La protection fonctionnelle

Statut général
Art. L134-1 et suivants du code général de la fonction publique
Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017
Circulaire FP n° 2158 du 05 mai 2008
FAQ de la DGAFP sur la protection fonctionnelle

La protection fonctionnelle des agents publics est prévue aux articles L134-1 et suivants du CGFP. Depuis 2016, le bénéfice de cette protection est désormais étendu à d'autres personnes que l'agent public.

Etendue de la protection fonctionnelle

La protection fonctionnelle désigne les mesures de protection et d'assistance dues par l'administration à son agent afin de le protéger et de l'assister contre les attaques dont il fait l'objet dans le cadre de ses fonctions ou en raison de ses fonctions.

Elle peut être accordée aux agents titulaires, aux agents contractuels, mais aussi aux anciens agents.

La protection peut également 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 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.

La protection fonctionnelle trouve à s'appliquer dans deux types de situations : d'une part lorsque l'agent fait l'objet d'attaques (menaces, violences, injures…) et d'autre part lorsque l'agent fait l'objet de poursuites judiciaires.

Protection de l'agent victime d'attaques

1) Faits concernés

L'article L134-5 du CGFP énumère les faits contre lesquels la collectivité est tenue de défendre les agents :

- les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne
- les violences
- les agissements constitutifs de harcèlement
- les menaces
- les injures
- les diffamations
- les outrages

En outre, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République est venue introduire l'obligation pour une collectivité 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 du fonctionnaire, de 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 sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque.

Ces faits peuvent être l'œuvre aussi bien de personnes étrangères au service (usagers, tiers), que d'autres agents (collègue, supérieur hiérarchique, subordonné...).

2) Conditions

Afin que la protection puisse être accordée, deux conditions cumulatives doivent être remplies :

- Il doit exister un lien de causalité entre le fait générateur de l'attaque ou de l'agression et les fonctions exercées par l'agent. Les faits précédemment énoncés doivent avoir eu lieu dans le cadre des fonctions de l'agent ou alors en raison de ses fonctions. Il en résulte que la collectivité territoriale peut refuser la protection même si les actes répréhensibles ont été commis pendant les heures de service mais sont sans rapport avec les fonctions de l'agent (CAA Lyon, 6 mars 2001, M.Barbisan, n° 00LY02429 : en l'espèce il s'agissait d'un agent de police municipale victime d'une agression survenue pendant ses heures de service alors qu'il se rendait en civil dans un magasin pour retirer une dotation en équipement. Le juge a considéré que, bien qu'ayant eu lieu pendant ses heures de services, l'agression n'avait pas le caractère d'une agression survenue à l'occasion de ses fonctions).
- Aucune faute personnelle ne doit pouvoir être imputée à l'agent.

Distinction entre faute de service et faute personnelle

(Extrait de la Circulaire FP n° 2158 du 05 mai 2008)

1) Faute de service

Est qualifiée de faute de service, la faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire pendant le service, avec les moyens du service, et en dehors de tout intérêt personnel (TC, 19 octobre 1998, Préfet du Tarn, req n°03131). L'infraction qui en résulte n'a pas le caractère de faute personnelle.

2) Faute personnelle

Est qualifiée de faute personnelle la faute commise par l'agent en dehors du service, ou pendant le service si elle est tellement incompatible avec le service public ou les « pratiques administratives normales » qu'elle revêt une particulière gravité ou révèle la personnalité de son auteur et les préoccupations d'ordre privé qui l'animent (TC, 14 décembre 1925, Navarro, Rec.p.l007; CE, 21 avril 1937, Melle Quesnel, Rec.p.423; CE, 28 décembre 2001, Valette, n°213931).

La faute personnelle est caractérisée notamment :

- lorsque l'acte se détache matériellement ou temporellement de la fonction, par exemple à l'occasion d'une activité privée en dehors du temps de travail et/ou hors du lieu de travail ;

- lorsque l'acte se détache de la fonction par le caractère inexcusable du comportement de l'agent au regard des règles déontologiques (CE, Valette, 28 décembre 2001, précité) ; ou par l'intention qui l'anime (actes incompatibles avec le service public, même s'ils sont commis pendant le service), révélant l'homme à titre privé ; par exemple, un crime, même commis sur le lieu de travail, est toujours un acte détachable (CE, 12 mars 1975, Pothier, Rec.p.l90) ;

- lorsque l'acte est commis pour la satisfaction d'un intérêt personnel matériel ou psychologique, par exemple un détournement de fonds ou la délivrance d'attestations de complaisance (CE, 18 juin 1953, caisse nationale des marchés de l'Etat) ;

- lorsqu'il constitue une faute caractérisée, par exemple le fait, pour un agent d'un centre de secours, dans l'exercice de ses fonctions, d'emprunter et de conduire un véhicule privé sous l'empire d'un état alcoolique, pour transporter un malade (CE, 9 octobre 1974, Commune de Lusignan, req. n°90999).

Extrait de la circulaire FP n° 2158 du 05 mai 2008

Protection de l'agent faisant l'objet de poursuites

1) Procédures concernées

Procédures civiles

Lorsque le fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable au

fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

Procédures pénales
Lorsque le fonctionnaire 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.
Le fonctionnaire entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection.
La collectivité publique est également tenue de protéger le fonctionnaire qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale.

2) Conditions

Lorsqu'un agent fait l'objet de poursuites, la protection fonctionnelle ne peut lui être accordée que si aucune faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est imputable. En effet, l'existence d'une faute personnelle de l'agent s'oppose à ce que l'administration lui accorde sa protection.

Mise en œuvre de la protection fonctionnelle

A- Demande de l'agent

1) Collectivité compétente

La protection fonctionnelle est organisée par la collectivité publique qui emploie l'agent à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

Lorsque l'agent est, à raison de ses fonctions, l'objet de poursuites ou victime de faits prévus par l'article L135-5 du CGFP alors qu'il n'exerce plus, à titre provisoire ou définitif, les fonctions au titre desquelles il sollicite la protection fonctionnelle, cette demande est formulée auprès de la collectivité publique qui l'employait à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire.

2) Forme et contenu de la demande

La demande de protection fonctionnelle doit être effectuée par l'agent et adressée par écrit à la collectivité. Elle doit être motivée et précise sur les faits ou les poursuites visées afin que l'administration puisse se prononcer en toute connaissance de cause.

La demande de protection n'est enfermée dans aucun délai (conseil d'Etat, 9 décembre 2009, n° 312483), toutefois, elle peut être refusée dès lors qu'à la date à laquelle l'agent présente sa demande, aucune démarche de l'administration n'est plus envisageable (conseil d'Etat, 28 avril 2004, n° 232143).

B- Décision de l'autorité territoriale

Contrairement à celle concernant la protection des élus, la décision d'octroi ou de refus d'octroi de la protection fonctionnelle à un agent relève de la **compétence exclusive du maire** (ou du président) et non de l'organe délibérant (CAA Lyon, 26 avril 2018, n° 16LY02029, commune de Grenoble). Ainsi, toute décision octroyant la protection fonctionnelle à un agent public, prise par le conseil municipal, est entachée d'incompétence.

Si les conditions sont remplies, la loi crée à la charge de la collectivité une obligation d'octroi de la protection. Ainsi le refus d'accorder ce droit à un agent est une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration.

Cependant, l'employeur peut s'exonérer de cette obligation et ainsi refuser l'octroi de la protection dans deux cas :

- En invoquant un motif tiré de l'intérêt général.
- Lorsqu'une faute personnelle est imputable à l'agent.

La collectivité apporte une réponse écrite à la demande de protection de l'agent et indique les faits pour lesquels elle accorde la protection fonctionnelle et selon quelles modalités.

En cas de silence de l'administration pendant deux mois, la demande est considérée comme implicitement rejetée.

Lorsque l'administration refuse d'accorder la protection fonctionnelle, sa décision doit être motivée en droit et en fait et comporter l'indication des voies et délais de recours puisque cette décision refuse un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir

(article L211-2 du code des relations entre le public et l'administration).

La décision d'octroi de la protection fonctionnelle étant une décision créatrice de droit, elle ne peut être retirée que dans un délai de 4 mois et à la condition d'être illégale (article L242-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Cependant, l'administration qui a accordé la protection fonctionnelle à un agent pourra légalement y mettre fin pour l'avenir, plus de quatre mois après sa décision, si elle constate, à la lumière d'éléments nouvellement portés à sa connaissance, que les conditions d'octroi de la protection 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 ne sont pas établis. Par exemple, dans le cas où la protection a été présentée pour des faits de harcèlement, la seule intervention d'une décision juridictionnelle non définitive ne retenant pas la qualification de harcèlement ne suffit pas, par elle-même, à justifier qu'il soit mis fin à cette mesure. Toutefois, l'administration peut réexaminer sa position et mettre fin à la protection statutaire, si elle estime, sous le contrôle du juge, que les éléments révélés par l'instance et ainsi portés à sa connaissance, permettant de considérer les faits de harcèlement comme non établis (CE, 1er octobre 2018, n°412897).

C- Contenu de la protection

ne précise pas les moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection fonctionnelle de l'agent. Il appartient donc à l'administration, sous le contrôle du juge, de choisir ceux qui lui semblent les plus appropriés aux circonstances. Ces mesures doivent constituer une protection réelle et à la fois faire cesser les atteintes dont l'agent est victime, mais aussi réparer les torts qu'il a subis.

1) Mesures de soutien et/ou de prévention

Les actions dites de prévention et de soutien en faveur de l'agent peuvent intervenir afin d'éviter la réalisation d'un dommage pour l'agent ou après la commission de l'agression, et visent à soutenir l'agent et à éviter toute aggravation du préjudice. Elles ont pour objet d'assurer la sécurité, le soutien et la prise en charge de l'agent. Ces actions peuvent prendre une multitude de formes :

- Changement de numéro de téléphone ou d'adresse électronique professionnelle
- Changement de service
- Lettre de soutien
- Entretien individuel
- Mise en relation avec des professionnels (médecin, psychologue, cellule d'écoute)
- Enquête interne et le cas échéant procédure disciplinaire lorsque l'agresseur présumé est lui-même un agent public
- Etc…

L'administration est tenue d'apporter à l'agent le soutien moral qu'il est en droit d'attendre du fait des souffrances psychologiques causées par l'attaque dont il a été victime (TA Lyon, 19 mai 1998, M. Jarnet, n° 9500306).

2) Assistance de l'agent dans les procédures judiciaires

L'administration peut assister l'agent notamment en le conseillant sur les procédures à suivre, la juridiction à saisir ou encore en lui recommandant un avocat.

La protection accordée à l'agent public prend également la forme de la prise en charge des frais engagés dans le cadre de poursuites judiciaires : honoraires d'avocat, consignations, frais divers…

Le décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017, est venu fixer les conditions et les limites de la prise en charge des frais exposés par l'agent public dans le cadre d'instances civiles ou pénales.

Ainsi, l'agent peut choisir librement son avocat et communique son nom ainsi que la convention conclue avec lui à son employeur.

La collectivité publique peut également décider de conclure une convention avec l'avocat désigné ou accepté par le demandeur et, le cas échéant, avec le demandeur.

La 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. Elle fixe les modalités selon lesquelles les autres frais, débours et émoluments sont pris en charge.

Dans ce cas, la collectivité publique règle directement à l'avocat les frais prévus par la convention.

La convention peut prévoir que des frais sont pris en charge au fur et à mesure de leur engagement, à titre d'avances et sur justificatifs, le règlement définitif intervenant à la clôture de l'instance sur présentation du compte détaillé.

Dans le cas où la convention n'a pas été conclue, la prise en charge des frais exposés est réglée directement à l'agent sur présentation des factures acquittées par lui.

Le montant de prise en charge des honoraires par la collectivité publique est limité par des plafonds horaires fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

Si la convention comporte une clause en ce sens ou en l'absence de convention, la collectivité publique peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif. 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 la prise en charge par la collectivité publique 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.

3) Réparation des préjudices subis par l'agent

La collectivité est tenue de réparer le préjudice qui est résulté des atteintes subies par son agent.
Sont ainsi pris en compte les troubles dans les conditions d'existence, le préjudice moral, le préjudice matériel ainsi que le préjudice corporel.

Cette obligation ouvre à l'agent le droit d'obtenir directement auprès de la collectivité le paiement de sommes couvrant la réparation du préjudice subi du fait des attaques, avant même qu'il n'ait engagé une action contentieuse contre l'auteur de l'attaque (CE, 18 mars 1994, Rimasson, n° 92410).

Il s'agit pour l'administration d'assurer une juste réparation de l'entier préjudice de l'agent, sous le contrôle du juge.

Cette obligation cesse si le préjudice subi est réparé par son auteur. En outre, la réparation ne peut excéder le montant du préjudice réel.

L'administration qui a réparé le préjudice subi par l'agent sera en droit de réclamer à l'auteur dudit préjudice le remboursement des sommes versées. Elle peut également réclamer directement auprès de l'agent victime d'attaques le remboursement des sommes exposées par elle dans plusieurs hypothèses :

- lorsque les sommes ont été versées en exécution d'une décision illégale retirée dans le délai de 4 mois à compter de son prononcé ou lorsque le bénéfice de la protection a été obtenu par fraude par l'agent
- lorsqu'il y aura eu une indemnisation versée à l'agent par l'auteur des attaques au titre des dommages et intérêts
- lorsque les frais de procédures ont été réglés par l'auteur des attaques par suite de sa condamnation par la juridiction

4) Garantie de l'agent contre les condamnations civiles

La garantie contre les condamnations civiles résultant de la faute de service vise essentiellement à éviter que l'agent ne supporte la charge définitive d'éventuelles condamnations civiles prononcées à son encontre par une juridiction judiciaire (pénale ou civile), pour des faits constitutifs d'une faute de service et exclusifs de toute faute personnelle.

Dans l'hypothèse où l'agent a été condamné par une juridiction judiciaire pour une faute de service, l'administration doit régler en lieu et place de l'agent les sommes résultant des condamnations civiles prononcées à son encontre.

Extension de la protection à certains ayants droit

L'article L134-7 du CGFP prévoit l'extension de la protection fonctionnelle aux ayants droit de l'agent, sous certaines conditions.

Ainsi la protection peut être accordée, sur leur demande, au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité au fonctionnaire, à ses enfants et à ses ascendants directs pour les instances civiles ou pénales qu'ils engagent contre les auteurs d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne dont ils sont eux-mêmes victimes du fait des fonctions exercées par le fonctionnaire.

Elle peut également être accordée, à 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 du fonctionnaire 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 peut être accordée aux enfants ou, à défaut, aux ascendants directs du fonctionnaire qui engagent une telle action.