



LA LETTRE D'INFORMATION JURIDIQUE BILAN DE LA PROTECTION FONCTIONNELLE ANNÉE 2025 HORS-SÉRIE – SEPTEMBRE 2026

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 la cinquième enquête, qui concerne l'année 2025.

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.

La synthèse qu'elle offre, marquée à nouveau par le taux élevé, en progression constante, de réponse des services concernés, permet de mesurer les demandes de protection fonctionnelle dont ont été saisies les administrations en 2025 et d'analyser la manière dont elles y ont répondu.

L'augmentation des demandes est un phénomène structurel : elle est accompagnée d'une acceptation croissante des demandes par l'administration, d'où la stabilité relative du taux d'octroi de la protection fonctionnelle, avec une moyenne sur cinq ans de 77,63 %.

Les atteintes volontaires à l'intégrité – morale la plupart du temps – de l'agent demeurent le motif principal de demande d'octroi (91,6 % en 2025, pour 89,5 % en 2024, 91,3 % en 2023, 86,3 % en 2022 et 85,7 % en 2021). L'assistance juridique (30,5 %) prédomine parmi les actions mises en œuvre, suivie par l'entretien avec l'agent (28,3 %).

Je vous souhaite une excellente découverte de cette cinquième édition du hors-série de la *Lettre d'information juridique* 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'ANNEE 2025, UN TAUX DE RÉPONSE STABLE

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 ACCORDEES

UN ACCROISSEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRETES MISES EN ŒUVRE

FOCUS SUR LES PROCEDURES-BAILLONS

CHIFFRES-CLÉS

9 310 DEMANDES

+36% par rapport à 2024



7 219 DEMANDES
ACCORDÉES

+51% par rapport à 2024



PRINCIPAUX MOTIFS DES DEMANDES

91,6% ATTEINTES VOLONTAIRES
À
L'INTÉGRITÉ DE L'AGENT

DONT

76,8% Atteinte morale

9,9% Atteinte physique

9,2% Actes de harcèlement

ACCORD / REFUS DE L'ADMINISTRATION

7 219 ACCORDS
78,24 %

1 569 REFUS
17,01 %

438 REFUS IMPLICITES
4,75 %

PRINCIPALE ACTION MISE EN ŒUVRE

30,5% ASSISTANCE JURIDIQUE

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 :

- La direction des affaires juridiques (DAJ) est compétente ([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) 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.
- Les recteurs d'académie et vice-recteurs sont compétents ([arrêté du 21 octobre 2019](#) portant délégation de pouvoirs aux recteurs d'académie et aux vice-recteurs pour accorder la protection prévue par l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée) 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.
- Les dirigeants des établissements publics de l'enseignement supérieur 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'ANNEE 2025, UN TAUX DE REPONSE STABLE

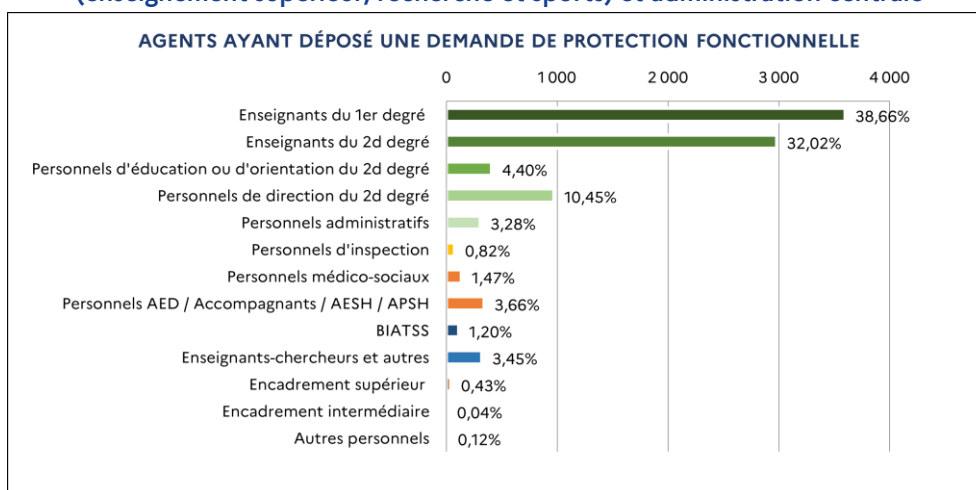
Après une première enquête réalisée à titre expérimental en 2021 pour l'année 2020, la DAJ publie depuis 2022 son enquête annuelle sur la protection fonctionnelle. Sa cinquième enquête sur la mise en œuvre de la protection

fonctionnelle au titre de l'année civile 2025 a ainsi été effectuée auprès des rectorats et vice-rectorats ainsi que de 150 établissements publics d'enseignement supérieur et 27 centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS). Du fait de la compétence du secrétariat général dans le champ du sport depuis le 1^{er} janvier 2021, l'enquête inclut aussi les 22 établissements publics de formation sous tutelle du ministère des sports. Enfin, pour la quatrième 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, IRD).

Le taux de réponse est stable par rapport aux enquêtes précédentes : toujours 100 % pour les rectorats et vice-rectorats, 81 % pour les établissements publics d'enseignement supérieur, 85 % pour les CROUS, 91 % pour les établissements publics de formation relevant du ministère des sports et 92 % des grands organismes de recherche (soit 11 établissements sur 12).

DES DEMANDES DE PROTECTION EN HAUSSE

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

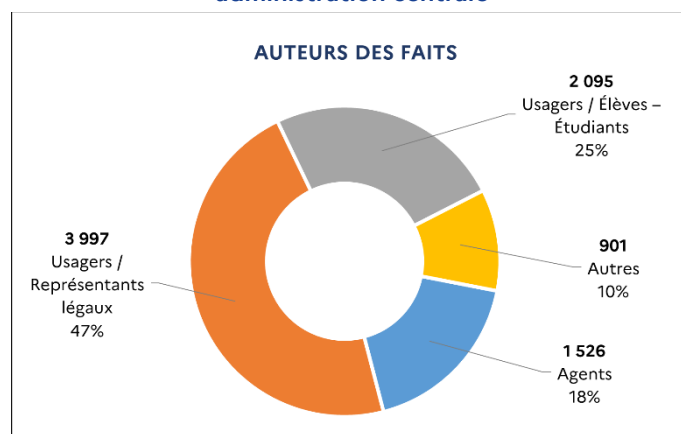


L'augmentation des demandes de protection fonctionnelle, observée depuis 2020, se poursuit. Entre 2024 et 2025, le nombre total des demandes d'agents souhaitant bénéficier de la protection fonctionnelle passe de 6 859 à 9 310, tous périmètres confondus, qui se répartissent ainsi :

1. Dans les académies, les demandes s'élèvent à 8 814 en 2025, qui concernent plus particulièrement :
 - 3 599 personnels enseignants du premier degré, dont les directeurs d'école (2 570 en 2024) ;
 - 2 981 personnels enseignants du second degré (2 240 en 2024) ;
 - 973 personnels de direction du second degré (732 en 2024) ;
 - 410 personnels d'éducation et d'orientation du second degré (301 en 2024).
2. Pour les établissements publics d'enseignement supérieur, de recherche et de sports ainsi que les CROUS, on dénombre 480 demandes (contre 410 en 2024), qui concernent notamment :
 - 321 enseignants-chercheurs, chercheurs, enseignants, agents non titulaires (277 en 2024) ;
 - 130 personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé (BIATSS ; 107 en 2024) ;
 - 24 personnels d'encadrement supérieur (25 en 2024).
3. Quant à l'administration centrale, les demandes y diminuent : 16 en 2025, contre 42 en 2024. Ce chiffre englobe les agents relevant pour leur gestion de l'administration centrale ainsi que 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.

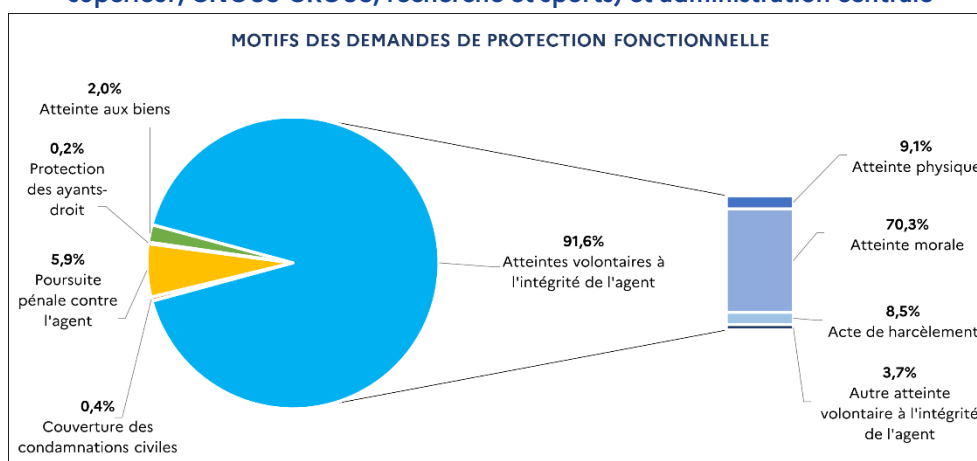
Auteurs des faits – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche et sports) et administration centrale



Les auteurs des faits (8 519) se trouvent essentiellement en académies (94,3 %), une minorité étant en établissements d'enseignement supérieur (4,2 %), de recherche (0,9 %), en CROUS (0,4 %) et en administration centrale (0,2 %). Il s'agit principalement d'usagers (représentants légaux, élèves, étudiants), pour 72 % d'entre eux, et, pour 18 %, d'agents.

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

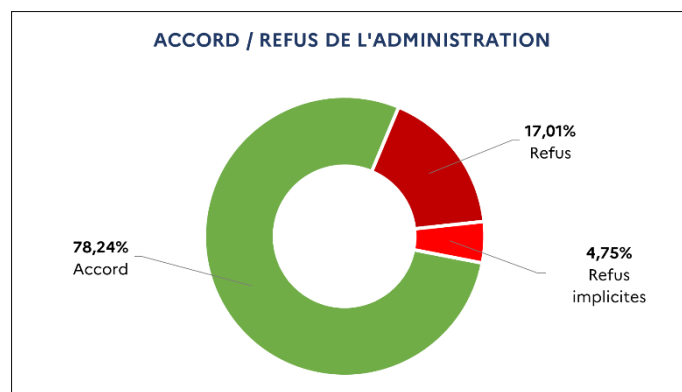
Motifs des demandes de protection fonctionnelle – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, CNOUS-CROUS, recherche et sports) et administration centrale



Les motifs des demandes de protection fonctionnelle concernent principalement, pour 91,6 % d'entre elles (89,5 % en 2024), les atteintes volontaires à l'intégrité de l'agent ([article L. 134-5 du CGFP](#)), qui se répartissent elles-mêmes entre l'atteinte morale (70,3 %, contre 74,8 % en 2024 : diffamation, menaces, injures publiques, outrages), l'atteinte physique (9,1 %, contre 8 % en 2024) et les actes de harcèlement (8,5 %, contre 10,5 % en 2024).

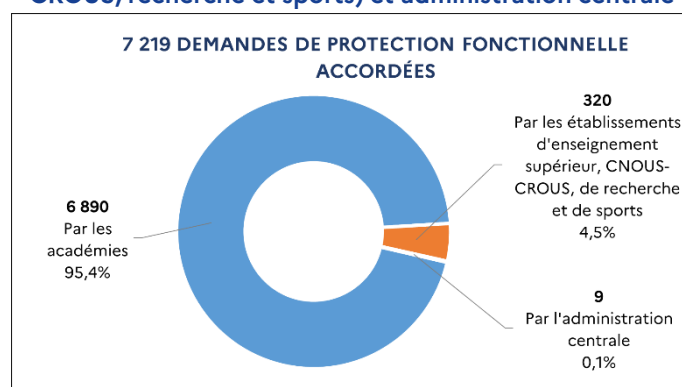
UNE FORTE AUGMENTATION DES PROTECTIONS ACCORDEES

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



Le nombre des protections octroyées continue à progresser en valeur nette : 7 219 accords, contre 4 793 en 2024, soit une hausse de 51 % comparé à 2024. En valeur relative, il est resté stable, passant de 79,28 % en 2024 à 78,24 % en 2025. La part des refus exprès augmente (14,37 % en 2024, pour 17,01% en 2025). Celle des refus implicites diminue (6,35 % en 2024, pour 4,75 % en 2025).

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

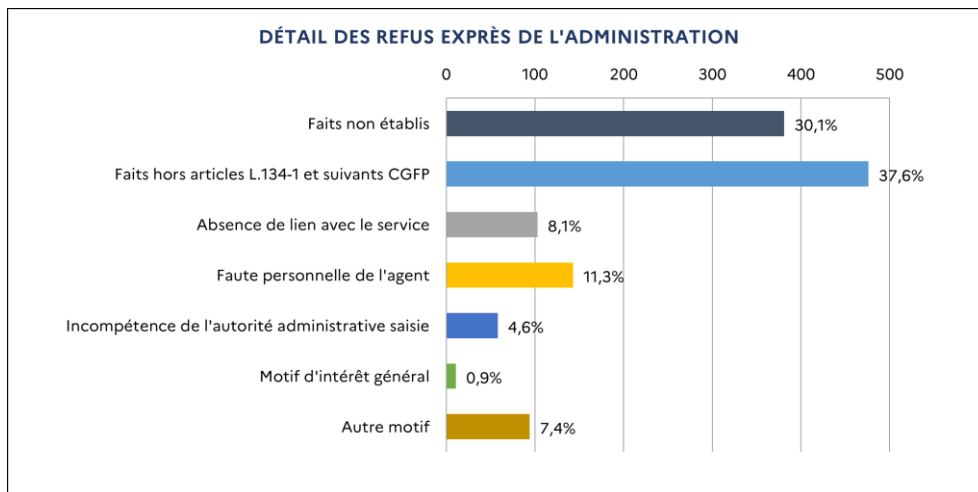


Les protections sont accordées dans les mêmes proportions qu'en 2024 : 95,4 % (6 890) dans les académies, 4,5 % dans les établissements publics et 0,1 % relevant de la compétence de l'administration centrale (9).

Les refus de protection fonctionnelle, quant à eux, ont fait l'objet, sur l'année civile 2025, de 145 nouveaux recours contentieux devant les juridictions administratives (contre 83 en 2024), ainsi répartis : 104 recours contre des décisions prises en académies, 39 recours contre des décisions prises par des établissements publics d'enseignement supérieur, de recherche, de sports et les CROUS, et 2 recours contre une décision de l'administration centrale.

Ces chiffres manifestent un taux de "conflictualité" (ratio contentieux/nombre de demandes) particulièrement faible et stable : 0,01 en 2025, comme en 2024 et 2023.

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



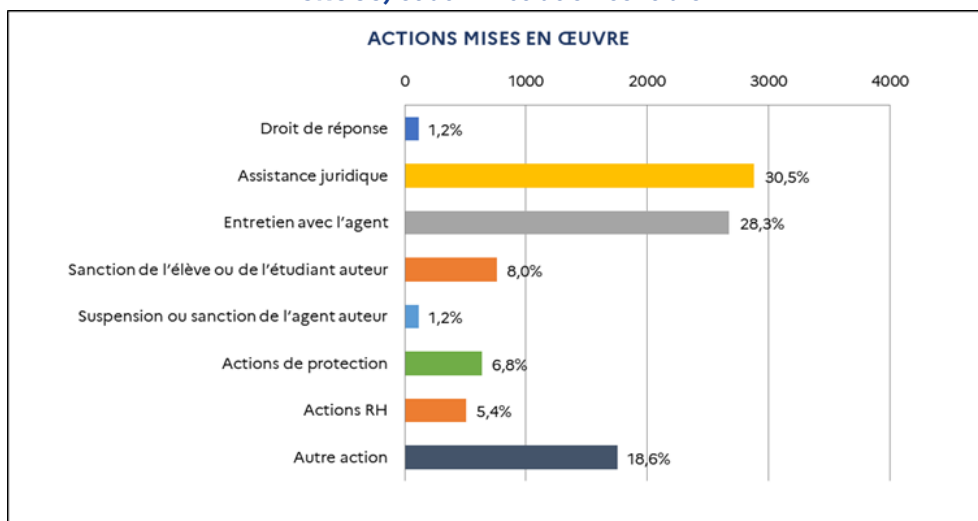
Sur les 9 226 décisions prises en matière de protection fonctionnelle, 1 266 (869 en 2024) sont des refus exprès. Le nombre des refus exprès de protection fonctionnelle augmente du fait de l'augmentation des demandes. Il augmente également en valeur relative (17 % des décisions prises en matière de protection fonctionnelle, contre 14 % en 2024).

Ces refus exprès se répartissent comme suit : 381 pour des faits non établis, 476 pour des faits ne relevant pas du champ des articles L. 134-1 et suivants du CGFP, 103 pour absence de lien avec le service, 143 pour faute personnelle de l'agent, 58 pour incompétence de l'autorité administrative saisie, 11 pour motif d'intérêt général et 94 pour divers autres motifs.

À noter aussi que 438 décisions (soit 21,8 % des décisions) sont des rejets implicites (contre 384 décisions et 13,8 % des décisions en 2024).

UN ACCROISSEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN CONCRETES MISES EN ŒUVRE

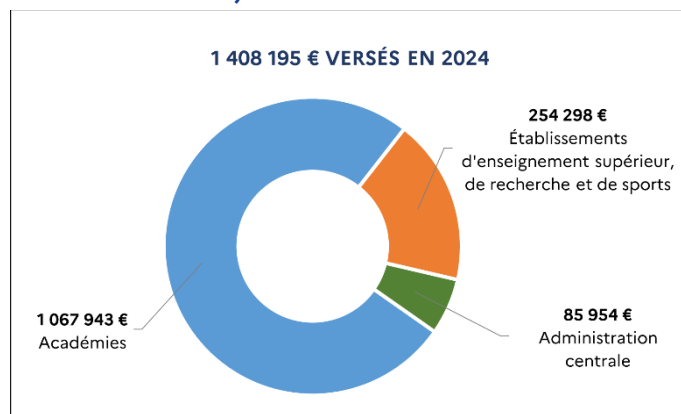
Actions mises en œuvre – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche, sports et CROUS) et administration centrale



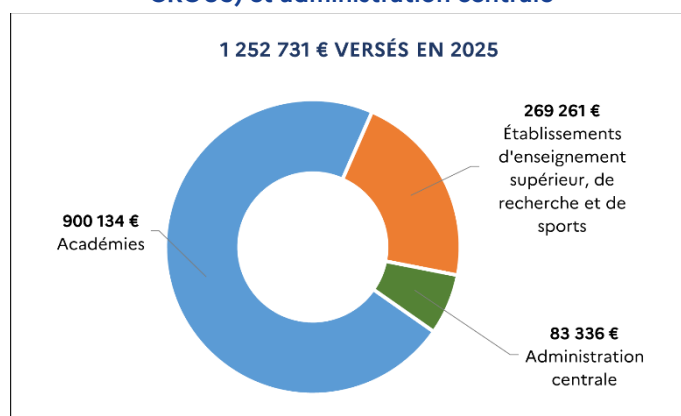
Parmi les 9 446 actions mises en œuvre en 2025 (contre 6 834 en 2024), l'assistance juridique prédomine encore (2 882, contre 2 389 en 2024) – avec, le cas échéant, la prise en charge des frais de procédure ou d'assistance médicale –, suivie de l'entretien avec l'agent (2 677, contre 1 818 en 2024), de la sanction de l'élève ou de l'étudiant auteur des faits (759, contre 496 en 2024), de la suspension ou de la sanction de l'agent incriminé (115, contre 52 en 2024, dont 96 en académies et 18 en établissements d'enseignement supérieur et de recherche ainsi

que dans les CROUS), des actions RH (506 : congés, facilité de mobilité..., contre 281 en 2024), ainsi que des mesures de protection (638, contre 1 119 en 2024 : changements de numéro de téléphone, d'adresse courriel...).

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



Montants versés en 2025 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, recherche, sports et CROUS) et administration centrale

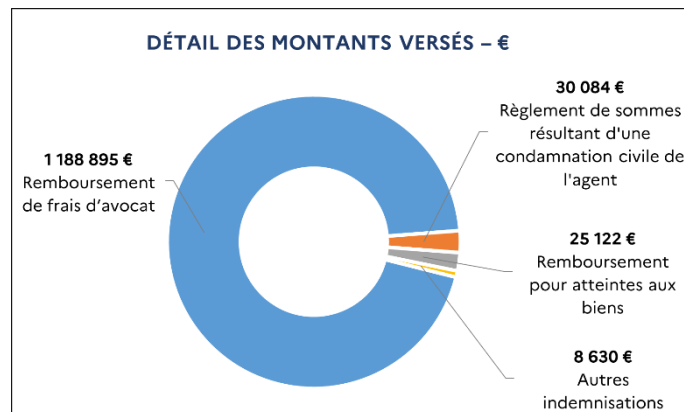


Pour l'année civile 2025, on constate une baisse des montants versés au titre de la protection fonctionnelle : 1 252 731 euros en 2025, contre 1 408 195 euros en 2024.

Les crédits se distribuent ainsi :

- en académies, ils passent de 1 067 943 euros en 2024 à 900 134 euros en 2025 (675 948 euros en 2023) ;
- en établissements d'enseignement supérieur et CNOUS, ils passent de 222 983 euros en 2024 à 227 901 euros en 2025 (149 583 euros en 2023) ;
- en établissements de recherche, ils passent de 31 315 euros en 2024 à 41 360 euros en 2025 (88 043 euros en 2023) ;
- en administration centrale, ils passent de 85 954 euros en 2024 à 83 336 euros en 2025 (8 613 euros en 2023).

Détail des montants versés en 2025 – Académies, établissements publics (enseignement supérieur, CNOUS-CROUS, recherche et sports) et administration centrale



Les montants versés, à hauteur de 1 252 731 euros, ont principalement servi au remboursement de frais d'avocat (1 188 895 euros, incluant des frais de déplacement et des frais de justice), au règlement de sommes résultant d'une condamnation civile de l'agent (30 084 euros, dont le remboursement de 23 384 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 (25 122 euros, dont 17 722 euros pour frais de véhicule).

En vertu du [décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017](#) (codifié aux [articles R. 134-1 à R. 134-9 du CGFP](#)), 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 PROCEDURES-BAILLONS

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.

La première enquête sur les procédures-bâillons, expérimentée en 2023 dans le cadre de l'enquête générale sur la protection fonctionnelle effectuée auprès des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, portait sur l'année 2022. Elle a été reconduite depuis.

Ce quatrième focus sur l'année 2025, issu des données de l'enquête 2026, a recueilli auprès des établissements d'enseignement supérieur et de recherche des taux de réponse, respectivement, de 81 % et 92 %. Sont recensées ici 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 demeure très faible : 10 en 2022, 8 en 2023, 5 en 2024 et 2 en 2025.

Le [décret n° 2026-337 du 30 avril 2026](#) relatif aux procédures engagées contre des personnes en raison de leur participation au débat public et portant transposition de la [directive \(UE\) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024](#) sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes

en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives ("*poursuites stratégiques altérant le débat public*") a instauré plusieurs dispositifs destinés à lutter contre les procédures-bâillons : procédure de rejet rapide, allocation d'une provision en vue du procès, condamnation à l'intégralité des frais de représentation en vue du procès.

Comme les années précédentes, les procédures-bâillons en 2025 ont touché exclusivement des enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur (2 en 2025, 4 en 2024). Cette année encore, aucune procédure n'est recensée s'agissant des enseignants-chercheurs des organismes de recherche.

Pour cette année 2025 spécifiquement, on recense deux plaintes pour diffamation et une plainte pour autre motif avec une seule demande de protection fonctionnelle accordée.

Parmi les auteurs de plaintes, on ne relève qu'une seule personnalité médiatique (1 en 2024, 2 en 2023).

Pour la deuxième année consécutive, la protection fonctionnelle accordée au titre des procédures-bâillons a bénéficié à toutes les demandes (2024 : 1 accord, 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 - Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace -
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

Directeur de la publication : Éric Buge

Rédacteurs en chef et adjoints : Fabrice Bretéché, Marie-Noémie Privet, Eva Nguyen, Katia de Schotten, Éric Donnart

Responsable de la coordination éditoriale et maquette : Gwénaëlle Le Moal

Secrétariat de rédaction et mise en page : Anne Vanaret

Ont participé à ce numéro : Michel Baehr, Cédric Benoit, Florence Brown, Jean Laloux, Chloé Lirzin, Juliette Uzabiaga, Henri Salsmann, Marlène Spinhirny, Mathias Tallet

N° ISSN : 1265-6739