

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article8720>

Assurance personnelle des élus locaux : points de vigilance en 10 questions-réponses

- Actualité -



Date de mise en ligne : lundi 7 septembre 2020

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous
droits réservés

Même si elle n'est pas obligatoire, l'assurance personnelle des élus est vivement recommandée. Certains points méritent une vigilance toute particulière.

[\[1\]](#)

1. Pourquoi un élu local doit-il souscrire une assurance personnelle ?

Un élu local peut engager sa responsabilité personnelle, civile et/ou pénale, dans l'exercice de ses fonctions. Dans certains cas c'est à la collectivité de le couvrir (en cas de faute de service) en prenant en charge ses frais d'avocat ou les éventuels dommages-intérêts devant être versés à la victime. Mais si une faute personnelle est imputée à l'élu, c'est à lui de prendre en charge ses frais d'avocat et d'indemniser la ou les victimes sur ses deniers personnels.

Les contrats standards de responsabilité ou de protection juridique que tout particulier peut souscrire couvrent les hypothèses de la vie privée, non celles liées relatives à l'exercice d'un mandat. C'est pourquoi il existe des contrats spécifiques couvrant les élus dans l'exercice de leurs fonctions.

Le contrat proposé par SMACL Assurances inclut ainsi des garanties ([résumé de garanties - PDF](#)) de :

Protection juridique

Responsabilité civile personnelle

Indemnisation des dommages corporels

Interruption d'activité professionnelle

Reconstitution d'image

Avec des services d'assistance :

Information juridique

Assistance psychologique

Assistance aux personnes

Veille d'actualité et jurisprudence

[Devis en ligne](#)

2. Tous les élus doivent-ils s'assurer ?

Il n'y pas d'obligation d'assurance mais c'est vivement recommandé. Bien entendu les chefs des exécutifs locaux (maires, présidents) sont les plus exposés mais les adjoints et vice-présidents le sont également. Même un conseiller municipal ou un conseiller communautaire sans délégation peut engager sa responsabilité par exemple en prenant la parole (si les propos sont jugés diffamatoires) ou en prenant part à une délibération à laquelle il est intéressé (ce qui peut générer des poursuites pour prise illégale d'intérêts).

Attention : selon une jurisprudence bien établie de la chambre criminelle de la Cour de cassation, une délégation opère transfère de responsabilité pénale si celui qui reçoit la délégation a l'autorité, les compétences et les moyens pour accomplir sa mission (les trois critères sont cumulatifs). Cette jurisprudence initialement construite pour l'entreprise a été transposée aux collectivités territoriales (pour un exemple : [Cour de cassation, chambre criminelle, 4 septembre 2007, NÂ° 07-80072](#)). Il en résulte que le système de défense d'un adjoint peut consister à contester la réunion de ces critères pour, plus ou moins directement, rejeter la responsabilité sur le maire. **C'est pourquoi il n'est pas opportun, comme le proposent certaines compagnies d'assurance, que le maire couvre sur son contrat personnel l'ensemble de l'équipe municipale.** Cela peut en effet conduire à ce que le maire paye la défense d'un élu qui viendra, plus ou moins ouvertement, le charger à la barre du tribunal... En outre il n'est pas rare que pour une même affaire plusieurs élus soient cumulativement poursuivis ce qui pourra générer, selon la rédaction des clauses du contrat, des problématiques pour le calcul du plafond de garantie. Sans oublier qu'en cours de mandat les majorités peuvent avoir tendance à se fissurer, ce qui peut parfois engendrer des contentieux entre élus de la même majorité... C'est pourquoi SMACL Assurances n'a pas retenu cette option qui peut paraître alléchante de prime abord, mais délicate à l'usage. Mieux vaut que chaque élu s'assure personnellement et dispose de son propre contrat. Ce qui n'interdit pas de bénéficier de tarifs avantageux comme le propose SMACL Assurances lorsque plusieurs élus d'une même commune décident de souscrire.

3. Une faute personnelle (qui engage la responsabilité personnelle de l'elu) suppose-t-elle nécessairement un enrichissement personnel ?

Non. Il n'est pas nécessaire non plus pour caractériser une faute personnelle que l'élus ait nécessairement recherché un intérêt personnel. Dans un arrêt rendu le 30 décembre 2015, le Conseil d'Etat ([Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, NÂ° 391798 & NÂ° 391800](#)) a ainsi précisé que sont constitutifs d'une faute personnelle des faits qui :

- soit révèlent des préoccupations d'ordre privé ;
- soit procèdent d'un comportement incompatible avec l'exercice de fonctions publiques ;
- soit revêtent une particulière gravité, eu égard à leur nature ou aux conditions dans lesquelles ils ont été commis.

Ces trois critères sont alternatifs et non cumulatifs.

L'élus peut ainsi avoir commis une faute personnelle excluant le bénéfice de la protection fonctionnelle y

compris lorsqu'il n'a pas recherché d'intérêt personnel.

La chambre civile de la Cour de cassation ([Cour de cassation, chambre civile 1, 25 janvier 2017, N° 15-10852](#)) a ainsi annulé un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui avait exclu la responsabilité civile personnelle d'un maire recherchée par un propriétaire mécontent d'une décision de refus d'allotir. L'administré demandait au maire de l'indemniser personnellement de son préjudice résultant du retard pris dans les travaux. Les juges du fond avaient écarté la responsabilité civile personnelle du maire en soulignant l'absence de tout intérêt personnel de sa part. La chambre civile de la Cour de cassation censure cette position reprochant aux juges d'appel de ne pas avoir examiné la gravité de la faute imputée au maire et ce même en l'absence d'intérêt personnel poursuivi par celui-ci :

« en se déterminant ainsi, sans rechercher, comme elle y était invitée, si, quel qu'en ait été le mobile, les agissements de M. Y... ne revêtaient pas, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils avaient été commis, une gravité telle qu'ils étaient détachables de l'exercice de ses fonctions de maire, la cour d'appel n'a pas donné de base légale à sa décision ».

4. Un élu peut-il voir sa responsabilité engagée après l'expiration de son mandat ? Si oui est-il toujours couvert par son contrat ?

Compte-tenu des règles relatives à la prescription, un élu peut effectivement engager sa responsabilité bien après la fin de son mandat. La prescription de l'action publique en matière délictuelle est de six ans (et même 12 ans dans certains cas si l'infraction est considérée comme occulte ou dissimulée). En matière criminelle la prescription de droit commun est de 20 ans. Par exemple le faux en écriture publique commis par un agent public est un crime (absens juridique du terme) passible de 15 ans de réclusion criminelle et de 225 000 euros d'amende (article 441- 4, alinéa 3, du Code pénal). La pratique des décisions rattachées (délibération qui n'a pas été formellement prise en conseil mais qui est néanmoins retranscrite sur le procès verbal) peut ainsi conduire un élu aux assises (pour un exemple voir [Cour de cassation, chambre criminelle, 16 juin 2004, N° de pourvoi : 03-84083](#)).

Mais il faut également prendre en compte le point de départ de la prescription. Ainsi en matière d'homicide et blessures involontaires, le point de départ de la prescription n'est pas le jour où l'élu prend une décision, mais le jour où cette décision a des conséquences dommageables lesquelles peuvent survenir bien après l'expiration de son mandat. Ainsi dans le drame des inondations de Vaison-la-Romaine c'est le préfet qui avait été mis en examen car c'est lui qui, avant les lois de décentralisation, avait délivré les permis de construire litigieux. Il était à la retraite depuis plusieurs années, lorsque sa responsabilité a été recherchée (avant finalement d'être écartée).

La plupart des compagnies d'assurance incluent dans leur contrat ce que l'on appelle une garantie subséquente qui couvre l'élus assuré si une réclamation intervient dans un délai défini au contrat (généralement de 5 ans) après l'expiration du contrat sous réserve que le fait générateur se rattache bien à la période de garantie. C'est mieux que rien mais cela ne couvre pas l'élus dans toutes les hypothèses de recherche en responsabilité post-mandat évoquées ci-dessus. **C'est pourquoi SMACL Assurances, dans son nouveau contrat Sécurité élus, ne fixe pas de délai limite au-delà duquel l'action engagée contre un élu par un tiers ne serait plus couverte au titre du contrat** : il faut et il suffit que le fait générateur à l'initiative de la plainte se rattache à la période de garantie. Un vrai plus mutualiste pour les élus locaux qui souscrivent ce contrat.

5. Depuis la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019, les communes ne sont-elles pas tenues de s'assurer pour protéger les élus ?

Oui mais cela ne couvre pas toutes les situations. L'article 104 de la loi a modifié les articles L. 2123-34 et L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales en créant une obligation d'assurance pour les collectivités territoriales avec compensation de l'Etat dans les communes de moins de 3500 habitants :

« La commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus mentionnés au deuxième alinéa du présent article. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par décret. »

Mais cette obligation d'assurance pour les communes ne couvre pas l' élu dans toutes les hypothèses. En effet l'octroi de la protection dite fonctionnelle n'est pas automatique. Dans le cas de poursuites pénales contre un élu, la protection n'est due que si le conseil estime, sous le contrôle du juge, que l' élu n'a pas commis de faute personnelle. Et dans son appréciation le conseil (hors la présence de l' élu intéressé) n'est pas lié par le principe de la présomption d'innocence. S'il dispose d'éléments lui laissant penser que l' élu a commis une faute personnelle, il doit décliner la demande de protection (s'il l'accorde trop facilement, le préfet peut exercer un recours). Selon notre baromètre ce sont plus de 1600 élus locaux (soit une moyenne de 5/semaine) qui ont été poursuivis pénalement dans l'exercice de leurs fonctions au cours de la mandature 2014-2020. Les infractions classées dans le code pénal comme étant non-intentionnelles - celles pour lesquelles l'octroi de la protection fonctionnelle ne soulève, en principe, pas de difficultés - représentent moins de 3 % des poursuites contre les élus locaux.

C'est dire que dans 97 % l'octroi ou non de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales pourra être sujet à des discussions, parfois vives, au sein du conseil municipal. La médiatisation de l'affaire, et de toujours possibles calculs politiques, ne seront pas de nature à apporter de la sérénité aux débats... Que l'on songe par exemple au cas d'un maire poursuivi pour prise illégale d'intérêts ou d'un adjoint cité à comparaître pour diffamation sur plainte d'un conseiller d'opposition.

6. Un élu victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions est-il toujours couvert par la commune ?

Si un élu est victime d'un accident (ex : mauvaise chute) dans l'exercice de ses fonctions, il revient en principe à la collectivité de l'indemniser. Mais une faute de l' élu peut exonérer en tout ou partie la collectivité de son obligation. Tel a été jugé le cas par exemple d'un élu renversé par une voiture en traversant en diagonale, sans prêter suffisamment attention aux véhicules, une route très fréquentée, loin des feux tricolores et à un endroit où le passage pour piétons n'était pas matérialisé par la suite de la réfection de la chaussée. Les juges ont considéré qu'une telle inattention était de nature à exonérer la collectivité pour moitié des dommages subis par l' élu (Conseil d'Etat 25 février 1983 n°23644). C'est pourquoi le contrat « Sécurité Elu » de SMACL Assurances intègre une garantie « individuelle accident » qui couvre l' élu pour les dommages corporels dont il pourrait être victime dans l'exercice de ses fonctions.

7. Les élus municipaux qui représentent la commune au sein des structures intercommunales dont elle est membre, sont-ils couverts par leur contrat d'assurance personnelle ?

C'est l'option retenue par SMACL Assurances dans son contrat « Sécurité Elu » : que la responsabilité de l'élu assuré soit recherchée dans le cadre de son mandat municipal ou à l'occasion des fonctions exercées au sein de l'EPCI, il pourra faire jouer les garanties du contrat dans les mêmes conditions sans avoir à souscrire un autre contrat, ni à payer un supplément de prime. Lorsqu'un conseiller municipal exerce un autre mandat électif au sein du conseil départemental ou régional, il est également couvert par son contrat « Sécurité Elu » mais moyennant une majoration de prime.

8. En cas de condamnation, l'assureur prendra-t-il en charge le paiement de l'amende ?

Non : l'amende est une peine prononcée par le juge pénal. A la différence des dommages-intérêts qui servent à indemniser la victime et qui peuvent être prise en charge par l'assureur personnel de l'élu (sous réserve que l'élu n'ait pas commis de faute intentionnelle), la peine d'amende reste toujours à la charge de la personne condamnée. Ni l'assureur de l'élu, ni la collectivité ne peuvent se substituer à l'élu condamné pour le paiement de l'amende.

9. Un élu agressé dans l'exercice de ses fonctions est-il couvert par l'assurance de la commune ?

Oui. Si un élu est victime d'une agression dans l'exercice de ses fonctions, la collectivité doit lui accorder sa protection : même si l'élu n'est pas assuré à titre personnel, il pourra bénéficier de l'assistance d'un avocat payé par la commune après délibération du conseil municipal (à laquelle ne doit pas participer l'élu agressé). En outre si l'agresseur est insolvable, la commune doit assurer à l'élu une juste réparation de son préjudice du fait des attaques (mais sans être liée par le montant alloué par le juge judiciaire). La commune a les mêmes obligations à l'égard des agents communaux. C'est l'objet du [contrat « Promut »](#) que propose SMACL Assurance.

10. L'assurance personnelle de l'élu peut-elle être prise en charge par la collectivité ?

En aucun cas. La cotisation doit être payée sur les deniers personnels de l'élu même si l'assurance est destinée à couvrir l'élu dans l'exercice de ses fonctions. Le montant de la prime reste relativement modique et n'amputera qu'à la marge les indemnités de fonctions ce d'autant que SMACL Assurances propose des tarifs groupe avantageux lorsque plusieurs élus d'une même commune souscrivent un contrat pour se couvrir dans l'exercice de leurs fonctions, chacun disposant alors de ses propres garanties ([obtenir un devis](#)).

[1] Photo : Ulises Baga sur Unsplash