

# La prise en charge par l'Élysée des frais de justice de ses collaborateurs : toujours plus ?

## Position Paper #6

12 août 2020



**Emmanuel**

**AUBIN**

*Co-responsable  
chaire Déontologie  
des fonctions  
publiques de  
L'Observatoire de  
l'éthique publique*

## EN BREF

Servir le Prince apporte-t-il une protection spécifique ? Quelles sommes l'Élysée a-t-il été amené à provisionner pour payer les frais de justice des collaborateurs actuels ou anciens mis en cause dans des procédures judiciaires ? Si la protection fonctionnelle des collaborateurs s'inscrit dans le droit commun applicable aux agents publics (loi du 13 juillet 1983), force est de constater que les sommes en jeu ont augmenté de façon exponentielle en 2019 et qu'il semble exister, à l'aune de l'éthique, une zone grise dans le dispositif de prise en charge en cas de faute personnelle des collaborateurs du chef de l'État.

---

## La prise en charge par l'Élysée des frais de justice de ses collaborateurs : toujours plus ?

Depuis 2009, la Cour des comptes procède au contrôle annuel des recettes et dépenses de l'Élysée, institution administrative au service du président de la République. Au sein de la machine Élyséenne, il y avait, en 2019, environ 800 personnels dont une cinquantaine de membres au sein du cabinet du président de la République. Si l'on sait que l'Élysée n'est pas épargné par ce que l'on appelle communément les affaires, on sait moins que cette institution politico-administrative, siège de la présidence de la République, assure également la prise en charge financière des frais de justice engagés par les collaborateurs du Président de la République (fonctionnaires ou contractuels) mis en cause dans le cadre de leurs fonctions à l'Élysée.

Le dernier rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République relève, au sein de la catégorie des dépenses de fonctionnement courant, qu'en un an le budget de la protection juridique apportée par l'Élysée à des collaborateurs actuels ou anciens est passé de 2 352 euros en 2018 à près de 160 000 euros (159 766) en 2019. Il convient d'emblée de relever qu'en 2017, la Cour des comptes n'avait pas indiqué le montant des sommes dépensées au titre de la protection juridique des hommes et des femmes au service du Président et s'était bornée à mentionner l'existence de conventions de prise en charge. En 2018, une seule convention avait été conclue pour un montant de 2 352 euros. 2019 aura donc été une année faste avec 14 conventions en cours et un provisionnement des dépenses à ce titre de près de 490 000 euros. **Un tel constat conjugué à l'absence de précision concernant les affaires concernées et les montants respectifs des frais de justice payés par le contribuable ne peut manquer d'interroger les observateurs de la chose publique sur l'existence d'une zone grise à l'aune de l'éthique.** Si la protection fonctionnelle est une obligation pour l'État et donc pour l'Élysée, la préservation d'une certaine éthique pourrait toutefois amener à refuser ou faire cesser la prise en charge des frais de justice des collaborateurs du Président de la République qui devraient être, à l'aune de la protection fonctionnelle, des agents publics comme les autres.

## ***La protection fonctionnelle des agents publics, une obligation pour l'État et donc pour l'Élysée***

France inter a révélé, le vendredi 7 août, que l'un des bénéficiaires de cette prise en charge financière des frais de justice n'est autre que Claude Guéant l'ancien secrétaire général de l'Élysée. Ce dernier a confirmé l'information en indiquant que cette protection fonctionnelle était prévue par la loi et que le budget de l'Élysée prenait totalement en charge ses frais de justice dans le cadre de l'affaire des sondages de l'Élysée qui a rebondi avec le renvoi dix ans après les faits notamment de Claude Guéant devant le tribunal correctionnel. Cette affaire remonte à 2009 après que la Cour des comptes eut pointé des irrégularités financières dans la commande de sondages par l'Élysée et que l'association Anticor eut déposé plainte contre X pour favoritisme et détournement de fonds publics. L'ancien secrétaire général de l'Élysée a été renvoyé le 27 août 2019 devant le tribunal correctionnel ainsi qu'Emmanuelle Mignon, directrice de cabinet du chef de l'État à l'époque. **La prise en charge des frais de justice des collaborateurs du Président est la conséquence logique de l'application de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui fait l'objet d'une interprétation plutôt large de la part du juge administratif suprême** comme l'avait montré l'affaire du juge Borrel concernant l'implication problématique d'un conseiller du président de la République dans une procédure d'instruction en cours (CE, 28 déc.2009, Mme Borrel, n° 317080). Le Conseil d'État a rappelé dans un arrêt concernant un ancien directeur de cabinet de François Mitterrand que cette protection est une obligation pour l'institution publique (CE, 28 juillet 1999, Menage, n° 195348). En l'espèce, l'État aurait dû apporter sa protection au requérant dans le cadre de l'instruction relative aux écoutes téléphoniques de l'Élysée. Il a été précisé ultérieurement que « cette protection s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à ces fonctions » (CE, sect, 8 juin 2011, Rec.270). **Sans qu'il soit possible de détailler par le menu chacune d'entre elle, il existait, en 2019, quatorze procédures juridiques concernant des collaborateurs de l'Élysée. Chaque demande de protection fonctionnelle fait l'objet d'une convention précisant les conditions de prise en charge.** Selon la Cour des comptes, la somme de 481

538 euros a été provisionnée pour concrétiser la protection fonctionnelle de ces 14 collaborateurs étant précisé que trois affaires liées à des mandatures précédentes absorbent plus de 60% de cette somme. Le montant peut sembler important mais il est proportionnel à la complexité des affaires et la notoriété des avocats désignés pour défendre les collaborateurs du chef de l'État.

***Est-il possible de convoquer l'éthique pour refuser la prise en charge des frais de justice des collaborateurs de l'Élysée ?***

**Est-il possible de limiter dans le temps la protection en refusant de prendre en charge les frais de justice d'un collaborateur de l'Élysée mis en cause sous une ancienne mandature ?** Le refus illégal d'apporter la protection à un collaborateur de l'Élysée n'ayant pas commis de faute personnelle pourrait exposer l'État à voir sa responsabilité être engagée en raison du préjudice subi par l'agent public non protégé (CE, 17 mai 1995, Kalfon, n° 141635). Il semblerait, cependant, si l'on en croit la Cour des comptes que l'Élysée aurait décidé de ne plus accorder de protection fonctionnelle aux anciens collaborateurs sauf s'ils sont fonctionnaires ou à la retraite car l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 s'applique aux anciens fonctionnaires depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires. Cette précision de l'Élysée crée une nouvelle distinction entre les anciens collaborateurs dont il sera intéressant de suivre l'évolution cette année.

Peut-on fixer d'autres limites à cette prise en charge financière ? **En premier lieu, si le collaborateur de l'Élysée a commis une faute personnelle, il ne devrait logiquement pas être protégé juridiquement par cette institution.** On peut citer l'exemple des anciens collaborateurs du chef de l'État entre 1983 et 1986 mis en cause dans le cadre de l'affaire de la cellule d'écoute de l'Élysée, sept d'entre eux ayant été condamnés définitivement en 2008 (Cass.crim.30 sept.2008, pourvoi n° 07-82249). Pour la cour de cassation, une telle faute révèle « un manquement volontaire et inexcusable à des obligations d'ordre professionnel et déontologique, qui comporte une intention de nuire ou présente une

gravité inadmissible ou particulière compte tenu des règles déontologiques de la profession  
». Pour donner un exemple récent, les frais de justice d'Alexandre Benalla n'ont pas été  
prise en charge par l'Élysée.

**À défaut de pouvoir refuser une telle prise en charge en l'absence de faute personnelle, il est possible de limiter l'étendue de cette protection.** Par exemple, le budget de l'Élysée pour 2019 a plafonné à 630 000 euros le montant total des sommes concernées par les conventions de prise en charge des frais liés à la protection fonctionnelle des collaborateurs mis en cause dans le cadre de leurs fonctions au Palais de l'Élysée. Ce montant semble quelque peu disproportionné par rapport au nombre de collaborateurs du Président. Il serait intéressant de connaître le montant plafonné des émoluments des avocats choisis pour défendre les personnes protégées. **Par ailleurs, l'autorité publique peut légalement décider de faire cesser la prise en charge des frais de justice d'un agent public si elle découvre, après lui avoir accordé dans un premier temps la protection, que ce dernier a commis une faute personnelle.** Le Conseil d'État a toutefois précisé dans l'affaire des frégates de Taïwan (CE, sect, 14 mars 2008, Portalis, n° 283943), que la décision d'accorder la protection juridique est une décision individuelle explicite créatrice de droit. En application de la jurisprudence Ternon (CE, ass, 26 oct.2001, Rec.Lebon, p.397), cette catégorie de décision ne peut donc être retirée que dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision matérialisée par la signature de l'autorité publique. L'Élysée a donc quatre mois pour retirer la protection initiale en cas de révélation d'une faute personnelle. Au-delà du délai de quatre mois, et sous réserve que la protection juridique ne soit pas obtenue par fraude, il est trop tard car cette décision de retrait n'a pas le caractère d'une mesure prise dans le cadre d'une action récursoire ; elle ne permet pas de récupérer les sommes versées. **Le paiement des frais de justice des collaborateurs de l'Élysée peut en revanche cesser pour l'avenir si...l'Élysée « constate postérieurement, sous le contrôle du juge, l'existence d'une faute personnelle » (CE, sect.14 mars 2008 préc.)** dont il tire, alors, la conséquence qui s'impose en abrogeant la décision d'octroi de la protection fonctionnelle.

Il est donc possible en théorie d'abroger la décision d'accorder la protection au collaborateur ayant commis un manquement à la déontologie applicable. **À notre connaissance, il n'existe toutefois pas de précédent.** Pourtant, dans un tel cas de figure, l'éthique devrait commander à l'Élysée de faire cesser la protection juridique et d'arrêter, par voie de conséquence, de prendre en charge les frais notamment d'avocat exposés par l'agent public pour sa défense. La zone grise tient au fait que si l'Élysée ne refuse pas la prise en charge malgré la commission d'une faute personnelle – qui est parfois difficile à caractériser *a-priori*-, les sommes versées ne seront pas récupérées par l'État en cas de condamnation du collaborateur. Le recours à l'éthique permettrait sans doute de se poser la bonne question avant qu'il ne soit trop tard. En réponse à Mme la députée Christine Pires-Beaune, l'exécutif s'était engagé à actualiser la charte de déontologie (Rép.min publiée au JORFAN du 26 fév.2019, p.1882). Ce travail d'actualisation pourrait être l'occasion idéale de rappeler les exigences déontologiques et éthiques des collaborateurs du Président ainsi que les limites de la prise en charge de leurs frais de justice.

<b>Propositions pour une prise en charge des frais de justice des collaborateurs du Président</b>	
<b>1</b>	<b>Prévoir une modernisation de la circulaire FP n° 2158 du 5 mai 2008</b> (protection fonctionnelle des agents de l'État) intégrant la situation des collaborateurs du Président pour la prise en charge de leurs frais de justice ou une actualisation sur ce point de la charte de déontologie des collaborateurs du Président
<b>2</b>	<b>Recourir, en cas de mise en cause d'un collaborateur, à une expertise juridique « hors les murs » et confidentielle pour avoir un avis sur l'opportunité ou non d'accorder la protection fonctionnelle.</b> L'existence d'un référent déontologue <i>ad hoc</i> pour les services de la présidence permettrait de faire entrer la pratique de la protection fonctionnelle dans un cercle plus vertueux
<b>3</b>	<b>Prévoir un plafonnement plus transparent des dépenses liées à la protection fonctionnelle des collaborateurs du Président</b>
<b>4</b>	<b>Prévoir une clause de « revoyure » dans la décision de prise en charge des frais de justice</b> afin de vérifier effectivement dans le délai de 4 mois suivant la décision de prise en charge des frais de justice l'absence de faute personnelle commise par le collaborateur afin de rendre possible, si tel n'est pas le cas, la cessation de la protection fonctionnelle conformément à la jurisprudence administrative
<b>5</b>	<b>Modifier la législation pour rendre possible le remboursement des frais de justice en cas de condamnation définitive pour un grave manquement d'un collaborateur du Président de la République</b> en intégrant la possibilité de récupérer les sommes versées dans le dispositif de prise en charge

