

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 novembre 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur 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 d'agression,

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 631 (2021-2022) et 108 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN DOUBLE ÉLARGISSEMENT DE LA POSSIBILITÉ POUR DES ASSOCIATIONS DE SE PORTER PARTIE CIVILE EN CAS D'AGRESSION D'UN ÉLU LOCAL.....	5
A. UNE POSSIBILITÉ OUVERTE POUR LES TROIS ASSOCIATIONS NATIONALES REPRÉSENTANT LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	5
B. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES INFRACTIONS OUVRANT LA POSSIBILITÉ POUR UNE ASSOCIATION DE SE PORTER PARTIE CIVILE EN SOUTIEN D'UN ÉLU	6
II. UNE ACTION MENÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES POUR MIEUX PROTÉGER LES ÉLUS LOCAUX.....	6
A. LA PROPOSITION DE LOI S'INSCRIT DANS LA CONTINUITÉ DES INITIATIVES PRISES PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS	6
B. UN ÉLARGISSEMENT CIRCONSCRIT ET COHÉRENT.....	8
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23
LA LOI EN CONSTRUCTION	25

L'ESSENTIEL

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.

I. 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.

II. 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 victimes¹.

À 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.

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 élus³. L'article 7 bis, introduit par un amendement du rapporteur Marc-Philippe Daubresse, renforce le quantum de la peine en cas

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>

³ 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>

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 intérieure¹.

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.**

¹ Cette disposition figure à l'article 222-14-5 du code pénal.

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.

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.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 9 NOVEMBRE 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Mme Catherine Di Folco sur 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 d'agression.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – 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 d'agression, dont la présidente Nathalie Delattre est première signataire, a été inscrite par le groupe du RDSE dans sa niche parlementaire. Elle est cosignée par nos collègues issus de plusieurs groupes et bénéficie d'un large soutien ; nous aurons l'occasion de l'examiner en séance publique la semaine prochaine.

Elle tend à permettre à trois associations nationales représentant les trois niveaux de collectivités territoriales, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Assemblée des départements de France (ADF) et Régions de France, de se porter civile en cas d'agression d'un élu. Elle élargit également le champ des infractions pour lesquelles il sera possible à ces associations de se porter partie civile notamment celles qui sont subies par la famille d'un élu du fait de son mandat.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le Sénat depuis déjà de nombreuses années. Je rappelle à cet égard les travaux réalisés par la commission des lois qui avaient conduit aux préconisations de son plan d'action pour une plus grande sécurité des maires en octobre 2019. Le texte qui nous est soumis répond également à une demande de l'AMF et rejoint les engagements pris par le Gouvernement en matière de protection des élus, notamment lors de la première version de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (Lopmi).

Permettez-moi de vous rappeler la portée exacte du dispositif qui nous est soumis avant d'envisager les compléments que nous sommes susceptibles de lui apporter. J'indique en préambule que, s'agissant d'une proposition de loi inscrite dans un ordre du jour réservé, nous ne pouvons lui apporter en commission que les modifications acceptées par son auteur. Je vous informe également que nous sommes dans l'attente d'une proposition d'amendement du Gouvernement qui devrait arriver d'ici à la séance publique et dont le périmètre exact n'est pas encore très clair.

Il est important de rappeler brièvement l'objet de l'article 2-19 du code de procédure pénale que la proposition de loi entend modifier. Il s'agit

à l'origine d'une initiative sénatoriale portée par nos anciens collègues Dinah Derycke et Michel Charasse en 1999. Son objet était de permettre aux associations départementales de maires de se porter partie civile en cas d'agression d'un élu. La plupart de ces associations interviennent en effet en appui financier des maires, que ce soit pour payer les frais d'avocat ou les frais de justice, notamment la consignation au moment de la constitution de partie civile. Il était donc cohérent que ces associations puissent obtenir compensation en justice.

Il me semble important de relever que la rédaction de l'article 2-19 vise « les instances introduites » par les élus. Seules sont concernées les affaires qui arrivent devant une juridiction. La constitution de partie civile dans le cadre de l'article précité ne peut forcer à l'engagement de poursuites ou à l'instruction.

L'AMF a, depuis vingt ans et tout particulièrement ces dernières années, développé son soutien aux élus victimes. Elle se substitue aux associations départementales lorsque cela est nécessaire et a mis en place deux dispositifs au cours des dernières années au travers de son Observatoire des agressions envers les élus. Le premier concerne l'accompagnement des élus dès la survenance des faits, confié à un officier mis à disposition par la gendarmerie nationale. Le second a trait à 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'AMF apparaît donc cohérente avec la possibilité déjà ouverte pour les associations départementales de maires qui lui sont affiliées. À notre connaissance, aucune autre association n'a mis en place un tel dispositif, à la fois adapté et discret.

La volonté de la présidente Delattre d'inclure, avec leur accord, l'ADF et Régions de France dans ce dispositif découle plus du souhait d'offrir un soutien aux élus départementaux et régionaux et ainsi d'étendre à l'ensemble des élus locaux la faculté qui existe pour les maires.

Dans le prolongement de cette logique, je vous proposerai un amendement de précision visant les élus des collectivités à statut particulier, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guyane et la Martinique, ainsi que l'Assemblée de Corse. Ces collectivités sont membres ou associées de Régions de France.

La présidente Delattre m'a fait part de son accord d'inclure la possibilité pour les assemblées parlementaires, s'agissant des sénateurs et députés, et pour les collectivités territoriales dont un membre a été agressé de se porter partie civile, ainsi que le prévoit l'amendement de Stéphane Le Rudulier et plusieurs collègues. Elle ne souhaite cependant pas élargir à toutes les associations d'élus la faculté qui serait ouverte à l'AMF, à l'ADF et à Régions de France.

Par ailleurs, si l'amendement du Gouvernement est déposé, la rédaction proposée pour l'article 2-19 pourrait évoluer, ce qui nous conduira à en débattre de nouveau, notamment pour procéder à des harmonisations rédactionnelles.

Malgré quelques débats, ce texte, dont la portée est circonscrite, fait l'objet d'un large soutien, et je suis sûre que nous pourrons parvenir à un consensus, y compris avec le Gouvernement, qui semble disposé à l'inscrire à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

M. Marc-Philippe Daubresse. – Je tiens à rappeler que nous avons été contraints de refuser voilà une quinzaine de jours, pour des raisons liées au périmètre de l'article 45, un amendement présenté par Nathalie Delattre en ce sens. Nous avons alors indiqué en séance que nous soutenions sa démarche. C'est pourquoi il convient de bien circonscire cette proposition de loi et de veiller à la sécuriser sur le plan juridique. Je déplore que le Gouvernement ne nous permette pas de débattre dans de bonnes conditions alors que ce sujet est en discussion depuis déjà plusieurs semaines ; nous devons reprendre nos discussions si l'amendement est déposé.

M. Patrick Kanner. – Cette proposition de loi est intéressante. Il faut rappeler que, historiquement, l'AMF demandait l'élargissement de son champ de compétences. Il est possible d'accompagner cette démarche, ce combat juste pour la défense des élus agressés, en y associant l'ADF et Régions de France. Néanmoins, il ne faudrait pas aboutir à une loi bavarde et superfétatoire. Je ne sais pas si ce texte va prospérer. Faisons notre travail au mieux, mais, surtout, ne créons pas de conflits entre l'AMF et d'autres associations d'élus.

Nous avons déposé un amendement visant à étendre la portée de ce texte, j'espère que celui-ci n'aura pas pour effet d'entraîner une surenchère de la part des différentes associations d'élus. J'espère que nous n'ouvrons pas la boîte de Pandore. Sur le fond, nous voterons ce texte.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Nous remercions Nathalie Delattre d'avoir déposé cette proposition de loi, qui nous permettra d'affirmer notre soutien aux élus, aux maires notamment victimes d'agressions verbales, physiques et psychologiques. Avec l'adoption de cette proposition de loi, nous permettrons aux différentes associations nationales d'élus de se constituer partie civile pour accompagner nos élus au pénal. De plus, nous élargirons la liste des infractions en y incluant les dégradations de biens pour les élus et l'infraction d'exposition délibérée à un risque grave par révélation d'informations privées. Un maire de mon département a vu récemment son véhicule incendié. Nous enverrons donc un message fort envers les maires de France.

Je salue également les propositions de notre rapporteur visant à appliquer cette proposition de loi aux élus territoriaux de Corse et d'outre-

mer. Je tiens également à saluer l'amendement proposé par notre collègue Françoise Gatel lors de l'examen de la Lopmi, puis aujourd'hui par Stéphane Le Rudulier et plusieurs membres de notre groupe : il offre la possibilité à une collectivité territoriale ou une assemblée de se porter partie civile lorsque l'un de ses membres investit un mandat électif public. Notre groupe votera donc en faveur de cette proposition de loi, à quelques exceptions près.

M. Alain Richard. – Cette proposition de loi répond à une réelle attente, néanmoins celle-ci doit s'en tenir à son objet concret, à savoir apporter un soutien juridique et moral aux élus qui en ont besoin. *Quid* du périmètre de l'article 45 ?

Il s'agit bien de soutenir un élu. Mais qui qualifions-nous pour apporter cet appui ? Soit nous désignons dans le code de procédure pénale, ce qui n'est pas ordinaire, une association de droit privé dénommée, en l'occurrence l'AMF, soit nous inscrivons une caractérisation de la vocation, voire de l'objet social, de l'association qui serait habilitée. Je serai plutôt favorable à la première proposition. Certes, celle-ci a l'inconvénient de créer une sorte de monopole, mais cela correspond à une situation de fait et l'AMF a des moyens humains et des capacités juridiques importants. En revanche, il est gênant que certains amendements donnent la possibilité à des institutions publiques de se porter partie civile. Nous courons le risque de créer une dissymétrie au sein du procès civil.

M. François Bonhomme. – La question de la représentativité des associations se pose : la représentativité de certaines associations qui se multiplient dans les départements peut être soumise à caution. Par ailleurs, je rappelle que nous avons légiféré pour faciliter la mise en œuvre de la protection fonctionnelle des élus ; il faut veiller à ce que cette proposition de loi n'entraîne pas une cacophonie entre les textes, qui serait finalement contreproductive.

M. Hussein Bourgi. – Malgré tout le respect que j'ai pour l'AMF, cette association ne peut pas prétendre à une forme d'exclusivité dans la constitution de partie civile. En effet, des élus départementaux ou régionaux peuvent être agressés sans être élus à l'échelle de la municipalité. C'est pourquoi je suis favorable à l'ouverture de cette mesure à toutes les associations d'élus, par parallélisme des formes. De même que pour une agression à caractère antisémite, plusieurs associations peuvent se constituer partie civile.

Enfin, pour se constituer partie civile en France, il est nécessaire de réunir trois critères cumulatifs : l'association doit avoir une ancienneté d'au moins cinq ans ; les statuts de l'association doivent l'avoir prévu expressément ; la victime à titre principal doit avoir donné son accord, condition la plus importante selon moi. Par conséquent, dans le cas où une association souhaiterait se porter partie civile par opportunisme, elle serait, en raison du troisième critère, écartée.

Mme Marie Mercier. – Je souhaite féliciter le rapporteur pour son travail et poser une question. L'AMF pourrait-elle se constituer partie civile pour un élu qui ne ferait pas partie de ses adhérents ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements que nous allons présenter seront de nature à répondre à certaines de vos questions. Je souligne avoir bien pris attache de l'auteur de la proposition de loi pour connaître son périmètre d'intention, et je n'y dérogerai pas. Le périmètre de l'article 45 permet également de borner le sujet.

M. François-Noël Buffet, président. – Je rappelle notre *gentleman's agreement* : au stade de l'élaboration de son texte, la commission ne modifie la proposition de loi que si son auteur en est d'accord

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Monsieur Daubresse, il faut savoir que nous avons demandé plusieurs fois au Gouvernement son intention, hier encore, en vain.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre concerne les garanties procédurales offertes aux élus victimes d'une agression.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-2 rectifié tend à inclure parmi les infractions susceptibles de permettre à une association de se porter partie civile l'atteinte volontaire à la vie d'un élu du fait de son mandat ou de ses fonctions. En cas de décès il prévoit que les ayants droit pourront donner l'autorisation à l'association de se porter partie civile.

Cet ajout paraît légitime notamment parce que l'atteinte volontaire à la vie fait l'objet de mentions spécifiques dans le code et ne se confond pas avec les violences ayant entraîné la mort. L'amendement a été modifié pour tenir compte d'une remarque rédactionnelle. Avis favorable.

L'amendement COM-2 rectifié est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - L'amendement COM-3 vise l'inclusion dans le champ des infractions des actes d'intimidation, harcèlement et violation de domicile. L'élargissement du champ de l'article 2-19 à ces trois infractions semble approprié. J'émet un avis favorable, mais nous devons peut-être revoir la rédaction, comme je l'ai précisé.

L'amendement COM-3 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - L'amendement COM-4 vise à élargir à toutes les associations d'élus constituées depuis cinq ans la possibilité de se porter partie civile.

Je ne suis pas favorable à cet amendement, qui n'a au surplus pas reçu l'agrément de l'auteur de la proposition de loi. Mais je souhaite néanmoins souligner deux points.

Premièrement, la rédaction qui nous est proposée ferait disparaître l'AMF et les associations départementales, qui ne seraient plus nommément citées. Deuxièmement, cet amendement exclurait l'ADF et Régions de France, qui ne représentent pas les élus, mais les collectivités.

M. Alain Marc. - L'ADF est-elle majoritaire dans tous les départements de France ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - Elle l'est dans cent départements, y compris en outre-mer.

M. Patrick Kanner. - J'ai bien entendu les réserves, voire l'opposition de Mme le rapporteur. Je tiens toutefois à faire observer que toutes les communes ne sont pas adhérentes à l'AMF. Certaines adhèrent à d'autres associations en fonction de leur contexte urbanistique ; je pense notamment à l'association des maires Ville & Banlieue de France. Qui peut le plus peut le moins. Ce point montre les limites de cette proposition de loi, que nous soutiendrons pourtant.

M. Hussein Bourgi. - J'illustrerai les propos de Patrick Kanner. Dans le département de l'Hérault, qui compte 342 communes, toutes sont adhérentes à l'AMF, sauf une : la ville de Béziers. Si un élu de Béziers était agressé, cela signifierait qu'aucune association ne pourrait se constituer partie civile pour le défendre : cela prouve les limites de l'exercice. Dans d'autres départements, des petites communes ne sont pas membres de l'AMF, car elles n'ont pas les moyens d'adhérer à des associations.

Par ailleurs, il me semble qu'il n'appartient pas au législateur d'inscrire dans la loi les associations ayant le droit de se constituer partie civile. Le code pénal ne les mentionne pas. Je vous mets en garde, si nous choisissons de désigner une association, nous créerons un précédent.

M. Alain Richard. - Il faut à tout le moins un minimum de pluralisme de manière à ne pas obliger un représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) par exemple, à être défendu contre son gré par l'AMF. Il me semble indispensable d'ajouter que cela se fasse avec l'accord du maire.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - L'article 2-19 du code de procédure pénale le prévoit déjà : « Toutefois, l'association ne sera recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de l'élu. »

Par ailleurs, ce n'est pas parce que la ville de Béziers n'est pas adhérente à l'AMF que cette dernière ne pourrait pas la défendre - le texte n'est pas restrictif.

Monsieur Bourgi, nous ne créerons pas de précédent. L'article précité mentionne « toute association départementale des maires [...], affiliée à l'Association des maires de France ».

Mme Nathalie Goulet. - Doit-on comprendre que l'AMF pourra défendre un maire qui ne compterait pas parmi ses membres ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - Il s'agit d'une faculté et non d'une obligation.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - L'amendement COM-8 prend en compte le changement de nom de l'Association des Régions de France, qui est désormais dénommée « Régions de France » et ajoute la mention des élus territoriaux et de l'Assemblée de Corse et des collectivités d'outre-mer.

L'amendement COM-8 est adopté.

Après l'article unique

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - L'amendement COM-1 rectifié ouvre la possibilité pour les assemblées parlementaires, le Parlement européen et les collectivités territoriales de se porter partie civile en cas d'agression d'un de leurs membres ou de ses proches. Cet amendement reprend le projet d'article 9 de la première version de la Lopmi. Notre collègue Françoise Gatel avait également formulé cette proposition.

Il règle une difficulté posée par la jurisprudence. Le préjudice moral des assemblées a en effet été reconnu par la Cour de cassation, qui leur permet de se porter partie civile, mais pas celui des collectivités territoriales, ce qui peut sembler étrange d'autant que les communes ont désormais l'obligation de s'assurer pour la protection des élus.

La présidente Delattre étant favorable à cet élargissement, nous pouvons inclure cette disposition. Je m'interroge cependant sur l'inclusion du Parlement européen, qui paraît incongrue s'agissant d'une organisation

internationale. Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet amendement, à condition d'exclure cette mention.

L'amendement COM-1 rectifié, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-5 prévoit la comparution immédiate de l'auteur en cas de flagrant délit sur une personne dépositaire de l'autorité publique.

J'estime que l'appréciation du procureur doit être conservée ; l'adoption de cet amendement pourrait nuire à la qualité de la réponse pénale. Ainsi, la réponse au besoin de rapidité d'action trouve une meilleure application dans la circulaire du garde des sceaux du 7 septembre 2020, qui demande au procureur d'agir systématiquement et rapidement. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – L'avis du rapporteur souligne le caractère imprudent du périmètre l'article 45 défini précédemment. En effet, l'objet de cette proposition de loi est bien de permettre à une association d'élus de se porter partie civile et non de viser l'ensemble de la procédure pénale.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-6 ouvre la possibilité de mandat de dépôt pour les peines de moins d'un an en cas d'agression d'un élu. Cet amendement pose plusieurs questions, mais il paraît satisfait dans l'esprit par l'article 397-4 du code de procédure pénale. Par ailleurs, il revient sur le principe de l'aménagement des peines de moins d'un an, ce qui ne paraît pas souhaitable. Avis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-7 porte sur la suppression des délais prévus pour la constitution de partie civile dans les cas d'agression d'une personne dépositaire de l'autorité publique. Il prévoit que les agressions contre les élus pourront permettre la constitution immédiate de partie civile.

Je rappelle que, pour toutes les victimes, cette constitution n'est possible qu'en cas de refus d'engager des poursuites ou après trois mois. Des exceptions sont déjà prévues, notamment pour les crimes et pour les infractions commises lors des élections. Il ne paraît pas nécessaire d'aller au-delà, au risque de faire des élus des victimes à part. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement du rapporteur COM-9 tend à actualiser l'article 804 du code de procédure pénale relatif à l'application du code dans les outre-mer.

L'amendement COM-9 est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. KANNER	4	Élargissement à toutes les associations d'élus constituées depuis cinq ans de la possibilité de se porter partie civile.	Rejeté
M. KANNER	3	Inclusion dans le champ des infractions des actes d'intimidation, harcèlement et violation de domicile	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	8	Mention des élus territoriaux et de l'Assemblée de Corse.	Adopté
M. KANNER	2 rect.	Possibilité pour une association de se porter partie civile en cas d'atteinte volontaire à la vie d'un élu éventuellement avec l'accord de ses ayant-droits.	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article unique			
M. LE RUDULIER	1 rect.	Ouverture de la possibilité pour les assemblées parlementaires, les Parlement européen et les collectivités territoriales de se porter partie civile en cas d'agression d'un de leur membre ou de ses proches.	Adopté avec modification
M. GOLD	7	Suppression des délais prévus pour la constitution de partie civile dans les cas d'agression d'une personne dépositaire de l'autorité publique.	Rejeté
M. GOLD	5	Comparution immédiate de l'auteur en cas de flagrant délit sur une personne dépositaire de l'autorité publique.	Rejeté
M. GOLD	6	Possibilité de mandat de dépôt pour les peines de moins d'un an en cas d'agression d'un élu.	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	9	Coordination pour application dans les outre-mer.	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 9 novembre 2022, **le périmètre indicatif de 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.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les garanties procédurales offertes aux élus victimes d'une agression.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Nathalie Delattre, auteure de la proposition de loi

Ministère de la justice – Cabinet du garde des sceaux

M. Arnaud Laraize, conseiller pénal

M. Guillem Gervilla conseiller auprès du ministre en charge des questions parlementaires, politiques et législatives

Régions de France

M. Bernard Perrut, conseiller régional d’Auvergne-Rhône-Alpes

M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire et juridique

Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité (AMF)

M. Eric Verlhac, directeur général

M. Denis Mottier, chargé de mission sécurité et prévention de la délinquance

Mme Elodie Vin, relations avec le Parlement

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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