

LE DROIT A LA PROTECTION FONCTIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Montreuil, le 15 7 2024

Le droit à la protection fonctionnelle, reconnu comme principe général du droit par le Conseil d'Etat dès 1963, est réaffirmé par la loi de 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires et confirmé dans le Code général de la Fonction publique - CGFP.

Du fait entre autres, de politiques publiques et gouvernementales subies conduisant à une précarité grandissante des usagères ou usagers du service public, de la précarité du service public lui-même par le manque criant de moyens humains et matériels qui lui est alloué, de la banalisation du RN et de la parole discriminante ou violente qui l'accompagne mais aussi de la remise en cause du principe d'égalité devant le service public, il est constaté une augmentation significative de situations rencontrées par les agent.es les conduisant à demander le bénéfice de la protection fonctionnelle.

Il convient ainsi de rappeler les conditions et situations dans lesquelles l'administration ou la collectivité publique se doit d'apporter sa protection aux agent.es ou à leurs proches, en quoi consiste cette protection comme ce qu'elle recouvre et comment l'obtenir selon que l'agent.e est victime ou mis en cause.

➤ **L'agent.e pouvant bénéficier du droit à la protection fonctionnelle**

L'article L. 134-1 du CGFP prévoit que tout.e agent.e public.que ou, le cas échéant, l'ancien.ne agent.e, a **droit à la protection fonctionnelle** de la collectivité publique qui l'emploie lorsque celui ou celle-ci est victime dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ou lorsque sa responsabilité civile ou pénale est engagée en lien avec l'exercice de ses fonctions (ou de sa qualité d'agent.e public.que).

Dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, ce sont bien en raison des fonctions ou de la qualité d'agent.e public.que qu'est due cette protection, elle est dénommée protection fonctionnelle (ou pour certain.es, protection statutaire). Cela recouvre donc toutes les fois où les faits surviennent lorsque l'agent exécute ses missions mais aussi lorsque c'est en raison de sa qualité d'agent.e public.que ou des fonctions qu'il/elle exerce qu'il ou elle a à subir des atteintes. Ainsi, des faits peuvent survenir en dehors du lieu de travail et concerner des dégradations matérielles.

Dans certains cas, les proches de l'agent.e peuvent également bénéficier de la protection accordée par l'employeur. L'article L. 134-7 du CGFP prévoit que la protection fonctionnelle peut être accordée, sur leur demande, aux ayants droit "dans l'hypothèse où ils sont eux-mêmes victimes d'une atteinte à leur intégrité physique" et au conjoint.

L'appellation « agent.e public.que » bénéficiaire de la protection fonctionnelle recouvrira dans l'ensemble de la fiche la qualité d'agent.e public.que, d'ancien.ne agent.e (retraité ou ayant quitté la Fonction publique), peu importe le statut et la position administrative (en détachement ou en disponibilité etc...) :

- Fonctionnaire titulaire, élève ou stagiaire, magistrat, militaire ;
- Contractuel de droit public, agent vacataire, ouvrier d'Etat, agent non titulaires recruté à l'étranger par un contrat de droit local ;
- Collaborateurs occasionnels du service public, salariés mis à disposition par une entreprise de travail temporaire auprès d'une personne morale de droit public ;
- Les apprentis, bien que ne relevant pas du régime de la protection fonctionnelle, peuvent bénéficier d'une protection équivalente prévue par le code du travail.

➤ **Lorsque l'agent.e est victime dans l'exercice de ses fonction ou en raison de sa qualité d'agent.e public.que**

L'article L 134-5 du CGFP prévoit que la protection fonctionnelle est due aux agent.es qui sont victimes d'atteinte à leur intégrité physique, de violences, de harcèlement, de menaces, d'injures, de diffamation ou d'outrages.

La distinction entre atteinte à l'intégrité physique et violences s'explique d'une part par l'inclusion des violences verbales ou morales et d'autre part du fait que les violences peuvent aussi être commises contre

les biens de l'agent.e ou à l'encontre de ses proches. Cela n'est pas sans conséquence, comme cela sera indiqué après, sur ce que la protection fonctionnelle recouvrera alors.

Si la liste paraît restrictive, elle n'est pas pour autant limitative. Ainsi tout fait subi par un agent.e en raison de sa qualité d'agent.e public.que ou en raison des fonctions qu'il occupe peut donner lieu à l'octroi de la protection fonctionnelle.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'indique parfois l'administration, le dépôt d'une plainte n'est pas obligatoire pour solliciter et obtenir la protection fonctionnelle. Seule le compte rendu des faits subis par l'agent.e suffit.

➤ **Lorsque l'agent.e est exposé à un risque manifeste d'atteinte grave à son intégrité physique dans l'exercice de ses fonctions ou en raison de sa qualité d'agent.e public.que**

Si l'agent.e ou l'administration qui l'emploie a connaissance d'un risque dit manifeste, c'est-à-dire réel ou sérieux, d'atteinte grave à l'intégrité physique d'un.e agent.e, elle se doit d'apporter sa protection immédiate à celui ou celle-ci.

Cette protection s'accompagne de toute mesure prise par l'Administration visant à empêcher cette atteinte et ce, sans même recueillir l'avis de l'agent.e sur les suites à donner.

Il peut s'agir d'un entretien avec l'agent.e concerné.e, d'une orientation vers un suivi psychologique ou médical, de l'information aux forces de police ou gendarmerie et du procureur (article 40 du Code de Procédure Pénale) mais aussi de la saisine de la plateforme PHAROS (dépendant du Ministère de l'Intérieur) ou d'un hébergeur internet si des menaces ou contenus illicites sont mis en ligne sur internet. Ce dernier cas (menaces ou appel à la haine ou à attenter à l'intégrité d'une personne sur internet ou sur les réseaux sociaux) est hélas de plus en plus courant, plus encore avec la montée de l'extrême droite et d'une parole raciste ou discriminante décomplexée. Il convient dès connaissance de tels faits, d'en aviser l'employeur afin de déclencher ces mesures de protection.

L'employeur met en jeu sa responsabilité s'il ne prend pas toute mesure utile à la protection de l'agent.e visé.e.

➤ **Les situations où la protection fonctionnelle est accordée aux proches de l'agent.e**

Si l'agent.e ou ancien.ne agent.e a droit à la protection de son administration en raison de ses fonctions ou de sa qualité d'agent.e public.que, il peut en être de même de ses proches dans deux situations.

- ✓ Lorsque le conjoint, le concubin ou le/la partenaire de PACS de l'agent.e engage une action, que ce soit au civil (réparation financière) ou au pénal contre le ou les auteurs d'une atteinte volontaire à la vie de l'agent.e public.que si celui-ci bénéficie ou aurait pu lui-même bénéficier de la protection fonctionnelle (ainsi il convient que ce soit une atteinte volontaire à la vie de l'agent.e en lien avec ses fonctions ou à raison de celles-ci ou de sa qualité). Si le ou la conjoint.e, concubin.e ou partenaire de PACS ne met pas en œuvre l'action civile ou pénale, les enfants de celui ou celle-ci, ou à défaut, ses ascendants peuvent alors bénéficier de la protection fonctionnelle.
- ✓ Lorsque le ou la conjoint.e, concubin.e ou partenaire de PACS, ses enfants ou ses ascendants de l'agent.e sont-elles ou eux-mêmes victimes d'atteintes à leur intégrité physique du fait des fonctions ou de la qualité d'agent.e public.que de celui-ci, ils et elles peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de leur action civile ou pénale.

➤ **Les situations où la protection est due à l'agent.e dont la responsabilité est mise en cause à l'occasion de l'exercice de ses fonctions**

Si l'Administration doit protection à ses agent .es lorsqu'ils ou elles sont victimes, elle se doit de leur apporter une protection lorsque leur responsabilité est engagée, que ce soit au niveau civil ou pénal. Elle ne peut s'en exonérer qu'en cas de faute personnelle détachable du service.

✓ Différence entre faute de service et faute personnelle détachable ou non du service

Si la responsabilité de l'agent.e est engagée en raison d'une faute de service, l'administration est tenue de lui apporter sa protection fonctionnelle. Si en revanche, la faute de l'agent.e est considérée comme personnelle et détachable du service, alors l'agent verra sa responsabilité personnelle engagée et ne bénéficiera pas de la protection fonctionnelle.

Afin de différencier la faute de service de la faute personnelle détachable ou non du service, il convient de se rapporter à la jurisprudence en la matière.

Est ainsi considérée comme :

- **Une faute de service**, la faute de l'agent.e commise pendant son service, avec les moyens du service et qui présente un caractère impersonnel (non pour son compte).
- **Une faute personnelle non détachable du service**, la faute commise en dehors du service mais usant notamment des moyens du service. Lorsqu'elle revêt les caractéristiques décrites ci-dessous, cette faute devient détachable du service

En revanche est considérée comme **faute personnelle détachable du service** la faute commise par l'agent.e :

- En dehors de son service et dépourvue de tout lien avec le service ;
- Commise pendant le service mais qui :
 - relève de préoccupations d'ordre privé, comme une volonté d'enrichissement personnel, une animosité particulière à l'encontre d'un usager ou d'une usagère ou enfin la poursuite d'un intérêt personnel ;
 - résulte d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent aux agent.es publics.ques (exemple : violences physiques ou verbales ou conduite en état d'ébriété) ;
 - revêt une particulière gravité du fait de la nature de la faute et des conditions dans lesquelles elle a été commise. (exemple : crime commis sur le lieu de travail ou avec les moyens du service) ;
 - caractérise un manquement de l'agent.e au regard des obligations déontologiques de sa profession (violation du secret professionnel par exemple).

✓ L'engagement de la responsabilité civile ou pénale de l'agent.e

Si dans l'imaginaire, la protection était accordée à l'agent.e uniquement lorsque sa responsabilité pénale était mise en cause du fait d'une faute dans l'exercice de ses fonctions, il n'en est rien. Ainsi l'administration apporte sa protection à l'agent.e lorsque sa responsabilité est engagée sur le seul plan civil et sans faute. Par exemple pour ce qui concerne l'éducation nationale, si un élève venait à se blesser avec du matériel mis à disposition durant un cours d'arts plastiques ou de sciences. Cette protection consistera alors à ce que l'administration prenne également en charge les éventuelles condamnations civiles.

Les cas les plus usuels restent néanmoins la mise en cause de la responsabilité pénale de l'agent.e qui aurait commis une faute dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire une faute de service (voir ci avant). La protection de l'employeur sera alors apportée à l'agent.e en cas de plainte contre lui ou elle mais elle pourra aussi lui être apportée dès son audition libre même sans qu'une faute de service soit établie.

Jusqu'au 4 juillet 2024, la protection était apportée à partir du placement en garde à vue de l'agent.e ou lorsque celui ou celle-ci avait le statut de témoin assisté. Le conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la constitution et a donc étendu le bénéfice de la protection fonctionnelle dès sa mise en cause ou sa convocation pour être entendu y compris en audition libre.

➤ **Comment demander le bénéfice de la protection fonctionnelle et dans quel délai ?**

✓ **Délai pour faire la demande :**

Si aucun texte n'encadre le délai dans lequel votre demande doit être déposée, il est préférable que vous la formuliez en même temps que votre dépôt de plainte en cas d'attaque ou dès que vous avez connaissance :

- du déclenchement de poursuites civiles ou pénales à votre encontre ;

- de toute mesure susceptible d'être prise à votre rencontre en amont du déclenchement de poursuites pénales (par exemple : audition en vue d'un placement en garde à vue, placement sous le statut de témoin assisté...).

Le simple fait que la demande de protection survienne longtemps après l'attaque ou le déclenchement du procès civil ou pénal contre l'agent ne suffit pas à justifier un refus d'accorder la protection.

✓ **Les modalités de la demande :**

L'agent.e qui sollicite la protection de son administration doit en faire la demande par voie hiérarchique. Un courrier mentionnant la nature de la protection demandée comme des causes qui en sont à l'origine, est à rédiger par l'agent.e. Il ou elle doit joindre tout document de nature à apprécier le lien entre les faits décrits et sa fonction ou sa qualité d'agent.e public.que. L'agent.e peut doubler ce courrier d'un courrier en recommandé avec avis de réception ou demander un récépissé du dépôt de sa demande à son service RH de proximité afin de justifier de la date de sa demande en vue des délais de droit commun (2 mois) ouvrant droit à un recours en cas de refus ou de silence gardé par l'administration.

Exception : pour les personnels de l'Education Nationale, la demande de protection fonctionnelle est faite exclusivement via la plateforme Colibris depuis le 1^{er} janvier 2022.

Il doit par ailleurs être conseillé à l'agent.e d'adresser copie de ses demande et récépissé au syndicat qui l'accompagne dans cette demande afin de pouvoir saisir directement l'autorité hiérarchique décisionnaire et ainsi obtenir une réponse ou éventuellement contester un refus.

Enfin, il convient pour l'agent.e de demander la protection fonctionnelle à chaque stade de la procédure. Ainsi si l'agent.e a obtenu la protection fonctionnelle en première instance et qu'un appel est interjeté, il ou elle doit à nouveau en faire la demande pour l'appel.

➤ **La réponse de l'Administration et les conséquences que cela emporte**

L'administration a trois possibilités lorsqu'une demande de protection fonctionnelle lui parvient :

- ✓ L'administration octroie la protection fonctionnelle. En ce cas elle doit formaliser celle-ci expressément par courrier.
- ✓ L'administration refuse d'accorder à l'agent.e la protection fonctionnelle. Dans la mesure où la protection fonctionnelle est due à l'agent.e, l'administration doit alors motiver sa décision en rapportant notamment en quoi la demande n'a pas de lien avec les fonctions exercées ou la qualité d'agent.e public.que ou en quoi la faute est une faute personnelle détachable du service.
- ✓ L'administration ne répond pas à la demande de protection fonctionnelle de l'agent.e. Si aucun délai n'est imposé à l'administration pour apporter une réponse à l'agent.e, le silence gardé pendant deux mois emporte rejet implicite de la demande de protection fonctionnelle.

En cas de rejet explicite ou implicite, l'agent.e peut former un recours gracieux (auprès de l'autorité qui a rendu la décision) ou un recours hiérarchique (auprès de l'autorité hiérarchique du niveau supérieur). L'agent.e peut encore former un recours devant la juridiction administrative (notamment du fait d'un manque de motivation de l'administration) dans les deux mois suivant la naissance de la décision.

➤ **Ce que recouvre le fait de bénéficiaire de la protection fonctionnelle**

Le bénéfice de la protection fonctionnelle emporte, pour l'agent.e, qu'il soit victime ou mis en cause, comme pour ses proches dans les conditions définies plus haut, la prise en charge des frais d'avocat et de procédure. Lorsque l'agent.e est victime la protection emporte également la prise en charge de tous les frais liés à l'évènement en réparation du ou des préjudices subis.

✓ **Les honoraires d'avocat et frais de procédure**

L'agent.e reste libre de choisir son défenseur (avocat) mais doit communiquer sans délai à l'administration son nom. L'administration peut, à sa demande, l'assister dans le choix d'un avocat. Que l'agent.e ait déjà choisi son avocat ou qu'il soit assisté dans son choix par l'administration, il convient de conclure une convention afin que l'ensemble des frais soient pris en charge par l'administration. L'intérêt pour l'agent.e

de solliciter la protection fonctionnelle au plus tôt permettra à l'agent.e de ne pas avancer les frais et de se faire rembourser par l'administration.

L'agent.e peut ne pas conclure de convention avec l'avocat choisi par l'intermédiaire de l'administration (notamment dans le cas où il ou elle en a déjà conclu une directement avec son défenseur). Celle-ci remboursera alors à l'agent.e les honoraires réglés sur présentation des factures.

L'administration ne sera toutefois pas tenue de prendre en charge intégralement les honoraires si elle estime que le nombre d'heures facturées paraît excessif.

Enfin, comme dit plus avant, les condamnations civiles seront également prises en charge par l'administration.

✓ **Les mesures de protection, d'assistance et de réparation**

Selon le type d'attaque dont est victime l'agent.e, et en complément des mesures déjà décrites, l'administration se doit de décliner la protection fonctionnelle par la prise de différentes mesures.

- Des mesures de protection matérielle et physique de l'agent ou de sa famille (changement du numéro de téléphone et/ou de l'adresse électronique professionnels, changement d'affectation, signalement aux autorités policières ou judiciaires, demande de protection du domicile, dépôt de plainte). Cela peut également consister en une enquête administrative au sein des services, susceptible de conduire au déplacement d'office et/ou au déclenchement d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'auteur de l'attaque, si celui ou celle-ci est agent public.que.
- Des mesures d'assistance diverses :
L'agent.e peut également bénéficier par son administration d'un soutien moral et institutionnel : lettre, communiqué, entretien, accompagnement de l'agent auprès des forces de l'ordre compétentes pour qu'il dépose plainte, aide à la rédaction d'une déclaration de constitution de partie civile, remboursement de la franchise en cas de dégradation des biens de l'agent. Dans les cas où l'agent.e est victime de diffamation, l'administration peut également procéder et prendre en charge un droit de réponse ou de rectification.
Il appartient en outre à l'administration d'accorder à l'agent les autorisations d'absence rendues nécessaires par la procédure le concernant, afin de se rendre aux convocations de la police judiciaire et de l'autorité judiciaire, pour assister aux entretiens avec son défenseur et aux réunions de travail organisées par l'administration, pour se rendre aux audiences de la juridiction pénale.
Un soutien ou suivi psychologique doit être proposé par l'administration. Si celle-ci ne procède pas à cette orientation, l'agent.e peut le mettre en œuvre de son côté et l'administration réglera alors à l'agent les consultations de suivi sur présentation des factures.
- Des mesures de réparation :
Il s'agit d'une prise en charge des condamnations civiles, d'une indemnisation du préjudice subi. En cas d'attaque contre les biens de l'agent.e (dégradation du véhicule ou du logement par exemple), l'administration est tenue de réparer le préjudice matériel subi. Elle doit également réparer le préjudice moral de l'agent.e si celui ou celle-ci en fait la demande et indemniser l'agent.e si l'auteur de l'attaque ne peut satisfaire que ce soit en raison de son insolvabilité ou de sa soustraction délibérée à son obligation.

TEXTES DE REFERENCE :

- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires
- Code général de la Fonction Publique : [articles L 134-1 à L 134-12](#)
- Circulaire B8 n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat
- Circulaire MEFI-020-09086 du 2 novembre 2020 visant à renforcer la protection des agents publics face aux attaques dont ils font l'objet dans le cadre de leurs fonctions
- Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit
- Guide de la DGAFP de mars 2024