin et personne auxquels l'agent était lié par un pacte civil de solidarité lorsque, du fait des fonctions de l'agent, ils sont victimes de menaces,

		violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ; <ul style="list-style-type: none"> à leur demande, conjoints, enfants et ascendants directs de l'agent décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'agent
Magistrats de l'ordre judiciaire	L. n° 2003-239 du 18 mars 2003, art. 112 (abrogé lors de l'entrée en vigueur du CGFP et non remplacé)	Conjoint, enfants et ascendants directs d'un magistrat de l'ordre judiciaire victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages du fait des fonctions de ce dernier ; <ul style="list-style-type: none"> à leur demande, conjoint, enfants et ascendants directs d'un magistrat décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait le magistrat
<ul style="list-style-type: none"> Agents contractuels de droit local ; collaborateurs occasionnels du service public 	Principe général du droit (CE 26 févr. 2020, n° 436176)	« Lorsqu'il s'agit, compte tenu de circonstances très particulières, du moyen le plus approprié pour assurer la sécurité d'un agent étranger employé par l'État, la protection fonctionnelle peut exceptionnellement conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour à l'intéressé et à sa famille, comprenant son conjoint, son partenaire au titre d'une union civile, ses enfants et ses ascendants directs »
Autres fonctionnaires et agents publics	CGFP, art. L. 134-7	<ul style="list-style-type: none"> À leur demande, conjoint, concubin, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs de l'agent pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par l'agent ; à leur demande, conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent du fait des fonctions exercées par celui-ci ; en l'absence d'action engagée par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfants ou, à défaut, ascendants directs de l'agent

La coexistence de protections « intégrales » et d'une protection atténuée

Les agents publics bénéficient, sous certaines conditions, notamment en l'absence de faute personnelle et sous réserve de l'intérêt général, d'une protection que l'on peut qualifier d'intégrale, couvrant trois volets selon l'article L. 134-1 du code général de la fonction publique (condamnations civiles, poursuites pénales, protection contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages). En revanche, leurs parents, selon le régime général, ne bénéficient pas de la totalité de cette protection. Il s'agit plutôt d'une protection atténuée car limitée pour eux à la prise en charge des frais de représentation dans les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, lorsqu'ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par l'agent, ou contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent lui-même. Cette catégorie de proches, soumise au régime général de l'article L. 134-7 du code de la fonction publique, ne bénéficie donc pas de la protection intégrale dont bénéficient les agents, ce qui n'a en soi rien d'illogique, les agents restant davantage exposés que leurs proches. Les proches ne sont ainsi pas protégés contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages correspondant au troisième volet de la protection fonctionnelle.

Une protection « complète », à l'instar de celle octroyée aux agents eux-mêmes bénéficie toutefois à la plupart des parents d'agents spécialement exposés à des risques importants et soumis aux régimes spéciaux de protection fonctionnelle. À l'exception des agents civils relevant du ministère de la Défense, ils bénéficient des trois volets de la protection fonctionnelle dont bénéficient les agents. Pour en bénéficier, il doit cependant être prouvé que le proche subit des menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages personnels, actuels et réels en raison des fonctions exercées par l'agent. Ces actes doivent en effet toucher personnellement le membre de la famille de l'agent qui en fait la demande. À noter que pour les militaires, le


législateur a rajouté spécifiquement pour eux, en 2016, dans la liste des faits dommageables susceptibles d'activer la protection fonctionnelle, le cas du harcèlement moral et sexuel. Or, si une telle précision n'apparaît pas dans les autres dispositifs spéciaux, le Conseil d'État a reconnu que le harcèlement moral justifie pleinement l'octroi de la protection fonctionnelle à l'agent qui en est victime  (20). Rien ne justifie alors que cette solution ne soit pas étendue aux proches de l'ensemble des agents.

Une logique distincte entre les règles spéciales et la règle générale est à l'oeuvre concernant en particulier ce troisième volet de la protection fonctionnelle. En effet, pour les premières, la protection fonctionnelle est étendue à la cellule familiale à la demande de l'agent ; pour la seconde, le mécanisme de protection fonctionnelle n'est plus seulement conçu comme un droit individuel de l'agent, dans la mesure où les proches doivent eux-mêmes formuler la demande, tout en démontrant le lien entre les atteintes volontaires à l'intégrité dont ils sont eux-mêmes victimes et les fonctions exercées par l'agent. L'exigence d'une demande expresse des proches de l'agent se retrouve dans l'ensemble des dispositifs, spéciaux ou général, pour ce qui est des atteintes à la vie et à l'intégrité des agents.

L'hypothèse particulière du décès de l'agent public

La spécificité des champs d'application de la protection fonctionnelle des proches des agents se constate aussi dans le fait que les ayants droit de certains agents peuvent, sur demande, en bénéficier lorsque l'agent est décédé dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions, pour des faits commis postérieurement au décès.

De la sorte, certains proches sont protégés contre toutes les atteintes à la mémoire de l'agent décédé ou à la réputation de sa famille. Sont concernés :

- les fonctionnaires de la police nationale ;
- les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L. 531-1 du code de la sécurité intérieure ;
- les sapeurs-pompiers professionnels ;
- les médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ;
- les agents de police municipale ;
- les militaires de la gendarmerie nationale, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, du bataillon des marins-pompiers de Marseille et des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile ;
- les gardes champêtres ;
- les sapeurs-pompiers volontaires et des volontaires civils de la sécurité civile ;
- les préfets, sous-préfets, autres agents publics de l'administration préfectorale ;
- les agents des douanes ;
- les agents publics de l'administration pénitentiaire ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire, du moins avant l'abrogation de l'article 112 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003  (21).

Ici encore, cette différence de régime s'explique par la spécificité des missions de ces agents et par le fait qu'ils se retrouvent placés dans des situations de tensions dans leurs relations avec les administrés, entraînant un risque plus élevé d'atteinte à leur vie et, partant, un risque d'exposition médiatique, avec toutes les conséquences négatives que cela peut induire pour la famille, notamment en termes d'atteinte à la mémoire. C'est pour cette raison que les familles des fonctionnaires et agents publics soumis à la règle générale ne sont pas concernés.

De même, et cela est plus contestable le cercle familial des agents de l'administration fiscale et des services chargés de la concurrence, de la consommation et la répression des fraudes ou encore du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne bénéficie pas de cette protection complète. Comme l'énonce Didier Jean-Pierre, « la différence de champ d'application s'explique probablement par le fait que le législateur a considéré qu'il était très rare qu'un agent de l'administration fiscale ou

qu'un inspecteur des impôts décède dans l'exercice de ses fonctions ou du fait de ses fonctions pour que cela puisse justifier qu'une protection fonctionnelle soit accordée à sa famille afin qu'elle protège notamment sa mémoire (22). On peut cependant en douter, comme en témoigne le décès tragique d'un inspecteur des finances publiques tué lors d'un contrôle fiscal dans le Pas-de-Calais en novembre 2022. Le législateur gagnerait donc à uniformiser sur ce point l'ensemble des régimes spéciaux de protection fonctionnelle applicables aux proches des agents particulièrement exposés à des risques d'atteinte à leur intégrité.

Ces différents dispositifs, en dépit de quelques différences rédactionnelles, posent deux conditions cumulatives, pour accorder, à leur demande, une protection statutaire aux conjoints, concubins, partenaires, enfants et ascendants directs des agents publics décédés : ils doivent d'une part être décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions ; d'autre part, la demande doit être présentée à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions exercées par l'agent décédé.

Concernant le premier critère, au regard des rares décisions rendues en la matière, la jurisprudence paraît l'apprécier strictement (23). Ainsi, si le décès d'un gendarme, causé par un accident de la circulation produit alors qu'il se rendait à un séminaire de formation, constitue bien un accident de service, ce fait ne justifie pas que soit octroyée la protection fonctionnelle à ses ayants droit dans la mesure où il n'est pas survenu à raison de la qualité de gendarme de l'intéressé (24). Il faut donc un lien entre le décès de l'agent et l'exercice d'une véritable mission de sécurité. Aussi, si le décès intervient en service, il faut qu'il soit dépourvu de lien avec l'exercice de la mission de sécurité pour que la protection fonctionnelle soit refusée aux proches.

Quant au second critère, deux cas sont prévus. Le premier cas (demande faite en raison de faits à l'origine du décès) tend à s'appliquer à la prise en charge des frais de justice encourus par la famille du magistrat ou du fonctionnaire décédé dans les procédures qui trouvent leur origine directe dans la mort de celui-ci ou dans le cas où certains membres de sa famille auraient été directement touchés par ces mêmes faits, dans les procédures correspondantes. Le second cas (faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions) paraît prévoir la possibilité pour les proches d'être eux-mêmes protégés pour des faits en relation avec la mort du magistrat ou du fonctionnaire, mais aussi de protéger la mémoire de ce dernier, celui-ci n'étant plus en mesure de le faire lui-même. Par conséquent, dès lors que des attaques ont un lien avec les circonstances du décès du fonctionnaire ou du magistrat, le bénéfice de la protection fonctionnelle sera étendu aux proches, dès lors que les attaques sont portées contre sa mémoire, ou contre les proches directement mais en relation avec les circonstances du décès.

Pour conclure, nous dirons que ces différences s'expliquent sans doute par la nature des fonctions exercées par certains agents et par la volonté de la puissance publique de protéger plus amplement ceux et celles qui se trouvent, à cause d'elle sans qu'elle soit fautive, dans la plus grande des difficultés en raison des risques inhérents à certaines missions de service public assurées par leur proche en sa qualité d'agent public. La solidarité qu'offre l'État aux proches des agents publics est ainsi « indexée » sur le niveau de risque qu'emporte l'exercice des missions de service public assurées, risque qui peut aller jusqu'à le payer de sa vie. Voilà pourquoi il ne faut pas voir, dans ces différences de régime une rupture d'égalité, alors même que le fonctionnement de notre système de fonction publique est caractérisé par l'égalité de traitement et par l'unité des régimes applicables aux agents (25).

Mots clés :

























DROITS ET GARANTIES DES AGENTS PUBLICS * Protection fonctionnelle

(1) Not. J. Bousquet, « Le périmètre de la protection fonctionnelle des agents publics », Dr. adm. 2018. Étude 12 - N. Pauthe, « Les récentes évolutions de la protection fonctionnelle du fonctionnaire », RFAP 2018. 371 - F. Tesson, « Les avancées de la protection fonctionnelle », JCP Adm. 2019. 2087 - J. Noël, « Les évolutions récentes de la protection fonctionnelle », RD publ. 2019. 349.


(2) V. les jurisprudences citées dans les articles précédents.



(3) V. J.-C. Videlin, « L'intégration sur demande dans la fonction publique des conjoints ou partenaires d'agents publics décédés : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions... », AJFP 2015. 336.


(4) C. Cadinot, « Le discret régime juridique applicable aux proches du fonctionnaire », RFAP 2020. 1003.

- (5) CE 17 févr. 2014, n° 374227 , inédit au Lebon, AJDA 2014. 421 .
- (6) Décr. n° 81-328 du 3 avr. 1981, accordant une protection particulière aux enfants de magistrats, fonctionnaires civils et agents de l'État, JO 11 avr.
- (7) L. n° 95-73 du 21 janv. 1995, d'orientation et de programmation relative à la sécurité, JO 24 janv.
- (8) L. n° 2003-239 du 18 mars 2003, pour la sécurité intérieure, JO 19 mars.
- (9) L. pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 nov. 2009, JO 25 nov.
- (10) L. n° 2005-270 du 24 mars 2005, portant statut général des militaires, JO 26 mars.
- (11) Ord. n° 2012-351 du 12 mars 2012, relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, JO 13 mars.
- (12) Ord. n° 2021-1574 du 24 nov. 2021, portant partie législative du code général de la fonction publique, JO 5 déc.
- (13) L. n° 83-634 du 13 juill. 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, JO 14 juill.
- (14) F. Melleray, « De la modernisation des droits et obligations des fonctionnaires », AJDA 2016. 1439 .
- (15) CE 26 févr. 2020, n° 436176, Lebon  ; AJDA 2020. 488  ; AJFP 2020. 201, et les obs. .
- (16) CE 1^{er} févr. 2019, n° 421694, Lebon avec les conclusions  ; AJDA 2019. 254  ; *ibid.* 744 , chron. C. Malverti et C. Beaufile  ; JCP Adm. 2019. 2088, concl. O. Henrard, note G. Delarue ; Dr. adm. 2019. Alerte 54 ; Dr. adm. 2019, n° 29, note G. Eveillard.
- (17) Concl. G. Pellissier sur CE 26 févr. 2020, n° 436176 , préc., disponibles sur ArianeWeb.
- (18) À l'exception des agents publics relevant de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure pourtant modifié par la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021. Il faut sans doute y voir une omission du législateur.
- (19) CE 26 févr. 2020, n° 436176 , préc.
- (20) CE 12 mars 2010, n° 308974 , *Cne d'Hoenheim*, Lebon T. 821  ; AJDA 2010. 526  ; *ibid.* 1138, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi  ; AJFP 2010. 255 , concl. E. Geffray  ; JCP Adm. 2010. 2154, note D. Jean-Pierre.
- (21) Pour un ex., CE 28 déc. 2009, n° 317080 , Lebon 532  ; AJDA 2010. 11  ; *ibid.* 1090 , concl. C. Roger-Lacan  ; *ibid.* 1138, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi .

(22) D. Jean-Pierre, « La protection fonctionnelle des familles de fonctionnaires décédés en service », JCP Adm. 2010. 2133.

(23) V. concl. C. Roger-Lacan sur CE 28 déc. 2009, n° 317080 , préc.

(24) CE 9 mai 2005, n° 260617, Lebon  ; AJDA 2005. 1647 .

(25) M. Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », AJDA 2000. 3 .

Copyright 2023 - Dalloz – Tous droits réservés