



...la proposition de loi renforçant

LA SÉCURITÉ DES ÉLUS LOCAUX ET LA PROTECTION DES MAIRES

Au cours des dernières années, **les violences verbales et physiques à l'encontre des élus locaux se sont multipliées et aggravées**, comme en témoigne l'incendie volontaire du domicile de **Yannick Morez**, ancien maire de Saint-Brevin-les-Pins, auditionné par la commission des lois le 17 mai 2023. **Face à l'urgence de la situation et pour pallier l'inaction du Gouvernement**, François-Noël Buffet, Françoise Gatel, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues¹ **ont déposé une proposition de loi composée de quatorze mesures concrètes et opérationnelles pour améliorer la protection des élus locaux** et traduire législativement des recommandations formulées de longue date par le Sénat.

Validant sans réserve les dispositions de la proposition de loi, la commission a cependant souhaité, à l'initiative de son rapporteur, d'une part, **élargir certains dispositifs** afin qu'ils bénéficient à l'ensemble des élus locaux et, d'autre part, **introduire deux mesures complémentaires appelées de leurs vœux par les élus locaux : l'allongement des délais de prescription en cas d'injure et de diffamation publiques** et la répression pénale de **l'atteinte à leur vie privée**. Saluant le soutien apporté par le Gouvernement à cette initiative sénatoriale, la commission des lois rappelle, **qu'en la matière, les évolutions législatives ne sauraient suffire, celles-ci devant impérativement s'accompagner d'un changement profond de culture des acteurs judiciaires et étatiques qui ne peuvent plus rester passifs face à ces phénomènes.**

1. FACE À L'AUGMENTATION DES VIOLENCES FAITES AUX ÉLUS LOCAUX, UN ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT ET DES ACTEURS JUDICIAIRES ENCORE INSUFFISANT

A. DES ATTEINTES INADMISSIBLES À L'ENCONTRE DES ÉLUS LOCAUX

Ces dernières années, **les violences dont sont victimes les élus locaux ont considérablement augmenté**. Dès 2019, à la suite du décès dans l'exercice de ses fonctions du maire de Signes, Jean-Mathieu Michel, la commission des lois du Sénat a tenu à apporter une réponse à ce phénomène extrêmement préoccupant. À l'occasion de la présentation du plan d'action pour la sécurité des maires du 2 octobre 2019, Philippe Bas dressait déjà le constat suivant : *« 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 »*².

Au cours des derniers mois, **un nouveau cap semble avoir été franchi**. Qu'il s'agisse de l'incendie volontaire et criminel de son véhicule et de son domicile dont a été victime Yannick Morez, maire de Saint-Brevin-les-Pins, ou encore de l'attaque à la voiture bélier dirigée contre le domicile du maire de L'Haÿ-les-Roses, Vincent Jeanbrun, **plusieurs faits inadmissibles ont mis en lumière l'urgence de la situation**. Ces événements tragiques, qui visent dorénavant aussi bien les élus que leurs proches, **ne constituent pourtant que la partie visible d'un phénomène plus latent et en pleine expansion**.

¹ François-Noël Buffet, Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, Maryse Carrère, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et Jean-Claude Requier.

² Rapport d'information de Philippe Bas, « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires », 2 octobre 2019.

En effet, d'après les données transmises par la direction générale de la police nationale (DGPN) au rapporteur, **les atteintes envers les élus locaux connaissent une croissance régulière depuis deux ans. Sur l'année 2022, 1 387 faits ont été recensés à l'encontre des seuls élus locaux.** Dans près de trois quarts des cas, ce sont les maires qui sont visés. Plus de 12 % de ces faits constituent des violences physiques, tandis que les atteintes par paroles et écrits (menaces, menaces de mort, outrages et injures, diffamation, usurpation d'identité) en représentent 76 %.

Intolérables, ces **violences dirigées contre les élus constituent une menace pour notre démocratie.** Outre les démissions d'élus qu'elles engendrent¹, elles risquent de provoquer une crise de l'engagement citoyen et une érosion des vocations électorales dont les conséquences seraient visibles dès le prochain renouvellement général des conseils municipaux. Alors que le malaise ressenti par les élus sur le terrain ne cesse de s'accroître, la protection de ces derniers apparaît plus que jamais devoir être à la hauteur de leur engagement quotidien au service des territoires.

B. DES SUITES JUDICIAIRES TROP PEU FRÉQUENTES ET UN ACCOMPAGNEMENT DE L'ÉTAT ENCORE INSUFFISANT

1. L'insuffisance et le manque d'effectivité de la réponse judiciaire aux violences commises à l'encontre des élus

Face à l'essor des violences, nombreux sont les élus locaux qui considèrent que **les réponses apportées par les acteurs judiciaires et étatiques demeurent insuffisantes.**

En particulier, **les suites judiciaires apparaissent encore trop peu fréquentes.** Souvent découragés par la lenteur des procédures, par le manque de temps et la volonté de ne pas aggraver la situation, nombre d'élus renoncent à déposer plainte. Signe de la persistance d'une véritable autocensure, la consultation nationale des élus locaux menée en 2019 par la commission des lois du Sénat a révélé que seuls 37 % des participants avaient saisi la justice à la suite d'une agression physique ou verbale.

Il ressort des auditions conduites par le rapporteur que l'acuité de ces constats demeure puisqu'une grande partie des élus locaux confrontés à des violences regrettent aujourd'hui encore **la lenteur et le manque d'effectivité de la réponse judiciaire**².

2. Entre élus locaux et acteurs judiciaires, un dialogue inabouti

Le manque d'accompagnement et d'informations quant aux suites données aux plaintes et signalements des élus contribue à éroder le lien de confiance entre les élus locaux et la justice. Tant en ce qui concerne la communication auprès des administrés de décisions judiciaires qu'en matière de coordination de la politique locale de prévention de la délinquance, **le dialogue entre les maires et l'autorité judiciaire demeure souvent lacunaire.**

En outre, **la pénalisation croissante de la vie publique locale et le nombre toujours plus élevé de mises en cause d'élus locaux devant les tribunaux qui en résultent, appellent à une évolution des pratiques afin de renouveler le dialogue entre les parquets et les maires,** qui trop souvent encore, du fait de leur double caractère d'agent de l'État et de président d'un exécutif local, constituent à la fois des partenaires privilégiés du ministère public et des justiciables, qu'ils soient victimes ou mis en cause dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

¹ Au 1er mai 2023, 1 078 maires avaient démissionné volontairement de leur mandat et 29 214 conseillers municipaux, ce qui représente 3 % de l'effectif total des maires et 7 % de celui des conseillers municipaux.

² Selon la consultation nationale conduite par le Sénat en 2019, seules 21 % des plaintes déposées par les participants ont abouti à la condamnation pénale des fautifs.

3. Une protection des élus victimes de violences qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Malgré de récentes avancées, force est de constater que la protection accordée aux élus victimes n'est pas encore à la hauteur des violences auxquelles ils sont confrontés. Auditionné en mai 2023 par la commission des lois du Sénat, Yannick Morez, maire démissionnaire de Saint-Brevin-les-Pins, alertait sur les **risques de désengagement des élus en cas de défaut de protection effective** des maires dans le cadre de leur mandat.

En effet, nombreux sont les élus qui, éligibles à la protection fonctionnelle, **y renoncent soit en raison de leur méconnaissance de la procédure et sa complexité, soit en raison des difficultés à l'obtenir du conseil municipal.** De surcroît, même lorsqu'ils y ont recours, les élus bénéficiaires de la protection fonctionnelle doivent fréquemment **s'acquitter de restes à charge ou de dépassements d'honoraires.**

Par ailleurs, bien qu'ils soient également susceptibles d'être la cible de violences, l'on ne peut que regretter que **les candidats aux élections ne disposent aujourd'hui d'aucun dispositif spécifique** permettant à chacun de participer à une campagne électorale sans inquiétude quant à la protection dont il pourrait bénéficier.

2. FACE À L'ATTENTISME DU GOUVERNEMENT ET À L'URGENCE DE LA SITUATION, UNE PROPOSITION DE LOI D'ORIGINE SÉNATORIALE PORTEUSE DE 14 MESURES CONCRÈTES ET OPÉRATIONNELLES POUR AMÉLIORER LA PROTECTION DES ÉLUS LOCAUX

En dépit de multiples travaux sénatoriaux, conduits depuis 2019, notamment par la commission des lois, concluant à la nécessité d'un renforcement de la protection des élus locaux, **force est de constater que le Gouvernement a tardé à prendre toute la mesure d'un phénomène dont l'ampleur croît pourtant chaque année et à agir afin de l'enrayer.**

Le président de la commission des lois, François-Noël Buffet, ainsi que Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et Maryse Carrère ont pris l'initiative, le 26 mai 2023, **quelques jours après l'annonce de la démission de Yannick Morez de la mairie de Saint-Brévin-les-Pins, de déposer une proposition de loi,** organisée en trois axes, **comportant quatorze mesures concrètes et opérationnelles pour améliorer la protection des élus locaux.**

- **Consolider l'arsenal répressif en cas de violences commises à l'encontre des élus**

Les auteurs de la proposition de loi ambitionnent de **renforcer les peines encourues en cas de violences commises contre les élus** en proposant, d'une part, un alignement des peines sur le régime existant pour certains dépositaires de l'autorité publique (article 1^{er}) et, d'autre part, l'institution d'une peine de travail d'intérêt général en cas d'injure publique à l'encontre des élus locaux ou personnes dépositaires de l'autorité publique et d'une nouvelle circonstance aggravante en cas d'harcèlement des élus locaux (article 2).

- **Améliorer la prise en charge des élus victimes de violences, d'agressions ou d'injures dans le cadre de leur mandat ou d'une campagne électorale**

Plusieurs mesures visent à **améliorer la protection fonctionnelle des élus** (articles 3 à 8). Pour ce faire, il est proposé de rendre automatique l'octroi de cette protection, d'imposer la prise en charge par l'État des coûts de couverture assurantielle pour la protection fonctionnelle pour les communes de moins de 10 000 habitants et d'améliorer la prise en charge pour les élus victimes de l'ensemble des restes à charge et dépassements d'honoraires.

De la même manière, **deux mécanismes destinés à protéger les candidats aux élections pour garantir l'engagement citoyen** sont proposés (article 9) : l'élargissement du bénéfice de la protection fonctionnelle pendant la campagne électorale aux candidats (qui serait prise en charge par l'État) et la prise en charge par l'État des dépenses de sécurisation engagées par les candidats (vigiles, sécurité privée, caméras de surveillance, etc).

Enfin, les auteurs de la proposition de loi souhaitent **améliorer l'accès aux assurances pour les locaux politiques et permanences parlementaires** (article 10).

- **Renforcer la prise en compte des réalités des mandats électifs locaux par les acteurs judiciaires et étatiques**

Pour ce faire, il est proposé à titre principal de **créer un mécanisme de dépaysement d'office des affaires lorsqu'un élu est mis en cause tout en maintenant au sein de la juridiction les affaires dans lesquelles un élu est victime** pour éviter que l'élu ne se retrouve mis en cause et pris en charge comme victime par le même procureur (article 11).

À titre plus subsidiaire, les auteurs de la proposition de loi ambitionnent **d'améliorer l'information des maires par les parquets** quant aux suites données à leurs plaintes et signalements afin de faciliter leur compréhension des décisions judiciaires (article 12), mais également de **permettre aux procureurs de s'exprimer dans les bulletins municipaux** afin d'améliorer la lisibilité de leurs décisions qui intéressent la commune (article 13), et enfin **de renforcer la présence des préfets et des procureurs au sein des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)** (article 14).

3. LA POSITION DE LA COMMISSION : SOUTENIR SANS RÉSERVE LA PROPOSITION DE LOI ET L'ENRICHIR POUR PROTÉGER PLUS EFFICACEMENT LES ÉLUS LOCAUX

A. VALIDER SANS RÉSERVE LA PROPOSITION DE LOI TOUT EN ÉLARGISSANT CERTAINS DISPOSITIFS AFIN QU'ILS BÉNÉFICIENT À L'ENSEMBLE DES ÉLUS LOCAUX

Soutenant sans réserve les mesures figurant dans la proposition de loi, la commission a adopté l'ensemble des dispositions de la proposition de loi qu'elle a jugées pragmatiques et opérationnelles. Aux yeux du rapporteur, ces mesures apportent une première réponse aux difficultés que rencontrent les élus locaux, et singulièrement les maires, dans l'exercice quotidien de leur mandat pour assurer leur sécurité et leur intégrité. Elle a, en conséquence, **adopté sans modification huit des quatorze articles du texte.**

À l'initiative de son rapporteur, elle a cependant souhaité **enrichir le texte** afin de renforcer la protection et l'accompagnement des élus victimes et des candidats aux élections.

Pour ce faire, elle a, à titre principal, **étendu le bénéfice de plusieurs dispositifs à de nouvelles catégories d'élus ou aux candidats aux élections locales, jugeant le champ d'application initial de certaines mesures inutilement restrictif.** Elle a, ainsi, étendu le dispositif d'octroi automatique de la protection fonctionnelle aux maires et aux adjoints victimes de violences, de menaces ou d'outrages, aux **conseillers régionaux et départementaux exerçant des fonctions exécutives**, eux aussi confrontés à des agressions plus fréquentes et qui doivent pouvoir bénéficier d'une protection fonctionnelle effective (article 3). Elle a, également, permis, à l'instar des élus locaux, aux **candidats déclarés aux élections locales** de saisir le bureau central de tarification pour assurer les lieux dans lesquels ils organisent des réunions électorales (article 9). Enfin, la commission a estimé nécessaire d'étendre les modifications apportées aux réunions des CLSPD aux **conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD).**

La commission a, par ailleurs, été **vigilante à l'opérationnalité des mesures prévues par la proposition de loi**. En conséquence, elle a précisé **les dispositions visant à élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle aux candidats** (article 10) pour qu'elle s'applique à une période de six mois avant le scrutin et aux seuls élus dont la menace sur leur sécurité est avérée. Elle a également confié la responsabilité de l'instruction desdites demandes de remboursement formulées en application de ces dispositions incomberait à la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**. Enfin, compte tenu des délais nécessaires au déploiement des mesures prévues par cet article, la commission a **reporté l'entrée en vigueur de celles-ci d'un an** après la promulgation de la loi. En outre, la commission a maintenu le principe d'un dépaysement automatique des affaires mettant en cause, comme auteur, tout élu mais **rétabli la faculté offerte au procureur de la République de dépayser les affaires dans lesquelles un élu serait victime** (article 11).

Enfin, soucieuse de ne pas grever de manière disproportionnée les budgets des communes, la commission a encadré le dispositif visant à améliorer la prise en charge par la commune des **dépassements d'honoraires médicaux et psychologiques en le limitant à ces seuls domaines et en prévoyant la fixation d'un barème de prise en charge par un décret** (article 8).

B. APPORTER DEUX MESURES COMPLÉMENTAIRES APPELÉES DE LEURS VŒUX PAR LES ÉLUS LOCAUX

À l'initiative de son rapporteur, la commission a également introduit deux articles additionnels au sein du titre I^{er}, afin de renforcer davantage encore l'arsenal répressif en cas de violences commises à l'encontre des élus.

En premier lieu, par l'adoption d'un **article additionnel 2 bis**, elle a **allongé les délais de prescription en cas d'injure et de diffamation publique, les portant de trois mois à un an**. Ce faisant, elle a, à l'initiative de son rapporteur et d'Hussein Bourgi, souhaité répondre à une difficulté rencontrée de longue date par les élus locaux encore trop souvent **confrontés à l'inadaptation de ces délais dérogatoires, enserrant leurs possibilités d'action judiciaire contre les délits de presse, aux évolutions technologiques** qui permettent non seulement la persistance de la diffusion de tels contenus dans l'espace public mais surtout en facilitent l'accessibilité.

En second lieu, par l'introduction d'un **article additionnel 2 ter**, elle a introduit une nouvelle **circonstance aggravante en cas d'atteinte à la vie privée et familiale d'un candidat à un mandat électif public pendant la durée de la campagne électorale**, prenant ainsi en compte le contexte de crise des vocations électorales et d'aggravation des violences commises à leur encontre. **S'alignant sur les peines prévues lorsque ces faits sont commis au préjudice d'une personne dépositaire de l'autorité publique, d'un journaliste ou d'un titulaire d'un mandat électif**, l'amendement prévoit que de tels faits seraient punis de trois ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné le 10 octobre 2023 en séance publique.**

POUR EN SAVOIR +

- *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir"*, rapport du groupe de travail sur la décentralisation, MM. François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Jean-François Husson et Mme Françoise Gatel, sénateurs, 6 juillet 2023. [Consulter le rapport.](#)
- *Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires*, rapport d'information n° 11 (2019-2020), M. Philippe Bas, sénateur, 2 octobre 2019. [Consulter le rapport.](#)
- *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires*, rapport d'information n° 851 (2022-2023), M. Mathieu Darnaud, sénateur, 5 juillet 2023. [Consulter le rapport.](#)
- Rapport du groupe de travail visant à renforcer les relations entre les magistrats du ministère public et les maires, présidé par M. Hugues Berbain, procureur général, 8 mars 2022.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Catherine
Di Folco**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône

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

<http://www.senat.fr/>

[commission/loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-648.html>