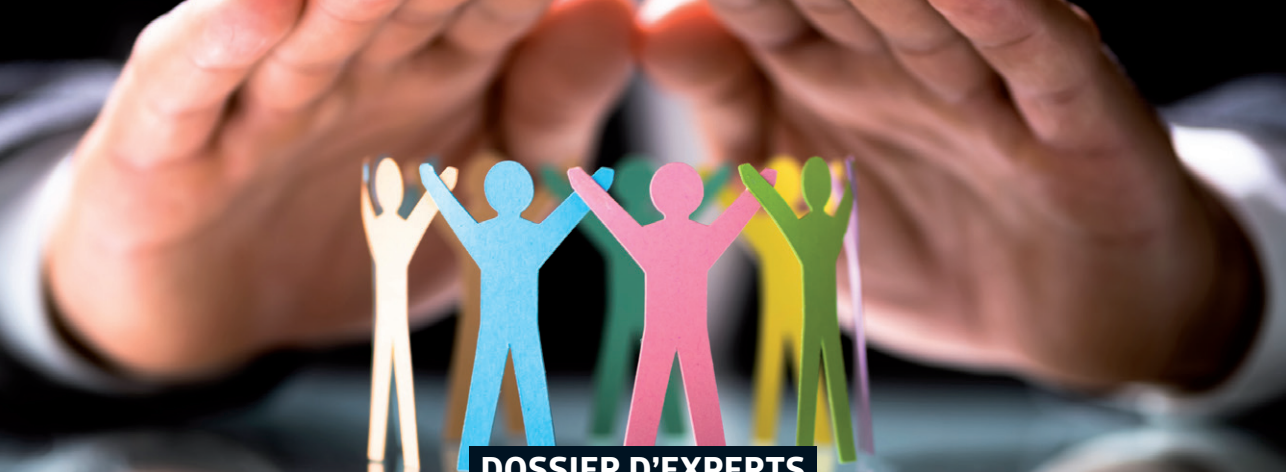




**DOSSIER D'EXPERTS**

3<sup>e</sup> édition

RESSOURCES HUMAINES ET STATUT

# **La protection fonctionnelle des agents publics et des élus**

Olivier Guillaumont

Magistrat administratif en mobilité

# La protection fonctionnelle des agents publics et des élus

La protection fonctionnelle vise à protéger les agents (fonctionnaires et contractuels) et les élus dans trois situations :

- en cas d'agressions, menaces, violences, injures, diffamations, outrages, etc. ;
- en cas de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions ;
- en cas de condamnations civiles pour des faits non constitutifs d'une faute personnelle détachable de l'exercice de leurs fonctions.

Cette protection est justifiée par la nature spécifique des missions confiées aux agents publics qui les exposent parfois, dans l'exercice de leurs fonctions, à des relations conflictuelles notamment avec les usagers du service public et qui leur confèrent des prérogatives pouvant déboucher sur la mise en cause de leur responsabilité civile ou pénale. L'objectif de cet ouvrage est de permettre aux acteurs publics et aux agents de mieux comprendre l'étendue de leurs droits et obligations respectifs dans ces trois situations.

Cette troisième édition, à jour des dernières évolutions jurisprudentielles et législatives – notamment celles issues de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique, de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique –, envisage la question de la protection fonctionnelle sous un angle pratique et aborde successivement les conditions pour bénéficier de la protection, le traitement de la demande de protection, le contentieux de la protection fonctionnelle, son contenu et sa mise en œuvre et, enfin, le retrait et l'abrogation de la protection fonctionnelle. L'ouvrage fait le lien entre cette thématique et les différents dispositifs destinés à protéger les agents publics d'autres formes d'atteinte à leur intégrité physique ou morale.

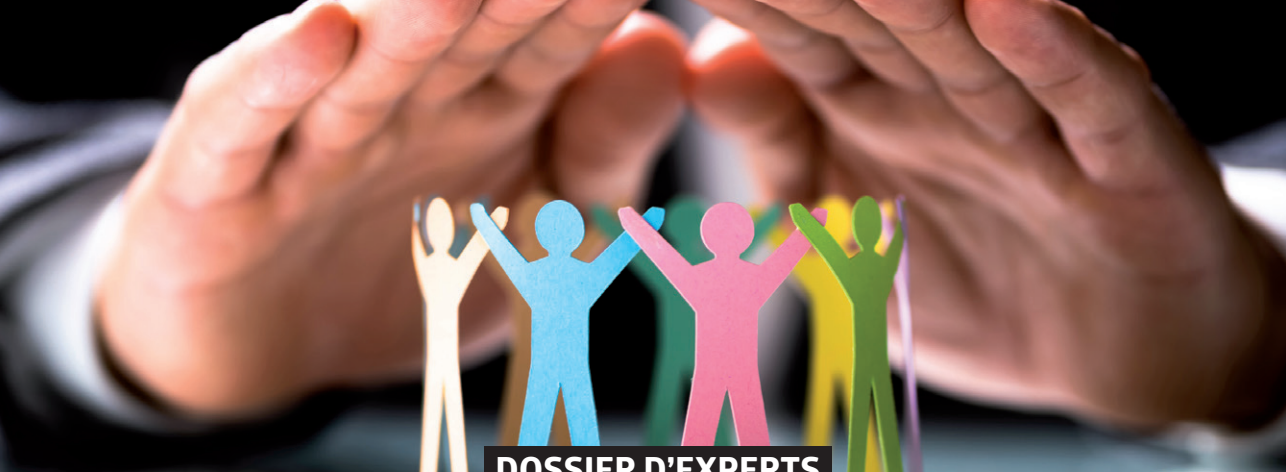


**Olivier Guillaumont** est magistrat administratif. Actuellement en mobilité au sein d'une région (administrateur territorial hors classe), il dispose d'une expérience variée au sein de la fonction publique (réfèrent déontologue, président de conseils de discipline de la fonction publique territoriale...). Il est l'auteur de nombreux articles en droit administratif et en droit de la fonction publique. Il intervient par ailleurs comme enseignant ou formateur auprès de différents organismes (CNFPT, Préfecture de police de Paris, Aix-Marseille Université, services du Premier ministre...).

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-1908-7

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

3<sup>e</sup> édition

RESSOURCES HUMAINES ET STATUT

# **La protection fonctionnelle des agents publics et des élus**

**Olivier Guillaumont**

Magistrat administratif en mobilité

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence DE 749A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

L'auteur remercie son épouse, Cécile Bernard-Guillaumont,  
avec qui il avait rédigé la première édition.

**Vous souhaitez être informé  
de la prochaine actualisation  
de cet ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail**  
nous le demandant à :

[jessica.ott@territorial.fr](mailto:jessica.ott@territorial.fr)

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,  
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Il est interdit de reproduire<br/>intégralement ou partiellement<br/>la présente publication<br/>sans autorisation du<br/>Centre Français d'exploita-<br/>tion du droit de Copie.<br/><b>CFC</b><br/>20, rue des Grands-Augustins<br/>75006 Paris.<br/>Tél. : 01 44 07 47 70</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-1908-7

ISBN version numérique: 978-2-8186-1909-4

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Février 2022

Dépôt légal à parution

# Sommaire

|                    |     |
|--------------------|-----|
| Introduction ..... | p.7 |
|--------------------|-----|

## Partie 1

### Dans quels cas un agent peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle ?

#### Chapitre I

|                                                                                                                                           |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Agents bénéficiaires de la protection fonctionnelle .....</b>                                                                          | <b>p.15</b> |
| A - Fonctionnaires .....                                                                                                                  | p.15        |
| B - Agents publics non titulaires et personnels assimilés .....                                                                           | p.16        |
| C - Agents intérimaires .....                                                                                                             | p.18        |
| D - Situation des collaborateurs occasionnels du service public .....                                                                     | p.19        |
| E - Autres catégories ? .....                                                                                                             | p.21        |
| 1. Agents contractuels de droit privé – État du droit .....                                                                               | p.21        |
| 2. Interprétation ministérielle s'agissant des « emplois aidés » .....                                                                    | p.21        |
| 3. Évolution jurisprudentielle en cours s'agissant de l'ensemble des agents<br>non titulaires de droit privé des services publics ? ..... | p.22        |

#### Chapitre II

|                                                                                                                                                                      |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Différents cas d'ouverture de la protection fonctionnelle des agents publics .....</b>                                                                            | <b>p.29</b> |
| A - La protection du fonctionnaire victime d'attaques .....                                                                                                          | p.29        |
| 1. Notion d'attaques .....                                                                                                                                           | p.30        |
| 2. Articulation avec la protection spécifique en matière de harcèlement moral et sexuel .....                                                                        | p.33        |
| 3. Nécessité d'un lien de causalité entre les fonctions exercées par l'agent et les attaques .....                                                                   | p.41        |
| 4. Motifs de refus de la protection .....                                                                                                                            | p.46        |
| 5. Protection fonctionnelle et obligation de prévention des risques .....                                                                                            | p.48        |
| 6. Le caractère personnel de la protection et les exceptions .....                                                                                                   | p.50        |
| 7. Un agent mis en cause dans le rapport provisoire d'une chambre régionale<br>ou territoriale des comptes peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle ? ..... | p.53        |
| B - La protection fonctionnelle du fonctionnaire poursuivi .....                                                                                                     | p.55        |
| 1. La protection de l'agent poursuivi civilement .....                                                                                                               | p.55        |
| 2. La protection de l'agent poursuivi pénalement .....                                                                                                               | p.64        |

#### Chapitre III

|                                                                                         |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>La protection fonctionnelle des élus .....</b>                                       | <b>p.73</b> |
| A - Fondements .....                                                                    | p.73        |
| 1. La protection des élus victimes d'attaques .....                                     | p.73        |
| 2. La protection de l'élus poursuivi civilement .....                                   | p.77        |
| 3. La protection de l'élus poursuivi pénalement .....                                   | p.78        |
| B - Points communs et spécificités par rapport à la protection des agents .....         | p.80        |
| 1. Points de convergence .....                                                          | p.80        |
| 2. Spécificités .....                                                                   | p.81        |
| 3. Hypothèse spécifique de l'article L.241-7 du Code des juridictions financières ..... | p.85        |

## Partie 2

### La demande de protection fonctionnelle et son traitement

#### Chapitre I

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| <b>Nécessité d'une demande ?</b> ..... | p. 89 |
| A - Formalisme .....                   | p. 89 |
| 1. Principe et pragmatisme .....       | p. 89 |
| 2. Contenu de la demande .....         | p. 90 |
| B - Absence de délai .....             | p. 91 |

#### Chapitre II

|                                                                                                                    |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Personne publique compétente pour statuer sur la demande</b> .....                                              | p. 93 |
| A - Critère général : compétence de la personne publique<br>qui emploie l'agent à la date des faits en cause ..... | p. 93 |
| 1. Principe .....                                                                                                  | p. 93 |
| 2. Précision dans le cas des établissements publics .....                                                          | p. 94 |
| B - Obligation de transmettre les demandes mal dirigées ? .....                                                    | p. 94 |

#### Chapitre III

|                                                                         |        |
|-------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Réception et instruction de la demande</b> .....                     | p. 97  |
| A - Accusé de réception .....                                           | p. 97  |
| B - Éléments à prendre en compte dans l'instruction de la demande ..... | p. 97  |
| C - Nécessité d'instruire rapidement .....                              | p. 99  |
| D - Interdiction des conditions suspensive ou résolutoire .....         | p. 100 |
| E - Mise en place d'une procédure d'instruction de la demande .....     | p. 100 |
| F - Grille d'analyse de traitement des demandes de protection .....     | p. 101 |
| G - Évacuer les motifs illicites de refus .....                         | p. 102 |
| H - Déclaration du sinistre à l'assurance .....                         | p. 104 |

#### Chapitre IV

|                                                                                                                                             |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>La décision accordant ou refusant la protection à l'agent</b> .....                                                                      | p. 105 |
| A - Règles de procédure .....                                                                                                               | p. 105 |
| 1. Décision explicite et décision implicite .....                                                                                           | p. 105 |
| 2. Décision confirmative – limites .....                                                                                                    | p. 106 |
| 3. Motivation .....                                                                                                                         | p. 106 |
| 4. Communication des motifs dans le cadre des décisions implicites .....                                                                    | p. 107 |
| B - Règles de compétence .....                                                                                                              | p. 107 |
| 1. Principe .....                                                                                                                           | p. 107 |
| 2. Cas particulier de la mise en cause du supérieur hiérarchique compétent<br>pour statuer sur la demande de protection fonctionnelle ..... | p. 111 |
| 3. Incompétence de l'avocat ou de l'assureur de l'administration .....                                                                      | p. 112 |
| C - Une décision accordée pour toutes les phases ou stades de la procédure .....                                                            | p. 115 |

## Partie 3

### Le contentieux de la protection fonctionnelle

#### Chapitre I

|                                                                   |       |
|-------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Recours pour excès de pouvoir</b>                              | p.121 |
| A - Délais de recours                                             | p.121 |
| 1. S'agissant des décisions expresses                             | p.121 |
| 2. S'agissant des décisions implicites                            | p.124 |
| B - Objet du recours pour excès de pouvoir                        | p.126 |
| C - Intérêt pour agir                                             | p.127 |
| D - Application des règles générales du contentieux administratif | p.127 |
| E - Injonctions                                                   | p.128 |
| F - Référé-suspension                                             | p.129 |

#### Chapitre II

|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Recours indemnitaire (plein contentieux)</b>                  | p.131 |
| A - Principe                                                     | p.131 |
| B - Règle de la décision préalable                               | p.131 |
| C - Règles de prescription                                       | p.132 |
| D - Délais                                                       | p.133 |
| E - Preuve de la faute et du lien de causalité avec le préjudice | p.135 |
| F - Référé-provision                                             | p.135 |
| G - Action récursoire                                            | p.136 |

#### Chapitre III

|                                                                                    |       |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Que peut-il se passer en cas d'octroi indu de la protection fonctionnelle ?</b> | p.137 |
| A - Le risque administratif d'annulation                                           | p.137 |
| B - Le risque pénal                                                                | p.138 |
| 1. Détournement de fonds publics                                                   | p.138 |
| 2. Prise illégale d'intérêts                                                       | p.140 |

## Partie 4

### Le contenu de la protection et sa mise en œuvre

#### Chapitre I

|                                                                                                                                                            |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Dispositifs communs aux différents types de protection : l'assistance juridique et la prise en charge des honoraires d'avocat et frais de procédure</b> | p.147 |
| A - Principe                                                                                                                                               | p.147 |
| B - Libre choix de l'avocat                                                                                                                                | p.148 |
| C - Honoraires                                                                                                                                             | p.149 |
| 1. Cadre général                                                                                                                                           | p.149 |
| 2. Possibilité de conclure une convention d'honoraires                                                                                                     | p.151 |
| 3. Conséquences de l'absence de convention d'honoraires                                                                                                    | p.152 |
| 4. Frais exposés par les ayants droit                                                                                                                      | p.153 |
| 5. Contentieux du refus de paiement de tout ou partie des factures d'avocat de l'agent                                                                     | p.154 |
| D - La prise en charge des frais de justice et des frais de déplacement                                                                                    | p.154 |
| E - Assurances                                                                                                                                             | p.155 |

## Chapitre II

### Mise en œuvre de la protection en cas d'attaques ..... p. 157

- A - Devoir de protection, actions de prévention et de soutien ..... p. 157
  - 1. Le devoir général de protection ..... p. 157
  - 2. Diversité des actions de prévention et de soutien ..... p. 158
  - 3. Rôle spécifique des encadrants ..... p. 161
  - 4. Mesures de protection conservatoires ..... p. 161
  - 5. Les plateformes de signalement : un dispositif récent tendant à rendre plus effective la protection fonctionnelle ..... p. 162
  - 6. Distinguer la protection fonctionnelle du « droit de retrait » ..... p. 169
- B - Assistance juridique et engagement de poursuites par l'administration ..... p. 171
  - 1. L'administration et le déclenchement de l'action publique ..... p. 171
  - 2. La collectivité et l'action civile ..... p. 173
  - 3. Règles de compétence s'agissant des collectivités locales ..... p. 179
- C - Réparation du préjudice subi par l'agent ..... p. 188
  - 1. Principe ..... p. 188
  - 2. Préjudices indemnisables ..... p. 188
  - 3. Combinaison avec la législation sur les accidents de service ou les maladies professionnelles ..... p. 188
  - 4. Indemnisation au titre de la législation sur les accidents de service ou les maladies professionnelles ..... p. 190
  - 5. Indemnisation complémentaire, abandon de la règle du « forfait à pension » ..... p. 192
  - 6. Limite à l'obligation de l'administration ..... p. 194
  - 7. Impossibilité pour l'assureur d'un agent public de se retourner contre l'administration ..... p. 198
  - 8. Possibilité pour le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions de se retourner contre l'administration ..... p. 199
  - 9. Extension de la protection à certains ayants droit ..... p. 200

## Chapitre III

### Mise en œuvre de la protection pour les agents faisant l'objet de poursuites ..... p. 205

- A - Poursuites civiles ..... p. 205
- B - Poursuites pénales ..... p. 206

## Chapitre IV

### Évaluation des mesures mises en œuvre ..... p. 207

## Partie 5

### Retrait et abrogation de la protection fonctionnelle

## Chapitre I

### Le retrait ..... p. 211

- A - Définition ..... p. 211
- B - Régime ..... p. 211
- C - Exception ..... p. 212

## Chapitre II

### L'abrogation ..... p. 213

- A - Définition ..... p. 213
- B - Régime ..... p. 213

### Bibliographie ..... p. 215

## Introduction

---

Le Code général de la fonction publique (articles L. 134-1 et suivants) établit à la charge de la collectivité publique et au profit des agents publics, une obligation de protection spécifique dans trois situations :

- agressions, menaces, violences, injures, diffamations, outrages... dont les agents publics peuvent être victimes ;
- poursuites et condamnations civiles pour des faits non constitutifs d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions ;
- poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

Cette protection, communément qualifiée de « protection fonctionnelle », est justifiée par la nature spécifique des missions confiées aux agents publics qui, d'une part, les exposent parfois, dans l'exercice de leurs fonctions, à des risques, et qui, d'autre part, leur confèrent des prérogatives pouvant déboucher sur la mise en cause de leur responsabilité personnelle, au plan civil ou pénal.

Les deux premières composantes, la protection en cas d'attaques et la protection prévue en cas de poursuites civiles de l'agent, sont les plus anciennes. Elles étaient déjà prévues par la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires. La troisième composante est issue d'une loi du 16 décembre 1996 et fait suite à une étude du Conseil d'État sur la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles.

Si la protection fonctionnelle figure parmi la liste des droits et obligations des fonctionnaires, cette protection juridique n'a pas été conçue dans l'objectif de conférer aux agents un avantage statutaire mais de leur permettre d'exercer pleinement leurs fonctions qui les exposent parfois à des risques. L'évolution de ces risques explique l'extension de la protection au domaine pénal et, dans une certaine mesure, nous y reviendrons, à certains membres de la famille des agents. Comme le relève Alexandre Lallet (conclusions sur CE, 24 juillet 2019, M. C, n° 430253) :



### **Conclusions sur CE, 24 juillet 2019, M. C, n° 430253**

*« L'histoire de la protection fonctionnelle des agents publics est celle d'une extension continue, prenant la mesure de ce que les femmes et des hommes ne disparaissent pas derrière les fonctions qu'ils exercent mais les incarnent, parfois à leurs risques et périls. Cet élargissement s'est manifesté aussi bien dans la nature des faits susceptibles de justifier la protection que dans les circonstances de temps et de lieu la justifiant et dans le périmètre des personnes susceptibles d'en bénéficier, incluant désormais les proches, dans certains cas. »*

Tenant compte du caractère spécifique des risques ainsi encourus par les agents publics, le législateur est intervenu pour consacrer le droit à la protection fonctionnelle qui résultait initialement exclusivement de la jurisprudence du Conseil d'État.

Le principe de cette protection spéciale garantie aux fonctionnaires et aux agents non titulaires est fixé depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 aux articles L.134-1 à L.134-12 du Code général de la fonction publique (cf. ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique<sup>1</sup>). Rassemblés dans le chapitre IV, intitulé « Protection dans l'exercice des fonctions » du titre II (« Protections et garanties ») du livre I<sup>er</sup> (« Droits, obligations et protections »), ces articles procèdent de la codification à droit constant de différentes dispositions législatives qui traitaient de la protection fonctionnelle, en particulier à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette codification n'ayant pas changé le « fond » du droit applicable, les solutions jurisprudentielles rendues sous l'empire de la loi du 13 juillet 1983 demeurent valables.



## Articles L.134-1 à L.134-12 du Code général de la fonction publique

### Article L.134-1

*« 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. »*

### Article L.134-2

*« 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. »*

### Article L.134-3

*« 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. »*

### Article L.134-4

*« 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. »*

### Article L.134-5

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

1. L'ordonnance crée la partie législative du Code général de la fonction publique entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2022. Elle codifie les quatre lois statutaires de la fonction publique de 1983, 1984 et 1986 (loi n° 88-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) ainsi que des textes de loi plus récents. La partie réglementaire du code devrait être adoptée en 2023.

**Article L.134-6**

« 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. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque. »

**Article L.134-7**

« 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. »

**Article L.134-8**

« La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des faits mentionnés aux articles L.134-5, L.134-6 et L.134-7 la restitution des sommes versées à l'agent public ou aux personnes mentionnées à l'article L.134-7.

Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une action directe, qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale. »

**Article L.134-9**

« La protection dans l'exercice des fonctions prévue au présent chapitre est mise en œuvre au bénéfice des personnels de direction de la fonction publique hospitalière, selon la nature de l'établissement dans lequel ils exercent leurs fonctions :

1° Dans les établissements mentionnés au 1° et 2° de l'article L.5, par le directeur général de l'agence régionale de santé compétent ;

2° Dans les établissements mentionnés aux 3°, 4°, 5° et 6° du même article, par le représentant de l'État dans le département et par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les établissements et services relevant de sa compétence exclusive ou conjointe où l'établissement d'affectation a son siège. »

**Article L.134-10**

« La protection de l'État dont bénéficient les préfets, sous-préfets, autres agents publics de l'administration préfectorale, les agents publics de l'administration pénitentiaire ainsi que les agents des douanes en vertu du présent chapitre couvre les préjudices qu'ils subissent à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

Elle est étendue à leurs enfants, leurs ascendants directs et leurs conjoints lorsque, du fait des fonctions de ces agents, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

L'alinéa précédent est applicable aux concubins ou aux personnes auxquelles les agents publics de l'administration pénitentiaire sont liés par un pacte civil de solidarité.

Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des agents mentionnés au premier alinéa et décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs 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. »

**Article L.134-11**

« Les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité, les agents de surveillance de Paris, les agents de la ville de Paris mentionnés à l'article L.531-1 du code de la sécurité intérieure, les sapeurs-pompiers professionnels, les médecins civils de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille ainsi que les agents de police municipale et les gardes champêtres bénéficient de la protection prévue par le présent chapitre dans les conditions précisées par l'article L.113-1 du code de la sécurité intérieure. »

## Article L.134-12

« Le décret en Conseil d'État qui détermine les modalités d'application du présent chapitre précise les conditions et les limites de la prise en charge par la collectivité publique, au titre de la protection, des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou les personnes mentionnées à l'article L.134-7 autres que ceux couverts en application des dispositions des articles L.134-10 et L.134-11. »

Ces dispositions ont été modifiées à plusieurs reprises depuis 1983. Outre la codification, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2022, trois modifications récentes peuvent être dès à présent évoquées :

- d'une part, la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a inséré au IV de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 un alinéa (codifié à l'article L.134-6 du Code général de la fonction publique) venu compléter utilement le dispositif de protection en consacrant une obligation de prévention en cas de risque d'atteinte grave à l'intégrité physique des agents. Si un risque manifeste est identifié, la personne publique doit prendre des mesures conservatoires (« *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, 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. Ces mesures sont mises en œuvre pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque.* »). Il résulte des travaux parlementaires que cette mesure a été prise notamment suite à l'assassinat de Samuel Paty, le 16 octobre 2020. Il est indiqué dans le rapport du Sénat : « *L'assassinat de Samuel Paty a mis en lumière la nécessité d'un renforcement de la protection des agents publics face aux attaques qu'ils subissent dans l'exercice de leurs fonctions. Bien que d'une portée limitée, l'article 5 du projet de loi constitue l'une des réponses, en facilitant le signalement des actes menaçant la sécurité des agents publics et en clarifiant le recours (codifié à l'article L.134-6 du Code général de la fonction publique) venu à des mesures de protection immédiate et à titre conservatoire en cas de risque manifeste d'atteinte grave à leur intégrité physique* » [rapport n° 454 (2020-2021) de M<sup>mes</sup> Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 18 mars 2021] ;
- d'autre part, l'article 80 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a créé l'article 6 quater A de la loi du 13 juillet 1983 (codifié à l'article L.135-6 du Code général de la fonction publique) qui prévoit la mise en place obligatoire, depuis le 1<sup>er</sup> mai 2020 (article 8 du décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique), d'un dispositif de signalement au sein des administrations, collectivités et établissements publics. Celui-ci permet à tout agent public qui s'estime victime ou témoin de violences, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes, de signaler ces faits à son employeur. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République (article 11) a étendu le champ de cet article aux atteintes à l'intégrité physique, aux menaces ainsi qu'aux actes d'intimidation (article L.135-6 du Code général de la fonction publique : « *Les administrations, collectivités et établissements publics mentionnés à l'article L.2 mettent en place un dispositif de signalement qui a pour objet de recueillir les signalements des agents qui s'estiment victimes d'atteintes volontaires à leur intégrité physique, d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes, de menaces ou de tout autre acte d'intimidation*

*et de les orienter vers les autorités compétentes en matière d'accompagnement, de soutien et de protection des victimes et de traitement des faits signalés. / Ce dispositif permet également de recueillir les signalements de témoins de tels agissements. ») ;*  
 - enfin, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 dite « Déontologie » :

- \* a consacré des avancées jurisprudentielles (possibilité de demander la protection fonctionnelle en cas de harcèlement...),
- \* a élargi le champ de la protection aux agents placés sous le statut de témoin assisté, gardés à vue ou encore qui se voient proposer une mesure de composition pénale,
- \* a offert, sous certaines conditions, un droit à protection aux conjoint, concubin, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, enfants ou ascendants directs des agents publics,
- \* a clarifié les conditions de prise en charge des frais d'avocat.

Les dispositions aujourd'hui codifiées aux articles L.134-1 et suivants du Code général de la fonction publique ont donc connu de fréquentes et nombreuses modifications.

L'étude de la protection fonctionnelle des agents publics ne peut être faite sans évoquer les différents dispositifs destinés à protéger les agents publics d'autres formes d'atteinte à leur intégrité physique ou morale. Il s'agit notamment de :

- la législation sur les accidents de service et les maladies professionnelles (articles L.822-18 à L.822-25 du Code général de la fonction publique) ;
- la législation interdisant le harcèlement moral (cf. notamment l'article L.133-2 du Code général de la fonction publique) et le harcèlement sexuel (cf. notamment l'article L.133-1 du Code général de la fonction publique) ;
- la réglementation sur la sécurité au travail et notamment le droit de « retrait » prévu aux articles 5-6 du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique et 5-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale.

Ces différents dispositifs justifient une étude à part entière qui dépasse l'objet de la protection fonctionnelle. Cependant, il existe de nombreux liens entre ces réglementations et la question de la protection fonctionnelle. À titre d'illustration, une situation conduisant à reconnaître l'imputabilité au service d'un accident de service peut justifier l'octroi de la protection fonctionnelle. Les liens entre ces réglementations et la protection fonctionnelle seront donc abordés dans l'ouvrage.

Par ailleurs, si elle repose sur des dispositions spécifiques, la question de la protection des élus sera également développée dans la présente étude. En effet, les solutions dégagées pour les agents sont en grande partie transposables aux élus, même si la protection de ces derniers est marquée par certaines spécificités qu'il est important de souligner.

Le présent ouvrage est organisé en cinq parties :

- partie 1 : « Dans quels cas un agent peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle ? » ;
- partie 2 : « La demande de protection fonctionnelle et son traitement » ;
- partie 3 : « Le contentieux de la protection fonctionnelle » ;
- partie 4 : « Le contenu de la protection et sa mise en œuvre » ;
- partie 5 : « Le retrait et l'abrogation de la protection fonctionnelle ».



## Partie 1

---

# **Dans quels cas un agent peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle ?**

La question doit être posée au regard de la diversité des statuts applicables aux différents personnels travaillant pour les personnes publiques (cf. tableau *infra*).

## Chapitre I

# Agents bénéficiaires de la protection fonctionnelle

## A - Fonctionnaires

L'article L. 134-1 du Code général de la fonction publique précise : « *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.* »

Tous les fonctionnaires des trois fonctions publiques (étatique, hospitalière et territoriale) sont donc concernés, qu'ils soient fonctionnaires stagiaires (CE, 3 mars 2003, Centre d'aide par le travail Cheney, n° 235052) ou titulaires.

Cette protection existe quelle que soit la position statutaire (exemples : agent mis à disposition ou agent en position de détachement) dès lors que l'agent travaille pour une personne publique (sur la détermination de la personne publique compétente pour statuer sur la demande de protection, cf. 2<sup>e</sup> partie).

De même, la situation administrative de l'agent au moment de la demande importe peu. Un agent en congé de maladie peut donc demander le bénéfice de la protection fonctionnelle (CE, 12 mars 2010, Commune de Hoenheim, n° 308974). L'agent peut également avoir perdu la qualité de fonctionnaire suite à son admission à la retraite ou à un changement de statut. Le législateur a expressément envisagé cette dernière hypothèse, lors de l'adoption de la loi Déontologie, en mentionnant le cas de « l'ancien fonctionnaire ». Cette modification vient confirmer la jurisprudence. En effet, avant la modification de la loi, il avait été jugé que la circonstance que le demandeur ait perdu la qualité d'agent public à la date de la décision statuant sur sa demande était « *sans incidence sur l'obligation de protection qui incombe à la collectivité publique qui l'employait à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire à l'agent* » (CE, 26 juillet 2011, M., n° 336114). Par ailleurs, la circonstance qu'un agent soit suspendu temporairement ne constitue pas davantage un motif de refus de la protection fonctionnelle (CAA Marseille, 16 novembre 2004, Commune d'Aubagne, n° 00MA01794).

Dans toutes les hypothèses, ce qui importe, c'est que les faits donnant lieu à la demande de protection aient un lien avec les fonctions (cf. chapitre II de la 1<sup>re</sup> partie).

Il convient de relever qu'il existe parfois un fondement textuel différent ou complémentaire aux dispositions codifiées aux articles L.134-1 à L.134-12 du Code général de la fonction publique pour certains fonctionnaires ou agents régis par un statut particulier. C'est en particulier le cas de l'article 113 du Code de la défense qui prévoit une protection juridique pour l'ensemble des personnes concourant à la sécurité intérieure et renvoie à l'article 11 de la loi de 1983. La partie réglementaire de ce code contient plusieurs dispositions auxquelles il convient de se référer pour ces personnels. À titre d'illustration, s'agissant des gendarmes et des fonctionnaires de la police nationale, l'article R.434-7 du Code de la sécurité intérieure (ancien article 32 du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale), intégré dans le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour l'exécution de leurs missions de sécurité intérieure (les articles R.434 1 et s. du Code de la sécurité intérieure constituent ce code de déontologie), précise :



#### **Article R.434-7 du Code de la sécurité intérieure**

*« L'État défend le policier ou le gendarme, ainsi que, dans les conditions et limites fixées par la loi, ses proches, contre les attaques, menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations et outrages dont il peut être victime dans l'exercice ou du fait de ses fonctions. / L'État accorde au policier ou au gendarme sa protection juridique en cas de poursuites judiciaires liées à des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle. Il l'assiste et l'accompagne dans les démarches relatives à sa défense. »*

S'agissant des agents de police municipale, l'article R.515-17 du Code de la sécurité intérieure précise :



#### **Article R.515-17 du Code de la sécurité intérieure**

*« Les agents de police municipale bénéficient d'une protection assurée par le maire dans les conditions prévues par l'article L.113-1 et par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. »*

Des dispositions spécifiques existent également pour les militaires (article L.4123-10 du Code de la défense) et les magistrats de l'ordre judiciaire (article 11 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ; CE, 28 mai 2003, M<sup>me</sup> L, n° 245069). Par ailleurs, la protection fonctionnelle a été officiellement étendue aux praticiens hospitaliers par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui a modifié en ce sens l'article L.6152-4 du Code de la santé publique.

## **B - Agents publics non titulaires et personnels assimilés**

La jurisprudence a admis que les agents non titulaires de droit public doivent bénéficier, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection identique à celle des fonctionnaires (CE, Section, 26 avril 1963, CH Besançon, *Rec. CE* 1963, p. 243, concl. Chardeau). La protection fonctionnelle bénéficie donc aux agents publics non titulaires quel que soit le mode de recrutement : arrêtés, contrats à durée déterminée ou indéterminée. Les agents vacataires bénéficient également de cette protection (CE, 9 décembre 1970, Neuilly-Plaisance, *Rec. CE* 1970, p. 738).

Le bénéfice de la protection fonctionnelle pour l'ensemble des agents publics constitue un principe général du droit quel que soit le mode d'accès aux fonctions, comme l'a clairement jugé le Conseil d'État en 2011 :