

Groupe de travail avec les représentants du personnel Réunion du 30 novembre 2023

Dispositif de protection fonctionnelle et sa mise en œuvre au sein de la DGFIP

La présente fiche a pour objet de présenter le dispositif de protection fonctionnelle des agents et sa mise en œuvre au sein de la DGFIP. Elle dresse également le bilan des signalements externes et internes sur plusieurs années ayant donné lieu à mise en œuvre de la protection fonctionnelle par la DGFIP. Enfin, afin de renforcer l'information des agents de la DGFIP sur le dispositif de la protection fonctionnelle, elle énumère les différentes actions mises en œuvre par le BAJC au cours de l'année 2023 ainsi que les perspectives d'action pour 2024.

La protection fonctionnelle est un dispositif, propre à la fonction publique, par lequel l'administration protège l'agent public des attaques et des mises en causes diverses qu'il peut subir, personnellement, à raison de ses fonctions. L'exercice de missions publiques pouvant rejaillir négativement sur les ayants-droits de l'agent, la protection fonctionnelle peut également leur être accordée s'ils en font la demande.

1. Éléments de contexte et de définitions

L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 a codifié la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires au sein du Code Général de la Fonction Publique (CGFP). Aujourd'hui, les conditions de la mise en œuvre du droit à la protection sont énoncés dans les articles L134-1 à L134-12 du CGFP qui définissent le régime applicable du droit à la protection des agents.

Le déploiement de la protection fonctionnelle au profit de l'agent se justifie s'il est victime d'une infraction dans l'exercice de ses fonctions ou en raison de ses fonctions (agent victime) ou s'il fait l'objet de poursuites civiles ou pénales à raison d'une faute en lien avec le service (agent mis en cause).

En plus des atteintes volontaires à l'intégrité de la personne de l'agent, des violences de toutes natures, des injures, des menaces, des actes constituant une diffamation ou des outrages, le dispositif de protection fonctionnelle s'applique également lorsqu'un agent est victime de harcèlement ou de discrimination.

Le harcèlement moral, défini à l'article L 133-1 du Code général de la fonction publique (CGFP), se caractérise par des agissements répétés 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.

Quant à la discrimination, énoncée à l'article L131-1 du CGFP, elle correspond à un traitement moins favorable d'une personne envers une autre personne dans une situation pourtant similaire pour les deux. Elle se fonde sur un critère prohibé par la loi (par exemple les opinions politiques, l'identité de genre, l'âge etc.).

2. La DGFIP a formalisé dès 2013 un dispositif de protection fonctionnelle en instituant un process et des acteurs qui ont permis d'assurer l'examen et l'octroi de la protection fonctionnelle

Depuis 2013, la DGFIP a mis en place un protocole d'analyse et de traitement des incidents, accompagné d'une fiche de signalement des agressions contre les agents. Cette démarche vise avant tout l'amélioration de l'efficacité et la réactivité de la prise en charge de l'agent victime d'une agression dans l'exercice de ses fonctions, au titre du dispositif de protection fonctionnelle.

L'agent victime d'une agression doit en informer son chef de service, qui saisit sa direction locale dans les plus brefs délais, par le biais de la fiche de signalement relative à la prévention du risque psycho-social, disponible via les intranets locaux (cf annexe 2).

Cette fiche est adressée ensuite à l'assistant de prévention. Si les faits exposés dans la fiche sont susceptibles de revêtir une qualification juridique, l'assistant de prévention la transmet au référent protection juridique de la direction qui saisit le bureau Affaires juridiques et contentieux conformément au protocole d'analyse et de traitement des incidents et au moyen d'une fiche de signalement des agressions contre les agents dûment complétée.

Si le ministère public décide de poursuivre le ou les auteurs des faits, l'agent peut alors formuler une demande de protection juridique permettant la prise en charge de ses frais d'avocat (formulaire en annexe 3 et disponible sur Ulysse).

Il peut arriver que les demandes de protection soient formulées hors de toute fiche de signalement, notamment dans les cas de mise en cause pénale.

Ce process, tout en conservant à l'identique le rôle et les missions du référent protection juridique, sera entièrement rénové début 2024 dans le cadre du déploiement de l'application numérique SignalFip, selon les modalités présentées aux organisations syndicales de la DGFIP en réunion du 27 octobre 2023 (cf. point 5.2 ci-après)

3. Depuis 2021, la DGFIP intègre les législations passées et à venir, afin de renforcer le périmètre et les possibilités d'octroi de la protection fonctionnelle pour ses agents.

3.1 Le dispositif de la protection fonctionnelle des agents publics s'est vu renforcé par la loi du 24 août 2021 dite « loi séparatisme »

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme étend le dispositif de signalement à destination des agents publics, aux actes portant atteintes volontaires à leur intégrité physique, aux menaces ou tout autre acte d'intimidation dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs fonctions (article L134-6 du CGFP). Dès lors, la protection fonctionnelle se trouve ainsi complétée par la possibilité pour l'administration (informée par quelque moyen que ce soit) de prendre sans délai des mesures d'urgence pour faire cesser ce risque ou encore pour prévenir la réalisation ou l'aggravation des dommages en résultant. Les mesures prises perdurent pendant la durée strictement nécessaire à la cessation du risque.

Ce dispositif est rarement mis en œuvre, mais il a été utilisé en 2022 pour le cas d'un vérificateur et sa famille ayant fait l'objet d'un message intimidant d'un usager liée au grand banditisme.

3.2 Le champ d'application de la protection fonctionnelle est susceptible d'évoluer de manière significative en 2024, en raison du plan de protection des agents publics annoncé par le Ministre de la Fonction publique

Afin de faire face à la recrudescence des différentes formes de violences que connaissent les agents publics, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Stanislas Guérini, a présenté, le 18 septembre 2023, aux employeurs des trois versants de la Fonction publique, un plan de protection des agents publics.

Structuré autour de trois enjeux (« mieux mesurer, mieux prévenir et mieux protéger»), ce plan prévoit notamment des évolutions législatives permettant d'élargir le champ de la protection fonctionnelle en matière de dépôt de plainte :

- l'administration pourra porter plainte pour le compte de l'agent, ce qui n'est actuellement pas autorisé par les textes législatifs en vigueur à ce jour ;
- la prise en compte systématique des plaintes des agents de la fonction publique par le parquet.

4. Depuis 2020, le volume croissant des agressions contre les agents a conduit à la mise en œuvre d'une pluralité d'actions en faveur des agents par la DGFIP, l'octroi de la protection fonctionnelle en étant l'un des éléments

4.1 Stabilité en volume mais évolution de la typologie des agressions externes depuis 2019

Compte tenu des éléments évoqués ci-dessus, les demandes de protection recensées correspondent aux signalements adressés aux Référents de la Protection Juridique (RPJ).

Il convient tout d'abord de préciser qu'entre 2015 et 2019 la baisse des agressions contre les agents a été significative et continue, passant de 498 signalements en 2015 à 295 en 2019 soit une baisse de 41 % en 5 ans, puis montre une stabilité de 2019 à 2023 : cf. annexe 1.

En effet, l'examen des données (cf annexe 1) montre que le total des agressions externes est globalement stable de 2019 à 2023 (données au 31 octobre 2023), puisqu'elles s'établissaient à un total de 279 en 2019, et de 239 au 31 octobre 2023.

Toutefois, si les valeurs retrouvent leur niveau antérieur à la crise sanitaire, la répartition des agressions en fonction de leur nature a évolué, de 2019 à 2023, avec les données saillantes suivantes :

- **Baisse sensible des « violences physiques »** (17 à 7 signalements de 2019 à 2023) **et des « outrages et injures »** (94 à 53 signalements de 2019 à 2023) ;
- Stabilité des « menaces », « menaces de mort », « diffamation », ;
- **Hausse sensible des nouvelles formes d'agressions très variées** comme la mise en cause d'agents sur internet, le harcèlement en ligne, le doxing (diffusions d'informations personnelles sur des personnes) ou encore l'envoi de courriers de dénonciation « types » publiés sur le web (13 à 47 signalements de 2019 à 2023).

Ces évolutions sont principales liées :

- Aux nouvelles modalités d'exercice des missions, telles que le télétravail ou l'accueil à distance des usagers, modifiant ainsi, globalement et de façon durable, l'exposition des agents à des agressions au niveau de l'accueil,
- A l'évolution des pratiques liées à internet (réseaux sociaux, etc.).

4.2 Les mesures de protection fonctionnelle et de prises en charge de l'assistance juridique octroyées par l'administration augmentent depuis 2021 et apportent une réponse adaptée et renforcée en matière pénale en 2023 (cf annexe 1)

L'action de la DGFiP en soutien de ses agents conduit, depuis 2021 et avec un net renforcement en 2023, à préconiser de manière forte, les dépôts de plainte et les « articles 40 du code de procédure pénale » : évolution du nombre d' « article 40 » passant de 11 en 2021 à 41 en 2023 ; évolution du nombre de préconisations de dépôt de plainte passant de 78 en 2021 à 105 en 2023.

Cette augmentation explique la baisse concomitante du nombre de propositions de lettres de mise en garde.

Outre un probable effet lié à la période du COVID qui a conduit à un décalage de saisines et donc à un engorgement des demandes en 2021 et 2022, plusieurs éléments peuvent expliquer la reprise des mesures de protection :

- Le meilleur examen par les directions locales des situations conduisant à mieux « trier » les dossiers soumis à la centrale sous l'effet des formations et d'une reprise normale d'activité.
- La détermination de la DGFiP à faire en sorte qu'une réponse pénale soit apportée à tous les actes de menaces, d'intimidation ou de violences. Une tolérance zéro est appliquée à tous les actes qui pourraient mettre en danger les agents en service et ceci quel que soit le champ et le support utilisé.

La pratique d'octroi de la protection juridique à partir du moment où les poursuites pénales sont engagées peut avoir pour effet de diminuer statistiquement le nombre d'octroi de la protection juridique du fait de l'augmentation de la durée des procédures judiciaires.

Il peut exister un différentiel entre les « préconisations » portées par le bureau des affaires juridiques et du contentieux, et les mesures réellement actionnées au niveau local.

Ce différentiel, peut s'expliquer de la manière suivante :

- L'information du BAJC quant aux actions réellement menées n'est pas toujours systématique.
- Les agents ne souhaitent pas porter plainte par peur de représailles ou parce qu'ils estiment que cela n'est pas nécessaire,
- Les directions tiennent compte du contexte local ce qui peut conduire à ne pas donner suite aux préconisations (situation réglée en interne, auto-censure compte tenu des délais de traitement du procureur, etc.),

Comme annoncé ci-dessus, un projet de loi à venir devrait permettre à l'administration de porter plainte à la place des agents. À ce stade, l'échéance au terme de laquelle il interviendra n'est pas connue.

5. Perspectives d'actions pour 2024, pour discussion

5.1 Déclinaison des annonces du ministre de la transformation et de la fonction publique

Les annonces relatives au plan de protection des agents publics concernent l'ensemble des agents de la fonction publique. Ainsi, le but est d'assurer la protection des agents qui sont plus particulièrement au contact du public et de « ne jamais laisser les agents seuls face aux difficultés, aux menaces, aux violences »¹.

Parmi les mesures annoncées, l'administration pourra porter plainte en cas d'agression d'un de ses agents.

Ces derniers mois, plusieurs faits divers ont mis en lumière la dangerosité potentielle de ces métiers au contact du public. Actuellement, l'administration ne peut pas déposer plainte lorsqu'un usager blesse un agent sans dégrader un équipement ou le bâti.

En autorisant le dépôt de plainte par l'administration employeur, cela permettra « d'affirmer le soutien à l'agent, de lutter contre l'autocensure de l'agent et de renforcer la plainte ²». À ce titre, afin d'accompagner l'agent, la DGFIP sera déterminée à déposer plainte à chaque fois que l'opportunité se présentera. La DGFIP aura ainsi la capacité de suivre l'affaire en tant que partie prenante dans la procédure concernée.

L'intégration de cette mesure est prévue prochainement.

5.2 Déploiement de l'outil de signalement

En matière de protection et de sécurité des agents, il est prévu différentes mesures au bénéfice de tous les agents, quel que soit le domaine d'exercice de leurs missions.

Parmi celles-ci, la modernisation du dispositif de signalement permettra de faciliter la déclaration par chaque agent de tout incident mettant en cause son intégrité morale et/ou physique, dans une culture de tolérance 0 face à toute forme d'agression.

Cette modernisation est portée par la mise en œuvre d'une application offrant réactivité et traçabilité. Elle est développée en interne, il s'agit de l'outil Sign@lFiP.

Le déploiement de ce nouvel applicatif ne modifie pas le circuit de prise en charge de la situation d'un agent victime d'agression. En effet, Sign@lFiP fait intervenir les mêmes acteurs, l'assistant de prévention reçoit le signalement de façon dématérialisée via l'outil et le transfère au référent de la protection juridique si les faits exposés sont susceptibles de recevoir une qualification juridique.

La première version de cet outil (à venir début 2024) intégrera nativement le module « Assistant de prévention », qui demeure le point d'entrée de l'agent pour tout signalement.

Ainsi, l'agent signalera son incident et en aura une vision jusqu'à la transmission au référent de protection juridique (action de l'assistant de prévention). Si le dossier nécessite un traitement par le référent de protection juridique (RPJ) avec notamment l'aide du Bureau Affaires juridiques et Contentieux des services centraux, la phase d'instruction se déroulera en dehors de l'application. L'agent sera alors averti de la prise en charge de son signalement par sa direction locale, laquelle sera étroitement associée au processus de traitement du signalement.

5.3 Adaptation du dispositif de « protection fonctionnelle » aux enjeux actuels

Dans son message du 28 septembre 2023, appuyé par les notes RH 23023/09/3084, SJCF 2023/05/3052 du 27 septembre 2023 et GF-3A/2023/08/79 du 13 octobre 2023, la Direction Générale a notamment insisté sur la nécessité d'installer une culture de tolérance 0 face à toute forme d'agression et d'atteinte au respect et à la dignité due à chaque agent.

Pour développer la libération de la parole, la Direction Générale a la conviction qu'il faut améliorer l'information des agents afin que ces derniers puissent mieux connaître leurs droits en matière de protection. En parallèle, il faut également encourager et accompagner les services en prise directe avec les agents sur la conduite à tenir afin de traiter de la meilleure façon les situations conflictuelles.

1 Propos du ministre lors de la communication du plan de protection des agents publics, le 18 septembre 2023

2 Propos du ministre lors de la communication du plan de protection des agents publics, le 18 septembre 2023

Pour atteindre cet objectif, il est proposé les actions suivantes :

1)- Renforcer l'accès à l'information et la sensibilisation des agents :

- Refonte de la page Ulysse, mettant davantage en visibilité les informations relatives à la sécurité des agents et à la protection fonctionnelle. **1^{er} semestre 2024.**

- Diffusion, après examen et observations éventuelles adressées lors de la séance du **GT du 30 novembre 2023 (cf annexes 4.1 à 4.4)**, de fiches réflexes sur la conduite à tenir si l'agent fait l'objet d'un enregistrement vidéo, s'il reçoit un avis d'audience à victime, sur la constitution de partie civile et enfin sur la conduite à tenir en cas d'agression en raison de ses fonctions (modifiée suite aux retours des OS après le GT du 7 juillet 2023 sur la sécurité des agents). L'ensemble des fiches auront vocation à adopter un graphisme équivalent à celui utilisé pour la fiche « Que faire en cas d'agression en raison de ses fonctions ? » (Cf. annexe 4)**1^{er} trimestre 2024.**

- Action de communication dédiée sur les sujets de discrimination et de harcèlement. **1^{er} semestre 2024.**

2)- Remise à plat de la circulaire au réseau relative à la protection fonctionnelle des agents datant d'avril 2013.

Elle intégrera notamment les évolutions législatives survenues depuis 2013 (harcèlement, loi séparatisme, et si possible loi à venir sur le dépôt de plainte...) et rappellera le rôle de chacun des protagonistes (assistant de prévention (AP), référent protection juridique (RPJ), service RH local, et bureaux du SRH central notamment) et l'articulation entre l'assistant de prévention et le RPJ suite à la mise en place de Sign@lFiP . Le projet de circulaire sera transmis pour réaction aux organisations syndicales en amont comme cela a été le cas sur les autres métiers. **1^{er} trimestre 2024.**

3)- Améliorer la prise en charge des situations par les services en les formant et les accompagnant :

- Formations dédiées à la déontologie, la protection fonctionnelle et l'enquête administrative effectuées par le BAJC. Des délégations conduit entre 2021 et 2023

Les formations permettent d'appréhender notamment le champ de la protection fonctionnelle, les évolutions législatives, la jurisprudence applicable et contribuent à l'identification des bonnes pratiques et des mesures conservatoires pertinentes. Elles doivent permettre d'améliorer la réactivité et l'objectivité de l'administration.

- Accompagnement et conseil des directions locales par le BAJC dans la prise en charge des situations et notamment des situations complexes.