

Protection fonctionnelle des élus

Être élu d'une collectivité est susceptible d'engendrer quelques risques.

Ainsi, les violences contre les élus ont connu une hausse de 15% en 2023 après avoir déjà augmenté de 32% en 2022. De même, il est estimé une hausse de 15% des poursuites pénales dirigées à l'encontre d'élus locaux sur la mandature 2020-2026 par rapport à la mandature précédente (chiffres de l'observatoire de la SMACL).

A l'occasion de ces événements, les élus peuvent parfois bénéficier de la protection de leur collectivité.

Dans ces conditions, l'Association fait le point sur les conditions de cette protection fonctionnelle.

1/ Les élus pouvant bénéficier de la protection fonctionnelle de la collectivité

Les dispositions prévoyant l'octroi de la protection fonctionnelle, à savoir les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, ne visent que le maire et les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation.

Pendant longtemps, tous les autres élus ont donc été exclus du bénéfice de cette protection.

Néanmoins, une décision de justice récente a changé la donne.

En effet, la cour administrative d'appel de Versailles a considéré que : « *Lorsqu'un agent public est mis en cause par un tiers à raison de ses fonctions, il incombe à la collectivité publique dont il dépend de lui accorder sa protection dans le cadre d'une instance civile non seulement en le couvrant des condamnations civiles prononcées contre lui mais aussi en prenant en charge l'ensemble des frais de cette instance, dans la mesure où une faute personnelle détachable du service ne lui est pas imputable. De même, il lui incombe de lui accorder sa protection dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, sauf s'il a commis une faute personnelle, et, à moins qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose, de le protéger contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont il est l'objet. Ce principe général du droit a d'ailleurs été expressément réaffirmé par la loi, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires et agents non titulaires, par les articles L. 134-1 à L. 134-12 du code de la fonction publique, et par les articles L. 2123-34, L. 2123-35, L. 3123-28, L. 3123-29, L. 4135-28 et L. 4135-29 du code général des collectivités territoriales, s'agissant des exécutifs des collectivités territoriales. Cette protection s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions, notamment à l'ensemble des conseillers municipaux, même ceux n'ayant pas reçu de délégation du maire et n'exerçant en conséquence pas de fonction exécutive* » (CAA Versailles, 9 février 2024, n°22VE01436).

Ainsi, il semble désormais qu'en vertu d'un principe général du droit, l'ensemble des conseillers municipaux peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle, et ce selon les mêmes règles que le maire et les élus le suppléant ou ayant reçu délégation.

2/ Les circonstances ouvrant droit à la protection fonctionnelle

a) L' élu victime d'une agression à l'occasion ou du fait de ses fonctions

L'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *La commune accorde sa protection au maire, aux élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. Elle répare, le cas échéant, l'intégralité du préjudice qui en a résulté* ».

Autrement dit, dès lors que l' élu a été victime de violences, de menaces, d'outrages, d'injures ou de diffamations en raison de sa qualité d' élu, la commune doit lui accorder sa protection fonctionnelle. A ce titre, sont également protégés les proches de l' élu : conjoint, enfants et ascendants directs.

Pour cela, la procédure à suivre est très simple :

- L' élu concerné doit adresser sa demande de protection au maire (si c' est le maire qui fait la demande, il l' adresse à tout élu le suppléant ou ayant reçu délégation).
- Il en est accusé réception et la demande est transmise à la préfecture. Le conseil municipal en est informé.
- L' élu bénéficie alors **automatiquement** de la protection fonctionnelle à l'expiration d' un délai de 5 jours francs à compter de la réception de sa demande (ou à compter de la date d' accomplissement de ces obligations de transmission et d' information si ces dernières n' ont pas été réalisées dans le délai de 5 jours).

Concrètement, la commune prend alors en charge tout ou partie du reste à charge ou des dépassements d' honoraires résultant des dépenses liées aux soins médicaux et à l' assistance psychologique engagées par l' élu en question, les frais d' avocat, les préjudices subis par l' élu...

b) L' élu objet de poursuites pénales à l'occasion de faits non détachables de l' exercice des fonctions

Aux termes de l' article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales : « *La commune est tenue d' accorder sa protection au maire, à l' élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l' un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l' objet de poursuites pénales à l' occasion de faits qui n' ont pas le caractère de faute détachable de l' exercice de ses fonctions* ».

En vertu de ces dispositions, la protection fonctionnelle doit être accordée à l' élu faisant l' objet de poursuites pénales pour des faits n' ayant pas le caractère de faute détachable de l' exercice des fonctions.

A ce titre, le Conseil d' Etat a indiqué que : « *présentent le caractère d' une faute personnelle détachable des fonctions de maire des faits qui révèlent des préoccupations d' ordre privé, qui procèdent d' un comportement incompatible avec les obligations qui s' imposent dans l' exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité ; qu' en revanche ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l' intéressé ne suffisent par eux-mêmes à regarder une faute comme étant détachable des fonctions, et justifiant dès lors que le bénéficiaire du droit à la protection fonctionnelle soit refusé au maire qui en fait la demande* » (CE, 30 décembre 2015, n°391798).

Ainsi, constitue une faute détachable de l'exercice des fonctions :

- des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé (exemple : un maire qui fait acquérir par la commune deux voitures de sport sans rapport avec les besoins de l'administration communale et dont il se sert principalement à titre privé tout en abusant de la carte de carburant mise à sa disposition) ;
- ou des faits qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques (exemple : des propos d'incitation à la haine raciale) ;
- ou des faits qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité.

En matière de protection à l'occasion de poursuites pénales, l'octroi n'est pas automatique : il appartient au conseil municipal de délibérer et donc d'apprécier si les faits reprochés à l'élu sont constitutifs ou non d'une faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

3/ L'obligation d'assurance pour les communes

Afin d'assurer cette protection fonctionnelle, la commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection.

En outre, cela n'empêche pas la souscription de contrats individuels. En effet, dès lors que la protection fonctionnelle n'est pas toujours automatique, l'ensemble des élus locaux ont tout intérêt à avoir une assurance personnelle les couvrant dans l'exercice de leur mandat.