

La protection fonctionnelle des élus locaux à la lumière de la loi du 22 décembre 2025

L'exacerbation des violences et pressions à l'encontre des élus locaux, conjuguée à la judiciarisation croissante de la vie publique, a conduit ces dernières années à une profonde refonte de leur protection juridique.

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local, dans la continuité de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité des maires et des élus locaux, marque une évolution structurante du régime de la protection fonctionnelle. Elle en généralise le bénéfice, en harmonise les modalités procédurales et en précise les conditions d'octroi et de contrôle.

Cette réforme invite à revisiter le régime applicable, tant dans ses fondements que dans ses implications pratiques et contentieuses.

1. Fondements et construction de la protection fonctionnelle

La protection fonctionnelle trouve son origine dans les principes généraux du droit administratif relatifs à la responsabilité de la puissance publique.

Dès le XIX^e siècle, la distinction entre faute personnelle et faute de service, issue de la décision du Tribunal des conflits (TC, 30 juill. 1873, n° 00035, *Pelletier*), a structuré la répartition des responsabilités et posé les bases de la prise en charge par l'administration des conséquences dommageables d'actes accomplis dans l'exercice des fonctions.

La nuance introduite par le Tribunal des conflits (TC, 14 janv. 1935, n° 00820, *Thépaz*) selon laquelle une faute pénale n'est pas nécessairement détachable du service, irrigue encore aujourd'hui le régime de la protection fonctionnelle.

Le Conseil d'État a systématisé cette obligation de protection pour les agents publics (CE, Ass., 16 oct. 1970, n° 72409, *Époux Martin*) puis pour les élus locaux (CE, 5 mai 1971, n° 79990, *Gillet*), jugeant que la collectivité doit couvrir les condamnations civiles prononcées contre l'élu lorsque la faute n'est pas personnelle détachable.

La jurisprudence contemporaine précise que la détachabilité s'apprécie notamment au regard de la « *particulière gravité* » des faits ou de leur caractère « *incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques* » (CE, 30 déc. 2015, n° 391798). Ces critères constituent aujourd'hui le pivot du contrôle juridictionnel.

La protection est désormais codifiée à l'article L. 134-4 du Code général de la fonction publique, lequel consacre le droit de l'agent public à bénéficier, à raison de ses fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique.

2. L'extension du champ des bénéficiaires

Avant la réforme de 2025, la protection fonctionnelle bénéficiait avec certitude aux exécutifs locaux, maire, adjoints, présidents d'exécutifs départementaux ou régionaux, tandis que les autres membres des assemblées délibérantes se trouvaient dans une situation plus incertaine, dépendante d'interprétations jurisprudentielles variables (CAA Versailles, 9 févr. 2024, n° 22VE01436, *Commune de Maurepas*).

La loi du 22 décembre 2025 met fin à cette asymétrie.

L'article L. 2123-35 du Code général des collectivités territoriales dispose désormais :

« *Le maire et les autres membres du conseil municipal bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la commune.*
»

Des dispositions analogues figurent aux articles L. 3123-29, L. 4135-29, L. 7125-36 et L. 7227-37 du même code pour les assemblées départementales, régionales et les collectivités de Guyane et de Martinique.

L'extension porte non seulement sur les violences et menaces, mais également sur les injures, diffamations, outrages et toutes atteintes liées à l'exercice du mandat (Rapport AN n° 1603, 2025, p. 176). Elle bénéficie en outre, dans certains cas, à l'entourage familial immédiat de l'élu ainsi qu'aux ayants droit d'élus décédés dans ce contexte.

L'article L. 2123-35 du CGCT dispose ainsi (dispositions identiques pour le autres élus locaux aux articles L. 3123-29 (départements), L. 4135-29 (régions), L. 7125-36 (Guyane), et L. 7227-37 (Martinique)) :

« La commune est tenue de protéger le maire et les autres membres du conseil municipal 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.

Elle est également tenue de protéger le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, le concubin, les enfants et les ascendants directs des élus mentionnés au premier alinéa, lorsqu'ils sont victimes de menaces, violences ou outrages du fait des fonctions exercées par ces élus.

En cas de décès de l' élu consécutif à des faits mentionnés au présent article, la protection bénéficie à ses ayants droit. »

Cette généralisation répond à une insécurité jurisprudentielle soulignée par la doctrine. Elle consacre une lecture statutaire et non plus organique de la protection.

Toutefois, le rapport parlementaire précité souligne également le risque budgétaire inhérent à cette extension, évoquant la charge potentielle pour les collectivités territoriales et la nécessité d'un encadrement rigoureux des conditions d'octroi.

3. La procédure d'attribution

La réforme opère une distinction nette entre l' élu victime et l' élu mis en cause.

3.1. L' élu victime : automaticité et contrôle a posteriori

L'article L. 2123-35-1 du CGCT institue un mécanisme d'octroi automatique.

L' élu victime adresse une demande écrite à l'exécutif. Celui-ci dispose d'un délai de dix jours pour transmettre la demande et les pièces justificatives au préfet. La transmission constitue une formalité substantielle.

La protection est réputée acquise à compter de la réception du dossier par le représentant de l'État, sans délibération préalable du conseil municipal.

La délibération devient ainsi, non plus constitutive, mais éventuellement révocatoire.

Le maire informe immédiatement le conseil municipal de la demande et de sa transmission.

Le conseil municipal peut, dans un délai de quatre mois à compter de la notification, abroger la protection par délibération expresse et motivée. Ce mécanisme de contrôle a posteriori rapproche le régime des décisions créatrices de droits : à l'expiration du délai, la protection devient définitive, sauf fraude.

La circulaire interministérielle du 29 mai 2024 insiste sur la nécessité d'une « *réponse rapide et effective* », sur la traçabilité des dépenses et sur leur articulation avec les contrats d'assurance obligatoires issus de l'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

La jurisprudence illustre les limites de cette automaticité. La cour administrative d'appel de Versailles a jugé que la protection peut être refusée lorsque les faits révèlent un comportement « *incompatible avec les obligations attachées aux fonctions électives* » (CAA Versailles, 3 oct. 2025, n° 24VE00444). Même tenus en séance du conseil municipal, des propos « *excessifs et outranciers* » peuvent caractériser une faute personnelle détachable.

Elle rappelle également que la détachabilité ne saurait résulter de la seule existence de poursuites pénales et que la collectivité doit motiver précisément sa décision (CAA Versailles, 9 févr. 2024, n° 22VE01436).

3.2. L'élu mis en cause : maintien du filtre de la faute personnelle

Pour l'élu poursuivi à raison d'actes accomplis dans l'exercice du mandat, le régime demeure conditionnel.

La collectivité délibère sur la prise en charge des frais de défense et éventuelles condamnations. Elle doit apprécier si les faits relèvent du service ou s'ils constituent une faute personnelle détachable.

La distinction issue de la jurisprudence *Pelletier* (TC, 30 juill. 1873, préc.) demeure déterminante. Le juge exerce un contrôle substantiel sur cette qualification, en vérifiant si les faits révèlent des « *préoccupations d'ordre privé* », une « *particulière gravité* » ou un comportement « *incompatible* » avec les obligations de la fonction (CE, 30 déc. 2015, n° 391798).

La protection ne peut être accordée en présence d'une faute personnelle détachable (CE, 30 déc. 2015, préc. ; CAA Versailles, 3 oct. 2025, préc.).

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a validé la différence de traitement entre exécutifs et autres membres des assemblées, considérant qu'ils ne se trouvent pas dans une situation identique au regard du risque pénal inhérent à leurs fonctions (Cons. const., 11 oct. 2024, n° 2024-1106 QPC et n° 2024-1107 QPC) :

« 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. »*

La protection n'est donc pas automatique dans cette hypothèse. Elle procède d'un arbitrage encadré entre solidarité institutionnelle et responsabilité financière.

4. La protection des candidats

Le code électoral (art. L. 52-18-1 à L. 52-18-4) institue un régime spécifique au bénéfice des candidats.

Pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'au tour auquel il participe, le candidat peut bénéficier d'une prise en charge par l'État, notamment pour des dépenses de sécurité privée.

Ce bénéfice n'est pas automatique.

Le candidat doit saisir le préfet, justifier du dépôt d'une plainte et établir la réalité et l'intensité de la menace. Deux niveaux de menace sont prévus, avec un plafond de 15 000 € ou 75 000 €.

Le contrôle relève de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Ce régime hybride s'inspire du droit de la fonction publique tout en relevant du droit électoral.

5. Effectivité et responsabilité financière

L'extension du champ des bénéficiaires et l'automaticité partielle du dispositif imposent aux collectivités une doctrine interne rigoureuse : instruction formalisée, motivation précise, traçabilité budgétaire et articulation avec l'assurance obligatoire.

L'absence de diligence peut engager la responsabilité de la collectivité. A l'inverse, un octroi excessif ou insuffisamment fondé peut exposer les décideurs à un contrôle financier.

Le juge administratif demeure le garant de cet équilibre.

La réforme opère ainsi un alignement substantiel sur le régime des agents publics, tout en adaptant la protection aux spécificités de la fonction élective.

Aux collectivités désormais d'en assurer l'effectivité, sans renoncer à l'exigence de rigueur juridique et à la préservation des deniers publics.

Fait à Paris, le 26 février 2026

Delphine KRUST

Avocate à la Cour

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

delphine.krust@avocat.fr