



HAL
open science

**Note sous Tribunal administratif de la Réunion, 31 mars
2016, M. R. c/Commune de Petite-Île, req. n° 1500445**

Romuald Sevagamy

► **To cite this version:**

Romuald Sevagamy. Note sous Tribunal administratif de la Réunion, 31 mars 2016, M. R. c/Commune de Petite-Île, req. n° 1500445. Revue juridique de l'Océan Indien, 2018, 25, pp.344-347. hal-02860400

HAL Id: hal-02860400

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860400v1>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Droit des collectivités territoriales – droit de la fonction publique – protection fonctionnelle du maire – responsabilité pénale du maire – faute personnelle

Tribunal administratif de la Réunion, 31 mars 2016, *M. R. c/Commune de Petite-Île*, req. n° 1500445

Romuald Sevagamy, Doctorant en droit public à l'Université de Montpellier

Mis en lumière dans un rapport officiel de 1999⁶⁸⁸, le phénomène de la pénalisation de la vie publique n'a cessé de croître au cours de ces trois dernières décennies. Or, à la différence des fonctionnaires⁶⁸⁹, aucun texte ne reconnaissait aux élus locaux le bénéfice de la protection fonctionnelle. Bien que le juge administratif comblât en partie cette

spéc. p. 79. Le Conseil de l'Europe le définit comme « toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé ».

⁶⁸⁵ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

⁶⁸⁶ Article 15 de la loi du 9 décembre 2016 préc.

⁶⁸⁷ Article 6 de la loi du 9 décembre 2016 préc.

⁶⁸⁸ J. MASSOT, (dir.) *La responsabilité pénale des décideurs publics : rapport au Garde des Sceaux*, 16 déc. 1999, Doc. fr., coll. « Rapports officiels ». Pour des statistiques récentes sur les condamnations des élus locaux, voir Observatoire SMACL, *Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux*, Rapport annuel 2015.

⁶⁸⁹ Conformément à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

lacune par la reconnaissance d'un principe général du droit⁶⁹⁰, la protection des élus locaux « souffrait alors d'une double carence »⁶⁹¹. En effet, « elle leur était reconnue uniquement par quelques jurisprudences isolées et ne visait pas les procédures pénales qui pouvaient les incriminer, qu'ils soient victimes ou coupables »⁶⁹².

Remédiant à cet état du droit insatisfaisant, la loi dite « Fauchon » du 10 juillet 2000⁶⁹³ imposa aux collectivités territoriales de protéger leurs élus poursuivis pénalement à raison de faits non détachables de l'exercice de leurs fonctions⁶⁹⁴. Parce qu'elle permet notamment la prise en charge des frais de justice relatifs aux poursuites pénales visant l'élu, la protection fonctionnelle représente ainsi un enjeu financier indéniable. Aussi, le refus d'accorder cette protection fait régulièrement l'objet de contentieux, tel le jugement du 31 mars 2016 rendu par le Tribunal administratif de la Réunion.

En l'espèce, le maire de la commune de Petite-Île avait été visé en 2013 par une plainte de deux agents communaux pour des faits de harcèlement moral. Le conseil municipal, par une délibération du 29 juin 2013, décida d'accorder au maire le bénéfice de la protection fonctionnelle. Celle-ci permit le financement par le budget de la commune, des frais de justice engagés pour assurer la défense de l'élu. Puis, le jugement du 23 janvier 2014 rendu par le tribunal correctionnel de Saint-Pierre déclara le maire coupable de harcèlement moral et le condamna en outre à 6 mois d'emprisonnement avec sursis et à 5000 euros d'amende. Cette condamnation fut enfin confirmée en appel le 18 décembre 2014 par un arrêt de la Cour d'appel de Saint-Denis, laquelle aggrava la peine d'emprisonnement en la portant à 10 mois.

⁶⁹⁰ CE 5 mai 1971, n° 79494, *Gillet*, Lebon p. 324. Le juge consacre un principe général du droit en vertu duquel la commune a l'obligation de couvrir le maire des condamnations civiles prononcées contre lui sous réserve qu'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions ne lui soit pas imputable.

⁶⁹¹ B. NURET, « Protection fonctionnelle des élus locaux et protection statutaire des agents : spécificités et convergences », *RFDA*, 2013, p. 271

⁶⁹² B. NURET, *idem*.

⁶⁹³ Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) consacre ainsi la protection fonctionnelle des élus locaux aux articles : L. 2123-34 (concernant le maire), L. 3123-28 (concernant le président du Département), L. 4135-28 (concernant le président de Région).

⁶⁹⁴ La protection fonctionnelle des élus locaux fut ensuite complétée par les lois n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

Le conseil municipal, par une délibération du 18 février 2015, refusa alors d'accorder au maire, réélu en mars 2014, la protection fonctionnelle en vue de couvrir les frais de justice liés à la procédure d'appel et au pourvoi en cassation. Se posait alors la question de savoir si le conseil municipal pouvait légitimement refuser de renouveler le bénéfice de la protection fonctionnelle au maire. Le Tribunal administratif de la Réunion y répondit positivement en deux temps.

D'une part, il estime que la protection fonctionnelle accordée au maire par la délibération du 29 juin 2013 du conseil municipal ne visait explicitement que la procédure de première instance. En conséquence, le maire ne pouvait donc pas être implicitement protégé pour les autres procédures judiciaires. Ce faisant, « *le conseil municipal de Petite-Île n'a pas retiré une décision individuelle créatrice de droits, mais a statué sur la nouvelle demande de protection fonctionnelle qui lui était soumise* »⁶⁹⁵. D'autre part, le juge administratif confirme la légalité de la délibération du 18 février 2015 au regard de l'article L. 2123-34 du CGCT, car les faits de harcèlement moral commis par le maire constituaient une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

Sur le champ d'application de la protection fonctionnelle. Le Tribunal administratif de La Réunion a logiquement limité la protection fonctionnelle à la procédure de première instance⁶⁹⁶. En effet, la protection d'un élu local devrait être décidée compte tenu des circonstances de faits et de droit les plus récentes. Dès lors, la première délibération du conseil municipal de Petite-Île aurait été contestable si la protection fonctionnelle avait été accordée au maire pour l'ensemble des procédures pénales sans que ses condamnations en première instance et en appel ne soient prises en compte.

Sur la qualification de la faute. Dans la mesure où elle conditionne directement le bénéfice de la protection fonctionnelle, la qualification de la faute s'avère déterminante. C'est pourquoi, dans un arrêt rendu le 30 décembre 2015, le Conseil d'État a pris le soin de préciser la notion de faute personnelle dans le cadre de l'octroi de la

⁶⁹⁵ Cons. 3, TA de Saint Denis de la Réunion, 31 mars 2016, *M. R c/Commune de Petite-Île*, req. n° 1500445

⁶⁹⁶ Sur ce point, la position du Tribunal administratif de la Réunion s'aligne sur une jurisprudence constante en ce qui concerne les fonctionnaires et les agents publics. Voir par exemple, CAA de Paris, 3 février 2015, *M. D c/Commune de Souppes sur Loing*, req. n° 14PA01512 : « *il ne résulte d'aucun texte, ni principe général du droit, que la décision d'accorder la protection fonctionnelle soit créatrices de droit pour l'ensemble des procédures pénales, notamment les procédures d'appel et de cassation, concernant un fonctionnaire ou un agent public* »

protection fonctionnelle à un élu local. Cette faute peut être constituée par trois types de faits. Sont concernés, les faits révélant « *des préoccupations d'ordre privé* »⁶⁹⁷, ceux procédant « *d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques* »,⁶⁹⁸ mais aussi les faits d'une particulière gravité « *eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis* »⁶⁹⁹. Étant précisé que le juge administratif n'est lié ni par la qualification de la faute retenue par le juge pénal ni par le caractère intentionnel des faits en cause.

En l'espèce, la qualification de la faute par le Tribunal administratif de la Réunion aurait gagné à être explicitée. Certes, le harcèlement moral peut difficilement s'analyser en une faute qui ne serait pas détachable de l'exercice des fonctions de maire, telle une négligence dans l'application de certaines règles. Toutefois, outre les motifs des condamnations rendues en première instance et en appel, le jugement ne fait mention des autres éléments pris en compte pour qualifier la faute. Surtout, à la lumière de la nouvelle grille de lecture posée par le Conseil d'État, il serait souhaitable que le juge précise le type de faits à l'origine de la faute personnelle afin de clarifier au mieux cette notion-clé. D'autant qu'en raison du coût de la protection fonctionnelle pour les finances locales, le juge administratif se révèle ainsi être l'« *ultime garant de l'exigence constitutionnelle de bon usage des deniers publics* »⁷⁰⁰.

⁶⁹⁷ CE, 30 décembre 2015, *M. B c/Commune de Roquebrune-sur-Argens*, req. n° 391800. M. YAZI-ROMA, « *Les obstacles manifestes à la protection fonctionnelle de l'élu pénalement mis en cause* », *AJCT*, 2016, p. 163.

⁶⁹⁸ CE, 30 décembre 2015, *idem*.

⁶⁹⁹ *Ibid.*

⁷⁰⁰ J.-B CHEVALIER, « *Le point sur... la protection fonctionnelle des élus locaux* », *AJCT*, 2016, p. 566.