

Tulle, le 27 septembre 2023

La protection des élus

Au titre de la protection fonctionnelle, la collectivité est tenue de protéger ses élus contre les menaces, les violences, voies de fait, injures, diffamation ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leur fonction, et de réparer le cas échéant le préjudice qui en est résulté (article L.2123-35 du CGCT).

Cela se matérialise généralement par la prise en charge des frais exposés par l'élu, et éventuellement la réparation du préjudice subi.

Cette obligation ne vaut que s'il ne s'agit pas d'une faute personnelle détachable du service ou des fonctions. Dans ce cas, le refus d'accorder la protection fonctionnelle sera justifié, et la collectivité peut poursuivre directement l'élu, des préjudices subis par elle du fait de cette faute.

En cas de faute personnelle, l'élu sera poursuivi au titre de sa responsabilité civile. Il est donc conseillé de s'assurer personnellement.

➤ L'étendue de la protection civile et pénale des élus :

Les élus locaux bénéficient donc d'un régime de protection, assuré par leur collectivité, qui s'apparente à la « protection fonctionnelle » des agents publics. Ce dispositif répond à des situations distinctes :

➔ lorsque l'élu est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions (art. L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT) :

les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis, d'une part, par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions, d'autre part, 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.

Dans le cadre de cette protection, la collectivité verse directement aux praticiens, pharmaciens, auxiliaires médicaux, fournisseurs et établissements le montant des prestations afférentes à l'accident dont les élus ont été victimes. Ces prestations sont calculées selon les tarifs appliqués en matière d'assurance maladie.

En outre, l'engagement de la responsabilité de la collectivité emporte réparation intégrale des préjudices subis, quelle qu'en soit l'importance et la nature : perte de revenus, préjudice esthétique, troubles dans les conditions d'existence, souffrances physiques, douleur morale et dommages aux

biens liés à l'exercice des fonctions.

La responsabilité de la collectivité peut toutefois être atténuée, voire dérogée, selon les circonstances propres à chaque espèce, s'il y a eu faute ou imprudence de la part de la victime.

Le dispositif légal actuel permet ainsi à la collectivité de s'assurer que sa responsabilité, et donc son budget, ne puissent être engagés que si l' élu a subi un dommage survenu au titre d'une activité présentant un lien avec les compétences et les intérêts de la commune.

→ Poursuite civile ou pénale ou contrôle par la chambre régionale des comptes :

Lorsque l' élu fait l' objet de poursuites civiles ou pénales pour des faits qui n' ont pas le caractère de faute détachable de l' exercice des fonctions : la commune prend en charge les dépenses résultant de ces instances (hormis la condamnation pénale de l' élu).

L' article L 2123-34 du CGCT prévoit :

- Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l' article 121-3 du code pénal, 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.

→ Protection de l' État :

Lorsque le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation agit en qualité d' agent de l' Etat, il bénéficie, de la part de l' Etat, de la protection prévue par l' article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. (article L.2123-34 du CGCT).

→ Protection des proches d' élus pour des violences ou outrages résultant de la qualité d' élu local :

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. La protection prévue aux deux alinéas précédents est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux le 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 (article L.2123-35 du CGCT).

Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation, décédés dans l' exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l' origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu' exerçait l' élu décédé. La commune est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l' élu intéressé.

Elle dispose en outre aux mêmes fins d' une action directe qu' elle peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale (Modification de l' article L.2123- 35 CGCT)

Il appartient aux communes de vérifier que les contrats d' assurances, qui sont soumis au code des marchés publics, couvrent bien ces responsabilités.

→ Obligation de réparation :

L'administration peut être amenée à indemniser l' élu du préjudice subi pour les dommages matériels et/corporels qu'il a subis, à charge pour la collectivité de poursuivre pour son compte l'auteur des faits et de se faire rembourser par ce dernier si besoin.

→ Le contrat protection juridique :

L'article L2123-34 du CGCT précise que 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 à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article . Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par décret.

En général, l'assureur de la collectivité assure la défense des droits des élus, soit dans un cadre amiable, soit dans un cadre judiciaire en cas de survenance d'un litige ou d'un différend.

L'assureur se charge généralement :

De pourvoir à la défense de l' élu devant toute juridiction pénale, en cas de poursuite engagée contre lui du fait de la survenance de dommages, ou lorsqu'il est victime de diffamation ou d'injures publiques, du fait de ses fonctions, de prendre en charge les frais de justice, d'expertise et honoraires d'avocat, afférents à cette défense.

Généralement l'assureur prévoit que si la personne fait le choix de son conseil et ne prend pas celui proposé, la prise en charge des frais est plafonnée.

En revanche, l'assureur ne couvre pas en principe le paiement des indemnités réclamées à la personne. Il appartient alors à la collectivité d'en supporter la charge.

➤ Evolution des textes législatifs:

→ Les textes actuellement en vigueur :

la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 constitue une première étape dans la fortification de la protection des élus. Si la protection fonctionnelle existait déjà, cette loi de 2019 l'a étendue, en obligeant toutes les communes à souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts découlant de leur obligation de protection à l'égard du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux délégués.

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, donne la possibilité de se constituer partie civile aux associations d'élus.

Une circulaire aux préfets diffusée le 3 juillet 2023 souligne le "caractère prioritaire à accorder au suivi et au traitement des menaces et violences faites aux élus".

→ Les évolutions souhaitées :

Des propositions de loi ont été déposées en 2023 en réaction aux violences contre les élus.

le 15 juin, une proposition de loi visant à renforcer la protection des élus a été déposée à l'Assemblée nationale. Parmi les mesures évoquées, le texte propose de "prévoir un quantum de peine équivalent à celui prévu pour d'autres titulaires de l'autorité publique" et de mieux protéger les données personnelles des élus .

Le 26 mai, une autre proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, a été enregistrée au Sénat. Elle prévoit notamment des "peines spécifiques afin de sanctionner plus lourdement les auteurs de violences" et l'octroiement d'un "caractère automatique à la protection fonctionnelle des maires et adjoints qui en font la demande pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat, y compris en cas de violence, menace ou outrage".

le 23 juin, la proposition de loi pour « démocratiser les fonctions électives et renforcer la protection des élus locaux » est déposée au Sénat. Elle prévoit également le renforcement des sanctions en cas d'atteinte à une personne investie d'un mandat électif.

Dominique Faure, ministre chargée des collectivités territoriales et de la ruralité a annoncé, le 17 mai 2023, un "pack sécurité" destiné à garantir la sécurité des élus. Ce pack prévoit notamment la création d'un réseau de plus de 3 400 référents "atteintes aux élus" dans la gendarmerie nationale et la police nationale.

Dans le cadre du plan national de prévention de la lutte contre les violences aux élus, 12 nouvelles mesures ont été présentées le 7 juillet. Quatre objectifs sont poursuivis :

- mieux accompagner les élus : renforcement de la protection fonctionnelle, prise en charge des frais de procédure et d'assurance... ;
- mieux protéger les élus : mesures de sécurisation physique, renforcement de la vidéosurveillance... ;
- mieux sanctionner les agresseurs des élus : sanctions alignées sur celles pour les agressions sur les personnels en uniforme, création d'une circonstance aggravante pour les cas de harcèlement... ;
- mieux communiquer entre les élus et la justice : formations croisées, protocole entre les associations de maires et le procureur de la République...