

Loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux

Premiers éléments de débat, avec Samuel Dyens, associé, cabinet Goutal, Alibert & associés, maître de conférences associé à l'université

AJCT ■ La loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux était attendue par les élus locaux et leurs associations représentatives¹. Quelle appréciation générale portez-vous sur ce texte² ?

Samuel Dyens ■ Cette loi, issue d'une proposition parlementaire – faut-il le rappeler –, a pour objectif d'enrayer le phénomène récurrent et inquiétant des agressions dont les élus locaux sont victimes. Donc tout ce qui peut contribuer à améliorer leur protection et leur prise en charge est à saluer.

Maintenant, au-delà des intentions et des bons sentiments, se pose la question de l'effectivité des dispositifs. Or, on constate qu'ont été utilisées les « vieilles recettes », dont l'efficacité reste toujours à démontrer. Je pense notamment à la technique des peines aggravées. La loi aligne les peines encourues pour les violences contre les élus sur celles commises à l'endroit des forces de l'ordre. En pratique, je ne suis pas convaincu de l'effet répressif de ce dispositif.

En revanche, l'article 222-14-5 du code pénal visant désormais spécifiquement « le titulaire d'un mandat électif public ou, dans la limite de six ans à compter de l'expiration du mandat, l'ancien titulaire d'un mandat électif public », cela signifie que ce régime de protection bénéficiera aussi à l'ancien élu, ce dont on peut se féliciter. Mais, il faut insister, ces dispositions votées ne garantissent pas leur mise en œuvre effective. Si elles ne sont pas prononcées par les tribunaux répressifs, ces sanctions aggravées n'auront eu qu'un effet « marketing ». Et les élus ont davantage besoin de réponses concrètes pour faire face aux agressions qu'ils connaissent que d'effets d'annonce.

À cet égard, le rapport que le gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, visant à recenser les actions menées pour lutter contre ces violences mais aussi – et surtout – établissant le bilan des suites données aux plaintes déposées par les élus auprès des services de police ou de gendarmerie pour les faits de violences dont ils sont victimes, sera particulièrement instructif.

AJCT ■ Outre le renforcement des sanctions, la loi souhaitait accélérer l'attribution de la protection fonctionnelle pour les élus locaux. Mission accomplie ?

S. D. ■ L'avenir le dira ! Effectivement, la loi organise une procédure qui doit conduire à un bénéfice plus rapide de la protection fonctionnelle. Pour résumer, l'élu en bénéficie, sauf décision contraire de l'organe délibérant dans un délai de quatre mois. Cette attribution automatique conditionnée de la protection fonctionnelle doit conduire à une accélération de la prise en charge.

Mais certaines modalités pratiques interrogent. Par exemple :

■ Comment assurer l'information de l'organe délibérant dans le délai de cinq jours prévu par la loi ? Une « simple » copie de la demande formulée par l'élu ? Une synthèse réalisée par les services ? Quels éléments d'information doivent y figurer ?

■ Autre interrogation, lorsque la demande est formulée par l'exécutif (maire, président), à quel moment désigner son suppléant ? Concomitamment ou préalablement ? Dès maintenant, en dehors de toute demande, ou simplement avant le dépôt de sa demande ?

Rien d'insurmontable en vérité, mais il s'agit de questions qui devront être réglées afin de ne pas créer du contentieux sur du contentieux. Enfin, si cela va sans le dire, cela ira mieux en le disant, cette procédure d'attribution automatique conditionnée ne concerne que les situations dans lesquelles la protection fonctionnelle est demandée en raison de violences, outrages ou menaces (CGCT, art. L. 2123-35 pour les communes, par exemple). La procédure reste inchangée lorsque la demande de l'élu porte sur une mise en cause pénale (délibération préalable de l'organe délibérant), ou lorsque la demande émane d'un agent public (décision préalable de l'autorité territoriale). Un regret toutefois à propos de la protection fonctionnelle. Que la loi ne se soit pas saisie de la question de l'attribution de la protection fonctionnelle aux élus lorsqu'est en cause le délit de « favoritisme » (C. pén., art. 432-14) ou de prise illégale d'intérêt (C. pén., art. 432-12) notamment. La levée des incertitudes liées à l'interprétation des arrêts de la Cour de cassation estimant que l'élu poursuivi pour de telles infractions, bénéficiant de la protection fonctionnelle de sa collectivité, est susceptible d'être poursuivi pour détournement de fonds publics³, était selon moi autrement plus urgente.

AJCT ■ Nous analyserons plus en détail dans nos colonnes l'ensemble de la loi et ses conséquences pratiques pour les élus locaux et leur collectivité. Toutefois, mettriez-vous en exergue une disposition en particulier ?

S. D. ■ Il y a beaucoup de dispositions en effet qui méritent une analyse approfondie. Mais j'attends avec impatience

(1) AJCT 2024. 133 ; AJDA 2024. 460.

(2) Une analyse détaillée de la loi sera publiée dans les colonnes de l'AJCT.

(3) Crim. 22 févr. 2012, n° 11-81.476, à propos de l'art. 432-14 c. pén. ; Crim. 8 mars 2023, n° 22-82.229, AJCT 2023. 433, obs. J. Lasserre Capdeville, à propos de l'art. 432-12 c. pén.



le rapport prévu à l'article 18 de la loi. Aux termes de cet article, le gouvernement doit remettre au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport sur l'opportunité d'élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle :

- (1°) à tous les élus locaux, y compris à ceux qui n'exercent pas de fonctions exécutives ainsi que
- (2°) aux conjoints, aux enfants et aux ascendants directs des conseillers départementaux et régionaux lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, de violences, de voies de fait, d'injures, de diffamations ou d'outrages.

Sans être grand devin, on ne voit pas bien ce qui pourrait justifier que l'on ne traite pas la « famille » des conseillers départementaux et régio-

naux de la même manière que celle des conseillers municipaux (CGCT, art. L. 2123-35, al. 6).

En revanche, la question de l'élargissement du bénéfice de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux, même à ceux qui n'exercent pas de fonction exécutive (donc membres de l'opposition compris) est plus délicate à trancher. Les juridictions du fond, malgré l'existence d'un principe général du droit⁴, refusent de leur en étendre le bénéfice. Si cette solution est logique du point de vue juridique, la loi fixant des conditions restrictives à l'attribution de la protection fonctionnelle pour les élus, elle peut interroger du point de vue de l'égalité de traitement.

C'est précisément sur ce point que j'attends les conclusions du rapport. Pourra-t-on justifier de l'existence d'une différence objective de situation entre les différentes catégories d'élus locaux pour maintenir l'état du droit actuel ? Ou cherchera-t-on à élargir la palette des bénéficiaires, au risque de générer tensions et contentieux lorsque, hypothèse purement théorique, la majorité refusera le bénéfice de la protection fonctionnelle à un élu de l'opposition ?

(4) CE 8 juin 2011, n° 312700, *Farré, Lebon avec les concl.* ; AJDA 2011. 1175 ; AJFP 2012. 87, note I. Crépin-Dehaene ; AJCT 2011. 571, obs. D. Krust.