

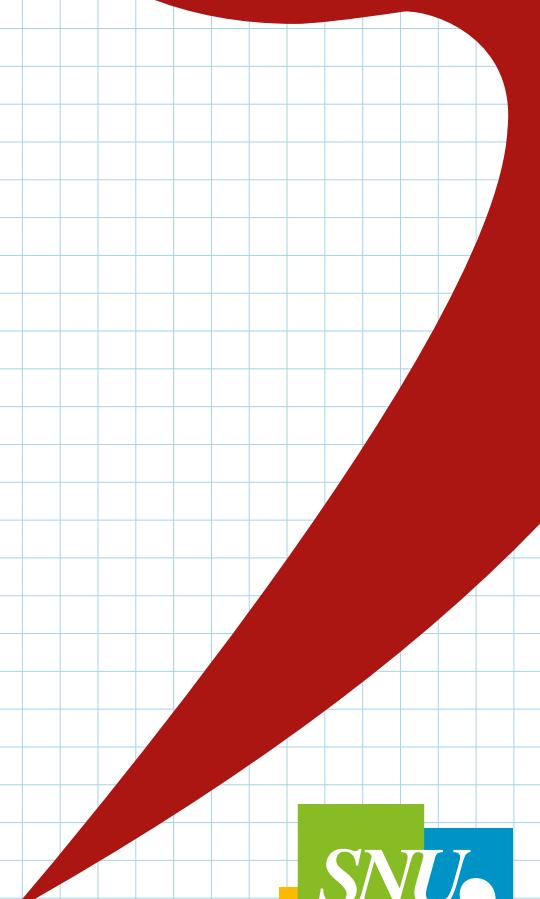
SYNDICALEMENT VÔTRE
LES CAHIERS DE
LA FSU TERRITORIALE



CAHIER
NUMÉRO 55

LA PROTECTION FONCTIONNELLE

MARS
2025



SYNDICALEMENT VÔTRE n°75 / Cahier n°55 mars 2025

La protection fonctionnelle est la protection due par l'administration à ses agents en raison de leurs fonctions. En tant qu'agent public, si vous êtes victime d'une agression ou que votre responsabilité civile ou pénale est mise en cause, en lien ou compte tenu de vos fonctions ou de votre qualité d'agent public, la collectivité publique doit vous protéger.

Références

- art. L. 7 code général de la fonction publique
- art. L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique
- art. L. 2123-34 code général des collectivités territoriales
- art. L. 521-1 code de justice administrative
- art. L. 113-1 code de la sécurité intérieure
- art. L. 211-5 code des relations entre le public et l'administration
- art. 433-3-1 code pénal
- loi n°2016-483 du 20 avr. 2016
- décr. n°82-337 du 8 avr. 1982

PRINCIPE

Le titre III du livre I^{er} du code général de la fonction publique fixe les protections et garanties à l'égard des agents publics. Parmi ces garanties, ceux-ci bénéficient à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause ou des faits leur ayant été imputés de façon diffamatoire. Cette protection fonctionnelle bénéficie aux fonctionnaires, anciens fonctionnaires et aux agents contractuels. Attention cependant, la protection fonctionnelle est due uniquement si les fonctions auxquelles sont liés les faits en cause sont exercées dans une collectivité publique (CE 26 sept. 2011 n°329228).

Pour les sapeurs-pompiers-professionnels et volontaires, les policiers municipaux et les gardes champêtres notamment, une disposition législative spécifique reprend le principe de la protection, en précisant qu'elle couvre « *les préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions* » (art. L. 113-1 code de la sécurité intérieure). Cette obligation de protection a pour objet de faire cesser les attaques mais aussi d'assurer à l'agent une réparation adéquate des torts qu'il a subis, y compris ceux résultant d'une atteinte portée à ses biens. Cette protection n'est due cependant que lorsque les agissements concernés visent l'agent à raison de sa qualité d'agent public. La protection bénéficie également à ces agents lorsqu'ils sont entendus dans le cadre de l'audition libre (art. L. 113-1 code de la sécurité intérieure).

Tous les agents publics sont couverts, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions ; les agents publics élus ont ainsi droit à la protection (CE 8 juin 2011 n°312700).

De même, la protection s'étend aux personnes possédant la qualité de collaborateur occasionnel du service public (CE 13 janv. 2017 n°386799).

En revanche, la protection fonctionnelle ne peut être accordée à un agent public pour des faits liés à l'exercice de son mandat syndical (CAA Bordeaux 6 juil. 2020 n°18BX04050).

Celle-ci peut revêtir deux aspects :

- la protection des agents mis en cause,
- la protection des agents victimes d'attaques.

Les ayants droit du fonctionnaire peuvent également bénéficier de la protection fonctionnelle.

La protection n'ouvre pas droit à la prise en charge des frais que l'agent engage pour sa défense dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou pour un recours contentieux contre une sanction disciplinaire (CE 9 déc. 2009 n°312483).



LA PROTECTION DES AGENTS MIS EN CAUSE

LA PROTECTION FONCTIONNELLE

LES CONDITIONS DE LA GARANTIE

Cette protection s'applique lorsque l'agent est mis en cause en raison de faits liés à l'exercice de ses fonctions, soit devant les juridictions civiles, soit devant les juridictions pénales. Elle fait intervenir les notions de faute personnelle et faute de service :

LA FAUTE PERSONNELLE est la faute commise matériellement en dehors du service ou la faute particulièrement grave et inexcusable, notamment intentionnelle, commise à l'intérieur du service (ex. : actes de violence sur les lieux du travail, détournement de fonds) ; elle engage la responsabilité de l'agent devant les juridictions judiciaires.

Dans certaines circonstances liées à la nature de la faute, aux conditions dans lesquelles elle a été commise, aux objectifs poursuivis et aux fonctions exercées par l'agent, la faute est personnelle alors même qu'elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service et qu'un tiers victime pourrait également engager la responsabilité de l'administration (CE 11 fév. 2015 n°372359).

Le fait pour un agent d'avoir bénéficié d'une décision irrégulière résultant de la volonté de l'autorité territoriale, qui en a pris l'initiative et organisé les modalités, ne peut constituer une faute personnelle de sa part, même s'il avait connaissance de l'irrégularité de cette décision (CE 10 mars 2010 n°321125).

LA FAUTE DE SERVICE correspond à un acte impersonnel, commis dans l'exercice des fonctions ; elle engage la responsabilité de l'administration devant les juridictions administratives.

L'AGENT POURSUIVI PAR UN TIERS POUR FAUTE DE SERVICE

Par principe, la responsabilité civile du fonctionnaire ne peut pas être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions, sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

La collectivité doit couvrir les condamnations civiles qui auraient été prononcées contre un agent poursuivi par un tiers pour une faute de service, dans la mesure où aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est imputable à cet agent (art. L. 134-3 code général de la fonction publique).

Dans le cadre d'une instance civile, la protection doit être accordée non seulement en couvrant l'agent des condamnations civiles prononcées contre lui mais aussi en prenant en charge l'ensemble des frais de cette instance, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable (CE 8 juil. 2020 n°427002).

En revanche, la mise en cause d'un gestionnaire public par un tiers devant la Cour des comptes n'entre pas dans le champ d'application de la protection fonctionnelle. L'administration n'est donc pas tenue de lui accorder une protection, même s'il lui est toujours loisible de lui apporter un soutien dans la préparation de sa défense (CE 29 janv. 2025 n°497840).

On peut distinguer trois cas (CE 12 avr. 2002 n°238689) :

- le dommage pour lequel l'agent a été condamné civilement trouve son origine exclusive dans une faute de service : l'administration est tenue de couvrir intégralement l'intéressé des condamnations civiles prononcées contre lui ;
- le dommage provient exclusivement d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions : l'agent qui l'a commise ne peut pas obtenir la garantie de l'administration, quel que soit le lien entre cette faute et le service ; la circonstance que les faits reprochés aient été commis dans le cadre du service ou ne soient pas dépourvus de tout lien avec le service est sans influence dès lors que ces faits revêtent un caractère inexcusable et sont d'une exceptionnelle gravité, de telle sorte que la faute se détache du service ;
- une faute personnelle a, dans la réalisation du dommage, conjugué ses effets avec ceux d'une faute de service distincte : l'administration n'est tenue de couvrir l'agent que pour la part imputable à cette faute de service. La contribution finale de l'agent et de l'administration à la charge des réparations est réglée compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives.

L'AGENT FAISANT L'OBJET DE POURSUITES PÉNALES

La collectivité doit aussi accorder sa protection à l'agent faisant l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle.

La protection est donc due lorsque les faits pour lesquels l'agent est poursuivi ne sont pas constitutifs, ou du moins ne sont pas estimés au départ, constitutifs d'une faute personnelle. A l'inverse, la protection est refusée au fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales dès lors que la faute commise revêt un caractère personnel.

La protection est également accordée à l'agent :

- entendu en qualité de témoin assisté ;
- placé en garde à vue ;
- qui se voit proposer une mesure de composition pénale.

Avertissement : Le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les deux derniers alinéas de l'art. L. 134-4 code général de la fonction publique, au motif que ces dispositions instituent une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi en excluant du bénéfice de la protection les agents publics entendus sous le régime de l'audition libre à raison de faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle. La date de l'abrogation de ces dispositions est fixée au 1er juillet 2025. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de cette abrogation, la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection à l'agent public entendu sous le régime de l'audition libre à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions. La déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans les affaires non jugées définitivement à la date du 5 juillet 2024 (Cons. const. décision QPC n°2024-1098 du 4 juil. 2024).

Elle bénéficie aux sapeurs-pompiers-professionnels, aux policiers municipaux et aux gardes champêtres lorsqu'ils sont entendus dans le cadre de l'audition libre (art. L. 113-1 code de la sécurité intérieure).

En revanche, elle ne peut bénéficier à un gestionnaire public faisant l'objet d'une procédure sur la base du code des jurisdictions financières, dès lors que les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale (CE 29 janv. 2025 n°497840).

Pour accorder ou non la protection, l'autorité administrative se prononce au vu des éléments dont elle dispose à la date de sa décision, en se fondant le cas échéant sur ceux recueillis dans le cadre de la procédure pénale. Si ces éléments la conduisent à décider d'accorder le bénéfice de la protection en l'absence de toute faute personnelle de l'agent, cette décision peut ultérieurement être abrogée s'il apparaît que celui-ci s'est rendu coupable d'une telle faute ; à l'inverse, le refus opposé à un agent au motif qu'il a commis une faute personnelle peut être abrogé s'il apparaît ultérieurement que cette faute revêt en réalité le caractère d'une faute de service. De plus, le fait que l'autorité administrative ait pris l'initiative des poursuites pénales n'est pas de nature à la dispenser de l'obligation de protection (CAA Lyon 15 juil. 2003 n°99LY02659).

LE CONTENU DE LA PROTECTION

La protection se manifeste de différentes manières :

ÉLÉVATION DU CONFLIT

Quand l'agent est mis en cause devant une juridiction judiciaire pour des faits relevant d'une faute de service, l'administration peut saisir le préfet afin qu'il élève le conflit, pour faire juger l'affaire par la juridiction administrative. A cette fin, il rédige un déclinaison de compétence obligeant le tribunal judiciaire à statuer sur sa compétence : si le tribunal admet le déclinaison et se reconnaît incompétent, la procédure judiciaire s'arrête ; sinon, le tribunal ne peut statuer immédiatement sur le fond et le préfet dispose d'un délai de quinze jours pour prendre un arrêté de conflit qui a pour effet de saisir le Tribunal des conflits.

Devant les juridictions pénales, le conflit ne peut être élevé que sur l'action civile (appréciation des dommages et intérêts) et pas sur l'action publique.

PRISE EN CHARGE DES CONDAMNATIONS CIVILES

Si le conflit d'attribution n'a pas été élevé et que le juge judiciaire a condamné l'agent au paiement de réparations civiles pour des faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle, l'administration doit prendre en charge ces condamnations.

Toutefois, devant les juridictions pénales, cette garantie se limite à l'action civile : l'administration ne peut pas payer les éventuelles amendes pénales auxquelles un agent serait condamné, même en cas de faute de service reconnue (principe de la personnalité des peines).

PRISE EN CHARGE DES FRAIS D'INSTANCE

L'administration doit prendre en charge les honoraires d'avocat (librement choisi par l'agent), les frais de procédure, le montant du cautionnement imposé à l'agent dans le cadre d'un contrôle judiciaire et apporter une assistance dans le cas où l'agent poursuivi intenterait une action en justice pour faire respecter la présomption d'innocence (art. 9-1 c. civil) dans le cas d'une procédure pénale.

Les art. R. 134-1 code général de la fonction publique et suivants précisent les conditions et les limites de la prise en charge, par la collectivité, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public.

L'instance engagée par un agent devant le juge administratif doit être regardée comme entrant dans le champ de ces dispositions. Dès lors, les frais d'avocat exposés devant les juridictions administratives peuvent être pris en charge par l'employeur public au titre de la protection fonctionnelle (CE 7 fév. 2025 n°495551).

La demande de prise en charge des frais exposés dans le cadre d'une instance civile ou pénale au titre de la protection fonctionnelle est formulée par écrit par l'agent ou l'ancien agent auprès de la collectivité publique employeur à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

La décision de prise en charge des frais indique les faits au titre desquels la protection fonctionnelle est accordée. Elle précise les modalités d'organisation de la protection, notamment sa durée qui peut être celle de l'instance.

La collectivité publique peut conclure une convention avec l'avocat de l'agent ; l'agent peut signer la convention. Cette convention :

- détermine le montant des honoraires pris en charge selon un tarif horaire ou un forfait, déterminés notamment en fonction des difficultés de l'affaire ;
- fixe les modalités selon lesquelles les autres frais, débours et émoluments sont pris en charge ;
- règle le cas des sommes allouées à l'agent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ;
- peut prévoir que ces frais sont pris en charge au fur et à mesure de leur engagement, à titre d'avances et sur justificatifs.

L'agent public communique à son employeur le nom de l'avocat qu'il a choisi et la convention conclue avec lui. La collectivité règle directement à l'avocat les frais prévus par la convention. Le règlement définitif doit intervenir à la clôture de l'instance sur présentation du compte détaillé établi par l'avocat.

Si la convention comporte une clause en ce sens, ou en l'absence de convention, la collectivité peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées apparaît manifestement excessif. Ce caractère manifestement excessif s'apprécie au regard des prestations effectivement accomplies par l'avocat pour le compte de son client, des pièces et des justificatifs produits ou de la nature des difficultés présentées par le dossier.

Lorsque la prise en charge ne couvre pas l'intégralité des honoraires de l'avocat, le règlement du solde incombe à l'agent dans le cadre de ses relations avec son conseil.

La contestation par l'avocat du refus de l'administration de payer une partie de ses honoraires s'inscrit dans le cadre des relations entre la collectivité publique et son agent et relève donc de la compétence de la juridiction administrative (TC 13 sept. 2021 n°4226). Dans le cas où aucune convention n'a été conclue, les frais exposés sont remboursés à l'agent sur présentation des factures qu'il a acquittées. Les honoraires sont pris en charge par la collectivité dans la limite de plafonds horaires fixés par arrêté interministériel (non paru) (art. R. 134-6 code général de la fonction publique).

Aucune disposition n'impose à la collectivité de se substituer à l'agent dans le paiement direct et préalable des honoraires réclamés par son avocat. Lorsque la collectivité et l'avocat ne parviennent pas à un accord sur le montant des honoraires, l'agent en demande le remboursement à la collectivité, au fur et à mesure de leur règlement (CAA Paris 19 juin 2012 n°10PA05964).

L'agent peut demander, sur justificatifs, le remboursement de ses frais de déplacement et d'hébergement liés à l'instance, dans les conditions fixées par la réglementation applicable aux frais de déplacement des agents publics. La collectivité n'est pas tenue de rembourser les frais engagés pour des déplacements ou de l'hébergement dont le nombre ou la fréquence sont manifestement sans rapport avec les nécessités de sa défense (art. R. 134-8 code général de la fonction publique).

Si à l'issue du procès, il apparaît que les faits commis par l'agent ont le caractère d'une faute personnelle, la collectivité peut se retourner vers l'intéressé pour obtenir le remboursement des sommes engagées pour assurer sa protection et sa défense.

LA PROTECTION DES AGENTS VICTIMES D'ATTAQUES

LES CONDITIONS DE LA PROTECTION

La collectivité doit protéger les agents 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 ils pourraient être victimes sans qu'une faute personnelle puisse leur être imputée. Cette énumération n'a pas un caractère exhaustif ; ainsi la protection peut être accordée en cas d'atteinte aux biens (ex. : dommages causés aux véhicules).

L'obligation de protection du fonctionnaire victime d'attaques s'applique également lorsque celui-ci est directement et personnellement exposé à un risque avéré d'atteinte volontaire à son intégrité physique ou à sa vie en raison de sa qualité d'agent public (CE 7 juin 2024 n°476196).

En outre, lorsque la collectivité publique est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique du fonctionnaire, elle doit prendre sans délai et à titre conservatoire les mesures d'urgence de nature à faire cesser ce risque et à prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages directement causés par ces faits. Ces mesures doivent être mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque.

Dès lors que les conditions légales sont réunies, la protection fonctionnelle présente un caractère impératif et ne peut être refusée que pour des motifs d'intérêt général dûment justifié (CE 14 fév. 1975 n°87730). Par conséquent, le refus de protection ne reposant sur aucun motif d'intérêt général est illégal et cette illégalité engage la responsabilité de l'administration qui est condamnée à indemniser l'agent (CE 17 mai 1995 n°141635).

La notion d'intérêt général est interprétée strictement par la jurisprudence administrative. Ainsi, ne peuvent pas justifier le refus de la protection :

- le souci d'une administration d'appliquer une politique d'apaisement à la suite d'une longue grève (CE 16 déc. 1977 n°04344),
- la circonstance que l'agent ne s'acquittait pas de ses fonctions de manière satisfaisante (CE 24 juin 1977 n°93480 93481 et 93482),
- la circonstance que des propos diffamatoires liés à l'exercice des fonctions aient été tenus à l'encontre d'un agent pendant une campagne électorale (CE 25 juin 2020 n°421643).

LE LIEN DE CAUSALITÉ ENTRE LE DOMMAGE SUBI ET LES FONCTIONS EXERCÉES DOIT ÊTRE ÉTABLI ; ainsi le bénéfice de la protection fonctionnelle a été refusé à une enseignante s'étant fait fracturer sa voiture alors que celle-ci était garée dans l'enceinte de l'établissement pendant qu'elle effectuait son service, dans la mesure où l'effraction n'était pas liée directement aux fonctions exercées (CAA Versailles 4 nov. 2004 n°02VE01989). Est également justifié le refus du bénéfice de la protection fonctionnelle à l'agent victime de propos injurieux et menaçants de la part de collègues, dès lors que cette agression est survenue à l'occasion de l'accomplissement de fonctions syndicales et n'était pas rattachable à l'exercice de ses fonctions d'agent public (CAA Bordeaux 20 juin 2023 n°21BX02147).

En revanche, dès lors que les attaques sont dirigées contre l'agent à raison de ses fonctions ou en sa qualité de fonctionnaire, la protection fonctionnelle s'applique ; ainsi les menaces dont un agent de police municipale a été victime alors qu'il n'était ni en tenue ni en service et alors même qu'elles ne se sont pas produites à un moment où il exerçait effectivement ses fonctions, doivent être considérées comme intervenues à l'occasion de ses fonctions dès lors qu'elles le visaient en sa qualité et en raison de ses fonctions de policier municipal (CAA Paris 1er oct. 2004 n°01PA00033).

LA FORME DES ATTAQUES IMPORTE PEU : elles peuvent être physiques, écrites ou verbales, adressées par courrier individuel à l'agent ou diffusées plus largement par des tracts syndicaux ou par les médias. Ainsi, un fonctionnaire pris à partie par voie de presse par des organisations syndicales doit bénéficier de la protection fonctionnelle (CE 17 janv. 1996 n°128950) ; de même, pour des appréciations diffamatoires dans un ouvrage (CE 14 fév. 1975 n°87730).

Le fait que l'agent subisse des agissements répétés de harcèlement moral justifie que la protection fonctionnelle lui soit accordée (CE 12 mars 2010 n°308974).

A noter que, même lorsque l'agent ne sollicite pas le bénéfice de la protection fonctionnelle, l'administration peut se voir reprocher une faute distincte susceptible d'engager sa responsabilité dès lors qu'elle a eu connaissance des éléments de faits avancés par un

agent, susceptibles de faire présumer un harcèlement moral, et qu'elle a laissé perpétrer de tels agissements (CAA Toulouse 13 sept. 2022 n°20TL03555).

Attention toutefois, de simples critiques ne constituent pas une attaque et n'ouvrent donc pas droit à protection (CE 24 fév. 1995 n°112538).

LA NOTION DE TIERS EST ENTENDUE AU SENS LARGE : les attaques peuvent émaner de personnes privées, d'usagers du service, d'autres agents publics ou autorités de toute nature. La protection fonctionnelle n'est pas applicable aux différends susceptibles de survenir dans le cadre du service entre un agent public et l'un de ses supérieurs hiérarchiques. Il en va toutefois différemment lorsque les actes du supérieur hiérarchique sont, par leur nature ou leur gravité, insusceptibles de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique (CE 29 juin 2020 n°423996).

Mais la protection n'est pas subordonnée à la possibilité d'exercer un recours contre l'auteur des dommages (CE 28 mars 1969 n°73250).

L'ATTAQUE DOIT ÊTRE VOLONTAIRE. Ainsi, la bousculade d'un agent par un patient sous l'effet d'anesthésiques administrés au cours d'une opération, dès lors qu'elle était accidentelle et ne revêtait pas la nature d'une « agression » volontaire, ne constitue ni une violence ni aucune des autres attaques susceptibles de justifier le bénéfice de la protection fonctionnelle (CAA Lyon 8 sept. 2020 n°18LY01220).

AUCUNE DISPOSITION N'IMPOSE AU FONCTIONNAIRE UN DÉLAI POUR DEMANDER LA PROTECTION FONCTIONNELLE mais le bénéfice de cette protection peut être refusé dès lors qu'à la date à laquelle l'agent présente sa demande, aucune démarche de l'administration n'est plus envisageable (CE 28 avr. 2004 n°232143).

UNE ACTION DOIT AVOIR ÉTÉ INTENTÉE CONTRE L'AGENT À LA DATE À LAQUELLE LA COLLECTIVITÉ SE PRONONCE SUR LA DEMANDE DE PROTECTION FONCTIONNELLE (CAA Paris 19 mars 2021 n°20PA01082).

LA PROTECTION EST ACCORDÉE SUR LE FONDEMENT DE LA DEMANDE DE L'AGENT : ainsi, la circonstance que l'agent ait joint à sa demande de protection fonctionnelle, formulée uniquement pour une instance juridictionnelle susceptible d'être introduite à la suite de la plainte d'un usager, une plainte pour diffamation qu'il a présenté à l'encontre de ses collègues parmi d'autres documents annexés au dossier, ne permet pas de considérer que cette demande était également présentée sur ce fondement. Dans ces conditions, la collectivité n'avait pas à accorder la protection fonctionnelle en raison de la procédure intentée par l'agent (CAA Paris 19 mars 2021 n°20PA01082).

LE CONTENU DE LA PROTECTION

La protection allouée aux agents victimes recouvre plusieurs aspects :

1- UNE OBLIGATION DE PRÉVENTION

Si les attaques sont imminentes ou n'ont pas pris fin, l'administration doit mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour éviter ou faire cesser les attaques auxquelles le fonctionnaire est exposé. Exemples :

- - assurer à l'agent une protection physique, au besoin par la force publique,
- - procéder à un changement d'affectation dans l'intérêt du service,
- - procéder à une mise au point par voie de presse ou assister l'agent dans son droit de réponse quand celui-ci est mis en cause sur le plan médiatique,
- - engager une procédure disciplinaire contre l'agresseur si celui-ci est un agent public (CE 21 nov. 1980 n°21162).

2- UNE OBLIGATION D'ASSISTANCE

Cette assistance est juridique : il s'agit d'apporter à l'agent une aide dans les procédures judiciaires entreprises, notamment devant les juridictions pénales. Cette aide peut prendre plusieurs formes :

- si l'agent n'a pas engagé d'action personnelle, l'administration dispose de la faculté, sans toutefois y être tenue, de déposer plainte elle-même afin de déclencher l'action publique (CAA Paris 10 déc. 2013 n°11PA03266). Toutefois, dans une telle hypothèse, pour qu'une constitution de partie civile en réparation d'une collectivité publique soit recevable, il faut qu'elle puisse invoquer un préjudice direct : à titre d'exemple, un outrage porté à un agent de police municipale doit avoir porté atteinte à l'image de la police municipale et causé à la collectivité un préjudice direct à sa réputation et à son honneur (C. cassation 2 sept. 2014 n°13-84663);
- quand l'agent a lui-même déposé plainte, l'administration doit l'aider financièrement en lui avançant ou en lui remboursant les honoraires d'avocat (librement choisi par l'agent) et l'ensemble des frais de procédure occasionnés (frais d'expertise, d'huis-

siers, de transport...). Dans certaines conditions, elle peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires demandés par l'avocat de l'agent lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif. Dans ce cas, le règlement du solde incombe à l'agent dans le cadre de ses relations avec son conseil (CAA Paris 19 juin 2012 n°10PA05964). La contestation par l'avocat de cette décision relève de la compétence de la juridiction administrative (TC 13 sept. 2021 n°4226).

A noter : lorsqu'un agent bénéficie de la protection fonctionnelle contre une attaque dont il a fait l'objet, notamment en cas de diffamation, il n'a pas à présenter une nouvelle demande de protection dans le cas où il souhaite répliquer en engageant à son tour des poursuites judiciaires contre ses accusateurs. L'administration ne peut alors lui refuser la prise en charge de ses frais d'avocat dans le cadre de l'action pénale qu'il souhaite intenter puisque la mise en œuvre de cette protection impose à l'administration d'assister son agent, dans l'exercice des poursuites judiciaires qu'il souhaite entreprendre afin de se défendre de façon appropriée contre les attaques dont il fait l'objet, incluant ainsi une éventuelle plainte pour dénonciation calomnieuse (CAA Douai 3 oct. 2023 n°22DA02389).

- en cas de menaces, de violences ou de tout autre acte d'intimidation commis à l'égard d'une personne participant à l'exécution d'une mission de service public, afin d'obtenir pour soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles régissant le fonctionnement de ce service, la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 crée l'obligation pour l'administration de déposer plainte lorsqu'elle a connaissance de tels faits (art. 433-3-1 code pénal).

LES ART. R. 134-1 CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE ET SUIVANTS PRÉCISENT LES CONDITIONS ET LES LIMITES DE LA PRISE EN CHARGE, par la collectivité, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public.

L'administration peut toutefois refuser d'assurer la protection demandée par un agent lorsqu'elle considère que les moyens qu'il met en œuvre sont inappropriés à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire la réparation des attaques subies.

Le refus de l'administration peut se fonder notamment sur :

- la question que l'agent pose au juge ; par exemple, l'administration peut refuser de continuer à assurer la protection d'un fonctionnaire qui pose une question insusceptible d'influer sur la réparation accordée par les juges de l'instance précédente (CE 24 oct. 2005 n°259807) ;
- le caractère manifestement dépourvu de chances de succès des poursuites engagées ; ce motif ne peut justifier le refus d'une administration opposé à un agent de continuer à assurer sa protection, accordée lors des premières étapes d'un contentieux, au moment où ce dernier saisit le juge de cassation d'une question d'application d'une loi utile à sa défense (CE 31 mars 2010 n°318710).

En revanche, l'administration ne peut décider d'accorder la protection fonctionnelle pour des faits de harcèlement moral dans le cadre d'une action contre la collectivité devant le juge administratif et refuser de l'accorder, pour les mêmes faits, dans le cadre d'une action pénale contre les collègues de l'agent, alors même que la plainte a été classée sans suite (TA Rennes 6 juil. 2017 n°1403625).

L'administration peut aussi manifester son appui par le dépôt d'une plainte destinée à corroborer la plainte de l'agent.

UNE OBLIGATION DE RÉPARATION

L'administration doit réparer les différents préjudices que l'agent a pu subir. La protection continue donc d'être due alors même que les attaques ont diminué ou cessé au moment où l'agent demande la protection (CE 18 mars 1994 n°92410).

POUR LES DOMMAGES MATÉRIELS (vandalisme de véhicule, destruction d'objets personnels...): l'indemnisation est immédiate dès lors que l'agent produit les pièces justificatives nécessaires, sans qu'il soit nécessaire d'identifier le ou les auteurs des faits.

POUR LES DOMMAGES CORPORELS ET PERSONNELS :

- lorsque le préjudice ouvre droit à la fois à une réparation au titre des accidents de service et à la réparation au titre de la protection de l'administration, il convient de faire prévaloir les règles d'indemnisation des accidents de service dont le caractère forfaitaire subsiste dans les limites posées par l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juillet 2003 qui prévoit une indemnisation complémentaire des préjudices personnels (CE 4 juil. 2003 n°211106) ; l'agent reste cependant fondé à agir en justice contre son agresseur en vue d'obtenir une réparation complémentaire de tous les dommages corporels et des différents préjudices personnels subis (tels que pretium doloris, troubles dans les conditions d'existence, douleur morale, préjudice esthétique, préjudice d'agrément) ; dans le cadre de la réparation des torts qu'il a subis, l'agent peut

- ainsi avoir droit à l'assistance de l'administration dans la plainte qu'il dépose pour dénonciation calomnieuse (CAA Paris 30 avr. 2013 n°10PA03867);
- l'agent a droit à la réparation intégrale des préjudices causés par les violences qu'il a subies ; il peut ainsi prétendre à être indemnisé de la perte de son traitement et de ses accessoires, excepté les primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions ; il a également droit le cas échéant à la réparation du préjudice découlant de l'arrêt de son activité d'entrepreneur exercée à titre accessoire, pour autant qu'il établisse la réalité de la perte de rémunération (CAA Lyon 28 janv. 2021 n°19LY00117).
 - l'indemnisation au titre de la protection fonctionnelle se limite aux cas non prévus par la législation sur les pensions (CE 16 oct. 1981 n°24977 et n°00161) ; ainsi, dans la mesure où le préjudice moral subi par un agent public à l'occasion d'un accident de service qui a atteint son intégrité physique se distingue du préjudice subi à l'occasion du même accident, du seul fait des injures et outrages proférées à son encontre, les régimes de réparation sont distincts et cumulables (CAA Paris 4 nov. 1999 n°97PA02606).
 - si des injures à caractère racistes dont a été victime un agent dans l'exercice de ses fonctions sont de nature, à elles-seules, à justifier la réparation d'un préjudice moral, l'agent pouvait en outre bénéficier de la réparation du préjudice résultant des répercussions de ces insultes sur son état de santé (TA Cergy-Pontoise 20 sept. 2022 n°2003576).

La protection fonctionnelle n'entraîne pas la substitution de la collectivité publique dont dépend l'agent, pour le paiement des dommages et intérêts accordés par une décision de justice, aux auteurs des préjudices lorsqu'ils sont insolvables ou se soustraiennent à l'exécution de cette décision de justice. Toutefois, la collectivité doit assurer une juste réparation du préjudice subi par l'agent : elle peut donc compléter l'indemnisation accordée ou assurer seule cette indemnisation si l'agent ne parvient pas à se faire indemniser ; dans ce cas, elle détermine le montant à accorder, puisqu'elle n'est pas liée par la décision judiciaire même si elle peut s'en inspirer.

Dès lors qu'elle est soumise à une obligation de réparation du préjudice de l'agent, la collectivité est au nombre des personnes à qui le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions peut réclamer le remboursement de l'indemnité ou de la provision versée à l'agent, dans la limite du montant à la charge de la collectivité.

La collectivité peut obtenir, dans la limite des sommes accordées à son agent, le versement de la somme mise à la charge de l'auteur des dommages.

- soit dans le cadre d'une action directe : la constitution de partie civile devant la juridiction pénale lui permet d'obtenir de l'agresseur le remboursement des sommes versées à l'agent ;
- soit dans le cadre d'une action subrogatoire : la collectivité se substitue alors à l'agent victime pour obtenir ce remboursement par la voie civile.

L'action de la collectivité n'est recevable que si elle a effectivement réparé le préjudice subi par l'agent et qu'elle demande la restitution des sommes ainsi versées. En cas de litige sur l'action en restitution des sommes versées, la juridiction compétente est celle qui a par ailleurs compétence pour connaître de l'action principale de l'agent bénéficiaire de la protection (TC 18 fév. 2013 n°3889). La réparation d'un préjudice au titre de la protection fonctionnelle ne fait pas obstacle à ce que la responsabilité pour faute de l'administration soit engagée vis-à-vis de l'agent à raison des mêmes faits (CE 20 mai 2016 n°387571).

Lorsqu'une infraction engage la responsabilité d'une personne publique dans le cadre de la protection fonctionnelle garantie à ses agents, une plainte avec constitution de partie civile interrompt le cours de la prescription quadriennale de la créance dès lors qu'elle porte sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement de cette créance. Par suite, la procédure en dénonciation calomnieuse avec constitution de partie civile engagée par un agent, qui a abouti à la condamnation définitive des auteurs, doit être regardée comme portant sur le fait générateur, l'existence et le montant de la créance que l'agent estime détenir sur la commune qui l'emploie, au titre de la protection fonctionnelle qui lui est due du fait de la dénonciation calomnieuse dont il a fait l'objet (CE 21 juin 2021 n°437641).

LA PROTECTION DES AYANTS DROIT

Avant la loi n°2016-483 du 20 avril 2016, seul le code de la sécurité intérieure prévoyait le bénéfice de la protection fonctionnelle aux ayants droit d'une certaine catégorie d'agents. Désormais, elle peut s'étendre aux ayants droit de l'ensemble des fonctionnaires.

LE PRINCIPE GÉNÉRAL

Les ayants droit de l'ensemble des fonctionnaires peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle (art. L. 134-7 code général de la fonction publique). En cas d'atteinte à leur intégrité physique, la protection peut être accordée, sur leur demande :

- au conjoint,
- au concubin,
- au partenaire lié par un PACS à l'agent,
- aux enfants,
- aux descendants directs, lorsqu'ils engagent des poursuites civiles ou pénales contre les auteurs d'atteintes volontaires dont ils sont victimes du fait des fonctions exercées par l'agent.

En cas d'atteinte volontaire à la vie du fonctionnaire, la protection peut être accordée, sur leur demande :

- au conjoint,
- au concubin,
- au partenaire lié par un PACS à l'agent, lorsqu'ils engagent une action civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent du fait de ses fonctions.

A défaut d'une action de ces derniers, elle peut bénéficier :

- aux enfants,
- ou à défaut, aux descendants directs engageant une telle action.

La collectivité peut obtenir, dans la limite des sommes accordées au conjoint, au concubin, au partenaire lié au fonctionnaire par un PACS, aux enfants et descendants de l'agent, le versement de la somme mise à la charge de l'auteur des dommages.

Les art. R. 134-1 code général de la fonction publique et suivants précisent les conditions et les limites de la prise en charge, par la collectivité, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par les ayants droit de l'agent.

Lorsque plusieurs agents publics sont décédés à l'occasion d'un même événement ou dans les mêmes circonstances et du fait du ou des mêmes auteurs et que les ayants droit choisissent le même avocat, les sommes figurant sur le compte présenté par cet avocat sont prises en charge par l'employeur public, dans la limite de cinq dossiers correspondant à la même affaire. Ces sommes sont réglées directement à cet avocat.

LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Le code de la sécurité intérieure prévoit que :

- la protection fonctionnelle peut bénéficier aux conjoints, enfants et descendants directs des sapeurs-pompiers professionnels, des agents de police municipale et des gardes-champêtres lorsque, du fait des fonctions de l'agent, les membres de sa famille sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages ;
- elle peut également leur être accordée, sur leur demande, quand l'agent est 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 décédé (art. L. 113-1 code de la sécurité intérieure).

Par ailleurs, les enfants mineurs des agents décédés ou dans l'incapacité de gagner leur vie en raison des blessures reçues dans le cadre d'une agression relevant du dispositif de la protection fonctionnelle peuvent bénéficier d'une "protection particulière", essentiellement sous forme d'aides financières (décr. n°82-337 du 8 avr. 1982).

LA MISE EN OEUVRE DE LA PROTECTION**DEMANDE DE L'AGENT**

La mise en œuvre de la protection s'effectue sur simple demande de l'agent ou de ses ayants droit. La protection peut être accordée sans qu'une demande écrite formalisée lui soit adressée par le bénéficiaire. L'agent mis en cause doit informer la collectivité de toute citation ou assignation qui lui serait délivrée pour des faits survenus au cours ou à l'occasion du service. L'agent victime doit établir l'origine et la matérialité des faits dont il se prévaut (CE 24 fév. 1995 n°112538).

ABSENCE DE DÉLAI

La demande de protection n'est enfermée dans aucun délai ; est ainsi fondée la demande de prise en charge de frais liés à une procédure après un jugement ayant clos celle-ci (CE 9 déc. 2009 n°312483).

AUTORITÉ COMPÉTENTE

La collectivité compétente pour prendre les mesures de protection de l'agent est celle qui l'emploie à la date des faits. La décision d'accorder ou de refuser la protection fonctionnelle à un agent public relève de la compétence de l'autorité territoriale.

Il résulte du principe d'impartialité que le supérieur hiérarchique mis en cause à raison de ses actes ne peut régulièrement statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par son subordonné, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision (CE 29 juin 2020 n°423996).

En conséquence, par exception à sa compétence de principe, le chef de l'exécutif territorial ne peut se prononcer lui-même sur une demande de protection fonctionnelle au titre d'agissements constitutifs de harcèlement mettant sérieusement en cause son propre comportement sans méconnaître le principe d'impartialité. Néanmoins, dans le cas d'espèce, dès lors que l'agent détaché sur un emploi fonctionnel n'a pas présenté de circonstances objectives mettant sérieusement en cause le comportement de l'autorité territoriale, son supérieur hiérarchique, en raison d'actes insusceptibles de se rattacher à l'exercice du pouvoir hiérarchique, cette dernière pouvait se prononcer elle-même sur la demande de protection fonctionnelle sans méconnaître le principe d'impartialité (CAA Nantes 2 fév. 2021 n° 19NT01828).

A noter que lorsque le président d'un CCAS ne peut légalement, sans manquer au principe d'impartialité, se prononcer lui-même sur la demande de protection fonctionnelle dont le CCAS est saisi, l'autorité compétente pour statuer à sa place est le vice-président du CCAS et non le conseil d'administration du centre (CAA Bordeaux 8 mars 2021 n°19BX02457).

Quand l'agent exerce simultanément dans plusieurs collectivités publiques, l'autorité compétente est celle dans laquelle il exerce les fonctions au titre desquelles il fait l'objet de condamnations ou de poursuites (CE 5 avr. 2013 n°349115).

Dans les services d'incendie et de secours, l'autorité compétente pour statuer sur une demande de protection fonctionnelle d'un agent relevant de l'établissement est le président du conseil d'administration, en vertu de son pouvoir de nomination et de son autorité hiérarchique, y compris lorsque la demande émane du directeur départemental adjoint. Une délibération du conseil d'administration déléguant ce pouvoir au bureau ne peut avoir pour effet de limiter la compétence du président, elle ne fait pas grief (CAA Bordeaux 4 avr. 2018 n°16BX02031).

La protection fonctionnelle est aussi accordée aux anciens agents, au titre des faits survenus durant la période où ils étaient en activité.

La collectivité qui employait l'agent à la date des faits est soumise à l'obligation de protection même si l'intéressé n'a plus la qualité d'agent public lorsqu'il demande cette protection (CE 26 juil. 2011 n°336114).

La protection fonctionnelle peut être accordée au titre de faits survenus pendant un mouvement de grève. Il appartient à l'agent public d'établir que les faits dont il a été victime sont en lien avec l'exercice de ses fonctions (CE 22 mai 2017 n°396453).

REFUS D'ACCORDER LA PROTECTION

Lorsque l'administration refuse d'accorder sa protection, sa décision peut être :

- écrite : dans ce cas, le refus doit être motivé et comporter l'indication des délais et voies de recours, ce type de décisions faisant partie de celles qui " refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir " ; cette motivation doit comporter les considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision (art. L. 211-5 code des relations entre le public et l'administration) ;
- implicite : le silence gardé par l'autorité compétente vaut décision implicite de rejet, passé un délai de deux mois.

En outre, il a été considéré qu'une réponse inadaptée de l'administration à une demande de protection peut être assimilée à une décision de rejet implicite (CAA Lyon 3 avr. 2001 n°98LY00960).

Ce dossier est
extrait des fiches
pratiques sur le
statut de la FPT
de la banque
d'information
sur le personnel
BIP du CIG de la
Petite Couronne
de la région île
de France.

Journal du SNUTER-FSU
22 rue Malmaison 93170
BAGNOLET
Tél.: 01 41 63 27 59 /
Mail: contact@snuter-fsu.fr /
Directrice de la Publication:
Béatrice FAUVINET /
Directeur de la Rédaction:
Emmanuel SAMSON /
Conception graphique &
mise en page: Vincent HUET
(huet.vincent@wanadoo.fr) / Régie Publicitaire:
COM D'HABITUDE PUBLICITE
(Clotilde POITEVIN, tél.:
05.55.24.14.03) /
Impression: ENCRE BLEUE
253, Bd de Saint Marcel,
13011 Marseille N° ISSN:
1775-0288 / N° CPPAP:
1015 S 07573 / Dépôt légal:
mars 2025 / prix de vente
au numéro: 1,75 euros à
l'adresse du syndicat.

Le refus par l'administration d'accorder à un fonctionnaire la protection fonctionnelle est susceptible de créer une situation d'urgence justifiant un référé suspension (tel que prévu à l'article L. 521-1 du code de justice administrative art. L. 521-1 code de justice administrative), par exemple lorsque le coût de la procédure exposerait cet agent à des dépenses auxquelles il ne serait pas en mesure de faire face et compromettrait ainsi la possibilité pour lui d'assurer sa défense dans des conditions satisfaisantes. L'agent peut donc, s'il y a un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus de l'administration, saisir le juge des référés afin qu'il suspende cette décision et prescrive le réexamen de la demande (CE 18 sept. 2003 n°259772).

FORME DE LA PROTECTION

La forme que doit revêtir la protection statutaire est laissée à l'appréciation de l'administration : elle dispose de toute liberté quant au choix des moyens à mettre en œuvre pour assurer cette protection.

Ainsi, la protection fonctionnelle due à un agent victime de diffamations par voie de presse peut le cas échéant, parmi d'autres modalités, prendre la forme de l'exercice d'un droit de réponse adressé par l'administration au média en cause ou par l'agent diffamé lui-même dûment autorisé à cette fin par son administration. Il appartient à l'administration d'apprécier si, compte tenu du contexte, l'exercice d'un tel droit de réponse est la modalité appropriée pour assurer la protection qu'elle doit à son agent (CE 24 juil. 2019 n°430253).

La seule circonstance que l'administration ne mette pas en œuvre une mesure de protection déterminée demandée par l'agent ne s'analyse pas, en elle-même, comme un retrait de la décision accordant le bénéfice de la protection (CE 12 oct. 2021 n°438362).

L'agent qui estimerait que les mesures de protection engagées par son administration sont insuffisantes peut former un recours devant la juridiction administrative. A l'occasion d'un tel recours, la cour administrative d'appel de Paris a estimé que l'administration avait mis en œuvre une protection appropriée en prenant à sa charge les frais de justice exposés dans une instance pénale par un fonctionnaire victime d'appels téléphoniques anonymes nocturnes et en engageant une procédure disciplinaire à l'encontre du fonctionnaire auteur de ces agissements (CAA Paris 25 avr. 1996 n°95PA00639).

Dans le même sens, il a été jugé qu'une administration ne s'était pas méprise sur la portée de la demande de protection fonctionnelle dont elle avait été saisie en accordant à l'agent le principe de cette protection, en mettant fin à la subordination hiérarchique de la personne visée dans sa plainte mais en refusant la prise en charge de ses frais d'avocat, dès lors que ce dernier s'était borné à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle sans autre précision (CAA Nancy 13 juil. 2022 n°21NC02778).

FIN DE LA PROTECTION :

La décision accordant la protection ne peut être assortie d'une condition suspensive ou résolutoire (prévoyant par exemple qu'elle sera annulée si tel événement survient) (CE 14 mars 2008 n°283943).

Elle est constitue une décision créatrice de droits et ne peut donc, sauf si elle a été obtenue par fraude, être légalement retirée plus de quatre mois après sa signature, même si l'existence d'une faute personnelle est alors révélée (CE 14 mars 2008 n°283943). En revanche, l'administration peut mettre fin pour l'avenir (abrogation) à sa décision d'octroi de la protection fonctionnelle si elle constate postérieurement à sa décision, sous le contrôle du juge, l'existence d'une faute personnelle (CE 14 mars 2008 n°283943) et, plus largement, si elle constate, à la lumière d'éléments nouvellement portés à sa connaissance, que les conditions de la protection fonctionnelle n'étaient pas réunies ou ne le sont plus, notamment s'ils révèlent l'existence d'une faute personnelle ou que les faits allégués à l'appui de la demande de protection ne sont pas établis (CE 1er oct. 2018 n°412897).

Toutefois, dans le cadre d'une demande de protection fonctionnelle présentée pour des faits de harcèlement moral, une décision juridictionnelle non définitive qui ne retient pas la qualification de harcèlement ne suffit pas, par elle-même, à justifier qu'il soit mis fin à la protection fonctionnelle. L'administration peut cependant réexaminer sa position et mettre fin à la protection si elle estime, sous le contrôle du juge, que les éléments révélés par l'instance et nouvellement portés à sa connaissance, permettent de regarder les agissements de harcèlement allégués comme n'étant pas établis (CE 1er oct. 2018 n°412897).