

[Jurisprudence] Extension de la protection fonctionnelle aux proches parents des « personnels civils de recrutement local »

N2625BYU



par Marie-Hélène Ansquer, Avocat au barreau de Versailles, associé du cabinet Citylex Avocats
Le 18-03-2020

Réf. : CE 2° et 7° ch.-r., 26 février 2020, n° 436176, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A49133G3](#))

Dans un arrêt rendu le 26 février 2020, la Haute juridiction a dit pour droit que, 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'Etat, **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.**

Mme C. et Mme B., respectivement mère et sœur de M. Abdul Azim N., interprète auprès des forces armées françaises en Afghanistan de 2003 à 2012 en qualité de personnel civil de recrutement local et bénéficiant d'une carte de résident en France depuis 2016 au titre de la protection fonctionnelle, ont sollicité chacune une demande de protection fonctionnelle en raison des menaces dont elles estiment faire l'objet du fait des anciennes fonctions de son fils.

Ces demandes ont implicitement été refusées par la ministre des Armées.

Mme C. a contesté en son nom et celui de sa fille ces refus en demandant au juge des référés que leur soient accordés la protection fonctionnelle, une mise en sécurité immédiate, un visa pour la France et la prise en charge de l'ensemble de leurs frais de voyage.

Le juge des référés a refusé de faire droit à ces demandes au motif pris qu'elle n'établissait pas le caractère personnel, actuel et réel des menaces dont elle se dit faire l'objet.

Le Conseil d'Etat annule toutefois l'ordonnance dans la mesure où en retenant ce motif alors qu'il ressortait des pièces du dossier que la protection fonctionnelle a été accordée à son fils à raison de ses fonctions et que cette protection s'étend aux ascendants directs de celui-ci, le juge des référés a commis une erreur de droit.

Par cette décision, nous assistons à une extension progressive du champ d'application personnel de la protection fonctionnelle (I), protection particulière qui demeure très encadrée pour les parents proches des « personnels civils de recrutement local » (II).

I - L'extension progressive du champ d'application personnel de la protection fonctionnelle

Erigé en principe général du droit depuis 1963 (CE Sect., 6 avril 1963, CH de Besançon, n° 42783 [N° Lexbase : A83193IX](#)), le droit des agents publics à la protection fonctionnelle posé à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires [N° Lexbase : L6938AG3](#), permet à tous les agents publics et assimilés une triple protection de la part de leur administration (en l'absence de faute personnelle), à savoir :

- les couvrir des condamnations civiles prononcées contre eux ;
- la prise en charge des frais de défense en cas de poursuites pénales ;
- et la protection « *contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée* ».

Le champ d'application matériel de ce PGD est ainsi clairement défini (voir également CE, 8 juin 2011, n° 312700, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A5418HTT](#)).

Concernant son champ d'application « personnel », **ce dernier a été plus récemment étendu**.

En effet, en 2017, la protection fonctionnelle a été étendue aux collaborateurs occasionnels du service public :

« Il résulte d'un principe général du droit que, lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité dont il dépend de le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable, de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle, et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet. Ce principe général du droit s'étend à toute personne à laquelle la qualité de collaborateur occasionnel du service public est reconnue » (CE, 13 janvier 2017, n° 386799, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A0494S98](#)).

Puis, en février 2019, le Conseil d'Etat **étend la protection fonctionnelle aux agents non titulaires de l'Etat recrutés à l'étranger** alors même que leur contrat est soumis au droit local (CE, 1er février 2019, n° 421694, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A9938YUM](#)). Dans cette affaire, il s'agissait d'un ressortissant afghan qui avait exercé les fonctions d'interprète auprès des forces armées de 2011 à 2012 en Afghanistan.

Le Conseil d'Etat indique ici que « *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'Etat, 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* ».

La question qui se pose dans l'arrêt commenté est celle de l'extension de cette protection aux proches parents des « personnels civils de recrutement local » (PCRL).

Il existe en effet des degrés de protection différents. Si comme nous l'avons vu, tous les agents publics bénéficient pour eux-mêmes d'une triple protection (civile, pénale et contre les menaces, violences, etc...), **leurs parents n'ont pas tous cette protection**.

En effet, l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 précitée permet une prise en charge, à leur demande, « *au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité au fonctionnaire, à ses enfants et à ses ascendants directs* » pour les frais engagés dans le cadre des 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 le fonctionnaire.

Il existe également une protection particulière prévue par l'article L. 4123-10 du Code de la défense [N° Lexbase : L8084K7K](#) pour les parents de militaires, c'est cette protection que réclame l'intéressée pour

elle et sa fille. En effet, selon cet article, les militaires sont protégés par le code pénal et les lois spéciales contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les menaces, violences, harcèlements moral ou sexuel, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils peuvent être l'objet et l'Etat est tenu les protéger contre les menaces et attaques dont ils peuvent être l'objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

De la même manière : « *les conjoints, concubins, partenaires liés par un pacte civil de solidarité, enfants et ascendants directs des militaires bénéficient de la protection de l'Etat lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, harcèlements moral ou sexuel, voies de fait, injures, diffamations ou outrages* ».

Cette protection particulière **peut conduire à la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour** et elle intéresse notamment les agents contractuels recrutés à l'étranger, comme les interprètes. C'est pour cela que le Conseil d'Etat a étendu à ces agents le principe général du droit de la protection fonctionnelle.

II - Une protection particulière très encadrée pour les parents proches des PCRL

Pour ouvrir droit à cette protection particulière, il est nécessaire que le lien de parenté et les fonctions exercées par l'agent place le parent de ce dernier dans le champ d'application du droit à la protection fonctionnelle. Le Conseil d'Etat a bordé la mise en œuvre de cette protection.

Ainsi, en ce qui concerne les agents contractuels de droit local, la jurisprudence administrative exige l'existence de « *menaces personnelles, actuelles et réelles subies en raison des fonctions auprès des forces armées françaises* ». L'agent doit avoir participé aux missions opérationnelles de l'armée française, ce qui est le cas pour les interprètes.

Cette protection pour les membres de la famille est une protection « personnelle », à l'instar de celle dont bénéficie l'agent. Ainsi, les menaces, violences doivent atteindre personnellement le parent qui fait la demande de protection fonctionnelle à ce titre.

En outre, **se pose bien évidemment la question de l'appréciation de la réalité des menaces avancées par le parent de l'agent.**

Ainsi que le souligne le rapporteur public Gilles Pellissier, dans cette affaire, « *il est beaucoup plus difficile de prouver une menace que de constater son absence* ». Un contrôle de la dénaturation des pièces du dossier s'applique alors qui ne doit aboutir à l'annulation de la décision du juge des référés que lorsque les pièces du dossier contredisent l'appréciation faite par le juge.

En l'espèce, le Conseil d'Etat reconnaît les menaces personnelles, actuelles et réelles dont font l'objet la requérante et sa famille en se fondant notamment sur l'assassinat de son plus jeune fils devant le domicile familial, et ce, même si la ministre des Armées contestait la sincérité et l'authenticité des documents produits notamment des attestations, un « tract » des talibans revendiquant l'assassinat et menaçant ceux qui travaillent pour des forces étrangères et leurs familles.

Dans cette affaire, la Haute juridiction reconnaît, d'une part, la condition d'urgence eu égard aux menaces personnelles, actuelles et réelles dont font l'objet l'intéressée, notamment l'assassinat de son plus jeune fils, et d'autre part, le doute sérieux quant au moyen tiré de la méconnaissance du droit à la protection fonctionnelle que sollicite Mme C. en tant qu'ascendante directe de son fils, Abdul Azim B., bénéficiaire de la protection fonctionnelle au titre de ses anciennes fonctions auprès des forces armées françaises en Afghanistan.

En revanche, le Conseil d'Etat n'accueille pas ce moyen pour la sœur de l'agent **dans la mesure où elle ne fait pas partie des membres de la famille auquel s'étend la protection fonctionnelle.**

Quel impact dans ma pratique ?

L'extension du bénéfice de la protection fonctionnelle aux proches parents des « personnel civils de recrutement local » sur le fondement de l'article L. 4123-10 du Code de la défense présente un double intérêt, à savoir, la possibilité pour l'armée française de recruter plus facilement des agents de droit local dans le cadre des opérations extérieures tout en assurant à leurs proches une protection fonctionnelle effective, notamment par la possibilité de délivrer des visas et titres de séjour en cas de menaces.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable