



30 Gard  
c|a.u.e

**ATELIER DE TERRITOIRES**

## **La protection fonctionnelle des élus et agents territoriaux**

**Comment répondre aux menaces et violences subies ainsi qu'aux mises en causes civiles et pénales ?**

Jeudi 16 novembre 2023

## ATELIER DE TERRITOIRES

### PROGRAMME DE LA MATINÉE

#### **Mot d'introduction par Marc Larroque**

Président de l'ATD Gard

#### **Séquence 1 : La protection fonctionnelle des élus menacés, vers une évolution législative du dispositif**

Karine Beau-Thyarion, conseillère juridique de l'ATD du Gard

*Questions/réponses*

#### **Séquence 2 : La protection fonctionnelle des élus mis en cause, présentation et écueils à prévenir**

Karine Beau-Thyarion, conseillère juridique de l'ATD du Gard

*Questions/réponses*

#### **Séquence 3 : La protection fonctionnelle des agents territoriaux, un dispositif comparable à celui dédié aux élus**

Nathalie Arioli, responsable du pôle juridique du CDG du Gard

*Questions/réponses*

#### **Conclusion**

## Le cadre juridique général

Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics répondant à trois types de situation :

- lorsque l'élu local est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions,
- lorsque l'élu ou ses proches subissent des violences ou des outrages résultant de la qualité d'élu local,
- 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.

### Fondements :

*Inspiré de la loi dite Le Pors de 1983, repris dans une loi de 2000 puis codifié :*

- articles L2123-34 et L2123-35 du code général des collectivités territoriales
- jurisprudence

# Un droit indissociable des conditions d'exercice des fonctions

**La protection est dite « fonctionnelle » en raison du lien entre la fonction et les faits**

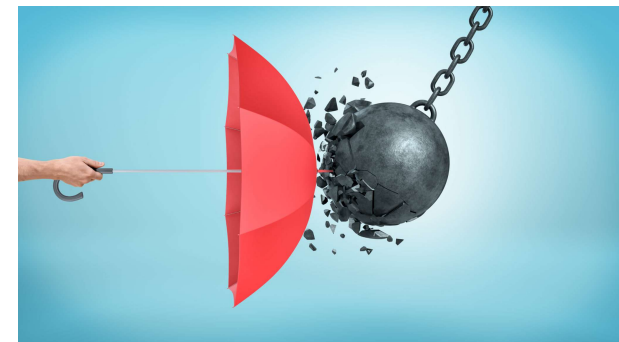
Le droit à la protection fonctionnelle constitue la contrepartie de l'accomplissement par l'élu de ses missions de service public et du concours qu'il apporte à la réalisation de l'action publique.

Lorsque le maire, ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation, **agit en qualité d'agent de l'État** (*état civil, urbanisme,...*), il bénéficie, de la part de l'État, de la protection prévue aux articles L134-1 à L134-12 du code général de la fonction publique.

Si l'élu est menacé en raison d'actes accomplis pour une **autre personne morale** (*EPCI ou CCAS*) et bien que **désigné par la commune** pour représenter cet établissement, c'est cette personne morale qui assure sa protection

# Séquence 1

**La protection fonctionnelle des élus menacés ou victimes, vers une évolution législative du dispositif**



## Séquence 1 : les élus « victimes »

### Article L2123-35 du CGCT

*« Le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le présent code.*

*La commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation **contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.** »*

## Séquence 1 : les élus « victimes »

### Les bénéficiaires de la protection

#### Maire, élu suppléant ou ayant reçu délégation

Cas particulier des conseillers municipaux (sans délégation ni suppléance)

NON mentionnés à l'article L. 2123-34 du code mais appréciation en fonction des circonstances de fait / le juge administratif a pu considérer qu'il s'agit d'un **principe général du droit** applicable à tous (agents et élus quel que soit leur mode d'accès à leurs fonctions) *CAA Marseille 3 février 2011, n°09MA01028*

**Conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation** lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages

### OBLIGATION pour la collectivité

Compétence du conseil municipal pour octroyer la protection fonctionnelle  
(*CAA Versailles 20 décembre 2012, 11VE02556*)

Obligation de souscription d'un contrat d'assurance pour supporter le coût de la protection (compensé par l'Etat pour les communes de – 3 500 habitants)

## Séquence 1 : les élus « victimes »

Classiquement, qualité de victime reconnue à 2 conditions :

- l'existence d'une **infraction punissable**
- avec pour conséquence directe un **préjudice**.

Infractions énumérées et toutes celles définies par le code pénal (liste non exhaustive)  
 => **champ de la protection extrêmement large.**

A cela s'ajoute, la position du juge administratif, lui-même admettant toutes sortes d'agissement qui mettent en cause l'honneur et la réputation de l'élu.

### Condition 1

*l'existence  
d'une  
infraction  
punissable*

Infractions	Dispositions
Violences physiques	Art 222-7 et s., R. 624-1, R. 625-1, R. 625-7 C. pén.
Violences sexuelles	Art 222-23 et s. C. pén
Menaces et actes d'intimidation	Art 433-3 C.pén
Outrage	Art 433-5 C.pén
Destructions, dégradations, détériorations	Art 322-1 et s. C.pén
Vols	Art 311-1 C.pén
Harcèlement moral	Art 222-33-2 C.pén, art 6 quinquies Loi 83-634
Harcèlement sexuel	Art 222-33 C.pén
Dénonciations calomnieuses	Art 226-10 C.pén
Diffamations, injures	Art R 621-1 et s., art R 624-3 et s. C.pén, art 29,32,33 Loi du 29 juillet 1881 (liberté de la presse)



## Séquence 1 : les élus « victimes »

### Condition 2

*l'existence  
d'un  
préjudice  
direct,  
certain et  
établi*

L'infraction doit avoir pour **conséquence directe un préjudice**

Le préjudice peut être

- **d'agrément** (dommages résultant de la privation de certaines satisfactions de la vie courante),
- **moral** (préjudices non économiques et non matériels et attachés à la personne humaine),
- **matériel** (dégâts et dégradations matériels, pertes).
- **physique ou psychologique** (blessures) constaté par le médecin traitant ou le service d'urgence d'un hôpital.

# Apports jurisprudentiels

Rares décisions du juge administratif -> mêmes principes que ceux dégagés à propos de la protection fonctionnelle des fonctionnaires :

- les propos litigieux doivent être considérés comme suffisamment grave (*CE, sect., 13 févr. 1959, Bernardet*) et se rapporter à l'exercice de leur mandat (*CE, 10 janv. 1969, n° 72743, Grafmüller*) ;
- la simple vulgarité ne constitue pas une attaque – degré de gravité insuffisant (*CE 17 déc 2008, Dublin, 300346*) les menaces de mort verbales (*TA Rennes, 3 janv 1985, Ohran*) ou les dénonciations par lettre anonymes (*CE 16 mars 1965, Villeneuve*) entrent dans le champ d'application de l'attaque
- cette protection fonctionnelle ne s'étend pas aux attaques restant dans le cadre du débat politique normal (*CAA Bordeaux, 6 mai 2014, n° 12BX03112*)

## Séquence 1 : les élus « victimes »

# Actualités

Circulaire relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement des échanges d'informations entre les élus locaux et les procureurs de la République  
**Circ. n° JUSD1931746C, 6 nov. 2019**

**Plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus** lancé en juillet 2023  
Création d'un centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus  
Référénts « atteintes aux élus », dispositif « alarme élu », principe « une menace = une évaluation »

### **Proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux**

Adopté à l'unanimité au Sénat le 10 octobre 2023, actuellement devant la commission des lois de l'Assemblée nationale (procédure accélérée)

- renforcer l'arsenal répressif (peines de travail d'intérêt général pour les injures publiques / harcèlement en ligne constitutif d'une circonstance aggravante)
- **automatisation de l'octroi de la protection** aux élus victimes dès qu'ils en font la demande (possibilité d'opposition du conseil municipal)
- compensation du coût du contrat d'assurance pour communes de moins de 10 000 habitants



*A revoir dans le cadre des amendements : extension explicite de la protection aux conseillers municipaux*

## **Séquence 2**

**La protection fonctionnelle des élus mis en cause,  
présentation et écueils à prévenir**

## Séquence 2 : les élus mis en cause

### Article L2123-34 du CGCT

*« le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.*

*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.»*

## Séquence 2 : les élus mis en cause

### Les bénéficiaires de la protection

#### Maire, élu suppléant ou ayant reçu délégation

L'élu peut demander la protection uniquement lorsque l'action publique pour l'application des peines a été mise en mouvement à son encontre (*CE 3 mai 2002, 239436, La Poste c/ Fabre*)

*NB : cette action doit être regardée comme mise en mouvement dès le dépôt de plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction*

SAUF placement sous le statut de témoin assisté (art 11-III ajouté par la loi de 2016 – CAA Lyon, 1er fev 2018, 15LY023053)

### OBLIGATION pour la collectivité sauf faute détachable des missions

Compétence du conseil municipal pour octroyer la protection fonctionnelle  
(*CAA Versailles 20 décembre 2012, 11VE02556*)

Obligation de souscription d'un contrat d'assurance pour supporter le coût de la protection (compensé par l'Etat pour les communes de – 3 500 habitants)

## Séquence 2 : les élus mis en cause

### FOCUS

## la faute détachable de l'exercice des fonctions

La faute détachable « est celle qui tend à la satisfaction d'un intérêt particulier et contraire à l'intérêt général déterminant l'action de la collectivité publique »  
(Cass. crim., 3 oct. 2007, n° 07-81.614).

Sauf rattachement exclusif de l'acte à la vie privée de l'élu, difficulté d'en donner une définition exhaustive MAIS 3 critères retenus par la jurisprudence administrative formalisés par le Conseil d'État dans une décision de 2015 (CE, 30 déc. 2015, n° 391798, Cne Roquebrune sur Argens)

- celui de la poursuite de préoccupations d'ordre privé ou d'un intérêt personnel ;
- celui d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;
- celui de la particulière gravité des faits eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquels ils ont été commis  
(conjonction de plusieurs facteurs : la gravité des agissements, notamment dans leurs conséquences : décès,... / la réalisation des manquements en toute connaissance de cause et en toute responsabilité / le caractère inexcusable, ou d'une exceptionnelle gravité (très grande imprudence, grave manque de discernement ou d'une absence totale de conscience professionnelle – « aux antipodes de ce qu'est supposé faire un élu).

## Séquence 2 : les élus mis en cause

# Illustrations jurisprudentielles : la faute détachable de l'élu « mis en cause »

CE, 30 déc. 2015, n° 391798 et n° 391800, Commune de Roquebrune sur Argens

Ici, un même maire ayant :

- fait acquérir par la commune deux voitures de sport utilisées à des fins privées
- et ayant tenu, lors d'une réunion publique, des propos à l'égard de Roms vivant sur le territoire de la commune constitutifs de provocation à la haine raciale

CAA Douai, 20 janv. 2022, n° 21DA000717

Une commune n'est tenue d'accorder la protection fonctionnelle au maire poursuivi pour délit de favoritisme que si les faits qui lui sont reprochés n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions

*(ici, « réitération » de plusieurs manquements (aux principes d'égalité de traitement et d'impartialité, de transparence dans l'attribution de marchés de faible montant, enfin à la règle de l'allotissement) « dans un contexte que [le maire] ne pouvait ignorer où un précédent maire de la commune avait fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits de favoritisme concernant l'attribution de marchés publics, et qui donc auraient dû inciter à une rigueur accrue ».)*

CE , 29 déc. 2021, n° 434906

cas du maire qui écarte durablement du service des secrétaires par une suspension régulièrement prolongée, afin d'éviter qu'elles ne puissent divulguer des vidéos compromettantes pour lui

CE , 6 avr. 2013, n° 349115 - particulière gravité

Le maire a attesté de la bonne exécution, par des salariés de la commune , recrutés sous le régime des contrats emploi solidarité, de stages de formation pourtant non suivis, afin d'obtenir le versement d'aides de l'État à ce titre

CAA Douai, 3 févr. 2022, n° 20DA02055

Un maire ne peut, sans méconnaître le principe d'impartialité, statuer sur la demande de l'un des agents de la commune tendant au bénéfice de la protection fonctionnelle si cette demande comporte des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral le mettant personnellement en cause.





30 Gard  
c|a.u.e

**ATELIER DE TERRITOIRES**

**Les dispositions communes  
que l'élu soit victime ou mis en cause**

## Dispositions communes aux élus

# Le contenu et l'étendue de la protection : une obligation plurielle

## 1 – le devoir d'assistance

=

soutien obligatoire actif mais libre choix des moyens légaux

Protection **suffisante et appropriée** :

- information portée à l'élu sur ses droits et ses modalités d'action, orientation dans les premières démarches administratives et judiciaires ;
- mesures visant à la sécurité de l'élu (changement de numéro de téléphone, signalement des faits au procureur, interdiction d'accès aux locaux de l'auteur des faits,..) ;
  - publication de communiqués de presse;
- autorisation d'absence notamment pour répondre aux demandes de la justice ;
  - action civile ou constitution de partie civile.

# Le contenu et l'étendue de la protection : une obligation plurielle

## 2 – le devoir de réparation

**Frais d'instance** : Principe fondamental = liberté de choix d'un avocat reconnu à l'élu

La prise en charge des frais ne contraint pas la commune à prendre à sa charge l'intégralité des frais d'autant quand ils sont excessifs (dans ce cas le règlement du solde incombe à l'élu)

*NB : au delà des frais d'avocat, la collectivité doit, sur présentation des justificatifs, prendre en charge le montant des consignations, les frais exposés pour obtenir l'exécution forcée d'une décision et l'ensemble des frais de procédures.*

Mise en œuvre de la protection = droit d'obtenir directement auprès de la collectivité le paiement de sommes couvrant **la réparation du préjudice subi du fait des attaques avant même que l'élu n'ait engagé d'action contentieuse contre l'auteur de l'attaque** (CE 18 mars 1994, Rimasson, 92410) et qu'il ait ou non l'intention d'engager une telle action.

**Procédure de réparation engagée à l'initiative de l'élu**

# La durée de la protection, les modalités de retrait et d'abrogation

**Décision accordant la protection fonctionnelle = décision créatrice de droits qui ne peut être assortie d'aucune condition suspensive**

*CE 14 mars 2008, 283943, Portalis*

Possibilité de limiter la durée de la protection à celle d'une instance ou celle d'une grande phase de procédure contentieuse (instruction, jugement, première instance, appel, cassation)

N.B. : Si les éléments détenus conduisent l'autorité administrative à décider d'accorder le bénéfice de la protection en l'absence de toute faute personnelle de l'élu, cette décision peut ultérieurement être abrogée s'il apparaît finalement que celui-ci s'est rendu coupable d'une telle faute.

À l'inverse, le refus de protection opposé à un élu au motif qu'il a commis une faute personnelle peut être abrogé s'il apparaît ultérieurement que cette faute n'est pas une réalité juridique.

**Cass, Crim, 8 mars 2023, 22-82,229**

La protection ne doit pas être attribuée pour des manquements « individuels » détachables desdites fonctions publiques mais encore, si elle l'a été, cela peut constituer un détournement de fonds publics au profit d'une cause strictement privée.

## Séquence 3

**La protection fonctionnelle des agents territoriaux,  
un dispositif comparable à celui dédié aux élus**