

Proposition de loi (n° 484)
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,

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,
Mme Marie-Agnès Poussier-Winsback

Mardi 10 janvier 2023

EXAMEN DES ARTICLES

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

➤ **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.

(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.

● 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.

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⁾.

(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.*

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

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

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'élus, comme actuellement prévu à l'article 2-19 du code de procédure pénale, mais 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

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

l'élue, tout en prévoyant que si l'élue est décédée du fait d'une atteinte à la vie, l'accord provient de ses ayants-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.

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.

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'élue 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'élue, 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 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 ;

– 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.

*

* *

Article 2 (introduit par le Sénat en commission, puis supprimé par le Sénat en séance – article non transmis à l'Assemblée nationale)

(art. 2-26 [nouveau] du code de procédure pénale)

Possibilité pour le Sénat, l'Assemblée nationale ou une collectivité territoriale de se constituer partie civile en cas d'infraction commise contre l'un de ses membres

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a été introduit par le Sénat en commission à l'initiative de M. Stéphane Le Rudulier (groupe Les Républicains), puis supprimé en séance publique, son dispositif ayant été fusionné avec celui de l'article 1^{er}. Il crée un nouvel article 2-26 dans le code de procédure pénale ouvrant au Sénat, à l'Assemblée nationale et aux collectivités territoriales la possibilité d'exercer les

(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.

droits reconnus à la partie civile en cas d'infractions commises à l'encontre de l'un de ses membres.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Aucune modification législative.

1. État du droit

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 ⁽¹⁾. 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 de la première loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur déposée en mars dernier sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽²⁾, 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* » ⁽³⁾.

2. Le dispositif introduit par le Sénat en commission puis supprimé en séance publique

Introduit en commission par un amendement de M. Stéphane Le Rudulier, adopté avec modifications, le présent article s'inspire d'un dispositif prévu 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 ⁽⁴⁾.

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

(2) 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.

(3) Étude d'impact, pp. 84-85..

(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.

Cet article insère dans le code de procédure pénale un **nouvel article 2-26, qui permet au Sénat et à l'Assemblée nationale, 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 est également applicable en cas d'infractions commises sur les membres de l'entourage familial proche de ces personnes.

En séance, cet article a été supprimé par mesure de coordination, car son dispositif avait été introduit à l'article 1^{er} (amendement n° 20 de la rapporteure, ayant fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement).

*

* *

Article 3

(art. 804 du code de procédure pénale)

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

➤ **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.

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.

*

* *