



... la proposition de loi

VISANT À PERMETTRE AUX DIFFÉRENTES ASSOCIATIONS D'ÉLUS DE SE CONSTITUER PARTIE CIVILE POUR SOUTENIR PLEINEMENT, AU PÉNAL, UN ÉDILE VICTIME

La commission des lois, réunie le mercredi 9 novembre 2022 sous la présidence de M. François-Noël Buffet, a **adopté avec modifications**, sur le rapport de Mme Catherine Di Folco, la proposition de loi n° 631 (2021-2022) *visant à permettre aux différentes associations d'élus de se constituer partie civile pour soutenir pleinement, au pénal, un édile victime d'agression*, dont la présidente **Nathalie Delattre** est première signataire.

1. UN DOUBLE ÉLARGISSEMENT DE LA POSSIBILITÉ POUR DES ASSOCIATIONS DE SE PORTER PARTIE CIVILE EN CAS D'AGRESSION D'UN ÉLU LOCAL

La proposition de loi comporte une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 2-19 du code de procédure pénale. Elle se compose d'un article unique ayant deux objets.

A. UNE POSSIBILITÉ OUVERTE POUR LES TROIS ASSOCIATIONS NATIONALES REPRÉSENTANT LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le premier est l'**élargissement de la possibilité pour des associations d'élus de se porter partie civile en cas d'agression d'un élu local**. Actuellement réservée aux seules associations départementales de maires affiliées à l'Association des maires de France, cette possibilité serait **élargie à trois associations nationales, l'Association des maires de France (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des régions de France désormais dénommée « Régions de France »**, respectivement pour les maires, les conseillers départementaux et les conseillers régionaux.

S'agissant de l'Association des maires de France, cet élargissement s'inscrit pleinement dans la continuité du dispositif existant. Il est plus novateur s'agissant de l'Assemblée des Départements de France et de Régions de France.

B. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES INFRACTIONS OUVRANT LA POSSIBILITÉ POUR UNE ASSOCIATION DE SE PORTER PARTIE CIVILE EN SOUTIEN D'UN ÉLU

Le deuxième objet de la proposition de loi est l'**élargissement des motifs pour lesquels les associations seraient susceptibles de se porter partie civile**.

Cet élargissement est double.

Tout d'abord s'agissant des **infractions** visées. Au-delà des cas « *d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures* » déjà visés par le code de procédure pénale, pourraient désormais permettre une intervention des associations l'**« exposition à**

un risque dans les conditions prévues à l'article 223-1-1 du code pénal » et les « **destructions, dégradations ou détériorations de bien** ». En outre la notion de « **coups et blessures** » serait remplacée par celle, plus large, de « **violences** ».

La référence à l'article 223-1-1 du code pénal renvoie à la divulgation d'informations dans le but de nuire à une personne, adoptée dans le cadre de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

Ces infractions seraient prises en compte non plus seulement dans le cas où elles visent un élu local en raison de sa fonction **mais aussi de son mandat**, incluant ainsi tous les membres des conseils municipaux et des conseils départementaux et régionaux, au-delà de ceux investis d'une fonction exécutive.

L'élargissement porte aussi sur les personnes concernées, puisque les infractions visées pourraient concerner non seulement l'élu mais un membre de sa famille lorsque c'est en fait l'élu qui est visé en raison de son mandat ou de ses fonctions.

2. UNE ACTION MENÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES POUR MIEUX PROTÉGER LES ÉLUS LOCAUX

A. LA PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES INITIATIVES PRISES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS

La proposition de loi déposée le 18 mai 2022 **répond à une demande de l'Association des maires de France** formulée par le président David Lisnard le 30 novembre 2021. L'AMF souhaite pouvoir se porter partie civile lors d'agressions d'élus, afin de donner plus de poids à la procédure, dans un contexte d'augmentation des agressions contre les maires ou leurs adjoints.

L'AMF se substitue déjà aux associations départementales lorsque cela est nécessaire et a mis en place deux dispositifs au cours des dernières années : l'accompagnement des élus dès la survenance des faits, confié à un officier mis à disposition par la gendarmerie nationale, et la signature d'une convention avec l'association France victimes afin de proposer une écoute et éventuellement un soutien psychologique aux élus mais aussi à leur famille. L'inclusion de l'association nationale apparaît donc cohérente avec la possibilité déjà ouverte pour les associations départementales de maires qui lui sont affiliées.

De surcroît, la proposition de loi s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat qui, au cours des dernières années, a considérablement renforcé la protection des élus en cas d'agression. On peut relever que l'article 2-19 du code de procédure pénale est issu d'un amendement sénatorial adopté dans le cadre de la loi n°2000-516 du **15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes**¹.

A la suite du rapport du président Philippe Bas sur les menaces et agressions auxquelles sont confrontés les maires², la loi n° 2019-1461 du **27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** est venue renforcer la protection juridique et la formation des élus locaux face aux violences et aux incivilités.

En particulier, l'article 104 de la loi modifie le régime de prise en charge de la protection fonctionnelle des élus locaux. Il rend obligatoire, pour toutes les communes, la souscription d'un contrat d'assurance visant à couvrir les coûts résultant de la mise en œuvre de la protection. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'État.

¹ Il reprenait un amendement de Dinah Derycke, Michel Charasse et des membres du groupe socialiste et apparentés du Sénat adopté dans le cadre de la discussion dans le projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale.

² Rapport d'information de Philippe Bas fait au nom de la commission des lois, n° 11 (2019-2020) : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-011-notice.html>

Un amendement des rapporteurs au Sénat est venu renforcer cette protection fonctionnelle en étendant le champ de l'assurance à l'ensemble des adjoints et élus ayant reçu délégation. Les sénateurs ont également voté un amendement étendant les coûts couverts par le contrat d'assurance aux actes de conseil juridique et à l'assistance psychologique.

Très récemment, à l'occasion de l'examen du **projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur**, les sénateurs ont voté, en première lecture, un renforcement de la répression des atteintes aux élus¹. L'article 7 bis, introduit par un amendement du rapporteur Marc-Philippe Daubresse, renforce le quantum de la peine en cas de violences volontaires sur un élu en l'alignant sur celui introduit pour d'autres titulaires de l'autorité publique dans la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure².

Enfin la proposition de loi **rejoint un engagement du gouvernement** transcrit à l'article 9 du projet initial de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice mais non repris dans sa dernière version, tendant à permettre à l'Assemblée Nationale, au Sénat, au Parlement européen mais aussi aux collectivités dont un membre a fait l'objet d'une agression de se porter partie civile, cette possibilité étant pour le moment limitée par la jurisprudence.

B. UN ÉLARGISSEMENT CIRCONSCRIT ET COHÉRENT

La possibilité de se porter partie civile est étroitement encadrée par la jurisprudence.

Tout d'abord, le but initial de la constitution de partie civile est la réparation du dommage subi. La justification initiale de la création de l'article 2-19 du code de procédure pénale est ainsi de permettre aux associations départementales de maires de **recupérer les sommes mises en œuvre pour la défense des maires agressés**.

L'élargissement proposé par la proposition de loi va au-delà, car si les associations départementales des maires et l'Association des maires de France elle-même ont développé des mécanismes d'accompagnement et de soutien aux élus, tel n'est pas le cas de **l'ADF ou de Régions de France**. Il s'agit donc pour ces deux associations, qui représentent les collectivités et non pas les élus qui les composent, d'une **possibilité nouvelle**.

Au regard de la doctrine juridique, toujours réticente à l'intervention des associations, **ce périmètre d'associations paraît cohérent. Tant l'AMF que l'ADF et Régions de France peuvent être considérées comme plus proches d'organisations professionnelles** que de simples associations fondées sur un intérêt militant commun. Or l'intérêt à agir des organisations professionnelles a toujours été reconnu par la théorie juridique. L'ensemble des élus locaux serait ainsi susceptible de recevoir le soutien d'une association nationale représentant le niveau adéquat de collectivité territoriale. **Comme c'est le cas déjà, aucune procédure ne pourra être engagée sans l'accord de la victime**.

Il convient également de noter que l'élargissement proposé de l'article 2-19 **ne permettra pas aux associations de contraindre le parquet à engager des poursuites ou de forcer l'ouverture d'une instruction**. La possibilité de se porter partie civile n'est en effet prévue que pour « les instances introduites » par les élus. Cette formule, qui figure depuis l'origine dans l'article (et qui est plutôt une notion relative à la procédure civile), empêche la constitution de partie civile par une association dès le dépôt de plainte. La notion d'instance se réfère en effet aux procédures déjà portées devant une juridiction.

¹ Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur n° 876 (2021-2022) : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-876.html>

² Cette disposition figure à l'article 222-14-5 du code pénal.

Outre deux **amendements de précision et de coordination (COM-8 et COM-9)** présentés par le rapporteur, la commission a adopté deux amendements (**COM-2 rect. et COM-3**) du président Patrick Kanner afin d'**étendre les infractions au titre desquelles la constitution de partie civile est possible** et, avec modifications, l'amendement **COM-1 rect.** de Stéphane Le Rudulier et plusieurs de ses collègues tendant à **permettre aux assemblées parlementaires et aux collectivités territoriales de se porter partie civile en cas d'agression d'un de leur membre ou de ses proches.**

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Le texte sera examiné en séance publique le mardi 15 novembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport d'information de Philippe Bas fait au nom de la commission des lois, n° 11 (2019-2020) : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2019/r19-011-notice.html>



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Catherine Di Folco

Rapporteur pour avis
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

Commission des lois
constitutionnelles, de législation, du
suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl21-631.html>