



N° 1379

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juin 2023.

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer la protection des élus,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Bertrand PANCHER, Christophe NAEGELEN, Estelle YOUSOUFFA, Béatrice DESCAMPS, Guy BRICOUT, Michel CASTELLANI, Tematai LE GAYIC, Stéphane LENORMAND, Luc LAMIRAULT, Alexandre VINCENDET, Nicolas RAY, Hubert OTT, Jean-Yves BONY, Laurent ESQUENET-GOXES, Damien ABAD, Anne-Laure BABAULT, Stéphanie KOCHERT, Philippe FAIT, Émilie BONNIVARD, Vincent SEITLINGER, Francis DUBOIS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le nombre d'agressions envers les élus ne cesse d'augmenter en France. Entre 2021 et 2022, il est passé de 1 720 à 2 265 attaques recensées, soit une hausse de **32 %** selon les chiffres du Ministère de l'Intérieur.

Dans la moitié des cas répertoriés, ces agressions concernent des maires ou des adjoints, et l'expression « *être à portée d'engueulade* » n'a jamais été aussi appropriée : les maires, incarnant la figure exécutive la plus proche des citoyens, sont les premiers à subir les attaques dirigées contre la République.

Des faits récents le montrent très bien. Le 22 mars dernier, Yannick Morez, maire de Saint-Brevin-les-Pins, est victime d'un incendie volontaire faisant suite à plusieurs semaines de pressions psychologiques, qui ont fini par le pousser à la démission. Il avait pourtant signalé à maintes reprises des menaces et intimidations et demandé une protection policière, qu'il n'a pas obtenue. Cette affaire a mis en lumière un cas loin d'être isolé, puisque les maires témoignent de plus en plus régulièrement d'un sentiment de solitude face aux violences qu'ils subissent.

Mais ces attaques visent également les parlementaires et les élus départementaux et régionaux. À titre d'exemple, en janvier 2022, 540 députés sur 577 affirmaient avoir déjà subi des agressions, physiques ou verbales, mais seuls 162 ont porté plainte. Cette haine à l'égard des élus s'est récemment vue à travers le vandalisme de permanences, caillassées ou taguées avec toutes sortes d'insultes dont les messages transgressent sans scrupule les fondements de l'État de droit.

Tentatives de meurtre, agressions, prises à partie, insultes, menaces de mort ou encore dégradations constituent donc la liste non-exhaustive des attaques dont les élus sont victimes. Malgré la gravité de ces actes, ils sont pourtant peu nombreux à porter plainte ; parfois par souci d'apaisement ou par peur des représailles, et souvent par impression d'inutilité de la démarche.

Un rapport d'information déposé par M. Philippe Bas au Sénat le 2 octobre 2019 indiquait en effet que seuls 21 % des plaintes déposées par des édiles avaient abouti à la condamnation pénale des fautifs. Autrement,

les plaintes sont classées sans suite ou ne font l'objet d'aucune poursuite au niveau pénal.

Or s'attaquer à un élu n'est pas un acte anodin : c'est la République qui est visée. Qu'ils soient maires, adjoints, députés, conseillers départementaux ou régionaux, ils représentent ce qui fonde la structure de notre pays. Aussi, dans un contexte politique où la violence, véhiculée par tous canaux, se banalise à ce point envers ces élus, il est urgent de réagir. Parallèlement, nous assistons en plus à un phénomène de démissions de maires – 1 293 depuis 2020 – qui, s'il n'est pas complètement corrélé à la hausse des violences, n'en est pas détaché pour autant.

À cet égard, la loi n° 2019-1461 « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019 a constitué une première étape dans la fortification de la protection des élus. Si la protection fonctionnelle existait déjà, la loi de 2019 l'a étendue, en obligeant toutes les communes de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts découlant de leur obligation de protection à l'égard du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux délégués.

Puis très récemment, la loi n° 2023-23 du 24 janvier 2023 a permis aux associations d'élus, aux collectivités locales, au Sénat, à l'Assemblée nationale et au Parlement européen de se constituer partie civile afin d'accompagner les élus victimes d'agression, quelle que soit leur fonction, ainsi que leurs proches lors de la procédure en justice.

Mais nous devons aller plus loin. Parce qu'en renforçant davantage la protection de nos élus, c'est la République elle-même que nous préservons. La répétition d'actes de violence envers ceux qui concourent à l'organisation tout entière du pays ne saurait être banalisée, voire justifiée par le contexte socio-politique actuel. C'est précisément parce que les tensions se cristallisent autour de la sphère politique que nous devons plus que jamais protéger l'intégrité des élus et ce, en condamnant plus fermement ceux qui cherchent à l'entacher par tous moyens.

C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à renforcer la protection des élus dans le cadre d'attaques physiques ou verbales à leur encontre, et, dans le même temps, à punir plus durement les auteurs de ces agressions.

La loi n° 2023-22 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) du 24 janvier 2023, devait comporter une disposition

visant à renforcer les peines pour les violences commises à l'encontre des élus. Toutefois le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition (cavalier législatif).

Cette disposition visait à appliquer aux auteurs de violences contre « *le titulaire d'un mandat électif public* » les peines prévues pour les dépositaires de l'autorité publique, à l'article 222-14-5 du code pénal, à savoir : 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende en cas d'ITT de moins de huit jours ou à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende pour les ITT de plus de huit jours.

En effet, en 2022, le ministère de l'intérieur a rendu publiques des données chiffrées qui confirment l'augmentation des faits de violences contre les élus, qui n'est pas sans lien avec la crise sanitaire, la mise en place du passe sanitaire et la campagne de vaccination. Ainsi, sur les onze premiers mois de l'année 2021, 162 parlementaires et 605 maires ou adjoints ont été victimes d'agressions physiques, soit une hausse de 47 % par rapport à l'année 2020. En outre, 419 outrages ont été recensés, chiffre en hausse de 30 %.

Si le Conseil constitutionnel a invalidé cette disposition de la LOPMI, au motif qu'elle était trop éloignée du contenu du projet de loi, il donne libre cours au législateur pour la faire ressurgir dans un autre texte.

L'**article 1^{er}** propose par conséquent de prévoir un quantum de peine équivalent à celui prévu pour d'autres titulaires de l'autorité publique, comme ce qui avait été proposé lors de la discussion de la LOPMI en matière de violences mais également en matière d'outrage et de menaces.

L'**article 2** crée quant à lui un délit d'atteinte à la vie privée par diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale d'une personne titulaire d'un mandat électif public permettant de l'identifier ou de la localiser afin de protéger les élus par l'interdiction de la diffusion malveillante de données personnelles, notamment sur un service de communication au public en ligne.

Il est de jurisprudence constante que les propos offensants publiés sur les réseaux sociaux sont régis par la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse.

Si en droit pénal le délai de prescription des délits est de 6 ans depuis 2017, la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse a instauré un

délai de prescription particulier pour toutes les infractions de diffamation et injure.

Ainsi, selon l'article 65 de la loi du 29 juillet 1881 : « *l'action publique et l'action civile résultant des crimes, délits et contraventions prévus par la présente loi se prescriront après trois mois révolus, à compter du jour où ils auront été commis ou du jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite s'il en a été fait* ».

Ce délai dérogatoire du droit commun est extrêmement court et par conséquent, les diffamations et injures sur Internet peuvent prospérer sans que ses auteurs ne voient leur responsabilité engagée devant les tribunaux.

Il convient de relever que pour certaines diffamations à caractère raciste, sexiste, homophobe ou handiphobe, le délai de prescription s'allonge à 1 an.

Dès lors, l'**article 3** propose de porter le délai de prescription à un an lorsque la victime est un élu.

Conformément à l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *la commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation 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* ». Cette protection ne s'étend 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 (CAA Marseille, 3 février 2011, req. n° 09MA01028). Elle ne peut néanmoins être accordée par le conseil municipal que si les faits ont été commis sur la victime en sa qualité d'élu.

Le rapport d'information du Sénat sur les menaces et les agressions auxquelles sont confrontés les maires du 2 octobre 2019 relevait que certains maires renoncent à faire jouer leur droit à la protection fonctionnelle en raison soit des **difficultés à l'obtenir auprès du conseil municipal**, soit de la **complexité à constituer un dossier**.

En l'état du droit, un élu qui souhaite bénéficier de la protection fonctionnelle doit en solliciter l'attribution auprès de la commune. Il appartient au conseil municipal d'apprécier la situation et de décider, lorsque les conditions légales sont réunies, de la lui accorder.

Bien que l'octroi d'une protection constitue une obligation pour la collectivité, le conseil municipal dispose, y compris lorsque l' élu est victime, d'un **pouvoir discrétionnaire** qui lui permet d'apprécier l'opportunité d'accorder sa protection en fonction de la gravité des faits et de définir, le cas échéant, les modalités appropriées pour accorder la protection de l' élu. Il conserve ainsi la possibilité de refuser d'apporter son aide financière ou de n'assurer qu'une prise en charge partielle des frais engagés, pour des motifs d'intérêt général.

Par conséquent, l'**article 4** de la proposition de loi, à l'instar de ce qui était proposé par le rapport d'information, simplifie **la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle, lorsque celle-ci est demandée à raison de faits de violences, de menaces ou d'outrages. L'attribution de la protection serait de droit à la demande de l' élu**, sauf délibération contraire motivée du conseil municipal dans un délai de trois mois. En inversant la charge de la preuve, cette modification du cadre légal permettrait d'assurer l'effectivité pratique du droit à la protection fonctionnelle pour les élus victimes et de limiter le refus d'assistance aux seules situations pour lesquelles une préoccupation d'intérêt général **dûment motivée** pourra être apportée.

De plus, le champ d'application de la protection fonctionnelle des élus reste relativement restreint puisque la protection fonctionnelle ne s'applique qu'aux élus exerçant une fonction exécutive.

En outre, les règles sont applicables aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, conformément aux dispositions des articles L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales, respectivement. Toutefois, il n'existe pas de disposition équivalente pour les communautés de communes. Les dispositions applicables à celles-ci en matière de protection des élus sont celles relevant du droit commun des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), prévues à l'article L. 5211-15 du CGCT : l'EPCI est, par principe, responsable des dommages subis par ses élus au titre de leur mandat, et le président ou un vice-président bénéficie de la protection de l'EPCI lorsqu'il fait l'objet de poursuites judiciaires à l'occasion de faits non détachables de l'exercice de ses fonctions.

Une réponse ministérielle du 14 janvier 2021 à une question écrite (Réponse à du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée le 14/01/2021 à la question écrite n° 18413 de M. Chaize Patrick) précisait qu'au regard d'un arrêt du

8 juin 2011 qui considère que l'octroi de la protection fonctionnelle à tout agent public relève d'un principe général du droit, rappelé par la loi, qui trouve à s'appliquer à tous les agents publics quel que soit le mode d'accès à leurs fonctions (CE, 8 juin 2011, n° 312700) mais également de la responsabilité de principe de l'EPCI à l'égard de ses élus posée par les textes, les élus des communautés de communes doivent pouvoir bénéficier de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes de violences, aux conditions précitées.

L'**article 5** de cette proposition de loi vise à étendre cette protection à l'ensemble des conseillers régionaux, départementaux et municipaux lorsqu'ils sont victimes de violences, menaces et outrages dans le cadre de leur mandat ainsi qu'aux membres des communautés de communes.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 « *Engagement & Proximité* » a rendu obligatoire pour les communes la souscription d'un contrat d'assurance d'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 conseillers les suppléant ou ayant reçu délégation. Devant les coûts occasionnés, la loi prévoit que, pour les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fera l'objet d'une compensation par l'État en fonction du barème fixé par décret.

L'**article 6** élargit à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants la compensation financière par l'État des coûts de couverture assurantielle pesant sur ces dernières pour l'octroi de la protection fonctionnelle ainsi qu'à l'ensemble des conseillers municipaux.

L'**article 7** propose une prise en charge par la commune, au titre de la protection fonctionnelle, de l'ensemble des restes à charge ou dépassements d'honoraire résultant de la prise en charge médicale et psychologique des élus victimes.

Le rapport d'information du Sénat sur les menaces et les agressions auxquelles sont confrontés les maires du 2 octobre 2019 relevait que de nombreux élus, regrettant l'absence de réponse pénale ou la faiblesse des sanctions infligées, appelaient à une réaction plus systématique et plus ferme de la justice aux agressions qu'ils subissent.

Pour y répondre, le rapport préconisait qu'une instruction ou une dépêche du Garde des Sceaux soit adressée aux parquets afin de donner des

directives de réactivité et de fermeté en cas d'agressions commises à l'encontre de maires ou d'élus locaux.

Depuis, plusieurs circulaires ont rappelé l'importance d'une politique pénale ferme et empreinte de volontarisme en la matière et d'un suivi renforcé des procédures concernant les élus.

Ainsi, à titre d'exemple, la circulaire du 7 septembre 2020 précisait qu'une « *réponse pénale systématique et rapide doit être apportée par les parquets* ». De plus, elle préconisait de donner aux forces de l'ordre des instructions quant à un traitement particulièrement diligent des procédures, une prise en charge rapide des plaintes déposées par les élus, un accueil personnalisé avec un rendez-vous programmé et adapté aux contraintes liées à leurs fonctions électives

Dans la continuité de cette démarche, il est proposé à l'**article 8** d'instaurer dans chaque unité de gendarmerie un référent pour assurer un meilleur traitement et suivi des procédures engagées par les élus qui font l'objet d'attaques.

L'**article 9** impose un délai d'un mois au procureur de la République pour communiquer les motivations des décisions de classement sans suite pour des affaires résultant d'une plainte ou d'un signalement du maire.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre II du titre II du livre II du code pénal est ainsi modifié :
- ③ a)° Le paragraphe 2 de la section 1 est ainsi modifié :
- ④ – au 4° *bis* des articles 222-12 et 222-13 : les mots : « toute personne chargée d'une mission de service public » sont remplacés par les mots : « une personne chargée d'une mission de service public autre que celles mentionnées à l'article 222-14-5 du présent code » ;
- ⑤ – au premier alinéa du I de l'article 222-14-5, les mots : « ou un agent de l'administration pénitentiaire » sont remplacés par les mots : « , un agent de l'administration pénitentiaire ou le titulaire d'un mandat électif public » ;
- ⑥ b)° Le paragraphe 3 de la section 1 est complété par un article 222-18-3-1 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. 222-18-3-1.* – Lorsqu'elles sont commises contre une personne investie d'un mandat électif public, les menaces prévues au premier alinéa de l'article 222-17 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, celles prévues au second alinéa du même article et au premier alinéa de l'article 222-18 sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende et celles prévues au second alinéa de l'article 222-18 sont punies de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende. »
- ⑧ c) La section 5 est ainsi modifiée :
- ⑨ – au deuxième alinéa de l'article 222-47, les mots : « et 222-14-2 » sont remplacés par les mots : « , 222-14-2 et 222-14-5 » ;
- ⑩ – à l'article 222-48, après la référence : « 222-14-4 », est insérée la référence : « , 222-14-5 » ;
- ⑪ 2° L'article 433-5 du code pénal est ainsi modifié :
- ⑫ a) Au premier alinéa, les mots : « personne chargée d'une mission de service public » sont remplacés par les mots : « personne chargée d'une

mission de service public autre que celles mentionnées au deuxième alinéa » ;

- ⑬ b) Au deuxième alinéa, les mots : « ou à un marin-pompier » sont remplacés par les mots « , un marin-pompier ou le titulaire d'un mandat électif public ».

Article 2

- ① Après l'article 226-2-1 du code pénal, il est inséré un article 226-2-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. 226-2-2. – Le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre, par quelque moyen que ce soit, des informations relatives à la vie privée, familiale d'une personne titulaire d'un mandat électif public, permettant de l'identifier ou de la localiser est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. »

Article 3

- ① Le chapitre V de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse est complété par un article 65-5 ainsi rédigé :
- ② « Art. 65-5. – Pour les délits prévus par l'article 31 et l'article 33, le délai de prescription prévu par l'article 65 est porté à un an. »

Article 4

- ① L'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « La commune accorde sa protection au maire ou aux élus municipaux, victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, qui en font la demande. Elle répare, le cas échéant, l'intégralité du préjudice qui en est résulté. Les membres du conseil municipal en sont informés dans les plus brefs délais.
- ④ « Le conseil municipal ne peut s'opposer à la protection mentionnée au précédent alinéa ou en restreindre le champ que pour un motif d'intérêt général, par une délibération motivée prise dans un délai de trois mois à

compter de la demande adressée par le maire à la collectivité. L'inscription de ce point à l'ordre du jour du conseil municipal est de droit à la demande d'un ou plusieurs membres du conseil municipal. »

- ⑤ 2° Au troisième alinéa, le mot : « deux », est remplacé par le mot : « trois ».

Article 5

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 2123-35 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, les mots : « le suppléant ou ayant reçu délégation » sont supprimés ;
- ④ b) Au troisième alinéa, les mots : « les suppléant ou ayant reçu délégation » sont supprimés ;
- ⑤ c) Au quatrième alinéa, les mots : « les suppléant ou ayant reçu délégation » sont supprimés ;
- ⑥ 2° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 4135-29, les mots : « , les vice-présidents ou les conseillers régionaux ayant reçu délégation » sont remplacés par les mots : « et les conseillers régionaux ».
- ⑦ 3° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 3123-29, les mots : « , les vice-présidents ou les conseillers départementaux ayant reçu délégation » sont remplacés par les mots : « et les conseillers départementaux ».
- ⑧ 4° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 7125-36, les mots : « , les vice-présidents ou les conseillers ayant reçu délégation » sont remplacés par les mots : « et les conseillers de l'assemblée de Guyane ».
- ⑨ 5° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 7227-37, les mots : « , les vice-présidents, le président du conseil exécutif et les conseillers exécutifs » sont remplacés par les mots : « et les conseillers de l'assemblée de Martinique ».
- ⑩ 6° Au premier alinéa de l'article L. 5214-8, les mots : « et L. 2123-18-4, » sont remplacés par les mots : « , L. 2123-18-4, L.2123-34 et L. 2123-35, »

Article 6

À la seconde phrase du dernier alinéa de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».

Article 7

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La protection mentionnée aux deuxième et troisième alinéas implique la prise en charge par la commune des restes à charge ou des dépassements d'honoraires résultant des dépenses engagées par les bénéficiaires de cette protection pour les faits mentionnés aux mêmes deuxième et troisième alinéas. »

Article 8

Au sein de chaque brigade de gendarmerie, il est institué un référent chargé de recevoir les plaintes et signalements déposés par une personne titulaire d'un mandat électif public victime d'infractions à la loi pénale à l'occasion ou du fait de ses fonctions dont un décret pris en Conseil d'État en précise les formalités.

Article 9

Au quatrième alinéa de l'article L. 132-3 du code de sécurité intérieure, après le mot : « informé », sont insérés les mots : « , dans un délai d'un mois, ».

Article 10

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.