



**MARJORIE ABBAL,**  
avocate associée,  
cabinet Seban avocats



**ESTELLE HUBERT-HUGOUD,**  
avocate

**Définition**

La protection fonctionnelle permet aux agents publics de bénéficier d'une protection de leur employeur concernant certains faits qui se sont produits eu égard à leurs fonctions.

**Nouvelle jurisprudence**

Dans une décision du 4 juillet 2024, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la conformité de l'article L.134-4 du code général de la fonction publique avec la Constitution.

**Nouveau décret**

Un décret du 6 novembre 2024 a fixé les conditions et les limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales.

**Statut**

# Protection fonctionnelle des agents publics : quoi de neuf ?



Prévue aux articles L.134-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), la protection fonctionnelle permet aux agents publics (y compris aux anciens agents), qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, de bénéficier d'une protection de leur employeur à raison de certains faits qui se sont produits eu égard à leurs fonctions.

Cette protection peut être accordée aux agents victimes des attaques énumérées à l'article L.134-5 du CGFP, ainsi qu'aux agents mis en cause dans les hypothèses prévues par l'article L.134-4 de ce code, sous réserve que les faits ne présentent pas le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions, qui s'entend d'une faute d'une particulière gravité. Les ayants droit sont aussi, sous certaines conditions, susceptibles d'en bénéficier (CGFP, art. L.134-7).

En la matière, l'actualité jurisprudentielle récente est riche, de même que l'actualité législative et réglementaire.

**LA JURISPRUDENCE RÉCENTE**

Le juge administratif a apporté des précisions quant aux situations donnant lieu à

l'octroi de la protection fonctionnelle pour les agents publics et au contenu de cette protection.

**L'OCTROI DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE**

**Pour l'agent entendu en audition libre...**

Par une décision du 4 juillet 2024 (1), le Conseil constitutionnel, saisi dans le cadre du mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité, a été amené à se prononcer sur la conformité de l'article L.134-4 du CGFP à la Constitution.

Cet article prévoit en effet le bénéfice de la protection fonctionnelle pour les agents qui, à raison de faits n'ayant pas le caractère d'une faute personnelle, sont placés en garde à vue, entendus en qualité de témoins assistés, se voient proposer une mesure de composition pénale ou font l'objet de poursuites pénales. En l'espèce, dans le cadre d'un recours formé par un agent à l'encontre d'une décision lui refusant le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'occasion de son audition libre par les

services de police, l'intéressé a soulevé, devant le Conseil d'Etat (2), une question prioritaire de constitutionnalité. Le requérant estimait, en effet, que l'article L.134-4 précité instituait une différence de traitement portant atteinte au principe d'égalité devant la loi en ne prévoyant pas le bénéfice de cette protection pour les agents entendus sous le régime de l'audition libre, alors que cela est possible en qualité de témoin assisté.

L'article 61-1 du code de procédure pénale prévoyant que la personne entendue librement a le droit d'être assistée, au cours de son audition ou de sa confrontation, par un avocat si l'infraction pour laquelle elle est entendue est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement, et dès lors qu'initialement le bénéfice de la protection fonctionnelle a été étendu aux hypothèses dans lesquelles le droit à l'assistance d'un avocat, avant même les poursuites pénales, a été reconnu, le Conseil constitutionnel a relevé que la différence de traitement de l'agent entendu en audition libre était sans rapport avec l'objet de la loi et, de ce fait, contraire au principe d'égalité.

Par conséquent, les dispositions du CGFP en litige seront abrogées dès l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi. Surtout, d'ici là, l'administration est tenue, en cas de demande en ce sens, d'accorder sa protection à l'agent public entendu sous le régime de l'audition libre à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, quand bien même le CGFP n'indique pas cette possibilité.

**... mais pas pour le gestionnaire public mis en cause devant la Cour des comptes**

Dans un arrêt attendu du 29 janvier 2025 (3), le Conseil d'Etat a considéré qu'un agent mis en cause en sa qualité de gestionnaire public devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, sur le fondement des articles L.131-1 et suivants du code des juridictions financières, ne tire pas de l'article L.134-1 et suivants du CGFP le droit de bénéficier de la protection fonctionnelle.

Pour retenir cette solution, la Haute Assemblée a relevé que les amendes infli-

gées par la Cour des comptes n'ont pas le caractère d'une sanction pénale, de sorte que la mise en cause d'un agent par cette juridiction ne relève pas des dispositions de l'article L.134-4 du CGFP, lesquelles, rappelons-le, prévoient le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents faisant l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute détachable de leurs fonctions.

Alors que le juge des référés du tribunal administratif de Paris, dans une autre affaire, avait fait preuve d'un pragmatisme louable en jugeant que les articles L.134-1 du CGFP n'excluraient pas l'application du principe général du droit à la protection fonctionnelle antérieurement reconnu par la jurisprudence du Conseil d'Etat à des cas non prévus «comme une nouvelle procédure non judiciaire de responsabilité financière prévoyant de lourdes sanctions» (4), le Conseil d'Etat a fait le choix d'une stricte lecture du texte, faisant fi, en effet, de la gravité des sanctions auxquelles les gestionnaires publics peuvent être confrontés.

Et s'il ajoute, dans son arrêt, qu'il reste loisible à l'administration d'apporter un soutien à l'agent – notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense –, il n'en méconnaît pas moins, à notre sens, le caractère très impactant des procédures devant la

Cour des comptes, qui nécessitent autant l'assistance d'avocats que les procédures pénales.

C'est ainsi, d'ailleurs, que la circulaire du 17 avril 2025 visant à accompagner les agents publics mis en cause dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, qui vient d'être édictée en conséquence de cette décision est, pour les agents, une bien maigre consolation.

La loi à venir (cf. infra) permettra peut-être, cependant, une meilleure appréhension de ces risques pour les agents et un élargissement

salutaire du bénéfice de la protection fonctionnelle si un amendement en ce sens est déposé.

**PRÉCISIONS CONCERNANT LE CONTENU DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE**

**La prise en charge des frais engagés dans le cadre d'un recours indemnitaire**

Ayant décidé fort à faire en matière de protection fonctionnelle, le Conseil d'Etat a rendu, le 7 février 2025 (5), un autre arrêt rappelant que l'agent à qui la protection fonctionnelle a été accordée a le droit à la prise en charge des frais d'avocat exposés afin d'obtenir de son administration l'indemnisation des préjudices résultant des attaques subies.



**À NOTER**  
D'ici à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, l'administration est tenue d'accorder sa protection à l'agent public entendu sous le régime de l'audition libre à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions.

**RÉFÉRENCE**

Code général de la fonction publique, art. L.134-1 et s.

Cette solution n'est pas nouvelle (6), mais a été réaffirmée par la Haute Assemblée lors d'une affaire où un professeur titulaire avait obtenu la protection fonctionnelle pour des faits de harcèlement moral à son encontre, et avait sollicité, devant le juge des référés, que lui soit accordée une provision au titre des démarches précontentieuses et contentieuses effectuées afin d'obtenir l'indemnisation du préjudice subi en raison de cette situation.

**L'indemnisation des préjudices résultant d'atteintes aux biens subies par les agents concourant à la sécurité intérieure**

Par un arrêt en date du 15 février 2024 (7), le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé, de façon plus novatrice, que la protection fonctionnelle dont bénéficient les agents concourant à la sécurité intérieure, mentionnés à l'article L.113-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), a notamment pour objet de réparer les préjudices résultant d'atteintes à leurs biens, sous réserve qu'elles aient été commises à raison de leur qualité d'agent public.

L'affaire concernait un sapeur-pompier volontaire dont les effets personnels, notamment son véhicule, avaient été volés dans les locaux et pendant ses horaires de service. L'intéressé avait alors sollicité du service départemental d'incendie ☺☺☺

La newsletter **Juridique**

«La Gazette des communes» s'enrichit d'une newsletter dédiée à l'**actualité juridique des territoriaux**. Vous y retrouvez, tous les jeudis, les textes publiés, les réponses ministérielles, les jurisprudences essentielles et des décryptages d'actualité.



En tant qu'abonné, vous bénéficiez de l'intégralité de ces contenus.

Pour vous inscrire gratuitement à cette nouvelle newsletter, rendez-vous sur [lagazette.fr](http://lagazette.fr)



●○○ et de secours l'indemnisation des préjudices subis à raison de ce vol et, face au rejet de sa demande, avait saisi le juge administratif, donnant au Conseil d'Etat l'occasion de juger que «ces dispositions établissent à la charge de la collectivité publique et au profit des sapeurs-pompiers volontaires, lorsqu'ils ont été victimes d'attaques à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, sans qu'une faute personnelle puisse leur être imputée, une obligation de protection à laquelle il ne peut être dérogé, sous le contrôle du juge, que pour des motifs d'intérêt général. Cette obligation de protection a pour objet, non seulement de faire cesser les attaques auxquelles l'agent concerné est exposé, mais aussi de lui assurer une réparation adéquate des torts qu'il a subis, y compris ceux résultant d'une atteinte portée à ses biens. Cette protection n'est due, cependant, que lorsque les agissements concernés visent l'agent concerné à raison de sa qualité d'agent public».

Soulignons que le Conseil d'Etat s'est fondé, pour adopter cette solution, sur les dispositions de l'article L.113-1 du CSI (lesquelles concernent les agents concourant à la sécurité intérieure), et non uniquement sur l'article L.134-1 et suivants du CGFP, de sorte que les interprétations sur le point de savoir si cette solution vaut pour tous les agents publics divergent, la nôtre étant qu'elle ne concerne, pour l'heure, que les agents qui entrent dans le champ des dispositions du CSI.

## L'ACTUALITÉ LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

La loi n°2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, modifiant les articles L.2123-35, L.3123-29 et L.4135-29 du code général des collectivités territoriales, a modifié le régime applicable aux élus locaux, tandis que des articles réglementaires viennent d'être ajoutés au CGFP et qu'un projet de loi est à l'étude.

### LA CODIFICATION DU DÉCRET SUR LES CONDITIONS ET LES LIMITES DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS EXPOSÉS DANS LE CADRE D'INSTANCES CIVILES OU PÉNALES

Dans le cadre de la codification actuelle, le décret n°2024-1038 du 6 novembre 2024

relatif aux dispositions réglementaires des livres I et II du code général de la fonction publique a permis l'intégration, dans ledit code, du décret afférent à la prise en charge des frais de procédure, mesure la plus souvent attendue de la part de l'agent public et source de difficultés diverses pour les employeurs quant au champ précis des prises en charge, à la limitation des honoraires, etc.

La codification devant se faire à droit constant, les articles R.134-1 et suivants du CGFP ne méritent pas, en eux-mêmes, de commentaire, si ce n'est que le décret de 2017 prévoyait que le montant de prise en charge des honoraires par la collectivité publique devait être limité par des plafonds horaires fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de la Fonction publique, du ministre de la Justice et du ministre chargé du Budget, qui n'est jamais intervenu, au grand dam des employeurs publics.

Toujours prévu au CGFP, et promis rapidement dans une réponse ministérielle de 2022 (8), cet arrêté finira, ceci étant, peut-être par voir le jour tant l'actualité sur le sujet est importante.

### LA PROPOSITION DE LOI DU 3 DÉCEMBRE 2024 RELATIVE À LA PROTECTION DES AGENTS PUBLICS

Le 3 décembre 2024, une proposition de loi n°688 relative à la protection des agents publics a été déposée à l'Assemblée nationale par la députée Violette Spillebout. A l'heure où nous écrivons ces lignes, elle a été renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Cette proposition de loi, qui rappelle notamment l'assassinat de Samuel Paty, est intervenue dans le même temps que le procès qui s'est tenu en fin d'année devant la cour d'assises spéciale de Paris. Elle indique poursuivre trois objectifs:

- permettre à l'employeur de déposer plainte au nom de l'agent victime, en lieu et place de celui-ci, suivant une demande forte des agents victimes;
- étendre encore davantage l'assistance au conjoint, au concubin, au partenaire lié par un pacte civil de solidarité d'un agent public, à ses enfants et à ses ascendants directs, lorsque la collectivité publique est informée, par quelque moyen que ce soit, de

l'existence d'un risque manifeste d'atteinte grave à l'intégrité physique de l'une de ces personnes du fait des fonctions exercées par l'agent public;

- tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2024 susmentionnée, en prévoyant que l'agent entendu sous le régime de l'audition libre puisse bénéficier de la protection fonctionnelle.

Précisons que cette proposition de loi s'inscrit dans le prolongement du plan de protection des agents publics annoncé en 2023 par l'ancien ministre de la Fonction publique, Stanislas Guérini, dans un contexte de recrudescence des agressions à l'encontre des agents publics et qui, depuis cette annonce, n'avait pas été concrétisé.●

(1) Conseil constit., 4 juillet 2024, QPC n° 2024-1098.

(2) CE, 26 avril 2024, req. n° 491324.

(3) CE, 29 janvier 2025, req. n° 497840.

(4) TA de Paris, 14 mars 2024, req. n° 2403460.

(5) CE, 7 février 2025, req. n° 495551.

(6) Voir, notamment, CAA de Paris, 7 juin 2022, req. n° 21PA02396.

(7) CE, 15 février 2024, req. n° 462435.

(8) JO du Sénat, 28 avril 2022, p. 2416.