



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars
2016, M. V. c./ SDIS Réunion, req. n°1301202**

Victor Margerin

► **To cite this version:**

Victor Margerin. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars 2016, M. V. c./ SDIS Réunion, req. n°1301202. Revue juridique de l'Océan Indien, 2018, 25, pp.326-331. hal-02860395

HAL Id: hal-02860395

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860395>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Protection fonctionnelle – refus – motif d'intérêt général – inaction

Tribunal administratif de La Réunion, 3 mars 2016, *M. V. c./ SDIS Réunion*, req. n°1301202.

Victor Margerin, Docteur en droit privé de l'Université de La Réunion

Le pouvoir de direction de tout cadre dirigeant – évoluant dans le secteur public ou privé – se définit traditionnellement par un pouvoir de contrôle et de sanction. Néanmoins, l'art du management ne saurait se satisfaire d'une définition juridique, autant que la gestion des ressources humaines ne saurait se défaire de cette qualification d'« humaine ».

Qu'il soit salarié ou agent public, chaque travailleur est une pierre de l'édifice entrepreneurial, dont la taille et le polissage incombent aux seuls dirigeants.

Par le présent jugement, le Tribunal administratif de la Réunion a ainsi entendu rappeler à l'organe exécutif des Services D'Incendies et de Secours, la teneur et la portée de ses obligations.

Le requérant, exerçant en tant que directeur du SDIS Réunion, a été victime de diffamations par voie de presse⁶³⁵, lesquelles insinuaient de graves manquements à son devoir de probité. La condamnation pénale de l'organe de presse est intervenue par un jugement du tribunal correctionnel de Saint Denis en date du 15 avril 2014, confirmé par un arrêt de la Cour d'appel du 7 mai 2015.

Dès le début de cette affaire, l'agent s'estimant victime de diffamation sollicite de son administration la protection fonctionnelle pour la prise en charge de ses frais de justice. En l'absence de réponse, le requérant entame donc seul les procédures afin de faire cesser les atteintes. Parallèlement, la présidente de l'organe exécutif du SDIS rejette alors sa demande au titre « d'un prétendu motif d'intérêt général » eu égard à « l'insuffisance des chances de succès de l'action en justice entreprise », ainsi qu'au fait que d'autres plaintes, dans d'autres mises en cause, ont été prises en charge au titre de cette protection, mais n'ont pas prospéré devant la justice pénale. À la suite de la condamnation en voie d'appel de l'organe de presse pour diffamation, la collectivité a accueilli

⁶³⁵ Éditorial du Journal de l'Île de la Réunion, 21 novembre 2012.

la demande du requérant par lettre en date du 27 juillet 2015, soit plus de deux ans après les faits. Néanmoins, cette reconnaissance est restée lettre morte, car n'ayant reçu aucune effectivité par la suite.

Le requérant s'estime ainsi lésé et décide de porter l'affaire près la juridiction administrative afin de faire reconnaître le caractère fautif de l'inaction de l'administration dans la mise en œuvre de sa protection fonctionnelle. Cette demande est favorablement accueillie par la juridiction de céans, qui retient non seulement le caractère légitime de l'annulation de la décision implicite de rejet adressée à son encontre le 2 juillet 2013, mais également la condamnation du SDIS au remboursement de ses frais de justice et à des dommages et intérêts.

Les faits de la présente espèce permettent ainsi de revenir sur les caractères de la protection fonctionnelle. Cette dernière est-elle ainsi innée pour les agents publics ou répond-elle à des considérations de faits et de droit particulières ?

Le présent jugement emporte deux particularités dans le cadre général du contentieux de la protection fonctionnelle (I). En effet, bien qu'il ne permette aucunement de douter de l'illégalité du refus *a priori* du contentieux (II), il s'attarde également sur l'absence d'effectivité de cette reconnaissance *a posteriori* (III).

La protection fonctionnelle de l'agent public : un devoir de la collectivité

Ainsi qu'en fait état le tribunal de céans, l'article 11, alinéa 3, de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dispose que « *la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires⁶³⁶ contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes, à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté* ».

La particularité de cette protection est établie lorsqu'il s'agit de diffamation, condamnée par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Cette dernière la définit comme « *toute allégation ou imputation*

⁶³⁶ À noter que la protection fonctionnelle n'est plus réservée qu'aux seuls agents titulaires et contractuels (CE, Ass., 16 octobre 1970, *Époux Martin*, JCP 1971. II . 16 577 concl. BRAIBANT, et extension par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996), mais également aux collaborateurs occasionnels du service public (CE, 13 janvier 2017, *M. A.B.*, req. n° 386799, *Lebon* ; *AJDA*, 2017, p. 80 ; *ibid.* 1075 ; *AJFP*, 2017, p.174).

d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé ».

Comme le remarque monsieur Frédéric Colin⁶³⁷, il n'appartient pas, en principe, ni à l'administration ni au juge administratif, de sanctionner directement une action diffamatoire. « *Mais celle-ci est susceptible de développer différents aspects spécifiques en droit de la fonction publique* ». En effet, il découle du texte même de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, que la collectivité est tenue non seulement⁶³⁸ de protéger l'agent, mais également de lui assurer réparation de son préjudice.

Pour ce faire, deux conditions doivent ainsi être réunies : la qualité d'agent public – qui a été exposée *supra* et qui appréciée de manière assez large par le juge administratif – et le lien avec l'exercice d'une fonction publique.

Ce lien avec l'exercice – et donc pas nécessairement pendant l'exercice – est apprécié en considération du fait que l'agent soit « *visé en tant que tel en raison de sa qualité, de ses activités ou de son comportement [...]* »⁶³⁹. La Haute juridiction administrative retient de manière générale que « *les menaces ou attaques peuvent trouver leur cause tant dans les fonctions actuelles que dans les fonctions antérieures de l'agent* »⁶⁴⁰. Le lien avec les fonctions a ainsi été retenu pour des allégations et appréciations diffamatoires à l'égard du comportement d'un secrétaire général de préfecture dans l'exercice de ses fonctions⁶⁴¹.

En l'espèce, les conditions de qualité d'agent public du requérant – par son grade d'officier supérieur directeur du SDIS - et d'atteinte en lien avec les fonctions – par le manquement imputé à son devoir de probité – sont pleinement remplies. Restait à savoir si l'administration pouvait

⁶³⁷ F. COLIN, « La protection contre la diffamation en droit de la fonction publique », *RFDA*, 2016, p.1219.

⁶³⁸ CE 16 décembre 1977, *Vincent, Lebon* 507, *AJDA*, 1978, p. 577, concl. DENOIX DE SAINT MARC ; *RDP*, 1979, p. 914 ; CE Sect., 18 mars 1994, *M. Gérard Rimasson, Lebon* 147 ; *AJDA*, 1994, p. 408, chron. C. MAUGÛE et L. TOUVET, p. 374 ; *D.* 1994. *IR.* 93 ; *Dr. adm.* 1994, n° 251 ; *JCP* 1994. *IV.* 1360 ; *LPA* 1994, no 75, p. 31 ; *RFDA* 1994. 634 ; *RDP*, 1995, p. 1387 ; CE 21 février 1996, *M. de Maillard, Lebon* 48 ; *Dr. adm.* 1996, n° 162, obs. D. PIVETEAU ; *JCP* 1996. *IV.* 1104 ; *RFDA*, 1996, p. 404.

⁶³⁹ G. BRAIBANT, conclusions sur CE, Ass., 16 octobre 1970, *Époux Martin, JCP* 1971. *II.* 16 577.

⁶⁴⁰ CE, Ass., 14 févr. 1975, *Teitgen, Lebon* 111 ; *RDP*, 1975, p.1460 ; *D.* 1976, p.175, note LINDON ; *JCP*, 1976. *II.* 18 315, note Y. PITTARD et J. ROSSINYOL.

⁶⁴¹ *Ibid.* 6.

refuser d'accorder au requérant le bénéfice de la protection fonctionnelle par le biais d'un motif d'intérêt général.

L'illégalité du rejet de la demande de protection fonctionnelle

Il ressort de l'arrêt *Teitgen*, précité, que l'administration peut valablement refuser de faire droit à la demande de protection fonctionnelle d'un de ses agents pour des raisons d'intérêt général. Un tel motif a, par exemple, été retenu pour refuser ladite protection à un agent entretenant avec sa hiérarchie et ses collègues, des relations de travail gravement et durablement conflictuelles⁶⁴².

Dans un arrêt plus récent, le Conseil d'État a rappelé⁶⁴³ qu'il ne saurait être dérogé à cette protection que dans un but d'intérêt général, et a précisé que « *si cette obligation peut avoir pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire ou l'agent public est exposé, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis, laquelle peut notamment consister à assister, le cas échéant, l'agent concerné dans les poursuites judiciaires qu'il entreprend pour se défendre, il appartient dans chaque cas à la collectivité publique d'apprécier, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la question posée au juge et du caractère éventuellement manifestement dépourvu de chances de succès des poursuites entreprises, les modalités appropriées à l'objectif poursuivi* ».

Deux enseignements majeurs peuvent être tirés de ces arrêts.

Tout d'abord, l'obligation pour la collectivité de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé et de lui assurer la réparation de ses préjudices. À cet égard et dans notre espèce, il appartenait à la plus haute « instance »⁶⁴⁴ du SDIS d'assurer cette protection par tous les moyens

⁶⁴² CE, 26 juillet 2011, *Mirmiran*, req. n° 336114, *JCP Adm.*, 2011, Actu. 565 ; voir également CE, 20 avril 2011, *Bertrand*, req. n° 332255, *AJDA*, 2011, p. 1441, note Ph. LAGRANGE ; *JCP Adm.* 2011. Actu. 324, obs. J.-G. SORBARA, et 2012, n° 2001, chron. D. SEBAN et M. HENON ; *RFDA*, 2011, p. 638.

⁶⁴³ CE, 31 mars 2010, *Ville de Paris*, req. n° 318710, *Lebon* 91, *AJDA*, 2010, p. 704 ; *JCP Adm.* 2010. Actu. 291 ; *RFDA*, 2010, p. 647 ; *RLCT* 2010, n° 59, p. obs. E. GLASER.

⁶⁴⁴ CE, 18 octobre 1989, *Ville de Saint-Maur-des-Fossés c/M. Cagnon*, *RFDA*, 1991, p.136 ; CE 12 mars 2010, *Commune de Hoenheim*, req. n° 308974, *AJDA*, 2010, p. 526, obs. M.-C. de MONTECLER ; *JCP Adm.*, 2010. Actu. 262 ; *Dr. adm.*, 2010, comm. 79 ; *BJCL* 2010. 208, concl. E. GEFFRAY ; *RLCT*, 2010, n° 59, p. 21, obs. E. GLASER.

nécessaires et visant à faire cesser la diffamation publique par voie de presse.

Cependant, et dans un second temps, il convient de noter qu'il appartient à la collectivité d'apprécier les modalités appropriées à l'objectif poursuivi. Cette considération des mesures à prendre – c'est-à-dire de protection et/ou de réparation – doivent ainsi s'apprécier au regard des circonstances de l'espèce, « *notamment de la question posée au juge et du caractère éventuellement manifestement dépourvu de chances de succès des poursuites entreprises* ». Ce caractère n'est donc qu'un volant d'ajustement aux mains de la collectivité pour déterminer si elle doit procéder à la protection et/ou à la réparation du préjudice de l'agent public au titre de la protection fonctionnelle. Il n'est en aucun cas un motif d'intérêt général sur lequel la collectivité peut se fonder pour refuser à l'agent la protection qui lui est due.

Dès lors, la décision de rejet de la collectivité se fondant sur une telle appréciation doit être regardée comme dépourvue de tout motif d'intérêt général et être annulée⁶⁴⁵. Ce que retient le Tribunal.

En outre, l'illégalité du rejet par la collectivité de la demande du requérant est d'autant moins contestable que cette dernière lui en octroie le bénéfice à la suite de la condamnation en appel de l'organe de presse. En s'abstenant néanmoins de toute mesure effective par la suite.

La préjudiciable inaction de la collectivité

Il est surprenant de voir ces deux pans du contentieux de la protection fonctionnelle réunis en un même jugement tant ils sont opposés.

En effet, si l'absence d'un motif d'intérêt général est en soi condamnable, l'inaction de la collectivité ayant accordé le bénéfice de la protection à son agent l'est tout autant. Tout autant si ce n'est plus au regard du préjudice moral qui peut en résulter pour cet agent. Le Conseil d'État a ainsi reconnu la gravité d'un tel préjudice à propos d'un tract mettant en cause la probité d'un universitaire⁶⁴⁶.

À ce titre, le requérant demandait notamment à obtenir la prise en charge des frais afférents aux poursuites engagées, ainsi que l'octroi de

⁶⁴⁵ *Ibid.* 4 ; CE, 28 mai 2003, *Mme Marie-Françoise X.*, n° 245069.

⁶⁴⁶ CE 14 décembre 2007, *Juan*, req. n° 307950, *Lebon* T. 873, *AJDA*, 2007, p. 2409, obs. M.-C. MONTECLER ; *AJFP*, 2008, p. 136, concl. C. LANDAIS, note R. FONTIER.

dommages et intérêts pour la réparation du préjudice moral – conjointement à la réparation obtenue pour la diffamation elle-même⁶⁴⁷.

Reconnaissant la faute du SDIS dans l'inaction de la mise en œuvre de la protection fonctionnelle de son directeur, le Tribunal administratif de la Réunion a ainsi prononcé la prise en charge de ses frais de justice, déduction faite des frais afférents à l'article 475-1 du code de procédure pénale, antérieurs et actuels, un pourvoi en cassation étant encore en cours au moment des faits.

Pour reprendre les termes de monsieur Frédéric Colin, qui a su, habilement, mettre des mots sur les maux, « *la diffamation à l'encontre d'un agent [...], peut constituer un moyen efficace de discréditer l'agent en question, mais aussi, au-delà, l'administration à laquelle il appartient. La vigilance des différents employeurs publics doit donc être de mise en la matière, pour garantir une réponse cohérente et globale* »⁶⁴⁸.

S'en remettre au juge, pour de tels faits, en dit souvent suffisamment sur le management et la considération accordée par le manager à ses équipes.

⁶⁴⁷ « *Au cas de faute dans l'exercice de l'obligation de protection, l'indemnité allouée tend à la réparation globale de la totalité des préjudices subis* » : CE, 02 avril 1971, *Commune de Condé-sur-Escaut*, Lebon 275 ; AJDA, 1971, p. 425 ; RDP, 1971, p. 1351.

⁶⁴⁸ F. COLIN, « La protection contre la diffamation en droit de la fonction publique », *RFDA*, 2016, p. 1219.

⁶⁴⁹ Gustave FLAUBERT ; Lettre à George Sand, le 5 septembre 1873.