

N° 11

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur les **menaces** et les **agressions** auxquelles sont confrontés les **maires**,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | <b>5</b>     |
| <b>I. LA CONSULTATION : UNE EXPRESSION INÉDITE DE PLUS DE 10 % DES MAIRES DE FRANCE, ISSUS DE LA QUASI-TOTALITÉ DES DÉPARTEMENTS</b> .....                | <b>7</b>     |
| A. UNE REPRÉSENTATION ÉQUILIBRÉE DES TERRITOIRES .....  | 7            |
| B. LA SOCIOLOGIE DES PARTICIPANTS : UNE MAJORITÉ DE MAIRES N'AYANT EXERCÉ QU'UN OU DEUX MANDATS .....   | 9            |
| <b>II. LE CONSTAT : LA RÉALITÉ D'UNE VIOLENCE QUI S'EXERCE À L'ENCONTRE DES MAIRES DE FRANCE</b> .....  | <b>10</b>    |
| A. DES ATTEINTES INADMISSIBLES À L'INTÉGRITÉ DES MAIRES .....   | 10           |
| 1. <i>92 % des participants ont été victimes de violences verbales ou physiques</i> .....   | 10           |
| 2. <i>Des agissements particulièrement graves</i> .....   | 15           |
| a) Les agressions physiques .....   | 15           |
| b) Les menaces et violences verbales.....   | 17           |
| c) Des atteintes aux biens .....  | 18           |
| 3. <i>Des faits peu fréquents, mais qui semblent augmenter</i> .....  | 20           |
| B. DES SUITES JUDICIAIRES TROP PEU FRÉQUENTES .....   | 24           |
| 1. <i>Un faible nombre de plaintes</i> .....  | 24           |
| 2. <i>Un très faible nombre de condamnations</i> .....  | 26           |
| C. UNE PROTECTION ET UN SOUTIEN INSUFFISANTS .....  | 29           |
| 1. <i>Dans la grande majorité des cas, les maires ne bénéficient d'aucune protection fonctionnelle</i> .....  | 29           |
| 2. <i>Des maires sans assistance de l'État et manquant de moyens coercitifs</i> .....   | 31           |
| <b>III. LES 12 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : UN PLAN D'ACTIONS CONCRÈTES ET OPÉRATIONNELLES POUR LA SÉCURITÉ DES MAIRES</b> .....              | <b>32</b>    |
| A. ACCOMPAGNER ET PROTÉGER LE MAIRE DANS L'EXERCICE DE SON MANDAT .....   | 33           |
| 1. <i>Garantir une protection fonctionnelle effective pour les maires et leurs adjoints</i> .....   | 33           |
| a) <i>Élargir à l'ensemble des élus communaux le périmètre de l'assurance obligatoire pour couvrir les frais liés à la protection fonctionnelle</i> ..... | 33           |
| b) <i>Attribuer systématiquement la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages</i> .....                           | 34           |
| 2. <i>Diffuser à l'ensemble des parquets des orientations fermes de politique pénale en cas d'agressions d'élus locaux</i> .....                          | 35           |
| 3. <i>Renforcer l'assistance des services de l'État à l'égard des élus communaux</i> .....  | 37           |
| a) <i>Adresser aux préfetures des consignes claires pour mettre en place un dispositif d'accompagnement systématique des maires agressés</i> .....        | 37           |
| b) <i>Accompagner les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police</i> .....  | 38           |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>B. RENFORCER L'AUTORITÉ DU MAIRE ET L'EFFECTIVITÉ DE SES POUVOIRS DE POLICE.....</b>   | <b>39</b> |
| 1. <i>Sanctionner plus rapidement et plus durement les infractions à la réglementation municipale.....</i>  | <i>40</i> |
| a) Renforcer et sécuriser la possibilité ouverte aux maires de prononcer des amendes administratives .....  | 41        |
| b) Élargir la possibilité pour les agents de police municipale de dresser des amendes forfaitaires .....  | 42        |
| c) Augmenter le montant maximal de l'amende encourue en cas d'infraction à un arrêté de police .....  | 43        |
| 2. <i>Renforcer l'information des maires sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la commune.....</i>   | <i>44</i> |
| 3. <i>Affirmer le rôle des polices municipales dans les territoires .....</i>   | <i>46</i> |
| a) Assouplir les conditions de mutualisation des polices municipales.....   | 46        |
| b) Encourager la négociation de conventions de coordination plus précises au bénéfice d'une meilleure complémentarité entre les forces de sécurité étatique et les services de police municipale..... | 48        |
| 4. <i>Favoriser le déploiement de systèmes de vidéo-protection et de caméras mobiles dans les communes .....</i>  | <i>50</i> |
| <br><b>LES 12 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>  | <b>53</b> |
| <br><b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>  | <b>55</b> |

*« Synonyme d'écoute et de proximité,  
l'institution du maire est l'une de nos principales  
réussites républicaines »*

*« L'insécurité ne sera combattue avec succès que si les  
maires se voient reconnaître de nouveaux pouvoirs »*

Jacques Chirac, discours de Rennes du 4 décembre 1998

Mesdames, Messieurs,

**Le 5 août 2019, le maire de Signes (Var), Jean-Mathieu Michel, perdait la vie dans l'exercice de ses fonctions, renversé par une camionnette après être intervenu pour mettre fin à un dépôt sauvage de gravats.**

Cet évènement a mis en pleine lumière les violences auxquelles les élus locaux, et en particulier les maires, sont confrontés dans l'exercice de leur mandat. Elles se traduisent par **des incivilités, des injures, des menaces et même des agressions physiques** contre eux-mêmes ou leurs proches.

Longtemps considérés comme des personnages « *intouchables* » pour reprendre l'expression de l'historien Maurice Agulhon<sup>1</sup>, **les maires subissent aujourd'hui des atteintes physiques ou verbales que notre République ne saurait tolérer, car la commune est une petite république dans la grande. Notre démocratie doit la protéger. Elle doit protéger ses représentants.**

Sur le terrain, la situation des maires rejoint celle d'autres représentants de l'administration confrontés à la violence de certains de nos concitoyens, comme les forces de l'ordre ou les sapeurs-pompiers<sup>2</sup>. En raison de leur « **double casquette** » d'exécutifs de la collectivité et de représentants de l'État dans les territoires, les maires sont sans doute les plus exposés face aux agissements d'individus qui remettent en cause l'autorité de la puissance publique.

---

<sup>1</sup> Maurice Agulhon, *Les Métamorphoses de Marianne*, Flammarion, 2001, p. 169-183.

<sup>2</sup> Le 2 avril 2019, une mission d'information a d'ailleurs été créée au sein de votre commission des lois concernant la sécurité des sapeurs-pompiers. Mme Catherine Troendlé, MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner en sont les rapporteurs.

Pour autant, la **quantification réelle** des faits ainsi que le « **ressenti** » **des maires** sur cet état de fait restent difficile à déterminer. Elle est néanmoins devenue **indispensable**. Comme l'a souligné Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, lors de son audition par la commission des lois, si de précédentes consultations d'élus locaux n'avaient pas fait « remonter » la question des violences, le décès de Jean-Michel Mathieu a, en définitive, été la « *goutte d'eau qui a fait déborder le vase et a dévoilé une situation qui s'est installée et à laquelle, trop souvent, nous nous sommes, collectivement, habitués.* »<sup>1</sup>

Aussi, **votre commission des lois a-t-elle décidé de lancer une grande consultation des maires et des élus locaux bénéficiant d'une délégation de fonctions, en lien avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**. Ouverte le 13 août dernier, la consultation s'est achevée le 15 septembre.

**Cette consultation constitue un exercice inédit et surtout nécessaire**. En témoigne le nombre de participants : **3 812 élus<sup>2</sup>, représentant 10,90 % des communes de France, issus de la quasi-totalité des départements**.

Elle était d'autant plus indispensable qu'**il n'existait aucune donnée suffisamment précise** pour prendre la mesure des violences physiques et verbales exercées à l'encontre des élus locaux.

En même temps qu'elle lançait son questionnaire, votre commission des lois a sollicité dès le 9 août dernier les ministres de l'intérieur, de la justice et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités. Mais les réponses obtenues par la commission, parfois après relance, montrent que les **données dont disposent les services de l'État sont trop incomplètes pour appréhender l'ampleur du phénomène**.

Dans sa réponse, le ministère de l'intérieur fait état pour l'année 2018 de **361 maires ou adjoints au maire victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique (AVIP) et de 178 victimes d'outrages à personne dépositaire de l'autorité publique**. Le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a repris ces chiffres, sans apporter d'éléments complémentaires.

Excluant les incivilités, ces données ne concernent que les faits signalés aux services de police et de gendarmerie. Elles ne permettent pas, non plus, d'examiner les circonstances des événements ni la sociologie des victimes. Elles justifient d'autant plus la démarche entreprise par votre commission.

---

<sup>1</sup> Audition du 24 septembre 2019, dont le compte rendu est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190923/lois.html>.

<sup>2</sup> Dont 3 678 participants qui ont répondu en se connectant à la plateforme numérique du Sénat et 134 participants qui ont répondu par courriel ou par voie postale.

Pour sa part, la ministre de la justice a déclaré ne **pas être en mesure de communiquer de données statistiques, faute de pouvoir identifier les maires et élus communaux parmi les victimes d'infractions**. Elle n'a pu faire état à la commission que de neuf affaires récentes diligentées pour violences volontaires, menaces ou dégradations au préjudice de maires, dont trois ont fait l'objet de condamnation.

Sur le plan méthodologique, le présent rapport exploite les résultats d'une **consultation en grandeur réelle, reposant sur les réponses volontaires des élus, et non d'un sondage** auprès d'un échantillon représentatif des maires de France. En d'autres termes, ces résultats, tels qu'ils sont présentés, ne reflètent qu'une partie de l'état des violences à l'égard des maires. Ils ne prétendent pas non plus déterminer exactement les départements ou les catégories de communes dans lesquels des faits de violence morale, physique ou verbale à l'égard des maires seraient plus développés ou, à l'inverse, quasi-absents.

La consultation permet néanmoins de dresser une **typologie des comportements malveillants, de recueillir des témoignages des élus locaux** au plus près du terrain et d'**examiner les suites données par les autorités**.

Sur le fond, elle a donné à beaucoup de maires la possibilité de s'exprimer sur les violences subies et, pour certains d'entre eux, de **rompre une certaine solitude dans l'exercice de leurs fonctions**.

Le maire d'une commune rurale indique ainsi que les édiles sont « *souvent seuls et démunis* » face aux violences. De même, le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants déclare : « *j'ai le sentiment d'être seul et laissé en première ligne, sans moyens, pour faire respecter le droit et la sécurité* ».

**À partir de ces constats, votre commission propose un plan d'action de 12 mesures pour renforcer l'autorité des maires, conforter leurs moyens d'action et mieux les protéger dans l'exercice de leurs fonctions.**

## **I. LA CONSULTATION : UNE EXPRESSION INÉDITE DE PLUS DE 10 % DES MAIRES DE FRANCE, ISSUS DE LA QUASI-TOTALITÉ DES DÉPARTEMENTS**

### **A. UNE REPRÉSENTATION ÉQUILIBRÉE DES TERRITOIRES**

La consultation a permis de couvrir une grande majorité du territoire français : les réponses recueillies émanent de **98 des 101 départements**<sup>1</sup>, ainsi que de **la Nouvelle-Calédonie**.

---

<sup>1</sup> *Seuls la Corse du Sud, Mayotte et la Guyane n'ont transmis aucune réponse au questionnaire.*



Les réponses collectées assurent une **représentation relativement équilibrée de l'ensemble des strates de communes**.

Seules les communes de moins de 500 habitants sont sous-représentées. Les communes de 1 000 à 9 999 habitants présentent, au contraire, une légère surreprésentation.

#### Répartition des réponses à la consultation par strate de communes

| Taille des communes       | Proportion par rapport au nombre total de communes françaises (en %) | Proportion dans les réponses à la consultation (en %) | Différentiel constaté (en %) |
|---------------------------|--|---|------------------------------|
| 0 à 499 habitants         | 52,6   | 36,7  | - 15,9                       |
| 500 à 999 habitants       | 19,1   | 21,1  | + 2                          |
| 1 000 à 3 499 habitants   | 19,4   | 27,3  | + 7,9                        |
| 3 500 à 9 999 habitants   | 6,2  | 10  | + 3,8                        |
| 10 000 à 19 999 habitants | 1,5  | 3   | + 1,5                        |
| 20 000 à 99 999 habitants | 1,2  | 1,8   | + 0,6                        |
| 100 000 habitants et plus | 0,1  | 0,2   | + 0,1                        |

Source : Commission des lois du Sénat

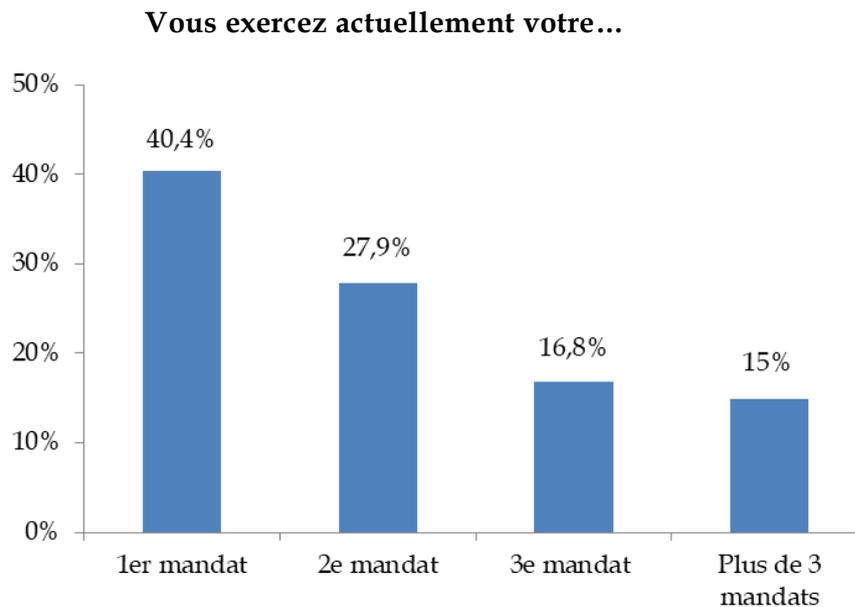
**Plus de 21 % des participants exercent leur mandat dans une commune disposant d'une police municipale ou intercommunale**, ce qui traduit une légère surreprésentation de ce type de communes par rapport au reste du territoire national<sup>1</sup>. Seuls 2,8 % des participants issus d'une commune de moins de 1 000 habitants disposent d'une police municipale.

#### **B. LA SOCIOLOGIE DES PARTICIPANTS : UNE MAJORITÉ DE MAIRES N'AYANT EXERCÉ QU'UN OU DEUX MANDATS**

**90 % des participants exercent un mandat de maire**. Seuls 8 % sont des adjoints et 2 % sont des conseillers bénéficiant d'une délégation de fonctions.

68,3 % exercent leur premier ou deuxième mandat.

<sup>1</sup> Au niveau national, seules 13 % des communes sont dotées d'une police municipale. (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/police-municipale-effectifs-par-commune/>).



*Source : Commission des lois du Sénat*

78,6 % des participants sont des hommes et 21,4 % des femmes, en incluant les adjoints et les conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonctions.

Parmi les participants, 20,1 % des maires sont des femmes, ce qui représente une légère surreprésentation par rapport à la moyenne nationale (16,9 %)¹.

## II. LE CONSTAT : LA RÉALITÉ D'UNE VIOLENCE QUI S'EXERCE À L'ENCONTRE DES MAIRES DE FRANCE

### A. DES ATTEINTES INADMISSIBLES À L'INTÉGRITÉ DES MAIRES

#### 1. 92 % des participants ont été victimes de violences verbales ou physiques

Sur 3 812 participants, 3 504 ont déjà subi des incivilités, des injures, des menaces ou des agressions physiques (92 %). Seuls 308 participants se déclarent « non concernés » par de tels agissements (8 %).

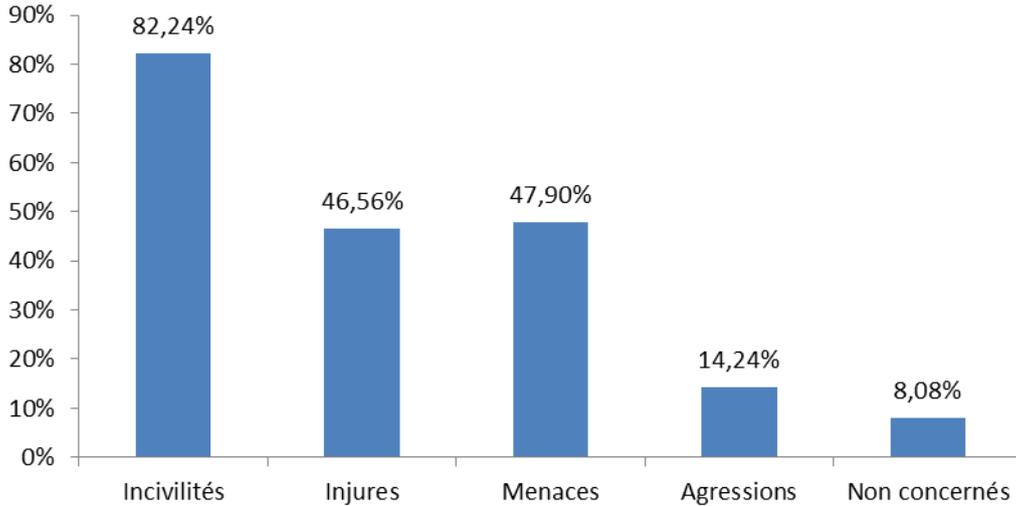
Les faits d'incivilités sont les plus nombreux : 82 % des participants ont dû affronter l'impolitesse, voire l'agressivité, de leurs administrés. Près de la moitié des personnes consultées ont fait l'objet d'injures ou de menaces écrites ou verbales dans l'exercice de leur mandat.

---

¹ Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), Les collectivités territoriales en chiffres, 29<sup>e</sup> Edition, 2019.

De manière encore plus préoccupante, **14 % des participants ont subi des attaques physiques, pour un total de 543 agressions**. Dans 83 % des cas, ces attaques ont eu lieu dans une commune de moins de 3 500 habitants.

### Violences verbales ou physiques subies



|                    | Incivilités | Injures | Menaces | Agressions | Non concernés |
|--------------------|-------------|---------|---------|------------|---------------|
| Nombre de réponses | 3 135       | 1 775   | 1 826   | 543        | 308           |

Source : Commission des lois du Sénat

NB : Cette question était à choix multiples, un même participant ayant pu subir plusieurs atteintes à son intégrité.

En proportion, **les femmes subissent autant d'attaques verbales (incivilités, injures et menaces) que les hommes**, légèrement moins d'attaques physiques.

Les participantes font état de 1 439 cas de violences verbales, dont des attaques de nature sexiste, et de 84 cas de violences physiques.

### Attaques subies en fonction du sexe

|   |                | Hommes  | Femmes  |
|---|----------------|---------|---------|
| <b>Participations à la consultation</b> | Valeur absolue | 2 997   | 815     |
|   | %              | 78,62 % | 21,38 % |
| <b>Attaques verbales</b>                | Valeur absolue | 5 297   | 1 439   |
|   | %              | 78,64 % | 21,36 % |
| <b>Attaques physiques</b>               | Valeur absolue | 459     | 84      |
|   | %              | 84,53 % | 15,47 % |

Source : Commission des lois du Sénat

#### Témoignages de maires : des attaques de nature sexiste

- « J'ai reçu deux lettres anonymes sexistes. L'une contenait un montage photo, avec mon visage, très explicite, en guêpière puis une autre fois la personne qui écrivait me jugeait incapable de gérer les affaires de la commune car j'étais une femme avec des termes peu amènes » ;

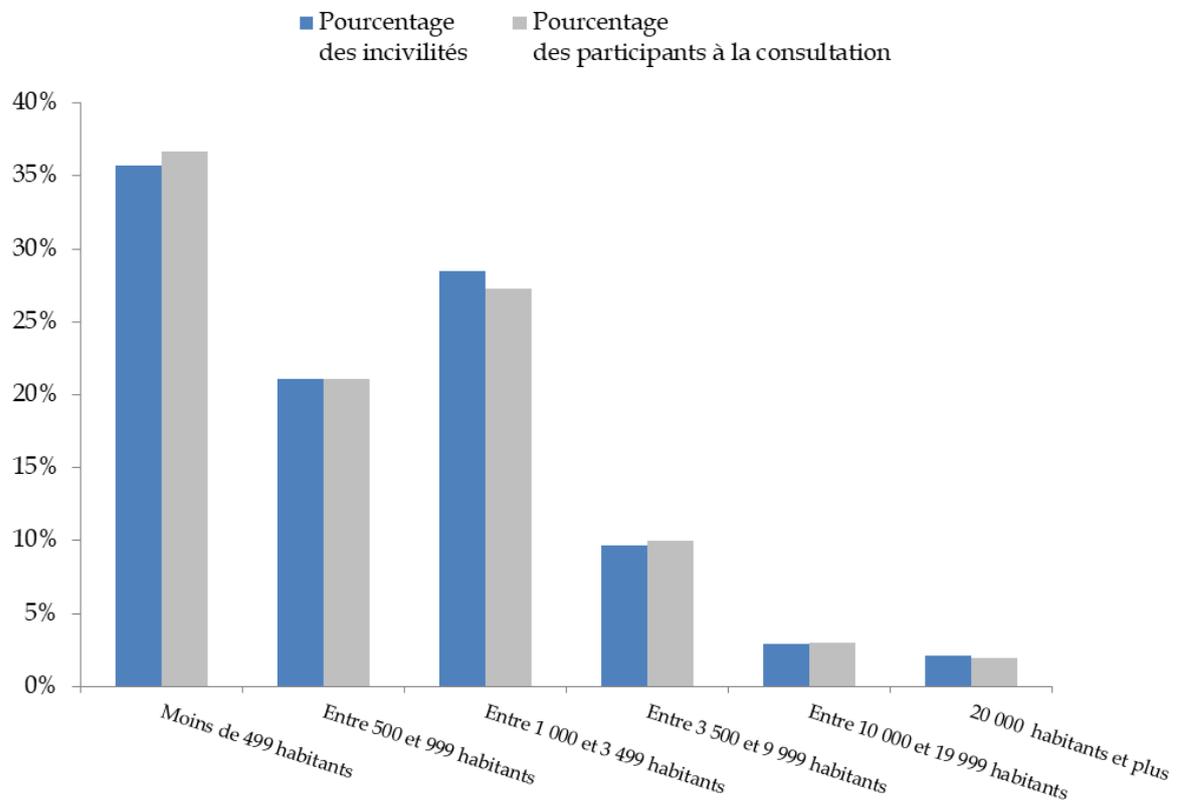
- « Suite à mon intervention lors du grand débat avec le Président, une radio locale m'a interviewée sur le sujet et a mis avec la bande son une photo de moi devant la mairie sur son Facebook avec pour légende : " le maire séduite par le Président ", légende provocatrice qui ne correspondait pas aux propos tenus lors de l'interview. J'ai eu le droit à un **déchaînement d'injures dont certaines à caractère sexiste** » ;

- « Sur les réseaux sociaux (Facebook), après la délibération du conseil municipal sur le choix de l'emplacement d'une aire de grand passage des gens du voyage : une femme a écrit "**quelle garce, cette maire**" ».

**Les attaques physiques ou verbales touchent également l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille, et l'ensemble des territoires.**

À titre d'exemple, 35,7 % des incivilités ont eu lieu dans des communes de moins de 500 habitants, dans lesquelles 36,7 % des participants exercent leur mandat.

### Répartition des incivilités par strate de communes



Source : Commission des lois du Sénat

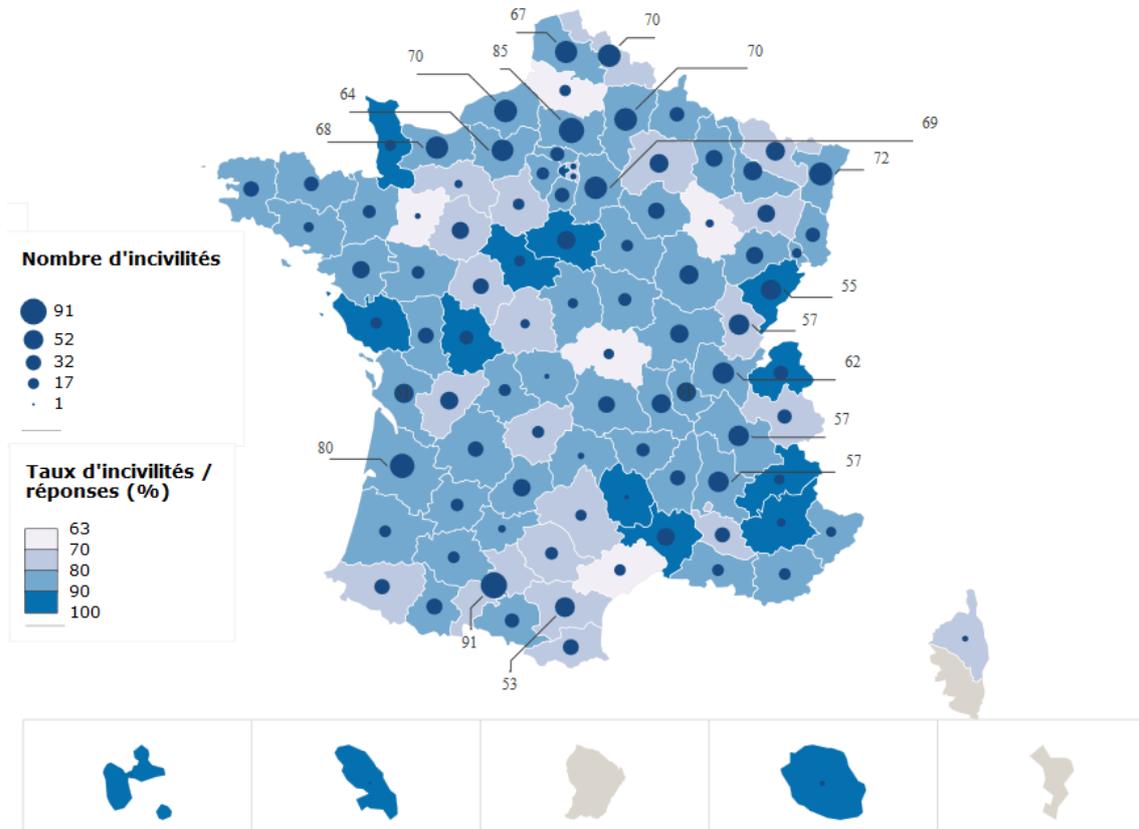
### **Des incivilités sont mentionnées dans les 98 départements représentés, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie.**

Dans un département rural comme le Doubs, 92 % des participants font état d'incivilités, soit 55 personnes sur un total de 60 réponses. Dans un département plus peuplé, le Bas-Rhin, 89 % des participants ont déjà subi ce type de comportement.

Seuls cinq départements présentent un « taux d'incivilités »<sup>1</sup> inférieur à 70 % : l'Allier, la Haute-Marne, l'Hérault, la Somme et la Mayenne.

<sup>1</sup> Calculé en rapportant le nombre d'incivilités constatées au nombre de réponses.

## Répartition géographique des incivilités



Source : Commission des lois du Sénat, avec l'application Khartis

NB : Les résultats de la Creuse, de la Lozère, de Paris, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion doivent être pris avec précaution, le nombre de réponses étant inférieur à 5.

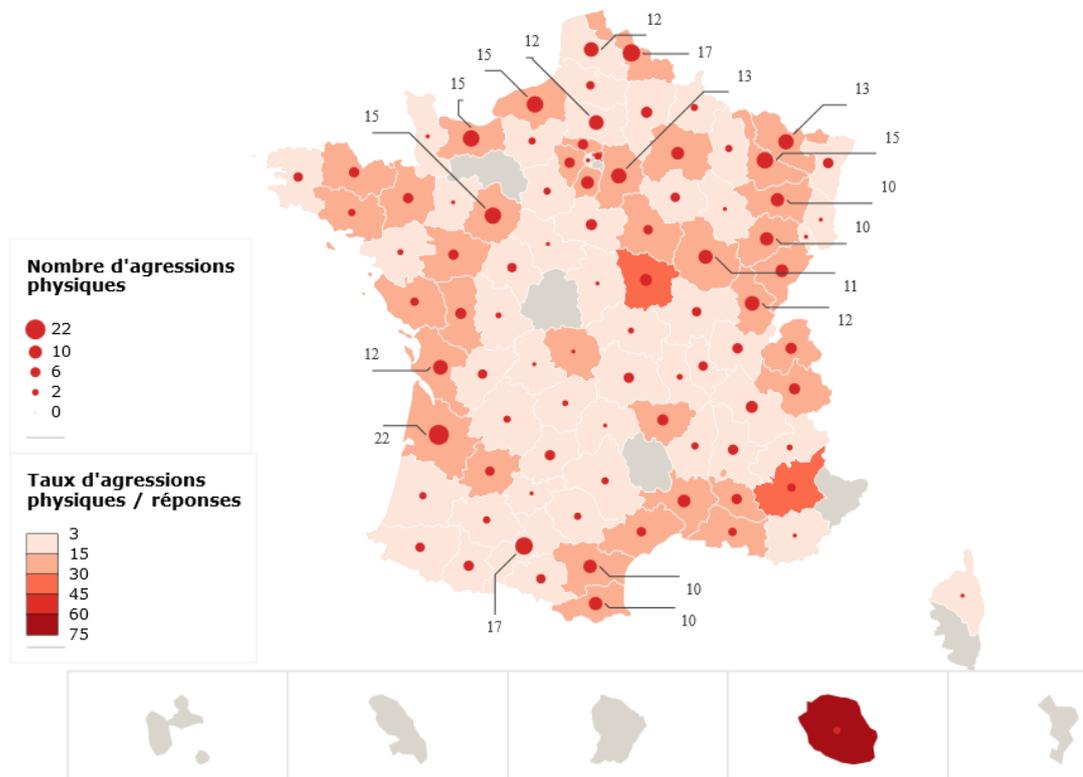
La Nouvelle-Calédonie n'est pas représentée sur cette carte ; ses deux participants se sont déclarés victimes d'incivilités.

**Sur 99 territoires représentés, 90 ont été le lieu d'agressions physiques à l'égard des maires.** Dans 36 d'entre eux, plus de 15 % des participants ont déjà subi ce type d'attaque.

À titre d'exemple, les 51 participants de la Sarthe ont fait l'objet de 15 agressions, ce qui représente un « taux d'agressions »<sup>1</sup> de 29 %. De même, les 27 participants de la Nièvre signalent 8 agressions (30 %).

<sup>1</sup> Calculé en rapportant le nombre d'agressions constatées au nombre de réponses.

## Répartition géographique des agressions physiques



Source : Commission des lois du Sénat, avec l'application Khartis

NB : Les résultats de la Creuse et de la Réunion doivent être pris avec précaution, le nombre de réponses étant inférieur à 5.

### 2. Des agissements particulièrement graves

Les participants relatent des faits particulièrement graves dont ils ont été victimes, que cela concerne des agressions physiques, des menaces, des violences verbales ou des atteintes aux biens.

#### a) Les agressions physiques

Les réponses aux questionnaires mentionnent :

- **105 coups donnés et 7 gifles ;**
- 66 altercations ou bousculades ;
- **32 attaques avec voiture ou scooter ;**
- **14 attaques au couteau, à la hache ou à la machette ;**
- 5 interventions du maire au cours de bagarres pour y mettre un terme.

### Témoignages de maires : les agressions physiques

- « **Tentative de meurtre** en 2004 avec une voiture comme arme pour me tuer, deux interventions chirurgicales, plus de six mois d'arrêt. Hélas j'ai accepté de correctionnaliser à la demande du procureur, aujourd'hui j'irais aux assises sans hésiter ! » ;

- « Le fils du défunt voulait créer une sépulture anarchique. Devant mon refus il a **tenté de m'étrangler**, encouragé par sa mère. C'est le premier adjoint qui a maîtrisé l'individu » ;

- « **Tentative d'homicide à la hache** par un mineur » ;

- « **Agression avec un couteau de cuisine** avec menaces de mort le 9 août 2019 » ;

- « J'ai reçu **9 coups de couteau** et j'ai été annoncé mort au Journal de 20 heures » ;

- « Agression à l'arme blanche sur le marché de ma commune » ;

- « Pris à parti et **bousculé avec force contre un mur** pour avoir fait enlever des affiches commerciales posées sans autorisation par le co-gérant d'un parc de loisirs » ;

- « Déplacement chez un administré suite à son appel pour un problème de collecte de déchets. **Agression avec fourche à deux dents** pointée sur le ventre » ;

- « **Agressé physiquement en mairie** pour avoir refusé d'électrifier une zone non constructible et protégée » ;

- « Un dimanche matin un administré m'a appelé pour gérer la location d'une salle : **coups de poing, 4 jours d'ITT**, condamnation du jeune homme de 20 ans 9 mois après, 4 mois avec sursis 18 mois de soins et surveillance » ;

- « Une intervention sur une incivilité, le jeune homme **m'a foncé dessus avec son scooter** » ;

- « Pour être intervenu sur une nuisance sonore, j'ai été **agrippé par la personne qui voulait me casser la gueule**, il espérait que je perde mon sang-froid pour passer à l'acte sous couvert de légitime défense. Une tierce personne et son épouse l'ont écarté » ;

- « Un automobiliste en contresens auquel j'ai indiqué son incivilité. **Deux coups de poing dans la figure**. Affaire classée sans suite par le procureur » ;

- « Versement d'un bidon d'huile à côté de mon emplacement de parking en mairie avec **fêlure du coccyx** » ;

- « J'ai fini sur le capot du véhicule et j'ai fait environ 30 ou 40 mètres sur le capot en assenant [à l'agresseur] de s'arrêter ».

b) *Les menaces et violences verbales*

Les participants font également état de menaces ou violences verbales particulièrement graves, avec notamment :

- **152 menaces de mort** ;
- 128 diffamations, calomnies ou actions mensongères ;
- 55 situations de harcèlement et 43 tentatives d'intimidation ;
- 14 agissements sexistes, 7 insultes ou tags homophobes, 4 insultes ou tags racistes ;
- 14 doigts d'honneur.

**Témoignages de maires : les menaces ou les violences verbales**

- « *En allant chercher mon journal le matin, j'ai trouvé **dans ma boîte aux lettres 3 balles** entreposées entre deux cartons agrafés servant au tir* » ;

- « ***Menaces de mort par armes à feu** "pour venir à la mairie et faire comme au Bataclan". L'auteur de ces menaces a été condamné à... 500 euros d'amende qu'il n'a jamais payés* » ;

- « ***Menaces de mort et insultes** à la suite d'une plainte pour dépôt sauvage d'ordures : affaire classée sans suite par la justice.....!!!* » ;

- « ***Menace de mort** par le propriétaire de deux rottweilers qui s'étaient échappés de leur enclos et avaient mis en danger les habitants d'une cité en pleine nuit [...]. Ce qui m'a valu cette menace à mon domicile : "**demain il y aura des veuves**"* » ;

- « *La personne a arrêté sa voiture, s'est précipitée sur moi, **a menacé de me couler dans le canal** et a déchiré mon blouson* » ;

- « *J'étais attendu sur le parking de la mairie par une personne dont le père venait d'être enterré un jour de forte pluie, **je me suis fait agresser verbalement** car il y avait des flaques d'eau dans le cimetière ce jour-là* » ;

- « *Alors que j'ai accueilli des familles soudanaises réfugiées, j'ai reçu un courrier anonyme de menaces et j'ai trouvé un **couteau planté dans une jardinière devant la mairie*** » ;

- « *Lors d'abattage d'arbres, le bûcheron qui abattait des arbres en travers d'une voie communale sans signalisation, lorsque je lui ai fait remarquer qu'il fallait un arrêté il m'a **menacé avec sa tronçonneuse** et j'ai été obligé de m'enfuir* » ;

- « ***Injures et menaces** prononcées à mon encontre : "grosse pute qui ne sert à rien", "bouffonne", "incapable", "je vais t'apprendre ton métier...". Ce monsieur a également **étalé des excréments de son chien sur les vitres de la mairie** et en a jetés dans le hall d'accueil* » ;

- « ***Doigts d'honneur** lorsque je demande aux automobilistes pressés de ralentir devant l'école* ».

*c) Des atteintes aux biens*

Les participants mentionnent également de nombreuses atteintes aux biens, qu'il s'agisse de biens publics ou de biens personnels des maires. Parmi les réponses, on relève ainsi :

- 58 tags ou graffitis ;
- **21 pneus crevés ;**
- **12 voitures brûlées.**

**Témoignages de maires : les atteintes aux biens**

- « **Incendie de ma maison** la nuit du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Alors que je me trouvais en Pologne dans le cadre d'un jumelage, ma maison a été entièrement détruite par un incendie » ;

- « Le 2 février 2019, **notre habitation personnelle a été dégradée par des projections de peinture noire et blanche**, ainsi que sur **notre véhicule** stationné devant notre maison » ;

- « **Tags sur une maison privée** avec inscrit : (le nom du conseiller départemental), (le nom du président), bénéficiant du système (mon nom en très gros). Ce qui m'a le plus ennuyé c'est que ce soit mon fils qui ait vu ces inscriptions en premier puisque celles-ci étaient à un endroit où toute ma famille passe quotidiennement » ;

- « Menaces écrites au feutre sur notre véhicule personnel » ;

- « **Destruction de ma clôture** au domicile pour faire échapper mes chevaux » ;

- « **Dégradation de mon véhicule personnel ; impacts de balles sur la vitrine** des locaux de mon activité professionnelle ; propos diffamatoires sur internet » ;

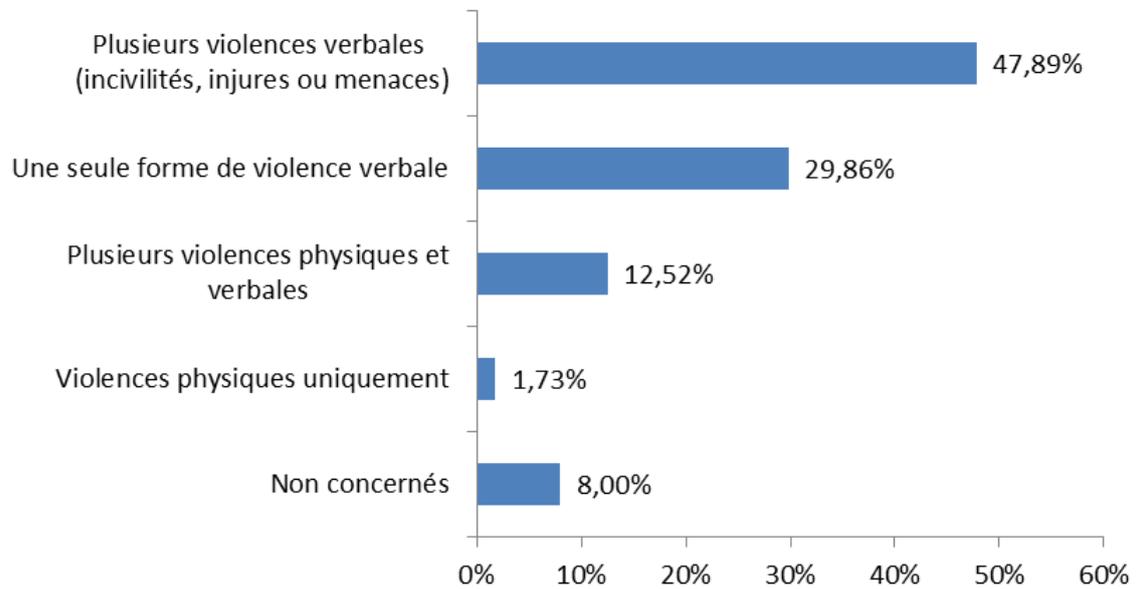
- « **Tags sur la palissade d'enceinte de ma propriété privée** le soir alors que je présidais un conseil municipal ».

Dans bien des cas, **les maires ont subi plusieurs formes d'atteintes à leur intégrité.**

Aussi, près de la moitié des participants ont-ils été confrontés à plusieurs formes de violences verbales (incivilités, injures ou menaces). De même, 12,5 % des participants ont été victimes de violences à la fois physiques et verbales.

**252 participants ont subi l'ensemble des atteintes mentionnées par le questionnaire** (incivilités, injures, menaces et agressions).

### Atteintes subies par les participants



Source : Commission des lois du Sénat

**Dans 16,4 % des cas, les familles et les proches des participants ont été victimes des mêmes comportements malveillants.** Ce taux atteint même 18,8 % lorsque le maire est une femme.

#### Témoignages de maires : les attaques envers les proches

– « Menaces de mort à mon endroit et **menaces de viol envers mon épouse**, ayant fait l'objet d'une plainte en gendarmerie » ;

– « En mairie, coup au visage puis 15 jours après menace de mort ainsi que ma fille handicapée, par le même individu » ;

– « Mises en cause régulières sur les réseaux sociaux. **Informations calomnieuses qui touchent à mes proches.** Jet d'un projectile vers **mon ex-femme qui a été blessée au mollet** » ;

– « Suite à une expulsion administrative à l'encontre d'un administré, prononcée par le préfet [...], **j'ai été victime, ainsi que ma famille, de menaces verbales et écrites via les réseaux sociaux et une dizaine de menaces de mort** reçues par courriers postaux à mon domicile » ;

– « Lors d'un bornage entre la voirie communale et une parcelle privée, l'un des amis du propriétaire m'a frappé au visage puis à coup de pieds au sol ; son chien venait de provoquer un arrêt brutal du bus de ramassage scolaire, et lorsque je lui ai demandé de tenir son chien il est devenu violent. Quelques jours après sa fuite à l'arrivée des secours, **il a menacé de mort ma famille et moi-même pour que je retire ma plainte. Mon épouse a plusieurs fois été prise à partie dans la rue, insultée et menacée** » ;

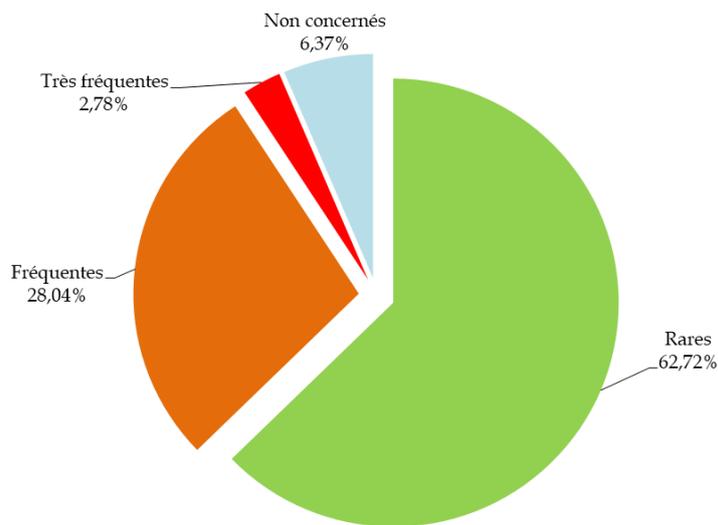
– « Des insultes inscrites sur le chemin menant à mon habitation et **des inscriptions sur la voiture de ma conjointe** » ;

– « **Mon épouse a reçu près de 35 lettres anonymes injurieuses et outrageantes** après mon élection ».

### 3. Des faits peu fréquents, mais qui semblent augmenter

**Fort heureusement, les incivilités restent « rares » pour plus de 60 % des participants.** Elles sont toutefois fréquentes ou très fréquentes pour près de 30 % d'entre eux.

Fréquence des incivilités subies



Source : Commission des lois du Sénat

Ces incivilités sont **parfois le fait d'un nombre limité d'individus**, qui multiplient les actes malveillants envers les membres du conseil municipal.

#### Témoignages de maires : la répétition d'actes malveillants par un nombre limité d'individus

- « *Toujours la même personne qui harcèle ma famille et moi-même depuis 14 ans* », malgré trois condamnations pénales en 2007, 2009 et 2018 ainsi qu'un séjour en hôpital psychiatrique en 2009 ;

- « *La majeure partie de nos concitoyens sont des gens conciliants et sympathiques. Même si aujourd'hui ils sont plus exigeants, ils restent néanmoins compréhensifs. Pour les quelques familles invivables, malheureusement, il n'y a rien à faire. On fait avec* » ;

- « *Un administré à tendance psychiatrique a envoyé des centaines de courriers agressifs et désobligeants et parfois les a affichés sur mes volets. Plainte portée et classée sans suite* » ;

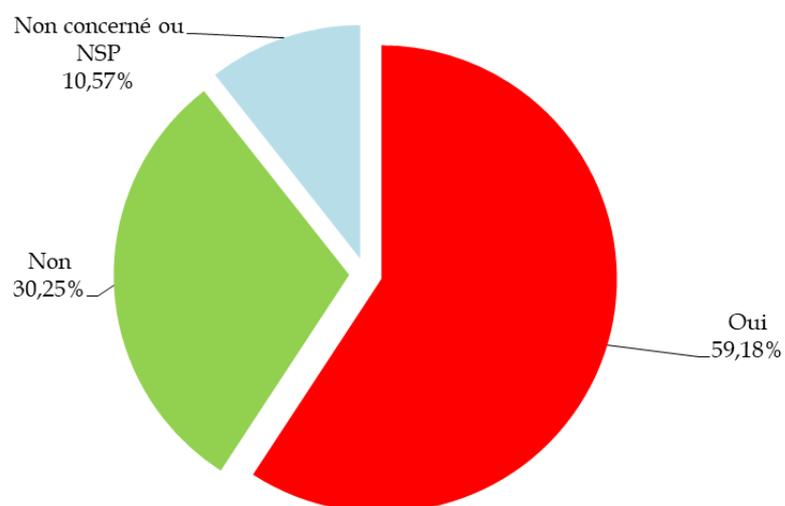
- « *C'est 10% de la population mais ça pourrit le quotidien* » ;

- Les incivilités « *ne concernent que quelques personnes au final (une bonne dizaine), et toujours les mêmes* ».

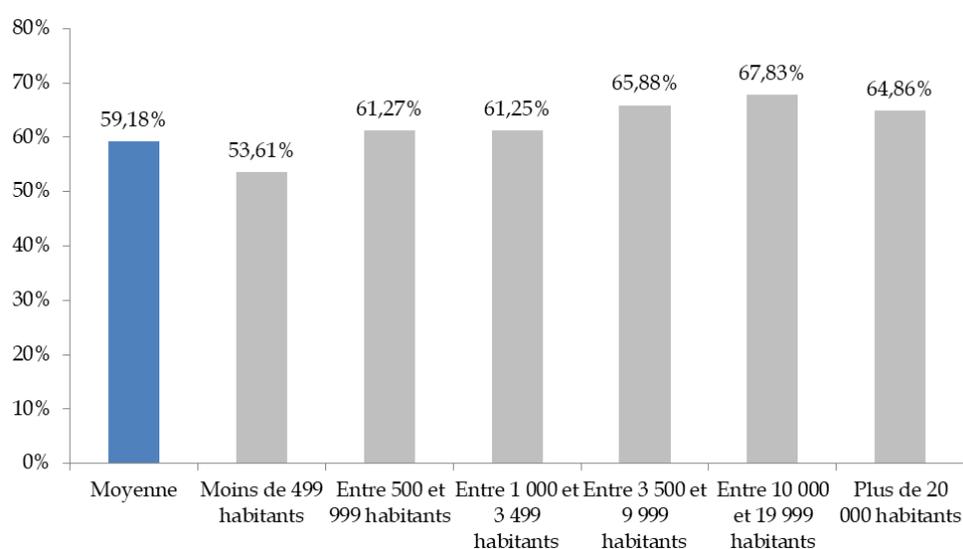
- « *Virulence continue et harcèlement moral d'un petit groupe d'opposants depuis le début du mandat* ».

Pour 59 % des participants, ces agissements malveillants sont toutefois devenus plus fréquents depuis les dernières élections municipales de 2014. Ce sentiment reste plus limité dans les communes de moins de 499 habitants (53 %).

**Avez-vous le sentiment que les agissements malveillants sont devenus plus fréquents depuis le début de votre mandat en 2014 ?**



**Sentiment de hausse des agissements malveillants depuis 2014**  
(par strate de communes)



Source : Commission des lois du Sénat

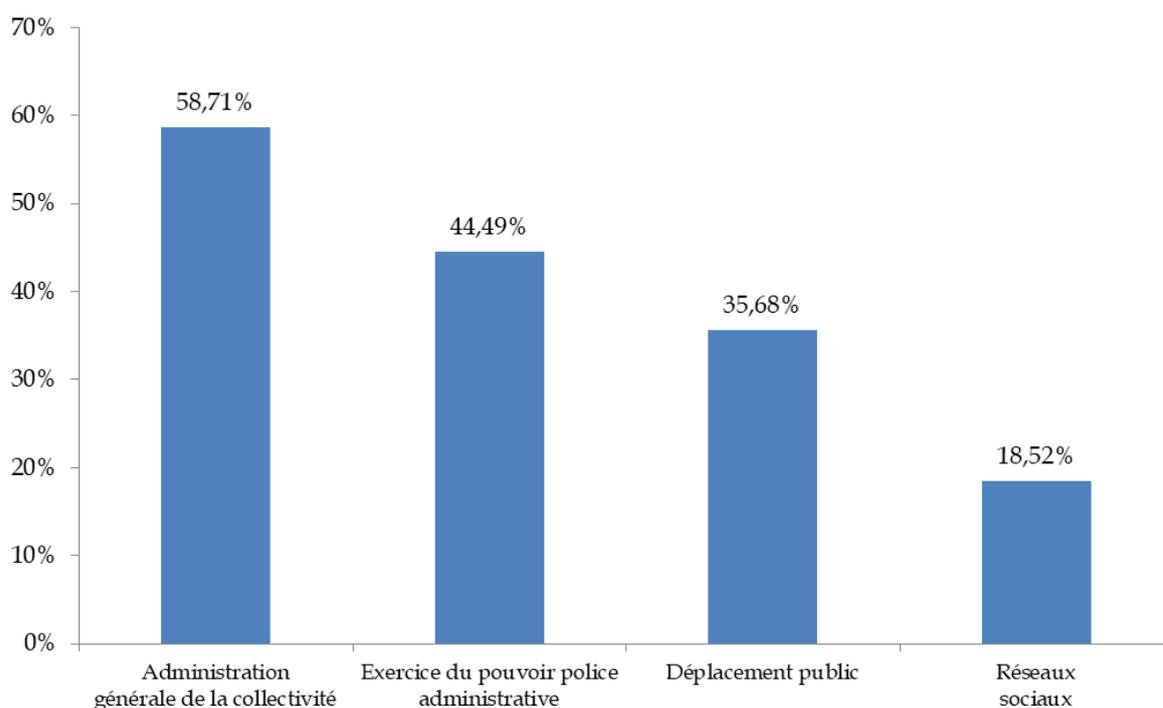
**Certains maires semblent résignés face aux attaques dont ils font l'objet.** L'un d'entre eux écrit que « *cela fait malheureusement partie de la fonction* », alors même qu'il a été menacé à l'arme blanche en 1996. Un autre précise : « *la plupart du temps nous faisons perdre du temps à nos gendarmes* », faute de suites pénales.

Beaucoup évoquent, plus largement, **l'évolution de la société.** Pour le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants, « *ces incivilités sont le fait d'un manque de respect qui se manifeste à tous les niveaux, les enfants n'ont plus de respect envers leur parents qui eux-mêmes ne respectent plus leurs voisins, leurs collègues, les enseignants de leurs enfants* ».

**En pratique, les circonstances de ces violences physiques ou verbales à l'encontre des maires sont très diverses.**

Près de 59 % des participants ont subi des actes malveillants dans le cadre de l'administration générale de leur collectivité.

#### Circonstances des faits malveillants à l'encontre des participants



Source : Commission des lois du Sénat

NB : Cette question était à choix multiples, un même participant ayant pu subir plusieurs atteintes à son intégrité

**L'exercice des pouvoirs de police représente une difficulté particulière pour les maires,** notamment en matière de gestion des troubles de voisinage, des autorisations d'urbanisme et des stationnements gênants. 330 participants mentionnent explicitement des difficultés rencontrées à cause de l'occupation illégale d'un terrain par les gens du voyage.

### Témoignages de maires : les circonstances des faits malveillants

#### Troubles de voisinage

- « Un concitoyen fait du feu alors que c'est interdit, ou un autre qui fait du **bruit** en dehors des heures permises, ou un autre qui se permet de prendre ses voisins en **photo** à longueur de temps ou les insulte, ou laisse tourner sa **tondeuse** juste au pied d'une haie le séparant de son voisin et part faire ses courses... Voilà le genre de problèmes auxquels nous sommes confrontés à la campagne... » ;

#### Dépôts sauvages de déchets

- « **Menaces de mort et insultes** à la suite d'une plainte pour **dépôt sauvage d'ordures** : affaire classée sans suite par la justice... » ;

- « **Tracteur** d'une personne ayant **déposé des détrit**us et que je voulais arrêter dans son action, le chauffeur a **foncé sur moi** et s'est arrêté à quelques mètres... » ;

#### Autorisations d'urbanisme

- « **Menace par SMS** du propriétaire d'un terrain inconstructible » ;

- « Un administré a **menacé de me traduire devant les tribunaux** parce que j'avais émis un avis défavorable à sa demande de permis de construire non conforme » ;

#### Occupation illégale d'un terrain par les gens du voyage

- « **Intimidation à mon domicile à 23 h 00 un dimanche** soir par des gens du voyage, suite à une réquisition du matériel qu'ils avaient utilisé pour se raccorder au réseau d'eau de la commune » ;

- « J'ai été **mis en joue par des gens du voyage armés de fusils de chasse** qui ont été désarmés par un de mes policiers, qui a dû faire une sortie d'arme » ;

- « Ai été **tabassé en juillet 2018** par une personne des gens du voyage alors que j'intervenais pour demander d'arrêter un tapage nocturne » ;

- « Les occupations illégales de terrains sont très violentes et à très haut risque. J'ai même essuyé un **tir d'intimidation** par des gens du voyage non identifiés parce que non recherchés » ;

- En 2015, les gens du voyage (100 caravanes) « avaient coupé une partie de haie pour envahir la plaine de jeux (ancien terrain de foot). J'ai positionné mon véhicule devant la brèche pour empêcher l'entrée des véhicules et caravanes. Malgré l'arrivée de la gendarmerie, **ils m'ont menacé avec leur tronçonneuse**. Comme je ne retirai pas mon véhicule, ils sont allés couper une autre partie de la haie pour faire rentrer leurs véhicules et caravanes ».

**Les réseaux sociaux constituent une préoccupation croissante pour les maires** : 19 % des participants ont déjà fait l'objet d'attaques en ligne ; 70 élus mentionnent explicitement des injures ou des propos diffamatoires tenus sur Facebook.

### Témoignages de maires : les attaques sur les réseaux sociaux

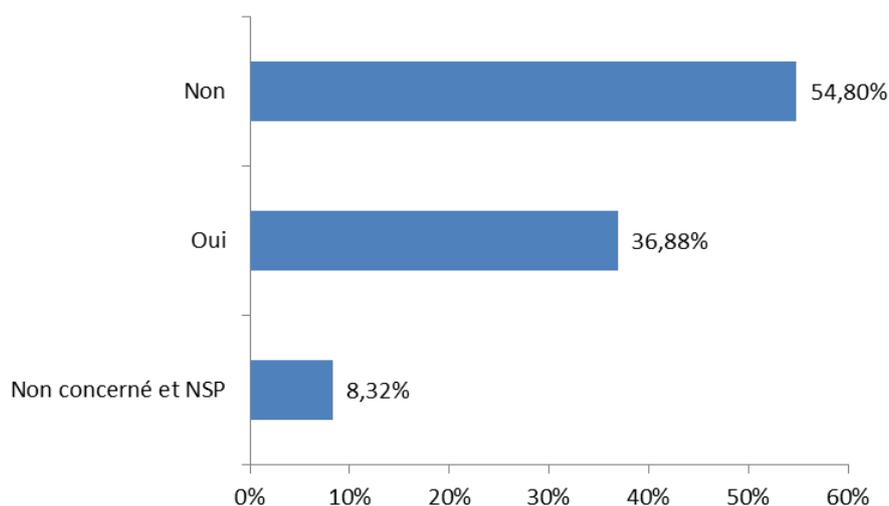
- « *Attaques insidieuses par le leader de l'opposition sur Facebook lors de la campagne municipale 2014 (photo de Nuremberg laissant supposer que je suis un fasciste)* » ;
- « *Désignation sur les réseaux sociaux de l'adresse du domicile privé* » ;
- « *Depuis mi 2018, un homme a créé un Facebook où tout le monde se défoule sur moi mais aussi sur ma famille et mes amis. À chaque fois que je l'ai signalé, sur Facebook, rien n'a changé et lorsque je demande plus haut ce que je peux faire, on me dit que je suis une personne publique. Je me sens complètement harcelée* » ;
- « *Sur les réseaux sociaux : accusation de complicité de meurtre des gendarmes et du maire par un malade psychiatrique* ».

## B. DES SUITES JUDICIAIRES TROP PEU FRÉQUENTES

### 1. Un faible nombre de plaintes

Le dépôt de plainte est loin d'être systématique : **seuls 37 % des participants ont saisi la justice à la suite d'une attaque physique ou verbale**. Seuls 7 participants sur 10 ont porté plainte après avoir subi une agression physique.

**Avez-vous porté plainte auprès des services de police ou de gendarmerie compétents ?**

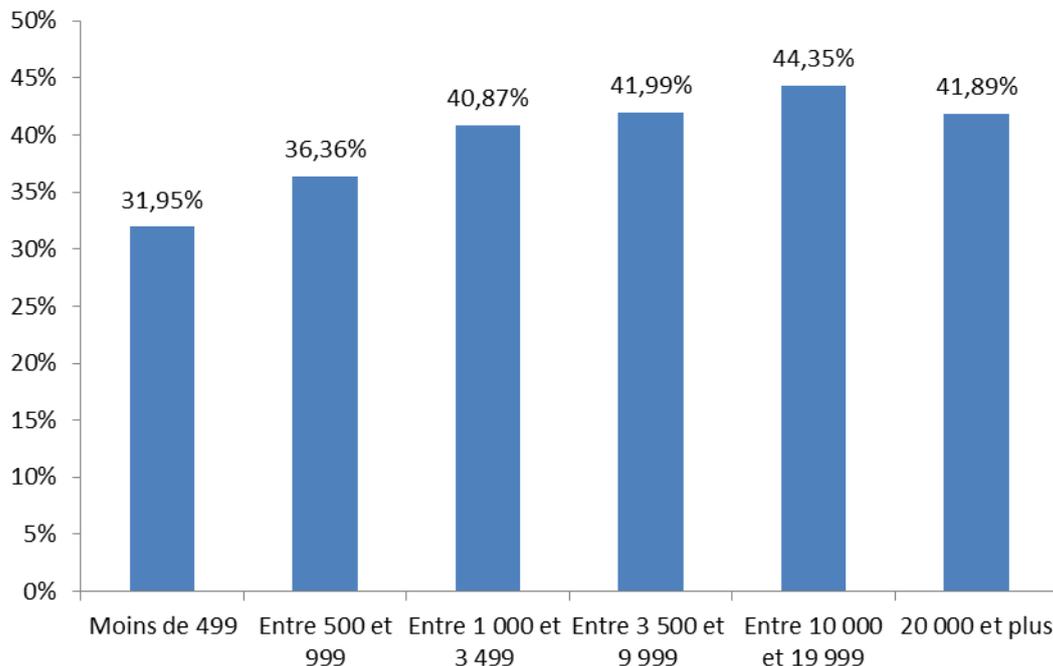


Source : Commission des lois du Sénat

**Le « taux de plainte »<sup>1</sup> dans les petites communes est particulièrement faible** : seuls 32 % des maires des communes de moins de 499 habitants ont saisi la justice à la suite d'une attaque physique ou verbale.

<sup>1</sup> Calculé en rapportant le nombre de plaintes déposées au nombre de réponses.

### Taux de plainte par strate de communes



Source : Commission des lois du Sénat

Dans bien des cas, l'absence de plainte traduit une **véritable autocensure** de la part des participants. Ces derniers évoquent notamment :

- le souci d'**apaiser la situation** et de **ne pas** « *envenimer les choses* ». Certains maires expliquent attendre un acte de récidive avant de porter plainte, en particulier pour des violences verbales ;

- la volonté de **privilégier le dialogue** et de parvenir à un règlement amiable, le maire conservant une fonction de conciliation vis-à-vis de ses administrés.

De manière plus préoccupante, des participants mentionnent la **peur des représailles**. Pour le maire d'une commune de moins de 500 habitants, « *dès que l'on rappelle les règles, on a 50 % de risques d'être agressé au moins verbalement (stationnements gênants, bruits de voisinage et tapages nocturnes)* ».

Beaucoup de participants évoquent également la  **Crainte de surcharger des services de police ou de gendarmerie**, déjà fortement mobilisés : « *la brigade de gendarmerie est beaucoup sollicitée et couvre 25 communes. En général, le maire ou un adjoint gère le problème* ».

Dans un nombre plus limité de cas, les participants ont été confrontés au **refus des services de police ou de gendarmerie d'enregistrer leurs plaintes**. Le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants écrit ainsi : « *un gendarme m'a dit : quand on devient maire il faut s'attendre à se faire insulter et en prendre son parti, c'est les risques du métier* ».

Les participants invoquent enfin un **manque de temps, la difficulté de prouver les faits et l'inutilité de la démarche**, considérant que le dépôt de plainte est trop rarement suivi d'effets sur le plan judiciaire.

**Témoignages de maires : pourquoi ne pas avoir porté plainte ?**

- « *Les personnes ont obtempéré à mes injonctions et j'ai considéré que l'affaire était close. Lorsqu'il s'agit de jeunes, je vais voir les parents auprès desquels j'ai toujours trouvé un soutien* » ;

- « *J'ai préféré régler les soucis dans un premier temps seule ou avec mon équipe, je porterai plainte si récidive* » ;

- « *J'ai estimé que comme nous n'en étions qu'au niveau verbal sans menace clairement exprimée, ça ne méritait pas de dépôt de plainte qui pourrait envenimer encore plus la situation* » ;

- « *Je recherche le plus souvent la conciliation, de peur des représailles (déjà eu des œufs jetés sur mon portail)* » ;

- « *Éviter si possible des vengeances futures* » ;

- « *J'aurais dû le faire à plusieurs reprises, mais après discussion avec le maire, on a préféré faire le dos rond, les procédures de plainte étant souvent trop longues et sans effet rapide pouvant accentuer le danger* » ;

- « *Inutile car la plainte n'aboutirait pas ! Surcharge de travail des gendarmes et tribunaux* » ;

- « *Les services de gendarmerie avec lesquels nous entretenons des contacts fréquents ont fort à faire par ailleurs. Les effectifs sont très insuffisants. Et pour quelle suite ...* » ;

- « *La gendarmerie a refusé mon dépôt de plainte : dépôt sauvage en forêt auquel la personne avait mis le feu. J'avais en main un classeur en partie calciné contenant suffisamment de documents pour identifier le coupable...* » ;

- « *Trop de temps à consacrer sans espoir réel de suite et difficulté de matérialisation de la faute* ».

## **2. Un très faible nombre de condamnations**

**Seules 21 % des plaintes déposées par les participants ont abouti à la condamnation pénale des fautifs, 7 % des dossiers étant en attente de jugement.**

Dans la plupart des cas, **les plaintes :**

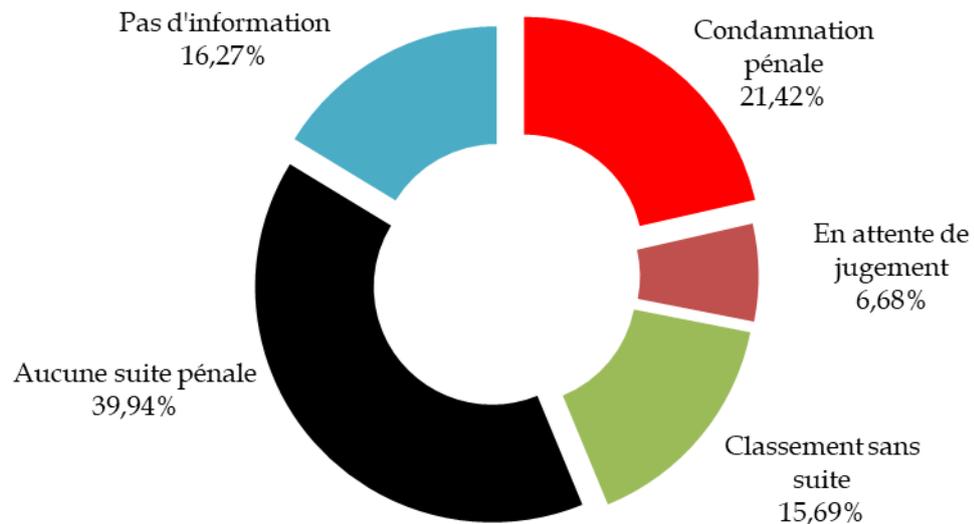
- **sont classées sans suite (16 %) ;**

- **ou ne font l'objet d'aucune suite pénale (40 %).** Cette dernière hypothèse peut recouvrir des mesures alternatives aux poursuites pénales mises en œuvre par le procureur de la République, par exemple, un rappel à

la loi, l'obligation de suivre un stage de citoyenneté ou de réparer le dommage, ou l'interdiction de paraître pour une durée de six mois<sup>1</sup>.

**Le reste des participants ne dispose d'aucune information concernant les suites données à leur plainte (16 %).**

#### Appréciation des élus sur les suites données à leurs plaintes



Source : Commission des lois du Sénat

Même en cas d'**agression physique**, seules **24 % des plaintes ont donné lieu à une condamnation pénale**. 182 affaires n'ont fait l'objet d'aucune suite judiciaire ou ont été classées sans suite.

La consultation fait apparaître une **grande disparité des situations entre les départements** : sans se prononcer sur le bien-fondé ou non de ces dossiers faute d'éléments, il semble que le traitement des plaintes déposées par les maires varie d'un territoire à l'autre.

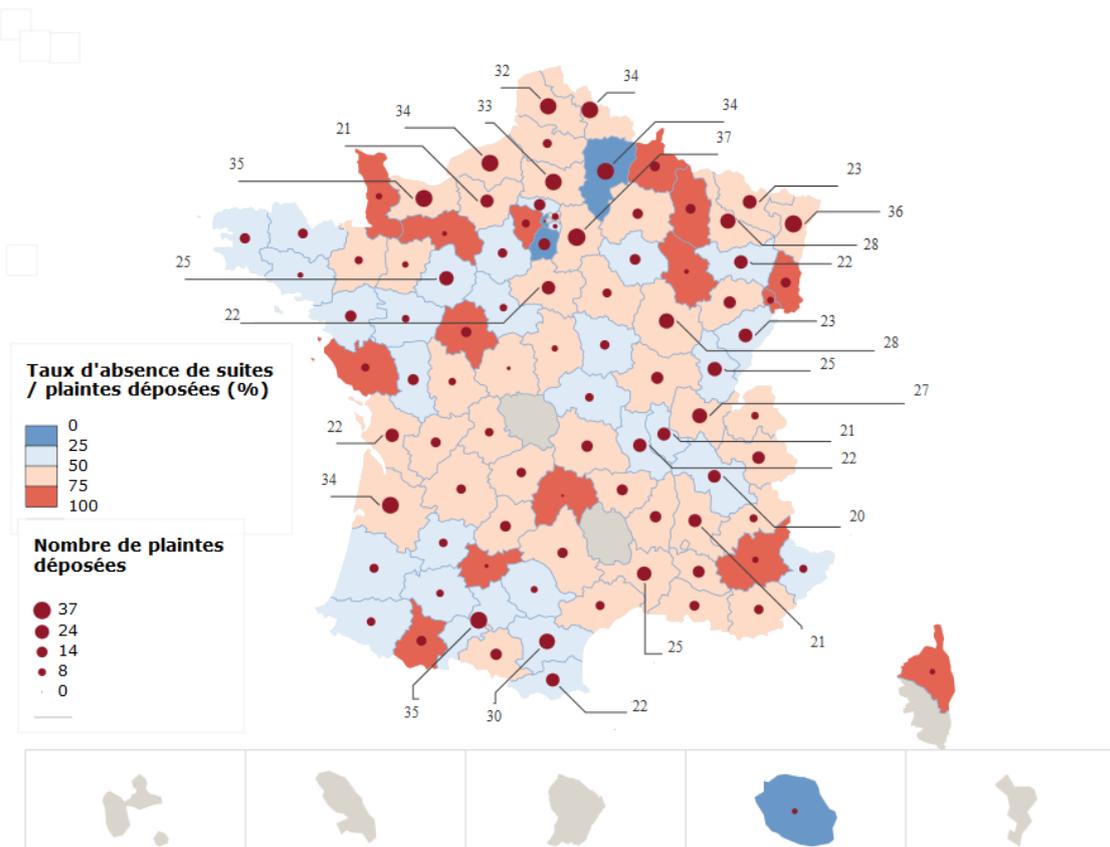
Ainsi en Seine-et-Marne, sur 37 plaintes recensées, 25 n'ont reçu aucune suite judiciaire ou ont été classées sans suite (**68 %**), tandis que, dans le département voisin de l'Aisne, sur 34 plaintes recensées, seules 6 d'entre elles n'ont pas eu de débouché judiciaire (**18 %**).

La carte ci-dessous présente, par département, le nombre de plaintes recensées, ainsi que le taux d'absence de suites judiciaires et de classement sans suite<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Articles 41-1, 41-1-2 et 41-2 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Cas dans lesquels les maires ont répondu « Oui, des poursuites ont été engagées mais l'affaire a fait l'objet d'un classement sans suite » ou « Non, aucune suite judiciaire n'a été donnée », rapportés au nombre de plaintes signalées.

### Suites judiciaires données aux plaintes déposées (répartition territoriale)



Source : Commission des lois du Sénat

NB : Lorsque peu de plaintes ont été déposées dans le département, le taux d'absence de suite est peu révélateur (par exemple, dans le Cantal, une plainte déposée, 100 % d'absence de suites).

La Nouvelle-Calédonie n'est pas représentée sur cette carte ; l'un des deux participants fait état d'une plainte pour « incivilités » qui n'a pas eu de suite judiciaire.

Dans la majorité des départements (en orange et rouge sur la carte), le risque que la plainte d'un maire ne reçoive aucune suite judiciaire s'élève à plus de 50 %.

**De nombreux participants déclarent avoir perdu confiance en la justice**, tant en raison des délais de procédure et que du faible nombre de condamnations pénales.

**Témoignages de maires : une perte de confiance envers la justice**

- « **Classement sans suite quasi-automatique de la part de la justice, aucun intérêt de perdre du temps à cela** » ;
- « **À quoi bon perdre son temps puisque la justice ne punit pas !!!** » ;
- « **Cela ne sert à rien, classement sans suite, souvent les forces de l'ordre mettent en avant notre fonction d'officier de police judiciaire (que du baratin) !!!!!** » ;
- « **La justice est bien trop longue à réagir et un simple rappel à la loi ne sert à rien !** » ;
- « **Inutile car aucune sanction à la sortie. Banalisation du non-respect couvert par la justice** » ;
- « **Le procureur refuse de prendre en considération les plaintes, cependant avec dossier complet, preuves, témoignages** » ;
- « **Les courriers envoyés au procureur restent sans suite (aucune réponse de sa part pour des faits remontant à environ 1 an) avec relance. Comment encore faire confiance à la justice ?** » ;
- « **Les personnes mises en garde à vue ont été relaxées par le procureur pour manque de preuve alors que j'ai suivi les personnes sur 12 kilomètres afin que la gendarmerie puissent les interpellier sur la commune voisine. Ma plainte était pourtant avec une notion de menace avec arme sur officier de police judiciaire et les gendarmes témoins des insultes portées à mon attention** ».

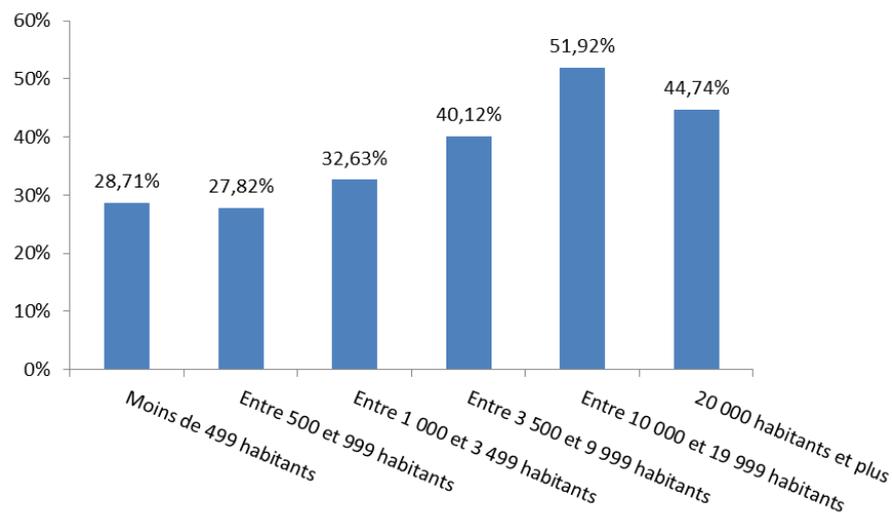
**C. UNE PROTECTION ET UN SOUTIEN INSUFFISANTS**

**1. Dans la grande majorité des cas, les maires ne bénéficient d'aucune protection fonctionnelle**

Seuls 32 % des maires victimes d'agressions physiques, de menaces ou d'outrages ont bénéficié d'une protection juridique, permettant notamment de prendre en charge leurs frais d'avocat.

La protection fonctionnelle semble particulièrement difficile à enclencher dans les petites communes.

### Taux d'engagement de la protection fonctionnelle (par strate de communes)



Source : Commission des lois du Sénat

**Dans une grande partie des cas, les participants n'ont pas formulé de demande de protection fonctionnelle, en raison :**

- de la méconnaissance de la procédure ou de sa complexité ;
- de la volonté de ne pas peser sur les finances locales ;
- du manque d'informations concernant les suites données à la procédure judiciaire ;
- du souhait de se défendre seul ou de la souscription d'une **assurance personnelle**. Le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants écrit ainsi : « *j'ai une assurance personnelle pour mes fonctions de maire. Mais cela m'a coûté 1 700 euros [de frais d'avocat], mon assurance a pris le reste de la dépense* ».

Certains participants ont également eu des difficultés à obtenir la protection fonctionnelle de la part de leur conseil municipal ou ont renoncé à la solliciter face à la difficulté de constituer un dossier.

#### Témoignages de maires : l'absence de protection fonctionnelle

- « *Je n'en ai pas fait la demande par ignorance* » ;
- « *Je n'ai pas eu besoin d'avocat. La plainte a bien été suivie par la gendarmerie mais les auteurs n'ont pas pu être identifiés* » ;
- « *Je me suis défendu seul car ça coûte moins cher à la commune* » ;
- « *La commune n'était pas assurée pour ce genre de faits* » ;
- « *Trop compliqué à mettre en place* » ;

Lorsqu'ils ont bénéficié d'une protection fonctionnelle, **96 % des participants l'ont obtenue** de leur commune et 4 % de l'État.

## 2. Des maires sans assistance de l'État et manquant de moyens coercitifs

Après avoir subi des agressions, menaces ou outrages, **près de 85 % des participants déclarent ne pas avoir reçu l'assistance de la part des services de l'État.**

Les participants estiment également manquer de moyens pour l'exercice de leurs **pouvoirs de police administrative.**

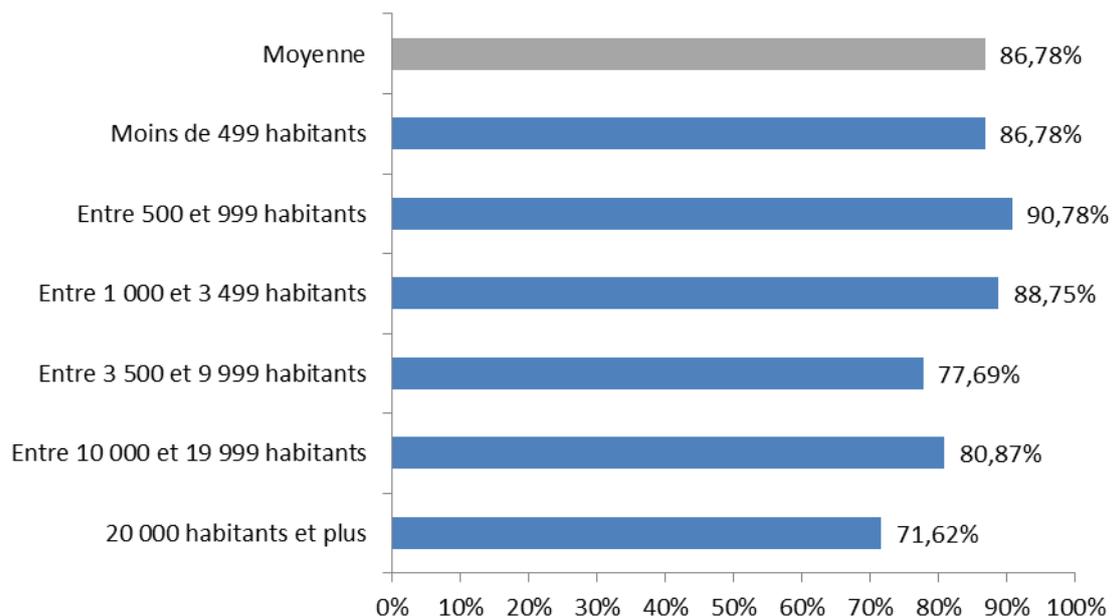
**86 % déclarent ne pas avoir suffisamment de moyens de contrainte** (pouvoirs de mise en demeure, d'astreinte, d'exécution d'office aux frais du contrevenant, *etc.*) pour faire respecter leurs arrêtés.

Ce taux évolue en fonction de deux facteurs :

- **la strate démographique.** Dans les communes de 500 à 999 habitants, 91 % des participants estiment ne pas disposer de suffisamment de moyens, contre 72 % dans celles de plus de 20 000 habitants et plus ;

- **la présence, ou non, d'une police municipale.** 21 % des maires qui en disposent déclarent disposer de suffisamment de moyens, contre 11 % en l'absence de police municipale.

### Participants estimant ne pas disposer de suffisamment de moyens pour faire respecter leurs arrêtés de police administrative (par strate de communes)



Source : Commission des lois du Sénat

Enfin, **81 % des participants jugent insuffisantes les conditions dans lesquelles les infractions à leurs arrêtés de police sont constatées et réprimées** (constat par procès-verbal, prononcé et recouvrement des amendes, *etc.*).

### **III. LES 12 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : UN PLAN D' ACTIONS CONCRÈTES ET OPÉRATIONNELLES POUR LA SÉCURITÉ DES MAIRES**

Par le lancement d'une consultation auprès des maires, votre commission a non seulement souhaité prendre la mesure des difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes, mais également les **interroger sur les évolutions qu'ils estimaient souhaitables** pour leur permettre d'exercer leur mandat dans des conditions qui préservent leur sécurité et leur dignité.

Certaines des revendications et préoccupations soulevées à cette occasion paraissent recevoir une **première réponse dans le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**, déposé sur le bureau du Sénat le 19 juillet dernier. Ainsi en est-il du renforcement des prérogatives de police du maire ou encore du dispositif de protection fonctionnelle. Votre commission ne peut que s'en féliciter.

Les constats établis à l'issue de la consultation l'amènent toutefois à formuler un certain nombre de **propositions complémentaires**, qui poursuivent un double objectif : d'une part, mieux accompagner et mieux protéger le maire dans l'exercice de son mandat ; d'autre part, renforcer son autorité dans les territoires.

**Ces mesures reflètent, toutes, des préoccupations soulevées par les élus dans leurs contributions.**

Elles ne sauraient, bien entendu, apporter de solution miracle à une situation éminemment complexe. La situation vécue par les élus est en effet, plus largement, le reflet de l'évolution de notre société, au sein de laquelle le respect de l'autorité, sous toutes ses formes, ne cesse de s'éroder. Les maires en témoignent : il y a, au-delà de l'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux, un **besoin impérieux de réhabiliter, par l'éducation et l'instruction civique, l'image et le rôle des autorités publiques.**

Votre commission a néanmoins souhaité apporter, par des propositions précises et concrètes, une **première réponse, rapide et opérationnelle, aux difficultés rencontrées, sur le terrain**, par de nombreux maires.

## A. ACCOMPAGNER ET PROTÉGER LE MAIRE DANS L'EXERCICE DE SON MANDAT

### 1. Garantir une protection fonctionnelle effective pour les maires et leurs adjoints

a) *Élargir à l'ensemble des élus communaux le périmètre de l'assurance obligatoire pour couvrir les frais liés à la protection fonctionnelle*

Il ressort de la consultation menée, d'une part, qu'une **minorité de maires bénéficient, dans les faits, d'une protection juridique par leurs communes**, d'autre part, que cette protection fonctionnelle se révèle plus **particulièrement difficile à engager dans les petites communes**.

Ce constat s'explique aisément : l'octroi de la protection fonctionnelle engendre en effet des coûts importants et difficilement prévisibles, susceptibles de grever les budgets de fonctionnement. Les petites communes sont d'autant plus exposées à des risques de dérives financières qu'elles disposent de budgets plus contraints, de nature à dissuader les élus concernés de solliciter l'octroi de la protection fonctionnelle et les conduisant parfois à contracter des assurances à titre individuel.

Certains élus ayant répondu à la consultation de votre commission indiquent ainsi ne pas avoir demandé de protection « *pour ne pas dépenser de l'argent public* », « *de peur qu'on me reproche de "coûter" de l'argent à la commune* » ou s'être « *défendu seul car ça coûte moins cher à la commune* ».

A l'instar des fonctionnaires et agents publics, la loi reconnaît pourtant aux maires et aux élus communaux les suppléant dans l'exercice de leurs fonctions un **droit à bénéficier d'une protection soit lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales ou civiles**, à condition que les faits qui leur sont reprochés ne constituent pas des fautes personnelles détachables de l'exercice de leurs fonctions<sup>1</sup>, soit **lorsqu'ils sont victimes d'agressions, de menaces ou d'outrages** dans l'exercice ou du fait de leurs fonctions<sup>2</sup>.

Cette protection leur est accordée par la commune ou, dans les cas où ils agissent en son nom et pour son compte, par l'État. Elle consiste principalement, pour la collectivité, à prendre en charge les honoraires d'avocats et les frais de justice et, le cas échéant, à réparer le préjudice subi.

Soucieux de renforcer l'effectivité de ce droit, le Gouvernement propose, dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique<sup>3</sup>, de fixer, dans la loi, une **obligation pour les communes de contracter une assurance** destinée à couvrir tous les coûts financiers engendrés par l'octroi aux maires de la

---

<sup>1</sup> Art. L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Art. L. 2123-35 du même code.

<sup>3</sup> Article 30 du projet de loi modifié par lettre rectificative.

protection fonctionnelle, avec un mécanisme de compensation par l'État pour les communes de moins de 1 000 habitants.

S'il va dans le bon sens, **le dispositif proposé se révèle, de l'avis de votre commission, incomplet.** En limitant le périmètre de l'assurance obligatoire aux seuls maires, et non aux autres élus pourtant bénéficiaires de la protection fonctionnelle, le texte du Gouvernement **réduit en effet l'utilité même du mécanisme assurantiel.**

Il est, bien entendu, possible que les communes les plus grandes aillent, d'elles-mêmes, au-delà de l'obligation prévue par la loi, comme certaines le font d'ailleurs d'ores et déjà, pour couvrir l'ensemble des autres élus municipaux susceptibles de bénéficier de la protection fonctionnelle.

Eu égard à leurs contraintes budgétaires, il est en revanche probable que les communes les plus petites se contentent de l'assurance obligatoire prévue par le législateur, ce qui ne les prémunira, en réalité, que partiellement contre le risque financier lié à la mise en œuvre de la protection fonctionnelle, alors même qu'elles éprouvent le plus de difficulté à supporter le coût d'une protection.

Forte de ces constats, votre commission recommande **d'élargir le périmètre de l'assurance obligatoire qu'il est prévu de créer afin qu'elle couvre l'ensemble des bénéficiaires de la protection fonctionnelle.**

*b) Attribuer systématiquement la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages*

Il ressort également des résultats de la consultation que certains maires renoncent à faire jouer leur droit à la protection fonctionnelle en raison soit des **difficultés à l'obtenir auprès du conseil municipal**, soit de la **complexité à constituer un dossier.**

Certains témoignages recueillis sont, à cet égard, éclairants. Un élu municipal, agressé dans le cadre de ses fonctions, indique ainsi : « *Le maire et la majorité du conseil municipal n'ont pas levé le petit doigt pour me défendre car mon agresseur était le beau-frère d'une conseillère proche du maire* ». Un maire explique également : « *Je n'ai pas ressenti de soutien de la part de mon conseil municipal.* ». D'autres évoquent la « *lourdeur administrative* » de la procédure, « *trop compliquée à mettre en place* » ou de « *démarches non souhaitées car complexes, et qui engendreraient davantage de difficultés avec les administrés* ».

**La procédure d'octroi de la protection fonctionnelle se révèle en effet relativement lourde, contraignante et source d'insécurité pour les élus.**

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

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

De manière à surmonter les obstacles avancés par les élus, votre commission propose de **simplifier la procédure d'octroi de la protection fonctionnelle, lorsque celle-ci est demandée à raison de faits de violences, de menaces ou d'outrages**. Plutôt que de renvoyer la décision à une délibération du conseil municipal, **l'attribution de la protection serait de droit à la demande de l' élu**, sauf délibération contraire motivée du conseil municipal dans un délai de trois mois.

En inversant, de ce fait, la charge de la preuve, cette modification du cadre légal permettrait d'assurer l'effectivité pratique du droit à la protection fonctionnelle pour les élus victimes et de limiter le refus d'assistance aux seules situations pour lesquelles une préoccupation d'intérêt général **dûment motivée** pourra être apportée.

## **2. Diffuser à l'ensemble des parquets des orientations fermes de politique pénale en cas d'agressions d'élus locaux**

Le traitement judiciaire des agressions commises à l'encontre des maires et des élus communaux fait l'objet, dans les contributions adressées à votre commission, de nombreuses critiques.

**Deux griefs** sont plus particulièrement formulés à l'encontre des autorités judiciaires.

Plusieurs témoignages font tout d'abord état d'une incitation des services de police nationale ou de gendarmerie nationale à ne pas porter plainte, voire d'un **refus de prendre la plainte**. Le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants déclare ainsi : la « *gendarmerie m'a déconseillé [de porter plainte] prétextant que le procureur ne prendrait pas ce fait étant donné l'encombrement de la justice* ». Un autre indique n'avoir pas porté plainte « *car la gendarmerie n'a pas souhaité prendre [sa] plainte : pas de vague* ».

Comme évoqué précédemment, de nombreux élus, regrettant l'absence de réponse pénale ou la faiblesse des sanctions infligées, **appellent par ailleurs à une réaction plus systématique et plus ferme de la justice** aux agressions qu'ils subissent.

**Témoignages de maires :  
sanctionner plus systématiquement et plus fermement les agressions  
à l'encontre des élus**

« Donner plus de poids à la parole du maire, car la non poursuite des agresseurs est due à l'absence de témoins des faits. Il faut que les agresseurs soient réellement poursuivis et lourdement condamnés. Le maire, comme d'ailleurs le gendarme, n'est plus respecté car l'impunité fait loi. »

« Il est nécessaire que la justice soit plus réactive et plus sévère. Les délinquants n'ont peur de rien sachant que les condamnations sont bien souvent inexistantes ».

« Faire en sorte que les dépôts de plainte soient plus systématiquement et plus rapidement instruits par les services de police et donnent lieu rapidement à une réponse pénale autre que le « classement sans suite », la plupart du temps par manque de moyens. »

« Relire le Traité des délits et des peines de Cesare Beccaria ! Notre code pénal fourmille (et le mot est faible) de sanctions... lorsque des infractions sont constatées, même les "peines" les plus légères devraient être appliquée "promptement" et de manière "certaine" ! Il n'y a que de cette manière qu'elles deviendront dissuasives... alors... peut-être... les agressions, menaces et outrages se feront plus rares. »

« Des sanctions plus lourdes et le non classement sans suite quand il s'agit d'élus de la République. »

« Sensibiliser les magistrats pour que lors des instances judiciaires les sanctions soient exemplaires ».

Interrogée par votre commission, la garde des sceaux n'a pas été en mesure de communiquer les statistiques relatives aux suites judiciaires données aux faits d'agressions, de menaces ou d'outrages signalés aux forces de police et de gendarmerie ou ayant donné lieu à une plainte. Cette absence de données statistiques est **d'autant plus regrettable qu'elle traduit un manque de suivi, par les autorités judiciaires**, de ces comportements de violences qui ne sauraient être tolérés dans notre démocratie.

Alors que les services de police et de gendarmerie constatent une augmentation des plaintes enregistrées pour atteintes volontaires à l'intégrité physique à l'encontre de maires ou de maires-adjoints<sup>1</sup>, il est, au demeurant, surprenant qu'aucune circulaire générale de la garde des sceaux n'ait à ce jour été publiée afin de donner des instructions pour le traitement pénal de ces actes.

---

<sup>1</sup> Selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur, 361 maires ou maires-adjoints ont été victimes d'atteintes volontaires à l'intégrité physique en 2018, dont 211 de menaces ou de chantage et 145 de violences physiques. Ces chiffres sont une augmentation de 9 % par rapport à l'année 2017, et de 13,5 % par rapport à 2016.

À l'instar des textes récemment diffusés en réaction aux agressions commises à l'encontre de certains représentants de l'ordre public, fonctionnaires de police et fonctionnaires de l'administration pénitentiaire notamment, **votre commission estime urgent qu'une instruction ou une dépêche de la Garde des sceaux soit adressée aux parquets afin de donner des directives de réactivité et de fermeté en cas d'agressions commises à l'encontre de maires ou d'élus locaux.**

Ces orientations de politique pénale pourraient utilement recommander :

- le **recueil de plaintes** plutôt que l'établissement de simples mains courantes ou de renseignements judiciaires ;
- une **réponse pénale systématique et ferme** ;
- le recours à des **sanctions à caractère pédagogique** (stages de citoyenneté par exemple), de nature à inciter une réflexion chez les auteurs d'infraction et à rappeler les valeurs républicaines ;
- l'utilisation de **mesures de publicité de la sanction**, en particulier la peine d'affichage ou de diffusion de la décision.

### **3. Renforcer l'assistance des services de l'État à l'égard des élus communaux**

*a) Adresser aux préfetures des consignes claires pour mettre en place un dispositif d'accompagnement systématique des maires agressés*

Parmi les contributions recueillies par votre commission, de nombreux maires victimes d'agression font état de leur sentiment de solitude et indiquent n'avoir reçu, à cette occasion, aucun appui des services de l'État. Le maire d'une commune moyenne déclare ainsi : « *Quand j'ai été menacée de mort, je suis allée voir le préfet pour lui demander quelle protection il allait mettre en place. Non seulement il n'a mis en place aucune protection mais en plus il m'a dit que le mieux serait que je démissionne!!!! J'avais été élue maire par notre équipe municipale après le suicide de notre maire...* ».

Les élus revendiquent, dans leur grande majorité, un **renforcement concret du soutien de l'État, en particulier des préfetures**. Parmi les propositions formulées figurent, à titre d'exemple, la création d'une « *hotline réelle* » entre l'État et la commune, ou encore la « *mise en place d'un service juridique gratuit spécifique à ce type d'agression au service des élus* ». Un maire relève également que « *chaque maire devrait être en mesure d'informer la Préfecture à l'aide d'un mail personnel en cas d'agressions, menaces ou outrages à son encontre pour bénéficier d'un soutien direct de l'État* ».

Fort de ces constats, votre commission estime nécessaire que des consignes claires soient données, **par voie de circulaire**, à l'ensemble des préfetures et sous-préfetures pour qu'un **dispositif d'accompagnement**

**systematique** des maires soit mis en place par les services préfectoraux en cas de signalement d'un cas d'agression à l'encontre d'un élu local.

Il est souhaitable que cet accompagnement comprenne non seulement une **assistance à l'élu dans le cadre de l'engagement de ses procédures judiciaires**, mais également une **assistance psychologique** et, le cas échéant, quand la nature des faits dont il a été victime le justifie, la mise en place d'un dispositif de sécurité.

Cette circulaire pourrait également utilement **rappeler leur obligation de signalement au parquet**, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, de l'ensemble des faits d'agressions, de menaces ou d'outrages commis à l'encontre d'élus dont ils auraient connaissance.

*b) Accompagner les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police*

Outre le besoin de soutien en cas d'agression, certains élus se disent démunis dans l'exercice de leurs fonctions et font état d'un **besoin plus général de formation et d'assistance juridique, en particulier pour la mise en œuvre de leurs pouvoirs de police.**

Certaines réponses à la consultation témoignent, à cet égard, d'un certain désarroi des élus face à des responsabilités dont ils ne connaissent pas l'ampleur et qu'ils ne savent pas mettre en œuvre.

**Témoignages de maires : un besoin accru de formation**

*« Les maires des petites communes n'ont pas la compétence requise pour faire respecter les lois et réglementations et ne peuvent être assistés par des professionnels. Il leur faudrait une "bible" (base de données) où il y aurait tous les exemples de procédures et démarches pour chaque cas particulier ».*

*« L'on parle beaucoup du pouvoir de police du maire, inapplicable. Après avoir lu, aux éditions la vie communale, la 5e édition "le maire et son pouvoir de police", il manque un interlocuteur (préfecture, sous-préfecture) pour nous aider à la mise en œuvre des procédures ».*

*« Je trouve qu'il m'est difficile de savoir quel acte je peux verbaliser, comment le faire, manque d'un guide pratique pour les communes rurales ».*

*« Il y a un manque important de formation pour les nouveaux maires. On ne connaît pas le cadre juridique, on ne sait pas jusqu'où on peut aller et comment sanctionner. Bref sans information concrète, on ne fait rien. Ne pourrait-on pas avoir un site internet GRATUIT où on aurait les formulaires, les explications pour mettre des amendes (Vert, Blanc ou Orange!!). Faire une base de données où l'on pourrait échanger sur des sujets et voir comment les autres maires ont réglé leurs problèmes... Faire un vrai réseau. »*

*« Disposer en premier lieu d'une formation obligatoire et financée pour assurer une mise en œuvre juste des pouvoirs de police. »*

Votre commission estime que deux propositions concrètes permettraient de satisfaire les attentes des élus.

La **formation des maires pourrait, en premier lieu, être renforcée en s'appuyant sur les services du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**. La compétence de celui-ci se limitant aujourd'hui à la formation des agents territoriaux, cette proposition nécessiterait de modifier ses missions par voie législative.

En second lieu, il apparaît souhaitable que les services de l'État mettent à disposition des maires une **documentation complète sur l'étendue et l'exercice de leurs pouvoirs de police**, sous la forme par exemple de **mémentos** juridiques et pratiques. Cette documentation pourrait utilement être accompagnée de **modèles d'actes** (arrêtés de police, procès-verbaux, etc.) de nature à leur garantir une certaine sécurité juridique dans la mise en œuvre de leurs prérogatives. Votre commission observe que certaines préfectures sont d'ores et déjà habituées à cette pratique. Il s'agirait de s'assurer de sa généralisation sur tout le territoire.

#### **B. RENFORCER L'AUTORITÉ DU MAIRE ET L'EFFECTIVITÉ DE SES POUVOIRS DE POLICE**

*« Les pouvoirs de police du maire sont théoriques ».*

*« Donner de vrais pouvoirs de police aux maires ! ».*

*« Si le maire dispose de pouvoirs de police définis par la loi, il ne dispose que de peu de moyens pour les appliquer ».*

*« Rendre un réel pouvoir de police aux maires ».*

Ces propos d'élus, recueillis dans le cadre de la consultation, témoignent de la **difficulté que rencontrent les maires à mettre en œuvre les prérogatives qui leur sont conférées** par la loi et à garantir, dans la pratique, **l'effectivité de leurs pouvoirs de police**.

Le Gouvernement apporte, dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité », une première réponse à ces revendications, en proposant d'élargir la palette des mesures à disposition des maires pour l'exercice de certains pouvoirs de police. Ainsi en est-il par exemple du renforcement de ses pouvoirs à l'égard des établissements recevant du public ou encore de la possibilité de se voir déléguer la compétence pour prononcer la fermeture des débits de boisson présentant un trouble à l'ordre public.

Au-delà de ces mesures sectorielles, votre commission estime qu'il existe des **voies d'amélioration plus transversales** pour renforcer les moyens d'action des élus. Loin de s'opposer aux mesures du Gouvernement, les propositions qu'elle formule viennent, au contraire, les compléter, dans l'optique de consolider l'autorité des maires sur leur territoire.

## 1. Sanctionner plus rapidement et plus durement les infractions à la réglementation municipale

L'**inefficacité de la réponse pénale** aux incivilités et infractions du quotidien est l'une des principales critiques soulevées par les participants à la consultation.

Pour de nombreux élus, la **lenteur des procédures judiciaires** de même que l'application de **sanctions trop faibles** rendraient, dans les faits, la répression peu efficace et peu dissuasive.

Les solutions suggérées pour répondre à ce constat varient dans les contributions.

Certains maires revendiquent l'attribution d'un **pouvoir de sanction propre**, qui leur permettrait, directement ou par le biais de leurs agents de police municipale, d'infliger rapidement des amendes en cas de constat d'infractions.

Pour d'autres, l'accélération de la répression nécessite la **généralisation de la procédure de l'amende forfaitaire**, qui permet l'application, dès le constat de l'infraction, d'une sanction immédiate sans nécessité d'un jugement devant le tribunal.

Enfin, certaines contributions font état de la nécessité de **renforcer les sanctions pénales** encourues en cas d'infractions.

### Témoignages de maires : un besoin de sanctions plus rapides et plus sévères

« Dans les petites communes qui ne disposent pas de police municipale, permettre aux maires de pouvoir utiliser les moyens rapides pour appliquer des amendes (stationnements dangereux, gênants, sens interdit....) ».

« Mettre en place des dispositifs pour sanctionner plus facilement les actes d'incivilités pour ne pas encombrer les tribunaux (plaintes pour les dépôts d'ordures ménagères... : dépôts de plaintes long, puis aucune suite, tribunal ? pour finalement rien, pour finalement que je ne dépose plus de plaintes, j'en ai marre de perdre mon temps.....) ».

« Il serait nécessaire d'avoir la possibilité de passer par des contraventions forfaitisées, sans passer par le procureur, pour qu'il y ait un lien direct, infraction – sanction ».

« Prévoir des amendes forfaitaires fixes et élevées (comme pour les infractions au code de la route) avec un carnet de timbres-amendes pour verbaliser. »

« Donner la possibilité au maire d'engager une procédure de pénalisation rapide et proportionnée dans tous les domaines d'incivilités. »

« Il faut plus facilement pouvoir mettre des amendes administratives et les faire payer que de faire des constats et des PV au procureur qui sont classés sans suite ne sert à rien sinon donner le mauvais exemple. »

"Le montant des amendes en cas d'infraction à un arrêté n'est pas suffisant."

« Augmentation significative des amendes. »

« Amendes peu élevées concernant le non-respect d'un arrêté municipal : les revoir à la hausse pour ainsi être plus dissuasif. »

Sensible à ces préoccupations, votre commission formule **trois recommandations concrètes** susceptibles de répondre aux attentes des élus.

a) *Renforcer et sécuriser la possibilité ouverte aux maires de prononcer des amendes administratives*

Celles-ci trouvent une première concrétisation dans le projet de loi « Engagement et proximité », dont l'article 15 prévoit l'attribution au maire du pouvoir de prononcer des **amendes administratives** en cas de manquements à la réglementation municipale applicable en matière d'occupation et d'encombrement du domaine public.

Sont plus particulièrement visés les dépôts sauvages d'encombrants sur la voie publique, le non-respect des obligations d'élagage ainsi que l'occupation illégale du domaine public.

Votre commission partage, dans son principe, cette mesure qui répond à une demande forte des élus et apparaît de nature à exercer un **effet dissuasif plus important que la voie pénale et à réprimer plus rapidement les incivilités quotidiennes**.

Elle estime néanmoins **nécessaire de simplifier et de sécuriser le dispositif proposé, afin de lui assurer sa pleine effectivité**.

La rédaction proposée soulève, en effet, deux principales difficultés.

Dès lors qu'elle autorise l'engagement de poursuites administratives pour des faits qui peuvent également être sanctionnés par la voie pénale, elle présente, en premier lieu, un **risque sérieux d'inconstitutionnalité**.

Si le Conseil constitutionnel n'exclut pas, par principe, le cumul de sanctions pénales et de sanctions administratives, il exige, pour qu'il y ait cumul de poursuites, soit que les faits réprimés ne soient pas les mêmes, soit que les sanctions ne soient pas de même nature, soit que les finalités de la répression soient différentes, c'est-à-dire que la répression poursuivent des intérêts sociaux distincts<sup>1</sup>.

De l'avis de votre commission, le dispositif proposé par le Gouvernement n'est pas conforme à cette jurisprudence. En effet, il autoriserait l'engagement de poursuites administratives pour des faits identiques à ceux couverts par des contraventions pénales, avec une finalité similaire, en vue de prononcer des peines de même nature.

Aussi, afin de ne pas fragiliser cette nouvelle prérogative confiée aux maires, votre commission juge-t-elle souhaitable de **rendre les poursuites administratives et pénales alternatives**. Il s'agirait de **prévoir un mécanisme d'extinction de l'action pénale en cas de prononcé d'une amende administrative, tout en préservant la capacité du procureur de la République de se saisir préalablement, dans un délai fixé par le législateur**.

En second lieu, votre commission observe qu'en limitant le prononcé des amendes administratives aux manquements « *ayant un caractère*

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2019-783 QPC du 17 mai 2019, M. Nicolas S.

*répétitif ou continu* », le texte du Gouvernement tend à complexifier, pour le maire, la caractérisation des situations justifiant l'application d'une telle amende, ce qui priverait le dispositif de son efficacité.

Au demeurant, il apparaît souhaitable que le maire puisse réagir dès la première incivilité, étant entendu que l'auteur du manquement aurait, en tout état de cause, toujours la possibilité de se mettre en conformité avec la réglementation dans le cadre d'une procédure de mise en demeure.

Fort de ces constats, votre commission propose donc de **supprimer cette condition de répétition ou de continuité, de nature à nuire à l'applicabilité du dispositif proposé.**

*b) Élargir la possibilité pour les agents de police municipale de dresser des amendes forfaitaires*

Si le dispositif de l'amende administrative facilitera l'application de sanctions plus rapides, force est de constater qu'il ne concernera qu'un nombre réduit d'infractions et ne couvrira, en tout état de cause, pas tout le champ des pouvoirs de police du maire.

**Afin de répondre aux attentes fortes des élus, votre commission recommande donc qu'il soit procédé, en complément, à l'élargissement du champ des infractions pour lesquelles les agents de police municipale sont autorisés à dresser des amendes forfaitaires.**

La procédure de l'amende forfaitaire permet en effet de sanctionner simplement et rapidement un contrevenant, en lui appliquant une amende fixe et non modulable, sans besoin d'un jugement prononcé par un tribunal. Elle garantit donc l'efficacité de la répression, en particulier pour des infractions simples, objectives et faciles à caractériser.

Les agents de police municipale peuvent actuellement prononcer des amendes forfaitaires pour un certain nombre d'infractions<sup>1</sup> : contraventions au code de la route, contraventions réprimant les bruits et tapages nocturnes, contraventions en cas de vente de boissons alcoolisées en violation d'un arrêté, etc. La procédure de l'amende forfaitaire n'est en revanche pas ouverte à tous les manquements aux arrêtés de police du maire.

À l'instar des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure<sup>2</sup> ainsi que d'un rapport de l'inspection générale de l'administration sur « le maire et la sécurité intérieure » de juillet 2017, votre commission estime souhaitable d'étendre le champ de la procédure de l'amende forfaitaire à certaines infractions aux arrêtés du maire.

---

<sup>1</sup> Ces infractions sont limitativement énumérées à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Rapport n° 612 (2017-2018) de M. François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, déposé le 27 juin 2018. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r17-612-1/r17-612-11.pdf>

Il ne s'agirait pas d'appliquer, par principe, cette procédure simplifiée à l'ensemble des manquements aux arrêtés du maire, visés à l'article R. 610-5 du code de procédure pénale. En effet, comme le relève à juste titre le ministère de la justice, l'amende forfaitaire n'a vocation à s'appliquer qu'à des faits simples, susceptibles d'être aisément constatés.

Il apparaît en revanche possible, **pour certaines infractions aux arrêtés du maire facilement caractérisables et ne nécessitant pas d'acte d'enquête, de créer des contraventions spéciales et de prévoir, pour celles-ci, l'application de la procédure de l'amende forfaitaire.** Tel pourrait par exemple être le cas pour les infractions aux arrêtés du maire en matière de consommation d'alcool sur la voie publique, de voirie et d'occupation du domaine public, de lutte contre la sécheresse, de baignades.

La mise en œuvre d'une telle proposition nécessiterait la création, par le ministère de la justice, d'un **groupe de travail** dédié qui, en collaboration avec le ministère de l'intérieur et les associations d'élus, **pourrait identifier les infractions spécifiques et récurrentes susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure.** Il reviendrait, par la suite, au pouvoir réglementaire, compétent pour le champ contraventionnel, de procéder aux modifications nécessaires par décret.

*c) Augmenter le montant maximal de l'amende encourue en cas d'infraction à un arrêté de police*

En l'état du droit, les infractions aux arrêtés de police édictés par le maire ou par le préfet sont punies, en application de l'article R. 610-5 du code pénal, d'une **amende de la première classe**, c'est-à-dire d'un **maximum de 38 euros**, à l'exception de celles faisant l'objet de dispositions légales ou réglementaires spécifiques.

**De manière à renforcer l'effectivité des pouvoirs de police du maire et à rendre les sanctions à ses arrêtés plus dissuasives, votre commission recommande d'élever la contravention de la première à la deuxième classe, pour porter le montant maximal de l'amende encourue à 150 euros.**

Proposée par le rapport précité de l'inspection générale de l'administration, cette augmentation n'apparaît pas disproportionnée au regard des amendes prévues, par des dispositions spéciales, pour réprimer d'autres atteintes à des arrêtés de police municipale. À titre d'exemple, le non-respect de la réglementation municipale en matière de collecte des ordures ménagères est d'ores et déjà puni d'une amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. R. 632-1 du code pénal.

## **2. Renforcer l'information des maires sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la commune**

Certains maires regrettent vivement de ne disposer que **d'informations parcellaires sur les suites judiciaires** données aux infractions constatées sur le territoire de leurs communes, y compris lorsqu'ils sont à l'origine du signalement.

Les griefs formulés recouvrent, dans les faits, deux situations distinctes.

Il ressort en premier lieu des témoignages que les services de police **et de gendarmerie ainsi que les parquets rempliraient de manière très inégale leur obligation d'information à l'égard du maire.**

La loi prévoit en effet que celui-ci soit informé, dans le respect des règles relatives au secret de l'enquête et de l'instruction, des suites et décisions judiciaires concernant :

– d'une part, les infractions qu'il signale **en application de l'article 40 du code de procédure pénale**. Le parquet est, pour ces infractions, tenu de l'informer systématiquement des classements sans suite, des mesures alternatives aux poursuites ou des poursuites engagées<sup>1</sup>, et, à sa demande uniquement, des décisions de jugement et des appels interjetés ;

– d'autre part, les « **infractions causant un trouble à l'ordre public commise sur le territoire de sa commune** ». Les services de police et de gendarmerie sont tenus de l'informer dans les plus brefs délais de la survenance de ces infractions. À sa demande, le maire est informé, par le parquet, des suites judiciaires, décisions de jugement et appels interjetés relatif à ces infractions<sup>2</sup>.

Dans la pratique, il apparaît pourtant que certains élus ne parviennent que difficilement à faire valoir ce droit à l'information. Le maire d'une petite commune de moins de 500 habitants témoigne ainsi : « *Sauf en cas d'urgence, les gendarmes ne réagissent pas et n'informent pas du tout les maires de leur présence et actions dans la commune. Le procureur de la République n'informe pas non plus sur les actions en justice. On apprend par la presse ou des rumeurs que tel ou tel a été condamné alors que les faits incriminés étaient connus dans le village. Aucune information sur les actions en cours. Nous sommes lâchés dans la nature.* »

---

<sup>1</sup> Art. 40-2 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Art. L. 132-3 du code de la sécurité intérieure.

En second lieu, les maires **déplorent ne pas être informés des suites judiciaires données aux procès-verbaux de constat d'infractions** dressés par le maire ou par ses agents de police municipale, pour lesquels ils ne disposent d'aucun droit à l'information. Plusieurs témoignages l'illustrent :

*« Après constat PV du maire ou de gendarmerie, nous ne sommes que très rarement informés des suites. »*

*« Mon expérience de mes 2 mandats me fait constater que les infractions furent partiellement pénalisées, il est regrettable que monsieur le procureur n'informe pas les maires de la suite donnée aux affaires. »*

*« Personnellement, j'aimerais être informé des suites données aux procès-verbaux dressés ou enquêtes menées....sur la commune ce n'est pas le cas. »*

*« Après un dépôt de plainte pour dépôts sauvages je n'ai jamais su si les personnes incriminées avaient eu une amende. »*

*« La plupart du temps, les procès-verbaux pour infractions sont sans suite ou la commune n'a aucune information du procureur. »*

**Votre commission partage le souci des maires de disposer d'une information élargie de la part des autorités judiciaires.** Sans qu'il soit question de leur reconnaître un accès complet aux données judiciaires, elle estime que deux évolutions mériteraient d'être conduites.

**Elle recommande tout d'abord de faire évoluer le cadre légal afin de prévoir que le maire soit systématiquement informé par le procureur de la République, et non simplement à sa demande,** des suites judiciaires données aux infractions causant un trouble à l'ordre public commises sur le territoire de sa commune ainsi qu'aux infractions qu'il signale lui-même au parquet.

Il lui apparaît en effet nécessaire qu'ils puissent, compte tenu de leur rôle en matière d'animation et de coordination de la politique de prévention de la délinquance, disposer d'une image précise de l'état de la criminalité et de la délinquance sur le territoire de leur commune et de la réponse pénale apportée par la justice à ces faits.

Votre commission est au demeurant convaincue que nombre de maires, principalement par méconnaissance de leurs droits, ne s'adressent que rarement aux parquets pour obtenir les informations dont ils auraient besoin. Aussi une information systématique du procureur garantirait-elle un accès plus égalitaire des élus à l'information.

Par ailleurs, **votre commission propose d'étendre l'obligation d'information du maire aux suites judiciaires données aux infractions constatées par les agents de police municipale et signalées au parquet<sup>1</sup>.** Il apparaît en effet légitime que le maire, titulaire du pouvoir de police générale et de nombreux pouvoirs de police spéciale, puisse être informé des

---

<sup>1</sup> En application des dispositions de l'article 21-2 du code de procédure pénale,

suites judiciaires données aux infractions à la réglementation qu'il édicte, ne serait-ce que pour lui permettre, le cas échéant, d'adapter la mise en œuvre de ses prérogatives de police et de sanctions administratives avec la réponse apportée par les autorités judiciaires.

### **3. Affirmer le rôle des polices municipales dans les territoires**

#### *a) Assouplir les conditions de mutualisation des polices municipales*

La création d'une police municipale constitue, pour le maire, l'un des vecteurs les plus efficaces pour assurer l'effectivité de ses pouvoirs de police et garantir le respect de la réglementation qu'il édicte. Conformément à l'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure, les agents de police municipale sont en effet chargés d'exécuter « *les tâches relevant de la compétence du maire (...) en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques* ».

Les contributions recueillies par votre commission témoignent toutefois des difficultés rencontrées par les plus petites communes, au regard de l'engagement financier que cela implique, pour recruter ne serait-ce qu'un agent de police. C'est ainsi que le maire d'une commune de moins de 500 habitants indique : « *il conviendrait de créer des polices intercommunales qui assureraient des rondes et permanences dans les villages ce que ne peut plus faire la gendarmerie. Autrefois, nous avions le garde champêtre au village et la brigade de gendarmerie dans le canton. Aujourd'hui ces services ont disparus et les petites communes n'ont pas les moyens de payer un agent municipal chargé de la police* ».

Dans ce contexte, plusieurs élus voient dans la **mutualisation des polices municipales**, en particulier au niveau intercommunal, une voie d'amélioration certaine pour mieux lutter contre les incivilités.

#### **Témoignages de maire : la nécessaire mutualisation des polices municipales**

« *Mise en place d'une police municipale si possible ou mutualisation de celles existantes.* »

« *Création d'une police intercommunale* ».

« *Pour éviter que le maire soit toujours en première ligne il faudrait développer la mutualisation des polices municipales* ».

« *Mutualisation pour disposer de service de police municipale intercommunal* ».

« *Création d'une police intercommunale au niveau de la communauté de communes* ».

« *Pour les petites communes rurales une mutualisation de police avec des communes qui ont les ressources humaines* ».

Ce même constat avait été formulé par vos anciens collègues François Pillet et René Vandierendonck, qui, dans le cadre d'un rapport d'information publié en 2012, estimaient que « *la mutualisation intercommunale des polices municipales semble constituer une voie évidente pour lutter contre la progression des inégalités territoriales devant la sécurité* »<sup>1</sup>.

Les communes disposent, en l'état du droit, de **deux régimes distincts pour procéder à la mutualisation d'agents de police municipale**.

Ainsi, en application de l'article L. 512-2 du code de la sécurité intérieure, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) peut recruter, à la demande des maires de plusieurs de ses communes et après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou inversement, des agents de police municipale afin de les mettre à disposition desdites communes

Par ailleurs, les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent, sauf lorsqu'elles sont membres d'un EPCI ayant recruté des agents de police intercommunaux, mutualiser leurs agents de police municipale. Ces agents sont mis à disposition de chacune des communes concernées, selon des modalités et une organisation définies par convention.

**Le recours à ces régimes de mutualisation paraît, dans la pratique, encore réduit.** Une étude conduite par l'assemblée des communautés de France (AdCF) en 2018 auprès de l'ensemble des communautés et métropoles révèle que seuls 20 % des EPCI à fiscalité propre ayant répondu à l'enquête se sont engagés dans la création d'une « police intercommunale » et que moins de 15 % des communes auraient procédé à la mutualisation de leurs agents de police sans soutien de la communauté.

Cet état de fait s'explique, en partie, par la crainte des maires de perdre la maîtrise d'une partie de leur police. Votre commission observe également que le manque de lisibilité du régime juridique existant ne facilite pas l'engagement d'un processus de mutualisation.

C'est pourquoi elle propose de **réviser la procédure actuelle de recrutement d'agents de police intercommunaux, afin de conférer au président de l'EPCI un pouvoir d'initiative partagée, avec les maires des communes membres**.

L'objectif d'une telle modification est double. Elle vise, d'une part, à impulser la mutualisation des polices au niveau intercommunal, en ne la conditionnant pas uniquement à une initiative du maire. D'autre part, il s'agit, de permettre au président de l'EPCI, lorsqu'il se voit transférer des

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 782 (2011-2012) de MM. François Pillet et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r11-782/r11-7821.pdf>.

pouvoirs de police spéciale, d'initier la procédure de recrutement d'agents de police intercommunaux pour lui permettre d'assurer l'exécution de ses arrêtés.

De manière à réduire les appréhensions des maires à l'égard de cette mesure, votre commission suggère également que soit précisé, dans la loi, que le recrutement d'agents de police par l'intercommunalité ne s'oppose pas au recrutement, par le maire, de ses propres agents de police municipale.

*b) Encourager la négociation de conventions de coordination plus précises au bénéfice d'une meilleure complémentarité entre les forces de sécurité étatique et les services de police municipale*

Le sentiment d'abandon par les services de l'État est prégnant dans les contributions des maires. Parmi les écueils auxquels ils paraissent se heurter figure, souvent, **la présence ou la disponibilité insuffisante des forces de sécurité étatiques.**

De nombreux témoignages l'illustrent.

**Témoignages de maires :  
une présence insuffisante des forces de sécurité de l'État**

*« Accentuer la présence de la police nationale ou de la gendarmerie sur le terrain, en proximité, et ne pas les cantonner aux seules tâches de maintien de l'ordre. »*

*« Être sûr de l'appui de la gendarmerie ou police nationale, rapide, en cas de besoins. Avoir un numéro d'appel dédié (...) pour contacter les forces de l'ordre et permettre leur intervention si besoin. »*

*« Avec la suppression de la mission de police de proximité par l'État et la réduction constante des effectifs sur le terrain (notre bureau de police nationale est réduit à peau de chagrin), nous avons été contraints de créer une police municipale. Toutefois, les missions ne sont pas les mêmes et les agents municipaux ne sont pas toujours respectés quand on est face à une personne véhémement. Les services de l'État ont plus l'habitude de se reposer sur notre police municipale que d'être des partenaires d'intervention. »*

*« Nous manquons de moyens en lien police/gendarmerie pour constater et sanctionner rapidement. »*

Si le retour d'une police de proximité constitue une priorité, votre commission observe néanmoins qu'il apparaît illusoire de confier aux forces de sécurité de l'État un rôle majeur dans la gestion des incivilités du quotidien.

C'est, à l'inverse, plutôt par **la valorisation de l'action des polices municipales dans chaque territoire et le renforcement de leur complémentarité avec les forces de sécurité nationales** qu'il pourra, selon elle, être procédé au développement d'une véritable police de proximité, au service du maire et des citoyens.

L'articulation entre les services de police municipale et les services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale est actuellement organisée par le biais des **conventions de coordination**<sup>1</sup>. Ces conventions, obligatoires pour tout service de police municipale comportant plus de 5 agents, sont conclues par le maire de la commune (ou, le cas échéant, le président de l'EPCI) et le préfet du département. Elles précisent les missions des services de police municipale concernés et régissent leur cadre d'intervention.

**Leur bilan demeure, dans la pratique, assez mitigé.** Comme le relevait le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur les forces de sécurité intérieure en 2018, *« si certaines communes se sont engagées, au travers des conventions de coordination, dans le développement de coopérations très étroites avec les forces de police et de gendarmerie, d'autres se sont en revanche satisfaites d'une convention plus formelle, sans chercher à valoriser une quelconque complémentarité avec les forces de l'État »*. De nombreuses communes se contentent de la reprise de la « convention-type » définie par décret, sans exploiter cet outil pour définir un cadre d'intervention adapté à chaque territoire.

Si elle ne saurait suffire pour garantir la montée en puissance des polices municipales, votre commission estime que la **consolidation des conventions de coordination** constitue une étape nécessaire pour clarifier les compétences respectives des forces néanmoins de sécurité sur les territoires et garantir une meilleure coopération opérationnelle.

Aussi recommande-t-elle, à l'instar de vos anciens collègues François Pillet et René Vandierendonck dans leur rapport précité, de réviser le cadre juridique de ces conventions, à plusieurs égards.

De manière à promouvoir, y compris auprès des communes de taille moyenne, le recours aux conventions de coordination, elle estime souhaitable **d'abaisser de cinq à trois agents de police le seuil à compter duquel la négociation d'une convention serait obligatoire.**

Elle propose, par ailleurs, que **la liste des signataires des conventions soit étendue au procureur de la République**, afin de l'impliquer pleinement dans la définition des missions des agents de police municipale, notamment en matière de police judiciaire.

Enfin, il lui apparaît souhaitable que le contenu des conventions soit renforcé, afin d'inciter les communes et les forces de sécurité de l'État, sous l'égide des préfets, à engager une réflexion plus approfondie sur la place des services de police municipale. Pourraient par exemple utilement figurer parmi les mentions obligatoires des conventions la **définition des missions judiciaires confiées aux agents de police municipale de même que leur doctrine d'emploi.**

---

<sup>1</sup> Le régime des conventions de coordination est fixé par les articles L. 512-4 et suivants du code de la sécurité intérieure.

#### **4. Favoriser le déploiement de systèmes de vidéo-protection et de caméras mobiles dans les communes**

Face à l'insuffisance des moyens humains dont elles disposent et à la difficulté à identifier, dans certains cas, les auteurs d'incivilités, certains participants à la consultation estiment nécessaire de **développer le recours à la vidéo-protection ou aux caméras mobiles**.

Comme le relève un maire, « *des solutions simples existent pour mieux lutter contre les infractions les plus courantes et les plus préjudiciables pour la sécurité et la tranquillité des gens : faciliter le recours aux caméras furtives et mobiles type chasse (motos en forêt, dépôts d'ordures, vols, lieux d'incivilités répétitives)*. [...] ».

Le coût de l'équipement se révélant toutefois, dans la pratique, prohibitif pour nombre de communes, plusieurs élus **revendiquent une aide financière plus importante par les services de l'État**.

##### **Témoignages de maires : une aide financière de l'État insuffisante**

« *Le soutien de l'État dans l'exercice de nos pouvoirs de police peut être davantage renforcé : meilleur financement de la vidéo protection et allègement ou accélération des procédures pour l'implantation de nouvelles caméras.* »

« *Il faudrait donner aux communes les moyens financiers d'installer des caméras (ou que des caméras soient données aux communes pour éviter que l'argent versé ne soit utilisé pour autre chose) aux endroits où l'on retrouve toujours les déchets.* »

« *Aide financière aux communes pour organiser une télé surveillance et/ou système de caméra.* »

« *Il faut aussi des moyens pour la vidéo-surveillance, qui peut avoir un rôle dissuasif et qui a nécessairement un rôle informatif pour poursuivre les délinquants. Mais si à une certaine époque l'État avait proposé de prendre en charge à 50% les dépenses de mise en place de tels dispositifs, il n'y a eu aucune suite, malgré des demandes pourtant réitérées. Actuellement les communes sont contraintes de financer elles-mêmes ces dispositifs très coûteux, en limitant nécessairement leur aire de fonctionnement, faute de budget.* »

L'État offre, par le biais du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), des opportunités de subvention pour les projets d'acquisition de caméras de vidéo-protection et, depuis 2019, de caméras individuelles.

Votre commission observe toutefois que les conditions de subventions sont strictes et n'offrent qu'un appui financier relatif aux communes souhaitant s'équiper de dispositifs d'enregistrement vidéo.

La circulaire de la secrétaire générale du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation du 20 février 2019 relative aux orientations pour l'emploi des crédits du fonds interministériel

de prévention de la délinquance, limite en effet le taux de subvention à 50 % du coût estimé, dans la limite d'un plafond de 15 000 euros pour une caméra fixe et de 200 euros pour une caméra mobile.

Les critères d'éligibilité tendent, par ailleurs, à privilégier les zones où le taux de délinquance est le plus élevé, réduisant, *de facto*, les opportunités de subvention pour les communes souhaitant s'équiper de caméras pour lutter contre les incivilités du quotidien.

Ces restrictions sont regrettables au regard de l'efficacité prouvée des dispositifs d'enregistrement vidéo sur la lutte contre la délinquance et les incivilités. Il est en effet admis que la **vidéo-protection** et les **caméras-mobiles facilitent le constat d'infractions** et exercent un **effet dissuasif** important. Au demeurant, les expérimentations conduites sur les caméras mobiles ont révélé qu'elles constituaient un outil efficace pour apaiser les tensions entre police et population.

Au vu de ces éléments, **votre commission recommande que le FIPD soit abondé afin d'apporter un appui financier plus important aux communes** souhaitant investir dans des équipements d'enregistrement vidéo sur la voie publique.

\*

Certaines des propositions formulées dans le présent rapport nécessitent une **modification législative**.

Soucieuse d'assurer leur traduction rapide, votre commission les a **intégrées, par voie d'amendement, au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique**, lors de son examen en commission.



## LES 12 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

**Proposition n° 1 :** Élargir à l'ensemble des élus communaux le périmètre de l'assurance obligatoire souhaitée par le Gouvernement pour couvrir les frais liés à la protection fonctionnelle.

**Proposition n° 2 :** Attribuer systématiquement la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, de menaces ou d'outrages, sans délibération préalable du conseil municipal.

**Proposition n° 3 :** Diffuser à l'ensemble des parquets des orientations fermes de politique pénale en cas d'agressions d'élus locaux.

**Proposition n° 4 :** Adresser aux préfetures des consignes claires pour mettre un dispositif d'accompagnement systématique des maires agressés.

**Proposition n° 5 :** Accompagner les maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, notamment par le biais d'une meilleure formation et par un soutien juridique dans l'exercice de leurs pouvoirs de police.

**Proposition n° 6 :** Renforcer et sécuriser la possibilité ouverte aux maires de prononcer des amendes administratives.

**Proposition n° 7 :** Élargir la possibilité pour les agents de police municipale de dresser des amendes forfaitaires (ou timbres-amendes), pour les infractions aux arrêtés de police municipale aisément caractérisables, dont la constatation ne nécessite pas d'actes d'enquête.

**Proposition n° 8 :** Augmenter le montant maximal de l'amende encourue en cas d'infraction à un arrêté de police.

**Proposition n° 9 :** Renforcer l'information des maires sur les suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la commune.

**Proposition n° 10 :** Assouplir les conditions de mutualisation des polices municipales.

**Proposition n° 11 :** Encourager la négociation de conventions de coordination plus précises, sous l'égide du préfet et du procureur de la République, au bénéfice d'une meilleure complémentarité entre les forces de sécurité étatique et les services de police municipale.

**Proposition n° 12 :** Favoriser le déploiement de systèmes de vidéo-protection et de caméras mobiles dans les communes par l'augmentation des subventions accordées via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 2 OCTOBRE 2019

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, je veux vous présenter les résultats du questionnaire portant sur les questions de sécurité que la commission des lois a mis en ligne du 13 août au 15 septembre dernier à destination de tous les maires, adjoints et conseillers municipaux délégués de métropole et d'outre-mer. Je vous exposerai ensuite quelques propositions, dont certaines recourent d'ailleurs celles que formule le Gouvernement.

Permettez-moi de souligner au préalable qu'il s'agit non pas d'un sondage effectué auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble des maires de France, mais d'une consultation en grandeur réelle reposant sur les réponses volontaires des élus.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous ne devons pas avoir de scrupules sur cette question. En revanche, il est important de savoir de quels maires nous parlons. Ce n'est pas la même chose selon que l'on est maire d'une commune de 150 000 habitants ou d'une commune de 25 ou de 1 500 habitants.

**M. Philippe Bas, président.** – Je reviendrai ultérieurement sur ce point, car l'enquête a permis de caractériser l'origine des réponses en fonction de la taille des communes, de leur lieu géographique et des fonctions occupées par l'édile. Nous avons recueilli 3 812 réponses, ce dont je me réjouis. Celles-ci permettent de mesurer la réalité du phénomène. Ainsi, 92 % des élus ayant répondu ont été victimes d'incivilités, d'injures, de menaces ou d'agressions physiques.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela n'a rien d'étonnant.

**M. Philippe Bas, président.** – Par ailleurs, 14 % d'entre eux ont subi des attaques physiques, pour un total de 543 agressions ; 16,4 % d'entre eux déclarent que leur famille et leurs proches ont également été victimes de comportements malveillants. De plus, 59 % d'entre eux estiment que les agissements malveillants sont devenus plus fréquents depuis les dernières élections municipales de 2014. Pourtant, seuls 37 % des élus ayant répondu ont saisi la justice à la suite d'une attaque physique ou verbale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela ne sert à rien.

**M. Philippe Bas, président.** – Seulement 21 % des plaintes déposées ont abouti à la condamnation pénale des fautifs. Nos élus municipaux ont

aussi le sentiment qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter leur autorité : dans 45 % des cas, les actes malveillants dont ils sont victimes surviennent à l'occasion de l'exercice de leurs pouvoirs de police. La question des moyens mis à leur disposition pour assumer leurs responsabilités en matière de police est vraiment essentielle ; le Gouvernement a d'ailleurs réagi très vite sur ce point. Enfin, 86 % des élus ayant répondu déclarent ne pas avoir suffisamment de moyens de contrainte pour faire respecter leurs arrêtés de police administrative.

Tels sont les principaux éléments que vous retrouverez dans le document qui vous a été remis. Pour répondre à la préoccupation exprimée par notre collègue Pierre-Yves Collombat, je précise qu'un tableau montre que les réponses varient selon la strate de population dont relève chaque commune. Ainsi, les maires des communes de moins de 500 habitants sont nettement moins affectés par les phénomènes de violence que la moyenne ; en revanche, ils le sont un peu plus que la moyenne dans les communes de 500 à 1 000 habitants, beaucoup plus que la moyenne dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants et la proportion s'infléchit pour les communes plus importantes encore : plus la ville est grande, moins le maire est personnellement exposé à des actes de malveillance.

Notons qu'un cinquième des maires ayant répondu sont des femmes, ce qui représente une légère surreprésentation par rapport à la moyenne nationale (16,9 %). Par ailleurs, 90 % des réponses émanent des maires, 8 % des adjoints au maire et 2 % des conseillers municipaux bénéficiant d'une délégation de fonctions. Certaines agressions sont particulièrement violentes. Voici quelques exemples d'agressions recensées : 105 coups donnés ; 66 altercations ou bousculades ; 32 attaques avec voiture ou scooter ; 14 attaques au couteau, à la hache ou à la machette ; 152 menaces de mort, *etc.* La France entière s'est émue, à juste titre, du décès du maire de Signes et, même si les actes décrits par les répondants n'ont pas abouti à la mort d'un élu, ceux-ci sont d'une rare violence. Se pose aussi la question des réseaux sociaux : 19 % des élus ayant répondu ont déjà fait l'objet d'attaques en ligne. Pourquoi les maires ne portent-ils pas plainte ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Cela ne sert à rien.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce n'est pas tout à fait exact.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si vous voulez des exemples, je vous en donnerai.

**M. Philippe Bas, président.** – Je l'ai indiqué, seuls 37 % des participants ont saisi la justice à la suite d'une attaque. Seulement 21 % des plaintes déposées ont abouti à la condamnation pénale des fautifs ; 7 % sont en attente de jugement ; 16 % des plaignants n'ont pas d'information ; dans 6 % des cas, l'affaire a été classée sans suite et 40 % des plaintes ne font l'objet d'aucune suite pénale – des rappels à la loi peuvent toutefois avoir été prononcés. Cette enquête met en évidence le fait que les maires ayant porté

plainte ne sont pas satisfaits du résultat, une partie d'entre eux n'en étant même pas informés. En outre, les maires estiment qu'ils ne sont pas suffisamment soutenus. Seuls 32 % des participants ont bénéficié d'une protection juridique. La procédure est longue : il faut demander l'autorisation du conseil municipal et la procédure grève le budget de la commune, déjà très faible. Parfois, la commune n'est pas assurée. Près de 85 % des élus déclarent ne pas avoir reçu d'assistance des services de l'État après avoir subi des agressions, menaces ou outrages. Dans 86 % des cas, les élus estiment ne pas avoir suffisamment de moyens de contrainte pour faire respecter leurs arrêtés de police administrative. Cette assertion est d'autant plus vraie si la commune ne dispose pas d'une police municipale. Ainsi, 21 % des maires qui en sont dotés déclarent avoir suffisamment de moyens, contre 11 % en l'absence de police municipale.

Au regard des résultats, je vous soumettrai des propositions, dont certaines sont de nature législative – les rapporteurs du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique vous les présenteront tout à l'heure –, et d'autres des mesures d'organisation administrative. Deux grandes catégories d'actions se dessinent : celles qui consistent à renforcer l'autorité des maires et l'effectivité de leurs pouvoirs de police, et celles qui visent à accompagner et à protéger le maire dans l'exercice de son mandat. Concernant les mesures relatives aux sanctions, je vous propose de permettre aux agents de la police municipale de dresser des amendes forfaitaires ou timbres-amendes pour les infractions aux arrêtés de police municipale dont la constatation ne nécessite pas d'actes d'enquête : il s'agit d'une mesure très attendue que la commission des lois a déjà formulée à de nombreuses reprises, et qui est par ailleurs évoquée dans le rapport de François Grosdidier fait au nom de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure. Aujourd'hui, sauf exception, les infractions ne peuvent pas donner lieu à des amendes forfaitaires. Nous demanderons au Gouvernement de prendre ce décret.

Nous demanderons également de porter de 38 à 150 euros le montant maximal de l'amende encourue en cas d'infraction à un arrêté de police, une mesure qui relève également d'un décret.

Par ailleurs, il conviendrait de développer les amendes administratives qui sont directement prononcées au nom de l'administration municipale. Le Gouvernement formule des propositions en ce sens dans la lettre rectificative au projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, mais celles-ci soulèvent un problème constitutionnel : une sanction pénale et une sanction administrative ne peuvent être prononcées pour punir une même faute, et il faut que la sanction administrative soit proportionnée à la faute. Aussi, la mesure du Gouvernement mérite d'être améliorée. Nous proposons que le parquet soit informé du lancement d'un processus d'amende administrative dans la commune et, si ce dernier veut poursuivre, la procédure pénale l'emportera.

En outre, nous proposons de simplifier les conditions de mutualisation des polices municipales en vue d'une mutualisation au niveau intercommunal. Un plus grand nombre de maires pourront disposer sur le territoire de leur commune d'agents qu'ils n'ont pas à rémunérer directement et sur lesquels ils auront autorité pour faire constater un certain nombre d'infractions. Nous avons observé que les conventions de coordination pour l'utilisation des polices municipales sont trop formelles ; le procureur de la République ne les signe même pas. Donnons-leur davantage de substance ! C'est une proposition de nature législative, qui pourra être intégrée dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Nous proposons que l'information des maires sur les suites judiciaires soit renforcée. De nombreux maires demandent que les poursuites soient systématiques. Nous ne pouvons pas aller jusque-là compte tenu du principe d'opportunité des poursuites, mais nous pouvons faire en sorte que l'information des maires soit améliorée.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** - Comme celle de tous les justiciables !

**M. Philippe Bas, président.** - Ceux qui exercent l'autorité publique dans l'intérêt général méritent d'être protégés, à l'instar de ce qui se fait pour les policiers, les gendarmes et les sapeurs-pompiers. Enfin, il existe un système d'aides financières pour le déploiement de caméras-piétons ; nous souhaitons qu'il soit renforcé.

La seconde catégorie de propositions comprend des mesures visant à accompagner et protéger le maire dans l'exercice de son mandat. Tout d'abord, le Gouvernement propose d'obliger les communes à contracter une assurance pour couvrir la protection juridique des maires, mais il oublie les adjoints et les conseillers municipaux ayant reçu délégation. Nous souhaitons donc leur élargir le champ de l'assurance obligatoire. Ensuite, nous proposons de supprimer la délibération préalable du conseil municipal sur l'attribution de la protection juridique à un élu : elle serait de droit, sauf si le conseil municipal s'y oppose. Il s'agit de mesures législatives.

Nous formulons deux autres propositions, l'une concerne l'information des maires sur les suites judiciaires données aux infractions signalées par lui ou constatées par ses agents de police municipale ; l'autre a trait à la formation des maires en s'appuyant sur les services du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui assurent aujourd'hui une formation pour les collaborateurs des maires, mais pas pour les maires. Enfin, nous allons demander à la garde des sceaux de donner des instructions très fermes aux procureurs pour qu'ils informent systématiquement les maires même lorsqu'ils estiment qu'il n'y a pas lieu d'engager des poursuites. On ne saurait laisser les maires sans réponse. Tel

est le plan d'action que je vous recommande d'adopter au regard des résultats de notre enquête.

**Mme Brigitte Lherbier.** - Sur le terrain, le climat de tension est réel, même en l'absence de plainte. J'en veux pour preuve les difficultés que nous rencontrons pour faire assurer nos locaux de permanence. Nous acquittons de très fortes cotisations, voire essayons des refus d'assurance.

Je suis frappée du manque de connaissance des maires sur les suites données aux plaintes. Bien souvent, nos concitoyens se tournent vers la mairie pour être rassurés et obtenir des explications. Il est regrettable que le maire ait si peu d'informations à leur apporter.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Il est toujours très gratifiant de constater que nos impressions sont vérifiées. Je ne suis pas surpris des résultats du questionnaire. Je suis en revanche plus étonné de la modestie des propositions que vous en tirez. Réalisez-vous la gravité de la situation ? Certes, les situations sont variables : rien de commun entre les incivilités à visage découvert, qui sont traitées par la justice et aboutissent généralement à une sanction, et les attaques dont l'auteur reste inconnu. J'ai moi-même dû être hospitalisé après une fracture du crâne. Ces attaques se produisent bien souvent dans les communes de taille moyenne. Malheureusement, nous manquons de moyens physiques pour y faire face, que ce soit dans les communes, mais aussi dans les gendarmeries et les commissariats de police.

Les maires sont considérés par les juges comme une population à risque, des délinquants en puissance qui auraient naturellement tendance à abuser de leurs pouvoirs ! Il faut un véritable statut de l' élu, car le maire n'est pas un citoyen *lambda* ; il agit au nom de l'intérêt public, voire, dans certains cas, au nom de l'État.

Les propositions que vous présentez n'auront aucun effet, pas plus que les dispositions du projet de loi. Les cours du soir, ça ne suffit pas !

**M. Philippe Bas, président.** - Nos propositions ne sont pas spectaculaires, mais c'est leur addition et leur convergence qui leur confèrent un effet plus massif. Les changements de pratiques ne se décrètent malheureusement pas.

**M. Éric Kerrouche.** - Les données que vous avez recueillies sont intéressantes, elles permettent d'objectiver le débat. Je regrette toutefois que nous n'ayez pas opéré de redressement des données statistiques pour les communes de moins de 500 habitants. La carte crée une illusion d'optique en présentant des données brutes, non rapportées à la population du département. Enfin, le libellé très large de la question sur les incivilités ne permet pas de tirer d'enseignement très probant des réponses récoltées.

**M. Philippe Bas, président.** - Nous avons établi un questionnaire ; il ne s'agit pas d'un sondage. C'est donc par choix que nous n'avons pas effectué de redressement. Tous nos résultats doivent bien entendu être

utilisés avec précaution, car ils ne sont pas exempts de biais méthodologiques.

**M. François Grosdidier.** – Je souscris à vos douze propositions. Mais le fond du problème, c'est la façon dont certains magistrats traitent les plaintes qui sont déposées. Nous pourrions publier plusieurs volumes remplis d'anecdotes. À titre personnel, ma voiture a été incendiée et j'ai reçu des menaces de mort ; le procureur a mis en cause mon propre fils et ce n'est qu'après recours à des tests ADN qu'il a pu être innocenté ; le véritable coupable n'a été confondu que plusieurs années plus tard. Heureusement, il existe également des magistrats avec lesquels la coopération est bonne !

Nous avons élevé les pompiers au rang de personnes détentrices de l'autorité publique. Mais je reste étonné de la distorsion de traitement qui existe entre les outrages à magistrat, sévèrement réprimés, et les outrages aux personnes détentrices de l'autorité publique, qui le sont moins. Nous devrions exiger de la garde des sceaux que ces outrages soient sanctionnés avec la même fermeté. Une jurisprudence rigoureuse aurait un effet dissuasif.

**M. Yves Détraigne.** – Ce rapport rend bien compte des situations vécues sur le terrain. Les propositions sont de bon sens. Je regrette toutefois que la dimension préventive ait été oubliée. À titre personnel, j'organisais régulièrement des réunions d'information pour expliquer le rôle du maire, des gendarmes, du procureur, et inciter mes concitoyens à contribuer au maintien de la tranquillité publique.

**M. Philippe Bas, président.** – L'enjeu est double : c'est d'abord une question d'évolution de la société et d'éducation générale ; c'est aussi une question plus particulière d'éducation de nos concitoyens au respect de l'autorité du maire. Rappelez-vous que la commune c'est une petite république dans la grande !

**M. André Reichardt.** – Je tiens à remercier notre président pour ce très intéressant travail. Je voudrais évoquer les difficultés des maires des petites communes sans police municipale. Ils sont très seuls au moment d'exercer leurs pouvoirs de police surtout la nuit : la gendarmerie – quand elle répond ! – n'est pas toujours en mesure d'intervenir pour les seconder. J'ai eu cette expérience personnelle et ai créé une petite police municipale. Votre proposition n° 5 qui prévoit une meilleure formation et un soutien juridique est intéressante, mais insuffisante ; il faudrait garantir à ces maires un véritable soutien matériel et juridique.

**M. Philippe Bas, président.** – Permettez-moi de vous livrer le témoignage édifiant d'une jeune maire : « Quand j'ai été menacée de mort, je suis allée voir le préfet pour lui demander quelle protection il allait mettre en place ; non seulement il n'a mis en place aucune protection, mais en plus il m'a dit que le mieux serait que je démissionne ; j'avais été élue maire par le conseil municipal après le suicide de notre maire. »

**M. Alain Marc.** – Ces propositions vont dans le bon sens. Elles nous interrogent sur notre rôle en tant que sénateurs. Nous sommes, sur le terrain, la courroie de transmission entre les maires, la justice et la gendarmerie ou la police.

**Mme Marie Mercier.** – Je vous remercie d’avoir élaboré ce questionnaire pour recueillir le ressenti des maires. Il en ressort qu’ils ne se sentent suffisamment soutenus ni par la justice ni par la police. En outre, 20 % des répondants maires sont des femmes : pourquoi une telle surreprésentation ? Est-ce parce qu’elles ont une plus grande propension à répondre ou parce qu’elles sont davantage agressées ? Lors de son audition, M. Lecornu a indiqué que 95 % des maires obtenaient une réponse en justice ... Il ne me semble pas conscient de ce qui se passe sur le terrain !

**M. Philippe Bas, président.** – En effet, c’est plutôt l’inverse ! D’après les résultats de l’enquête, il apparaît que les femmes subissent autant d’attaques verbales que les hommes, souvent à caractère sexiste, mais moins de violences physiques. Leur famille est aussi plus souvent mise en cause : dans 18,8 % des cas, leur famille ou leurs proches ont été victimes, contre 16,4 % en moyenne. Le département de la Saône-et-Loire, dont vous êtes élue, est parmi les départements dont nous avons reçu le plus de réponses à notre questionnaire, probablement grâce aux réunions que vous avez organisées. Soyez-en remerciée.

**M. Dany Wattebled.** – J’ai eu une récente expérience de rodéos de motos et voitures dans ma commune. J’ai appelé la police à 22 h 30. Elle n’a pu intervenir qu’à une heure du matin. Ne pourrait-on pas imaginer une ligne spécifique pour les élus locaux ?

**M. Philippe Bas, président.** – Il suffit que le chef de brigade donne son numéro de portable ! C’est souvent le cas. Cela permet au maire de ne pas être dans la même situation qu’un citoyen *lambda*. Je préconise, dans le rapport, l’instauration d’une *hot line*.

**M. François Bonhomme.** – La jeune maire de trente ans dont vous avez relayé le témoignage est élue de mon département. Elle est devenue maire suite au suicide de son prédécesseur dont elle était la première adjointe. Victime de vingt-cinq injures et menaces de mort, elle a porté plainte une dizaine de fois. Comme vous l’avez rappelé, le préfet lui a conseillé de démissionner. Quant au procureur, il n’a pas réagi. Pour obtenir le déclenchement d’une enquête, elle a dû faire appel à un avocat. Au final, il s’avère que ces menaces émanaient de proches de l’ancienne équipe municipale. On voit, à travers de tels exemples, le décalage entre le discours public et la réalité de terrain.

**M. Jean Louis Masson.** – Soyons prudents avec les éléments non statistiques de ce questionnaire, car les répondants présentent des profils particuliers. Je pense notamment aux différences de réponses entre hommes

et femmes, qui peuvent aussi s'expliquer par la moindre ancienneté dans leur mandat de ces dernières.

**M. Philippe Bas, président.** – Il est indispensable de prendre en compte les impératifs méthodologiques liés à un tel questionnaire. Toutefois, et même s'il ne s'agit pas d'un sondage, le nombre très important de réponses reçues nous éclaire sur la réalité du terrain. Il nous permet de fonder notre plan d'action sur ce que vivent les élus au quotidien. Permettez-moi de vous rappeler que, parallèlement, notre commission mène des travaux sur la sécurité des pompiers, conduits par nos collègues Patrick Kanner, Loïc Hervé et Catherine Troendlé.

*La commission autorise la publication du rapport.*