



LA LETTRE D'INFORMATION JURIDIQUE

BILAN DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

ANNÉE 2023

HORS-SÉRIE – SEPTEMBRE 2024

ÉDITORIAL

Dans un contexte d'exigence accrue de protection des agents publics, la direction des affaires juridiques a décidé, en 2021, d'organiser une enquête approfondie sur la protection fonctionnelle portant sur l'ensemble de nos champs ministériels (éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur et recherche). Vous lirez ici la synthèse de notre troisième enquête, pour l'année 2023.

La protection fonctionnelle que permet le statut de la fonction publique et dont peut bénéficier tout agent public, titulaire ou non titulaire, est prévue aux [articles L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique](#) et constitue une obligation pour l'administration. Cette protection, qui connaît une actualité renouvelée depuis la publication de la [circulaire interministérielle du 2 novembre 2020](#) et l'adoption de la [loi du 24 août 2021](#) confortant le respect des principes de la République, est au cœur de la relation entre l'administration et ses agents.

Cette enquête rétrospective a été réalisée en 2024 et concerne l'année 2023. Elle englobe désormais, et pour la deuxième année consécutive, les principaux organismes de recherche. La synthèse qu'elle offre, marquée à nouveau par le taux fort, et en progression constante, de réponses des services concernés, permet de mesurer les demandes de protection fonctionnelle dont ont été saisies les administrations en 2023 et d'analyser la manière dont elles y ont répondu.

Depuis 2021, on constate ainsi une augmentation significative des demandes de protection fonctionnelle, avec 5 264 demandes en 2023 (+ 29 % sur un an, après + 15 % entre 2021 et 2022). Cette augmentation traduit la politique volontariste du ministère dans le recours à la protection fonctionnelle à l'égard de ses agents, qui s'est manifestée par des rappels réguliers et une ligne constante quant à la nécessité d'attribuer et de mettre en œuvre rapidement la protection des agents attaqués ou menacés à raison de leurs fonctions.

Il est ainsi notable que la forte augmentation des demandes n'ait pas conduit à une diminution significative du taux d'octroi de la protection fonctionnelle : ce taux diminue, certes, légèrement par rapport à 2022 (72,1 % des décisions prises en 2023, contre 75,9 %), mais reste à un niveau élevé, si bien que le nombre de protections accordées connaît une forte hausse en valeur absolue (soit + 30 %).

Les atteintes volontaires à l'intégrité de l'agent demeurent le motif principal d'octroi (en hausse par rapport à 2022, avec 91,3 % en 2023, contre 86,3 %). L'assistance juridique prédomine parmi les actions mises en œuvre

(39,36 %). Enfin, si les montants versés au titre de la protection fonctionnelle ont baissé sur l'ensemble du périmètre (- 173 348 €), ils ont légèrement augmenté pour l'administration centrale (+ 1 205 €).

Je vous souhaite une excellente découverte de cette troisième édition du hors-série de la *LJ* sur la protection fonctionnelle.

Fabrice Bretéché

Chef de service, adjoint du directeur des affaires juridiques

SOMMAIRE

CHIFFRES-CLÉS

LA GARANTIE D'UNE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES AGENTS PUBLICS

POUR L'ANNÉE 2023, UN MEILLEUR TAUX DE RÉPONSE, EN PARTICULIER POUR LE PÉRIMÈTRE SPORT

DES DEMANDES DE PROTECTION EN HAUSSE

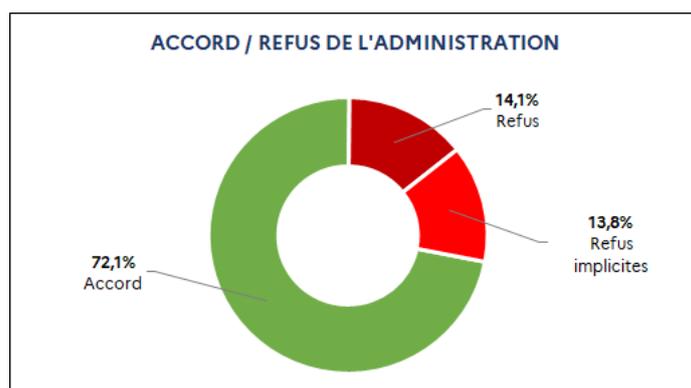
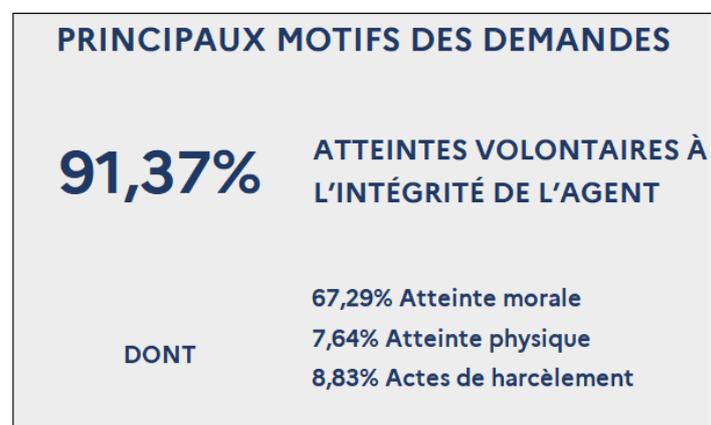
UNE PROTECTION DÉCLENCHÉE PRINCIPALEMENT PAR LES ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ DE L'AGENT

UNE FORTE AUGMENTATION DES PROTECTIONS ACCORDÉES

UN ACCROISSEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRÈTES MISES EN ŒUVRE

FOCUS SUR LES PROCÉDURES-BÂILLONS

CHIFFRES-CLÉS



LA GARANTIE D'UNE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES AGENTS PUBLICS

En application de l'[article L. 134-1 du code général de la fonction publique](#) (CGFP, ancien [article 11 de la loi du 13 juillet 1983](#) portant droits et obligations des fonctionnaires, 1^{er} alinéa) : "*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 [...].*"

La collectivité publique est ainsi tenue de protéger l'agent public et de réparer, le cas échéant, le préjudice qu'il subit ([article L. 134-5 du CGFP](#)), cette protection pouvant être accordée sur leur demande aux ayants droit ([article L. 134-7 du CGFP](#)).

Les mesures de protection fonctionnelle ne sont pas limitées au seul remboursement des frais d'avocat et peuvent évoluer dans le temps. Leur mise en œuvre concrète peut prendre de nombreuses formes et recouvre trois grands types d'obligations :

- des actions de soutien et de prévention, visant à assurer la sécurité de l'agent et à mettre fin aux agissements perpétrés à son encontre en prenant toute mesure conservatoire (lettre de soutien, proposition de prise en charge médicale, déclenchement d'une enquête administrative...);
- la fourniture d'une assistance juridique et judiciaire à l'agent (assistance par le biais des services de l'administration ou par le choix d'un avocat, paiement des frais d'honoraires) ;
- la réparation des préjudices (économiques, personnels, matériels, corporels, moraux) subis par l'agent à qui la protection a été octroyée, l'administration étant alors subrogée dans les droits de l'agent contre l'éventuel tiers responsable ([article L. 134-8 du CGFP](#)).

Le service instructeur de la protection fonctionnelle diffère en fonction des champs de compétence ministériels.

Aux termes de l'[article 25 de l'arrêté du 17 février 2014](#) modifié fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et de l'enseignement supérieur et de la recherche, la direction des affaires juridiques (DAJ) est compétente pour octroyer la protection fonctionnelle aux agents dont la gestion relève de l'administration centrale, quel que soit leur statut, ainsi qu'aux recteurs d'académie ou de région académique.

Pour ce qui concerne l'enseignement scolaire, la déconcentration de l'instruction des demandes de protection fonctionnelle au profit des recteurs d'académie et vice-recteurs a été opérée par l'[arrêté du 21 octobre 2019](#) : ils sont ainsi compétents pour statuer sur les demandes de protection fonctionnelle des agents relevant de leur autorité, la DAJ restant compétente pour connaître des recours hiérarchiques contre les décisions des recteurs de région académique et des recteurs d'académie refusant l'octroi du bénéfice de cette protection.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, les dirigeants des établissements publics sous tutelle du ministère sont compétents pour octroyer la protection fonctionnelle à leurs agents, sauf lorsque leur demande a trait à des faits les mettant en cause. Dans ce cas, depuis l'entrée en vigueur du [décret n° 2021-350 du 29 mars 2021](#) (codifié à l'[article R. 222-24-7 du code de l'éducation](#)), ce sont les recteurs de région académique qui statuent. De la même manière, les recteurs de région académique connaissent des demandes de protection fonctionnelle formées par les présidents et les directeurs des établissements publics d'enseignement supérieur de leur ressort.

POUR L'ANNÉE 2023, UN MEILLEUR TAUX DE RÉPONSE, EN PARTICULIER POUR LE PÉRIMÈTRE SPORT

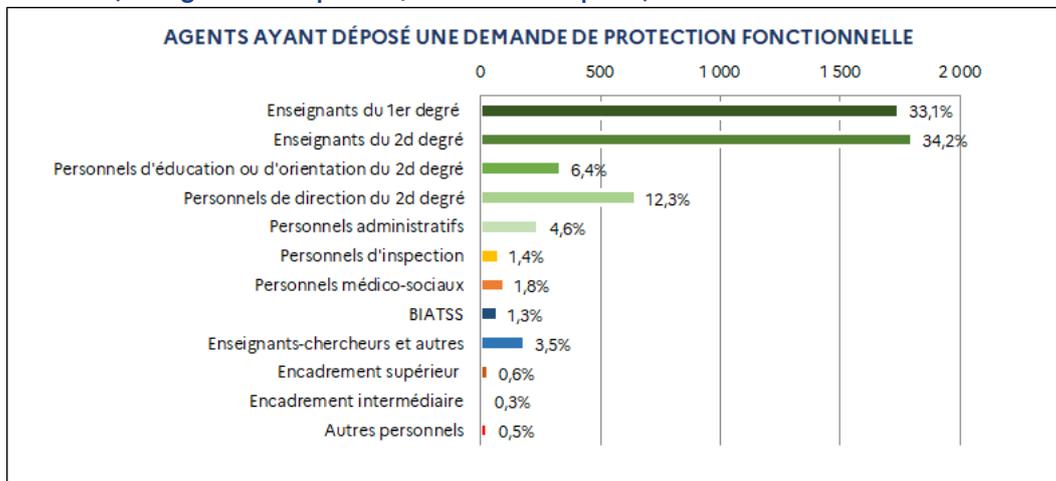
Après une première enquête réalisée à titre expérimental en 2021 pour l'année 2020, la DAJ publie depuis 2022 son enquête annuelle sur la protection fonctionnelle. Ainsi, la DAJ a réalisé sa troisième enquête sur la mise en œuvre de la protection fonctionnelle au titre de l'année civile 2023 auprès des rectorats et vice-rectorats ainsi que de 170 établissements publics d'enseignement supérieur. Du fait de la compétence du secrétariat général dans le champ du sport depuis le 1^{er} janvier 2021, l'enquête inclut les 24 établissements publics de formation sous tutelle du ministère des sports. Enfin, pour la deuxième année consécutive, elle inclut également les 12 principaux organismes de recherche sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (ANR, BRGM, CEA, CIRAD, CNES, CNRS, IFREMER, INED, INRAE, INRIA, INSERM).

Le taux de réponse est en forte hausse par rapport à l'enquête précédente : toujours 100 % pour les rectorats et vice-rectorats, 83 % (85 % en 2023) pour les établissements publics d'enseignement supérieur et, en très forte progression, 95 % (contre 79 % en 2023) pour les établissements publics de formation relevant du ministère des sports. Invités à répondre pour la deuxième année consécutive, 75 % des grands organismes de recherche ont participé à l'enquête (soit 9 sur 12).

DES DEMANDES DE PROTECTION EN HAUSSE

L'augmentation de la protection fonctionnelle, constatée depuis 2020 se poursuit, tant au niveau des demandes que des décisions d'octroi (4 085 demandes et 2 913 accords selon l'enquête sur l'année 2022 ; 5 264 demandes et 3 796 accords selon l'enquête sur l'année 2023).

Agents ayant déposé une demande de protection fonctionnelle – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Entre 2022 et 2023, le nombre total des demandes d'agents souhaitant bénéficier de la protection fonctionnelle passe de 4 085 à 5 264, tous périmètres confondus, qui se répartissent ainsi :

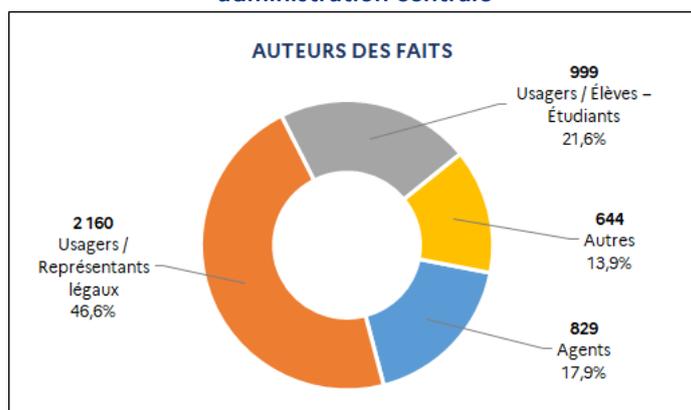
1. On observe dans les académies une augmentation de 3 733 demandes en 2022 à 4 948 en 2023, qui concernent plus particulièrement :
 - 1 744 personnels enseignants du premier degré, dont les directeurs d'école (1 338 en 2022) ;
 - 1 798 personnels enseignants du second degré (1 401 en 2022) ;
 - 647 personnels de direction du second degré (470 en 2022) ;
 - 335 personnels d'éducation et d'orientation du second degré (245 en 2022).

2. Pour les établissements publics d'enseignement supérieur, de recherche et de sports, on dénombre 281 demandes (contre 322 en 2022), qui concernent notamment :

- 182 enseignants-chercheurs, chercheurs, enseignants, agents non titulaires (185 en 2022) ;
- 82 personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS ; 87 en 2022) ;
- 15 personnels d'encadrement supérieur.

3. Concernant l'administration centrale, les demandes sont stables avec 35 demandes contre 36 en 2022 : ce chiffre englobe les agents relevant pour leur gestion de l'administration centrale, les personnels pour lesquels la mise en œuvre de la protection fonctionnelle relève directement de la compétence de la DAJ (cf. *supra*) et des recours hiérarchiques.

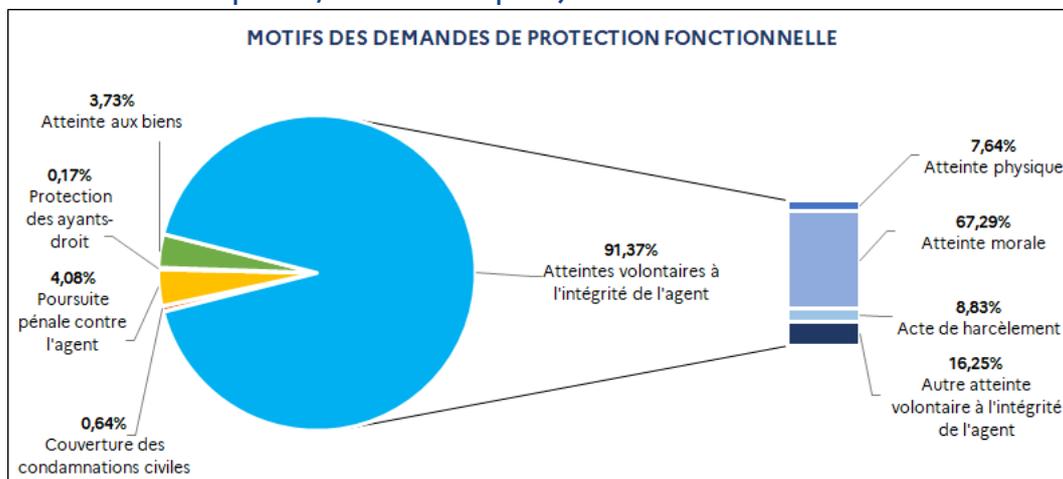
Auteurs des faits – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Les auteurs des faits (4 632) se trouvent essentiellement en académies (93 %), une minorité étant en établissements d'enseignement supérieur (5 %), de recherche (1 %) et en administration centrale (1 %). Il s'agit principalement d'usagers (représentants légaux, élèves, étudiants), pour 68,2 % d'entre eux, et, pour 17,9 %, d'agents.

UNE PROTECTION DÉCLENCHÉE PRINCIPALEMENT PAR LES ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ DE L'AGENT

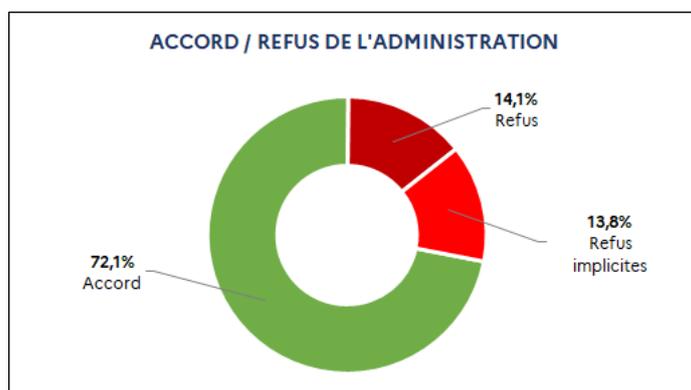
Motifs des demandes de protection fonctionnelle – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



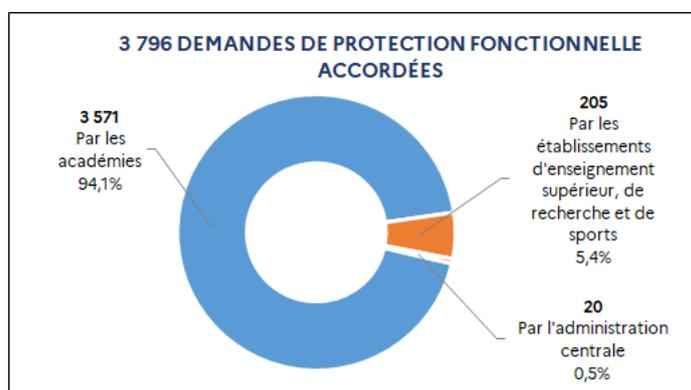
Les motifs des demandes de protection fonctionnelle concernent principalement les atteintes volontaires à l'intégrité de l'agent (article L. 134-5 du CGFP) pour 91,37 % d'entre elles (86,3 % en 2022), qui se répartissent elles-mêmes entre l'atteinte morale (67,29 % en 2023, contre 60,7 % en 2022 : diffamation, menaces, injures publiques, outrages), l'atteinte physique (7,64 % contre 8,3 %) et les actes de harcèlement (8,83 % contre 9,6 %).

UNE FORTE AUGMENTATION DES PROTECTIONS ACCORDÉES

Accord / Refus de l'administration – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Protection fonctionnelle accordée – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale

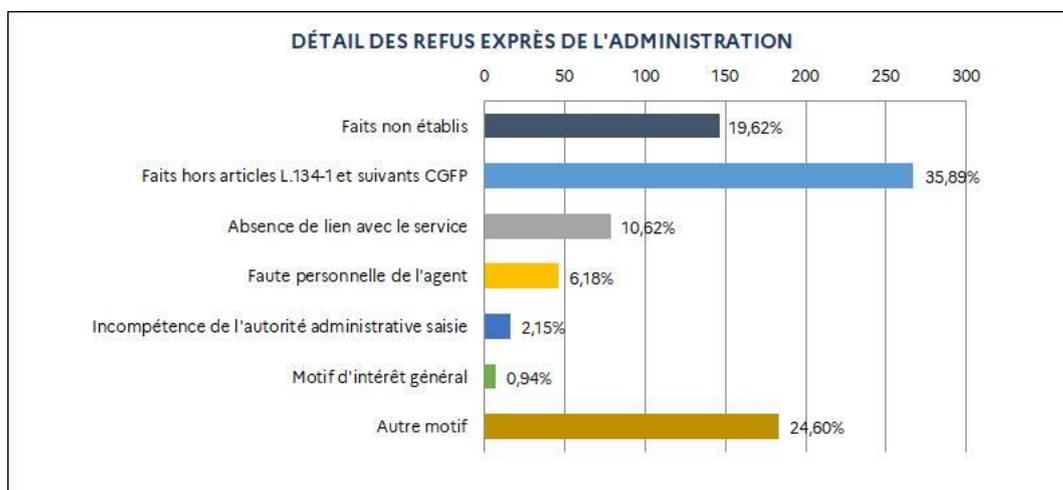


Même si le pourcentage des décisions d'octroi accordées par rapport aux nombres de demande diminue très légèrement par rapport à 2022 (72,1 % en 2023, contre 75,9 % – cette apparente diminution, qui est calculée sur la base des décisions rendues pendant l'année, et non sur les demandes, doit être appréhendée avec précaution, le nombre de rejets implicites ayant pu être sous-évalué pour l'année 2022), il demeure très élevé. Le nombre des protections accordées continue à progresser en valeur nette, la protection fonctionnelle ayant été accordée en 2023 à 3 796 occasions (contre 2 913 en 2022, soit + 30 %), ainsi répartis : 3 571 dans les académies, 205 dans les établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports), 20 relevant de la compétence de l'administration centrale.

Les refus de protection fonctionnelle, quant à eux, ont fait l'objet, sur l'année civile 2023, de 57 nouveaux recours contentieux devant les juridictions administratives (contre 90 en 2022), ainsi répartis : 41 recours contre des décisions prises en académies, 14 recours contre des décisions prises par des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, et 2 recours contre des décisions de l'administration centrale. Le nombre de nouveaux recours baisse donc de 36,6 %, alors même que les demandes augmentent, manifestant un

taux de "conflictualité" (ratio contentieux/nombre de demandes) particulièrement faible : 0,01 en 2023 (0,02 en 2022).

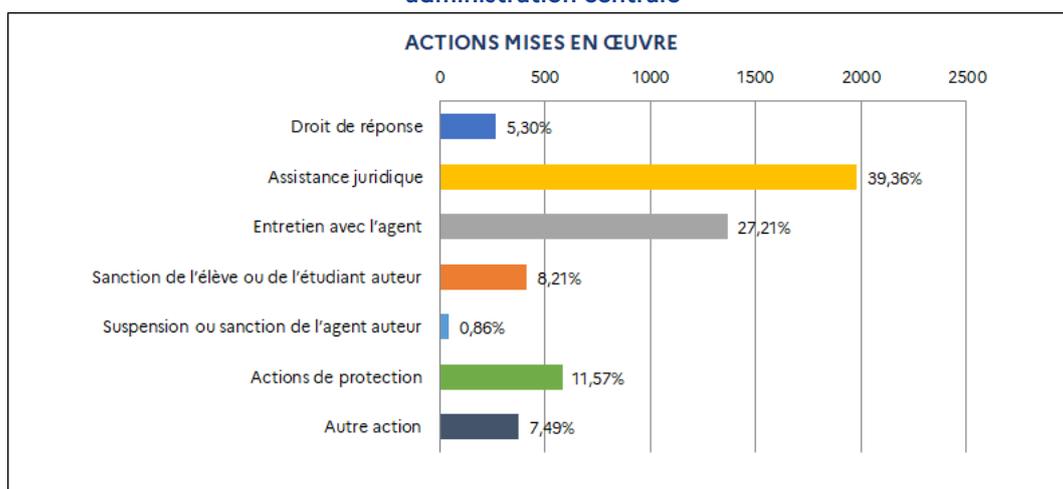
Détail des refus exprès de l'administration – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Le pourcentage des refus, qui comprend les refus implicites, (absence de réponse dans le délai de 2 mois) augmente légèrement en 2023 (27,9 %, contre 24,1 % en 2022). Ainsi, sur les 5 264 décisions prises en matière de protection fonctionnelle, 744 (14,1 % des demandes) sont des refus exprès : 146 pour des faits non établis, 267 pour des faits ne relevant pas du champ des articles L. 134-1 et suivants du CGFP, 79 pour absence de lien avec le service, 46 pour faute personnelle de l'agent, 16 pour incompétence de l'autorité administrative saisie, 7 pour motif d'intérêt général et 183 pour divers autres motifs. À noter aussi que 724 décisions (soit 13,8 %) sont des rejets implicites.

UN ACCROISSEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRÈTES MISES EN ŒUVRE

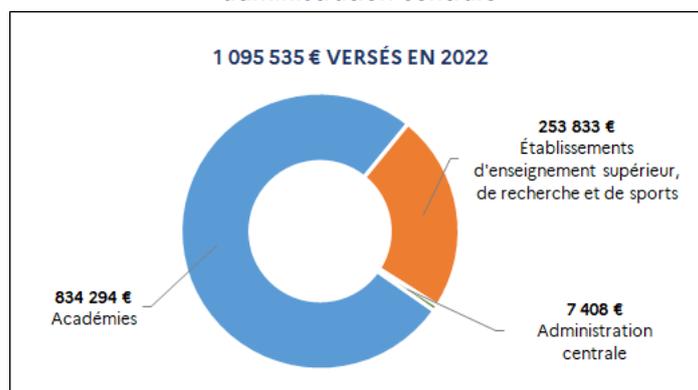
Actions mises en œuvre – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



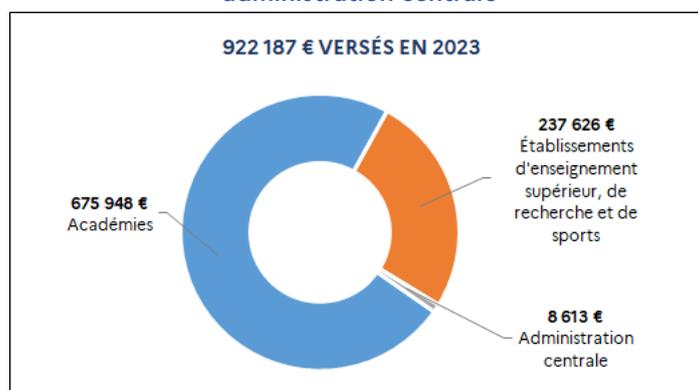
Parmi les 5 020 actions mises en œuvre en 2023 (contre 3 166 en 2022), l'assistance juridique prédomine (1 976, soit 39,36 %, contre 41 % en 2022), avec, le cas échéant, la prise en charge des frais de procédure ou d'assistance médicale, suivie de l'entretien avec l'agent (1 366), de la sanction de l'élève ou de l'étudiant auteur des faits (412),

de la suspension ou de la sanction de l'agent incriminé (43, dont 28 en académies et 15 en établissements d'enseignement supérieur et de recherche), ainsi que des mesures de protection (581 : changements de numéro de téléphone, d'adresse courriel...).

Montants versés en 2022 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale

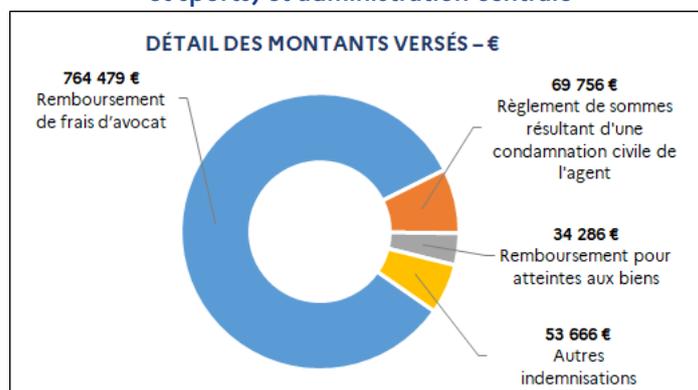


Montants versés en 2023 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Pour l'année civile 2023, on constate une baisse des montants versés au titre de la protection fonctionnelle sur l'ensemble du périmètre. En effet, ont été versés 922 187 euros au total, contre 1 095 535 euros en 2022. Le montant versé aux académies diminue, passant de 834 294 euros en 2022 à 675 948 euros en 2023. Il fléchit légèrement en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, passant de 253 833 euros à 237 626 euros. Mais il augmente pour l'administration centrale où il passe de 7 408 euros à 8 613 euros.

Détail des montants versés en 2023 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Les montants versés, à hauteur de 922 187 euros, ont servi principalement au remboursement de frais d’avocat (764 479 euros, incluant des frais de déplacement et des frais de justice), au règlement de sommes résultant d’une condamnation civile de l’agent (69 756 euros, dont le remboursement de 53 178 euros au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d’autres infractions) et au remboursement de débours consécutifs à des atteintes aux biens (34 286 euros, dont 32 122 euros pour frais de véhicule).

En vertu du [décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017](#), deux options permettent la prise en charge de la protection fonctionnelle :

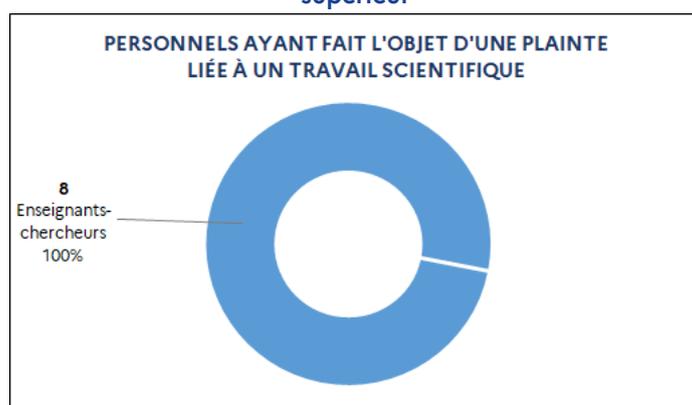
- dans le cadre d’une convention d’honoraires conclue entre l’administration et l’avocat de l’agent, à qui l’administration réglera directement les frais prévus par ladite convention ;
- ou en dehors de toute convention avec l’administration ; les frais exposés par l’agent lui seront alors remboursés sur présentation des factures acquittées. Selon cette seconde option, l’administration prendra seulement en charge le montant des honoraires qui ne sont pas manifestement excessifs au regard des pratiques tarifaires généralement observées dans la profession pour des dossiers similaires (cf. CE, 19 octobre 2016, [n° 401102](#)).

FOCUS SUR LES PROCÉDURES-BÂILLONS

La notion de "*procédure-bâillon*" désigne les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives altérant le débat public : les auteurs de telles procédures cherchent à censurer, intimider et faire taire leurs détracteurs en leur imposant le coût d’une défense en justice jusqu’à ce qu’ils renoncent à leurs critiques ou à leurs oppositions. Ces procédures peuvent être dirigées contre des personnels enseignants et chercheurs et se traduisent par des plaintes, notamment pour diffamation ou pour dénigrement, à la suite de la publication de travaux dans des revues scientifiques ou dans les médias traditionnels.

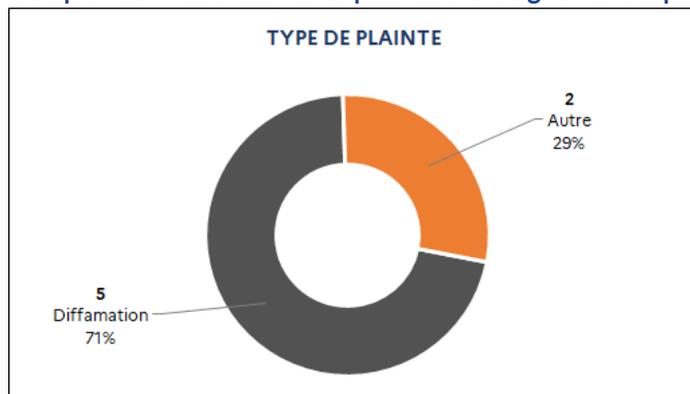
Après une première enquête conduite à titre expérimental sur l’année 2022, voici les données de la deuxième enquête, portant sur l’année 2023, recueillies dans le cadre de l’enquête générale sur la protection fonctionnelle effectuée auprès des établissements d’enseignement supérieur (avec un taux de réponse de 83 %) et de recherche (75 %). Sont recensées les procédures-bâillons intentées à l’encontre des personnels enseignants et chercheurs qui ont été identifiées comme telles ainsi que les demandes de protection fonctionnelle en rapport direct avec ces litiges. Force est de constater que leur nombre est très faible : 10 en 2022 et 8 en 2023.

Personnels ayant fait l’objet d’une plainte liée à un travail scientifique – Établissements publics d’enseignement supérieur



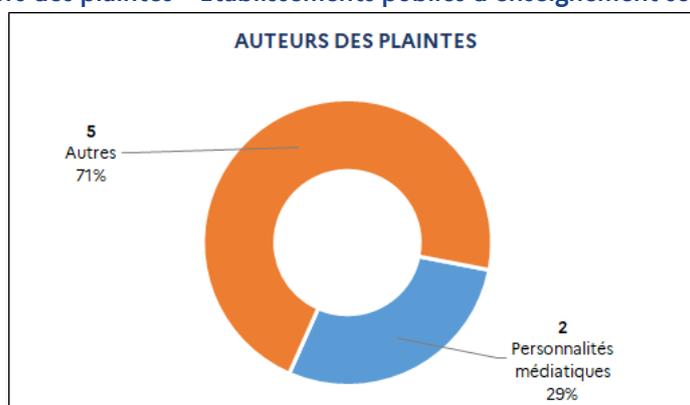
Comme en 2022, les procédures-bâillons en 2023 ont touché exclusivement des enseignants-chercheurs en établissements d’enseignement supérieur (8, contre 10 en 2022). Aucune procédure n’est recensée s’agissant des enseignants-chercheurs des organismes de recherche.

Type de plainte – Établissements publics d'enseignement supérieur



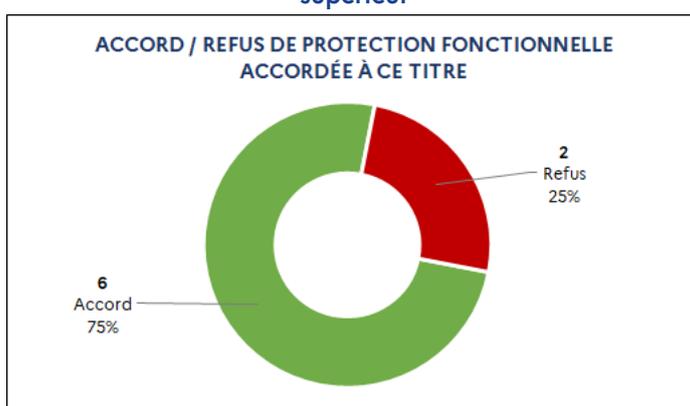
La part des plaintes pour diffamation prédomine et augmente (71 % en 2023, contre 50 % en 2022). Aucune procédure pour dénigrement n'a été relevée en 2023 (1 en 2022).

Auteurs des plaintes – Établissements publics d'enseignement supérieur



En 2023, les auteurs des plaintes relevées sont des personnalités médiatiques pour 29 % d'entre elles (14 % en 2022). Elles n'émanent d'aucune entreprise privée (43 % en 2022).

Accord / Refus de protection fonctionnelle accordée à ce titre – Établissements publics d'enseignement supérieur



La proportion de la protection fonctionnelle accordée au titre des procédures-bâillons est légèrement supérieure (75 %) à celle attribuée au titre de l'ensemble des demandes de protection fonctionnelle (72,1%). À noter également : 25 % des demandes de protection au titre des procédures-bâillons ont été refusées, refus dus pour moitié à l'incompétence de l'autorité administrative saisie.

Les articles de ce numéro ne peuvent être reproduits, même partiellement, sans autorisation préalable.
En cas de reproduction autorisée, la reproduction devra comporter mention de la source et de l'auteur.

Rédaction LIJ :

Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse — Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
— Ministère des sports et des jeux Olympiques et Paralympiques – Secrétariat général – Direction des affaires
juridiques

99, rue de Grenelle – 75357 PARIS 07 SP – Mél. : daj.cidj@education.gouv.fr

Directeur de la publication : Guillaume Odinet

Rédacteurs en chef et adjoints : Fabrice Bretéché, Victor Lespinard, Marie-Noémie Privet, Samira Tahiri, Éric
Donnart

Responsable de la coordination éditoriale : Frédérique Vergnes

Maquette : Gwénaëlle Le Moal

Secrétariat de rédaction et mise en page : Anne Vanaret

Ont participé à ce numéro : Michel Baehr, Gabriel Ballif, Cédric Benoit, Chloé Hombourger, Jean Laloux, Chloé
Lirzin, Pauline Ozenne, Juliette Uzabiaga

N° ISSN : 1265-6739