

## PROTECTION FONCTIONNELLE : UN DROIT À GÉOMÉTRIE VARIABLE

À propos des décisions QPC n<sup>os</sup> 2024-1098, 2024-1106 et 2024-1107

par Samuel Dyens

Avocat associé, cabinet Goutal, Alibert & Associés, maître de conférences associé à l'université de Nîmes

**1<sup>re</sup> espèce : Cons. const. 4 juillet 2024, n° 2024-1098-QPC**

**2<sup>e</sup> espèce : Cons. const. 11 octobre 2024, n° 2024-1106-QPC**

**3<sup>e</sup> espèce : Cons. const. 11 octobre 2024, n° 2024-1107-QPC**

**Cons. const., 4 juill. 2024, n° 2024-1098 QPC**

« 6. Les dispositions contestées prévoient que les agents publics bénéficient également de cette protection lorsque, pour de tels faits, ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale. En revanche, en sont exclus les agents publics entendus sous le régime de l'audition libre à raison de mêmes faits.

7. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 avril 2016 mentionnée ci-dessus, qui est à l'origine de ces dispositions, que, en les adoptant, le législateur a entendu accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics mis en cause pénalement, y compris lorsqu'ils ne font pas l'objet de poursuites pénales, dans tous les cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat.

8. Or, l'article 61-1 du code de procédure pénale prévoit que la personne entendue librement a le droit d'être assistée au cours de son audition ou de sa confrontation par un avocat si l'infraction pour laquelle elle est entendue est un crime ou un délit puni d'une peine d'emprisonnement. Dès lors, la différence de traitement instituée par les dispositions contestées est sans rapport avec l'objet de la loi.

9. Par conséquent, ces dispositions méconnaissent le principe d'égalité devant la loi. Elles doivent donc être déclarées contraires à la Constitution ».

**Cons. const., 11 oct. 2024, n° 2024-1106 QPC**

11. Il en résulte une différence de traitement entre ces élus et les agents publics pour l'octroi de la protection fonctionnelle.

12. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 2000 mentionnée ci-dessus, qui est à l'origine des dispositions contestées, que, en les adoptant, le législateur a entendu permettre notamment au maire ou à l' élu le suppléant ou ayant reçu une délégation, compte tenu des risques de poursuites pénales auxquels les exposent ces fonctions, de bénéficier de la même protection fonctionnelle que celle accordée aux agents publics en cas de poursuites pénales.

13. Si, depuis la loi du 20 avril 2016 mentionnée ci-dessus, les agents publics bénéficient en outre d'une telle protection lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale, ils ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions. Compte tenu de cette différence de situation, le législateur n'était donc pas tenu de les soumettre aux mêmes règles de protection fonctionnelle.

14. Dès lors, s'il serait loisible au législateur d'étendre la protection fonctionnelle bénéficiant aux élus municipaux à d'autres actes de la procédure pénale, la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport direct avec l'objet de la loi.

15. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté ».

**Cons. const., 11 oct. 2024, n° 2024-1107 QPC**

« 6. En application des dispositions contestées de l'article L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales, la région est tenue d'accorder sa protection au président du conseil régional ou au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation, ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions, lorsqu'il 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. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux autres conseillers régionaux.

7. Il en résulte une différence de traitement entre ces élus pour l'octroi de la protection fonctionnelle.

8. Il ressort des travaux préparatoires que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu accorder le bénéfice de la protection aux conseillers régionaux exerçant des fonctions exécutives, compte tenu des risques de poursuites pénales auxquels les exposent ces fonctions.

9. Au regard de l'objet de ces dispositions, ces élus ne sont pas placés dans la même situation que les autres conseillers régionaux.

10. Le législateur a ainsi pu réserver le bénéfice de la protection fonctionnelle au président du conseil régional ou au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation, ainsi qu'à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions.

11. Dès lors, s'il serait loisible au législateur d'étendre la protection fonctionnelle à d'autres conseillers régionaux, la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport direct avec l'objet de la loi ».

**Observations :** Par les trois décisions QPC ici commentées, le Conseil constitutionnel vient apporter de nouvelles pièces à l'édifice du droit de la protection fonctionnelle des agents publics, aussi bien élus qu'agents *stricto sensu*. D'autant que les points tranchés par ces décisions alimentent régulièrement les questionnements et les chroniques juridiques<sup>1</sup>. Dans la première décision rendue (n° 2024-1098 QPC<sup>2</sup>), le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 134-4 du code général de la fonction publique (CGFP), qui réserve le bénéfice de la protection fonctionnelle, lorsque l'agent public fait l'objet de poursuites pénales à raison de ses fonctions, ainsi que lorsqu'il est placé sous le statut de témoin assisté, qu'il est placé en garde à vue ou qu'il se voit proposer une mesure de composition pénale. Il s'agissait de se prononcer sur la validité de l'exclusion du champ de la protection des situations dans lesquelles l'agent est entendu en audition libre. Dans la deuxième décision (n° 2024-1106 QPC<sup>3</sup>), la question était de savoir si les élus locaux, au visa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT), pouvaient bénéficier du même champ de protection que les agents publics, en cas de mise en cause pénale à raison de leurs fonctions, alors que ce texte en limite la portée pour les élus au seul cas de poursuites pénales strictement entendues. Enfin, dans la troisième décision (n° 2024-1107 QPC<sup>4</sup>), le juge constitutionnel devait se prononcer sur la validité des dispositions du CGCT qui limitent le bénéfice de la protection fonctionnelle aux seuls élus membres de l'exécutif (exécutifs eux-mêmes, suppléants de l'exécutif ou titulaires d'une délégation), excluant de fait les autres membres de l'assemblée délibérante. Si les agents publics sortent confortés par les décisions rendues, bénéficiant d'une extension – légitime et logique – de leur droit à protection fonctionnelle, tel n'est pas en revanche le cas des élus, dont le sort ne pourra être amélioré qu'avec l'intervention du législateur.

### Une extension du périmètre *ratione materiae* réservée aux agents publics

La question du champ d'application de la protection pénale des agents publics et des élus est essentielle. En effet, l'étape de la mise en cause pénale à laquelle la protection peut jouer conditionne souvent la capacité à défendre de manière efficace ses intérêts. L'absence de prise en charge de l'audition libre au titre de la protection fonctionnelle justifiait les QPC n°s 2024-1098 et 2024-1106. La réponse apportée par le juge constitutionnel à cette interrogation varie selon le public visé.

### Une restriction de la protection pénale censurée pour les agents publics

Dans la décision n° 2024-1098 QPC, le requérant soutenait que, en excluant du bénéfice de la protection fonctionnelle les agents publics qui sont entendus sous le régime de l'audition libre, ces dispositions institueraient une différence de traitement injustifiée entre ces agents et ceux entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou qui se voient proposer une mesure de composition pénale, qui bénéficient d'une telle protection. Différence qui méconnaîtrait ainsi le principe d'égalité devant la loi.

**Poursuites pénales** – La notion de « poursuites pénales », visée à l'article L. 134-4 du CGFP, ne pose (plus) guère de difficultés. En effet, le Conseil d'État avait jugé que l'agent public doit être regardé comme faisant l'objet de poursuites pénales « lorsque l'action publique pour l'application des peines a été mise en mouvement à son encontre »<sup>5</sup>. Précisant la portée, le conseiller Nicolas Boulouis, dans ses conclusions sur une décision *Portalis* du 14 mars 2008, donnait matière à cette notion en indiquant que le bénéfice de la protection fonctionnelle était conditionné à la mise en mouvement de

l'action publique<sup>6</sup>, ce qui couvre pour l'essentiel « la citation directe, le réquisitoire à fin d'informer et la plainte avec constitution de partie civile », et non pas les étapes antérieures « comme par exemple l'audition libre comme témoin ou même témoin assisté »<sup>7</sup>.

**Loi « Lebranchu »** – C'est précisément pour prendre en compte d'autres étapes de la procédure que celles liées au déclenchement de l'action publique que la loi « Lebranchu » a étendu le bénéfice de la protection pénale des agents<sup>8</sup>. Ainsi, et c'est le dernier état de l'article L. 134-4 du CGFP – issu de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires – la collectivité publique doit accorder sa protection non seulement à l'agent faisant l'objet de poursuites pénales, mais également à celui qui est entendu en qualité de témoin assisté, qui est placé en garde à vue ou qui se voit proposer une mesure de composition pénale. L'objectif de ces dispositions était clair. Il s'agissait de permettre à l'administration d'attribuer le bénéfice de la protection fonctionnelle dans le cadre de procédures judiciaires qui, sans constituer des poursuites pénales au sens strict, ont des conséquences parfois lourdes sur les droits de la défense des agents mis en cause. Pour cela, ces dispositions visaient à permettre à l'agent mis en cause de bénéficier de l'assistance d'un avocat. C'est ce qu'indiquait M<sup>me</sup> Descamps-Crosnier, rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, en rappelant que « ces compléments paraissent utiles dès lors qu'ils permettent à la personne mise en cause de bénéficier d'un avocat »<sup>9</sup>.

**Droit à l'assistance d'un avocat** – C'est bel et bien ce droit différencié à l'assistance d'un avocat qui a emporté la conviction du juge constitutionnel dans la décision n° 2024-1098 QPC. Constatant, ensuite du Conseil d'État dans sa décision de renvoi, que si les agents publics peuvent bénéficier d'une telle assistance lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale, ils en sont en revanche exclus lorsqu'ils sont entendus sous le régime de l'audition libre à raison de mêmes faits. Or, le juge constate qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 20 avril 2016 qu'en les adoptant le législateur a entendu accorder le bénéfice de la protection fonctionnelle aux agents publics mis en cause pénalement, y compris lorsqu'ils ne font pas l'objet de poursuites pénales, « dans tous les cas où leur est reconnu le droit à l'assistance d'un avocat »<sup>10</sup>.

(1) Not. S. Dyens, Loi Protection des élus locaux : *Citius, Altius, Fortius* ?, AJCT 2024. 293.

(2) Cons. const. 4 juill. 2024, n° 2024-1098 QPC, D. 2024. 1281 ; AJDA 2024. 1413 ; AJ pénal 2024. 391 et les obs..

(3) Cons. const. 11 oct. 2024, n° 2024-1106 QPC, *Cne d'Istres*, AJDA 2024. 1942.

(4) Cons. const. 11 oct. 2024, n° 2024-1107 QPC, AJDA 2024. 1942.

(5) CE 3 mai 2002, n° 239436, *La Poste, Lebon* ; AJFP 2002. 55.

(6) À la double condition qu'aucune faute personnelle n'ait été commise par l'intéressé et que les faits concernés aient un lien avec les fonctions que l'agent exerce.

(7) Concl. N. Boulouis sur CE 14 mars 2008, n° 283943, *Portalis*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2008. 559 ; *ibid.* 800, chron. J. Boucher et B. Bourgeois-Machureau ; AJFP 2008. 140 ; RFDA 2008. 482, concl. N. Boulouis ; *ibid.* 931, note B. Seiller, cité *in* commentaire de la décision n° 2024-1098 QPC ([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/20241098qpc/20241098qpc\\_ccc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20241098qpc/20241098qpc_ccc.pdf)).

(8) L. n° 2016-483 du 20 avr. 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, v. AJCT 2016. 291.

(9) Rapport Ass. nat., n° 3099, 1<sup>er</sup> oct. 2015.

Et il ressort précisément de l'article 61-1 du code de procédure pénale que la personne entendue en audition libre a le droit d'être assistée par un avocat. En conséquence, la différence de traitement ainsi instituée par les dispositions de la loi « Lebranchu », distinguant entre les étapes de la procédure ouvrant droit ou non à la protection fonctionnelle, au regard du droit reconnu par le code de procédure pénale d'être assisté d'un avocat, est contraire à la Constitution.

**Effet immédiat** – Le Conseil constitutionnel a reporté la date d'abrogation des dispositions censurées de l'article L. 134-4 du CGFP au 1<sup>er</sup> juillet 2025, afin de permettre au législateur de réaliser son œuvre correctrice. Toutefois, souhaitant que ce droit de la défense soit immédiatement effectif, le Conseil indique que « jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou jusqu'à la date de l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles, la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection à l'agent public entendu sous le régime de l'audition libre à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions »<sup>11</sup>.

### Une extension du périmètre de la protection pénale refusée aux élus locaux

La décision n° 2024-1106 QPC ne procède pas, pour les élus locaux, de la même logique libérale. Les arguments soulevés étaient sensiblement les mêmes. La commune requérante reprochait en effet aux dispositions de l'article L. 2123-34 du CGCT de n'accorder la protection fonctionnelle qu'à certains élus municipaux lorsque ces derniers font l'objet de poursuites pénales, sans étendre la protection aux actes de procédure intervenant au cours de l'enquête pénale. Selon elle, cette situation porterait non seulement atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), mais aussi instituerait une différence de traitement entre les élus et les agents publics, ces derniers bénéficiant désormais, on l'a vu, d'une protection élargie.

**Pas de PFRLR en matière de protection fonctionnelle** – Le Conseil écarte rapidement l'argument relatif à la prétendue violation d'un PFRLR. Le seul texte invoqué à l'appui de ce moyen – la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires<sup>12</sup> – ne saurait avoir donné naissance à un tel principe. Outre qu'il est le seul texte invoqué, la loi du 19 octobre 1946 organisait une protection restreinte des agents publics, insusceptible d'avoir généré une tradition républicaine avérée.

**Pas de violation du principe d'égalité devant la loi** – Plus sérieux était le moyen fondé sur la différence de traitement qui existe entre les élus locaux et les agents publics, ces derniers bénéficiant d'une pro-

tection pénale plus large, dès avant même la décision n° 2024-1098 QPC précitée. En effet, l'article L. 2123-34 du CGCT organise la protection pénale pour certains élus locaux faisant l'objet de « poursuites pénales », alors que la loi « Lebranchu » avait déjà étendu cette protection aux agents lorsqu'ils sont entendus en qualité de témoin assisté, placés en garde à vue ou se voient proposer une mesure de composition pénale, avant que la décision n° 2024-1098 QPC n'y intègre l'audition libre. Beaucoup de spécialistes s'attendaient à ce que le Conseil constitutionnel procède de la même manière pour les élus locaux. Tel n'a pas été le cas. Le juge constitutionnel a estimé en effet que les agents publics « ne se trouvent pas dans la même situation que les élus chargés d'administrer la commune, au regard notamment de la nature de leurs missions et des conditions d'exercice de leurs fonctions »<sup>13</sup>. Affirmation que d'aucuns jugeront péremptoire et difficile à admettre. Il peut être délicat, en première analyse, de distinguer entre élus et agents dans leur rapport au risque pénal ainsi que dans les conditions d'exercice de leurs missions. Ce d'autant que le maire, ou l'élu le suppléant ou ayant reçu délégation, agissant en qualité d'agent de l'État, bénéficie de la protection fonctionnelle élargie des agents publics. Il pourrait même être avancé que la situation des élus est plus « dangereuse » sur le plan pénal, à tout le moins en termes de mise en cause, que celle des agents.

**Pouvoir d'appréciation et de décision du législateur** – Telle n'a toutefois pas été la perception du juge constitutionnel. Probablement, ce dernier a fait preuve d'une réserve réelle vis-à-vis du pouvoir décisionnel du Parlement, rappelant régulièrement qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du législateur. Pour le dire autrement, si le Conseil constitutionnel a pu considérer que l'absence de protection fonctionnelle des agents publics pour la phase de l'audition n'était qu'un « oubli » du législateur – alors que son objectif en 2016 était de permettre la prise en charge des honoraires d'avocat exposés par l'agent pour assurer sa défense, même en l'absence de mise en mouvement de l'action publique – tel ne pouvait être le cas pour l'article L. 2123-34 du CGCT et les élus locaux, cette extension appelant nécessairement, selon lui, une intervention législative. C'est d'ailleurs ce qui ressort du considérant 14, lorsque le Conseil – validant la différence de situation établie entre agents et élus – indique qu'il « serait loisible au législateur d'étendre la protection fonctionnelle bénéficiant aux élus municipaux à d'autres actes de la procédure pénale »...

### Une extension du périmètre *ratione personae* renvoyée au législateur

Dans la troisième décision commentée (n° 2024-1107 QPC), le Conseil constitutionnel a été conduit à se prononcer sur une autre différence de traitement des élus locaux en termes de bénéfice de la protection fonctionnelle. Cette fois-ci entre élus locaux, et non pas entre agents publics et élus.

### Une différence de situation entre élus locaux confirmée

Question récurrente pour les praticiens, il s'agissait de savoir si la différence établie entre les élus locaux selon qu'ils appartiennent ou non à l'exécutif de leur collectivité afin de bénéficier de la protection fonctionnelle en cas de mise en cause pénale était conforme à la Constitution, et singulièrement au principe d'égalité devant la loi.

**Position établie du juge administratif** – La protection fonctionnelle est un dispositif qui, contrairement à son intitulé, n'a pas pour finalité – dans l'absolu – de préserver ses représentants (agents publics et élus), mais vise à assurer, au travers de la protection qui leur est conférée, « la continuité et le bon fonctionnement du ser-

(10) Cons. const. 4 juill. 2024, n° 2024-1098 QPC, préc., consid. 7.

(11) *Ibid.*, consid. 12.

(12) L. n° 46-2294 du 19 oct. 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

(13) Cons. const. 11 oct. 2024, n° 2024-1106 QPC, préc., consid. 13.

vice public » ; il n'a donc vocation à bénéficier qu'aux agents publics et aux élus qui exercent des « fonctions administratives »<sup>14</sup>. En somme, la protection fonctionnelle tend à protéger le fonctionnement de l'administration contre les atteintes dont elle peut être victime. Mais elle n'a pas pour objet de garantir tous les élus qui, faute de délégation, ne participent pas directement à ce fonctionnement. Ainsi, après avoir rappelé les contours du principe général du droit des agents publics à bénéficier de la protection fonctionnelle, le juge administratif a jugé que ce principe « n'implique pas que la protection fonctionnelle doive être accordée à ceux des élus qui, n'exerçant aucune fonction exécutive, ne sauraient, par suite, être regardés comme ayant, en raison de leur seule qualité de membres de l'organe délibérant de leur collectivité, la qualité d'agents publics »<sup>15</sup>. Le juge administratif a ainsi confirmé que les élus non compris dans l'une des catégories listées par le CGCT ne sont investis d'aucune fonction exécutive et ne sont alors pas en droit de bénéficier de la protection fonctionnelle, ni sur le fondement du CGCT, ni en vertu du principe général du droit des agents publics à la protection fonctionnelle.

**Revirement amorcé ?** – Pour autant, un arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) de Versailles est venu troubler un état du droit qui semblait fermement établi. En effet, la CAA de Versailles vient d'étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle à des élus ne bénéficiant d'aucune délégation du maire<sup>16</sup>. Et ce en des termes limpides, considérant qu'en vertu d'un principe général du droit à la protection fonctionnelle cette dernière « s'applique à tous les agents publics, quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions, notamment à l'ensemble des conseillers municipaux, même ceux n'ayant pas reçu de délégation du maire et n'exerçant en conséquence pas de fonction exécutive ». Au-delà de la question du périmètre *ratione personae*, cet arrêt pose en des termes originaux, indirectement, mais nécessairement, la question de la hiérarchie entre un texte législatif et un principe général du droit. Rappelons que ces principes, de valeur infralégislative, n'ont en principe pas vocation à venir contredire les termes et l'esprit de la loi<sup>17</sup>.

**Validation de la différence de traitement** – La décision n° 2024-1107 portait sur l'article L. 4135-28 du CGCT, relatif au droit à la protection fonctionnelle des élus régionaux. Mais l'identité des dispositions applicables aux élus municipaux et départementaux donne à cette décision une portée générale. Et, cette fois, sans surprise, le Conseil constitutionnel rejette la QPC, au motif que « compte tenu des risques de poursuites pénales » auxquels sont exposés le président du conseil régional, l'élu régional le suppléant ou l'élu bénéficiant d'une délégation dudit président, le législateur a « ainsi pu réserver le bénéfice de la protection fonctionnelle au président du conseil régional ou au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation, ainsi qu'à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions »<sup>18</sup>. Il est effectivement difficile de ne pas concevoir qu'un élu exerçant des fonctions exécutives, conduisant à une implication renforcée dans la gouvernance de la collectivité, voire à un usage d'un pouvoir décisionnel engageant aussi bien sa responsabilité propre que celle de la structure n'est pas dans la même situation – pour le dire pudiquement – vis-à-vis du risque pénal qu'un élu ne participant qu'aux réunions préparatoires et aux réunions de l'assemblée délibérante. Le Conseil constitutionnel s'est donc livré à une lecture orthodoxe des dispositions juridiques applicables en l'espèce ; ce qui n'interdit pas de réfléchir aux évolutions de ces mêmes dispositions qui pourraient être jugées utiles ou souhaitables.

### Vers une extension prochaine pour les élus non membres de l'exécutif ?

Au-delà de la décision commentée, une réflexion s'est amorcée quant à cette extension.

**« Appel du pied » du Conseil constitutionnel** – À l'instar de la décision n° 2024-1106 QPC, relative à la protection pénale des élus

locaux, le Conseil constitutionnel rappelle, implicitement, mais nécessairement, qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du législateur. C'est donc à ce dernier que revient le dernier mot sur ce point, sachant « qu'il [lui] serait loisible [...] d'étendre la protection fonctionnelle à d'autres conseillers régionaux »<sup>19</sup> et, partant, à d'autres élus locaux. Il est vrai que nous serions ici dans une appréciation de pure opportunité qu'il n'appartient pas au juge de porter.

**Une réflexion en cours** – Pour mémoire, il faut rappeler que le gouvernement devait remettre au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux, un rapport sur l'opportunité d'élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux, y compris à ceux qui n'exercent pas de fonctions exécutives ainsi qu'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. Autre élément ayant logiquement conduit le Conseil constitutionnel à s'en tenir, au cas d'espèce, à une lecture stricte des textes actuels.

**Interprétation restrictive de la Cour de cassation** – Même si cette question de l'extension de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux, y compris ceux qui ne participent pas à l'exercice de fonctions exécutives, est importante, l'essentiel sur ce sujet est peut-être ailleurs. En effet, les incertitudes liées à l'interprétation des arrêts de la Cour de cassation estimant que l'élu poursuivi pour « favoritisme »<sup>20</sup> ou pour prise illégale d'intérêt<sup>21</sup>, bénéficiant de la protection fonctionnelle de sa collectivité, est susceptible d'être poursuivi pour détournement de fonds publics<sup>22</sup>, sont autrement plus préjudiciables pour les acteurs publics. Espérons que le rapport de la commission Vigouroux, chargée de formuler des propositions et recommandations en vue d'améliorer la prévention du risque pénal et la protection des acteurs publics, intègre l'ensemble des questions existantes aujourd'hui quant au droit de la protection fonctionnelle, afin que les incantations politiques sur la nécessaire préservation des élus et des agents se traduisent en dispositifs concrets et effectifs.

(14) Concl. P. Collin sur CE 8 juin 2011, n° 312700, *Farré, Lebon* 270 avec les concl. ; AJDA 2011. 1175 ; AJFP 2012. 87, note I. Crépin-Dehaene ; AJCT 2011. 571, obs. D. Krust.

(15) CAA Nancy, 12 déc. 2019, n° 18NC02134, *Assoc. Anticor*, AJDA 2020. 1290, note S. Niquège ; AJFP 2020. 119, et les obs. ; pour un conseiller départemental, CAA Nancy, 23 févr. 2021, n° 19NC00851.

(16) CAA Versailles, 9 févr. 2024, n° 22VE01436, *Cne de Maurepas*, AJDA 2024. 1525, chron. A.-C. Le Gars ; JCP Adm. 2024, n° 16, 2112, concl. M. Frémont.

(17) CE, sect., 26 juin 1959, n° 92099, *Synd. général des ingénieurs-conseils, Lebon*.

(18) Cons. const. 11 oct. 2024, n° 2024-1107 QPC, consid. 10.

(19) *Ibid.*, consid. 11.

(20) C. pén., art. 432-14.

(21) C. pén., art. 432-12.

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