

CONCOURS EXTERNE et EXTERNE SPECIAL D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2025

Composition portant sur un sujet de droit public
Un court dossier est mis à la disposition des candidats

EPREUVE N° 4

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET : La protection des élus locaux

DOCUMENTS JOINTS

Document 1	Article L2123-35 du Code général des collectivités territoriales (version en vigueur)	Page 2
Document 2	Plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus – Gouvernement - 17 mai 2023	Pages 3 à 8
Document 3	Fiche réflexe : Démocratie locale : Protection fonctionnelle des élus locaux – Préfet de la Loire Atlantique – Octobre 2023	Pages 9 à 13
Document 4	Document de travail de la Commission de la Fonction Publique Territoriale (CFPT) sur le thème de la protection des élus locaux	Pages 14 à 20

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs. Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Code général des collectivités territoriales

Article L2123-35

Version en vigueur depuis le 23 mars 2024

Partie législative (Articles L1111-1 à L7331-3)
DEUXIEME PARTIE : LA COMMUNE (Articles L2111-1 à L2581-1)
LIVRE Ier : ORGANISATION DE LA COMMUNE (Articles L2111-1 à L2144-3)
TITRE II : ORGANES DE LA COMMUNE (Articles L2121-1 à L2124-7)
CHAPITRE III : Conditions d'exercice des mandats municipaux (Articles L2123-1 à L2123-35)
Section 6 : Responsabilité et protection des élus (Articles L2123-34 à L2123-35)

Article L2123-35

Version en vigueur depuis le 23 mars 2024

Modifié par LOI n°2024-247 du 21 mars 2024 - art. 1

Modifié par LOI n°2024-247 du 21 mars 2024 - art. 5

Modifié par LOI n°2024-247 du 21 mars 2024 - art. 7

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 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.

L'élu adresse une demande de protection au maire, ce dernier adressant sa propre demande à tout élu le suppléant ou ayant reçu délégation. Il en est accusé réception. L'élu bénéficie de la protection de la commune à l'expiration d'un délai de cinq jours francs à compter de la réception de sa demande par la commune s'il a été procédé, dans ce délai, à la transmission de la demande au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, selon les modalités prévues au II de l'article L. 2131-2, ainsi qu'à l'information des membres du conseil municipal. Cette information est portée à l'ordre du jour de la séance suivante du conseil municipal. A défaut de respect de ce délai, l'élu bénéficie de la protection fonctionnelle à compter de la date d'accomplissement de ces obligations de transmission et d'information.

Le conseil municipal peut retirer ou abroger la décision de protection accordée à l'élu par une délibération motivée prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle l'élu bénéficie de la protection de la commune, dans les conditions prévues aux articles L. 242-1 à L. 242-5 du code des relations entre le public et l'administration.

Par dérogation à l'article L. 2121-9 du présent code, à la demande d'un ou de plusieurs de ses membres, le maire est tenu de convoquer le conseil municipal dans ce même délai. La convocation est accompagnée d'une note de synthèse.

La protection prévue aux premier à cinquième alinéas est étendue 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.

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.

La protection mentionnée aux mêmes premier à cinquième alinéas implique notamment la prise en charge par la commune de 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 les bénéficiaires de cette protection pour les faits mentionnés auxdits premier à cinquième alinéas.

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 10 000 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions fixées à l'article L. 2335-1 du présent code.

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 aux articles L. 134-1 à L. 134-12 du code général de la fonction publique. Il adresse sa demande de protection au représentant de l'Etat dans le département.



GOVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité



Plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus



DOCUMENT 2

Chaque jour, partout en France, les élus s'investissent sans compter pour nos concitoyens et pour leurs territoires. Ils se battent pour trouver des solutions et améliorer les quotidiens. Face à tous les défis de notre époque, ils sont en première ligne, au contact de nos compatriotes.

Leur engagement est essentiel. Il inspire la reconnaissance et le respect. Pourtant, trop souvent, les élus sont menacés et parfois agressés. S'en prendre à un élu, c'est s'en prendre à la République.

Ce n'est pas acceptable.

Alors, j'ai pris un engagement ferme : le Gouvernement sera aux côtés des élus de la République, nous les défendrons et nous sanctionnerons plus sévèrement les auteurs.

Depuis 2017, beaucoup de mesures ont d'ores et déjà été prises, notamment pour mieux accompagner les élus victimes de violences, en associant davantage la police, la gendarmerie et les parquets.

Mais alors que les violences ont doublé en deux ans, et qu'elles ont été amplifiées par les événements récents, notre réponse doit être plus ferme encore.

C'est le sens de ce plan national de prévention et de lutte contre les violences faites aux élus, préparé depuis plusieurs mois par le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Christophe Béchu, la ministre chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité, Dominique Faure, le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, Gérald Darmanin et le ministre de la Justice, Eric Dupond-Moretti.

Je souhaite que les élus soient mieux protégés, mieux accompagnés et que les responsables des violences soient plus lourdement sanctionnés.

Le plan améliorera la protection juridique des élus, ainsi que la prise en charge de leurs frais de procédure et d'assurance. Leur protection et celle de leurs familles sera améliorée.

Il renforcera la réponse pénale contre ces violences inadmissibles. Les peines encourues seront alourdies.

Le respect et la protection de nos élus sont au fondement de notre pacte démocratique et républicain. Avec le Gouvernement, nous les défendrons sans relâche.

Élisabeth Borne
Première ministre



La sécurité est la première des libertés. Elle doit être garantie pour tous, sur l'ensemble du territoire national. Depuis l'élection du Président de la République en 2017, nous avons renforcé de manière inédite nos moyens en matière de sécurité. 10 000 postes de policiers et de gendarmes ont été créés lors du premier quinquennat. Nous en créerons 8 500 dans le second.

Bien évidemment, notre politique de sécurité doit se construire en étroite collaboration avec les élus locaux. C'est tout le sens des Contrats de sécurité intégrée (CSI) que nous signons avec les élus volontaires. C'est également le cas à travers les 200 nouvelles brigades de gendarmerie que nous créons dans chacun des départements, en lien étroit avec les élus.

Parce qu'aucun élu ne doit se sentir seul et non-accompagné face aux violences qu'il peut subir, le plan de prévention et de lutte contre les violences aux élus était indispensable. Il permettra de renforcer la protection des élus et d'envoyer un signal fort à tous ceux qui s'en prennent à nos représentants locaux : la République fait et continuera de faire bloc autour d'eux.

Gérald Darmanin

Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer



J'ai dit dès mon arrivée place Vendôme, s'en prendre aux élus, c'est s'en prendre à la République. J'ai immédiatement été convaincu qu'une coopération étroite entre les chefs de juridiction, notamment les procureurs, et les élus locaux et nationaux, était indispensable pour assurer une réponse pénale effective et maintenir l'ordre républicain sur l'ensemble du territoire.

Le Président de la République et le gouvernement font une priorité de la défense et de la protection des élus locaux. Aujourd'hui le plan de prévention de lutte contre les violences aux élus est plus que nécessaire pour mieux accompagner nos élus et dire, encore et toujours, à l'unisson : qu'on ne touche pas aux élus de la République.

Éric Dupond-Moretti

Garde des Sceaux, ministre de la Justice



Ces dernières années ont été marquées par une hausse très inquiétante des atteintes aux élus de la Nation, sur internet, et physiquement, franchissant ces derniers mois des limites proprement intolérables pour notre République.

Au plus près des besoins de nos concitoyens et des réalités du terrain, les élus locaux, les parlementaires, sont les piliers de notre démocratie, et c'est pourquoi nous nous engageons par ce volet supplémentaire de mesures afin de mieux assurer leur sécurité.

D'abord, en termes de prévention et de réaction, pour identifier au plus vite les situations conflictuelles, les actes délictueux, et les faire remonter le plus vite aux forces de sécurité et à la justice, car il ne faut pas laisser s'installer des climats délétères.

Ensuite, en facilitant la protection physique, le soutien psychologique et l'accompagnement judiciaire d'élus, dont les communes n'ont pas forcément les moyens financiers suffisants.

Enfin, en permettant à la justice, systématiquement, de trouver et de punir les coupables de façon exemplaire.

Aux élus, je veux renouveler tout mon soutien, et l'assurance qu'ils me trouveront toujours à leurs côtés : ces mesures bienvenues sont un pas important, mais elles ne sauraient se substituer au vrai sursaut civique dont notre pays a besoin.

Christophe Béchu

Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires



Conseillers municipaux et communautaires, adjoints, maires, présidents d'intercommunalité, élus départementaux ou régionaux, parlementaires, vous êtes le visage de la France, le ciment de notre société. Ces dernières années, vous êtes parfois devenus des cibles de la colère publique et des victimes d'agressions. Cette situation est intolérable et ne peut plus durer.

Pour que notre République ne recule pas, il faut que les élus avancent. C'est pourquoi, nous avons décidé de mettre en œuvre des moyens nécessaires pour vous protéger.

Notre plan de prévention et de lutte contre les violences aux élus comporte quatre volets. Le premier concerne le renforcement de la protection juridique et psychologique des élus pour qu'aucun élu ne se sente seul face aux violences. Le second consiste à renforcer leur sécurité physique et celle de leurs locaux.

Le troisième est simple : tolérance zéro pour ceux qui s'en prennent à un élu, les sanctions seront exemplaires. Enfin, le quatrième porte sur le renforcement du lien entre les maires et les parquets.

Je veux que les élus le sachent : nous sommes et nous resterons à leurs côtés. Nous ne reculerons jamais face à leurs agresseurs, face aux violences, car derrière eux, ils ne peuvent pas seulement compter sur le gouvernement, ils peuvent compter sur toute la République.

Dominique Faure

Ministre déléguée des Collectivités territoriales et de la Ruralité

Violences faites aux élus : état des lieux

Un phénomène de plus en plus prégnant dans notre société



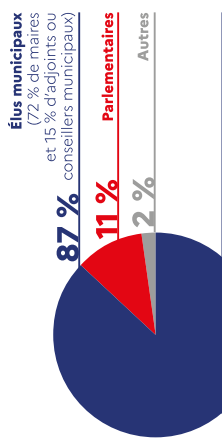
Soit une **↑ de 32 %** par rapport à 2021



au 1^{er} semestre 2023, en **légère baisse par rapport au 1^{er} semestre 2022**



sont des menaces, injures et outrages avec une forte augmentation du cyberharcèlement; 7 % des faits sont des atteintes aux personnes.



Type de mandat en fonction des atteintes dans le cadre de leur mission en 2023

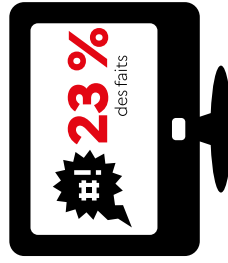
Violences faites aux élus : état des lieux et mesures existantes

Types de menaces

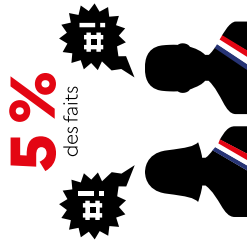
Acte d'un administré (intervention du maire pour faire cesser un trouble/litige entre l'administré et le maire):



Menaces, injures ou outrages sur les réseaux sociaux:



Litiges entre élus:



Violences faites aux élus: ce que le Gouvernement a déjà fait

Depuis 2017, nous agissons pour mieux protéger nos élus

○ **Loi « Engagement et proximité » portée par Sébastien Lecornu en 2019:** obligation de **souscrire une garantie** couvrant le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui en résultent.

- Compensation du coût de souscription pour les communes de -3500 habitants, en fonction d'un barème

○ **Plusieurs instructions du garde des Sceaux** pour une **politique pénale ferme** face aux violences aux élus :

- **Circulaire du 6 novembre 2019** demandant aux parquets la mise en œuvre d'une politique pénale ferme en répression des actes commis contre les élus

- **Circulaire du 7 septembre 2020** réaffirmant l'importance d'une politique pénale ferme, le renforcement du suivi judiciaire des affaires pénales commises au préjudice des élus, et leur information systématique.

- **Circulaire du 15 décembre 2020** relative à la mise en œuvre de la justice de proximité visant notamment le renforcement du dialogue institutionnel des parquets avec les maires et la mise en œuvre de dispositifs partenariaux.

- **Dépêche du 6 mai 2021** appelant les parquets généraux à faire remonter des rapports d'analyse des infractions commises à l'encontre des élus

- **Circulaire du 20 septembre 2022** de politique pénale générale insistant sur le renforcement des échanges avec les élus et à mettre en œuvre les dispositifs et protocoles déjà déployés par certains parquets.



- **Circulaire du 18 mars 2023** sur le traitement judiciaire des manifestations, réaffirmant en outre la nécessité d'une réponse pénale ferme et rapide pour les atteintes à l'égard des élus.

○ **Loi résultant de la proposition de la sénatrice Nathalie Delattre fin 2022** visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir, au pénal les élus victimes.

Violences faites aux élus: ce que le Gouvernement a déjà fait



○ **Mise en place du Centre d'analyse et de lutte des atteintes aux élus (CALAE) par Dominique Faure en avril 2023:**

- Composé de différents services du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et du ministère de la Justice: Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), Direction générale de la police nationale (DGPn), Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR), Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), Direction générale des collectivités locales (DGCL), Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)

- Il aura pour mission de:

- Compiler les données qui remontent des préfets et des forces de sécurité intérieure, les analyser et les restituer (**publication d'un rapport annuel**)
- Favoriser **l'anticipation** et **l'adaptation** de la réponse opérationnelle
- Assurer **le suivi des situations individuelles** et vérifier la mise en place locale de mesures adaptées

Mise en oeuvre d'un « pack sécurité » :

- **SIGNALER** - Mobilisation de la plateforme **PHAROS** pour signaler et judiciaireiser les contenus haineux en ligne
- **ÉVALUER** - Création d'un réseau de **3400 référents « Violences aux élus »** au sein de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale, et rappel de la doctrine « 1 atteinte = 1 évaluation »
- **PROTÉGER** - Mise en place de **mesures de protection physique** après évaluation et renforcement du dispositif « **Alarme élu** » **appuyé sur SIP/PEGASE** pour prioriser les interventions des forces de sécurité en cas d'appel au 17 par un élu
- **SANCTIONNER** - Renforcement des sanctions pénales pour **augmenter le quantum de la peine** jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et 150.000 € d'amende pour une incapacité totale de travail (ITT) de plus 8 jours avec un minimum de 5 ans encourus quelle que soit l'ITT

12 nouvelles mesures pour la sécurité de nos élus

Un ensemble de mesures complémentaires pour aller encore plus loin en faveur de la protection des élus.

Suite à de nombreux échanges avec l'ensemble des acteurs concernés, le Gouvernement a pris la décision de déployer de nouvelles mesures pour garantir aux élus, premiers défenseurs de la République, des conditions d'exercice saines autour de 4 volets.

1. Mieux accompagner les élus

#1 Renforcement de la protection fonctionnelle:

- Rendre automatique le bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de menaces, d'outrages ou de violences, sauf avis contraire du conseil municipal dans un délai de trois mois. Elle est aujourd'hui accordée par une délibération en conseil municipal.
- Permettre à l'État d'accorder la protection fonctionnelle directement quand l'élu agit en qualité d'agent de ce dernier.
- Étendre le périmètre de la protection fonctionnelle aux élus des communautés de communes.

#2 Mise en place d'un dispositif d'appui psychologique:

- Offrir un appui psychologique aux élus victimes de violences ainsi qu'à leurs proches à travers la création d'un guichet s'appuyant sur les associations d'aides aux victimes. L'élu ou ses proches pourraient ainsi le solliciter pour bénéficier d'un accompagnement psychologique.

#3 Prise en charge les frais de procédure et d'assurance

- Réduire le reste à charge supporté par les élus à l'occasion d'une procédure judiciaire faisant suite à des menaces, outrages ou violences grâce, par exemple, à un rehaussement du plafond des dépenses prises en charge dans le cadre des polices souscrites par les collectivités ou à l'accompagnement dans une négociation pour obtenir une offre assurantielle plus couvrante
- Augmenter le seuil de population pour la prise en charge par l'État des frais d'assurance des communes à 10 000 habitants (contre 3 500 aujourd'hui).

12 nouvelles mesures pour la sécurité de nos élus



12 nouvelles mesures pour la sécurité de nos élus

12 nouvelles mesures pour la sécurité de nos élus

2. Mieux protéger les élus

#4 Mise en place de mesures de sécurisation physique

- Évaluer après chaque atteinte la situation et mettre en place des sécurisations dynamiques ou statiques en fonction du niveau de menaces et de risques.
- Favoriser le déploiement de boutons d'appel permettant aux élus menacés ou agressés de se signaler rapidement et d'être géolocalisés à travers une campagne de sensibilisation et de communication autour de plusieurs dispositifs.

#5 Mise en place de mesures de sécurisation ponctuelles des locaux

- Prise en charge d'une partie des dépenses exposées par les collectivités ou les élus pour mettre en place des mesures de sécurisation physique ponctuelle des locaux (alarmes, vidéosurveillances, systèmes de sécurité autour de la mairie, etc.)

#6 Renforcement de la vidéosurveillance

- Déployer ponctuellement des caméras de voie publique aux abords des sites menacés pour favoriser l'identification des auteurs. Les caméras seraient mises à disposition auprès des services de police et de gendarmerie, qui pourraient les déployer au besoin dans le cadre de la procédure judiciaire.

3. Mieux sanctionner les agresseurs des élus

#7 Renforcement des sanctions

- Aligner les sanctions des agresseurs des élus sur celles concernant les agressions des personnels en uniforme (policiers, gendarmes, sapeur-pompiers, etc.). À savoir, jusqu'à 7 ans de prison et 100 000 euros d'amende (contre 5 ans et 75 000 euros aujourd'hui).
- Créer une circonstance aggravante pour les cas de harcèlement contre les élus locaux.

#8 Accélération des délais judiciaires

- Raccourcir les délais d'enquête et de jugement pour assurer une réponse pénale ferme rapidement en cas de violences faites à un élu, en mettant en place des filières d'urgence dans les juridictions grâce à une instruction du ministère de la Justice.

#9 Meilleure information des élus sur le traitement judiciaire

- Assurer l'information systématique des maires, en cas de classement sans suite, sur les motifs du classement par l'intermédiaire, par exemple, des référents institués dans les tribunaux judiciaires.

4. Mieux communiquer entre les élus et la justice

#10 Élaboration d'un protocole entre les associations de maires et le Procureur de la République

- Renforcer les liens entre les maires et les parquets en précisant, par protocole, les modalités de communication et d'information entre eux : échanges, informations réciproques, communication, actions de formation, mise en œuvre de projets communs, modalités de traitement des plaintes, etc.

#11 Mise en place de formations croisées

- Favoriser la connaissance de l'univers judiciaire par les maires et des collectivités territoriales par les magistrats grâce à la mise en place de modules en formation initiale (à l'ENM) et continue pour les magistrats relatifs aux collectivités territoriales et aux relations avec les élus et de modules de formation à l'organisation de l'institution judiciaire pour les élus locaux.

#12 Facilitation de la communication du Procureur de la République envers les élus locaux

- Favoriser la diffusion d'informations relatives à la politique pénale auprès des administrés des communes et des décisions rendues en matière de violences faites aux élus en prévoyant la possibilité d'un espace de communication dédié au Procureur de la République dans les bulletins municipaux.



Bureau du contrôle de la
légalité et du conseil aux
collectivités

DÉMOCRATIE LOCALE

Protection fonctionnelle des élus locaux

1. Généralités sur la protection fonctionnelle des élus

Les élus locaux bénéficient d'un régime de protection qui s'apparente à la protection fonctionnelle des agents publics. Cette protection est organisée notamment par les articles [L.2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#) pour les élus municipaux¹.

Ce dispositif répond 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 (article L. 2123-35 du CGCT),
- 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 (article L. 2123-34 du CGCT).

La collectivité est donc tenue de protéger les élus contre les violences, menaces, diffamations, injures ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions², et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

2. La demande de protection fonctionnelle

2.1. le délai pour formuler une demande

Le juge administratif a rappelé qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux fonctionnaires un délai pour demander la protection fonctionnelle prévue par les dispositions de l'article L. 134-1 et suivants du code général de la fonction publique, ni ne leur interdit de demander, sur le fondement de ces dispositions, la prise en charge par l'État de frais liés à une procédure, postérieurement au jugement ayant clos cette procédure³.

La même logique vaut pour la protection fonctionnelle des élus, le ministre de l'intérieur considérant que « *cette protection organisée par les dispositions de l'article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, bénéficie à tous les agents publics, titulaires ou non, et concerne également les élus locaux* »⁴.

1 Les articles L. 3123-28, L. 3123-29, L. 4135-28 et L. 4135-29 du CGCT s'appliquent aux élus des conseils départementaux et régionaux

2 CE, 12 mars 2010, n° 308974 (Lebon)

3 CE, 9 décembre 2009, n° 312483

4 Voir notamment : [QE au Sénat n°04031, réponse publiée au JO Sénat du 11 avril 2013](#)

2.2. la possibilité de solliciter la protection fonctionnelle pour plusieurs atteintes

Il est possible de solliciter (et d'octroyer) la protection fonctionnelle pour plusieurs atteintes, à condition que l'élu concerné ait initié une procédure pour ces différentes atteintes.

En effet, même si la collectivité est en situation de compétence liée, l'octroi de la protection fonctionnelle n'est pas automatique puisqu'elle nécessite une instruction obligatoire de la situation, lui permettant de vérifier que l'élu est soit poursuivi soit qu'il a initié une procédure en tant que victime d'attaques et que, dans tous les cas, il n'a pas commis de faute personnelle détachable de ses fonctions (voir infra 4.2 sur la notion de faute détachable).

2.3. L'absence de formalisme

Le juge administratif a confirmé que la commune peut légalement accorder sa protection sans qu'une demande écrite formalisée lui soit adressée par le bénéficiaire⁵.

2.4. Le champ d'application des élus bénéficiaires de la protection fonctionnelle est limité, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge

Les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT définissent le champ d'application de la protection fonctionnelle en visant expressément le maire et les élus, le suppléant ou ayant reçu une délégation. Ce régime de protection a par ailleurs été étendu aux conjoints, enfants et ascendants directs de ces élus (alinéa 3 de l'article L. 2123-35 du CGCT).

Les autres élus (conseillers municipaux sans délégation) sont écartés du dispositif prévu par la loi⁶ et le juge administratif ne s'est pas prononcé sur la question de savoir si le principe général du droit reconnaissant un droit à la protection fonctionnelle pour tout agent public concerne également tout élu⁷.

3. Modalités d'octroi de la protection fonctionnelle

3.1. La décision octroyant la protection fonctionnelle à un élu municipal relève de la compétence exclusive du conseil municipal

L'organe délibérant est seul compétent pour se prononcer sur une demande de protection fonctionnelle, par l'adoption d'une délibération spécifique. Ses membres sont informés de la procédure et notamment des frais qui seront pris en charge dans le cadre de cette dernière et qui devront, de surcroît, être inscrits au budget de la commune.

Par ailleurs, en l'absence de textes fixant des mentions obligatoires pour ce type de décision, il appartient à l'organe délibérant d'être le plus précis quant aux remboursements pris en charge. Il paraît également nécessaire de mentionner l'identité de l'élu auquel la délibération octroie la protection fonctionnelle, au titre du droit d'information des habitants de la commune (L. 2141-1 du CGCT) et des membres du conseil municipal (L. 2121-13 du CGCT).

Cette mention doit aussi permettre de vérifier le respect des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT visant à interdire la participation aux délibérations des conseillers personnellement intéressés à l'affaire qui en fait l'objet (voir ci-après).

3.2. Un conseiller intéressé ne peut pas participer aux débats et aux votes qui le concernent

S'il est acquis que la décision accordant la protection fonctionnelle à un élu relève de la compétence exclusive du conseil municipal, il y a lieu d'être particulièrement vigilant à la composition de l'assemblée délibérante lorsqu'elle statue sur une demande de protection fonctionnelle.

⁵ CE, 8 juillet 2020, n° 427002

⁶ Voir en ce sens : [rapport n° 12, tome 1](#), déposé le 2 octobre 2019 sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

⁷ Voir en ce sens : [QE n° 20743 du 25 juin 2019; réponse publiée au JOAN le 30 juin 2020 p.4590](#)

Les élus qui ont sollicité cette protection ne doivent participer à aucune des délibérations portant sur leur demande (article L. 2131-11 CGCT). Le fait pour des élus de participer à une délibération leur accordant la protection fonctionnelle est en effet susceptible de revêtir une qualification pénale, notamment de prise illégale d'intérêts ou de détournement de fonds publics.

Le juge administratif a déjà autorisé un maire à être présent lors de la séance du conseil municipal lui accordant la protection fonctionnelle dès-lors qu'il n'était pas le rapporteur de la décision, qu'il n'a pas pris part au vote et qu'il n'est pas attesté qu'il a exercé une influence sur le vote⁸. Toutefois, bien que la seule présence de l'élu lors des débats et vote ne suffise pas à démontrer qu'il a exercé une influence sur le sens de la délibération, l'absence d'information sur la teneur des échanges et l'unanimité du vote peuvent par exemple constituer un faisceau d'indices rendant probable le fait que la présence du conseiller ait pu influencer le conseil municipal⁹.

De façon générale, il est donc préconisé que l'élu concerné fasse usage de la procédure de déport ce qui permettra également d'écartier tout risque de délit de prise illégale d'intérêts.

4. L'appréciation de la demande de protection fonctionnelle

4.1. Un refus ne peut reposer que sur un motif d'intérêt général

Un refus d'octroyer la protection fonctionnelle rendu de manière explicite doit être motivé en droit et en fait et comporter la mention des voies et délais de recours. A ainsi été jugé qu'une décision refusant l'octroi de la protection fonctionnelle était « *insuffisamment motivée, en ce qu'elle ne permet pas à l'agent de comprendre, à sa seule lecture, les raisons pour lesquelles sa demande de protection fonctionnelle a été rejetée.* »¹⁰

Dès lors que les conditions légales sont réunies, la protection fonctionnelle présente un caractère impératif et ne peut être refusée que pour des motifs d'intérêt général dûment justifiés¹¹. A défaut, un refus de protection ne reposant sur aucun motif d'intérêt général est illégal et cette illégalité engage la responsabilité de l'administration¹².

La notion d'intérêt général est interprétée strictement par la jurisprudence administrative qui a par exemple refusé de retenir comme motif de refus, le souci d'appliquer une politique d'apaisement à la suite d'une longue grève¹³, ou encore la circonstance que l'agent ne s'acquittait pas de ses fonctions de manière satisfaisante¹⁴.

4.2. Le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions

L'administration est tenue d'accorder la protection, sans nécessairement attendre l'issue de la procédure pénale ou disciplinaire¹⁵, s'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée l'administration disposait d'éléments permettant de regarder les faits dont il s'agit comme présentant le caractère de faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions¹⁶.

La faute de service et la faute personnelle se distinguent de la façon suivante :

- faute de service : faute commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire pendant le service, avec les moyens du service, et en dehors de tout intérêt personnel¹⁷. L'infraction qui en résulte n'a pas le caractère de faute personnelle.

8 CAA de Paris, 12 juin 2018, n° 16PA03592

9 Voir en ce sens : CAA de Douai, 24 mai 2017, n°14DA00805, Lebon

10 TA Cergy-Pontoise, 5 avril 2016, n° 1501441

11 CE, 14 février 1975, Sieur Teitgen

12 CE, 17 mai 1995, n° 141635

13 CE, 16 décembre 1977, n° 04344

14 CE, 24 juin 1977, n° 93480, n° 93481 et n° 93482

15 [QE n°3587 du 28 août 2007, réponse publiée au JOAN du 13 novembre 2007](#) à la : « *L'administration « n'est pas tenue par l'analyse du juge pénal sur ce point car la recherche de l'existence éventuelle d'une faute personnelle de l'agent ressort de sa seule compétence, sous le contrôle du juge administratif. Pour déceler l'existence éventuelle de cette faute, l'administration examine les éléments dont elle dispose à la date à laquelle la demande lui est présentée.* »

16 CE, 12 février 2003, n° 238969

17 TC, 19 octobre 1998, Préfet du Tarn

- faute personnelle : faute commise par l'agent en dehors du service, ou pendant le service si elle est tellement incompatible avec le service public ou les « *pratiques administratives normales* » qu'elle revêt une particulière gravité ou révèle la personnalité de son auteur et les préoccupations d'ordre privé qui l'animent¹⁸.

La notion de faute « détachable/personnelle » de l'exercice des fonctions a été précisée par le juge administratif dans une décision du 30 décembre 2015 par laquelle le Conseil d'État a retenu trois critères alternatifs pour exclure le bénéfice de la protection fonctionnelle¹⁹ :

- la poursuite par l'intéressé d'un mobile d'ordre privé ;
- un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;
- des faits qui, par leur nature ou les conditions dans lesquelles ils ont été commis, sont d'une particulière gravité²⁰.

En revanche, le Conseil d'État a précisé dans cette même affaire que « *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 bénéfice du droit à la protection fonctionnelle soit refusé au maire qui en fait la demande.* »²¹.

4.3. Le risque d'une procédure pénale pour détournement de fonds publics en cas d'octroi de protection fonctionnelle à un élu poursuivi pour prise illégale d'intérêts ou favoritisme

Dans un arrêt rendu le 8 mars 2023, la Cour de cassation indique que « *les infractions de prise illégale d'intérêts sont détachables des mandats et fonctions publics exercés par leur auteur* ». Elle ajoute que « *la circonstance que [le maire], qui a sollicité l'octroi de la protection fonctionnelle et a bénéficié des fonds versés par la commune au titre de celle-ci, n'a pas pris part aux délibérations du conseil municipal l'ayant octroyée, n'était pas en soi de nature à exclure l'existence d'indices de la commission par l'intéressé des délits de détournement de fonds public et de recel de cette infraction* »²².

Cette jurisprudence confirme un autre arrêt rendu en 2012 en matière de favoritisme²³.

Ainsi, en cas de prise illégale d'intérêts ou de favoritisme (et de façon plus générale, chaque fois qu'un élu est poursuivi pour un manquement au devoir de probité), il existe une sorte de présomption de faute détachable du service et l'élu poursuivi ne peut bénéficier de la protection fonctionnelle, sous peine de se rendre coupable de détournement de fonds publics.

5. Les conséquences de l'octroi de la protection fonctionnelle

5.1. Les formes de la protection fonctionnelle

La forme que doit revêtir la protection fonctionnelle est laissée à l'appréciation de la collectivité (prise en charge des frais de justice, assistance juridique, protection administrative, réparation, communication dans la presse, publication d'un droit de réponse, etc.)²⁴.

En cas d'octroi, l'administration est tenue d'indiquer les modalités selon lesquelles elle accorde sa protection.

18 TC, 14 décembre 1925, Navarro ; CE, 21 avril 1937, Melle Quesnel ; CE, 28 décembre 2001, Valette

19 CE, 30 décembre 2015, Cne de Roquebrune-sur-Argens, n° 391800

20 Exemples : CE, 9 octobre 1974, Commune de Lusignan (cas d'un agent d'un centre de secours qui, dans l'exercice de ses fonctions, a emprunté et de conduit un véhicule privé, sous l'empire d'un état alcoolique, pour transporter un malade) ; CE, 18 juin 1953, Caisse nationale des marchés de l'État (détournement de fonds ou délivrance d'attestations de complaisance)

21 Dans le même sens : le Conseil d'État considère que « *doivent être regardés comme des éléments pouvant donner lieu à cette protection les frais exposés en relation directe avec une plainte déposée à l'encontre du fonctionnaire ou de l'ancien fonctionnaire, alors même que cette plainte aboutit ultérieurement à une décision de classement sans suite.* » (CE, 20 avril 2011, n° 332255)

22 Cour de cassation, chambre criminelle, 8 mars 2023, n° 22-82.229

23 Cour de cassation, chambre criminelle, 22 février 2012, n° 11-81476

24 CE, 12 octobre 2009, n° 321444

Toutefois, le juge administratif exerce un contrôle sur le choix de ces modalités. Le Conseil d'État a ainsi rappelé qu'« *il appartient dans chaque cas à la collectivité publique d'apprécier, sous le contrôle du juge et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la question posée au juge et du caractère éventuellement manifestement dépourvu de chances de succès des poursuites entreprises, les modalités appropriées à l'objectif poursuivi* »²⁵. Ainsi, une mesure inadaptée de la collectivité à une demande de protection peut non seulement être assimilée à une décision de rejet mais également à engager la responsabilité de l'administration pour faute²⁶.

La forme la plus courante demeure la prise en charge des frais d'avocat dont le choix relève de l' élu concerné, étant précisé que les honoraires peuvent être encadrés :

- soit par une convention entre l'autorité publique et l'avocat ;
- soit par le juge administratif qui, saisi par l'autorité publique, serait chargé d'apprécier le caractère manifestement excessif des honoraires au regard, notamment, des pratiques tarifaires généralement observées dans la profession ou des prestations effectivement accomplies pour le compte de son client²⁷.

5.2. Le caractère potentiellement rétroactif de la protection fonctionnelle

La circulaire DGFAP B8 n°2158 relative à la protection fonctionnelle des agents de l'État indique que « *le simple fait que la demande de protection ou de garantie civile survienne bien après l'attaque ou le déclenchement du procès civil ou pénal contre l'agent ne suffit pas à justifier un refus d'accorder la protection, sauf si la demande est présentée si tardivement par l'agent que l'administration se trouve dans l'incapacité de mettre en œuvre l'une ou l'autre* ».

Cette même circulaire précise que l'agent victime, « *s'il n'a pas bénéficié de l'avance de frais [...] bénéficie du remboursement (des frais) par son administration* ».

Comme vu précédemment (voir supra 2.1), la même logique vaut pour la protection fonctionnelle des élus, raison pour laquelle, l'octroi de cette protection peut avoir une portée rétroactive.

Ainsi, la délibération octroyant la prise en charge peut produire des effets aussi bien pour des dépenses déjà réalisées que pour des dépenses à venir. En d'autres termes, l'octroi d'une protection fonctionnelle peut donc englober à titre rétroactif les frais de procédure engagés par l' élu, charge alors à la commune de rembourser les frais.

5.3. Le renforcement de l'arsenal législatif pour protéger les élus

La loi dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019²⁸ a renforcé la protection fonctionnelle des élus locaux :

- en introduisant, aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du CGCT, une obligation pour l'ensemble des communes, de contracter une assurance destinée à couvrir tous les coûts financiers engendrés par l'octroi de la protection fonctionnelle ;
- en prévoyant un mécanisme de compensation financière par l'État des frais engagés par les communes de moins de 3 500 habitants pour couvrir les frais en résultant.

Plus récemment, la loi du 24 janvier 2023 permet désormais aux associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression.

Ces dispositions sont complétées par le plan national de prévention et de lutte contre les violences aux élus, présenté en juillet 2023 qui a pour objectif de renforcer la sécurité des élus en leur apportant un soutien fort dans toutes les étapes qu'ils peuvent rencontrer en cas d'atteintes²⁹.

Enfin, un nouveau renforcement législatif de la protection des élus est attendu à travers la proposition de loi relative à la sécurité des élus locaux et à la protection des maires³⁰.

25 CE, 31 mars 2010, n° 318710

26 CAA Lyon, 3 avril 2001, n° 98LY00960

27 CE, 2 avril 2003, n° 249805 (Lebon) ; TC, 13 septembre 2021, n° C4226 (sur la compétence du juge administratif pour apprécier les termes d'une convention d'honoraires entre une collectivité et un avocat)

28 Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

29 <https://www.gouvernement.fr/actualite/plan-national-de-prevention-et-de-lutte-contre-les-violences-aux-elus>

30 [Proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires](#) déposé au Sénat le 26 mai 2023

Violence envers les élus locaux : l'Assemblée vote une série de mesures de protection

L'adoption du projet de loi constitue un prélude au chantier plus large d'une meilleure valorisation de l'engagement au service de la démocratie locale, dans une période où une crise des vocations se fait ressentir.

Le Monde avec AFP

Publié le 07 février 2024 à 06h20, modifié le 07 février 2024 à 20h12

Insultes, menaces, dégradations et parfois agressions physiques : les députés ont énuméré dans l'hémicycle, mardi 6 février, la palette des violences subies par les élus locaux, avant d'adopter, mercredi 7 février en première lecture, un texte visant à mieux les protéger, qui durcit les sanctions pénales prévues contre les auteurs.

Cette proposition de loi, venue du Sénat, a été adoptée par l'Assemblée nationale à une large majorité. « *C'est le refus du fatalisme, de la banalisation et de l'impunité* » et « *un message de reconnaissance envers les maires et les élus locaux* », s'est réjouie la rapporteuse du texte, Violette Spillebout (Renaissance). Après les retouches de l'Assemblée, les deux chambres vont désormais devoir s'entendre sur une version commune.

L'une des mesures phares du texte est l'alignement des sanctions prévues, en cas de violence contre des élus locaux, sur celles prévues pour des violences à l'encontre de dépositaires de l'autorité publique, comme les policiers. Une « *surenchère pénale* » inutile, a protesté La France insoumise (LFI), seul groupe à voter contre le texte. Tous les autres groupes politiques y ont apporté leur soutien, y compris le Rassemblement national (RN), malgré sa « *déception* » face à des sanctions jugées insuffisantes.

Le texte crée aussi une peine de travail d'intérêt général en cas d'injures publiques contre des personnes dépositaires de l'autorité publique et les élus locaux (mesure soutenue par LFI), une mesure étendue par les députés aux outrages et à la diffamation. Une circonstance aggravante a par ailleurs été prévue pour les cas de harcèlement, dont le cyberharcèlement, lorsque la victime est titulaire d'un mandat électif.

Allongement des délais de prescription

Malgré des critiques, les députés ont aussi validé l'allongement, de trois mois à un an, des délais de prescription en cas d'injures et de diffamation publique quand elles visent un élu ou un candidat à un mandat.

Ces délits sont prévus dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse, et des députés ont, comme le gouvernement, exprimé leurs réticences à toucher à ce texte emblématique pour ces seuls cas. Les élus « *sont bien plus largement exposés* » que les particuliers, a défendu Violette Spillebout, qui note que la prescription étendue à un an existait déjà pour des particuliers injuriés ou diffamés « *en raison de leur origine, de leur religion ou de leur genre* ».

L'Assemblée a par ailleurs donné son accord à la création d'une circonstance aggravante quand des atteintes à la vie privée d'un candidat à un mandat local sont commises pendant une campagne.

Parmi les autres mesures votées figure l'octroi rendu automatique de la protection fonctionnelle aux maires et aux élus municipaux ayant un mandat exécutif, quand ils sont victimes d'agressions ou d'injures. Face à l'impossibilité pour des parlementaires de créer des dépenses publiques, Violette Spillebout en a appelé au gouvernement pour pouvoir étendre ultérieurement à tous les élus locaux cette prise en charge de mesures de protection et d'assistance.

Le texte sénatorial ne vise pas à faire des élus « *des privilégiés* » mais à mieux les protéger, a plaidé Violette Spillebout. En commission, la députée du Nord avait confié avoir été elle-même confrontée « *à la menace de diffuser des photos pornographiques* » pendant la dernière campagne municipale à Lille.

« Créer un véritable choc d'attractivité »

Lors des discussions, les députés ont évoqué l'agression récente d'un adjoint au maire en Seine-Maritime, pour une place de parking. Et rappelé l'incendie volontaire du domicile [du maire de Saint-Brevin-les-Pins](#) (Loire-Atlantique) et l'attaque à la voiture bélier du domicile de celui de L'Hay-les-Roses (Val-de-Marne), qui avaient marqué les esprits l'an dernier.

Au-delà de ces mesures sur la sécurité, des députés de tous les bancs ont appelé à une plus vaste réforme du statut de l'élu local, pour faire face à la crise des vocations qui plombe la démocratie locale. M^{me} Spillebout a dit avoir déposé une proposition de loi avec le député communiste de Seine-Maritime Sébastien Jumel, espérant qu'elle puisse être examinée à la fin de mars à l'Assemblée, lors d'un créneau consacré à des textes transpartisans.

Leur texte vise à « *créer un véritable choc d'attractivité* ». Il s'inspire d'un rapport que les deux élus ont récemment corédigé, et sur lequel le premier ministre, Gabriel Attal, a dit vouloir s'appuyer pour « *mettre en place un véritable statut de l'élu local* ».

Ils y proposent, parmi d'autres mesures, l'instauration d'« *une indemnité d'engagement citoyen* » pour tous les conseillers municipaux, l'allongement de la durée maximale du congé de formation des élus locaux et l'inscription des élus ayant conservé un emploi salarié sur la liste des salariés protégés, au même titre que les délégués syndicaux