

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9815>

Protection fonctionnelle des élus : ce qui change avec la loi du 22 décembre 2025

- Actualité -



Date de mise en ligne : mercredi 21 janvier 2026

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

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 étend le régime de la protection fonctionnelle applicable aux élus. Découvrez les trois nouveautés introduites.

La protection fonctionnelle des élus constitue un régime analogue à celui applicable aux fonctionnaires. Elle s'articule autour de deux axes majeurs :

1° Lorsque l'élu est poursuivi pour des faits commis dans l'exercice de son mandat, sans qu'il ait commis de faute personnelle ;

2° Lorsque l'élu est victime d'agressions, d'injures, de diffamations, de menaces, d'outrages... dans l'exercice de son mandat.

Dans ces deux hypothèses, l'élu bénéficie de la protection de la collectivité, qui doit notamment prendre en charge ses frais de défense. Les communes sont par ailleurs tenues de s'assurer afin de couvrir ce risque.

Qu'est-ce qui change avec la loi du 22 décembre 2025 ?

1° Extension à tous les élus de la protection fonctionnelle en cas d'attaque dont ils sont victimes

Jusqu'à présent, seuls les élus titulaires d'une fonction exécutive (maire, adjoints, conseillers délégués dans une commune) pouvaient prétendre au bénéfice de la protection fonctionnelle. Si certaines juridictions avaient étendu ce droit à l'ensemble des élus au nom d'un principe général du droit, la jurisprudence demeurait instable et parfois contradictoire.

La loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux n'avait pas consacré cette extension : elle se limitait à prévoir que le Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport sur l'opportunité d'élargir le dispositif.

La loi du 22 décembre 2025 vient remédier à cette situation et étend explicitement le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble des membres du conseil municipal. Ainsi, l'article L. 212335 du CGCT 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 conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le présent code. La commune accorde sa protection au maire, aux autres membres du conseil municipal 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 actuelles ou passées. Elle répare, le cas échéant, l'intégralité du préjudice qui en a résulté. (...)

Toutes les attaques contre les élus

Dans le [rapport n°1603](#) de la commission des lois de l'Assemblée nationale, présentant l'état du droit, il est rappelé utilement (p. 176) que **les notions de violences, de menaces ou d'outrages ne sont pas limitatives**. Sont concernées toutes les attaques dont les élus peuvent être victimes :

La protection octroyée aux élus dans ce cadre ne s'applique pas seulement aux violences, menaces ou outrages, mais également aux voies de fait, injures ou diffamations dont les élus pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions [1]."

Dans ce même rapport, il est fait état d'un **risque de cette extension sur les finances publiques** :

Toutefois, et ainsi que le note le rapport du 23 février 2022 du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale Éric Woerth (2), « la protection fonctionnelle crée des obligations supplémentaires pour l'administration publique, qui pourrait être amenée à verser des indemnités, à apporter une assistance juridique et à réparer d'éventuels préjudices ». Cet article, qui étendrait le bénéfice potentiel de la protection à plusieurs centaines de milliers d'élus locaux – même si les risques sont moindres pour les élus n'ayant pas de fonction exécutive – est susceptible de constituer, à terme, une charge importante pour les collectivités."

Y compris les propos tenus en conseil municipal

Tous les élus sont désormais protégés au titre de la protection fonctionnelle. Cela inclut les élus d'opposition, y compris lorsque l'attaque résulte de propos tenus en séance du conseil municipal. Ainsi, un élu d'opposition qui dépose plainte contre le maire pour des propos diffamatoires ou injurieux peut désormais obtenir automatiquement la protection de la collectivité.

En revanche, pour le maire mis en cause, la situation est plus délicate : il peut être débattu en conseil municipal du caractère personnel ou non de la faute reprochée. À titre d'illustration, la cour administrative d'appel de Versailles, dans un arrêt du 3 octobre 2025 (CAA de VERSAILLES, 03/10/2025, N° 24VE00444) a annulé l'octroi de la protection fonctionnelle à un maire poursuivi par un élu d'opposition pour injures publiques, alors même qu'aucune condamnation pénale n'avait été prononcée :

Si la qualification retenue par le juge pénal ne suffit pas par elle-même à regarder une faute comme étant détachable des fonctions, l'absence de condamnation pénale ne fait pas davantage obstacle, par principe, à regarder la faute comme étant détachable de ces fonctions. Les propos employés par le maire de la commune, compte tenu de leur caractère excessif et outrancier, quand bien même ils ont été tenus au cours d'une séance d'un conseil municipal, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils ont pu être motivés par des propos d'une violence équivalente de la part en particulier de M. G., procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques et sont constitutifs d'une faute détachable des fonctions du maire. La commune (...) n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif d'Orléans a jugé que la protection fonctionnelle ne pouvait pas légalement lui être accordée".

Conséquence pratique :

L'élargissement de la protection fonctionnelle à tous les élus renforce l'intérêt, pour les exécutifs locaux, de souscrire une assurance personnelle. En effet :

- les élus d'opposition bénéficient désormais automatiquement de la protection de la collectivité lorsqu'ils sont

victimes d'attaques ;

- ils sont donc plus susceptibles d'engager des contentieux contre les maires pour des propos tenus en séance ;
- tandis que l'octroi de la protection fonctionnelle au maire, en tant que mis en cause, demeure incertain au regard de la jurisprudence, notamment lorsqu'une faute personnelle peut être retenue.

La loi précise en outre que la protection s'applique aux fonctions « actuelles ou passées », couvrant ainsi aussi bien l'élus en exercice que l'ancien élu.

Cette extension du bénéfice de la protection concerne également les assemblées départementales et régionales (modification des articles L. 312329 et L. 413529 du CGCT), ainsi que les collectivités de Guyane et de Martinique (adaptation des articles L. 712536 et L. 722737).

L'article 33 introduit par ailleurs une protection au profit de l'entourage de certains élus départementaux, régionaux, de Guyane et de Martinique. La protection s'étend désormais aux conjoints, enfants et ascendants directs lorsque ceux-ci sont victimes de menaces, violences, injures, diffamations ou outrages en lien avec les fonctions exercées par l'élus.

De plus, la protection peut être accordée, sur demande, aux proches d'un élu décédé dans l'exercice ou à cause de ses fonctions, pour :

- des faits à l'origine du décès ;
- ou des faits survenus après le décès mais en lien avec l'exercice des fonctions.

2^Â Une procédure ajustée pour l'octroi de la protection fonctionnelle pour les élus victimes

La loi n^Â 2024247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux avait instauré un système d'octroi automatique de la protection fonctionnelle en cas d'attaque contre un élu.

La loi du 22 décembre 2025 maintient ce dispositif, tout en y apportant quelques ajustements.

Voici désormais la procédure à respecter :

1. L'élus adresse sa demande de protection au maire. Si c'est le maire qui sollicite la protection, il adresse sa demande à tout élu le suppléant ou ayant reçu délégation.

2. Il est accusé réception de la demande et les membres du conseil municipal en sont informés.

3. La preuve de cette information, accompagnée de la demande, est transmise, dans un délai de dix jours à compter de la réception 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 du CGCT. Ajoutons qu'il ne faut pas oublier de faire la déclaration à l'assureur de protection fonctionnelle de la commune (assurance obligatoire).

4. L'élue bénéficie automatiquement (sans délibération du conseil municipal) de la protection à compter de la réception de ces documents par le préfet.

5. La commune notifie à l'élue concerné la preuve de cette réception et porte cette information à l'ordre du jour de la séance suivante du conseil municipal.

6. Le conseil municipal peut retirer ou abroger la décision de protection accordée à l'élue par une délibération motivée prise dans un délai de 4 mois à compter de la date à laquelle l'élue bénéficie de la protection (par dérogation à l'article L. 2121-9 du CGCT, 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.)

Une procédure identique pour tous les élus

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait préconisé de maintenir, pour les élus ne détenant pas de fonction exécutive, l'obligation d'une délibération du conseil municipal pour l'octroi de la protection fonctionnelle en cas d'attaque, réservant le mécanisme d'octroi automatique aux seuls exécutifs locaux.

Ce n'est finalement pas l'option retenue par le législateur : la procédure est désormais identique pour tous les élus, dès lors qu'ils sont victimes d'attaques dans l'exercice de leur mandat.

Cela vaut donc également pour les élus d'opposition, y compris lorsque les faits litigieux concernent des propos tenus en séance du conseil municipal, comme rappelé précédemment.

Ni la loi de 2024 ni celle de 2025 n'ont modifié la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle pour les fonctionnaires agressés. Aucune automaticité n'est prévue pour ces derniers : l'attribution de la protection suppose toujours une décision explicite de l'autorité territoriale.

3Â° Une protection qui reste réservée aux exécutifs locaux en cas de mise en cause mais qui peut être déclenchée plus tôt

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi portant création d'un statut de l' élu local, les élus ne pouvaient bénéficier de la protection fonctionnelle qu'en cas de « poursuites pénales », sans autre précision (ancien article L. 212334 du CGCT).

À l'inverse, l'article L. 1344 du Code général de la fonction publique était nettement plus favorable aux fonctionnaires, en prévoyant que la protection fonctionnelle leur est accordée non seulement lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales, mais également lorsqu'ils sont :

- entendus en qualité de témoins assistés,
- placés en garde à vue,
- ou lorsqu'une composition pénale leur est proposée.

Les élus locaux étaient donc moins bien protégés que les fonctionnaires territoriaux.

En effet, la protection fonctionnelle ne pouvait leur être accordée que s'ils étaient mis en examen ou cités devant une juridiction répressive, ce qui excluait les actes intervenant au cours de l'enquête préliminaire, comme une garde à vue, ou au cours de l'instruction, comme lorsqu'ils sont entendus comme témoins assistés. Or les actes accomplis pendant l'enquête préliminaire sont souvent déterminants pour la suite de la procédure. L'assistance d'un avocat est donc fortement recommandée.

Saisi d'une QPC, le Conseil constitutionnel ([Décision nÂ° 2024-1106 QPC du 11 octobre 2024](#)) avait jugé cette différence de traitement conforme à la Constitution. Il avait estimé que fonctionnaires et élus n'étaient pas placés dans la même situation, eu égard à la nature de leurs missions et aux 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."

La loi portant création d'un statut de l'élu local met toutefois fin à cette asymétrie : elle ouvre désormais la protection fonctionnelle aux élus mis en cause pénalement, ou faisant l'objet de mesures alternatives aux poursuites, **dans tous les cas où le code de procédure pénale leur reconnaît le droit à l'assistance d'un avocat**. Autrement dit, la protection fonctionnelle peut être déclenchée bien plus en amont sans attendre une mise en examen ou une citation devant le tribunal correctionnel.

En cas de mis en cause, la protection fonctionnelle reste réservée aux seuls exécutifs locaux

L'extension de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus ne concerne que les élus victimes.

En cas de mise en cause pénale, le régime demeure inchangé : la protection fonctionnelle reste réservée aux seuls élus exerçant une fonction exécutive.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité par un élu régional invoquant une rupture d'égalité, le Conseil constitutionnel ([Conseil constitutionnel, 11 octobre 2024, n° 2024-1107](#)) a écarté ce moyen. Il a jugé que le législateur pouvait valablement réserver le bénéfice de la protection fonctionnelle aux seuls exécutifs locaux, "*compte tenu des risques de poursuites pénales auxquels les exposent ces fonctions*".

Ainsi, malgré les évolutions apportées par la loi du 22 décembre 2025, le principe demeure :

en matière de mise en cause pénale, seuls les maires, adjoints, présidents et viceprésidents des exécutifs locaux peuvent prétendre à la protection fonctionnelle.

Une délibération toujours nécessaire

La procédure d'octroi de la protection fonctionnelle demeure inchangée lorsque l'élu est mis en cause pénalement.

L'automatisation de la protection fonctionnelle ne joue que dans l'hypothèse où l'élu est victime. Lorsqu'un élu fait l'objet de poursuites pénales, l'octroi de la protection nécessite toujours une délibération du conseil municipal, délibération à laquelle ne prend pas part l'élu intéressé. En effet, en cas de mise en cause pénale, la protection fonctionnelle ne peut être accordée que si l'élu n'a pas commis de faute personnelle, ce qui suppose une appréciation par le conseil municipal. Et si le juge estime que la protection a été accordée trop largement, cela peut générer un contentieux devant le juge administratif, voire des poursuites supplémentaires pour détournement de fonds publics (lire à ce sujet "[L'octroi de la protection fonctionnelle peut caractériser un détournement de fonds publics !](#)").

Protection fonctionnelle vs protection personnelle : êtes-vous incollable ?



Connaissez-vous les différences fondamentales entre protection fonctionnelle (à la charge de la collectivité) et assurance personnelle (à votre charge) ? [Testez vos connaissances avec notre quiz en 5 questions-réponses pour devenir incollable dans le domaine de la protection des élus et des agents !](#)

Et découvrez [notre infographie](#) pour comprendre la différence entre Protection fonctionnelle et [Protection personnelle](#).



[1] Cour administrative d'appel de Marseille, 3 février 2011, n° 09MA01028