



N° 683

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2023.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT

*visant à **permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression***

PAR MME MARIE-AGNÈS POUSSIER-WINSBACK

Députée

Voir le numéro : 484.

SOMMAIRE

PAGES

INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	7
<i>Article 1^{er}</i> (art. 2-19 du code de procédure pénale) : Possibilité pour les associations d'élus, le Sénat, l'Assemblée nationale, le Parlement européen ou une collectivité territoriale de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre un élu	7
<i>Article 3</i> (art. 804 du code de procédure pénale) : Application des dispositions de la proposition de loi dans les outre-mer	14
EXAMEN EN COMMISSION	17
PERSONNES ENTENDUES	31

MESDAMES, MESSIEURS,

Adoptée à l'unanimité par nos collègues sénateurs en novembre dernier, cette proposition de loi entend apporter une nouvelle forme de soutien aux élus victimes d'agression.

Depuis plusieurs années, les incivilités et les violences envers les détenteurs d'un mandat électif s'accroissent et s'aggravent. Les élus locaux, dont les missions s'effectuent sur le terrain, au contact de nos concitoyens, sont les plus touchés par ces agressions verbales et physiques. Ce sont ces violences qui ont conduit au drame de Jean-Mathieu Michel, maire de la commune de Signes, dans le Var, qui a été mortellement renversé par le conducteur d'une camionnette qui déposait illégalement des gravats sur le bord de la route.

Ces actes, ces drames, ne sont pas acceptables. Ils sont non seulement inacceptables comme tout acte de violence, mais ils le sont d'autant plus qu'ils prennent pour cibles des femmes et des hommes au service de notre communauté et, ce faisant, prennent pour cible notre République.

Face à cette situation, la présente proposition de loi constitue une partie de la réponse législative que nous construisons depuis plusieurs années. En effet, notre droit pénal a déjà été adapté pour tenir compte de la qualité des victimes et sanctionner plus durement les actes de violences lorsqu'ils visent des personnes dépositaires de l'autorité publique ou en charge d'une mission de service public. Dans une logique pragmatique, ce texte étend un dispositif qui existe déjà dans le code de procédure pénale⁽¹⁾ et qui permet aux associations départementales de maires d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'agression d'un élu. Cette extension est triple :

– cette possibilité de se porter partie civile sera davantage ouverte, puisqu'elle concernera aussi les associations nationales d'élus, les assemblées parlementaires et les collectivités territoriales ;

– tous les types d'agression qui peuvent frapper nos élus seront prises en compte : l'ensemble des crimes et délits contre les personnes⁽²⁾ et contre les biens⁽³⁾, les atteintes à l'administration publique commises par les particuliers⁽⁴⁾, ainsi que les infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

(1) Article 2-19 du code de procédure pénale.

(2) Infractions prévues au livre II du code pénal.

(3) Infractions prévues au livre III du même code.

(4) Infractions prévues au chapitre III du titre III du livre IV du même code.

– les proches des élus seront également concernés, puisque cette possibilité sera ouverte si l’agression est commise sur le conjoint ou le concubin de l’ élu ou le partenaire lié à celui-ci par un pacte civil de solidarité, les ascendants ou les descendants en ligne directe de celui-ci ou sur toute autre personne vivant habituellement à son domicile, en raison des fonctions exercées par l’ élu ou de son mandat.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. 2-19 du code de procédure pénale)

Possibilité pour les associations d'élus, le Sénat, l'Assemblée nationale, le Parlement européen ou une collectivité territoriale de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre un élu

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

Le présent article modifie l'article 2-19 du code de procédure pénale, afin d'élargir la possibilité offerte aux associations d'élus d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'agression d'un élu, possibilité jusque-là limitée aux associations départementales des maires.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 2-19 du code de procédure pénale a été modifié en 2016 ⁽¹⁾, afin de permettre aux fondations reconnues d'utilité publique d'exercer les droits reconnus à la partie civile, dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que pour les associations mentionnées à cet article ⁽²⁾.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

- La commission des Lois a adopté trois amendements : un de la rapporteure Catherine Di Folco (groupe Les Républicains) et deux de M. Patrick Kanner (groupe Socialiste, écologiste et républicain – SER) visant à élargir le dispositif par l'augmentation soit du nombre de cas visés, soit du type d'élus concernés.

- En séance, le Sénat a adopté deux amendements identiques de la rapporteure et du Gouvernement qui, sans en modifier l'idée générale, remanient entièrement l'article 1^{er} en le fusionnant avec le dispositif de l'article 2. Le dispositif adopté prévoit la possibilité de se porter partie civile en cas d'agression d'un élu pour les associations d'élus, mais également pour l'Assemblée nationale, le Sénat, le Parlement européen et les collectivités territoriales concernées.

(1) Article 43 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(2) Cette même modification a été opérée aux articles 2-1 à 2-23 du code de procédure pénale, touchant donc l'ensemble des cas où certaines associations sont habilitées à se porter partie civile.

➤ **Position de la Commission**

La Commission n'a pas modifié le présent article.

1. État du droit

a. La capacité des associations à se constituer partie civile a progressivement été étendue par le législateur

L'action civile permet à la victime d'une infraction de demander réparation du dommage qu'elle a subi. En effet, en application du premier alinéa de l'article 2 du code de procédure pénale, « *l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ».

Par ailleurs, les associations ont la possibilité de se constituer partie civile sous certaines conditions et uniquement pour des infractions limitativement énumérées par la loi. Le législateur a ainsi consacré progressivement des possibilités d'exercice de l'action civile par les associations se proposant de défendre un intérêt collectif déterminé. L'habilitation la plus récente a été adoptée en 2021 pour permettre à des associations d'agir en matière d'agressions, d'atteintes à la vie ou à l'intégrité des agents chargés d'une mission de service public ⁽¹⁾.

Le code de procédure pénale comporte désormais 25 articles prévoyant l'habilitation de certaines associations à se porter partie civile. À ces dispositions viennent s'ajouter celles figurant dans d'autres codes, concernant par exemple les associations de défense de l'environnement ⁽²⁾ ou les associations familiales ⁽³⁾.

b. Cette capacité demeure toutefois particulièrement limitée pour les associations d'élus

Actuellement, pour les associations d'élus, la possibilité de se porter partie civile est réservée aux seules associations départementales de maires affiliées à l'Association des maires de France. Prévue à l'article 2-19 du code de procédure pénale, cette disposition a été introduite en 2000, à l'occasion de l'examen par la commission des Lois du Sénat, en deuxième lecture, du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes ⁽⁴⁾.

Le premier alinéa permet ainsi à toute association départementale des maires d'exercer les droits reconnus à la partie civile dans toutes les instances

(1) *Nouvel article 2-25 du code de procédure pénale introduit par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.*

(2) *Article L. 141-1 du code de l'environnement.*

(3) *Article L. 211-3 du code de l'action sociale et des familles.*

(4) *Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.*

introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions, sous réserve de trois conditions :

- l'association doit être régulièrement **déclarée** ;
- elle doit être **affiliée à l'Association des maires de France** ;
- ses **statuts** doivent avoir été déposés depuis au moins **cinq années**.

Le deuxième alinéa impose une quatrième condition : l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu **l'accord de l'élu**.

S'agissant uniquement des **instances déjà introduites par les élus municipaux**, les associations départementales ne peuvent donc pas être à l'origine de l'action publique, mais ne peuvent se constituer partie civile que lorsque celle-ci a déjà été mise en mouvement.

Enfin, le dernier alinéa prévoit que *« toute fondation reconnue d'utilité publique peut exercer les droits reconnus à la partie civile dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que l'association mentionnée au présent article »*.

2. Le dispositif proposé

a. Un contexte caractérisé par une hausse des violences à l'encontre des personnes titulaires d'un mandat électif

En réponse à la hausse des atteintes aux élus constatées sur le terrain, cet article vise à accroître l'efficacité et la cohérence de la réponse pénale concernant ces infractions. **Au cours de l'année 2021, 1 720 atteintes aux élus ont été recensées, soit une augmentation de 35 % par rapport à l'année 2020.** Les menaces, injures et outrages sont majoritaires (1 169 faits, soit 68 %) ; les atteintes aux biens représentent 22 % des atteintes (369 faits) et les violences caractérisées environ 10 % (165 faits). Plus de la moitié des atteintes concernent les maires et un peu moins d'un tiers concernent les députés ⁽¹⁾.

L'ensemble des associations d'élus entendues en audition par votre rapporteure ont rappelé **l'accroissement et l'aggravation de ces violences**. Elles ont également souligné que les élus municipaux, souvent bien identifiés par les citoyens, sont en effet les plus touchés par des actes d'agressions, qu'elles soient verbales ou physiques.

D'autres difficultés ont également été soulignées par ces associations, ainsi que par plusieurs parlementaires au cours des débats en commission des Lois. La question des délais de traitement des procédures judiciaires, parfois plus

(1) Ministère de l'Intérieur, données du 6 octobre 2022.

longs que le temps du mandat restant, semble poser difficulté. De même, plusieurs élus ont signalé ne pas avoir été informés des suites données à leur plainte. Afin de répondre à ces situations, deux circulaires ont été diffusées :

– la circulaire du 7 septembre 2020 qui réaffirme avec force « *l'importance qui s'attache à la mise en œuvre d'une politique pénale empreinte de volontarisme, de fermeté et de célérité et d'un suivi judiciaire renforcé des procédures pénales* » concernant les élus ⁽¹⁾ ;

– la circulaire du 15 décembre 2020 qui poursuit le « *développement et l'approfondissement des relations partenariales [de la justice] avec les collectivités locales* » ⁽²⁾.

Votre rapporteure salue ces instructions, qui sont une manifestation supplémentaire de l'importance accordée à la lutte contre les violences faites aux élus, mais elle considère que ces efforts doivent encore être amplifiés, afin de garantir un meilleur accompagnement de tous les élus face à toutes les formes de violences. Elle tient en outre à souligner que ses auditions ont montré que nombre de violences ne font l'objet d'aucune remontée statistique, souvent parce que les élus eux-mêmes peuvent minimiser certains actes, notamment verbaux, considérant que cela fait « *partie du travail de terrain* ». Les violences, qu'elles soient verbales ou physiques, ne sont pas acceptables et ne doivent pas devenir le quotidien classique des élus de notre pays. Votre rapporteure appelle donc à renforcer la communication sur la gravité de ces actes et à accentuer leur recensement.

b. Une situation qui justifie une triple évolution de l'article 2-19 du code de procédure pénale

L'article 1^{er}, à l'origine article unique de la proposition de loi, procède à un triple élargissement du champ de l'article 2-19 du code de procédure pénale.

Premièrement, il **élargit le nombre d'associations** pour lesquelles s'ouvre la possibilité de se porter civile en cas d'agression d'un élu : aux associations départementales des maires s'ajoutent des associations nationales d'élus : l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'association Régions de France (RF).

Deuxièmement, il **élargit le champ des personnes** dont l'agression peut ouvrir cette possibilité : en plus des maires, seront désormais concernés les conseillers départementaux et les conseillers régionaux. En outre, les agressions seront prises en compte, non seulement en raison de la « fonction » de l' élu, comme actuellement prévu à l'article 2-19 du code de procédure pénale, mais

(1) Circulaire JUSD2023661C du 7 septembre 2020 relative au traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des personnes investies d'un mandat électif et au renforcement du suivi judiciaire des affaires pénales les concernant.

(2) Circulaire JUST2034764C du 15 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de la justice de proximité.

également en raison de son « mandat » ; cet élargissement permet d'inclure les élus qui ne sont pas investis d'une fonction exécutive. En outre, seront également couverts les membres de la famille de ces élus.

Troisièmement, il **élargit le champ des infractions** ouvrant cette possibilité. Les injures, outrages, diffamations et menaces demeurent bien sûr concernés. Les coups et blessures restent inclus, mais sont remplacés par le terme, plus large, de « violences ». Ces infractions sont en outre complétées par les destructions, dégradations ou détériorations de biens, ainsi que le fait de révéler, de diffuser ou de transmettre des informations permettant d'identifier ou de localiser une personne aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens ⁽¹⁾.

3. Les modifications apportées par le Sénat

a. En commission

La commission des Lois du Sénat a adopté trois amendements pour compléter l'article 1^{er} :

– un amendement de M. Patrick Kanner (groupe SER), qui inclut dans le champ des infractions les actes d'intimidation, les cas de harcèlement et les violations de domicile (COM-3) ;

– un amendement de M. Patrick Kanner, qui ajoute dans le champ des infractions les atteintes volontaires à la vie et complète le deuxième alinéa de l'article 2-19 du code de procédure pénale, lequel précise que l'action de l'association est recevable uniquement si celle-ci justifie avoir reçu l'accord de l'élu, tout en prévoyant que si l'élu est décédé du fait d'une atteinte à la vie, l'accord provient de ses ayant-droits (COM-2 rect.) ;

– l'amendement COM-8 de la rapporteure, qui apporte certaines précisions et ajoute notamment la mention des élus territoriaux et de l'Assemblée de Corse.

b. En séance publique

En séance publique, la **rédaction de l'article 1^{er} a été entièrement remaniée** par l'adoption de deux amendements identiques de la rapporteure (n° 19) et du Gouvernement (n° 23) permettant notamment d'y intégrer les dispositions prévues à l'article 2 de la présente proposition de loi.

i. L'intégration des dispositions prévues à l'article 2

L'article 2 de la proposition de loi avait été introduit en commission par l'amendement COM-1, adopté avec modifications, de M. Stéphane Le Rudulier (groupe Les Républicains), mais il a ensuite été supprimé en séance publique, par

(1) Exposition à un risque dans les conditions prévues à l'article 223-1-1 du code pénal.

l'amendement n° 20 de la rapporteure, avec avis favorable du Gouvernement, son dispositif ayant été fusionné avec celui de l'article 1^{er}.

S'inspirant d'une mesure prévue dans la première version de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur déposée au mois de mars dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, cet article insérait dans le code de procédure pénale un **nouvel article 2-26 permettant aux assemblées parlementaires ⁽²⁾, ainsi qu'aux collectivités territoriales de se constituer partie civile**, aux côtés de l'un de leurs membres, en cas d'infractions commises à l'encontre de celui-ci dans l'exercice ou du fait de ses fonctions. Ce dispositif était également applicable en cas d'infractions commises sur les membres de l'entourage familial proche de ces personnes.

À ce jour, aucune dérogation législative ne prévoit que les assemblées parlementaires ou les collectivités territoriales peuvent se porter partie civile lorsque l'un de leurs membres fait l'objet d'une agression. **En 2016, la Cour de cassation a néanmoins admis la constitution de partie civile de l'Assemblée nationale** dans une procédure concernant des faits de rébellion commis à l'encontre de l'un de ses agents ⁽³⁾. Elle a toutefois considéré que le préjudice invoqué par l'Assemblée nationale ne résultait pas directement de cette infraction de rébellion et a donc refusé les dommages et intérêts. Ce faisant, cette décision opère une **distinction innovante entre le droit de se porter partie civile et le droit de se voir allouer des dommages et intérêts**.

Selon l'étude d'impact du premier projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur déposé en mars dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽⁴⁾, cette jurisprudence laisse à penser qu'une assemblée pourrait se porter partie civile en cas d'infraction commise contre l'un de ses membres. Il semble toutefois opportun et préférable « *d'inscrire cette règle dans la loi, en la généralisant à toutes les personnes investies d'un mandat électif public et à toutes les institutions dans lesquelles siègent ces personnes* » ⁽⁵⁾.

ii. Le dispositif adopté en séance publique

Les grands traits des dispositifs des articles 1^{er} et 2 demeurent les mêmes et poursuivent un objectif identique : permettre aux associations d'élus, aux assemblées parlementaires et aux collectivités territoriales d'exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'agression d'un élu, sous réserve de son accord.

(1) *Projet de loi n° 5185 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2022.*

(2) *L'amendement COM-1 intégrait également le Parlement européen dans le dispositif proposé, mais cette mention avait été supprimée en commission à l'initiative de la rapporteure.*

(3) *Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n° 15-80.917, 5 avril 2016.*

(4) *Projet de loi n° 5185 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mars 2022.*

(5) *Étude d'impact, pp. 84-85.*

• **Les évolutions opérées en commission ont été conservées :**

– les **assemblées parlementaires et les collectivités territoriales** disposent, elles aussi, de cette possibilité de se porter civile en cas d'agression de l'un de leurs membres ;

– cette possibilité peut être ouverte avec l'**accord des ayants droit** de l' élu victime si celui-ci est décédé ;

– cette possibilité est dorénavant élargie au-delà des élus municipaux : sont aussi concernés les **élus départementaux, territoriaux** et de l'**Assemblée de Corse**, ainsi que les élus d'une **assemblée parlementaire** ou d'une **collectivité territoriale** ;

– les agressions seront prises en compte, non seulement en raison de la « **fonction** » de l' élu, mais également en raison de son « **mandat** ».

• **D'autres points ont été reformulés ou complétés :**

– la possibilité pour les associations et les assemblées de se porter partie civile n'est possible que pour les « *instances introduites par un élu* » ; cette condition demeure, mais est reformulée dans la nouvelle rédaction afin de mieux correspondre au vocabulaire du droit pénal : « *si l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou la partie lésée* » ;

– la nouvelle rédaction retenue par le Sénat **élargit le champ des infractions ouvrant cette possibilité**, en y incluant l'ensemble des crimes et délits contre les personnes ⁽¹⁾ et contre les biens ⁽²⁾, les atteintes à l'administration publique commises par les particuliers ⁽³⁾, ainsi que les infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

– les **proches des élus** demeurent concernés par cette possibilité en cas d'agression en raison des fonctions ou du mandat de l' élu, mais la rédaction, qui différait entre l'article 1^{er} et l'article 2, est harmonisée ⁽⁴⁾ ;

– ne sont plus seulement visées l'**AMF, l'ADF et RF**, mais **toutes les associations nationales**, reconnues d'utilité publique ou régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans, dont les statuts se proposent d'assurer la défense des intérêts de ces élus ;

(1) *Infractions prévues au livre II du code pénal.*

(2) *Infractions prévues au livre III du même code.*

(3) *Infractions prévues au chapitre III du titre III du livre IV du même code.*

(4) *L'article 1^{er}, dans le texte adopté par la commission, mentionnait les membres de la famille de l' élu ; l'article 2 visait, quant à lui, le « conjoint ou du concubin de l' élu, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de ses ascendants ou ses descendants en ligne directe ou de toute autre personne vivant habituellement à son domicile ». La nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, qui réunit les dispositifs des deux articles, retient la formulation, plus large, de l'article 2.*

– ne sont plus seulement visées les associations départementales affiliées à l’AMF, mais **toute association affiliée aux associations nationales** respectant les conditions énoncées ci-avant ;

– enfin, le **Parlement européen** est ajouté aux assemblées parlementaires pouvant se porter partie civile dans le cadre de ce dispositif.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*
* *

Article 3

(art. 804 du code de procédure pénale)

Application des dispositions de la proposition de loi dans les outre-mer

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article, introduit par le Sénat en commission à l’initiative de la rapporteure Catherine Di Folco, modifie l’article 804 du code de procédure pénale relatif à l’application de ce code dans les outre-mer.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 804 du code de procédure pénale a été modifié par l’ordonnance n° 2022-1524 du 7 décembre 2022 relative au casier judiciaire national automatisé et prise pour l’application du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 et de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019.

➤ **Position de la Commission**

La Commission n’a pas modifié le présent article.

1. État du droit

L’application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna des dispositifs introduits par la présente proposition de loi dans le code de procédure pénale nécessite une coordination à l’article 804 du code de procédure pénale.

2. Le dispositif introduit par le Sénat

Introduit en commission à l'initiative de la rapporteure, le présent article met à jour la rédaction de l'article 804 du code de procédure pénale, afin de prévoir l'application des dispositions de la présente proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Cet article a été modifié en séance par l'amendement n° 22 du Gouvernement, ayant fait l'objet d'un avis favorable de la commission, afin de tenir compte de la modification du titre de la proposition de loi.

Le titre a, en effet, été modifié en séance par l'amendement n° 21 de la rapporteure, avec avis favorable du Gouvernement, pour tenir compte notamment de l'élargissement de la possibilité de se constituer partie civile pour les assemblées parlementaires et les collectivités territoriales.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 11 janvier 2023, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression (n° 484) (Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/76y6cH>

Mme Cécile Untermaier, présidente. La proposition de loi que nous examinons maintenant a été déposée par la sénatrice Nathalie Delattre le 18 mai 2022 et adoptée par le Sénat, à l'unanimité, le 15 novembre dernier. Compte tenu du caractère consensuel de ce texte, le président de notre commission a demandé qu'il soit examiné selon la procédure d'examen simplifié.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure. La présente proposition de loi vise à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile lorsqu'une personne investie d'un mandat électif est victime d'une agression. Il s'agit un petit dispositif juridique, mais d'un grand sujet. Nous sommes trop nombreux dans cette salle à avoir été témoins ou victimes de ce type d'agression, verbale ou physique. Et pourtant, les députés ne sont pas les plus touchés : ce sont le plus souvent les maires et leurs adjoints qui font les frais de cette violence. Ils sont les plus proches de nos concitoyens, doivent gérer les problèmes du quotidien et sont parfois amenés à dire non, ce qui peut conduire à des situations de violence.

Cette violence a d'ailleurs eu tendance à augmenter au cours des dernières années : en 2021, on a dénombré 1 720 atteintes aux élus, soit une hausse de 35 % par rapport à l'année 2020 – il est vrai que les contacts avec nos concitoyens avaient alors été fortement réduits. L'augmentation du nombre des actes va de pair avec leur aggravation. Nous échangeons tous régulièrement avec les élus locaux présents dans nos territoires. Pour ma part, j'ai également rencontré, dans le cadre de mes auditions, plusieurs associations d'élus qui ont unanimement partagé ce double constat de l'augmentation et de l'aggravation des violences. Nous avons tous encore en mémoire le drame qui a valu à Jean-Mathieu Michel, maire de Signes, dans le Var, d'être mortellement renversé par une camionnette qui déposait illégalement des gravats sur le bord de la route.

Ces actes et ces drames sont totalement inacceptables. Ils sont condamnables comme tout acte de violence, mais ils le sont d'autant plus qu'ils prennent pour cible des femmes et des hommes au service de la collectivité. Ce faisant, c'est notre République qu'ils prennent pour cible.

Nous avons déjà adapté notre droit pénal pour sanctionner plus durement les actes de violence visant des personnes dépositaires de l'autorité publique ou en charge d'une mission de service public, y compris les personnels hospitaliers, ceux de l'éducation nationale, de la sécurité civile, ou encore les membres des forces de l'ordre. De ce point de vue, notre arsenal juridique est satisfaisant.

Le texte que nous examinons s'inscrit dans une logique pragmatique et une approche réaliste. Son objet est d'étendre un dispositif qui existe déjà dans notre code de procédure pénale, dont l'article 2-19 permet, depuis une vingtaine d'années, aux associations départementales de maires de se porter partie civile en cas d'agression d'un élu. La plupart d'entre elles interviennent en appui financier des élus victimes, et se porter partie civile leur accorde le droit d'obtenir compensation en justice. En revanche, les associations nationales, comme l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), qui remplissent cette même mission de soutien et d'accompagnement des élus victimes, ne peuvent pas se constituer partie civile. L'objectif premier de cette proposition de loi, déposée par la sénatrice Nathalie Delattre, est de corriger cette incohérence. Nous l'examinons à peine deux mois après qu'elle a été inscrite à l'ordre du jour de sa niche du 15 novembre dernier, au Sénat, par le groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE). C'est dire l'importance que notre Assemblée accorde à ce sujet.

Le texte originel, qui visait, je l'ai dit, à étendre le dispositif de l'article 2-19 du code de procédure pénale aux grandes associations nationales, en particulier l'AMF, l'Assemblée des Départements de France (ADF) et Régions de France, a ensuite été enrichi par nos collègues sénateurs, en commission puis en séance, dans une démarche que mon homologue Catherine Di Folco et l'auteur de la proposition ont qualifiée de coconstruction avec le Gouvernement.

D'abord, l'élargissement a été étendu à l'ensemble des associations, sous réserve de certains critères, notamment d'ancienneté. La rédaction retenue par le Sénat permet, en outre, de n'oublier aucun élu – il est fondamental que tous nos élus et tous nos territoires bénéficient de la même protection.

Ensuite, les assemblées d'élus et les collectivités territoriales pourront, elles aussi, se constituer partie civile en cas d'agression d'un de leurs membres. Cette mesure figurait dans la première version de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, déposée en mars dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Enfin, le champ des infractions concernées par cette procédure a été élargi à l'ensemble des crimes et délits contre les personnes et contre les biens, aux atteintes à l'administration publique commises par les particuliers et aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Seront également couvertes les agressions à l'encontre des proches d'élus – c'est un progrès important.

La proposition de loi a été cosignée par quatre-vingt-dix sénateurs et votée à l'unanimité par nos collègues du Sénat. Je sais qu'au sein de notre commission et de l'Assemblée, nous dénonçons fermement les agressions que subissent les élus dans notre pays, et souhaitons leur offrir un accompagnement approprié. J'espère que nous garderons à l'esprit cet objectif commun durant nos débats.

Mme Cécile Untermaier, présidente. Nous passons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Guillaume Gouffier Valente (RE). Ce texte était attendu. Il répond à la volonté, initialement portée par l'AMF, de mieux accompagner dans la procédure pénale les élus locaux victimes d'actes de violence, en permettant à un plus grand nombre d'associations et d'assemblées de se porter partie civile. Jusqu'ici, seules les associations départementales affiliées à l'AMF peuvent le faire, pour les seuls élus municipaux victimes d'infractions limitativement énumérées. Grâce à ce texte, les associations nationales pourront aussi le faire, de même que les associations d'élus bénéficiant d'une ancienneté suffisante, telle l'Association des maires ruraux de France, les assemblées parlementaires et les collectivités territoriales au titre de leurs membres. Le champ des élus victimes pouvant bénéficier de cette constitution de partie civile sera élargi aux proches. Seront également concernés l'ensemble des crimes et délits commis contre les personnes et les biens, les atteintes à l'administration publique ainsi que les délits de presse, afin de couvrir les risques nouveaux auxquels se trouvent exposés les élus.

Je salue notre collègue sénatrice Nathalie Delattre pour le dépôt et l'inscription de ce texte dans la niche de son groupe RDSE. Les travaux de convergence du Sénat et du Gouvernement ont permis d'aboutir à un dispositif complet, équilibré et consensuel. Je souhaite que son adoption conforme, proposée par notre rapporteure et à laquelle souscrit le groupe Renaissance, permette une entrée en vigueur la plus rapide possible.

En ouvrant le champ des associations d'élus pouvant se porter partie civile, non seulement le texte renforce l'appui apporté aux élus victimes tout au long de la procédure judiciaire, mais il concourt au respect du principe d'égalité devant la loi. En outre, conformément au principe de liberté, une association ne pourra se porter partie civile qu'avec l'accord de l' élu et restera libre de le soutenir selon ses capacités propres.

Au-delà des chiffres, les violences faites aux élus sont des engagements visés, des vies ébranlées et une République fragilisée, qui nous obligent en tant que législateur. Le dispositif soumis à notre examen complétera utilement les dispositions soutenues depuis 2017 pour renforcer la protection des élus dans l'exercice de leur mandat – protection fonctionnelle effective, limitation de la durée des réductions de peine à l'égard des auteurs de violences commises contre un élu, exclusion de l'application de l'avertissement pénal probatoire, renforcement du quantum de la peine.

Le groupe Renaissance apportera son plein soutien à cette proposition de loi, dans la rédaction du Sénat, issue d'un travail de coconstruction salutaire sur ce sujet crucial.

M. Timothée Houssin (RN). Notre commission a le privilège d'examiner une proposition de loi qui, je l'espère, fera consensus entre nos rangs comme elle l'a fait au Sénat. Je salue la mémoire de M. Michel, maire de Signes, dont la mort tragique a amorcé la prise de conscience du phénomène des agressions d'élus. Malheureusement, celui-ci se poursuit et s'amplifie. Récemment, l'agression du maire de Bazincourt-sur-Epte, volontairement renversé par un véhicule alors qu'il tentait d'empêcher la fuite d'un homme venant de commettre une agression violente, aurait pu se conclure de manière plus dramatique. Son agresseur a déclaré savoir qu'il était le maire. Le même élu avait déjà été agressé en 2021, alors qu'il tentait d'arrêter le rodéo d'une motocross. Il avait également eu, dans le cadre de ses fonctions, une altercation avec son futur agresseur, auteur de tapage nocturne. Je tiens à le saluer, au nom de notre commission.

De telles situations, que vous connaissez certainement aussi dans vos circonscriptions, nous alertent quant à l'état de la démocratie en France : c'est quotidiennement que des élus, trop nombreux, sont agressés verbalement ou physiquement pour leurs opinions, leurs décisions ou leur prise de position, ou en tentant d'apaiser et de résoudre des conflits. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 39 % des maires ont déjà reçu des menaces écrites ou verbales et les agressions d'élus augmentent de façon exponentielle – de 300 enregistrées en 2019, elles sont passées à 1 300 en 2020 et à plus de 1 800 durant les dix premiers mois de 2022.

Les agressions sont d'une particulière gravité lorsqu'elles touchent une personne dépositaire d'un mandat ou d'une fonction publique, car elles sapent les fondements de notre société et de notre démocratie représentative : des élus en arrivent à abandonner leur mandat et les citoyens renoncent à briguer un rôle d'élu local, fondamental pour notre République.

Ces violences concernent tous les élus, en particulier ceux des petites communes, souvent amenés à intervenir directement en l'absence de police municipale. Le non-respect et la méconnaissance par certains du pouvoir de police du maire sont également problématiques et doivent nous alerter. Bien que ce ne soit pas l'objet du texte, on ne peut que faire un parallèle entre les agressions de nos élus et celles d'autres dépositaires de l'autorité publique. La hausse spectaculaire des agressions d'élus, de forces de l'ordre ou de pompiers est l'expression la plus élevée du sentiment d'impunité, conséquence directe du laxisme judiciaire. Il faut rappeler la circonstance aggravante et la nécessité de sanctions systématiques lors d'agressions d'élus.

Maires, élus municipaux, communautaires, départementaux et régionaux, tous doivent savoir que nous nous tenons à leurs côtés, avec leurs associations représentatives, pour les soutenir et les défendre. Le Rassemblement national a toujours fait de la protection des Français une priorité. Il en va de même pour la

protection particulière des élus. Nous voterons donc cette proposition de loi de bon sens. Les différentes associations d'élus doivent pouvoir se constituer partie civile pour soutenir pleinement au pénal tout élu ou l'un de ses proches victime d'agression. Nous espérons que, comme le Sénat, notre commission et l'Assemblée voteront ce texte à l'unanimité afin d'offrir à nos élus locaux l'image d'un Parlement fort et uni pour les soutenir, au-delà des différences politiques.

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). L'intention de ce texte est d'agir et d'envoyer un signal fort à celles et ceux qui s'engagent, souvent au moment de la retraite, pour faire vivre les valeurs de notre République en assumant des charges électives complexes. Ils donnent de leur temps, ils répondent aux besoins des habitants et sont « à portée d'engueulade ». Ils assument pleinement ce rôle de première main tendue fraternellement à nos concitoyens et de rempart de la République.

Or les conseillers municipaux, les maires et tous les élus de proximité – parmi lesquels les sénateurs et les députés de terrain – voient les actes de violence augmenter, signe d'une société et d'une démocratie qui vont mal : 92 % des élus municipaux ayant répondu à la consultation du Sénat se déclarent victimes d'injures, de menaces ou d'agression physique. Lors la dernière enquête de l'AMF, 63 % des maires ont indiqué avoir été victimes d'incivilités, contre 53 % en 2020. En ayant une pensée pour le maire de Signes, nous connaissons tous des élus qui ont été victimes d'agressions inacceptables. Pour ma part, ce sont les élus héraultais de Montbazin, de Ganges, de Saussines, de Pérols ou de Tourbes – la liste est malheureusement longue. Je pense aussi aux attaques de l'extrême droite visant des réunions publiques, comme celle de mon ami Carlos Martens Bilongo, à Bordeaux, où a été brandi un panneau « Retourne en Afrique ! », ou aux immondes publications contre Raquel Garrido sur les réseaux sociaux. On pourrait multiplier les exemples. Et quand un animateur de télévision estime légitime d'insulter le député Louis Boyard, on comprend qu'une réaction collective est incontournable.

Cette proposition de loi a le mérite d'améliorer l'accompagnement des élus dans la procédure judiciaire faisant suite à de telles attaques. Elle rend plus facile la saisie d'avocats et de conseils pour les élus qui ne disposent pas de ressources locales. Elle élargit la protection aux proches, car on sait que les pressions sur les enfants ou les partenaires sont monnaie courante. Mais si elle permet de mieux répondre au besoin de protection, elle ne réglera pas pour autant le problème. Il faudra aussi renforcer les moyens de la justice pour traiter ces cas.

La perte de compétences des élus et l'éloignement de la prise de décision, dans des intercommunalités toujours plus grosses, n'aident pas en laissant penser que les élus ne servent à rien et que les décisions sont toujours obscures et ne répondent pas aux besoins quotidiens. Cela a valu à un maire de métropole, qui expliquait que la voirie n'était plus de son ressort, d'être agressé. Quand un maire n'a aucun moyen d'exercer ses pouvoirs de police ou d'urbanisme, il se trouve *de facto* en difficulté pour faire entendre raison sans risquer le conflit.

S'ajoute à cela la fragilisation financière et légale des communes, qui fournit autant d'occasions d'incompréhensions et de conflits. Ce sera le cas pour tel maire qui m'a indiqué devoir renoncer aux petits travaux en 2023, hormis ceux de l'école, pour celui d'une autre commune où la tournée d'enlèvement des ordures ménagères a été supprimée, ou encore pour celui qui ne renouvellera pas deux contrats, pourtant essentiels aux habitants de son village.

Si nous voulons que nos élus de proximité continuent à s'engager et restent les premiers maillons de la chaîne républicaine, ce texte ne doit constituer qu'une petite partie de notre action en faveur des communes en 2023. Il nous faudra faire suivre l'intendance.

Notre groupe se joindra au consensus qui défend les élus de la République.

M. Philippe Gosselin (LR). Depuis 2018 environ, les agressions contre les élus et les dépositaires de l'autorité publique augmentent de façon très inquiétante. C'est une bonne chose que la proximité, qui permet d'avoir des élus locaux « à portée d'engueulade ». C'est vrai au sens figuré, mais ça l'est aussi au sens littéral et, de plus en plus, les élus sont à portée de coups.

Certes, les associations d'élus réagissent. L'AMF s'est saisie du sujet. Le Sénat aussi, notamment grâce à Philippe Bas. Je m'en étais inquiété, avec d'autres, pendant la législature précédente, auprès de notre présidente Yaël Braun-Pivet. Avec Naïma Moutchou, nous nous étions penchés sur cette question, au printemps 2021, dans le cadre d'une mission flash consacrée aux pouvoirs de police des maires et à la reconnaissance de leur autorité. Le sujet est loin d'être clos, d'autant que les agressions connaissent une progression exponentielle. De quelques centaines en 2015-2016, les cas ont commencé à se multiplier avec les gilets jaunes – qui ne s'en prenaient pas qu'aux ronds-points, mais aussi aux élus, il faut le dénoncer – pour atteindre le nombre de 1 276 en 2020. Même dans un département comme la Manche, considéré comme tocquevillien et « violemment modéré », de violentes agressions visent parfois les élus. Or les condamnations qui ont suivi n'ont pas toujours été à la bonne hauteur. En 2021, les chiffres ont augmenté de 35 %, peut-être en raison de l'énervement lié aux confinements, mais, pour les dix premiers mois de 2022, l'étude du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) fait tout de même état de 1 835 agressions. C'est terrible et glaçant !

L'État n'est pas resté inerte, avec la loi « engagement et proximité » de 2019 et deux circulaires du garde des sceaux renforçant le suivi judiciaire des auteurs d'infraction ; les préfetures et les représentants de l'État dans les départements ont accordé une attention particulière au sujet. Il fallait malgré tout aller plus loin, et cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle permettra aux assemblées et aux associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir davantage les victimes d'agressions, dans un champ élargi. Nous saluons cette avancée, qui s'inscrit dans la continuité du rapport que nous avons élaboré avec Naïma Moutchou.

Pour autant, il reste beaucoup à faire, à commencer par une plus grande appropriation des pouvoirs de police des maires et par la reconnaissance de leur autorité. S'en prendre à un élu de la République, c'est s'en prendre à la République même.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Cette proposition de loi est issue d'un large consensus et a été adoptée à l'unanimité au Sénat. Nous nous en réjouissons. Cette initiative répond au constat préoccupant de la hausse significative des violences contre les représentants de l'autorité élus, en particulier les maires ruraux qui, par leur proximité avec leurs concitoyens, sont « à portée de baffes » ou d'insultes. Le maire est, par la loi, officier de police judiciaire sous l'autorité du procureur de la République. Cette qualité l'expose plus que tout autre élu. Il est aussi plus populaire, plus connu, et se trouve en prise directe avec les maux de la société. S'il apparaît comme le juge de paix des querelles de clocher, il est souvent appelé à la rescousse pour faire respecter le droit. De fait, il est souvent seul, en l'absence de forces de gendarmerie ou de police municipale.

Nous avons tous en tête des situations difficiles. Je pense au récent témoignage de M. Jean-Alain Barrier, maire du village de Farnay, dans le département de la Loire. Le 28 mai 2021, alors qu'il était appelé par des riverains excédés, il a violemment été pris à partie par plusieurs individus. La situation aurait pu virer au drame, pour un simple problème de nuisances sonores dans lequel son intervention était légitime. Or, sa plainte a été classée sans suite, comme d'ailleurs bien d'autres portées dans des circonstances similaires. Donner plus de poids à la procédure judiciaire pour une réponse pénale rapide et plus systématique, c'est, à mes yeux, la solution la plus concrète que nous pouvons apporter aux élus locaux victimes d'agressions, qui, souvent, renoncent à porter plainte faute de soutien juridique et moral solide. Elle vient en complément des circulaires du garde des sceaux rappelant aux procureurs la nécessité d'une réponse plus systématique. Je note avec satisfaction que les chiffres semblent s'améliorer.

Les maires sont en droit d'attendre du législateur plus de fermeté et les moyens de leur défense. Si l'action est engagée dans le bon sens, les chiffres s'entêtent à illustrer la hausse – exponentielle, éloquente, inquiétante, a-t-il été dit – d'agressions conduisant parfois à la perte de la vie, comme celle dont a été victime le maire de Signes. Ce drame est révélateur de la banalisation de la violence et de la perte d'autorité. Les agressions ont augmenté en 2022, et de nouvelles violences virales sont apparues, caractérisées par un effet « boule de neige ». Tous les élus sont visés et il nous faut agir.

Ce texte nous offre la possibilité d'agir de trois façons, en soutenant juridiquement et moralement les 500 000 élus de la République et leurs proches, en reconnaissant aux associations d'élus et aux assemblées de divers échelons territoriaux la possibilité de se porter partie civile, et en élargissant le champ des infractions, notamment au cyberharcèlement. C'est bien de la fonction élective qu'il s'agit, garante de la démocratie.

Notre groupe votera ce texte de concorde.

M. Philippe Pradal (HOR). Je salue avec gravité la mémoire de notre collègue Michel, maire de Signes.

Ce texte, important, vise à répondre à une double question de cohérence et d'urgence. Il s'agit de permettre aux associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir les élus et les membres de leur famille lorsqu'ils ont été victimes d'agression, de harcèlement ou d'autre atteinte aux personnes ou aux biens en raison de leur mandat.

Le groupe Horizons et apparentés souhaite, à son tour, affirmer une position claire : il est intolérable que les élus, de tout bord, qui consacrent souvent l'essentiel de leur temps à leurs concitoyens, et cela bénévolement, fassent l'objet d'agressions. La réponse judiciaire doit être ferme – elle l'est. Selon les chiffres du ministère de la justice, les 203 suspects poursuivis pour des faits de violences contre les élus ont tous fait l'objet d'une réponse pénale, avec une poursuite engagée dans 92 % des cas.

Mais les violences continuent d'augmenter. Elles ont crû de 41 % en 2021 par rapport à 2020, et 956 élus ont été victimes d'attaques ou de menaces durant les premiers mois de 2022. La plupart des personnes agressées sont des élus municipaux, souvent de petites communes de la ruralité, dont les moyens manquent pour poursuivre, protéger et défendre.

La volonté des associations d'élus à l'origine de cette proposition de loi était d'accompagner et d'apporter leur aide aux élus concernés et à leurs proches. À la suite des annonces du Président de la République, en 2021, et de plusieurs circulaires diffusées par le ministère de la justice réaffirmant la nécessité de sanctionner le plus durement possible les attaques et menaces contre les élus, il s'agit de s'assurer que ces derniers seront pleinement soutenus et accompagnés dans ces procédures. Les débats parlementaires au Sénat ont permis d'enrichir le texte sur trois points.

D'abord, le périmètre des personnes morales pouvant venir en soutien des victimes a été étendu. Il importe aussi que les élus au Parlement européen bénéficient de la même protection, raison pour laquelle nous nous opposerons aux amendements qui viseraient à exclure cette institution de la liste des collectivités concernées. Ensuite, le périmètre des infractions pouvant donner lieu à des poursuites a également été élargi, pour éviter tout « trou dans la raquette ». Enfin, les proches et les membres de la famille des élus sont également concernés. Ceux-là sont souvent victimes d'une double peine : outre qu'ils sont privés de la disponibilité et de l'attention de l'écu, qui consacre beaucoup de temps à son mandat, ils peuvent aussi être victimes d'agressions, car les auteurs les perçoivent comme plus faibles, plus fragiles et moins armés que l'écu pour se défendre. Cet apport m'apparaît donc comme le plus important.

Le texte a été adopté à l’unanimité des sénateurs et je souhaite que nous trouvions un large consensus pour le voter dans la rédaction retenue par le Sénat en concertation avec le Gouvernement et ce, dès notre examen en commission. Il y a une réelle urgence à faire entrer en vigueur ces mesures, attendues par les élus et les juridictions, pour donner une base légale aux poursuites qui seront entreprises.

Le groupe Horizons et apparentés suivra les avis de notre rapporteure et votera ce texte sans modification.

M. Benjamin Lucas (Écolo-NUPES). Je partage beaucoup de ce qui a été dit. Nos élus locaux sont en première ligne dans les crises, dont nous n’avons pas manqué ces dernières années – crise sanitaire, crise sociale, crise démocratique. Ces élus sont souvent abandonnés en première ligne par l’État et confrontés à une violence qui imprègne le débat public. Toutes les attaques contre tous les élus sont inacceptables. Nous les condamnons toutes. J’ai ainsi une pensée pour les maires écologistes, qui sont régulièrement l’objet de campagnes de harcèlement, de menaces et d’intimidations, en partie venues de l’extrême droite, mais pas seulement. Je pense aussi à nos collègues parlementaires de La France insoumise, attaqués à coups de barre de fer au cours de leur réunion publique, il y a quelques semaines.

Mme Julie Lechanteux. L’inverse n’existe pas ?

M. Benjamin Lucas (Écolo-NUPES). Je répète que je condamne en permanence toute attaque contre l’ensemble des élus. Je comprends que vous soyez gênée, car on vous attend souvent pour faire de même lorsque sont en cause des militants extrémistes proches de votre mouvement. Je souffre en vous écoutant défendre les élus de la République alors que vous participez à de nombreuses campagnes de harcèlement contre des élus, des enseignants ou tous ceux qui incarnent les valeurs de la République au quotidien.

Mme Julie Lechanteux. Attendez que je sorte mes archives !

Mme Cécile Untermaier, présidente. Je demande un peu de silence et je vous invite à écouter respectueusement les personnes qui s’expriment.

M. Benjamin Lucas (Écolo-NUPES). Nos élus sont en première ligne face aux urgences du quotidien de nos concitoyens. Ils sont confrontés aux grandes controverses de notre époque et aux grands défis de l’avenir. Nous soutiendrons donc cette proposition. J’achève là, car il est difficile de s’exprimer dans le calme ce matin.

Mme Emeline K/Bidi (GDR-NUPES). Les violences faites aux élus augmentent de façon inquiétante. Selon le Cevipof, la part des élus qui déclarent avoir été victimes de menaces verbales ou écrites a augmenté de 11 points entre 2020 et 2022, passant de 28 à 39 %. Les incivilités ont progressé de 10 points, les injures et les insultes de 8 points, les attaques sur les réseaux sociaux

et internet de 7 points. Ces violences sont intolérables et nous les condamnons fermement.

Elles ne se cantonnent d'ailleurs pas aux élus : les violences envers les policiers ont augmenté de 40 % entre 2009 et 2019 ; les comportements violents au sein des établissements scolaires ont progressé de plus 19 %, et 30 % des enseignants disent avoir été victimes de violences au travail au cours de l'année écoulée. La famille n'est pas non plus épargnée, puisque l'on dénombrait, en 2021, 14 % de féminicides en plus et une hausse de 21 % des violences physiques par rapport à 2020.

La montée de la colère dans la population est générale. Le sentiment de perte de valeurs et de confiance a laissé place à celui de défiance vis-à-vis des élus, exacerbé par le climat de tensions sociales. Les non-sens de la politique néolibérale alimentent le sentiment de frustration et l'exaspération qui en découle, de même que la baisse du pouvoir d'achat de milliers de Français, alors qu'une minorité continue d'engranger des bénéfices démesurés : en 2022, 80 milliards d'euros de bénéfices ont été distribués aux actionnaires du CAC 40 et certains ministres sont millionnaires. Il faut aussi citer les services publics démantelés, privatisés et inefficients, alors que les Français paient des impôts qui devraient pouvoir en assurer un fonctionnement optimal. Le mépris du Président de la République envers la population n'est pas non plus étranger au sentiment de colère qui la traverse – un président qui insulte les Français, fait ce qu'il n'a pas promis et promet ce qu'il ne fait pas. J'en veux pour preuve la réforme des retraites. Alors qu'il avait promis, en 2017, de ne pas y toucher, il compte repousser l'âge de départ à la retraite à 64 ans malgré l'opposition farouche d'une majorité des Français.

Voilà quelques causes à la montée des violences dans notre société et contre les élus en particulier. Si rien ne les excuse, il faudrait au moins réfléchir à une façon sérieuse d'endiguer le phénomène sans se limiter aux élus. En cela, je peine à comprendre l'intérêt de votre proposition de loi. Vous souhaitez que les élus soient moins ciblés par la population et qu'ils soient davantage respectés ? Peut-être le Gouvernement pourrait-il commencer à montrer l'exemple en respectant les élus, en particulier les parlementaires privés de l'exercice de leur pouvoir législatif par la multiplication des 49.3. Ou peut-être pourrait-on légiférer pour assurer une meilleure représentation des citoyens, œuvrer à une vraie moralisation de la vie publique ou simplement permettre plus de démocratie directe, pour laisser le peuple s'exprimer ou choisir.

Votre proposition de loi ne traite pas des causes et si peu des conséquences. Pour toutes ces raisons, le groupe GDR-NUPES s'abstiendra.

Mme Cécile Untermaier, présidente. Le groupe Socialistes et apparentés est soucieux d'apporter son soutien aux élus qui s'engagent dans une action d'intérêt général. Il est particulièrement choquant qu'en lieu et place de la reconnaissance soit exprimée une forme de violence par certains de nos

concitoyens. Ce dispositif recueille donc notre accord total. Il a été bonifié par l'élargissement à l'ensemble des infractions et des associations d'élus. Nous avons déposé un amendement au projet de loi Lopmi et, sous le précédent quinquennat, à celui de la loi « séparatisme », pour soutenir au titre de la partie civile les élus qui se trouvent dans la difficulté sur le terrain, qui souffrent, qui sont choqués et qui sont parfois en situation de danger.

Une circulaire du garde des sceaux appelle les procureurs à la plus grande vigilance s'agissant des plaintes déposées par les élus. Les parlementaires sont bien placés pour s'assurer que ce dispositif est respecté. Les procureurs le font très volontiers dès lors que nous intervenons. C'est une révolution culturelle que nous devons accompagner.

Ce dispositif législatif est utile, et nous le voterons. Nous pensons aussi que la vigilance des parlementaires doit être exercée de manière constante sur le terrain.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure. Je me réjouis que cette proposition de loi fasse quasiment l'unanimité. Je suis consciente qu'elle ne répond pas à toutes les difficultés auxquelles sont confrontés les élus, mais elle répond à une forme d'urgence et au besoin de cohérence.

Article 1^{er} (art. 2-19 du code de procédure pénale) : *Possibilité pour les associations d'élus de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre un élu*

Amendement CLI de M. Sébastien Rome (LFI-NUPES)

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Cet amendement rédactionnel vise à conserver le caractère universel de la loi, en ne citant pas nommément les associations d'élus – d'autant que les critères d'éligibilité, comme l'ancienneté, sont précisés dans la suite du texte.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure. Une telle mention n'est pas nouvelle. Depuis 2000, l'article 2-19 du code de procédure pénale fait référence à l'AMF. Le Sénat a souhaité respecter cette antériorité et a fait valoir que l'AMF a vraiment soutenu cette proposition de loi.

Pour citer d'autres raisons objectives, ces associations sont emblématiques et je ne vois pas de difficulté particulière à reconnaître leur rôle historique. L'AMF, qui représente 34 000 maires, a un poids particulier. Elle dispose de la capacité juridique et financière d'assurer le soutien et l'accompagnement des élus victimes d'agressions.

Pour ce qui est de la vocation universelle de la loi, votre souhait d'ouvrir la défense des élus à des associations minoritaires est totalement satisfait puisque, avec ce texte de compromis, toutes les associations sont concernées, et sont

également prises en considération leur antériorité, ainsi que certaines associations qui ont sollicité l’auteur de la proposition de loi – il s’agit d’un point bloquant.

Avis défavorable.

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Qu’on enlève ou pas la référence nominative aux associations, l’objectif de la loi reste le même. Cette référence n’est donc pas nécessaire.

Par ailleurs, la loi n’a pas vocation à sanctionner le passé, elle doit prévoir l’avenir. S’il n’existe plus que deux associations nationales d’élus dans quelques années, il faudra la revoir. Je retire néanmoins l’amendement.

L’amendement est retiré.

Amendement CL3 de M. Timothée Houssin (RN)

M. Timothée Houssin (RN). Il s’agit d’assurer une forme d’égalité, en couvrant les représentants d’assemblées locales non élus qui ont un rôle similaire, et en veillant à ne pas exclure les élus de Nouvelle-Calédonie.

De fait, la formule « élus territoriaux » exclut les membres nommés ou de droit des organes exécutifs de certaines collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution, tels les ministres membres du gouvernement de la Polynésie française, qui sont nommés – seul le président est élu –, ou les trois membres de droit au titre des autorités coutumières du conseil territorial de Wallis-et-Futuna. Rien ne justifie que les membres non élus d’un organe exécutif soient moins protégés que des élus, alors que leurs fonctions sont identiques.

Par ailleurs, en mentionnant expressément l’Assemblée de Corse, le texte exclut de son champ d’application le conseil exécutif de cette collectivité, alors même que les conseillers membres de cet organe exercent des fonctions comparables à celles des exécutifs régionaux.

Enfin, le Conseil d’État a jugé, en décembre 2006, que la Nouvelle-Calédonie ne constituait pas une collectivité territoriale. Il s’agit donc de modifier la rédaction pour ne pas exclure certains élus.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure. Les assemblées d’élus figurent déjà dans le texte. Les exécutifs et les membres non élus n’ont pas à figurer à l’alinéa 6, puisqu’il concerne les associations d’élus. En revanche, nous avons interrogé les services ministériels et le cabinet du garde des sceaux pour savoir s’ils étaient compris, à l’alinéa 7, dans la formulation « les membres d’une collectivité territoriale ». Nous aurons une réponse précise pour la discussion en séance publique. Si tel n’était pas le cas, soyez assurés que nous pourrions déposer un amendement ; par ailleurs, rien ne vous empêche de déposer une autre proposition de loi.

Avis défavorable.

M. Timothée Houssin (RN). Le particularisme ultramarin lié au droit coutumier concerne peu de personnes et ne nécessite pas de faire un autre texte.

L'amendement est rejeté.

Amendement CL2 de M. Sébastien Rome (LFI-NUPES)

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). Initialement, il s'agissait de protéger les élus locaux. Le champ de cette protection a été élargi à l'ensemble des élus lors du travail parlementaire au Sénat. Pour autant, la mention du Parlement européen nous semble inopportune : nous comprenons mal comment la représentation nationale pourrait imposer une mesure au Parlement européen. Pour être efficace, la loi doit couvrir l'ensemble des élus français.

Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback, rapporteure. Nous ne souhaitons pas exclure d'élus, afin que l'ensemble de ces derniers soient couverts, y compris les parlementaires européens. Nous vérifierons, d'ici à la séance, le point que vous soulevez.

Dans cette attente, avis défavorable.

M. Sébastien Rome (LFI-NUPES). L'amendement vise non pas à exclure des élus, mais à ne pas empiéter sur les prérogatives du Parlement européen.

M. Philippe Pradal (HOR). La proposition de loi de donne pas au Parlement européen une injonction de faire. Elle lui ouvre la possibilité de se joindre à une action sur le territoire national en tant que partie civile. Rien ne lui est imposé. Aujourd'hui, il n'a pas la possibilité de le faire. Pour autant, cette possibilité ne deviendra pas une obligation.

L'amendement est rejeté.

La Commission adopte l'article sans modification.

Article 3 (art. 804 du code de procédure pénale) : *Application des dispositions de la proposition de loi dans les outre-mer*

La Commission adopte l'article sans modification.

Puis, elle adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de d'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi visant à permettre aux assemblées d'élus et aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, une personne investie d'un mandat électif public victime d'agression (n° 484) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **Sénat**

- Mme Catherine Di Folco, rapporteure de la proposition de loi
- Mme Nathalie Delattre, auteure de la proposition de loi

- **Départements de France**

- M. Alexandre Touzet, vice-président du département de l'Essonne, président du groupe de travail de Départements de France sur la prévention de la délinquance et de la radicalisation

- **Association des Maires de France**

- M. Nicolas Daragon, maire de Valence, président des maires de la Drôme

- **Association des Maires Ruraux de France**

- M. Gwenaël Crahes, maire de la commune de la Grigonnais

- **Association des Petites Villes de France**

- Mme Estelle Bomberger-Rivot, maire de Nogent-sur-Seine