



# LA LETTRE D'INFORMATION JURIDIQUE

## BILAN DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE

### ANNÉE 2024

### HORS-SÉRIE – JUIN 2025

## 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 quatrième enquête, qui concerne l'année 2024.

La protection fonctionnelle, principe général du droit de la fonction publique, 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 réalisée en 2025 englobe désormais, et pour la troisième année consécutive, les principaux organismes de recherche. La synthèse qu'elle offre, marquée à nouveau par le taux élevé, et en progression constante, de réponse des services concernés, permet de mesurer les demandes de protection fonctionnelle dont ont été saisies les administrations en 2024 et d'analyser la manière dont elles y ont répondu.

Depuis 2021, on constate ainsi une augmentation significative des demandes de protection fonctionnelle, avec 6 859 demandes en 2024 (+ 30 % sur un an, après + 29 % entre 2022 et 2023). 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, notamment dans le cadre du [plan ministériel pour la tranquillité scolaire](#) lancé le 4 décembre 2024.

Cette forte augmentation des demandes se traduit également par une augmentation du taux d'octroi de la protection fonctionnelle (79 %). Ce taux augmente tant par rapport à 2023 (année où il avait cependant légèrement baissé, avec 72,1 %) que par rapport à 2022 (75,9 %). Il atteint ainsi un niveau élevé et connaît une forte hausse (+ 26 %) en valeur absolue, les demandes accordées passant de 3 796 en 2023 à 4 793 en 2024.

Les atteintes volontaires à l'intégrité, morale la plupart du temps, de l'agent demeurent le motif principal de demande d'octroi (89,5 %, pour 91,3 % en 2023 et 86,3 % en 2022). L'assistance juridique prédomine parmi les actions mises en œuvre (35 %). Enfin, les montants versés au titre de la protection fonctionnelle ont fortement augmenté sur l'ensemble du périmètre, passant de 922 187 euros en 2023 à 1 408 195 euros en 2024.

Je vous souhaite une excellente découverte de cette quatrième édition du hors-série de la *Lettre d'information juridique (LIJ)* sur la protection fonctionnelle.

**Fabrice Bretéché**

Chef de service, adjoint du directeur des affaires juridiques

## **SOMMAIRE**

### **CHIFFRES-CLÉS**

**L'EXIGENCE DE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES AGENTS PUBLICS**

**POUR L'ANNÉE 2024, UN MEILLEUR TAUX DE RÉPONSE À L'ENQUÊTE, EN PARTICULIER POUR LE PÉRIMÈTRE RECHERCHE**

**DES DEMANDES DE PROTECTION EN FORTE HAUSSE**

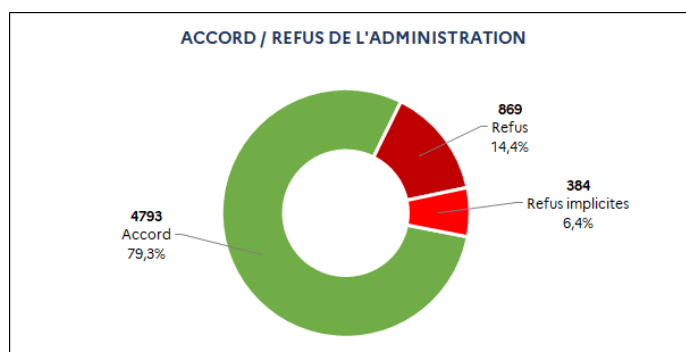
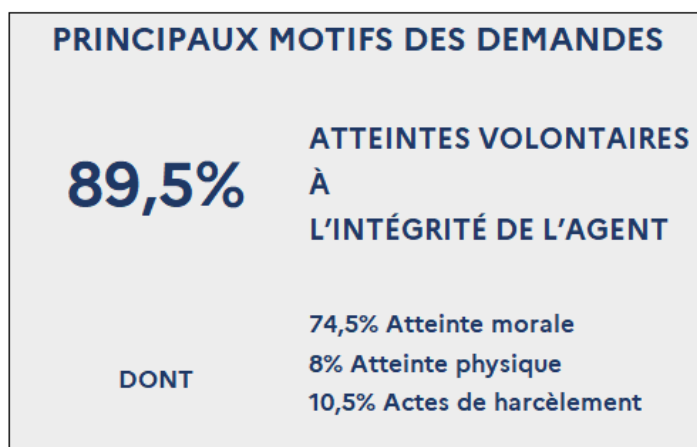
**UNE PROTECTION DÉCLENCHÉE PRINCIPALEMENT EN RÉPONSE AUX ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ DE L'AGENT**

**UNE NETTE AUGMENTATION DES PROTECTIONS ACCORDÉES**

**UN ACCROISSEMENT ET UNE DIVERSIFICATION DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRÈTES MISES EN ŒUVRE**

**FOCUS SUR LES PROCÉDURES-BÂILLONS**

## CHIFFRES-CLÉS



## L'EXIGENCE DE 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<sup>er</sup> 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 personnellement 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.

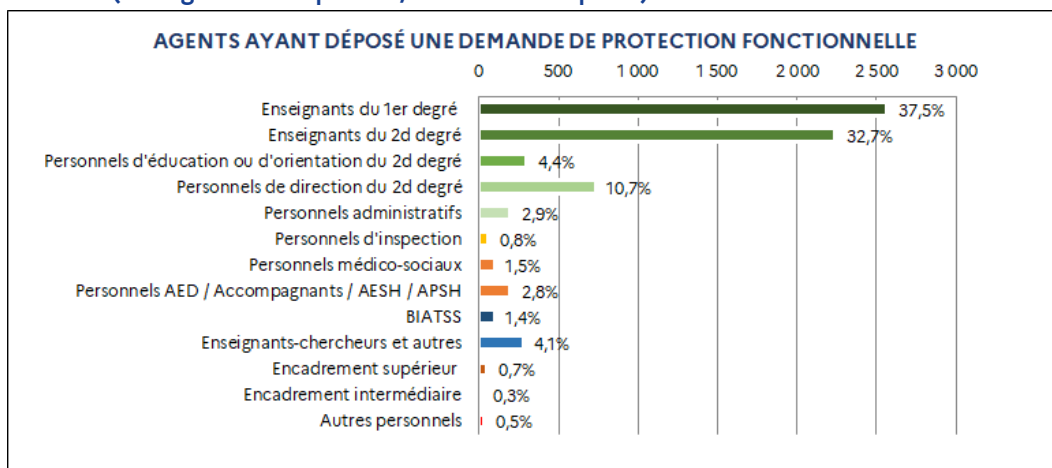
## POUR L'ANNÉE 2024, UN MEILLEUR TAUX DE RÉPONSE À L'ENQUÊTE, EN PARTICULIER POUR LE PÉRIMÈTRE RECHERCHE

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 quatrième enquête sur la mise en œuvre de la protection fonctionnelle au titre de l'année civile 2024 auprès des rectorats et vice-rectorats ainsi que de 172 établissements publics d'enseignement supérieur. Du fait de la compétence du secrétariat général dans le champ du sport depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'enquête inclut les 22 établissements publics de formation sous tutelle du ministère des sports. Enfin, pour la troisième 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 constante amélioration par rapport aux enquêtes précédentes : toujours 100 % pour les rectorats et vice-rectorats, 83 % pour les établissements publics d'enseignement supérieur, 91 % pour les établissements publics de formation relevant du ministère des sports. Invités à répondre pour la troisième année consécutive, 83 % des grands organismes de recherche ont participé à l'enquête (soit 10 sur 12, contre 75 % et 9 établissements sur 12 en 2023).

## DES DEMANDES DE PROTECTION EN FORTE HAUSSE

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



L'augmentation des demandes de protection fonctionnelle, observée depuis 2020, se poursuit. Entre 2023 et 2024, le nombre total des demandes d'agents souhaitant bénéficier de la protection fonctionnelle passe de 5 264 à 6 859, tous périmètres confondus, qui se répartissent ainsi :

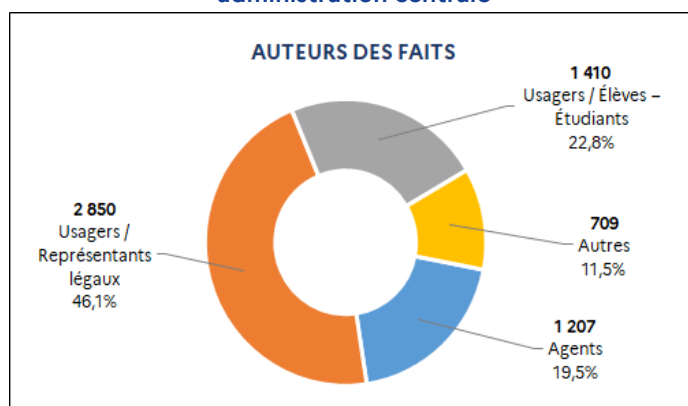
1. Dans les académies, les demandes s'élèvent à 6 406 en 2024, qui concernent plus particulièrement :
  - 2 570 personnels enseignants du premier degré, dont les directeurs d'école (1 744 en 2023) ;
  - 2 240 personnels enseignants du second degré (1 798 en 2023) ;
  - 732 personnels de direction du second degré (647 en 2023) ;
  - 301 personnels d'éducation et d'orientation du second degré (335 en 2023).
2. Pour les établissements publics d'enseignement supérieur, de recherche et de sports, on dénombre 410 demandes (contre 281 en 2023), qui concernent notamment :
  - 277 enseignants-chercheurs, chercheurs, enseignants, agents non titulaires (182 en 2023) ;

- 107 personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS ; 82 en 2023) ;

- 25 personnels d'encadrement supérieur (15 en 2023).

3. Concernant l'administration centrale, les demandes augmentent : 42 en 2024 contre 35 en 2023. 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 dépend directement de la compétence de la DAJ (cf. *supra*) et des recours hiérarchiques.

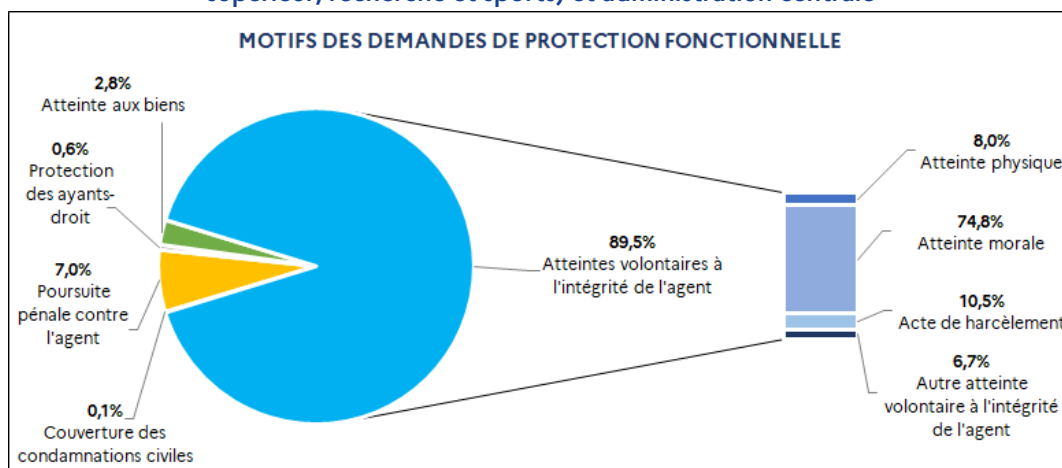
#### Auteurs des faits – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Les auteurs des faits (6 176) 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 68,9 % d'entre eux, et, pour 19,5 %, d'agents.

### UNE PROTECTION DÉCLENCHÉE PRINCIPALEMENT EN RÉPONSE AUX ATTEINTES VOLONTAIRES À L'INTÉGRITÉ DE L'AGENT

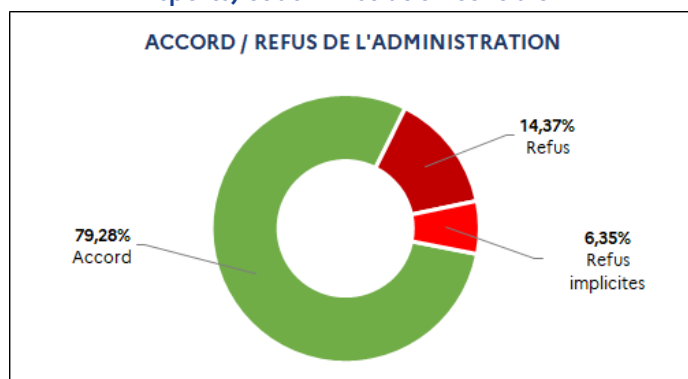
#### Motifs des demandes de protection fonctionnelle – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



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 89,5 % d'entre elles (91,37 % en 2023), qui se répartissent elles-mêmes entre l'atteinte morale (74,8 %, contre 67,29 % en 2023 : diffamation, menaces, injures publiques, outrages), l'atteinte physique (8 % contre 7,64 %) et les actes de harcèlement (10,5 % contre 8,83 %).

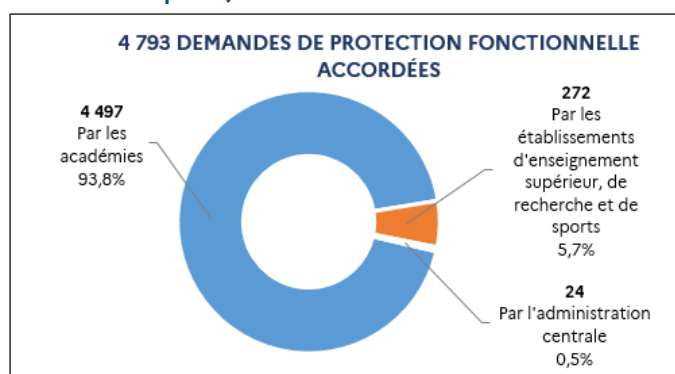
## UNE NETTE AUGMENTATION DES PROTECTIONS ACCORDÉES

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



Le nombre des protections accordées continue à progresser en valeur nette comme en valeur relative. La protection fonctionnelle a été accordée en 2024 à 4 793 occasions, contre 3 796 en 2023, soit une hausse de 26 %, passant ainsi de 72,1 % d'accord en 2023, à 79,28 % en 2024. La part des refus exprès demeure stable (14,1 % en 2023 et 14,37 % en 2024). La part des refus implicites diminue, passant de 13,8 % en 2023 à 6,35 % en 2024.

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

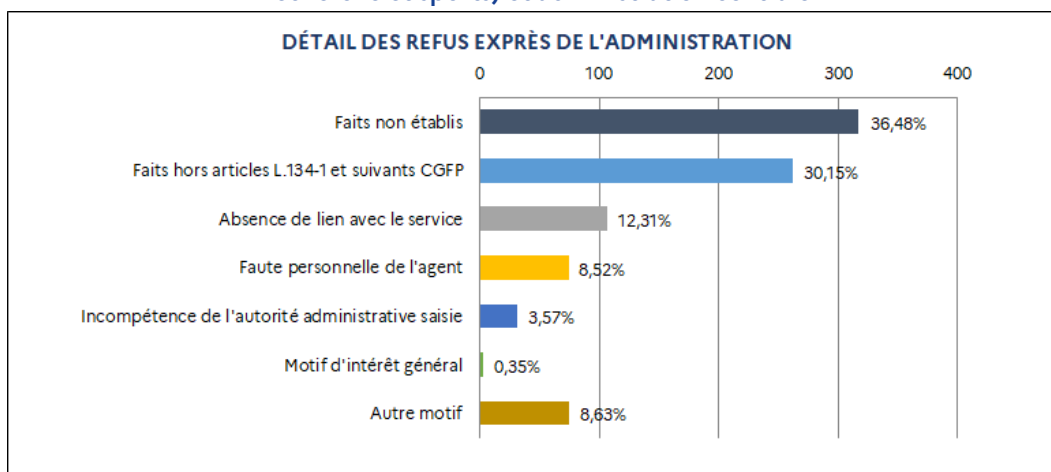


Les protections sont accordées dans les mêmes proportions qu'en 2023 : 93,8 % (4 497) dans les académies, 5,7 % dans les établissements publics (272 : enseignement supérieur, recherche et sports) et 0,5 % relevant de la compétence de l'administration centrale (24).

Les refus de protection fonctionnelle, quant à eux, ont fait l'objet, sur l'année civile 2024, de 83 nouveaux recours contentieux devant les juridictions administratives (contre 57 en 2023), ainsi répartis : 60 recours contre des décisions prises en académies, 22 recours contre des décisions prises par des établissements publics d'enseignement supérieur, de recherche et de sports, et 1 recours contre une décision de l'administration centrale.

Ce qui manifeste un taux de "conflictualité" (ratio contentieux/nombre de demandes) particulièrement faible et stable : 0,01 en 2024, comme en 2023 (0,02 en 2022).

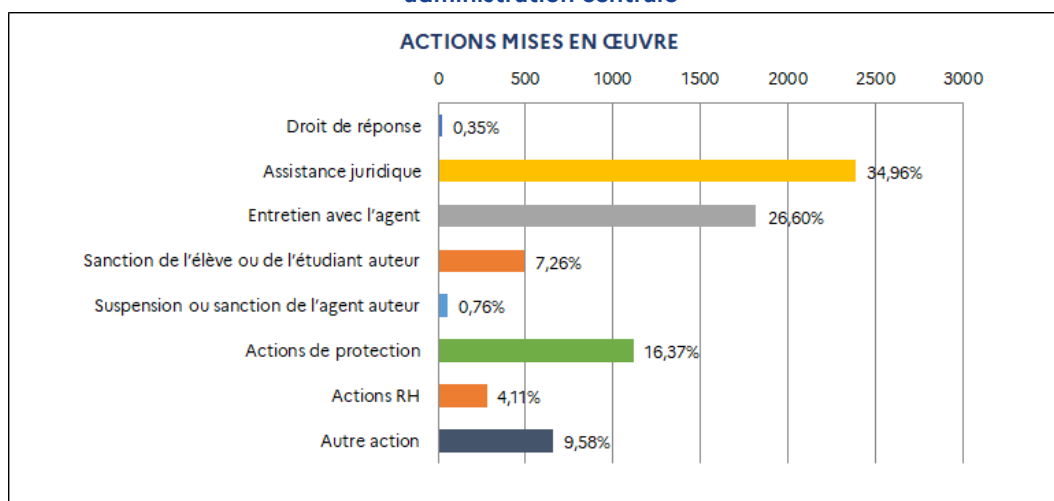
## Détail des refus exprès de l'administration – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Si le nombre de refus exprès augmente du fait de l'augmentation des demandes de protection fonctionnelle (869 en 2024, contre 744 en 2023), en revanche, il reste stable en valeur relative (14 % des décisions de protection fonctionnelle, comme en 2023). Sur les 6 046 décisions prises en matière de protection fonctionnelle, 869 (contre 744 en 2023) sont des refus exprès : 317 pour des faits non établis, 262 pour des faits ne relevant pas du champ des articles L. 134-1 et suivants du CGFP, 107 pour absence de lien avec le service, 74 pour faute personnelle de l'agent, 31 pour incompétence de l'autorité administrative saisie, 3 pour motif d'intérêt général et 75 pour divers autres motifs. À noter aussi que 384 décisions (soit 13,8 %) sont des rejets implicites (contre 724 en 2023).

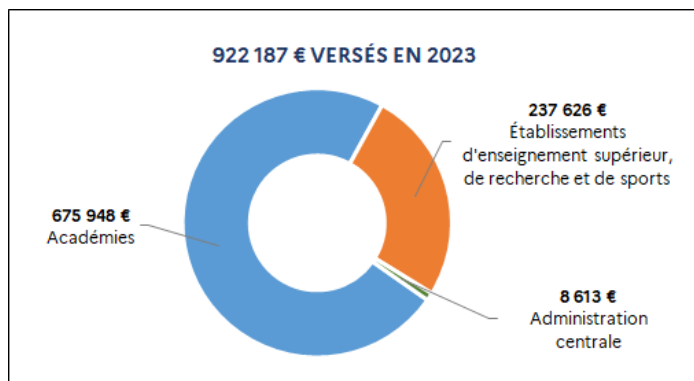
## UN ACCROISSEMENT ET UNE DIVERSIFICATION DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRÈTES MISES EN ŒUVRE

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

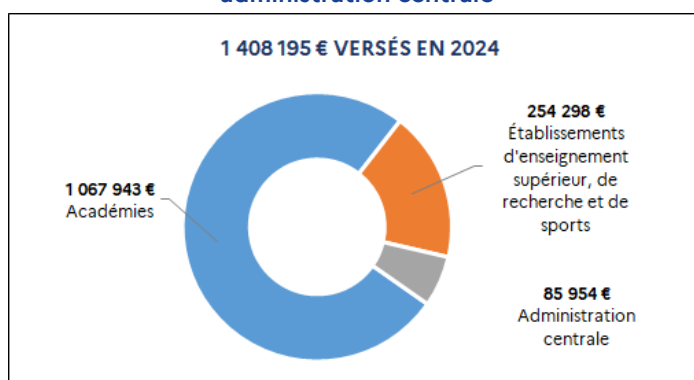


Parmi les 6 834 actions mises en œuvre en 2024 (contre 5 020 en 2023), l'assistance juridique prédomine (2 389, soit 34,96 %, contre 39,36 % en 2023) – avec, le cas échéant, la prise en charge des frais de procédure ou d'assistance médicale –, suivie de l'entretien avec l'agent (1 818, contre 1 366 en 2023), de la sanction de l'élève ou de l'étudiant auteur des faits (496, contre 412 en 2023), de la suspension ou de la sanction de l'agent incriminé (52, dont 38 en académies et 14 en établissements d'enseignement supérieur et de recherche), des actions RH (281 : congés, facilité de mobilité...), ainsi que des mesures de protection (1 119, contre 581 en 2023 : changements de numéro de téléphone, d'adresse courriel...).

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

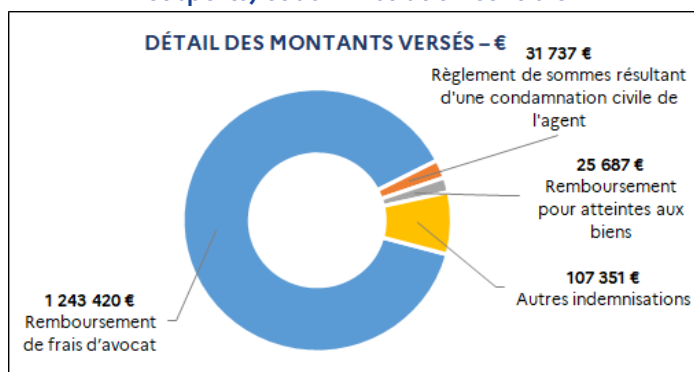


**Montants versés en 2024 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale**



Pour l'année civile 2024, on constate une forte hausse des montants versés au titre de la protection fonctionnelle sur l'ensemble du périmètre, à l'exception de la recherche. En effet, ont été versés 1 408 195 euros en 2024, contre 922 187 euros en 2023. Les crédits distribués aux académies passent de 675 948 euros en 2023 à 1 067 943 euros en 2024 ; celui versé aux établissements d'enseignement supérieur, de 149 583 euros à 222 983 euros, et aux établissements de recherche, de 88 043 euros à 31 315 euros. L'administration centrale connaît une hausse significative, passant de 8 613 euros à 85 954 euros. En revanche, pour ce qui concerne le domaine de la recherche, le montant diminue, passant de 88 043 euros à 31 315 euros.

**Détail des montants versés en 2024 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale**



Les montants versés, à hauteur de 1 408 195 euros, ont servi principalement au remboursement de frais d'avocat (1 243 420 euros, incluant des frais de déplacement et des frais de justice), au règlement de sommes résultant d'une condamnation civile de l'agent (31 737 euros, dont le remboursement de 5 825 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 (25 687 euros, dont 25 257 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 :

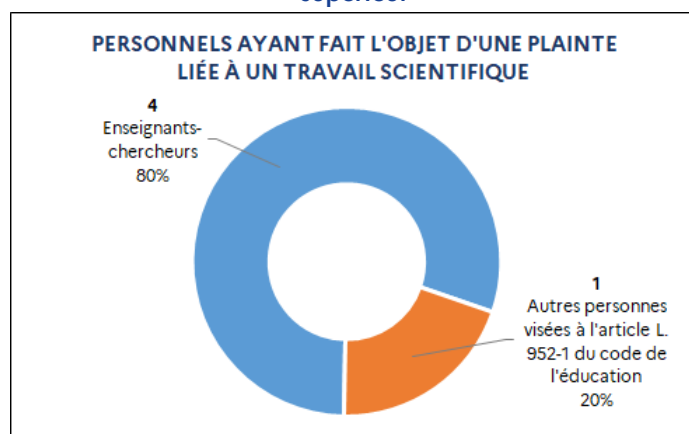
- dans le cadre d'une convention d'honoraires conclue entre l'administration et l'avocat de l'agent, à qui l'administration réglera directement les frais prévus par ladite convention ;
- ou en dehors de toute convention avec l'administration ; les frais exposés par l'agent lui seront alors remboursés 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.

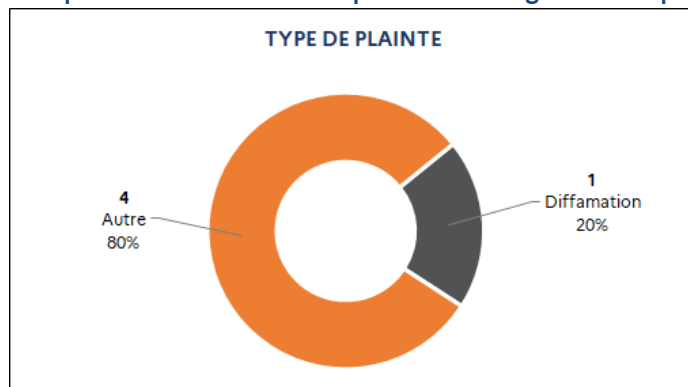
Après une première enquête conduite à titre expérimental sur l'année 2022, puis une deuxième enquête portant sur 2023, voici les données de la troisième enquête, sur l'année 2024, recueillies dans le cadre de l'enquête générale sur la protection fonctionnelle effectuée auprès des établissements d'enseignement supérieur (avec un taux de réponse de 83 %) et de recherche (83 % également). 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, 8 en 2023 et 5 en 2024.

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



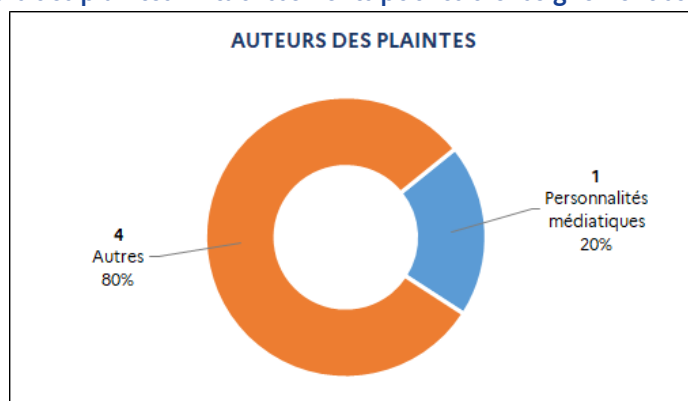
Comme les années précédentes, les procédures-bâillons en 2024 ont touché exclusivement des enseignants-chercheurs en établissements d'enseignement supérieur (4), et, pour la première fois cette année, un enseignant-chercheur contractuel. Cette année encore, aucune procédure n'est recensée s'agissant des enseignants-chercheurs des organismes de recherche.

### Type de plainte – Établissements publics d'enseignement supérieur



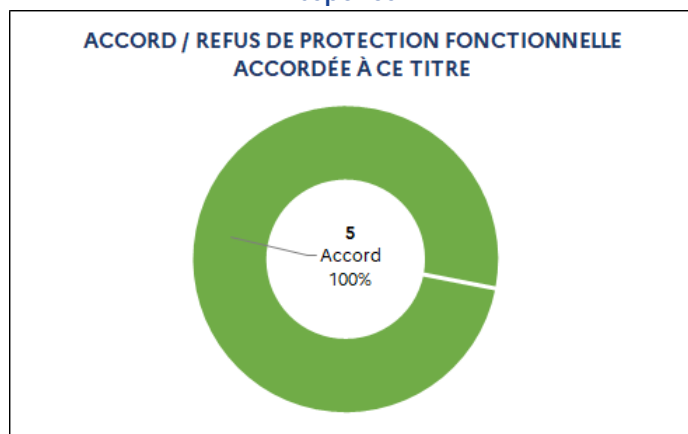
Pour cette année 2024, il y a une inversion dans le partage des types de plainte. La plainte pour diffamation n'est plus majoritaire, passant de 71 % en 2023 à 20 % en 2024.

### Auteurs des plaintes – Établissements publics d'enseignement supérieur



En 2024, parmi les 5 auteurs de plaintes, on ne relève qu'une seule personnalité médiatique (2 en 2023).

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



Pour la première fois, la protection fonctionnelle accordée au titre des procédures-bâillons a bénéficié à toutes les demandes (en 2023 : 6 accords, 2 refus).

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, de l'enseignement supérieur et de la recherche – Ministère des sports, de la jeunesse et de la vie associative – Secrétariat général – Direction des affaires juridiques  
99, rue de Grenelle – 75357 PARIS 07 SP – Mél. : [daj.cidj@education.gouv.fr](mailto:daj.cidj@education.gouv.fr)

**Directeur de la publication :** Éric Buge

**Rédacteurs en chef et adjoints :** Fabrice Bretéché, Marie-Noémie Privet, Eva Nguyen, Gabriel Ballif

**Responsable de la coordination éditoriale et maquette :** Gwénaëlle Le Moal

**Secrétariat de rédaction et mise en page :** Anne Vanaret

**N° ISSN : 1265-6739**