

**GOUVERNEMENT***Liberté
Égalité
Fraternité*

CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE N° DGOS/RH4/DGCS/DGAFFP/2024/3 du 29 mai 2024
relative à la protection fonctionnelle des personnels des établissements de la fonction publique hospitalière

La ministre du travail, de la santé et des solidarités
Le ministre de la transformation et de la fonction publiques
Le ministre délégué auprès de la ministre du travail, de la santé
et des solidarités, chargé de la santé et de la prévention

à

Mesdames et Messieurs les directeurs généraux
des agences régionales de santé (ARS)
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Référence	NOR : TSSH2416104C (numéro interne : 2024/3)
Date de signature	29/05/2024
Emetteurs	Ministère du travail, de la santé et des solidarités Direction générale de l'offre de soins (DGOS) Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) Ministère de la transformation et de la fonction publiques Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFFP)
Objet	Protection fonctionnelle des personnels des établissements de la fonction publique hospitalière.
Action à réaliser	Diffusion aux directeurs des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière.
Résultat attendu	Mise en œuvre de la protection fonctionnelle au bénéfice des agents de la fonction publique hospitalière dans tous les cas de figure où l'employeur en a l'obligation : à titre préventif et en cas d'atteinte avérée, afin de garantir un climat de sécurité dans l'exercice des missions du service public de santé.
Echéance	Dès que les conditions sont remplies pour mobiliser des mesures de protection.
Contact utile	Direction générale de l'offre de soins Sous-direction des ressources humaines du système de santé Bureau des personnels non médicaux des établissements de santé (RH4) Catherine FAURE-BEAULIEU Tél. : 06 65 82 25 20 Mél. : catherine.faure-beaulieu@sante.gouv.fr

Nombre de pages et annexes	27 pages + 3 annexes (5 pages) Annexe I - Fiche pratique à l'attention de l'agent Annexe II - Articles L. 134-1 à L. 134-9 du Code général de la fonction publique Annexe III - Modèle de convention d'honoraires
Résumé	À raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le Code pénal et par les lois spéciales, l'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public employé par l'un des établissements de la fonction publique hospitalière mentionné à l'article L. 5 du Code général de la fonction publique¹, bénéficie d'une protection organisée par l'établissement qui l'employait à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire. D'une part, l'administration est tenue de protéger l'agent 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. Ces atteintes volontaires à l'intégrité de la personne étant fréquemment signalées², il est essentiel que l'établissement apporte un soutien appuyé à l'agent public ou l'ancien agent public notamment en réparant, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. D'autre part, l'administration est tenue d'accorder la protection à l'agent qui fait l'objet de poursuites civiles ou pénales, sauf en cas de faute personnelle détachable du service. La présente circulaire rappelle en détail les modalités de mise en œuvre de la protection fonctionnelle au sein de la fonction publique hospitalière et ses limites d'application afin que cette procédure soit expliquée aux agents et effectivement mise en œuvre.
Mention Outre-mer	Ces dispositions s'appliquent sans spécificité aux Outre-mer.
Mots-clés	Protection fonctionnelle ; défense ; agression verbale et physique contre les agents ; mise en cause pénale ou civile, sauf faute personnelle détachable du service ; frais d'avocat ; indemnisation ; garantie civile ; statut général des fonctionnaires ; agent public ; personnel médical des établissements publics de santé ; collaborateur occasionnel du service public.
Classement thématique	Établissements santé : personnel
Textes de référence	- Code général de la fonction publique, notamment ses articles L. 134-1 à L. 134-9 ; - Code de la santé publique, notamment son article L. 6152-4 ; - Code de procédure pénale ; - Code pénal ; - 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 ;

¹ Art. L. 5 du Code général de la fonction publique ([Legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr)).

² Voir les rapports annuels de l'Observatoire national des violences en santé (ONVS) : <https://sante.gouv.fr/dgoss-onvs-rapports-annuels>

	- Circulaire interministérielle MEFI-D20-09086 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.
Circulaire / instruction abrogée	Néant
Circulaire / instruction modifiée	Néant
Rediffusion locale	- Établissements publics de santé ; - Établissements publics sociaux et médico-sociaux.
Validée par le CNP le 31 août 2023 - Visa CNP 2023-71	
Document opposable	Oui
Déposée sur le site Légifrance	Non
Publiée au BO	Oui
Date d'application	Immédiate

La circulaire interministérielle du 2 novembre 2020³ (Transformation et fonction publiques, Intérieur, Justice, Citoyenneté) a rappelé avec force les principes fondamentaux de la protection due aux agents publics : *« Parce qu'ils sont enseignants, soignants, policiers ou encore agents au contact d'usagers des services publics, les fonctionnaires et agents publics sont les premiers garants des valeurs de notre République. C'est la raison pour laquelle la République doit protection à celles et ceux qui exercent une mission de service public et font vivre au jour le jour les principes fondamentaux qu'elle incarne. Le lâche assassinat le 16 octobre dernier du professeur d'histoire-géographie, Samuel PATY, illustre de manière tragique les attaques dont les agents publics peuvent être victimes à raison des valeurs qu'ils représentent. »*

Cette circulaire garantit ainsi la mobilisation des managers, à tous les niveaux de l'administration, pour protéger leurs agents faisant l'objet de menaces ou victimes d'attaques en s'assurant qu'ils bénéficient d'un soutien renforcé et systématique de leur employeur et notamment de l'octroi sans délai de la protection fonctionnelle lorsque les circonstances et l'urgence le justifient, afin de ne pas les laisser sans défense dans une situation pouvant se traduire par une atteinte grave à leur intégrité.

Le droit à la protection fonctionnelle a été consacré comme principe général du droit par le Conseil d'État dès 1963 (CE, 26 avril 1963, Centre hospitalier régional de Besançon). Réaffirmé par la Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifiant l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires., il est désormais posé à l'article L. 134-1 du Code général de la fonction publique (CGFP), lequel dispose que : *« 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. »*

Cette protection fonctionnelle est due aux agents publics dans trois types de situations :

- les agents publics bénéficient de la protection de l'administration **contre les attaques** dont ils sont victimes ou susceptibles d'être victimes à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;

³ [Legifrance - Droit national en vigueur - Circulaires et instructions - Circulaire 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 \(legifrance.gouv.fr\).](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2020/11/02/interministriel/2020-09086/jo_2020-11-02/2020-09086)

- les agents publics, y compris les anciens agents publics, sont protégés par l'administration lorsque leur **responsabilité pénale** est mise en cause à l'occasion de faits commis dans l'exercice de leurs fonctions ;
- L'administration est également tenue de les couvrir des **condamnations civiles** prononcées à raison d'une faute de service.

Dans l'ensemble de cette circulaire et en application de l'article L. 7 du CGFP, les termes agents publics sont employés pour désigner les fonctionnaires, les agents publics sous statuts et les agents contractuels relevant du décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière (FPH).

Afin que l'ensemble des responsables au sein des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux de la FPH s'approprie pleinement cette protection spécifique accordée par la loi, lue à l'aune des interprétations jurisprudentielles, la présente circulaire détaille l'ensemble de ce dispositif en précisant les principes généraux de la protection fonctionnelle (1), les conditions d'octroi de cette protection (2), la procédure de déclenchement (3) et les modalités présidant à sa mise en œuvre (4).

1. Principes généraux de la protection fonctionnelle

1.1 Droit pour tout agent public au bénéfice de la protection

Le Code général de la fonction publique prévoit au chapitre IV du titre III du livre premier que l'administration a l'obligation légale de protéger son agent contre **les attaques** dont il fait l'objet à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou lorsque l'agent fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

L'administration est également tenue de garantir son agent contre les condamnations civiles prononcées à son encontre, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui est pas imputable.

Les personnes sont donc protégées à raison de leur qualité d'agent public.

Ainsi, tout agent, agressé physiquement, ou verbalement (cf.§2) par un usager, un patient ou un autre agent lors de son travail bénéficiera de la protection fonctionnelle si cette agression est **liée aux fonctions exercées** par l'intéressé et à sa qualité d'agent public.

En revanche, une agression qui n'a aucun lien avec les fonctions exercées par l'agent ou qui n'a pas été commise à raison de la qualité de l'agent ne peut donner lieu à protection. Il faut donc nécessairement que l'attaque subie par l'agent ou sa mise en cause présente un lien direct de causalité avec les fonctions exercées par l'intéressé⁴.

Ainsi, on peut considérer que l'agression physique que subirait un agent par un conducteur suite à un accident de la circulation alors qu'il regagne son domicile à bord d'un véhicule, ne constitue pas une attaque survenue à l'occasion des fonctions, même si l'accident de trajet domicile-travail est indemnisé comme un accident de service.

De même, les fautes commises par un agent, mais sans lien avec son service (faute personnelle ou détachable du service) ne donnent pas lieu à protection.

⁴ CE, 15 février 2024, n° 462435.

La protection fonctionnelle n'est pas facultative. Dès lors qu'elle a été demandée selon la procédure légale et que les conditions pour en bénéficier sont remplies, l'établissement est tenu de l'accorder. Seul un intérêt général dûment justifié peut fonder un refus de protection lorsque l'agent demande la protection à raison des menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet (cf. § 2.3.1).

Le Conseil d'État est venu préciser que la seule circonstance d'une grève ne suffit pas à exclure le lien entre les faits et l'exercice des fonctions de l'agent⁵. Dès lors, un agent peut demander le bénéfice de la protection fonctionnelle pour des faits relevant d'une attaque au sens statutaire commis pendant qu'il participait à une cessation concertée de travail.

Le refus illégal de la protection fonctionnelle engage la responsabilité de l'administration, si l'agent subit, de ce fait, un préjudice⁶.

1.2 Absence de délai encadrant la protection

La demande de protection fonctionnelle n'est enfermée dans aucun délai⁷.

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.

Toutefois, elle peut être refusée dès lors qu'à la date à laquelle l'agent présente sa demande, aucune démarche de l'administration, adaptée à la nature et l'importance des faits, n'est plus envisageable⁸.

Enfin, la protection fonctionnelle doit être **demandée à chaque étape de la procédure**, c'est-à-dire en première instance, en appel ou le cas échéant en cassation (cf. infra 3.1).

1.3 Agents bénéficiant de la protection

1.3.1 Agents relevant du Code général de la fonction publique

L'article L. 134-1 du CGFP prévoit que **l'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent** public bénéficie, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie ou qui l'a employé à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire. Sont donc bénéficiaires les agents publics au sens de l'article L. 7 du CGFP : fonctionnaires titulaires et stagiaires et les agents contractuels, en activité, retraités ou ayant quitté la fonction publique pour un autre motif.

Les agents détachés ou mis à disposition dans un établissement de la fonction publique hospitalière sont également bénéficiaires de la protection fonctionnelle de la part de cet établissement, quelle que soit leur administration d'origine.

1.3.2 Agents relevant du Code de la santé publique

En application de l'article L. 6152-4 du Code de la santé publique (CSP), la protection fonctionnelle s'applique également aux personnels médicaux, odontologiques et pharmaceutiques, mentionnés aux 1° à 4° de l'article L. 6152-1 du CSP, c'est-à-dire les praticiens hospitaliers (personnels titulaires), les praticiens recrutés par contrat (non titulaires) et les praticiens ne bénéficiant pas du plein exercice (contractuels, qualifiés d'« associés »).

⁵ CE, 22 mai 2017, n° 396453.

⁶ CE, 17 mai 1995, Kalfon, n° 141635.

⁷ CE, 9 décembre 2009, n° 312483.

⁸ CE, 21 décembre 1994, Mme Laplace, n° 140066 ; CE, 28 avril 2004, n° 232143.

En leur qualité d'agents publics, les étudiants en 2^{ème} cycle des études de médecine, odontologie, maïeutique et pharmacie ainsi que les étudiants en 3^{ème} cycle des études de médecine, d'odontologie, et de pharmacie, bénéficient également de cette protection (en vertu des articles R. 6153-46, R. 6153-63, R. 6153-77 et R. 6153-2 du CSP).

1.3.3 Personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers universitaires (CHU)

Les personnels enseignants et hospitaliers titulaires (professeurs des universités-praticiens hospitaliers [PU-PH] et maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers [MCU-PH]) bénéficient de la protection fonctionnelle au titre des articles L. 134-1 et suivants du Code général de la fonction publique.

Les praticiens hospitaliers universitaires, en leur qualité de personnel enseignant et hospitalier temporaire bénéficient, en application de l'article 2 du Décret n° 2021-1645 du 13 décembre 2021 relatif au personnel enseignant et hospitalier des centres hospitaliers et universitaires, de la protection fonctionnelle applicable aux personnels médicaux hospitaliers (article L. 6152-4 du CSP).

En application de la jurisprudence du Conseil d'État, étendant le bénéfice de la protection fonctionnelle à tous les agents publics quel que soit le mode d'accès aux fonctions, cette protection est donc également applicable aux personnels enseignants hospitaliers contractuels (chefs de clinique des universités-assistants des hôpitaux [CCU-AH] et assistants hospitaliers universitaires [AHU]), pour leurs missions au sein d'un CHU⁹.

1.3.4 Autres bénéficiaires

En application des principes dégagés par la jurisprudence précitée, le Conseil d'État a admis que sont également bénéficiaires de la protection fonctionnelle :

- les collaborateurs occasionnels du service public (CE, 13 janvier 2017, M. A...B, n° 386799, Rec.) ;
- les collaborateurs occasionnels bénévoles du service public (CE, 27 octobre 1961, Caisse primaire de sécurité sociale de Mulhouse c/ M. Kormann, Rec.).

À ce titre les étudiants médicaux n'ayant pas atteint le 2^{ème} cycle des études et les étudiants paramédicaux bénéficient de la protection fonctionnelle lorsqu'ils effectuent un stage dans le cadre de leur formation au sein de l'un des établissements de la fonction publique hospitalière.

Les aumôniers bénévoles et leurs auxiliaires bénéficient également à ce titre de la protection fonctionnelle.

Les agents publics exerçant ou ayant exercé leurs fonctions à l'étranger bénéficient de la protection dans le cadre d'une procédure civile ou pénale engagée contre eux devant une juridiction étrangère, dans les conditions définies par la présente circulaire et compte tenu des règles juridiques applicables dans le pays concerné.

1.4 Élargissement du champ aux bénéficiaires indirects

L'article L. 134-7 du CGFP prévoit que la protection fonctionnelle peut également être accordée, sur leur demande :

⁹ CE, Sect., 8 juin 2008, M. X... n° 312700, Rec.

- **aux ayants droit** (conjoint, concubin, partenaire lié par un pacte civil de solidarité [PACS], enfant, ascendant direct), dans l'hypothèse où ils sont eux-mêmes **victimes** d'une atteinte à leur intégrité physique. Sont concernées les instances civiles ou pénales engagées contre les auteurs desdites atteintes, sous réserve que les personnes concernées aient été victimes du fait des fonctions exercées par l'agent public (hypothèse, par exemple, de représailles contre des membres de la famille d'un agent public) ;
- **au conjoint**, incluant concubin ou partenaire « PACSé » lorsqu'il engage une instance civile ou pénale contre les auteurs d'une atteinte volontaire, du fait des fonctions, à la vie de l'agent public auquel il est lié. Un mécanisme en cascade est prévu au profit des enfants, mais uniquement en cas d'absence d'action des conjoints. « À défaut », précise le texte, le droit est reconnu aux ascendants directs du fonctionnaire victime.

1.5 Administration compétente pour accorder sa protection

1.5.1 Cas général

L'article L. 134-1 du CGFP dispose que la protection fonctionnelle dont bénéficie l'agent public est organisée par « [...] **la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire** [...] ». Il s'agit donc de l'établissement public dans lequel l'agent exerce ses fonctions au moment des faits.

La circonstance que la personne qui demande le bénéfice de cette protection a perdu la qualité d'agent public ou n'exerce plus dans l'établissement dans lequel les faits se sont produits (détachement, congé parental, disponibilité, mise à disposition...) à la date de la décision statuant sur cette demande est sans incidence sur l'obligation de protection qui incombe à la collectivité publique qui l'employait à la date des faits en cause.

Il en résulte qu'un agent, bénéficiant de la protection pour des atteintes subies dans un établissement et qui serait l'objet de nouvelles atteintes dans un autre établissement suite à un changement d'affectation, devrait porter sa demande concernant ces nouvelles atteintes dans son nouvel établissement, quand bien même ces nouvelles atteintes seraient liées aux précédentes.

Du fait de leur statut hospitalo-universitaire, la protection fonctionnelle des personnels enseignants et hospitaliers est accordée et organisée par le centre hospitalier universitaire où ils sont affectés pour les seuls faits qui se sont produits dans l'établissement et en lien avec les missions effectuées dans l'établissement.

1.5.2 Cas particulier des personnels de direction

La protection fonctionnelle des personnels de direction (directeurs d'hôpital, directeurs d'établissement public social et médico-social, chefs d'établissements ou directeurs adjoints) est décidée et mise en œuvre dans les conditions prévues par l'article L. 134-9 du CGFP.

Elle relève de la compétence :

- du directeur général de l'agence régionale de santé, s'il s'agit du personnel de direction des établissements mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 5 du CGFP (établissements publics de santé et Centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre) ;
- du représentant de l'État dans le département ou du directeur général de l'agence régionale de santé, pour les établissements et services relevant de sa compétence exclusive ou conjointe, pour les établissements mentionnés aux 3°, 4°, 5° et 6° de l'article L. 5 du CGFP.

La prise en charge financière relève en tout état de cause de l'établissement.

Sous réserve du principe d'impartialité (cf. 1.5.3), la protection fonctionnelle des directeurs des soins relève en revanche de la compétence du chef d'établissement dans lequel il exerce.

1.5.3 Cas dans lesquels l'autorité compétente est partie au conflit

En application du principe d'impartialité mentionné à l'article L. 121-1 du CGFP, lorsque la demande de protection fonctionnelle concerne un conflit impliquant l'autorité compétente pour accorder cette protection fonctionnelle, il lui appartient de transmettre cette demande au directeur général de l'agence régionale de santé ou au représentant de l'État dans le département selon la nature de l'établissement (cf. § 1.5.2).

À titre d'exemple, lorsqu'un conflit oppose un personnel médical, pharmaceutique ou odontologique ou un directeur des soins à son chef d'établissement, ce dernier doit transmettre la demande de protection au directeur général de l'ARS qui prend alors le relais du chef d'établissement pour répondre à la demande et le cas échéant, accorder la protection fonctionnelle et la mettre en œuvre¹⁰. Toutefois, la prise en charge financière reste à la charge de l'établissement dont relève ou relevait l'agent.

2. Conditions d'octroi de la protection fonctionnelle

2.1 La protection de l'agent public victime d'attaque

En application des articles L. 134-1 et L. 134-5 du CGFP, les agents bénéficient de la protection de l'administration contre les attaques dont ils font l'**objet à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, qu'il s'agisse d'une attaque par un tiers extérieur à l'établissement ou par un agent de l'établissement, et, dans ce dernier cas, quel que soit le rapport hiérarchique entre les agents.**

Les attaques peuvent prendre la forme de celles énumérées à l'article L. 134-5 précité : atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, violences, agissements constitutifs de harcèlement, menaces, injures, diffamations ou outrages.

Toutefois, la jurisprudence considère que cette liste n'est pas exhaustive et que l'administration est tenue de protéger les agents publics contre toutes les formes d'attaques, quel que soit leur auteur dès lors que celles-ci répondent aux conditions **cumulatives** suivantes :

- **les attaques ont pour but de nuire à l'agent en raison de ses fonctions ou de sa qualité d'agent public.**¹¹ La protection de l'administration ne peut être obtenue par l'agent en l'absence d'attaque dirigée contre lui¹², pour des faits involontairement commis¹³ ou dans le cas d'activités motivées par un intérêt personnel¹⁴. Il y a lien avec l'exercice des fonctions dès lors qu'il apparaît que les menaces ou attaques trouvent leur cause dans les fonctions, actuelles ou antérieures, exercées par l'agent et qu'elles ne sont formulées ou opérées qu'en raison même de ces fonctions ;

¹⁰ CE, 29 juin 2020, n° 423996.

¹¹ CE, 6 novembre 1968, Morichère, n° 70283.

¹² CE, 24 février 1995, Vasseur, req. n° 112538.

¹³ CE, 9 mai 2005, Afflard, req. n° 260617.

¹⁴ CE, 10 décembre 1971, Vacher-Desvernais, Rec. p. 758.

- **les attaques sont dirigées contre la personne de l'agent public¹⁵ ou contre ses biens personnels¹⁶.** Ainsi, les attaques sont souvent constituées par des agissements matériels ou des violences physiques (altercations, agressions physiques, blessures volontaires). L'agression peut aussi être morale, psychologique et résulter d'imputations calomnieuses ou diffamatoires, de propos tenus verbalement, par écrit ou sur les espaces numériques (tracts, ouvrages, articles de presse, déclarations publiques, messages haineux en ligne, etc.). De même, l'attaque peut viser le patrimoine ou les biens de l'agent (détérioration, destruction, vol, etc.) ;
- **les attaques doivent être réelles** : pour prétendre à la protection statutaire, l'agent public doit établir la matérialité des faits mentionnés à l'article L. 134-5 du CGFP¹⁷, dont il se dit victime et le préjudice direct qu'il a subi. Toutefois, comme rappelé dans la circulaire du 2 novembre 2020 susvisée, la protection fonctionnelle peut être accordée avant la réalisation de l'attaque à titre conservatoire, lorsque les circonstances et l'urgence le justifient.

Ainsi, et sous réserve d'une situation d'urgence, l'agent victime doit démontrer la réalité des faits, le caractère intentionnel de l'attaque, son lien avec sa qualité d'agent public et l'effectivité du préjudice.

Le seul fait que le dommage ait été causé pendant le temps de travail et sur le lieu de travail ne suffit pas pour bénéficier de la protection fonctionnelle. Le dommage doit trouver son origine dans les fonctions de l'agent elles-mêmes et donc être directement imputable à leur exercice. La protection fonctionnelle n'a ni pour objet ni pour effet d'obliger l'administration à intervenir dans le cadre de litiges opposant deux agents qui constitueraient des préoccupations d'ordre privé.

Le juge administratif a ainsi jugé qu'un agent s'étant fait voler son véhicule alors que celui-ci était garé dans l'enceinte de l'établissement pendant qu'il effectuait son service ne peut bénéficier de la protection fonctionnelle dans la mesure où l'attaque n'était pas directement liée aux fonctions exercées. La circonstance que le vol ait été commis alors que le véhicule se trouvait garé sur le parking de son lieu de travail pendant le service n'est pas de nature à elle seule à établir un lien suffisant entre cette dégradation et l'exercice des fonctions de l'agent¹⁸.

Il appartient à l'autorité administrative de qualifier juridiquement les faits d'attaques au sens de l'article L. 134-5 du CGFP, sous le contrôle du juge administratif.

2.1.1 Conditions particulières en cas de harcèlement¹⁹

L'article L. 133-2 du CGFP dispose qu'aucun agent ne doit subir des agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

L'article L. 134-5 du CGFP mentionne expressément le cas de harcèlement parmi les attaques ouvrant droit à la protection fonctionnelle.

Dans le cas du harcèlement, **la charge de la preuve est allégée**. Une fois que l'agent qui s'estime victime de harcèlement fournit un faisceau d'indices qui permet de supposer l'existence de tels faits, la charge de la preuve du contraire incombe à l'administration.

¹⁵ CE, 16 décembre 1977, Vincent, req. n° 4344.

¹⁶ CE, 6 novembre 1968, Benejam, n° 70282.

¹⁷ CAA Paris, 16 mai 1989, req. n° 89PA00078.

¹⁸ CAA Bordeaux, 13 décembre 2005, n° 02BX00292.

¹⁹ À propos du harcèlement sexuel, cf. [Lutter contre les violences sexistes et sexuelles dans la fonction publique : Guide des outils statutaires et disciplinaires - Novembre 2022 \(fonction-publique.gouv.fr\)](#).

Ainsi, le Conseil d'État a jugé²⁰ qu'il appartient à un agent public qui soutient avoir été victime d'agissements constitutifs de harcèlement moral, de soumettre au juge des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un tel harcèlement. Il incombe ensuite à l'administration de produire, en sens contraire, une argumentation de nature à démontrer que les agissements en cause sont justifiés par des considérations étrangères à tout harcèlement.

Lorsqu'un de ses agents est présumé victime d'agissements réputés de harcèlement, **l'administration est tenue de lui accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle** afin d'y mettre un terme. Pour ce faire, sous le contrôle du juge administratif, l'administration dispose du choix des modalités les plus appropriées pour respecter son obligation de protection de ses agents.

En revanche, la réparation du préjudice lié à l'exposition d'un agent à des agissements de harcèlement suppose que la matérialité desdits agissements soit établie.

Un agent peut être exposé à une situation de harcèlement moral dans les quatre types de situations suivantes, dont les trois premières ont été distinguées par la jurisprudence :

- 1) L'agent, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, peut être exposé à une situation de harcèlement émanant d'une **personne extérieure** à l'administration (par exemple, mineurs ou parents des mineurs placés) ;
- 2) **Deux agents en situation de conflit** donnant lieu à harcèlement peuvent demander la protection fonctionnelle.

Dans les cas les plus complexes où l'administration, après enquête interne, est dans l'incapacité d'infirmer ou de confirmer la suspicion de harcèlement et de faire la part des choses entre les accusations réciproques, la situation peut justifier que la protection fonctionnelle soit accordée aux deux agents.

Cependant, dans les cas inverses où l'administration, à la suite d'une enquête interne, un rapport d'inspection ou un conseil de discipline, est capable de démontrer le caractère personnel de la ou les fautes commises par l'agent auteur présumé des faits de harcèlement, elle peut, au vu des éléments dont elle dispose à la date de la décision, rejeter la demande de protection fonctionnelle de celui-ci.

Enfin, l'octroi de la protection fonctionnelle peut s'avérer obsolète lorsque des mesures prises par l'administration ont été de nature à faire cesser la situation de harcèlement²¹ et que les éventuels dommages causés par les faits antérieurs ont été réparés.

- 3) L'agent peut reprocher des agissements de harcèlement à **son supérieur hiérarchique**.

L'exercice d'un pouvoir hiérarchique normal par un supérieur ne constitue pas une attaque au sens du CGFP²².

Le harcèlement doit donc être distingué du stress professionnel et des reproches exprimés par le supérieur hiérarchique dans le cadre de son pouvoir hiérarchique.

Le principe même de l'octroi de la protection fonctionnelle suppose que les agissements du supérieur hiérarchique « *ne soient pas rattachables à l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, notamment parce qu'ils revêtent un caractère excessif ou sont guidés par des motivations étrangères à l'intérêt du service* »²³.

²⁰ CE, 11 juillet 2011, n° 321225 et, pour l'application à la protection fonctionnelle, CE, 23 décembre 2014, n° 358340.

²¹ CAA Bordeaux, 6 octobre 2009, n° 08BX03187.

²² CE, 26 novembre 1975, Riter, n° 94124.

²³ TA Grenoble, 18 avril 2003, M.X., n° 0002677 ; CE 30 déc. 2011, Cne de Saint-Péray, n° 332366.

Tel fut le cas dans l'arrêt du 12 mars 2010²⁴ dans lequel le Conseil d'État a jugé que la réduction des missions confiées à un agent, son changement de bureau et plus encore son affectation à un poste de catégorie inférieure étaient de nature à justifier l'octroi de la protection fonctionnelle.

Un contrôle anormal de l'autorité hiérarchique et des critiques excessives constituent également des agissements de harcèlement moral. Dans cette affaire²⁵, le juge a relevé un ensemble de faits traduisant un exercice anormal et excessif de l'autorité hiérarchique de la part du directeur, accompagné de dénigrement fréquents et de retraits des délégations antérieurement accordées.

L'agent doit sous peine de rejet de sa demande de protection fonctionnelle, « soumettre (...) des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence »²⁶.

- 4 Le supérieur hiérarchique peut lui-même subir des agissements susceptibles d'être qualifiés de harcèlement de la part d'un des **agents placés sous son autorité**²⁷ et bénéficier de la protection fonctionnelle.

2.1.2 Conditions particulières en cas de diffamation

La diffamation qu'elle soit publique ou non, est définie comme « *toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé* »²⁸.

Plusieurs éléments doivent être constitués pour caractériser la diffamation :

- Allégation d'un fait précis que ce fait soit vrai ou faux ;
- Mise en cause d'une personne déterminée (sans nécessairement être nommée, elle doit être clairement identifiable) ;
- Atteinte à l'honneur ou à la considération ;
- Caractère public de la diffamation.

Ainsi, un agent pris à partie par voie de presse par des organisations syndicales peut bénéficier de la protection fonctionnelle²⁹, y compris s'il n'a pas déposé plainte. Dans le cas spécifique de la loi relative à la liberté de la presse, les poursuites pourront être faites d'office par le ministre dont l'agent relève³⁰.

Les attaques doivent cependant être suffisamment importantes et précises. Ne sont pas considérées comme des attaques ouvrant droit à protection, les critiques mentionnées dans un tract relatif au comportement de candidats à des élections professionnelles³¹, pas plus que des critiques relatives à une note rédigée par un fonctionnaire³², dans une lettre anonyme³³ ou des critiques visant les fonctionnaires issus d'une école nationale sans que le requérant, lui-même issu de ce recrutement, ne soit personnellement désigné³⁴.

²⁴ CE 12 mars 2010, Hoenheim (Cne), n° 308974, AJFP 2010, 255.

²⁵ TA Dijon, 3 mai 2018, n° 1600632.

²⁶ CE, 23 décembre 2014, n° 358340.

²⁷ Article 222-33-2-2 du Code pénal.

²⁸ Art. 29 de la loi du 29 juillet 1881.

²⁹ CE, 17 janvier 1996, n° 128950.

³⁰ CE, 25 juillet 2001 SGEN, req.n° 210797 + cf. note 44 avec l'exception de l'article 433-3-1 du Code pénal qui donne le droit au directeur de déposer plainte bien que n'ayant pas souffert personnellement le préjudice.

³¹ CE 13 février 1959, Sieur Bernadet, Lebon 111.

³² CE 23 novembre 1977, Lecocq, Lebon 457.

³³ CE 26 mars 1965, Villeneuve, Lebon 207.

³⁴ CE 26 juillet 1978, Sénac, Lebon 851.

Enfin, l'administration pourra légalement rejeter la demande de l'agent tendant au bénéfice de la protection fonctionnelle dès lors « *qu'aucune démarche adaptée aux agissements contre lesquels cette protection était sollicitée ne pouvait, en tout état de cause, encore être mise en œuvre* »³⁵. Dans cette affaire d'une part, l'enquête diligentée par l'employeur avait permis de mettre un terme aux critiques formulées à l'encontre de la gestion de l'agent, d'autre part, les critiques, qui ne présentaient pas le caractère d'attaque, n'avaient pas été réitérées et enfin l'employeur avait renouvelé sa confiance à l'agent.

2.2 La protection de l'agent public poursuivi

2.2.1 Poursuites pénales et mise en mouvement de l'action publique

L'article L. 134-4 du Code général de la fonction publique dispose que « *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.* »

En conséquence, la protection statutaire est due à l'agent public ainsi qu'à l'ancien agent public qui fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable du service³⁶, que l'infraction pour laquelle il est poursuivi soit intentionnelle ou non.

Il appartient à l'administration d'apprécier elle-même le caractère de la faute personnelle ou de service, indépendamment de la qualification pénale provisoirement donnée aux faits au stade de l'instruction.

Dès lors que l'existence d'une faute personnelle est écartée, l'administration est tenue d'assurer la protection de l'agent en cas de poursuites pénales consécutives à une faute de service³⁷. À l'inverse, l'existence d'une faute personnelle fait obstacle à l'octroi de la protection fonctionnelle et est même susceptible d'entraîner une procédure disciplinaire (§2.4.2).

Les poursuites pénales sont constituées par l'ensemble des actes accomplis dans le cadre de l'action publique, depuis sa mise en mouvement par le procureur de la République ou par la partie lésée, jusqu'à son extinction³⁸.

Elles incluent notamment :

- l'ouverture d'une information judiciaire ;
- la citation directe devant la juridiction pénale (art. 390 et suivants du Code de procédure pénale) en cas de dépôt de plainte par la victime avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction (cf. note 37 précitée) ;
- la mise en examen par le juge d'instruction (art. 80-1 du Code de procédure pénale) ;
- le placement sous contrôle judiciaire ;
- la convocation dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (art. 495-7 du Code de procédure pénale).

³⁵ CAA Versailles, 12 octobre 2017, n° 15VE02740.

³⁶ Voir 2.2.2.

³⁷ Voir 2.2.2 et également, CE, 28 juin 1999, n° 195348.

³⁸ CE, 3 mai 2002, Mme Fabre, n° 239436.

En dehors de la mise en mouvement de l'action publique, les faits mentionnés à l'article L. 134-4 du CGFP donnent également lieu à la protection fonctionnelle pour l'agent placé en garde à vue ou faisant l'objet de mesure de composition pénale. **En revanche, l'article L. 134-4 du CGFP ne permet pas d'accorder la protection fonctionnelle lorsque l'agent est convoqué ou auditionné par la police ou la gendarmerie, ou en cas d'ouverture d'une enquête préliminaire³⁹, actes qui interviennent avant le déclenchement de la poursuite pénale.**

Par conséquent, un témoin à l'encontre duquel aucune poursuite n'est engagée ne peut pas bénéficier de la protection.

Toutefois, en l'absence de faute personnelle détachable du service de l'agent, la protection fonctionnelle est accordée avant même que l'action publique ait été mise en mouvement dans trois hypothèses mentionnées à l'article L. 134-4 du CGFP, à savoir, lorsque l'agent est entendu dans le cadre :

- d'une garde à vue⁴⁰ ;
- d'une comparution comme témoin assisté⁴¹ ;
- d'une mesure de composition pénale⁴².

2.2.2 Les conditions de mise en œuvre de la garantie civile

En dehors des situations visées *supra* aux 2.1 et 2.2.1, l'article L. 134-3 du CGFP prévoit que l'administration doit prendre en charge les condamnations civiles prononcées contre l'un de ses agents lorsqu'elles résultent d'une faute de service et en l'absence de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions imputable à l'agent. Cette garantie permet d'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.

L'administration peut obtenir, au moyen d'un déclinatoire de compétence puis, si nécessaire, de l'élévation de conflit de juridiction, le dessaisissement du juge judiciaire au profit du juge administratif.

Le juge administratif est en effet seul compétent pour examiner l'existence d'une faute de service commise par un agent public, sauf dans les hypothèses où une loi spéciale en attribue compétence au juge judiciaire (opérations de police judiciaire, atteintes à la liberté individuelle notamment).

Afin que cette procédure puisse être mise en œuvre, il revient à l'agent d'informer son administration de toute citation ou assignation qui lui serait délivrée pour des faits survenus en cours ou à l'occasion du service. Au vu de cette information, l'autorité investie du pouvoir de nomination de l'agent demande au préfet, seul compétent, de présenter un déclinatoire de compétence à la juridiction judiciaire. Si la juridiction judiciaire accueille le déclinatoire, l'affaire est examinée par le juge administratif. Si elle le rejette et s'estime compétente, le préfet peut prendre un arrêté de conflit qui a pour effet de saisir le Tribunal des conflits.

³⁹ CE 19 novembre 1993, req. n° 74235.

⁴⁰ Art. 62-2 du Code de procédure pénale : « La garde à vue est une mesure de contrainte décidée par un officier de police judiciaire, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, par laquelle une personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement est maintenue à la disposition des enquêteurs ».

⁴¹ Art. 113-2 du Code de procédure pénale : « Toute personne nommément visée par une plainte ou mise en cause par la victime peut être entendue comme témoin assisté. Lorsqu'elle comparaît devant le juge d'instruction, elle est obligatoirement entendue en cette qualité si elle en fait la demande ; si la personne est nommément visée par une plainte avec constitution de partie civile, elle est avisée de ce droit lorsqu'elle comparaît devant le juge d'instruction ».

⁴² La composition pénale permet au procureur de la République de proposer à l'auteur de certains délits l'exécution de certaines mesures qui éteignent sans jugement l'action publique (art. 41-2 du Code de procédure pénale).

Cette procédure peut être utilisée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, en première instance ou en appel devant les juridictions répressives, elle ne peut porter que sur l'action civile.

2.3 Distinction entre la faute personnelle et la faute de service

2.3.1 La faute de service

Est qualifiée de faute de service, la faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions, si elle est cumulativement commise :

- pendant le service ;
- avec les moyens du service ;
- en dehors de tout intérêt personnel.

Dans ce cas, l'infraction qui en résulte n'a pas le caractère d'une faute personnelle. Les juridictions administratives ont ainsi admis que certaines infractions pénales constituaient des fautes de service. Il s'agit le plus souvent d'infractions involontaires indissociables de l'activité du service.

À titre d'exemple, un chef d'établissement qui serait mis en examen du chef de blessures involontaires à la suite de l'accident d'un résident survenu lors d'activités éducatives pourra bénéficier de la protection fonctionnelle.

2.3.2 La faute personnelle détachée ou détachable du service

En vertu du principe d'autonomie des notions de faute personnelle et de faute pénale, une infraction pénale, même intentionnelle, ne constitue pas nécessairement une faute personnelle. En conséquence, l'appréciation de la faute personnelle doit se fonder exclusivement sur les critères dégagés par le juge administratif.

Est qualifiée de faute personnelle la faute commise par l'agent en dehors du service, ou pendant le service si elle présente un caractère incompatible avec le service public ou les « pratiques administratives normales », qu'elle revêt une particulière gravité⁴³ ou révèle la personnalité de son auteur et les préoccupations d'ordre privé qui l'animent.

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 travail⁴⁴ ;
- lorsque l'acte se détache de la fonction par le caractère inexcusable du comportement de l'agent par l'intention qui l'anime révélant l'homme à titre privé (acte incompatible avec le service public). À titre d'exemple, un crime même commis sur le lieu de travail est toujours un acte détachable ; en revanche la faute n'a pas été qualifiée de détachable du service dans le cas d'un médecin ayant commis une erreur grave, mais de manière involontaire (cf. note n° 38) ;
- lorsque l'acte est commis pour la satisfaction d'un intérêt personnel matériel ou psychologique (détournement de fonds ou acte de complaisance) ;

⁴³ CE, 28 décembre 2001, Valette, n° 213931.

⁴⁴ CAA de Douai, 21.12.2017, n° 16DA00539.

- lorsque l'acte constitue une faute caractérisée, même commise dans l'exercice des fonctions. À titre d'exemples, le fait pour un personnel de santé, dans l'exercice de ses fonctions, d'administrer un traitement à un patient sous l'empire d'un état alcoolique ; l'agression d'un patient par un agent au cours de son service est une faute personnelle⁴⁵ ; l'envoi par un agent d'un courriel à l'ensemble de ses collègues en vue de les informer d'un incident mettant en cause le directeur. Il en a été ainsi jugé dans le cas d'un courriel contenant des « termes injustifiés au regard des pratiques administratives normales », dénonçant des faits sans les justifier et révélant l'animosité de l'agent à l'encontre dudit directeur⁴⁶ ; l'erreur d'un médecin ayant injecté de l'eau non stérile contenue dans une seringue⁴⁷.

Dès lors qu'il est établi, le caractère personnel de la faute exonère toujours l'administration de son obligation de protection.

2.4 Les limites à la protection fonctionnelle

2.4.1 L'intérêt général

Depuis l'arrêt « Teitgen »⁴⁸ du Conseil d'État, il est admis que l'administration **peut refuser** d'accorder la protection fonctionnelle à un agent qui sollicite cette protection en raison des attaques dont il fait l'objet pour des motifs d'intérêt général.

Il doit s'agir d'un motif susceptible de discréditer l'administration ou de faire obstacle de façon particulièrement grave à la bonne marche du service public.

À titre d'exemple, le Conseil d'État a jugé que l'existence d'un climat gravement et durablement conflictuel au sein d'un service, qui résultait au moins pour partie du comportement de cet agent, et le fait que l'action en diffamation engagée par celui-ci ne pouvait qu'aggraver ce climat, était susceptible d'avoir une incidence sur la qualité des soins assurés par l'établissement et constituait ainsi un motif d'intérêt général sur lequel l'administration pouvait se fonder pour refuser la protection fonctionnelle⁴⁹.

Une action qui serait manifestement dépourvue de toute chance de succès peut également conduire l'administration à refuser le bénéfice de la protection pour un motif d'intérêt général⁵⁰.

2.4.2 L'engagement d'une procédure disciplinaire

La jurisprudence est venue consacrer l'autonomie du droit de la protection au regard du droit disciplinaire.

Les poursuites disciplinaires sont possibles, quand bien même la protection aurait été accordée préalablement à l'agent. Si les circonstances de l'espèce ayant justifié l'octroi de la protection fonctionnelle ont eu pour effet de mettre en évidence l'existence d'une faute disciplinaire commise par l'agent, l'obligation de protection n'exclut pas l'engagement des poursuites disciplinaires contre lui⁵¹.

⁴⁵ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2^{ème} chambre, du 8 juillet 2002, 00BX00013, inédit au recueil Lebon.

⁴⁶ CAA Paris, 30.12.2016, n° 15PA02003.

⁴⁷ CE, 28.12.01, n° 213931.

⁴⁸ CE, 14 février 1975, n° 87730.

⁴⁹ CE, 26 juillet 2011, n° 336114.

⁵⁰ CE, 31 mars 2010, n° 318710 ; CAA Paris, 12 juin 2018, n° 16PA03592.

⁵¹ CE, 28 octobre 1970, Delande, n° 78190.

La protection fonctionnelle n'inclut pas la prise en charge de la défense disciplinaire de l'agent bénéficiaire, y compris dans le cadre d'une procédure pour insuffisance professionnelle. L'article L. 134-1 du CGFP n'a ni pour objet ni pour effet d'ouvrir droit à la prise en charge par l'État des frais qu'un agent 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 le juge administratif une sanction disciplinaire prise à son encontre⁵².

2.4.3 Protection fonctionnelle et accident de service

Dans certains services, notamment en psychiatrie, la notion d'accident de service et la notion de protection fonctionnelle peuvent parfois se confondre. En effet, l'agression physique d'un agent, commise par un patient dont il a la charge, revêt à la fois le caractère d'accident de service et celui d'attaque au sens de l'article L. 134-1 du CGFP.

Il est donc important de souligner que les demandes relatives à un accident de service ou à une maladie professionnelle reconnue imputable au service (rémunération durant la période d'arrêt de travail, frais médicaux, prestation d'invalidité, etc.) relèvent des articles L. 822-18 et suivants du CGFP, et n'entrent donc pas dans le champ d'application de la protection fonctionnelle.

3. Le déclenchement de la protection fonctionnelle

3.1 L'introduction de la demande par l'agent

L'agent victime d'une attaque ou poursuivi devant une juridiction répressive pour faute de service doit en informer sans délai sa hiérarchie et, le cas échéant, l'autorité compétente pour les personnels de direction⁵³ (cf. §1.5.2).

À ce titre, et sous réserve de l'article L. 134-6 du CGFP, il lui appartient d'adresser une demande de protection fonctionnelle **par écrit** (sur papier libre, formulaire dédié, mail...) à l'autorité compétente pour accorder la protection fonctionnelle et la mettre en œuvre (cf. supra § 1.5)⁵⁴. Lorsque cette autorité n'est pas en situation de se prononcer sans méconnaître le principe d'impartialité, celle-ci est tenue de saisir le directeur général de l'ARS ou le représentant de l'autorité de l'État dans le département (cf. supra 1.5.3).

La demande doit émaner directement de l'agent et non de l'un de ses responsables. Le défaut de demande préalable entraînera l'absence de suite donnée au dossier. La demande doit être **motivée** et apporter toutes précisions utiles sur les faits ou les poursuites pour éclairer l'autorité compétente dans sa prise de décision. L'agent doit communiquer à l'appui de sa demande, toutes les pièces qu'il juge utiles à l'instruction de celle-ci. Elle pourra ainsi être accompagnée du compte-rendu de l'agent sur les faits, du rapport de son supérieur hiérarchique, de certificats médicaux, des attestations de témoins présents ainsi que du récépissé éventuel du dépôt de plainte aux services de police ou de gendarmerie ou de la convocation judiciaire. Elle peut également préciser les modalités de mise en œuvre souhaitées (soutien, assistance juridique...).

⁵² CE, 9 décembre 2009, Vavrand, n° 312483.

⁵³ Voir *supra* 1.5.

⁵⁴ Article 2 du Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017.

Si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux intéressés un délai précis, soit pour demander la protection, soit pour solliciter la garantie civile (agent mis en cause), il est préférable que l'agent formule sa demande avant d'intenter un procès contre l'auteur des attaques⁵⁵ ou dès qu'il a connaissance du déclenchement de l'action civile ou pénale intentée contre lui. Cette précaution lui évite, dans le cadre de la protection, d'avancer les frais d'avocat et, dans le cadre de la garantie, d'avancer le montant des condamnations civiles.

Si l'agent a pris attache avec un avocat avant de formuler sa demande de protection, il doit en communiquer les coordonnées au chef d'établissement et, le cas échéant, à l'autorité compétente pour les personnels de direction.

Il est recommandé d'accorder la protection fonctionnelle à chaque étape de la procédure de façon successive (information, juridiction de jugement, appel, cassation). Son extension n'est pas acquise automatiquement, l'administration vérifiant que les conditions de sa mise en œuvre sont toujours remplies.

Lorsque la protection fonctionnelle est déclenchée dans le cadre des mesures prises à titre conservatoire prévues par l'article L. 134-6 du CGFP, elle l'est indépendamment d'une demande préalable de l'agent. L'autorité compétente pour accorder cette protection, 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, doit en prendre l'initiative.

3.2 Les formalités relevant de l'autorité administrative compétente

Il est recommandé au chef d'établissement ou l'autorité compétente pour les personnels de direction, saisi d'une demande de protection, d'en accuser réception auprès de l'agent.

Dans un souci de bonne administration et dans l'intérêt de l'agent, il est souhaitable de statuer dans les meilleurs délais sur la demande de ce dernier et d'apporter une **réponse écrite**.

Toutefois, il se peut qu'ayant accusé réception de la demande, l'administration sollicite des pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction du dossier avant de faire connaître le plus rapidement possible sa décision dans les conditions précitées.

3.2.1 La décision de refus de la protection fonctionnelle

En cas de refus de la protection fonctionnelle, il est recommandé que la décision soit prise de manière explicite par l'administration. Cette décision doit alors être motivée en droit et en fait et comporter les voies et délais de recours.

Toutefois, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut rejet de la protection en application de l'article L. 231-4 (5°) du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). En revanche, lorsque l'agent demande la communication des motifs du rejet de sa demande, l'administration est dans l'obligation de lui répondre, dans un délai d'un mois (article L. 232-4 du CRPA). Cette réponse doit alors être motivée en droit et en fait et mentionner les voies et délais de recours.

L'autorité administrative compétente ne peut refuser d'accorder la protection fonctionnelle à un agent lorsque les conditions sont remplies à moins, dans le cas d'un agent victime d'attaques au sens de l'article L. 134-5 du CGFP, d'un intérêt général dûment justifié⁵⁶.

À défaut d'éléments précis pouvant fonder le motif d'intérêt général, il conviendra d'accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'agent.

⁵⁵ En outre, la collectivité publique n'est pas tenue de prendre en charge les frais de justice engagés lorsque, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, les poursuites envisagées par l'intéressé s'avèrent « inopportunes », c'est-à-dire ne constituent pas des modalités appropriées à l'objectif de la protection (CE, 21 févr. 1996, n° 155915).

⁵⁶ Voir *supra* 2.3.1.

3.2.2 La décision d'octroi de la protection fonctionnelle

En cas d'acceptation, l'autorité administrative compétente devra indiquer selon quelles modalités elle envisage d'accorder la protection⁵⁷. Quel que soit le type de protection accordée, l'administration veillera à mettre en œuvre les moyens matériels et l'assistance juridique les plus appropriés pour assurer la défense de l'agent.

Il est précisé que la décision accordant le bénéfice de la protection fonctionnelle est une décision individuelle **créatrice de droit**. À ce titre, l'autorité administrative compétente ne peut la retirer rétroactivement que si elle est illégale et dans un délai maximum de quatre mois suivant la prise de cette décision⁵⁸.

Toutefois, la décision pourra être retirée à tout moment si elle a été obtenue à la suite d'une fraude du demandeur, un acte administratif obtenu par fraude ne créant pas de droit⁵⁹.

En dehors des possibilités de retrait sus-évoquées, l'administration peut abroger, c'est-à-dire mettre fin à sa protection sans effet rétroactif⁶⁰. lorsqu'elle constate postérieurement à la décision d'octroi de la protection fonctionnelle à un agent, que les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle ne sont plus réunies, par exemple la preuve qu'une faute personnelle a été commise par l'agent, ou lorsque l'action en justice est manifestement dépourvue de toute chance de succès⁶¹.

Le refus de continuer à accorder la protection ne pourra être exclusivement fondé sur la qualification de faute personnelle retenue, pour les faits reprochés à l'intéressé, par le juge judiciaire. Une telle qualification ne lie pas l'administration qui ne peut mettre fin à la protection accordée qu'en réexaminant, à la lumière d'éléments nouveaux, les faits reprochés à l'intéressé⁶².

L'agent ne sera cependant pas tenu de rembourser les sommes déjà versées.

Par ailleurs, la décision accordant la protection fonctionnelle ne peut être assortie d'une condition suspensive ou résolutoire, tel le remboursement par l'intéressé des sommes engagées par l'administration pour sa défense si, par une décision devenue définitive, une juridiction pénale venait à établir une faute personnelle dans les faits qui ont motivé sa mise en examen.

4. La mise en œuvre de la protection fonctionnelle

Il convient tout d'abord que l'employeur ou l'autorité compétente assure auprès de ses agents une information complète sur la protection fonctionnelle (principes, mise en œuvre, atteintes, désignation d'une personne référente au sein de l'établissement, etc.).

L'employeur ou l'autorité compétente est tenu de prendre toutes les mesures adaptées à la nature de la menace ou de l'attaque dont un agent est victime. Il ne peut s'y soustraire ou mettre en œuvre des mesures insuffisantes ou inadaptées à la situation, sous peine d'être sanctionné par le juge et de voir sa responsabilité engagée⁶³.

⁵⁷ Article 3 du Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017.

⁵⁸ CE Sect. 14 mars 2008, Portalis, n° 283943.

⁵⁹ CE, 29 novembre 2002, l'Assistance publique des hôpitaux de Marseille, n° 223027.

⁶⁰ CE Sect. 14 mars 2008, Portalis, n° 283943.

⁶¹ CE, 31 mars 2010, n° 318710.

⁶² CE, 23 juillet 2008, Ménage, n° 308238.

⁶³ Il revient à l'employeur public seul de définir et de prendre les mesures adaptées qui s'imposent face à la situation déclarée par son agent, et d'apprécier, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, les modalités appropriées pour faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé et lui assurer une réparation des torts qu'il a subis (V. CE, 21 févr. 1996, n° 155915).

Ces mesures qui peuvent être cumulatives répondent à plusieurs objectifs : prévention et soutien, assistance juridique, prise en charge des frais, prise en charge des condamnations civiles, réparation du préjudice subi.

4.1 Les actions de prévention et de soutien

La circulaire du 2 novembre 2020 a souligné le rôle et la responsabilité de tous les échelons hiérarchiques dans la chaîne de signalement et de remontée des menaces, s'ils en ont connaissance, auprès de l'autorité chargée du traitement des demandes de protection fonctionnelle. Une carence ou une négligence caractérisée dans le soutien de l'agent visé par une menace ou une attaque peut donner lieu à une procédure disciplinaire à l'encontre du responsable hiérarchique fautif si cette carence révèle une volonté délibérée d'occulter ou de minimiser les faits.

Lorsque l'autorité compétente pour accorder la protection est informée précisément par l'agent de faits qui vont se produire ou qui n'ont pas pris fin, elle doit mettre en œuvre les moyens les plus appropriés pour éviter ou faire cesser les attaques auxquelles l'agent est exposé.

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.

Immédiatement après la connaissance de l'événement, le responsable hiérarchique (direct ou non, selon le cas) et, le cas échéant, l'autorité compétente pour les personnels de direction, doivent s'informer sur la situation de la victime et initier le dialogue avec elle ou poursuivre celui déjà engagé par un premier interlocuteur ou un témoin.

Une fois qu'elle a eu connaissance de la situation de violence ou de harcèlement, l'administration doit tenir la victime informée de son droit à disposer d'une protection de la part de l'autorité administrative compétente et des suites données à son signalement, notamment des dispositions disciplinaires prises à l'égard de l'agresseur lorsque celui-ci est un agent de l'établissement. Elle l'informe également si elle décide de saisir le procureur de la République en application de l'article 40 du Code de procédure pénale.

Le directeur d'établissement et l'autorité compétente pour les personnels de direction peuvent engager un certain nombre de démarches destinées à :

- **assurer la sécurité de l'agent** : dans ce cas, en fonction de l'agression, elles pourront consister dans le changement du numéro de téléphone et/ou de l'adresse électronique professionnels. Le cas échéant, un changement de service de l'agent mis en cause pourra être envisagé dans le cadre d'une procédure disciplinaire. En cas de harcèlement, les articles L. 133-3 et L. 135-4 du CGFP interdisent de changer l'affectation de la victime sauf si la demande émane d'elle ou si c'est la seule solution pour la protéger. En cas de menaces sérieuses, des dispositions devront être prises afin d'en informer les autorités compétentes, voire de faire surveiller le domicile de l'agent menacé. Il convient de signaler que certaines de ces actions peuvent être utilisées hors du cadre strict de la protection fonctionnelle ;
- **apporter un soutien moral et institutionnel** à l'agent par les moyens les plus appropriés (lettre, communiqué, entretien) ;

- **répondre de manière systématique** avec la plus grande fermeté en cas de diffamation, menace ou injure véhiculés sur les réseaux sociaux visant nominativement un agent public, notamment :
 - en usant de son droit de réponse ou de rectification en tant qu'employeur au soutien à l'agent victime de l'attaque (via par exemple un communiqué),
 - en signalant sur la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements PHAROS⁶⁴,
 - en signalant auprès d'un hébergeur ou d'un fournisseur d'accès un contenu manifestement illicite.
- **favoriser sa prise en charge médicale et psychologique**, avec le cas échéant la mise en place d'un dispositif d'aide aux victimes ;
- **engager une procédure disciplinaire** à l'encontre de l'auteur présumé des attaques lorsque celui-ci est lui-même un agent public ;
- **dénoncer au procureur de la République** en vertu de l'article 40 du Code de procédure pénale les agissements constitutifs d'un crime ou d'un délit dont l'agent est victime. Ce dernier est informé de la saisine, le procureur appréciant l'opportunité d'engager des poursuites.

Pour les personnels de direction, certaines de ces mesures devront être prises en concertation étroite entre l'autorité compétente et l'établissement chargé de les mettre en œuvre : mise en sécurité de l'agent, prise en charge médicale et/ou psychologique, procédure disciplinaire.

Dans le cadre des « conventions santé-sécurité-justice »⁶⁵, l'établissement peut solliciter une prise de rendez-vous au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie pour que l'agent puisse déposer plainte. Un accompagnement sur place de l'agent par le responsable sécurité-sûreté de l'établissement ou un agent de son équipe sera privilégié.

Enfin en cas d'urgence, la circulaire interministérielle du 2 novembre 2020 rappelle qu'« *il est impératif que, lorsque les circonstances et l'urgence le justifient, la protection fonctionnelle puisse être accordée sans délai afin de ne pas laisser l'agent public sans défense dans une situation pouvant se traduire par une atteinte grave à son intégrité. Cet impératif peut conduire l'autorité administrative à accorder le cas échéant la protection fonctionnelle à titre conservatoire.* »

4.2 L'assistance juridique

4.2.1 Cadre d'intervention de l'administration dans les procédures

4.2.1.1 En cas de poursuite contre l'agent

Lorsque l'agent public le souhaite, l'administration peut l'accompagner tout au long de la procédure avec son avocat, dans le respect des principes déontologiques de cette profession et sous réserve également du respect du secret de la procédure judiciaire et de l'instruction.

L'administration doit faciliter l'organisation de la défense, notamment en s'assurant de la transmission de l'ensemble des éléments permettant de connaître le fonctionnement du service auquel l'agent appartient, les compétences et moyens dont disposent les agents de ce service. Les textes applicables et les notes internes, guides et recommandations explicitant la façon dont les agents doivent remplir les missions pourront également être communiqués dans cet objectif. Cette aide doit notamment permettre à l'agent de démontrer qu'il a accompli les diligences normales afférentes à l'exercice de ses fonctions dans les conditions prévues à l'article L. 125-1 du CGFP.

⁶⁴ <https://www.internet-signalement.gouv.fr/PharosS1/>.

⁶⁵ Protocole national du 12 août 2005, modifié et complété le 10 juin 2010, visant à améliorer la sécurité des établissements de santé publics et privés dans les services en général et les urgences en particulier, ainsi qu'à leurs abords immédiats, de renforcer la coopération entre lesdits établissements et les services de l'État compétents en matière de prévention de la violence et de traitement de la délinquance ;

Protocole national : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/protocole_accord_amelioration_securite_es_100610.pdf ;
Modèles de « convention santé-sécurité-justice » : <https://solidarites-sante.gouv.fr/dgcs-onvs-documentation-pratique>.

Dans tous les cas, il n'appartient pas à l'administration d'orienter ou de connaître la défense de l'agent qui doit conduire lui-même sa stratégie pénale en lien avec son défenseur.

4.2.1.2 En cas d'attaque contre l'agent

L'établissement employeur ou l'autorité compétente pour les personnels de direction⁶⁶ ne peut pas se constituer partie civile en lieu et place de son agent, dès lors qu'elle n'est pas la victime directe de l'infraction⁶⁷.

Dans le cas spécifique de l'article 433-3-1 al. 2 du Code pénal, « *le représentant de l'administration ou de la personne de droit public ou de droit privé à laquelle a été confiée la mission de service public* » peut déposer plainte même s'il n'a pas personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction et même si l'agent n'a pas ou ne veut pas déposer plainte⁶⁸.

Le dépôt de plainte de l'agent n'est pas subordonné au dépôt de plainte par l'établissement⁶⁹. Toutefois l'administration pourra apporter son assistance en cas de mesures alternatives aux poursuites pénales ordonnées par le parquet à l'encontre de l'auteur des attaques, comme la médiation pénale ou la composition pénale (art. 41-1 et 41-2 du Code de procédure pénale).

4.2.2 La désignation de l'avocat

La défense de ses droits par un avocat est un choix propre de l'agent et indépendant de l'octroi de la protection fonctionnelle par l'administration. Ainsi, la décision de recourir à un avocat doit être prise par l'agent s'il estime nécessaire cette démarche et indépendamment de la position que pourrait prendre l'administration quant à la demande de protection fonctionnelle.

L'agent est libre du choix de son défenseur. S'il n'a pas fixé son choix sur un défenseur particulier, l'administration pourra, s'il en exprime le souhait, lui indiquer les noms de plusieurs avocats, au besoin inscrits dans son ressort territorial, dont il pourra librement prendre l'attache s'il le souhaite.

Même si l'agent choisit personnellement son avocat, sans avoir recours aux conseils de son établissement, il doit communiquer sans délai à l'administration chargée de sa protection fonctionnelle le nom de l'avocat choisi afin que celui-ci convienne avec l'administration des conditions dans lesquelles la prise en charge des frais d'avocat sera effectuée, par convention, en application de l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et de l'article 4 du 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.

Si l'agent décide de changer d'avocat en cours de procédure, il doit en informer sans délai son établissement ou l'autorité compétente afin qu'une nouvelle convention d'honoraires puisse être conclue avec le nouvel avocat choisi.

⁶⁶ Voir *infra* 1.5.

⁶⁷ Cass. Crim. 10 mai 2005, req. n° 04-84633.

Art. 2 al. 1 du Code de procédure pénale : « *L'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction.* »

⁶⁸ Art. 433-3-1 du Code pénal : « *Est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende le fait d'user de menaces ou de violences ou de commettre tout autre 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. Lorsqu'il a connaissance de faits susceptibles de constituer l'infraction prévue au premier alinéa, le représentant de l'administration ou de la personne de droit public ou de droit privé à laquelle a été confiée la mission de service public dépose plainte.* »

⁶⁹ CE, 25 juillet 2001 SGÉN, req. n° 210797. Voir note 44 avec l'exception de l'art. 433-3-1 du Code pénal qui donne le droit au directeur de déposer plainte bien que n'ayant pas souffert personnellement du préjudice.

4.2.3 L'encadrement des honoraires d'avocat

Dans tous les cas, il appartient à l'établissement ou l'autorité compétente pour les personnels de direction, de prendre contact avec le défenseur de l'agent, afin de définir avec lui les modalités de règlement de ses honoraires.

Il est **fortement recommandé** à l'administration d'établir une convention d'honoraires telle que prévue à l'article 5 du Décret du 26 janvier 2017 susvisé. Cette convention peut être tripartite⁷⁰ entre l'agent, son conseil et l'administration. Une convention entre l'agent et son défenseur doit être conclue pour la partie des frais dépassant la prise en charge par l'administration.

Le montant des frais d'avocat résultant d'une négociation entre l'administration et l'avocat, prend en compte divers critères, notamment la difficulté du dossier, la gravité des faits reprochés, le nombre d'agents concernés et le nombre de personnes mises en cause, la durée prévisible de la procédure, le ressort territorial. Des plafonds doivent être fixés pour les différentes étapes de procédure. Les établissements peuvent recourir à des devis, au conseil de leur assureur.

Si la proposition d'honoraires de l'avocat est manifestement excessive, l'établissement doit faire une contre-proposition ou les discuter avec lui. En tout état de cause, la convention devra prévoir une limite à la prise en charge des frais (plafonds) et spécifier le niveau d'instance couvert par la convention. Il convient à cet égard d'établir une convention d'honoraires pour chaque phase de procédure : pour l'instruction (éventuelle), pour le tribunal, la cour d'appel, la Cour de cassation.

Aucune disposition n'impose à l'administration, qui n'a d'obligations qu'à l'égard de son agent, de régler directement les notes d'honoraires calculées sur des bases qu'elle n'aurait pas approuvées, qui lui seraient présentées par l'avocat choisi par l'agent public et avec lequel elle n'a aucun lien contractuel ⁷¹.

En outre, l'article 7 du Décret du 26 janvier 2017 précise que « *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* ». Ce 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.* »

Au-delà de cette somme, c'est l'agent qui sera tenu de régler le surplus des honoraires, selon la convention qu'il aura conclue directement avec l'avocat. L'agent a également le choix entre la possibilité de poursuivre avec le même avocat au risque d'une prise en charge partielle de ses frais, ou rechercher un nouveau conseil dont les honoraires sont moins onéreux. Le Conseil d'État considère que l'administration, dans ce cas, satisfait à son obligation de protection. La Haute juridiction précise en effet que « *les dispositions de l'article 11 de la Loi du 13 juillet 1983⁷² n'ont pas pour effet de contraindre l'administration à prendre à sa charge, dans tous les cas l'intégralité des frais* »⁷³.

⁷⁰ Cf. modèle de convention d'honoraires joint en annexe I de la circulaire.

⁷¹ CAA Paris, 19 juin 2012, n° 10PA05964.

⁷² Article 11 de la Loi n° 83-634 abrogé et codifié aux articles L. 134-1 à L. 134-8 du Code général de la fonction publique.

⁷³ CE, 2 avril 2003, Chantalou, n° 249805.

L'agent pourra toutefois demander au juge la prise en charge de ces frais par son agresseur sur la base de l'article 475-1 du Code de procédure pénale ou en matière civile sur la base de l'article 700 du Code de procédure civile⁷⁴. L'administration doit prévoir dans la convention que, dans un tel cas, l'avocat devra lui reverser les sommes obtenues à ce titre en raison de la prise en charge des honoraires dans le cadre de la protection fonctionnelle. Dans l'éventualité où l'agent assumerait également une part des honoraires de son avocat, non prise en charge par son administration d'emploi, il peut être convenu dans la convention que la somme obtenue au titre des frais irrépétibles sera partagée au prorata des pourcentages de prise en charge telle qu'assumée par l'agent et l'administration d'emploi.

4.2.4 Les modalités de règlement des honoraires d'avocat

Lorsque la protection fonctionnelle a été accordée, l'agent n'a pas à avancer les frais et honoraires d'avocat. Sur présentation de la décision d'octroi de la protection fonctionnelle ou information de son avocat que celle-ci lui a été accordée, l'avocat devra se mettre en relation avec l'établissement pour conclure une convention d'honoraires. L'établissement procède en application de cette convention au règlement des factures, à l'exception des cas d'indemnisation de l'agent par la partie perdante mentionnés au 4.2.3 (dernier paragraphe).

Si toutefois, contrairement aux préconisations de cette circulaire, aucune convention n'a été conclue avec l'établissement, les frais sont réglés directement à l'agent sur présentation des factures acquittées par lui.

Lors du règlement des factures, l'établissement est tenu de vérifier la bonne exécution des prestations par l'avocat et la conformité des factures établies avec la convention d'honoraires. Toute négligence dans ces vérifications est constitutive d'un détournement de fonds publics sanctionné par le Code pénal.

En principe, les avocats sont rémunérés par l'établissement au vu d'une note d'honoraires et sur présentation des décisions de justice rendues dans l'affaire dont ils sont chargés.

Le Décret du 26 janvier 2017 dispose à son article 5 que 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 justificatif. Il est ainsi possible de proposer aux avocats qui souhaiteraient percevoir leurs honoraires sans attendre la transmission du jugement, d'assortir leur note d'honoraires d'un jeu de conclusions daté et signé par le greffe.

À défaut d'un justificatif attestant du service fait, l'établissement ne pourra que différer le règlement jusqu'à la présentation du jugement.

4.2.5 Les autorisations d'absence

Il appartient à l'établissement ou à l'autorité compétente pour les personnels de direction⁷⁵ d'accorder à l'agent les autorisations d'absence rendues nécessaires par la procédure le concernant afin de se rendre aux convocations des services de police et de gendarmerie, de l'autorité judiciaire, pour se rendre aux audiences de la juridiction judiciaire et pour assister aux entretiens avec son défenseur et aux réunions de travail organisées par l'administration dans le cadre de sa protection⁷⁶. La rémunération est maintenue pendant ces absences autorisées.

⁷⁴ Art. 475-1 du Code de procédure pénale : « Le tribunal condamne l'auteur de l'infraction ou la personne condamnée civilement en application de l'article 470-1 à payer à la partie civile la somme qu'il détermine, au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci. »

⁷⁵ Cf. §1.5.2.

⁷⁶ Des autorisations d'absence prenant en compte ces situations peuvent être accordées par l'autorité investie du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, dès lors que sont prises les mesures nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du service public (Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique).

Un droit d'autorisation d'absence avec maintien de la rémunération est également accordé aux agents qui sont cités comme témoins devant une juridiction répressive.

Dans l'hypothèse où un agent aurait changé d'établissement postérieurement à l'octroi de la protection fonctionnelle, une autorisation d'absence peut lui être accordée dans les mêmes conditions, afin qu'il se rende à l'audience qui se déroulerait dans son ancienne région d'affectation, sous réserve des nécessités de service et de la production de justificatifs (avis d'audience, billets de train, *etc.*).

Si l'intéressé est chef d'établissement, ces autorisations d'absence seront accordées par l'ARS.

4.3 La prise en charge des frais de procédure

Au-delà des honoraires d'avocat, la protection juridique comprend l'ensemble des frais occasionnés par la procédure, que celle-ci soit à l'initiative de l'agent ou d'un tiers (frais de consignation, de citation directe, d'expertise ou commissaires de justice). Les frais de déplacement occasionnés par la procédure peuvent également être pris en charge par l'administration dans la mesure où leur nombre et leur fréquence restent proportionnés aux besoins de la défense de l'agent⁷⁷. Cette prise en charge peut s'effectuer par référence aux barèmes appliqués pour les déplacements professionnels des agents de la fonction publique hospitalière⁷⁸.

Dans l'hypothèse où la juridiction pénale alloue à la partie civile une somme correspondant aux frais irrépétibles⁷⁹ (ou frais non compris dans les dépens, tels que les honoraires d'avocat, frais de déplacement...) et que l'administration prend en charge ces frais, la somme allouée devra être reversée à l'administration à la condition que la convention conclue entre l'administration et l'avocat prévoie ce reversement.

Les agents publics qui se sont constitués partie civile devant les juridictions répressives ont droit (article R. 123 du Code de procédure pénale combiné aux articles 91-1 et 422 du même code) à une indemnité de comparution, à des frais de voyage et à une indemnité journalière de séjour s'ils le requièrent. Ils ne peuvent solliciter la prise en charge par l'administration de ces frais que lorsqu'il est établi que la juridiction judiciaire auprès de laquelle ils ont effectué les diligences nécessaires a rejeté leur demande.

4.4 La prise en charge des condamnations civiles prononcées à raison d'une faute de service

Comme indiqué *supra*, l'administration prend en charge en lieu et place de l'agent les sommes résultant des condamnations civiles prononcées à son encontre pour des faits constitutifs d'une faute de service.

Si l'agent informe son administration de sa situation en cours de procès, celle-ci (par le biais du préfet) soulève l'incompétence de la juridiction judiciaire et élève le conflit en cas de rejet.

Devant la juridiction administrative, l'administration se substitue à l'agent pour régler, le cas échéant, le montant des condamnations.

Si l'agent informe son administration à l'issue du procès, celle-ci pourra lui rembourser ou régler le montant des condamnations.

⁷⁷ 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 (article 8 du Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017).

⁷⁸ Voir Décret n° 92-566 du 25 juin 1992.

⁷⁹ Art. 475-1 du Code de procédure pénale devant le tribunal correctionnel et la cour d'appel ; art. 375 du Code de procédure pénale devant la Cour d'Assises ; art. 700 du Code de procédure civile devant les juridictions civiles.

En toute hypothèse, il est préférable que l'agent informe son établissement, soit par le biais de son supérieur hiérarchique, soit directement, dès qu'il a connaissance d'une instance civile déclenchée à son encontre.

Sauf en cas d'élévation du conflit, l'agent condamné exerçant des fonctions de chef d'établissement, doit désigner un délégataire en application de l'article L. 122-1 du CGFP. Ce délégataire exercera les compétences dévolues au chef d'établissement pour l'application de la garantie civile.

4.5 La réparation du préjudice subi par l'agent

Aux termes de l'article L. 134-5 du CGFP, l'administration est tenue à une obligation de réparation qui consiste à **indemniser** l'agent des différents préjudices qu'il a subis du fait des atteintes volontaires à l'intégrité physique, des violences, des agissements constitutifs de harcèlement, des menaces, des injures, des diffamations ou des outrages.

L'établissement est chargé de cette réparation, y compris lorsque la victime est directeur d'établissement. L'indemnisation peut être immédiate dès lors que ces pièces ont été produites (attestations d'arrêt de travail, de paiement des frais médicaux, de perception d'une pension ou d'une allocation invalidité...), sans qu'il soit nécessaire de rechercher si les auteurs des faits ont été identifiés ou non. L'indemnisation intervient à la première demande, indépendamment de l'insolvabilité de la personne condamnée. Toutefois, si une décision de justice a condamné ledit auteur à verser des dommages et intérêts à la victime, il convient au préalable de faire exécuter la décision de justice. Si l'auteur n'exécute pas la décision spontanément, il convient que la victime ou son représentant se rapproche du conseil du prévenu afin d'obtenir l'indemnisation. En l'absence de règlement, l'administration devra prendre à sa charge le paiement et se subroger dans les droits de l'agent victime.

L'indemnisation peut couvrir tous les chefs de préjudices qu'ils soient corporels, matériels ou moraux.

La procédure d'indemnisation est déclenchée uniquement à l'initiative de l'agent et indépendamment de l'engagement d'une procédure contentieuse contre l'auteur de l'acte. Il en formule la demande par courrier, à laquelle sont jointes les pièces justificatives prouvant la réalité et évaluant le préjudice dont il demande la réparation. Un accusé de réception est adressé à l'agent.

La demande d'indemnisation peut être traitée de façon distincte de la demande de prise en charge des frais d'avocat.

L'établissement ne peut indemniser l'agent victime, lorsque la créance résultant de la demande est éteinte par l'effet de la prescription quadriennale conformément à la Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

4.5.1 La prévalence de la législation sur les accidents de service

En cas d'agression d'un agent, si le préjudice subi par l'agent peut être réparé à la fois au titre des accidents de service, et au titre de la protection fonctionnelle, la jurisprudence fait prévaloir les dispositions relatives à l'indemnisation prévues par la législation sur les accidents de service⁸⁰. Dès lors, la réparation du préjudice ne pourra être demandée au titre de la protection fonctionnelle. C'est notamment le cas lorsqu'un agent est victime d'une agression par un usager dont il a la charge survenue à l'occasion de ses fonctions (ex. en établissement psychiatrie, foyers d'hébergement).

⁸⁰ Voir *supra* § 2.4.3.

4.5.2 L'évaluation du préjudice par l'établissement

L'établissement doit donc évaluer, au vu des éléments qu'elle possède, notamment de la demande chiffrée faite préalablement par l'agent et des justificatifs à son appui, qu'elle peut le cas échéant solliciter, le montant qu'elle souhaite allouer à l'agent en réparation des préjudices qu'il a subis, le cas échéant sous le contrôle du juge administratif.

L'établissement est lié par la qualification juridique des faits retenue par le juge pénal⁸¹. En revanche, s'agissant de l'évaluation du préjudice, l'administration peut s'appuyer sur une décision de justice sans toutefois être liée par elle. En effet, l'administration n'est pas liée par le montant des dommages-intérêts fixé par le juge pénal⁸².

4.5.3 La subrogation de l'établissement dans les droits de la victime

Dans le cadre de la protection accordée à ses agents, l'établissement est subrogé dans les droits de l'agent contre le tiers responsable et dispose en outre aux mêmes fins, d'une action directe par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale⁸³. Cette subrogation est prévue par l'article L. 134-8 du CGFP et s'applique en cas d'attaques au sens de l'article L. 134-5 du même code et de risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'agent ou de ses ayants droit⁸⁴. Cette subrogation peut être partielle, à hauteur de l'indemnisation versée par l'administration à l'agent victime, afin de prendre en compte, le cas échéant, un montant d'indemnisation fixé par le juge qui pourrait être supérieur à celui de l'indemnité versée à l'agent victime (article 1346-4 du Code civil).

Par conséquent, l'établissement peut demander à l'auteur ou aux auteurs des faits le remboursement des sommes versées à l'agent ou ses ayants droit dans le cadre de la protection fonctionnelle au titre de la réparation du préjudice subi.

En outre, si l'auteur de l'attaque verse directement à l'agent ou ses ayants droit une somme correspondant aux frais de procédure (notamment les d'honoraires d'avocat), celui-ci devra les reverser à l'administration. Des instructions en ce sens devront être délivrées à l'agent et à son conseil qui est destinataire en règle générale des sommes versées par l'adversaire condamné.

5. Organisation de la protection au sein des établissements

Les établissements veilleront à prendre toute mesure de gestion ou d'organisation qu'ils jugeront adéquate pour prévenir la survenance d'attaques ou la mise en cause de la responsabilité des agents. À ce titre des actions de formation, d'information et de sensibilisation pourront notamment être développées.

Ils veilleront également à mettre en cohérence les actions de prévention conduites dans le cadre de la protection fonctionnelle avec les autres dispositions destinées à garantir la protection des agents sur leurs lieux de travail, notamment les mesures relatives à la sécurité et à la protection des agents au travail.

⁸¹ CE, Section, 12 juillet 1929, Sieur Vesin, n° 81701.

⁸² CE, 17 décembre 2004, n° 265165.

⁸³ Article L. 134-8 du CGFP.

⁸⁴ Voir *infra* 1.4.

La ministre du travail, de la santé
et des solidarités,

signé

Catherine VAUTRIN

Le ministre de la transformation
et de la fonction publiques,

signé

Stanislas GUERINI

Le ministre délégué, chargé de la santé
et de la prévention,

signé

Frédéric VALLETOUX

ANNEXE I

FICHE PRATIQUE À L'ATTENTION DE L'AGENT

**VOUS ÊTES VICTIME D'UNE AGRESSION,
ou VOUS FAITES L'OBJET DE POURSUITES DANS LE CADRE DE L'EXERCICE
DE VOS FONCTIONS :
VOUS POUVEZ BÉNÉFICIER DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE.**

Le principe de la protection fonctionnelle est posé à l'article L. 134-1 du Code général de la fonction publique.

Lorsque, pour des faits se rapportant à l'exercice de vos fonctions, et sauf en cas de faute personnelle détachable de cet exercice, vous êtes victime d'une agression ou vous êtes mis en cause, vous n'êtes pas seul face à cet incident, n'hésitez pas à demander de l'aide à votre hiérarchie pour vous soutenir et vous aider dans vos démarches.

À cette fin, **il vous revient de formuler par écrit (sur papier libre, formulaire dédié ou mail) une demande de protection fonctionnelle datée et signée.**

Dans ce courrier vous devez préciser :

- L'adresse de votre employeur (site principal sur lequel vous exercez) ;
- les faits précis au titre desquels vous sollicitez une protection ainsi que la date des faits ;
- les préjudices invoqués et les dommages matériels, corporels ;
- l'identité du ou des auteurs des faits, s'ils sont connus ;
- dans la mesure du possible, les modalités dont vous souhaitez bénéficier au titre de la protection (soutien, accompagnement, remboursement des dommages matériels et/ou corporels, mise en relation avec des associations d'aide aux victimes, soutien psychologique, médiation, demande de changement d'affectation, assistance juridique, prise en charge des frais et honoraires d'avocat, prise en charge des frais de procédure).

La demande doit contenir toutes les pièces utiles pour son instruction, à savoir :

- votre rapport circonstancié d'incident et l'avis de votre supérieur hiérarchique, et selon le cas d'espèce son rapport ;
- les éventuels témoignages et témoins de l'incident ;
- les pièces justificatives des dommages matériels et/ou corporels ;
- les certificats médicaux, arrêts de travail, rapports ou expertises ;
- le cas échéant, la copie du dépôt de plainte et les suites données à celle-ci (jugement, etc.) ;
- la convocation au tribunal en qualité de victime ou de témoin ou la preuve de constitution de partie civile. Si vous avez déjà pris attache avec un avocat, vous devez en communiquer les coordonnées.

Attention, il vous revient également de formuler une demande de protection à chaque étape de la procédure (instruction, première instance, appel, cassation), l'établissement examinant à chaque phase les conditions d'octroi.

Article L. 134-1 à L. 134-9 du Code général de la fonction publique

Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021

[Texte consultable sur Légifrance](#)

ANNEXE II

ARTICLES L. 134-1 À L. 134-9 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.

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 aux 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.

ANNEXE III

MODELE DE CONVENTION D'HONORAIRES

CONVENTION D'HONORAIRES ENTRE LES SOUSSIGNÉS

L'établissement

ET (facultatif))

Madame / Monsieur
affecté(e)
demeurant

ET

Maître
avocat au barreau de
domicilié(e)

IL EST CONVENU CE QUI SUIIT :

Article 1^{er}

L'établissement

a accordé la protection fonctionnelle à Madame / Monsieur
conformément aux articles L. 134-1 à L. 134-9 du Code général de la fonction publique, dans
le cadre de sa plainte à l'encontre de
Madame / Monsieur
pour des faits pouvant relever de

Madame / Monsieur
a choisi pour assurer sa défense Maître
Elle / Il pourra se faire assister des collaborateurs de son cabinet.

Article 2

L'établissement

prendra en charge les honoraires de Maître
et les dépenses liées à l'accomplissement de sa mission de défense des intérêts de l'agent de
l'administration devant (les différentes juridictions judiciaires) selon les modalités prévues aux
articles 3 et 4 de la présente convention.

Article 3

Les honoraires dus à Maître
et à ses collaborateurs au titre de la défense des intérêts
de Madame / Monsieur
dans le cadre de la procédure s'établiront à la somme (forfaitaire¹) de euros TTC.

¹ Si le choix du taux horaire est fait, il est souhaitable de prévoir une clause précisant que « L'établissement peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif. » (cf. art. 7 du Décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017).

Article 4

Le règlement sera effectué au vu d'une note d'honoraires portant mention des diligences effectuées ainsi que des frais engagés et sur présentation des décisions rendues ou d'un jeu de conclusions daté et signé par le greffe.

Article 5

Les frais de déplacement et d'hébergement seront, le cas échéant, pris en charge sur la base du Décret n° 92-566 du 25 juin 1992 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des fonctionnaires et agents relevant de la fonction publique hospitalière sur le territoire métropolitain de la France.

Article 6

Les autres frais, débours et émoluments sont pris en charge, le cas échéant, selon un montant convenu préalablement.

Article 7

Une nouvelle convention d'honoraires sera établie en cas de nécessité d'engager une autre action (civile, pénale), laquelle est soumise à un accord préalable de l'établissement.

Article 8**Maître**

s'engage à tenir régulièrement informé, et au moins (au minimum une fois par an (ou à chaque évolution de l'affaire), l'établissement de l'évolution du dossier et des décisions de justice rendues dans le cadre de l'affaire.

Article 9**Maître**

s'engage à reverser à l'établissement public les sommes perçues au titre des frais irrépétibles c'est-à-dire au titre de l'article 475-1 du Code de procédure pénale ou de l'article 700 du Code de procédure civile.

Fait en trois exemplaires à

Le

(facultatif) Agent	Madame / Monsieur
Conseil	Maître Avocat au bureau de
Établissement	Le directeur