



**PRÉFET
DE LA LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Protection des élus locaux



Principe

Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection* qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics.

Ce dispositif répond à trois types de situation :

1. Lorsque l'élu local fait l'objet de poursuites civiles ou pénales pour des faits se rattachant à l'exercice de ses fonctions ou lorsque sa gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes ;
2. Lorsque l'élu ou ses proches subissent des violences ou des outrages résultant de la qualité d'élu local ;
3. Lorsque l'élu est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions.

L'attribution de la protection fonctionnelle relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante. Toutefois, concernant les communes, cette compétence peut faire l'objet de délégation du conseil municipal au maire**.

Un point de vigilance doit être soulevé quant à la composition de l'assemblée délibérante lorsqu'elle statue sur cette demande. En effet, les élus qui ont sollicité la protection fonctionnelle ont l'interdiction de participer aux délibérations portant sur leur demande. À défaut, cette participation pourrait revêtir une qualification pénale et notamment de prise illégale d'intérêts ou de détournement de fonds publics***.

1 – Protection des élus faisant l'objet de poursuites pénales et civiles

Comme pour toutes les autorités publiques, la responsabilité des élus locaux peut être recherchée lors d'instances civiles ou pénales. La gestion des exécutifs locaux, en qualité d'ordonnateur, peut en outre être contrôlée par la chambre régionale des comptes. Les collectivités, dans ces deux situations, peuvent être amenées à assister les élus concernés.

La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 a introduit l'obligation de protection fonctionnelle des élus qui font l'objet de poursuites pénales ou civiles. Cette loi prévoit que la commune, l'EPCI, le département et la région**** sont tenus d'accorder leur protection à leur exécutif ainsi qu'aux élus les suppléant (les vice-présidents s'agissant uniquement des EPCI) ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions, lorsque l'élu concerné « 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 ».

Cette protection pénale comprend les frais de justice, mais pas la condamnation, compte tenu du principe de la personnalité des peines. Cette protection est soumise à deux conditions :

- l'une tenant à leur qualité d'élu ;
- l'autre aux faits qui leur sont reprochés.

* Articles L.2123-33 à L.2123-35, L.5211-15, L.3123-26 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales

** Article L. 2122-22 du CGCT

*** CE, 24 février 2016, n°390843, Commune de Compans

**** Articles L. 2113-34 (communes), L. 3123-28 (départements), L. 4135-28 (régions), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 et L. 5217-8 (communautés d'agglomération et métropoles) et L. 5214-16 (communautés de communes) du CGCT.

1. Condition tenant à la qualité d' élu

Le code dispose que les maires, présidents d'EPCI, président de conseil départemental, les élus les suppléants ou ayant reçu une délégation bénéficient de cette protection fonctionnelle.

Remarque : L'État accorde la protection fonctionnelle aux maires ou aux élus municipaux s'ils font l'objet de poursuites à raison de faits commis alors qu'ils agissaient comme officiers d'état civil.

2. Condition tenant aux faits

L'organe délibérant est tenu d'accorder cette protection lorsque l' élu concerné « 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 ». Cela signifie :

- que la collectivité ne peut en aucun cas prendre en charge les frais de justice d'un élu poursuivi pour des actes commis dans le cadre de sa vie privée ;
- la protection ne peut pas être accordée pour des actes commis dans le cadre des fonctions mais qui ont le caractère d'une « faute personnelle détachable ».

Remarque : Le Conseil d'État a précisé les trois types de faits susceptibles de constituer une faute détachable :

- les faits qui relèvent des préoccupations d'ordre privé ;
- les faits qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;
- les faits qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité.

Si le juge reconnaît le caractère détachable et personnel de la faute de l' élu, la collectivité est ainsi fondée à se retourner contre celui-ci pour obtenir le remboursement des sommes qu'elle a exposées dans le cadre de cette procédure*.

2 – Protection des élus contre les violences, menaces ou outrages

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a étendu la protection fonctionnelle des élus locaux aux « violences, menaces ou outrages » dont les élus pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. La collectivité est tenue de protéger les élus contre les violences, menaces et outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

* CE, 28 juillet 1951, Laruelle (req. n°1074, publié au recueil)

1. **Bénéficiaires**

Cette protection concerne d'une part, le maire, le président d'EPCI, le président du conseil départemental, et d'autre part l' élu suppléant ou ayant reçu délégation du maire, le vice-président d'EPCI ayant reçu délégation, les vice-présidents et les conseillers départementaux ayant reçu délégation. La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a étendu cette protection aux conjoints, enfants et descendants directs des élus municipaux précités.

Remarque : Concernant les élus municipaux, si le dommage est survenu dans le cadre des missions effectuées en qualité d'agent de l'État, c'est l'État qui est responsable.

2. **Champ d'application et octroi de la protection**

La protection s'applique aux cas de violences, menaces et outrages, mais elle s'étend aussi aux injures et diffamations et à toute menace ou attaque dont les élus pourraient être victimes du fait ou à l'occasion de leurs fonctions*.

L'octroi de cette protection n'est pas automatique. En effet, la collectivité doit apprécier la gravité des faits qui font l'objet des poursuites et doit juger des modalités appropriées pour assurer la protection de l' élu**.

3. **Renforcement de la protection des élus**

Face à la hausse des violences contre les élus, le Président de la République a promulgué le 27 décembre 2019 la loi « Engagement et Proximité » visant notamment au renforcement de la protection des élus. La protection fonctionnelle des maires devient un droit réel pour tous les maires.

La loi impose également aux communes de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de leur obligation de protection à l'égard du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux délégués. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, cette protection est prise en charge financièrement par l'État, qui compensera le montant versé par la commune selon un barème fixé par décret.

Plus récemment, le Président de la République a promulgué la loi du 24 janvier 2023 visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression. Désormais, en cas d'agression d'un élu du fait de sa fonction ou de son mandat, peuvent se constituer partie civile :

- pour les élus municipaux : l'Association des maires de France (AMF), toute autre association nationale qui défend les intérêts de ces élus et ses associations départementales ;
- pour les élus départementaux : l'Assemblée des Départements de France (ADF), toute autre association nationale qui défend les intérêts de ces élus et ses associations départementales ;

* CAA Marseille, 3 février 2011, n°09MA01028

** CAA Bordeaux, 6 mai 2014, n°12BX03112

- pour les élus régionaux : territoriaux et de l'Assemblée de Corse, l'Association des régions de France « Régions de France », toute autre association nationale qui défend les intérêts de ces élus et ses associations départementales ;
- pour leurs élus : le Sénat, l'Assemblée nationale, le Parlement européen ou la collectivité locale concernée.

Cette possibilité est également ouverte en cas d'agression de la famille d'un élu.

De plus, les motifs pour lesquels les assemblées d'élus et les différentes associations d'élus peuvent se porter partie civile sont élargis à tous les crimes et délits contre les personnes et les biens, aux atteintes à l'administration publique ainsi qu'aux délits de presse.

3 – Protection des élus en cas d'accidents

La protection concerne les dommages résultant des accidents que les élus subissent dans le cadre de leurs fonctions. Cette protection est soumise à deux conditions :

- l'une tenant à la qualité des élus ;
- l'autre tenant aux circonstances dans lesquelles est intervenu l'accident.

1. Condition tenant à la qualité d'élu

L'ensemble des membres des conseils municipaux, intercommunaux ou du conseil départemental peuvent demander à la collectivité de réparer les dommages dont ils ont été victimes dans le cadre de leurs fonctions.

• 2. Condition tenant aux circonstances dans lesquelles est intervenu l'accident

Concernant le maire et ses adjoints, les présidents et vice-présidents d'EPCI, les conseillers départementaux, la responsabilité de la collectivité est engagée pour les dommages résultants des accidents subis dans l'exercice de leurs fonctions. Le juge retient une acceptation large de la notion d'exercice des fonctions. Il s'agit :

- des cas dans lesquels l'élu exerce ses fonctions administratives d'élu ;
- des événements auxquels il participe en sa qualité d'élu ;
- des accidents de trajet survenus entre le domicile de l'élu et le lieu d'exercice de ses fonctions.

Remarque : La collectivité peut être exonérée partiellement ou totalement de sa responsabilité en cas de faute de l'élu victime*.

Toutefois, concernant les conseillers municipaux et communautaires, l'article L. 2123-33 du CGCT retient deux conditions plus restrictives. : « les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial ».

* CE, ass, 6 juin 1969, n°72402