

La protection fonctionnelle peut être accordée à tous les agents publics quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions

Conseil d'État, sect., 8 juin 2011, n° 312700 - Farre

Mots-clés : ÉLU * Statut de l'élu * Protection fonctionnelle * Chambre de commerce et d'industrie * Faute personnelle détachable du service

Solution : Le Conseil d'État, réuni en section, rappelle qu'en l'absence de faute personnelle détachable du service, le bénéfice de la protection fonctionnelle doit être accordé aux élus, en application d'un principe général du droit.

Une chambre de commerce et d'industrie (CCI) devait donc prendre en charge les frais de justice exposés par son président pour les besoins de sa défense dans le cadre de poursuites pénales intentées à son encontre à raison de ses fonctions.

« Considérant que, lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique 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 faits, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet ; que ce principe général du droit a d'ailleurs été expressément réaffirmé par la loi, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires et agents non titulaires, par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut général de la fonction publique, et par les articles L. 2123-34, L. 2123-35, L. 3123-28, L. 3123-29, L. 4135-28 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales, s'agissant des exécutifs des collectivités territoriales ; que cette protection s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leur fonction [...] ».

Observations : Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse avait été poursuivi pour des faits de trafic d'influence par une personne exerçant une fonction publique, et de recel d'abus de confiance. Il avait été relaxé de ces poursuites et avait alors demandé à la CCI de prendre en charge les frais exposés pour sa défense, ce qui lui avait été refusé.

Les juges du fond ayant rejeté ses demandes d'annulation de la décision de refus, il s'est pourvu en cassation. Le Conseil d'État rappelle fermement et clairement que le droit à la protection fonctionnelle de tout agent public, quel que soit son statut et son employeur, relève d'un principe général du droit d'ores et déjà ancien. Dès 1932, le Conseil d'État avait été amené à statuer sur cette question, s'agissant de l'action en diffamation intentée par un maire et qui

FONDEMENT : Code général des collectivités territoriales, art. L. 2123-34, art. L. 2123-35, art. L. 3123-28, art. L. 3123-29, art. L. 4135-28, art. L. 4135-29 ; Loi n° 83-634, 13 juill. 1983, art. 11

avait souhaité voir pris en charge par la commune les frais de cette procédure. Il avait, en l'espèce, écarté la prise en charge au motif qu'aucun intérêt local ne le justifiait, sans pour autant l'exclure par principe (CE 1^{er} juill. 1932, *Lallemant*, Lebon 655). Par la suite, les statuts successifs des fonctionnaires de l'État et des agents des communes et des établissements publics communaux ont prévu l'obligation de l'administration de couvrir les condamnations civiles prononcées à l'encontre de leurs agents, dès lors qu'aucune faute personnelle détachable de l'exercice de leur fonction ne pouvait leur être imputée. Le Conseil d'État a enfin consacré ce droit comme un principe général applicable à tout agent public (CE, sect., 5 mai 1971, *Gillet*, req. n° 79494, Lebon 324). L'application de ce droit a donné lieu à de nombreuses extensions législatives, notamment dans le cadre de l'élaboration des statuts de la fonction publique des lois Le Pors.

En l'absence de disposition législative spéciale applicable aux élus, le juge administratif s'est fondé sur ce principe général du droit applicable à l'ensemble des agents publics pour les en faire bénéficiaire (CAA Bordeaux, 25 mai 1998, req. n° 96BX01847, AJDA 1998, 942).

Afin de permettre toutefois une protection claire de ses élus, le législateur a éprouvé le besoin d'inscrire dans leur statut ce droit à la protection fonctionnelle des exécutifs locaux, lorsque ceux-ci font l'objet « de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ces fonctions » ou sont victimes de « violences, menaces ou outrages » dans le cadre de leurs fonctions.

L'intérêt de l'arrêt de la section du contentieux du Conseil d'État est double.

De première part, il ajoute que cette protection est applicable à l'ensemble des agents publics, quel que soit leur mode de recrutement. On peut alors se demander si le bénéfice de cette protection rappelée en ces termes, s'agissant des élus locaux, n'excéderait pas le seul champ d'application des dispositions du code général des collectivités territoriales qui en limitent le droit aux seuls exécutifs locaux ou élus ayant reçu délégation de fonction de leur part. En d'autres termes, il nous semble que l'ensemble des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales devrait bénéficier de ce droit à la protection fonctionnelle.

De seconde part, le Conseil d'État rappelle la distinction entre les droits à la protection fonctionnelle lorsque l'agent est victime dans le cadre de ses fonctions, en cas de condamnation civile prononcée à son encontre, ou de poursuites pénales, celles-ci reposant sur des fondements juridiques distincts.

En cas de condamnation civile, l'administration doit couvrir son agent des condamnations, en présence d'une faute de service ou d'une faute personnelle non détachable de l'exercice de ses fonctions (CE, sect., 3 déc. 1948, *Commune de Berre-l'Étang*, Lebon 457 ; CE, sect., 26 avr. 1963, *Centre hospitalier de Besançon*, Lebon 243, concl. Chardeau).

En matière de poursuites pénales, la protection fonctionnelle doit être accordée à l'agent s'il n'a pas commis de faute personnelle. Celle-ci résulte d'une faute d'une exceptionnelle gravité, d'un excès grave de comportement ou lorsque l'agent a poursuivi des préoccupations d'ordre strictement privé (CE 10 mars 2010, *Commune de Coudekerque-Branche*, req. n° 321125, AJDA 2010. 1138, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi; AJFP 2010. 307, note R. Fontier).

Enfin, ce principe d'intérêt général implique l'obligation, pour la puissance publique, de protéger son agent lorsqu'il est victime de violences verbales ou physiques, sauf motif d'intérêt général qui s'opposerait à la mise en œuvre du bénéfice de cette protection.

Il convient enfin de relever que le cas objet de l'arrêt commenté serait réglé désormais sans qu'il soit besoin d'invoquer l'application d'un principe général du droit, dans la mesure où l'article L. 712-10 du code de commerce prévoit expressément cette obligation pour tout établissement du réseau des chambres de commerce et d'industrie, d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à leur président, leur trésorier ou aux élus les suppléant ou ayant reçu une délégation ou enfin, les anciens élus ayant quitté

leur fonction. De la sorte, alors même que le Conseil d'État était conduit régulièrement à réaffirmer l'existence et l'application de ce principe général du droit de la protection fonctionnelle de tout agent public, le législateur éprouve le besoin tout aussi constant d'énumérer les bénéficiaires, mais de manière souvent restrictive.

Delphine Krust

Cet arrêt sera publié au Lebon.

Rappel pratique

L'administration est tenue, même en l'absence de texte spécifique, d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à tout agent public quel que soit le mode de recrutement et d'accès à la collectivité publique, ce qui recouvre notamment les élus de l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics.

ENVIRONNEMENT

La notion de détenteur de déchets précisée par le Conseil d'État

Conseil d'État, 26 juillet 2011, n° 328651 - *Palais-sur-Vienne (Cne) c/ Wattelez (Sté)*

Mots-clés : ENVIRONNEMENT * Déchet * Détenteur * Propriétaire * Environnement industriel

Solution : Par un jugement en date du 20 décembre 2007, le tribunal administratif de Limoges a confirmé l'arrêté municipal du 13 juin 2007 mettant en demeure la société Wattelez et les consorts X. d'éliminer les pneumatiques abandonnés sur leur terrain à peine d'exécution d'office. Par un arrêt du 6 avril 2009, la cour administrative d'appel de Bordeaux a annulé le jugement et l'arrêté municipal au motif que les requérants ne pouvaient, en leur seule qualité de propriétaires du terrain, être regardés comme détenteurs de ces déchets. Le Conseil d'État censure l'arrêt de la cour, entaché d'erreur de droit, en précisant que :

« le propriétaire du terrain sur lequel ont été entreposés des déchets peut, en l'absence de détenteur connu de ces déchets, être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain ».

Observations : La société Wattelez verra désormais son nom associé non plus à un mais à deux arrêts importants du Conseil d'État rendus en droit de l'environnement industriel. Le premier, datant de 1997, conférait des effets de droit à la substitution d'un nouvel exploitant d'une installation classée en l'absence de déclaration de reprise (CE 21 févr. 1997, *SA Wattelez*, RJ envir. 1997. 581). Le second, en date du 26 juillet 2011, précise la notion de détenteur de déchets et les conséquences qui s'ensuivent lorsque ces déchets sont abandonnés ou entreposés dans des conditions susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La situation n'était

FONDEMENT : Code de l'environnement, art. L. 541-2, art. L. 541-3 ; Directive CE n° 2006/12, 5 avr. 2006

en effet pas des plus claires à raison des ambiguïtés de rédaction des articles L. 541-2 et L. 541-3 alors en vigueur. En effet, l'article L. 541-2 du code de l'environnement obligeait « toute personne qui produit ou détient des déchets » dans de telles conditions à les éliminer ou à les faire éliminer. L'article L. 541-3 visait pour sa part le « responsable », aux frais duquel l'autorité de police pouvait faire exécuter d'office les travaux nécessaires.

Cette référence au « responsable », aujourd'hui disparue, conduisait le plus souvent les juges du fond à épargner au propriétaire « innocent » la charge de l'élimination des déchets, celle-ci devant incomber aux seules « personnes responsables de l'abandon, du dépôt ou du traitement des déchets dans des conditions contraires aux dispositions de la loi » (Agier-Cabanès, concl. sur TA Versailles, 21 nov. 2000, *Sté Sofimurs et autre c/ Préfet du Val-d'Oise*, BDEI 2001. 21). Quelques rares décisions avaient cependant admis la mise en cause du propriétaire du terrain sur lequel se trouvent des déchets abandonnés, en sa qualité de détenteur de ceux-ci, nonobstant la circonstance qu'il n'était pas responsable de leur abandon (CAA Nancy, 6 mars 2003, *MATE c/ M. Lachaux*, BDEI 2003. 29-30, obs. M. Guyomar). Notons qu'en l'occurrence, le Conseil d'État relève