

Le déontologue de la Ville de Strasbourg

Avis n° 3/2025

Concernant les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle à un élu

1. Le déontologue a été saisi par une citoyenne (Mme A.) qui lui demande d'examiner, au regard des règles déontologiques en vigueur, les conditions dans lesquelles le conseil municipal de la Ville de Strasbourg a octroyé la protection fonctionnelle à une élue.
2. Les maires et les élus municipaux «[les] suppléant ou ayant reçu délégation» bénéficient d'une protection fonctionnelle prévue par la loi pour les violences, menaces et outrages dont ils sont victimes dans le cadre de leurs fonctions (CGCT¹, art. L. 2123-35).

Cette protection comporte notamment la prise en charge par la collectivité des frais de procédure et d'assistance juridique exposés par l'élu dans le cadre de procédures juridictionnelles qu'il entreprend pour se défendre.

3. En l'espèce, l'élue concernée a constaté la publication sur un réseau social d'un document la citant nominativement et mettant explicitement en cause sa probité dans la gestion des affaires publiques qui lui sont confiées.

Elle a alors décidé de déposer une plainte pour diffamation et demandé la protection fonctionnelle, que le conseil municipal lui a accordée.

4. L'auteure de la saisine, Mme A (qui n'est pas la personne poursuivie pour diffamation), conteste les conditions dans lesquelles le conseil municipal a accordé cette protection fonctionnelle.

Elle estime d'abord que l'adoption de la délibération ayant accordé la protection fonctionnelle n'a pas été suffisamment transparente pour garantir que ce mécanisme de protection ne puisse être instrumentalisé à des fins privées.

Elle fait ensuite valoir que le contenu de la publication litigieuse n'excède pas le débat démocratique normal dans le cadre duquel les élus doivent accepter un niveau élevé de critique. L'octroi de la protection fonctionnelle en l'espèce relèverait ainsi de ce que Mme A considère comme une judiciarisation excessive de la parole des citoyens.

Elle demande au déontologue d'examiner cette situation au regard des principes déontologiques en vigueur, plus particulièrement l'article 1^{er} de la charte de déontologie et l'article 1^{er} du pacte pour la démocratie locale relatifs à la transparence, et de formuler le cas échéant des recommandations.

5. Il n'appartient pas au déontologue de décider si la publication en cause excède le degré de critique que les élus doivent accepter dans le cadre d'un débat démocratique normal, ce qui le conduirait à se prononcer sur le bienfondé de

¹ Code général des collectivités territoriales.

l'action en justice en vue de laquelle la protection fonctionnelle a été demandée et obtenue en l'espèce.

En effet, le déontologue n'a pas pour mission d'apprécier la licéité des propos tenus par un citoyen, non plus que de contrôler la légalité des motifs qui fondent une délibération du conseil municipal.

6. La saisine de Mme A est néanmoins recevable en tant qu'elle interroge la transparence des conditions dans lesquelles est adoptée une délibération ayant pour objet de faire prendre en charge par la commune les frais d'une action en justice intentée par un élu.

En effet, la charte de déontologie prévoit, dans son préambule et dans son article 1^{er}, que les élus doivent agir de façon transparente et ne doivent pas utiliser les ressources de la collectivité à des fins étrangères à leur mandat.

En revanche, le déontologue n'a pas la compétence de garantir le respect du pacte pour la démocratie locale, car cette mission a été confiée à un observatoire indépendant de la vie citoyenne par délibération du conseil municipal du 10 mai 2023.

7. En dénonçant un manque de transparence, Mme A vise plus précisément le fait que les éléments concrets de cette affaire, tenant notamment à la nature des faits concernés, au contenu des faits litigieux, à l'identité de leur auteur et au lien entre et les faits et la fonction d'élu, n'ont pas été publiquement évoqués lors de la séance au cours de laquelle la délibération accordant la protection fonctionnelle a été accordée.
8. La demande de protection fonctionnelle a été déposée et accordée conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Elle a été adressée au secrétaire général de la ville et de l'Eurométropole, puis instruite par le service juridique, avant d'être mise à l'ordre du jour du conseil municipal et adoptée suivant la procédure prévue par le règlement intérieur de celui-ci.

9. En application de l'article 21 de ce règlement intérieur, tous les points inscrits à l'ordre du jour ne donnent pas nécessairement lieu à un débat oral.

Il appartient aux conseillers municipaux qui souhaitent qu'un point soit débattu de le « retenir » en début de séance, lors de la lecture de l'ordre du jour. Tous les points non « retenus » sont adoptés à l'unanimité. Cette règle est rappelée au début de la séance par la maire, qui énumère les points à l'ordre du jour, invite les conseillers à faire savoir s'ils entendent retenir un point et dans le cas contraire, prend acte de l'adoption du point concerné.

Tel a été le cas de la délibération octroyant la protection fonctionnelle faisant l'objet du présent avis, comme le visionnage de l'enregistrement vidéo de la séance a permis de le confirmer.

10. En premier lieu, cette modalité particulière d'adoption des délibérations n'est pas en soi contraire à l'exigence de transparence de l'action des élus dans l'exercice de leur mandat.

D'une part, il n'est guère contestable, au regard de l'importance et du nombre des compétences dévolues par la loi à l'assemblée délibérante, que celle-ci doive se doter d'un règlement intérieur qui permette aux élus de choisir les sujets dont ils souhaitent débattre.

C'est d'ailleurs pourquoi la jurisprudence administrative estime avec constance que l'adoption d'une délibération par le conseil municipal n'est pas subordonnée à l'intervention d'un vote formel ou d'une discussion préalable, dès lors que l'assentiment de la totalité ou de la majorité des conseillers présents a pu être constatée par le maire et que ces derniers ont été mis en mesure de débattre s'ils le souhaitaient².

D'autre part, les conseillers municipaux gardent la possibilité d'intervenir oralement et le cas échéant, de susciter un débat public sur tous les points mis à l'ordre du jour, en retenant le point lors de la lecture de l'ordre du jour en début de conseil, mais aussi avant la séance, lors de la préparation des délibérations en commission plénière (article 14 du règlement intérieur).

11. En second lieu, de ce que l'octroi de la protection fonctionnelle conduise à la prise en charge de la défense d'un élu par le budget de la collectivité, il ne découle pas nécessairement que devraient être systématiquement évoqués publiquement les éléments concrets de l'affaire et notamment le contenu des propos incriminés et leur lien avec la fonction d'élu.

Au contraire, la spécificité de la protection fonctionnelle paraît justifier qu'elle puisse être accordée sans avoir été débattue.

12. En effet, d'une part, la protection fonctionnelle *constitue un droit* pour les élus qui subissent des attaques, menaces ou outrages à l'occasion de leurs fonctions.

Il en découle que, lorsqu'il se prononce sur une demande de protection fonctionnelle, le conseil municipal n'exerce pas un pouvoir discrétionnaire. Il ne peut refuser la protection que s'il apparaît que les conditions légales de son octroi ne sont pas réunies, décision qui doit alors être motivée³ et est susceptible d'être contestée devant le tribunal administratif par l'élu ayant demandé la protection.

13. D'autre part, le fait de rendre systématiquement publics, lors de la séance du conseil municipal, les éléments factuels liés à la demande de protection fonctionnelle évoqués par Mme A (notamment le contenu des faits litigieux), comporterait le grave inconvénient de propager les propos possiblement diffamatoires contre lesquels il s'agit de protéger l'élu, à plus forte raison s'agissant d'une séance publique filmée et visionnable en ligne.

Il y a donc tout lieu d'estimer que la déontologie requiert des élus qu'ils fassent preuve d'une retenue et d'une réserve particulières à l'occasion de l'adoption de ce type de délibérations, en se bornant à demander les informations strictement nécessaires et de préférence, lorsqu'il s'agit de détails factuels, avant la séance.

14. Une récente évolution de la législation permet d'ailleurs de conforter cette analyse.

² V. par ex. : CAA Nancy, 6 mai 2025, n° 23NC02982.

³ Article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration.

Dans un contexte d'accroissement des violences et menaces à l'encontre des élus, la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux a modifié la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle.

Dans le cadre de ces nouvelles dispositions, il n'est plus nécessaire qu'une délibération soit adoptée par le conseil municipal pour que la protection fonctionnelle soit accordée au maire ou au conseiller municipal ayant reçu délégation qui en fait la demande. En effet, la protection fonctionnelle est dorénavant accordée en quelque sorte automatiquement après que le conseil municipal en a été simplement informé et la demande transmise dans le cadre du contrôle de légalité préfectoral. Il appartient alors aux conseillers municipaux qui estimeraient que la protection a été irrégulièrement accordée de demander au maire de réunir le conseil municipal afin de la retirer (CGCT, art. L. 2123-35) dans le délai de quatre mois applicable aux décisions individuelles créatrices de droit illégal (CRPA⁴, art. L. 242-1).

Cette nouvelle procédure n'était pas encore en vigueur lorsque a été adoptée la protection fonctionnelle critiquée par Mme A. Mais elle confirme que cette protection constitue un droit pour les élus concernés, ce qui implique symétriquement que le conseil municipal n'ait pas de pouvoir discrétionnaire d'appréciation en la matière.

15. Au titre des recommandations, outre celles faites aux élus (v. *supra*, pt 13), le déontologue souhaite rappeler aux citoyens qui entendent mettre en cause la déontologie des élus qu'ils ont la possibilité de le saisir pour avis (article 7 de la charte de déontologie).

Si les réseaux « sociaux » se sont imposés comme des modes de communication désormais incontournables et constituent de ce fait un moyen en soi parfaitement légitime d'exercice de la liberté d'expression⁵, l'expérience montre que mettre directement en cause des personnes sur ces réseaux expose leur utilisateur à un risque non négligeable de poursuites, dans la mesure où tant le contenu possiblement diffamatoire des propos que les répercussions qu'ils suscitent sont souvent difficiles à maîtriser.

Les avis du déontologue, rendus après un examen indépendant et contradictoire, sont publics et peuvent être librement communiqués et diffusés sans crainte de commettre un délit de presse.

16. Il découle de ce qui précède que l'absence de débat public lors de l'adoption d'une délibération accordant la protection fonctionnelle n'enfreint pas la charte de déontologie de la Ville de Strasbourg.

A Strasbourg, le 18 septembre 2025.

⁴ Code des relations entre le public et l'administration.

⁵ V. en ce sens : CE ass., 1^{er} avr. 2025, n° 494511, *Ligue des droits de l'homme e. a.*