

## NOTE D'INFORMATION



# La protection fonctionnelle des agents territoriaux

Introduction	2
<b><u>1. Le cadre de la protection fonctionnelle</u></b>	<b>3</b>
1.1. La protection de l'agent mis en cause	3
1.2. La protection de l'agent victime d'agissements	9
1.3. La protection des ayants-droit	11
<b><u>2. La procédure de la protection fonctionnelle</u></b>	<b>13</b>
2.1. Les différentes étapes de la procédure	13
2.1.1. La demande de l'agent	13
2.1.2. L'autorité compétente	15
2.1.3. La décision d'accorder ou de refuser la protection fonctionnelle	17
2.2. La forme de la protection fonctionnelle	22
2.2.1. Les mesures de protection de l'agent mis en cause	22
2.2.2. Les mesures de protection de l'agent victime d'agissements	25
2.3. La fin de la protection fonctionnelle	31
Modèles mis à disposition	31



# Introduction

Selon l'article L. 134-1 du Code général de la fonction publique,

*« L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public bénéficie, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, d'une **protection organisée par la collectivité publique** qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire, dans les conditions prévues au présent chapitre ».*

## ❖ Quelles sont les personnes concernées ?

<u>BÉNÉFICIAIRES</u>	<u>NON BÉNÉFICIAIRES</u>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) et agents contractuels de droit public<sup>1</sup> ;</li><li>▪ Les anciens fonctionnaires (titulaires et stagiaires) et agents contractuels de droit public employés au moment des faits<sup>2</sup> ;</li><li>▪ Les collaborateurs occasionnels du service public<sup>3</sup> ;</li><li>▪ Les vacataires<sup>4</sup> ;</li><li>▪ Les fonctionnaires placés hors de leur collectivité d'origine<sup>5</sup> ;</li><li>▪ Les ayants-droit<sup>6</sup> ;</li><li>▪ Les sapeurs-pompiers professionnels, policiers municipaux et gardes champêtres<sup>7</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les agents contractuels de droit privé.</li></ul>

<sup>1</sup> Articles L. 134-1 et L. 7 du Code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> Article L. 134-1 du Code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, 13 janvier 2017, n° 386799.

<sup>4</sup> DGAFP, La protection fonctionnelle des agents publics, 2024.

<sup>5</sup> Circulaire du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat.

<sup>6</sup> Article L. 134-7 du Code général de la fonction publique.

<sup>7</sup> Article L. 134-11 du Code général de la fonction publique ; article L. 113-1 du Code de la sécurité intérieure.

# 1. Le cadre de la protection fonctionnelle

## 1.1. La protection de l'agent mis en cause

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 de faute de service.

❖ Quelle est la différence entre une faute personnelle et une faute de service ? Quelles sont les incidences ?

De manière générale, **une faute se définit comme un manquement à une obligation qui, lorsqu'il cause un préjudice à autrui, doit être réparé**. Il peut s'agir de fautes dans le cadre des activités de réglementation (adoption d'une décision illégale, absence ou insuffisance d'une décision) ou dans la production des services publics (fonctionnement anormal du service, faits de violence, etc.).

Afin de déterminer à qui l'on impute la faute, **les juges distinguent la faute personnelle et la faute de service**<sup>8</sup>. Selon la formule du commissaire du Gouvernement Édouard Lafferrière, la faute personnelle « *révèle l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences* », tandis que la faute de service est une faute « *impersonnelle révélant un administrateur plus ou moins sujet à erreur* »<sup>9</sup>. La qualification de la faute est opérée au cas par cas par les juges.

La **faute de service**, d'une part, est l'hypothèse la plus fréquente. Il s'agit de la faute commise par l'agent dans le cadre de ses fonctions. Elle est imputable au service, ce qui signifie que la victime doit engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif. A défaut, l'administration doit couvrir ses agents de toute condamnation prononcée contre eux à raison d'une faute de service en application des articles L. 134-2 et L. 134-3 du Code général de la fonction publique.

La **faute personnelle**, d'autre part, est imputable à l'agent, ce qui signifie que la victime doit engager la responsabilité civile de l'agent devant le juge judiciaire. Il ne bénéficie pas, dans ce cas, du droit à la protection fonctionnelle de son administration. La faute personnelle est moins facile à identifier, car elle recouvre trois hypothèses :

- **Faute commise en-dehors du service et dépourvue de tout lien avec celui-ci** : il s'agit d'une faute commise par l'agent dans sa vie privée, sans rapport avec sa profession. C'est l'exemple d'un accident de la circulation provoqué par un agent avec son véhicule personnel en-dehors

<sup>8</sup> Tribunal des conflits, 30 juillet 1873, n° 00035, dit « Pelletier ».

<sup>9</sup> E. Lafferrière, concl. sur Tribunal des conflits, 5 mai 1877, n° 00095.

d'une mission<sup>10</sup> ou de l'incendie provoqué par un pompier bénévole quand bien même il aurait acquis certaines connaissances dans le cadre de ses fonctions<sup>11</sup>.

- **Faute intentionnelle commise dans le cadre du service, mais détachable de celui-ci** : cette hypothèse recouvre plusieurs situations :
  - L'agent poursuit un intérêt privé, comme un détournement de fonds<sup>12</sup> ;
  - L'agent fait preuve d'une intention malveillante<sup>13</sup> ;
  - L'agent commet une faute d'une extrême gravité (laissée à l'appréciation du juge administratif)<sup>14</sup> ;
  - L'agent fait preuve d'un excès de comportement tel qu'un état d'ébriété<sup>15</sup>.
- **Faute commise en-dehors du service, mais non dépourvue de tout lien avec celui-ci** : il s'agit d'une faute involontaire survenue en-dehors du service, mais rendue possible par l'utilisation des moyens du service. C'est l'exemple notamment des accidents commis en-dehors du service avec l'arme de service<sup>16</sup> ou un véhicule de service.

**En résumé :**



<sup>10</sup> Conseil d'Etat, 3 décembre 2004, n° 260786.

<sup>11</sup> Conseil d'Etat, 13 mai 1991, n° 82316.

<sup>12</sup> Conseil d'Etat, 21 avril 1937, n° 54964.

<sup>13</sup> Tribunal des conflits, 14 janvier 1980, n° 02154.

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, avis, 12 avril 2002, n° 238689.

<sup>15</sup> Conseil d'Etat, 9 octobre 1974, n° 90999.

<sup>16</sup> Conseil d'Etat, 26 octobre 1973, n° 81977.

Mais l'application de ce principe peut rencontrer **plusieurs difficultés** : conflit de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire (qui peuvent se déclarer tout deux compétents ou non compétents), risque d'insolvabilité de l'agent, recours multiples lorsque le préjudice résulte d'une faute personnelle et d'une faute de service, etc.

Ainsi, dans un mouvement de simplification, favorable à la victime, les juges ont tempéré ce principe au moyen des concours de responsabilités :

- **Cumul de fautes** : c'est lorsque le préjudice est causé par la **conjonction de deux faits, l'un constituant une faute personnelle et l'autre une faute de service**. Le Conseil d'Etat a statué sur cette situation dans un arrêt de 1911.

→ En l'espèce, un usager se trouvait dans un bureau de poste dont les portes de sortie ont été fermées avant l'heure réglementaire. Sur invitation d'un agent et à défaut d'autres issues, il est sorti par une partie du bureau réservée au personnel après expulsion brutale d'agents. Selon le Conseil d'Etat, « *quelle que soit la responsabilité personnelle encourue par les agents, auteurs de l'expulsion, [l'accident doit être attribué] au mauvais fonctionnement du service public* »<sup>17</sup>. Dans cette affaire, l'expulsion brutale relève d'une faute personnelle et la fermeture anticipée du bureau de poste d'une faute de service.

- **Cumul de responsabilités** : c'est lorsque le préjudice est causé par une **faute personnelle commise dans le cadre du service, mais exclusive de toute faute de service**. Le Conseil d'Etat a statué sur cette situation dans un arrêt de 1918.

→ En l'espèce, un promeneur a été blessé par une balle provenant d'un tir installé sur l'autre rive de la rivière. Les requérants ont obtenu des tribunaux civils la réparation intégrale du préjudice par la condamnation du maire pour faute personnelle. Mais selon le Conseil d'Etat, cela « *ne saurait avoir pour conséquence de priver la victime de l'accident du droit de poursuivre directement, contre la personne publique qui a la gestion du service incriminé, la réparation du préjudice souffert* »<sup>18</sup>.

Cette solution a été étendue par le Conseil d'Etat en 1949 aux **fautes personnelles commises en-dehors du service, mais non dépourvues de tout lien avec celui-ci**.

→ En l'espèce, le conducteur d'un camion militaire a démolé un pan de mur après avoir perdu le contrôle du véhicule ; or, il s'était écarté de sa mission pour aller voir sa famille<sup>19</sup>. Il s'agit donc d'une faute personnelle, mais rendue possible par un moyen du service : le camion militaire.

---

<sup>17</sup> Conseil d'Etat, 3 février 1911, n° 34922, dit « Anguet ».

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, 26 juillet 1918, n° 49595 et 55240, dit « Époux Lemonnier ».

<sup>19</sup> Conseil d'Etat, 18 novembre 1949, n° 91864, dit « Dlle Mimeur ».

### A retenir

La victime **doit** engager la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire en cas de faute personnelle commise en-dehors du service et dépourvue de tout lien avec le service.

La victime **doit** engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif en cas de faute de service.

La victime **peut** engager la responsabilité de l'agent devant le juge judiciaire, ou la responsabilité de l'administration devant le juge administratif, ou les deux en cas de : faute personnelle cumulée à une faute de service ; faute personnelle commise dans le service ; faute personnelle commise en-dehors du service, mais non dépourvue de tout lien avec le service.

En pratique, il peut donc arriver qu'un agent soit mis en cause en raison de faits liés à l'exercice de ses fonctions. Ce peut être devant les juridictions judiciaires, devant les juridictions pénales ou devant d'autres instances. La protection est différente selon la situation.

### ❖ Comment l'agent est-il protégé lorsqu'il est mis en cause en raison de faits liés à l'exercice de ses fonctions devant les juridictions judiciaires ?

Selon l'article L. 134-2 du Code général de la fonction publique,

*« Sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile de l'agent public ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions ».*

De plus, selon l'article L. 134-3 du Code général de la fonction publique,

*« Lorsque l'agent public a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à l'agent public, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui ».*

**Par principe, l'agent ne peut pas être poursuivi devant les juridictions judiciaires pour une faute de service.**

Si cette situation se présente, la collectivité doit **couvrir l'agent des condamnations civiles prononcées contre lui**, mais aussi **prendre en charge l'ensemble des frais de cette instance**<sup>20</sup>. Une action récursoire peut alors être mise en place. C'est la situation dans laquelle l'agent, qui a été condamné par le juge judiciaire pour une faute de service, souhaite se retourner contre son administration. Cette action est envisageable dans deux hypothèses :

- **Lorsque le préjudice ne résulte que d'une faute de service.** Cela signifie que le juge judiciaire n'a pas correctement qualifié la faute et aucun conflit de compétence n'a été élevé. Dans ce cas, l'agent se voit rembourser l'intégralité des sommes versées.
- **Lorsque le préjudice résulte du cumul d'une faute personnelle et d'une faute de service**<sup>21</sup>. Selon le Conseil d'Etat, « *la contribution finale de l'administration et de l'agent à la charge des réparations doit être réglée par le juge administratif compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives constatées dans chaque espèce* ». En l'espèce, un agent de l'Etat avait causé un accident en conduisant en état d'ébriété, ce qui constitue une faute personnelle. Mais le juge avait également retenu une faute de service : le mauvais état des freins du véhicule. Dans ce cas, l'agent se voit rembourser la moitié des sommes versées.

**A l'inverse, elle n'est pas applicable lorsque le préjudice provient exclusivement d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.**

#### ❖ Comment l'agent est-il protégé lorsqu'il fait l'objet de poursuites pénales ?

Selon l'article L. 134-4 du Code général de la fonction publique,

*« Lorsque l'agent public fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection.*

*L'agent public entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection.*

*La collectivité publique est également tenue de protéger l'agent public qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale ».*

La protection est due **lorsque l'agent est poursuivi pénalement pour des faits qui ne sont pas constitutifs d'une faute personnelle**. Le fait que l'autorité territoriale soit à l'initiative des poursuites pénales n'est pas de nature à la dispenser de l'obligation de protection<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Conseil d'Etat, 8 juillet 2020, n° 427002.

<sup>21</sup> Conseil d'Etat, 28 juillet 1951, n° 04032, dit « Delville ».

<sup>22</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 15 juillet 2003, n° 99LY02659.

Cette protection est également accordée à l'agent : **entendu en qualité de témoin assisté, placé en garde à vue ou qui se voit proposer une mesure de composition pénale**. Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution. Ainsi, dans l'attente d'une nouvelle loi ou jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2025, la collectivité doit aussi protéger les agents entendus sous le régime de l'audition libre<sup>23</sup>.

### ❖ Comment l'agent est-il protégé lorsqu'il est mis en cause devant d'autres instances ?

Le Code général de la fonction publique mentionne expressément les poursuites devant les juridictions judiciaires (article L. 134-2) et les poursuites pénales (article L. 134-4). La question se pose donc de savoir si la protection fonctionnelle ne vaut que devant les juridictions judiciaires (civiles et pénales) ou devant d'autres instances. Les juges ont eu l'occasion d'apporter des précisions intéressantes.

- **Devant les juridictions administratives** : selon le Conseil d'Etat, « *l'instance engagée par un agent devant une juridiction administrative, relative à des faits ouvrant droit au bénéfice de la protection fonctionnelle doit être regardée comme entrant dans les prévisions de l'article L. 134-12 du Code général de la fonction publique* ». Ainsi, les frais d'avocat exposés par l'agent devant les juridictions administratives sont pris en charge par l'employeur au titre de la protection fonctionnelle (sauf dans le cas où l'agent conteste devant la juridiction administrative une sanction disciplinaire à son encontre, voir ci-après)<sup>24</sup>.
- **Devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes** : selon le Conseil d'Etat, la protection fonctionnelle ne peut pas être accordée à un agent qui fait l'objet d'une procédure devant cette chambre dans le cadre du régime de responsabilité des gestionnaires publics<sup>25</sup>. Il considère que les amendes infligées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale. Il est toutefois loisible à l'administration d'apporter à l'agent un soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense.
- **Devant le conseil de discipline** : selon le Conseil d'Etat, les dispositions relatives à la protection fonctionnelle « *n'ont ni pour objet, ni pour effet d'ouvrir droit à la prise en charge par l'Etat des frais qu'un fonctionnaire peut engager pour sa défense dans le cadre d'une procédure disciplinaire diligentée à son encontre par l'autorité hiérarchique dont il relève ou des frais qu'il expose pour contester devant la juridiction administrative une sanction disciplinaire prise à son encontre* »<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Conseil constitutionnel, 4 juillet 2024, n° 2024-1098 QPC.

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, 7 février 2025, n° 495551.

<sup>25</sup> Conseil d'Etat, 29 janvier 2025, n° 497840.

<sup>26</sup> Conseil d'Etat, 9 décembre 2009, n° 312483.

## 1.2. La protection de l'agent victime d'agissements

Selon l'article L. 134-5 du Code général de la fonction publique,

*« La collectivité publique est tenue de protéger l'agent public contre les atteintes volontaires à l'intégrité de sa personne, les violences et 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.*

*Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ».*

---

### ❖ Quels sont les agissements pour lesquels l'agent victime est protégé ?

L'article L. 134-5 du Code général de la fonction publique énumère plusieurs agissements : **atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, violences, agissements constitutifs de harcèlement, menaces, injures, diffamations et outrages.**

Selon une réponse ministérielle du 6 février 2025<sup>27</sup>, la liste des situations qui ouvrent droit à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle telle que fixée à l'article L. 134-5 du Code n'est pas limitative. De manière générale, la protection est due par la collectivité publique à ses agents lorsqu'ils sont **victimes d'une attaque quelle qu'en soit la nature à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.**

Ainsi, les infractions suivantes peuvent donner lieu à l'octroi de la protection fonctionnelle bien qu'elles ne soient pas mentionnées à l'article L. 134-5 : le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout acte d'intimidation à l'égard de toute 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 qui régissent le fonctionnement dudit service ; le fait de mettre en danger autrui par diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne aux fins de l'exposer à un risque d'atteinte à la personne ou aux biens, aggravé lorsque cette personne est dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public.

De plus, cette protection s'applique lorsque l'agent 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**<sup>28</sup>. Elle peut s'appliquer en cas d'**atteinte aux biens**, par exemple aux véhicules.

---

<sup>27</sup> Réponse ministérielle du 6 février 2025 à la question n° 01401 du 10 octobre 2024 (JO Sénat du 6 février 2025, p. 420).

<sup>28</sup> Conseil d'Etat, 7 juin 2024, n° 476196.

## ❖ Quelle est la forme de ces agissements ?

Il peut s'agir de **toute forme d'agissements** (physiques, écrites ou verbales) provenant de personnes privées, d'usagers du service public ou d'autres agents. L'agissement doit toutefois être volontaire<sup>29</sup>.

### Exemples d'agissements justifiant l'octroi de la protection fonctionnelle :

- ❖ L'agent pris à partie par voie de presse par des organisations syndicales (*Conseil d'Etat, 17 janvier 1996, n° 128950*)
- ❖ L'agent qui fait l'objet d'appréciations diffamatoires dans un ouvrage (*Conseil d'Etat, 14 février 1975, n° 87730*)
- ❖ L'agent qui subit des agissements répétés de harcèlement moral (*Conseil d'Etat, 12 mars 2010, n° 308974*)
- ❖ L'agent qui fait l'objet de propos diffamatoires publiés par une organisation politique sur Facebook (*CAA Paris, 20 juin 2025, n° 24PA01815*)
- ❖ L'agent qui subit des faits de harcèlement moral en raison d'un conflit de service non résolu (le défaut de mesures managériales pertinentes a alimenté les situations de tensions et, loin d'y mettre un terme, ont conduit à leur renforcement) (*CAA Paris, 5 décembre 2024, n° 23PA00138*)

### Exemples d'agissements ne justifiant pas l'octroi de la protection fonctionnelle

- ❖ L'agent qui fait l'objet de critiques qui ne constituent pas une attaque (*Conseil d'Etat, 24 février 1995, n° 112538*)
- ❖ L'agent qui fait l'objet de propos relevant d'un langage vulgaire (*Conseil d'Etat, 17 décembre 2008, n° 300346*)
- ❖ L'agent qui a eu des rappels à l'ordre et des remarques de ses supérieurs hiérarchiques, qu'il considère comme humiliants et injurieux, alors que ces propos sont justifiés par sa manière de servir particulièrement désinvolte et défiante à l'égard de sa hiérarchie, son refus de suivre certaines instructions et son comportement inadapté à l'égard de collègues et usagers (*CAA Bordeaux, 3 juillet 2024, n° 22BX01097*)

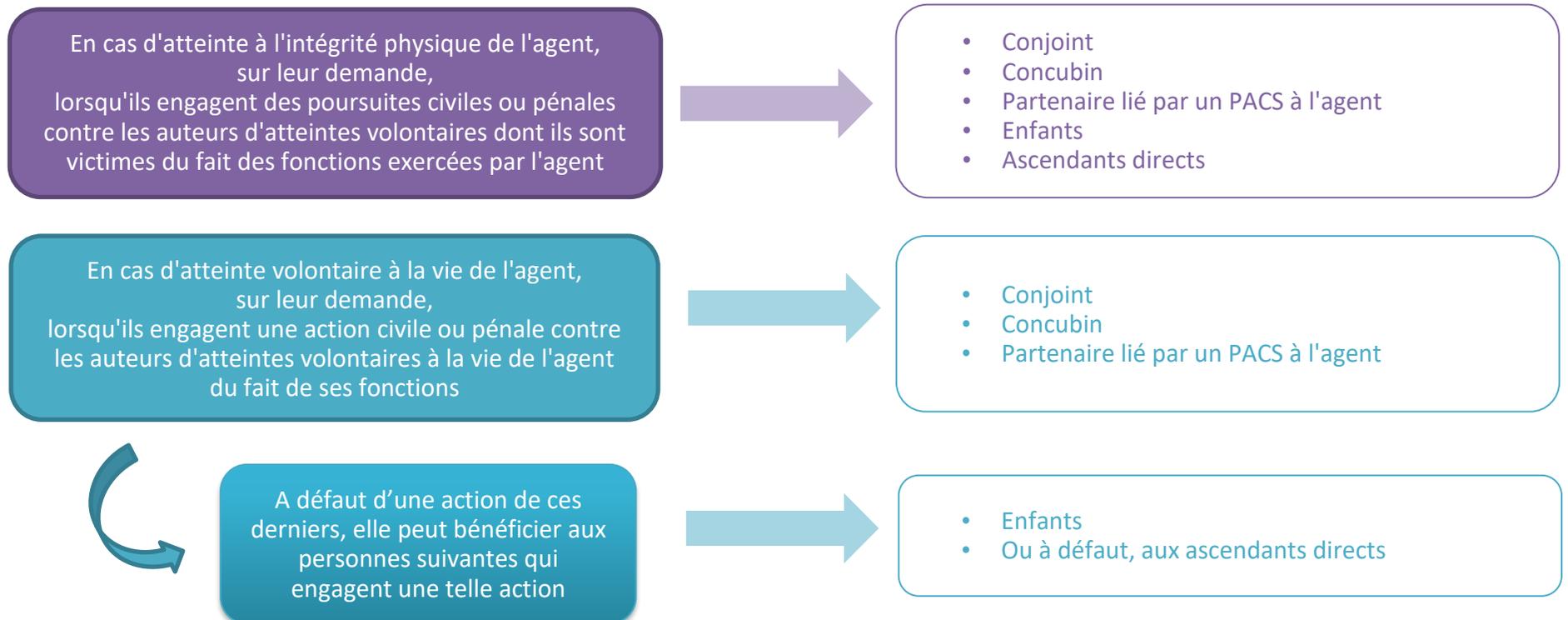
<sup>29</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 8 septembre 2020, n° 18LY01220.

### 1.3. La protection des ayants-droit

❖ Quelles sont les modalités générales de protection des ayants-droit ?

Selon l'article L. 134-7 du Code général de la fonction publique,

*« La protection de la collectivité publique peut être accordée, sur leur demande, au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité à l'agent public, à ses enfants et à ses ascendants directs pour les 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 l'agent public. La protection de la collectivité publique peut être également accordée, sur leur demande, au conjoint, au concubin ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'atteintes volontaires à la vie de l'agent public du fait des fonctions exercées par celui-ci. En l'absence d'action engagée par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, la protection de la collectivité publique peut être accordée aux enfants ou, à défaut, aux ascendants directs de l'agent public qui engagent une telle action ».*



Ainsi, il a été jugé que la veuve d'un agent qui a mis fin à ses jours sur son lieu de travail durant son service ne peut bénéficier de la protection fonctionnelle que dans l'hypothèse où son conjoint aurait été victime d'atteintes volontaires à sa vie du fait de l'exercice de ses fonctions<sup>30</sup>.

### ❖ Quelles sont les modalités particulières de protection des ayants-droit ?

Selon l'article R. 134-9 du Code général de la fonction publique, lorsque **plusieurs agents publics sont décédés** à l'occasion d'un même évènement 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 l'avocat.

L'article L. 113-1 du Code de la sécurité intérieure prévoit deux dispositifs particuliers :

- La protection fonctionnelle peut bénéficier aux **conjoint, enfants et ascendants directs des sapeurs-pompier 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**.
- La protection fonctionnelle peut 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.

Le décret n° 82-337 du 8 avril 1982 accorde une **protection particulière** :

- **Aux enfants mineurs des agents publics décédés des suites d'une blessure reçue ou disparus dans l'accomplissement d'une mission** ayant comporté des risques particuliers ou ayant donné lieu à un acte d'agression ;
- **Aux enfants mineurs des agents publics lorsque ceux-ci sont dans l'incapacité de gagner leur vie par le travail en raison des blessures reçues dans les mêmes circonstances.**

Cette protection revêt essentiellement la forme d'aides financières destinées à assurer l'entretien et l'éducation des enfants bénéficiaires.

---

<sup>30</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 14 mars 2025, n° 24MA00397.

## 2. La mise en œuvre de la protection fonctionnelle

### 2.1. Les différentes étapes de la procédure



#### 2.1.1. La demande de l'agent

##### ❖ La demande de l'agent est-elle obligatoire ?

Pour bénéficier de la protection fonctionnelle, l'agent doit en faire la demande. Il existe toutefois des exceptions :

- Selon l'article L. 134-6 du Code général de la fonction publique, « *Lorsqu'elle est informée, par quelque moyen que ce soit, de l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent public, la collectivité publique prend, 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* ». Selon la DGAFP<sup>31</sup>, les mesures peuvent être les suivantes : entretien individualisé, prise en charge médicale, information des forces de police ou de gendarmerie, saisine du procureur de la République pour l'aviser de faits susceptibles de constituer un délit au sens de l'article 40 du Code de procédure pénale, signalement sur la plateforme PHAROS, signalement auprès d'un hébergeur d'un contenu manifestement illicite, etc.
- Quand bien même l'agent n'aurait pas formellement sollicité 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<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> DGAFP, La protection fonctionnelle des agents publics, 2024.

<sup>32</sup> Cour administrative d'appel de Toulouse, 13 septembre 2022, n° 20TL03555.

## ❖ Comment l'agent doit-il faire sa demande de protection fonctionnelle ?

L'agent doit faire parvenir une **demande écrite, motivée**, comportant toutes les précisions utiles sur les faits ou les poursuites pour lesquels il demande la protection fonctionnelle, notamment les documents établissant le lien entre les attaques et les fonctions qu'il exerce.

L'agent doit en faire **expressément** la demande : ainsi, le fait que l'agent ait joint à sa demande, formulée uniquement pour une instance juridictionnelle susceptible d'être introduite à la suite de la plainte d'un usager, une plainte pour diffamation, ne permet pas de considérer que cette demande était présentée sur ce fondement. La collectivité n'avait donc pas à accorder la protection fonctionnelle<sup>33</sup>.

Plus précisément, concernant l'agent :

- **Mis en cause** : il 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.
- **Victime d'agissements** : il doit établir l'origine et la matérialité des faits dont il se prévaut<sup>34</sup>. Toutefois, l'administration ne peut pas refuser l'octroi de la protection fonctionnelle au motif qu'il n'a pas accompagné sa demande d'un dépôt de plainte, dès lors que le bénéfice de la protection n'est pas subordonné à une telle démarche<sup>35</sup>.

## ❖ Sous quel délai l'agent doit-il faire une demande ?

Les textes ne prévoient pas de délai. Mais il convient **de respecter un délai raisonnable**. Par exemple, l'autorité territoriale peut estimer qu'il n'y a pas lieu d'accorder la protection fonctionnelle lorsque l'agent n'a aucune chance de voir prospérer la procédure contentieuse, notamment dans l'hypothèse où les faits qu'il dénonce sont trop anciens et donc prescrits<sup>36</sup>.

La DGAFP précise que si aucun texte n'encadre le délai dans lequel la demande doit être déposée, il est préférable de la formuler **en même temps que le dépôt de plainte en cas d'attaque ou dès que l'agent a connaissance du déclenchement de poursuites civiles ou pénales à son encontre ou de toute mesure susceptible d'être prise à son encontre en amont du déclenchement de poursuites pénales** (audition en vue d'un placement en garde à vue, placement sous le statut de témoin assisté, etc.)<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 19 mars 2021, n° 20PA01082.

<sup>34</sup> Conseil d'Etat, 24 février 1995, n° 112538.

<sup>35</sup> Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 janvier 2025, n° 2403320.

<sup>36</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 décembre 2024, n° 23BX00538.

<sup>37</sup> DGAFP, La protection fonctionnelle des agents publics, 2024.

## 2.1.2. L'autorité compétente

### ❖ Au sein de la collectivité, qui est compétent pour statuer sur une demande de protection fonctionnelle ?

La décision d'accorder ou de refuser la protection fonctionnelle à un agent relève de la **compétence de l'autorité territoriale**, c'est-à-dire le maire ou le président de la structure<sup>38</sup>. C'est un autre régime juridique qui s'applique aux élus, pour lesquels la compétence revient à l'organe délibérant<sup>39</sup>.

Cependant, dans certains cas, pour garantir le principe d'impartialité et éviter un conflit d'intérêts, l'autorité territoriale doit se **déporter**. En effet, selon la Cour administrative d'appel de Paris, il résulte « *du principe d'impartialité que le supérieur hiérarchique mis en cause à raison d'actes insusceptibles, à les supposer avérés, de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique ne peut régulièrement, quand bien même il serait en principe l'autorité compétente pour prendre une telle décision, statuer sur la demande de protection fonctionnelle présentée pour ce motif par son subordonné* »<sup>40</sup>. Ce déport doit respecter plusieurs dispositions :

- Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 : « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation : [...] les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions* ».
- Article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 : « *Lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'elles agissent en vertu de leurs pouvoirs propres ou par délégation de l'organe délibérant, [ces personnes] prennent un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences et désignent, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de les suppléer* ».

Dans cette situation, le Maire, autorité territoriale, peut transmettre la demande de protection fonctionnelle à **l'un de ses adjoints ou à l'un des conseillers municipaux**. Il ne peut toutefois pas la transmettre à l'organe délibérant<sup>41</sup>.

Le déport vaut lorsque les faits, avérés, excèdent l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Dès lors que l'agent n'a pas présenté de circonstances objectives mettant sérieusement en cause le comportement de l'autorité territoriale en raison d'actes insusceptibles de se rattacher à l'exercice du pouvoir hiérarchique, cette dernière peut se prononcer elle-même sur la demande de protection sans méconnaître le principe d'impartialité<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Tribunal administratif de Montreuil, 17 novembre 2015, n° 1501441. Cour administrative d'appel de Lyon, 26 avril 2018, n° 16LY02029.

<sup>39</sup> Article L. 2123-34 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>40</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 26 janvier 2024, n° 22PA04963.

<sup>41</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 mars 2021, n° 19BX02457.

<sup>42</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, 2 février 2021, n° 19NT01828.

## ❖ Qui est compétent lorsque l'agent est employé par plusieurs collectivités ?

Selon le Conseil d'Etat, « lorsque cet agent public exerce simultanément des fonctions dans plusieurs collectivités publiques, la collectivité publique à laquelle il incombe d'assurer sa protection fonctionnelle est **celle dans laquelle il exerce les fonctions au titre desquelles il a fait l'objet de condamnations civiles ou de poursuites pénales** » ou a été victime d'agissements<sup>43</sup>.

Dans le cadre d'une **mise à disposition**, c'est en principe la collectivité d'accueil qui est compétente. Mais, dans certains cas, il arrive que la collectivité d'origine soit compétente : par exemple, lorsque l'agent demande à bénéficier de la protection fonctionnelle à la suite de mesures de représailles, après avoir signalé des irrégularités comptables, dès lors que c'est sa collectivité d'origine qui est en cause<sup>44</sup>.

Selon la circulaire du 5 mai 2008<sup>45</sup>, les agents placés en **disponibilité, détachés ou mis à la disposition d'un organisme privé** peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle si cette demande résulte de faits qui ont été commis dans l'exercice de leurs fonctions au sein d'un organisme public ou que leur responsabilité a été mise en cause alors qu'ils agissaient en qualité d'agent public. A l'inverse, ils ne peuvent pas bénéficier de la protection fonctionnelle si les faits à l'origine de leur demande se rattachent aux activités exercées hors de l'administration, pour le compte d'un organisme privé, et ce quelle que soit par ailleurs leur position statutaire. C'est ainsi que le juge a considéré qu'un agent public ne peut pas bénéficier de la protection fonctionnelle pour des faits qui se sont déroulés alors qu'il était mis à disposition d'une association de droit privé<sup>46</sup>.

## ❖ La collectivité est-elle compétente lorsque l'agent ne fait plus partie des effectifs ?

Selon l'article L. 134-1 du Code général de la fonction publique, la collectivité compétente pour prendre des mesures de protection est **celle qui emploie l'agent à la date des faits en cause**. Cela vaut quand bien même l'agent :

- Ne travaillerait plus dans la collectivité (mutation par exemple)<sup>47</sup> ;
- N'aurait plus la qualité d'agent public au moment de sa demande (non-renouvellement de contrat par exemple)<sup>48</sup> ;
- Serait retraité<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Conseil d'Etat, 5 avril 2013, n° 349115.

<sup>44</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 31 décembre 2024, n° 23PA00592.

<sup>45</sup> Circulaire du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat.

<sup>46</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 16 mai 2024, n° 22PA02300.

<sup>47</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 20 juin 2025, n° 24PA01815.

<sup>48</sup> Conseil d'Etat, 26 juillet 2011, n° 336114.

<sup>49</sup> Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 janvier 2025, n° 2403320.

### 2.1.3. La décision d'accorder ou de refuser la protection fonctionnelle

#### ❖ Sous quelles conditions l'autorité territoriale peut-elle accorder la protection fonctionnelle ?

La décision d'accorder ou non la protection fonctionnelle à la suite de la demande d'un agent incombe à l'autorité territoriale. Il lui revient alors d'apprécier la demande, en tenant compte de différents éléments. Une attention particulière doit être apportée aux éléments suivants :

- **La protection fonctionnelle n'est due qu'à raison de faits liés à l'exercice par des agents de leurs fonctions dans une collectivité publique<sup>50</sup>.** Ainsi, il doit exister un lien de causalité entre le fait générateur et les fonctions publiques exercées par l'agent.

#### Exemples de situations justifiant l'octroi de la protection fonctionnelle :

- ❖ L'agent menacé de mort alors qu'il fait ses courses par un individu auquel il a eu affaire dans l'exercice de ses fonctions (*CAA Paris, 1<sup>er</sup> octobre 2004, n° 01PA00033*)
- ❖ L'agent victime d'agissements de harcèlement moral alors qu'il se trouvait en congé de longue durée à la date des agissements et de la présentation de sa demande de protection fonctionnelle (*Conseil d'Etat, 16 mai 2012, n° 340278*)
- ❖ L'agent victime de faits survenus pendant un mouvement de grève lorsque ces faits sont en lien avec l'exercice de ses fonctions (*Conseil d'Etat, 22 mai 2017, n° 396453*)

#### Exemples de situations ne justifiant pas l'octroi de la protection fonctionnelle

- ❖ L'agent victime de diffamation dans la mesure où les comportements et propos reprochés ont été tenus pendant le temps de l'activité syndicale dans les locaux de l'organisation syndicale (*TA Orléans, 2 juin 2025, n° 2501375*)
- ❖ L'agent qui assiste à une réunion en sa qualité de délégué syndical (*CAA Marseille, 10 janvier 2025, n° 23MA03151*)
- ❖ L'agent qui porte plainte pour dénonciation calomnieuse contre l'une de ses collègues qui l'a accusé d'agression sexuelle pour des faits qui se sont déroulés sur le lieu de travail mais dans le cadre d'une soirée privée (*CAA Versailles, 28 mai 2025, n° 23VE02114*)

<sup>50</sup> Conseil d'Etat, 26 septembre 2011, n° 329228.

▪ **La protection fonctionnelle n'est due que lorsque les agissements visent l'agent à raison de sa qualité d'agent public.**

Par exemple,

- Un agent ne peut pas bénéficier de la protection fonctionnelle au titre de son exposition à un risque manifeste d'atteinte à son intégrité physique de la part de son ex-conjoint, affecté au sein du même service, dès lors que ce risque n'est pas lié à sa qualité d'agent public, mais relève uniquement de considérations d'ordre privé<sup>51</sup>.
- Le vol dont a été victime un agent, commis sur les lieux du service et pendant les heures de service, au cours desquels des effets personnels lui ont été dérobés, n'ouvre pas droit au bénéfice de la protection fonctionnelle, dès lors que ce vol ne résulte pas d'une volonté de porter atteinte à l'agent en sa qualité d'agent public<sup>52</sup>.
- Ne peut pas bénéficier de la protection fonctionnelle l'agent qui a été victime d'un vol par effraction dans son véhicule personnel pendant une sortie scolaire, car rien ne permet de justifier l'existence d'un lien entre ce vol et ses fonctions d'enseignant<sup>53</sup>.

▪ **La protection fonctionnelle n'est pas due lorsque l'agent commet une faute personnelle.**

Par exemple,

- La dissimulation de preuves dont s'est rendu coupable un directeur de cabinet dans le cadre d'une information judiciaire ouverte pour des faits de prise illégale d'intérêts caractérise, eu égard à la gravité de la faute et aux fonctions de l'agent, une faute personnelle de nature à permettre à l'autorité territoriale de lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle<sup>54</sup>.
- L'agent qui exerce ses fonctions au sein de deux communes n'est pas fondé à solliciter auprès d'elles le bénéfice de la protection fonctionnelle à raison de sa citation devant le tribunal correctionnel pour des faits commis dans le cadre de ses fonctions dès lors que les faits qui lui sont reprochés (rédaction et signature de faux documents – délibérations et arrêtés – afin de bénéficier de primes supplémentaires et un régime indemnitaire au taux maximum) présentent le caractère d'une faute personnelle<sup>55</sup>.
- Des propos injurieux et une confrontation physique avec un collègue excèdent le comportement normal d'un agent. Ils constituent une faute personnelle excluant le bénéfice de la protection fonctionnelle<sup>56</sup>.
- Le comportement d'un agent au poste de chef de bassin a contribué involontairement à la noyade d'un enfant dans la piscine municipale. Cela a démontré de graves manquements dans sa manière de servir, mais sans constituer pour autant une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions ; la collectivité a donc l'obligation d'accorder la protection fonctionnelle à l'agent<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Tribunal administratif de Pau, 19 juin 2025, n° 2202856.

<sup>52</sup> Conseil d'Etat, 15 février 2024, n° 462435.

<sup>53</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 25 juillet 2024, n° 23LY03291.

<sup>54</sup> Tribunal administratif de Marseille, 24 avril 2025, n° 2204816.

<sup>55</sup> Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 6 décembre 2024, n° 2200105.

<sup>56</sup> Cour administrative d'appel de Nancy, 25 février 2020, n° 19NC00382.

<sup>57</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 8 juillet 2020, n° 19MA01992.

- **Dans le cas d'agissements, la protection fonctionnelle n'est due que lorsque les actes en cause excèdent l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.**

Par exemple,

- Selon le Conseil d'Etat, « *Si la protection [...] 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 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* »<sup>58</sup>. En l'espèce, il a jugé qu'une très vive altercation entre l'agent et le directeur de l'établissement ne peut pas être regardé comme se rattachant à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique.
- L'agent s'est vu demander par sa hiérarchie, dans une certaine urgence, de réaliser une tâche, qui relève habituellement des attributions d'un autre agent. Par deux courriels, l'agent a sollicité des précisions sur la nature exacte de la mission qui lui était demandée et le cadre dans lequel il serait appelé à intervenir. Le directeur l'a alors intercepté et s'est vivement emporté en criant contre l'agent à plusieurs reprises. Cette réaction véhémement et disproportionnée traduit de la part du supérieur hiérarchique de l'agent un comportement qui ne saurait être regardé comme susceptible de se rattacher à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique. Elle est ainsi de nature à justifier la mise en œuvre de la protection fonctionnelle au profit de l'agent<sup>59</sup>.
- L'agent soutient que le directeur du service a fait preuve de harcèlement à son encontre en l'isolant, a eu des demandes abusives ainsi qu'une attitude méprisante, lui a imposé une surcharge de travail sans le féliciter et a ensuite supprimé ses primes. Le juge relève qu'il ressort des pièces produites par l'agent au soutien de ses allégations, notamment des échanges de courriels avec son supérieur hiérarchique, qu'ils s'inscrivaient dans l'exercice normal du pouvoir hiérarchique<sup>60</sup>.

- **Dans le cas d'une mise en cause, une action doit avoir été intentée contre l'agent à la date à laquelle la collectivité se prononce sur la demande de protection fonctionnelle<sup>61</sup>.**

Mais l'agent n'est pas tenu de demander la protection fonctionnelle dès son assignation ou sa citation devant le tribunal. Il peut en effet attendre que le tribunal ait rendu sa décision.

---

<sup>58</sup> Conseil d'Etat, 29 juin 2020, n° 423996.

<sup>59</sup> Tribunal administratif de Martinique, 7 juillet 2025, n° 2400622.

<sup>60</sup> Cour administrative d'appel de Nancy, 13 mai 2025, n° 22NC01165.

<sup>61</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 19 mars 2021, n° 20PA01082.

## ❖ L'autorité territoriale peut-elle refuser la protection fonctionnelle ?

En principe, lorsque les conditions sont réunies, la protection fonctionnelle ne peut pas être refusée. Il existe seulement une exception à ce principe : **le refus pour des motifs d'intérêt général dûment justifié**<sup>62</sup>. Ces motifs sont strictement appréciés par le juge administratif.

### Exemples de motifs d'intérêt général admis par le juge

- ❖ Un agent entretenait des relations extrêmement difficiles avec les autres agents ; l'existence d'un climat gravement et durablement conflictuel au sein du service résultait au moins pour partie du comportement de cet agent ; la poursuite de l'action en diffamation engagée par cet agent ne pouvait qu'aggraver ce climat ; cela était susceptible d'avoir une incidence sur la qualité des soins assurés dans l'établissement. Le juge a considéré que ces éléments constituent un motif d'intérêt général sur lequel le directeur a pu légalement se fonder pour refuser la protection fonctionnelle (*Conseil d'Etat, 26 juillet 2011, n° 336114*)

### Exemples de motifs d'intérêt général rejetés par le juge

- ❖ Le souci de l'administration d'appliquer une politique d'apaisement après une longue grève (*Conseil d'Etat, 16 décembre 1977, n° 04344*)
- ❖ Le fait que l'agent ne s'acquittait pas de ses fonctions de façon pleinement satisfaisante (*Conseil d'Etat, 24 juin 1977, n° 93480*)
- ❖ Le fait que les propos diffamatoires liés à l'exercice des fonctions aient été tenus à l'encontre d'un agent candidat pendant une période électorale (*Conseil d'Etat, 25 juin 2020, n° 421643*)

Dans le cas où l'autorité territoriale refuserait la protection fonctionnelle **sans aucun motif d'intérêt général**, sa décision serait **entachée d'excès de pouvoir**. L'agent pourrait alors engager la **responsabilité pour faute** de l'administration, laquelle pourrait être **condamnée à indemniser l'agent pour le préjudice subi**<sup>63</sup>.

Lorsqu'elle décide de refuser la protection fonctionnelle, l'autorité territoriale doit **motiver sa décision en droit et en fait** en vertu des articles L. 211-2 et L. 211-5 du Code des relations entre le public et l'administration. Elle doit également indiquer les voies et délais de recours. L'agent peut en effet faire un recours gracieux, hiérarchique voire contentieux. Il dispose également de la procédure du référé-suspension, en vertu de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, qui permet la suspension d'une décision administrative si l'urgence le justifie et s'il existe un doute sérieux sur la légalité de la décision.

<sup>62</sup> Conseil d'Etat, 14 février 1975, n° 87730.

<sup>63</sup> Conseil d'Etat, 17 mai 1995, n° 141635.

### ❖ Sous quel délai l'autorité territoriale doit-elle prendre sa décision ?

Les textes ne prévoient pas de délai. Toutefois, au vu des faits justifiant la demande de protection fonctionnelle, il est préférable que l'autorité territoriale se prononce **dans les meilleurs délais**.

**Le silence gardé pendant plus de 2 mois vaut décision implicite de rejet.**

### ❖ L'autorité territoriale peut-elle revenir sur sa décision d'accorder la protection fonctionnelle ?

L'autorité territoriale doit statuer sur la demande de protection fonctionnelle au vu des **éléments dont elle dispose à la date de sa décision**<sup>64</sup>. Par exemple, l'absence de décision pénale définitive et de conclusions de l'enquête administrative à la date à laquelle l'autorité territoriale prend sa décision ne font pas obstacle à ce que soit accordée la protection fonctionnelle<sup>65</sup>.

Comme le résume la réponse ministérielle du 30 mai 2019<sup>66</sup>, la protection fonctionnelle accordée à un agent est une décision créatrice de droits :

- Sauf si elle a été obtenue par fraude, elle ne peut pas être légalement **retirée (effet rétroactif)** plus de quatre mois après sa signature, même si l'existence d'une faute personnelle est révélée<sup>67</sup>.
- En revanche, la décision d'octroi de la protection fonctionnelle peut être **abrogée (ne vaut que pour l'avenir)** si l'autorité territoriale 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 si ces éléments permettent de révéler l'existence d'une faute personnelle ou que les faits allégués à l'appui de la demande de protection ne sont pas établis<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Cour administrative d'appel de Nancy, 7 février 2008, n° 06NC01225.

<sup>65</sup> Tribunal administratif de Nantes, 13 juin 2024, n° 2102154.

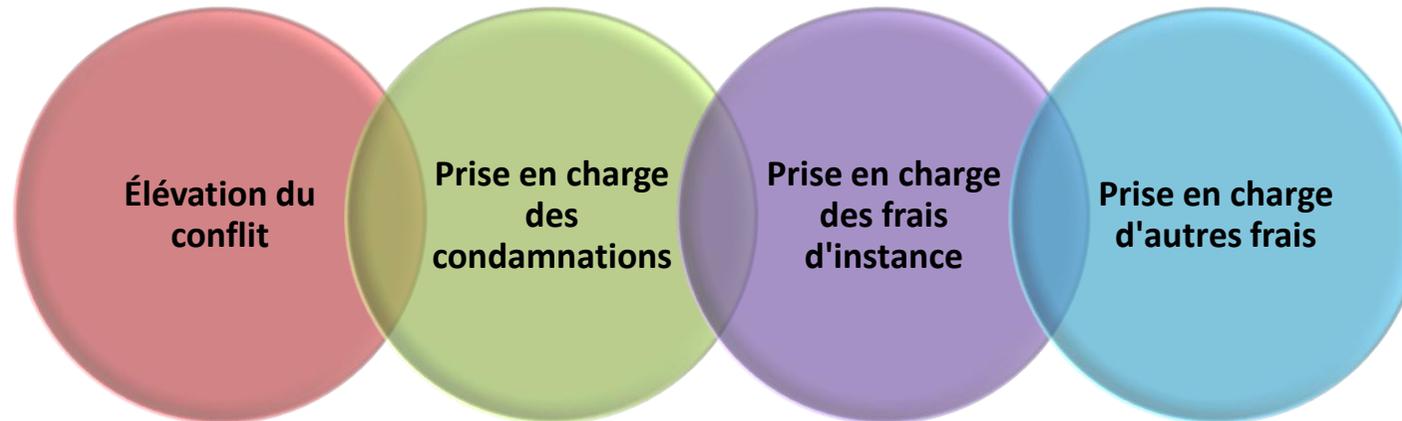
<sup>66</sup> Réponse ministérielle du 30 mai 2019 à la question n° 09484 du 21 mars 2019 (JO Sénat du 30 mai 2019, p. 2859).

<sup>67</sup> Conseil d'Etat, 14 mars 2008, n° 283943.

<sup>68</sup> Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> octobre 2018, n° 412897.

## 2.2. La forme de la protection

### 2.2.1. Les mesures de protection de l'agent mis en cause



#### ❖ En quoi consiste l'élévation du conflit ?

En principe, lorsque la faute d'un agent relève d'une faute de service, la victime du dommage doit engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif. Mais en pratique, il peut arriver qu'un agent soit mis en cause devant les juridictions judiciaires en raison de faits liés à l'exercice de ses fonctions.

Dans ce cas, le juge judiciaire peut lui-même relever son incompetence au profit du juge administratif. Mais, lorsqu'il ne le fait pas, l'agent ou la collectivité peuvent déposer des conclusions faisant valoir l'incompétence du juge judiciaire.

Au titre de la protection fonctionnelle, l'autorité territoriale peut décider de **saisir le préfet pour élever le conflit** ; en d'autres termes, pour dessaisir le tribunal judiciaire et confier ce contentieux à la juridiction administrative. Pour cela, le préfet rédige un déclinatoire de compétence, qui va obliger le tribunal judiciaire à statuer sur sa compétence.

- **Si le tribunal judiciaire admet le déclinatoire**, cela signifie qu'il se déclare incompetent. La procédure judiciaire s'arrête.

- **Si le tribunal judiciaire n'admet pas le déclinatoire**, il ne statue pas sur le fond. Le préfet dispose d'un délai de 15 jours pour prendre un arrêté de conflit. Cela a pour effet de saisir le Tribunal des conflits, dont le rôle est de résoudre les conflits de compétence entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif.

Lorsque l'agent est poursuivi devant les juridictions pénales, l'élévation du conflit ne peut porter que sur l'action civile (appréciation des dommages et intérêts), et non sur l'action publique (détermination de l'infraction et, le cas échéant, de la sanction pénale).

#### ❖ En quoi consiste la prise en charge des condamnations ?

Dans le cas où le conflit n'a pas été élevé, l'agent peut être condamné par le juge judiciaire au **paiement de dommages et intérêts** pour des faits qui relèveraient d'une faute de service. Il appartient alors à la collectivité de **rembourser l'agent** au titre de la protection fonctionnelle.

Devant les juridictions pénales, cette **prise en charge ne couvre que l'action civile (dommages et intérêts) ainsi que les frais irrépétibles**<sup>69</sup>. En effet, la collectivité ne peut pas payer d'éventuelles amendes pénales auxquelles l'agent aurait été condamné. Selon une réponse ministérielle du 11 avril 2013, les amendes, y compris les compositions pénales, constituent une **peine qui, en vertu du principe de personnalité des peines, doivent être personnellement exécutées par la personne condamnée**<sup>70</sup>.

#### ❖ En quoi consiste la prise en charge des frais d'instance ?

L'administration doit prendre en charge les **frais et honoraires d'avocat** exposés par l'agent bénéficiaire de la protection fonctionnelle. Les modalités de prise en charge sont fixées par les articles R. 134-1 et suivants du Code général de la fonction publique.

Selon l'article R. 134-2 du Code général de la fonction publique, la demande de prise en charge de ces frais doit être formulée **par écrit** auprès de la collectivité publique employeur de l'agent ou de l'ancien agent à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

Selon l'article R. 134-3 du Code général de la fonction publique, la décision de prise en charge au titre de la protection fonctionnelle des frais exposés indique les faits au titre desquels la protection fonctionnelle est accordée. Elle **précise les modalités d'organisation de cette protection, notamment sa durée qui peut être celle de l'instance**.

<sup>69</sup> Conseil d'Etat, 17 mars 1999, n° 196344.

<sup>70</sup> Réponse ministérielle du 11 avril 2013 à la question n° 04031 du 28 mars 2013 (JO Sénat du 11 avril 2013, p. 1190).

L'agent **choisit librement** l'avocat chargé de le représenter. Selon l'article R. 134-4 du Code général de la fonction publique, l'agent communique à son employeur le nom de l'avocat qu'il a choisi et la convention conclue avec lui.

Sans préjudice de cette convention, l'article R. 134-5 précise que **l'employeur peut conclure une convention avec l'avocat désigné ou accepté par l'agent**. La conclusion d'une telle convention est conseillée (voir le modèle disponible sur notre site internet). Elle peut être signée par l'agent. Elle :

- 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'employeur règle alors directement à l'avocat les frais prévus par cette 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 (article R. 134-7 du Code général de la fonction publique). Le caractère manifestement excessif s'apprécie au regard des prestations effectivement accomplies par le conseil pour le compte de son client, des pièces et des justificatifs produits ou de la nature des difficultés présentées par le dossier. Lorsque l'employeur ne prend pas en charge l'intégralité des honoraires de l'avocat, le règlement du solde incombe à l'agent dans le cadre de ses relations avec son conseil.

**Dans le cas où la convention prévue à l'article R. 134-5 n'a pas été conclue**, les frais exposés sont remboursés à l'agent sur présentation des factures acquittées par lui (article R. 134-6 du Code général de la fonction publique). Les honoraires sont pris en charge dans la limite de plafonds horaires fixés par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre de la justice et du ministre chargé du budget (arrêté non paru).

Le Tribunal des conflits précise que la décision prise par l'administration de refuser le paiement de certaines factures présentées par l'avocat de l'agent public bénéficiaire de la protection s'inscrit dans le cadre des relations entre la collectivité publique et son agent. L'administration n'est ni cliente, ni bénéficiaire des prestations de l'avocat, ni substituée dans les droits de l'agent, et ce alors même qu'elle aurait signé avec l'avocat une convention relative au montant des honoraires pris en charge. Un tel **conflit relève alors de la compétence de la juridiction administrative**<sup>71</sup>.

La Cour administrative d'appel de Paris a eu l'occasion de préciser qu'« aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à cette collectivité de se substituer à l'agent dans le paiement direct et préalable des honoraires réclamés par son conseil ». Ainsi, dans le cas où la collectivité et l'avocat ne parviennent pas à un accord, notamment par voie de convention, il appartient à l'agent, au fur et à mesure du règlement des honoraires qu'il effectue auprès de son avocat, d'en demander le remboursement à son employeur. Ce dernier peut décider, sous le contrôle du juge, de ne rembourser à l'agent qu'une partie seulement des frais engagés lorsque le montant des honoraires réglés apparaît manifestement excessif au regard, notamment, des pratiques tarifaires généralement observées dans la profession, des prestations effectivement accomplies par l'avocat pour le compte de son client ou encore de l'absence de complexité particulière du dossier<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Tribunal des conflits, 13 septembre 2021, n° C4226.

<sup>72</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 19 juin 2012, n° 10PA05964. Pour une illustration (bien que concernant un élu), voir CRC PACA, 2 juin 2022, avis n° 2022-0053.

### ❖ En quoi consiste la prise en charge d'autres frais ?

Selon l'article R. 134-8 du Code général de la fonction publique, l'agent public 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 par l'agent pour des déplacements ou de l'hébergement dont le nombre ou la fréquence sont manifestement sans rapport avec les nécessités de sa défense.

### ❖ De manière générale, l'autorité territoriale peut-elle demander le remboursement de ces frais s'il apparaît une faute personnelle de l'agent ?

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.**

## 2.2.2. Les mesures de protection de l'agent victime d'agissements

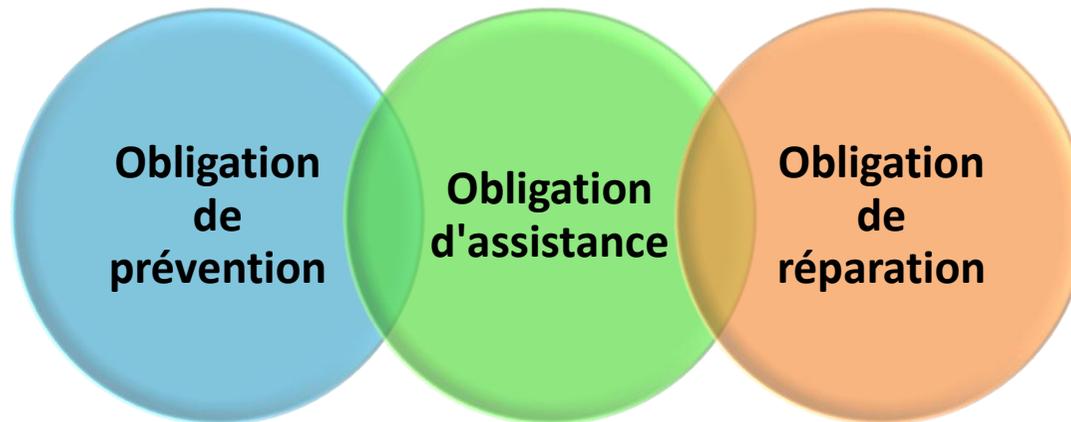
Quand elle décide d'accorder la protection fonctionnelle, l'autorité territoriale doit indiquer, dans sa décision, les **modalités d'organisation**.

La forme que cette protection prend est **laissée à son appréciation** : c'est elle qui décide des moyens qu'elle souhaite mettre en œuvre pour assurer la protection de l'agent demandeur. Il lui revient alors de déterminer, pour chaque situation, les moyens les plus appropriés<sup>73</sup>.

Le Conseil d'Etat précise en effet qu'il « *appartient dans chaque cas à l'autorité administrative compétente de prendre les mesures lui permettant de remplir son obligation vis-à-vis de son agent, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances* ». Il poursuit en indiquant qu' « *il est loisible à l'agent auquel le bénéfice de la protection fonctionnelle a été accordé de contester devant le juge de l'excès de pouvoir une décision prise par l'administration sur les modalités de cette protection, au motif qu'il en résulte, y compris en tenant compte d'autres mesures de protection mises en œuvre par ailleurs, une protection insuffisante au regard de son objet* »<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Conseil d'Etat, 21 novembre 1980, n° 21162.

<sup>74</sup> Conseil d'Etat, 12 octobre 2021, n° 438362.



#### ❖ En quoi consiste l'obligation de prévention ?

Si les attaques sont imminentes ou en cours, l'autorité territoriale peut prendre des **mesures afin d'éviter ou de faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé**. Ces mesures étant variées, **il revient à l'autorité territoriale de déterminer la ou les mesure(s) les plus adaptées à cette situation**. Il peut s'agir par exemple :

- D'engager une procédure disciplinaire contre l'auteur de l'attaque s'il s'agit d'un agent de la collectivité<sup>75</sup> ;
- De diligenter une enquête administrative afin d'éclaircir la situation, vérifier la matérialité des faits et prendre la décision adaptée ;
- D'assurer la protection physique de l'agent, si besoin en faisant appel à l'assistance de la force publique ;
- De procéder à un changement d'affectation de l'agent dans l'intérêt du service<sup>76</sup> ;
- De prendre publiquement la défense de l'agent ;
- D'octroyer un droit de réponse<sup>77</sup> ;
- De transmettre une lettre d'excuse dans laquelle l'auteur des agissements présente ses excuses à la victime<sup>78</sup> ;
- De mettre l'agent victime en relation avec des professionnels, tels que des médecins ou des psychologues ;
- ...

<sup>75</sup> Conseil d'Etat, 21 novembre 1980, n° 21162. Cour administrative d'appel de Paris, 25 avril 1996, n° 95PA00639.

<sup>76</sup> Conseil d'Etat, 19 décembre 2019, n° 419062.

<sup>77</sup> Conseil d'Etat, 24 juillet 2019, n° 430253.

<sup>78</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 18 novembre 2019, n° 17BX03914.

## ❖ En quoi consiste l'obligation d'assistance ?

Cette obligation d'assistance consiste à **aider l'agent dans les procédures judiciaires qu'il entreprend**. Cela peut se matérialiser de différentes façons :

- **Le conseil :**

L'autorité territoriale peut assister l'agent en le **conseillant** sur les procédures à suivre, sur les juridictions compétentes ou encore en lui donnant les coordonnées d'avocats. Le cas échéant, la collectivité peut mettre en œuvre la garantie « protection juridique » qu'elle peut avoir contractée.

- **Le dépôt de plainte :**

Lorsque l'agent n'a pas engagé d'action personnelle, l'autorité territoriale peut décider, sans que ce soit une obligation, de **déposer plainte elle-même afin de déclencher l'action publique**<sup>79</sup>. Toutefois, pour qu'une collectivité publique soit recevable à se constituer partie civile en réparation contre l'auteur d'un outrage commis à l'encontre d'un de ses agents, il faut que l'infraction ait porté atteinte à l'image de la collectivité et ait cause un préjudice direct et certain à sa réputation et à son honneur. Par ailleurs, dans le cadre de la protection fonctionnelle que la collectivité publique est tenue d'apporter à ses agents, celle-ci est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées à l'agent et dispose, en outre, d'une action directe, qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, qui inclut la possibilité d'obtenir le remboursement des frais engagés pour la défense de l'agent victime<sup>80</sup>.

En vertu de l'article 433-3-1 du Code pénal, l'autorité territoriale a, cette fois, **l'obligation de déposer plainte en cas de délit** de menaces, violences ou actes d'intimidation à l'encontre d'une personne participant à l'exécution d'une mission de service public afin d'obtenir soi-même ou pour autrui une exemption totale ou partielle ou une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service.

- **La prise en charge des frais liés à l'instance :**

Quand l'agent a lui-même déposé plainte, l'autorité territoriale doit **l'aider financièrement**. Sur ce point, voir la prise en charge des frais d'instance et des autres frais présentés ci-dessus. En complément, le juge administratif a eu l'occasion d'apporter des précisions concernant spécifiquement l'agent victime d'agissements :

---

<sup>79</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 10 décembre 2013, n° 11PA03266.

<sup>80</sup> Cour de cassation, 2 septembre 2014, n° 13-84.663.

- La protection fonctionnelle qui doit être accordée à l'agent victime de harcèlement moral de la part de sa hiérarchie comprend nécessairement l'ensemble des actions contentieuses relatives à ce harcèlement, et ne doit pas se limiter à la seule prise en charge de ses frais d'avocat et de procédure<sup>81</sup>.
- Un agent victime de diffamation et bénéficiant à ce titre de la protection fonctionnelle, ne saurait utilement reprocher à l'administration de ne pas avoir signé la convention proposée par son avocat, dès lors qu'il résulte des dispositions de l'article R. 134-5 du Code général de la fonction publique que la conclusion d'une telle convention est une possibilité, et non une obligation<sup>82</sup>.

### ❖ En quoi consiste l'obligation de réparation ?

Selon l'article L. 134-5 du Code général de la fonction publique, la collectivité publique est **tenue de réparer**, le cas échéant, le préjudice résultant des atteintes portés à l'agent. La protection s'applique quand bien même les atteintes auraient diminué ou cessé au moment où l'agent demande la protection fonctionnelle<sup>83</sup>.

Le Conseil d'Etat précise que la circonstance qu'un agent soit susceptible de bénéficier de la protection de la collectivité qui l'emploie pour obtenir réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi ne fait pas obstacle à ce qu'il recherche, à raison des mêmes faits, la responsabilité pour faute de cette collectivité<sup>84</sup>.

**Le préjudice peut être matériel, physique ou moral.**

- **La réparation du préjudice matériel :**

Il peut s'agir d'un préjudice lié au vandalisme de son véhicule ou à la destruction d'objets appartenant à l'agent. Celui-ci peut obtenir la réparation de ce préjudice s'il établit le **lien de causalité entre ces atteintes, le préjudice et l'exercice de ses fonctions**. Il doit alors transmettre les justificatifs nécessaires. Toutefois, dans le cas d'un déplacement professionnel, l'agent n'a droit à aucune indemnisation pour les dommages subis par son véhicule<sup>85</sup>.

---

<sup>81</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 4 octobre 2024, n° 24PA01236.

<sup>82</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 février 2024, n° 22BX00373.

<sup>83</sup> Conseil d'Etat, 18 mars 1994, n° 92410.

<sup>84</sup> Conseil d'Etat, 20 mai 2016, n° 387571.

<sup>85</sup> Article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

▪ **La réparation du préjudice corporel ou moral :**

Lorsque le préjudice ouvre droit à la réparation au titre des accidents de service ou des maladies professionnelles, le Conseil d'Etat reconnaît une indemnisation complémentaire : l'agent conserve le droit de demander à son employeur, en l'absence même d'une faute de celui-ci, la **réparation des souffrances physiques et morales et des préjudices esthétiques et d'agrément pouvant résulter de la maladie**. En l'occurrence, l'agent établit que la maladie trouve son origine dans une faute de l'administration ; elle peut ainsi prétendre au versement d'une indemnité réparant ses autres chefs de préjudice, dans la mesure où ils ne seraient pas entièrement réparés par le versement de la pension et de la rente viagère d'invalidité<sup>86</sup>. Il convient de préciser qu'en général, le préjudice corporel est couvert par la protection sociale. Ainsi, l'obligation de réparation de l'administration s'applique aux préjudices non couverts par cette protection. L'agent ne peut en effet pas s'enrichir sur ce fondement (théorie de l'enrichissement sans cause)<sup>87</sup>.

L'agent peut également agir en justice contre son agresseur en vue d'obtenir une **réparation complémentaire des préjudices subis** (douleur physique, troubles dans les conditions d'existence, préjudice esthétique, d'agrément, moral). Dans ce cadre, l'agent peut, au titre de la protection fonctionnelle, obtenir l'assistance de son employeur<sup>88</sup>.

L'agent peut être **indemnisé de la perte de son traitement et de ses accessoires** (sauf 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<sup>89</sup>.

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 soustraient 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<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Conseil d'Etat, 4 juillet 2003, n° 211106.

<sup>87</sup> A. Taillefait, Droit de la fonction publique, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2022, p. 424.

<sup>88</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 30 avril 2013, n° 10PA03867.

<sup>89</sup> Cour administrative de Lyon, 28 janvier 2021, n° 19LY00117.

<sup>90</sup> Conseil d'Etat, 17 décembre 2004, n° 265165.

## ❖ De quels moyens dispose l'autorité territoriale pour se retourner contre l'auteur du préjudice ?

En cas de faute personnelle de l'agent, la collectivité peut exercer une **action récursoire**. En effet, selon le Conseil d'Etat, « *si les fonctionnaires et agents des collectivités publiques ne sont pas pécuniairement responsables envers lesdites collectivités des conséquences dommageables de leurs fautes de service, il ne saurait en être ainsi quand le préjudice qu'ils ont causé à ces collectivités est imputable à des fautes personnelles, détachables de l'exercice de leurs fonctions* »<sup>91</sup>. Il faut alors distinguer deux cas :

- À la suite d'un cumul de fautes, l'action récursoire permet à l'administration de récupérer la moitié des sommes versées.
- À la suite d'un cumul de responsabilités, l'action récursoire permet à l'administration de récupérer l'intégralité des sommes versées.

En pratique, l'administration décide, de manière discrétionnaire, de se retourner ou non contre son agent. Le contentieux relève du juge administratif, car « *tant la responsabilité des agents publics envers l'administration que celle de l'administration envers les agents publics met en jeu exclusivement le fonctionnement interne des services publics et leurs relations avec leur personnel* »<sup>92</sup>. Cela se matérialise par un titre exécutoire.

De plus, selon l'article L. 134-8 du Code général de la fonction publique, 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 subrogatoire** : la collectivité est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des agissements la restitution des sommes versées à l'agent.
- **Soit dans le cadre d'une action directe** : la collectivité dispose, aux mêmes fins, d'une action directe qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale.

---

<sup>91</sup> Conseil d'Etat, 28 juillet 1951, n° 01074, dit « Laruelle ».

<sup>92</sup> Tribunal des conflits, 26 mai 1954, n° 1482.

## 2.3. La fin de la protection fonctionnelle

La décision accordant la protection fonctionnelle à un agent doit préciser les modalités d'organisation de cette protection, notamment sa durée qui peut être celle de l'instance. Ainsi, la **durée de la protection fonctionnelle est en principe indiquée dans cette décision**.

La décision accordant la protection ne peut pas être assortie d'une condition suspensive ou résolutoire<sup>93</sup> :

- Condition suspensive : la protection fonctionnelle n'est accordée que si un évènement spécifique se produit.
- Condition résolutoire : la protection fonctionnelle n'est plus accordée si un évènement spécifique se produit.

## Modèles à disposition

- A destination de l'agent : courrier de demande de la protection fonctionnelle
- A destination de la collectivité :
  - Arrêté portant acceptation de la protection fonctionnelle ;
  - Courrier portant refus de la protection fonctionnelle ;
  - Convention avec l'avocat conseil de l'agent.

---

<sup>93</sup> Conseil d'Etat, 14 mars 2008, n° 283943.