https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9389

Violences urbaines : élus locaux et agents du service public en 1ère ligne

- Actualité -

Date de mise en ligne : jeudi 6 juillet 2023

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous droits réservés

Les collectivités territoriales ont été sévèrement touchées par les violences urbaines consécutives à la mort tragique du jeune Nahel. Une nouvelle fois les élus locaux et les agents du service public se sont retrouvés en première ligne. Ils ont pour certains été victimes de violences ou de dégradations de leurs biens. Quand ce n'est pas leur famille qui a été ciblée ! Comment obtenir réparation ? Qui peut porter plainte ? Quelles responsabilités des parents ? Quels soutiens de la collectivité ?

Qui doit déposer plainte ?

C'est la victime directe de l'infraction qui doit déposer plainte. Si c'est l'élu ou un agent qui a été agressé ou dont les biens ont été visés, c'est à lui de déposer plainte. Il en est de même pour l'entourage de l'élu qui aurait été victime de violences ou de dégradations.

La collectivité ne peut pas se substituer à eux pour le dépôt de plainte. Par contre la collectivité peut soutenir l'action engagée par l'élu ou l'agent en se constituant partie civile à ses côtés. En effet, la collectivité ne peut agir que par voie d'intervention et non par voie d'action, comme l'a rappelé la chambre criminelle de la Cour de cassation (Agent menacé et outragé : la collectivité peut-elle se porter partie civile ?) :

> « l'action directe que peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, la collectivité publique subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé suppose que l'action publique a été mise en mouvement, soit par la victime elle-même, soit par le ministère public »

Depuis la loi nÂ° 2023-23 du 24 janvier 2023, les possibilités de se constituer partie civile pour les collectivités ont considérablement été élargies. Cette faculté n'est en effet plus limitée aux hypothèses où la collectivité peut accorder la protection fonctionnelle. Par exemple les communes peuvent désormais se constituer partie civile pour les atteintes aux biens dont ont été victimes les élus en raison de leur mandat. De même la collectivité peut se constituer partie civile pour les élus, qu'ils soient titulaires ou non d'une fonction exécutive, alors que les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle sont plus restrictives.

Cette même loi a élargi la possibilité pour les associations départementales de maires de se constituer partie civile aux côtés des élus et a ouvert cette faculté aux associations nationales.

Bien entendu, pour toutes les atteintes au biens de la collectivité, c'est à elle de déposer plainte. Avec constitution

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

de partie civile si elle souhaite obtenir réparation de son préjudice devant les juridictions répressives.

Traitement judiciaire des violences urbaines et identification des émeutiers qui ont utilisé les réseaux sociaux

Le garde des sceaux a publié une circulaire (Circulaire du 30 juin relative au traitement judiciaire des violences urbaines - PDF) invitant à la célérité et à la fermeté :

> « L'ampleur des exactions commises depuis plusieurs jours dans de nombreuses villes du territoire national appelle une organisation qui permette d'apporter un traitement efficient des procédures initiées sur ces faits, à même de donner une réponse pénale rapide, ferme et systématique à l'encontre de leurs auteurs. »

La circulaire insiste sur la nécessité d'une réponse pénale ferme en soulignant qu'il apparait « que de nombreuses exactions sont commises après avoir été coordonnées via les systèmes de diffusion de messages sur certains réseaux sociaux dits OTT pour "opérateurs de contournement" (Snapchat notamment). Il doit être rappelé que depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance nÂ°2021-650 du 25 mai 2021, les OTT sont considérés comme des opérateurs de communication électronique (OCE), au sens de l'article L.32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Dès lors, ils sont tenus de répondre aux réquisitions judiciaires, car relevant des mêmes obligations que les opérateurs téléphoniques. Ils peuvent ainsi être requis au visa de l'urgence pour assurer une réponse rapide sur les éléments de nature à permettre d'identifier les auteurs de ces messages. »

De fait, les réseaux sociaux ont été souvent utilisés par les émeutiers pour diffuser les vidéos des violences et parfois même pour s'organiser avant un passage à l'acte. A ce titre les services de police peuvent s'appuyer sur l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC). L'organisme peut notifier aux différentes plateformes un contenu « manifestement illicite » présent sur leurs services ou transmettre « des réquisitions judiciaires ». Les agents de l'OCLCTIC peuvent ainsi accéder à l'adresse IP de l'internaute qui peut être identifié sans pouvoir s'abriter derrière un pseudonyme. Pour lever les éventuelles réticences des plateformes étrangères à répondre positivement à une réquisition judiciaire émanant des autorités françaises, le gouvernement a reçu les représentants des principaux réseaux sociaux vendredi 30 juin au ministère de l'Intérieur.

Quelles sont les options pour obtenir réparation du préjudice ?

Pour obtenir réparation du préjudice, la victime (que ce soit un élu, un agent, ou une collectivité) dispose de deux options : soit intenter une action devant les juridictions civiles (ou administratives pour les collectivités selon la nature du bien endommagé), soit demander réparation de son préjudice devant les juridictions répressives.

Si la victime opte pour la voie répressive, deux hypothèses doivent être distinguées :

– il peut agir par voie d'intervention en joignant son action civile à l'action publique déjà engagée par le parquet soit devant la juridiction d'instruction, soit devant la juridiction de jugement ;

– il peut aussi agir par voie d'action en cas d'inertie du parquet (y compris lorsqu'une affaire a été classée sans suite) en déclenchant lui-même l'action publique. Il peut, pour cela, soit se constituer partie civile devant le doyen des juges d'instruction, soit même faire citer directement la personne mise en cause devant la juridiction de jugement.

De nombreux émeutiers ont déjà été jugés en comparution immédiate.

Le 4 juillet 2023 le ministère de la Justice a précisé à l'Agence Radio France que 3.625 personnes ont été placées en garde à vue en six jours depuis le début des

violences urbaines en France, dont 1.124 mineurs. Sur ces personnes placées en garde à vue, 990 ont été déférées devant la justice et 480 jugées en comparution immédiate, ajoute le ministère. En tout, 380 personnes ont été incarcérées depuis six jours, qu'elles aient été condamnées ou qu'elles soient en attente de jugement.

En principe les victimes ont dû être prévenues par la police ou la gendarmerie, par tout moyen, de la décision de juger l'auteur des faits en comparution immédiate et de la date de l'audience.

Le site service public.fr rappelle que si la partie civile n'a pas le temps de constituer son dossier ou de chiffrer le montant de son préjudice, elle peut demander le report de l'affaire à une audience dite sur intérêts civils. Par exemple, la partie civile peut demander le report si elle attend une expertise en cas d'agression physique ou un devis en cas de dégradation d'un bien. La demande de report peut se faire à l'audience pénale, par courrier, par télécopie ou par l'intermédiaire d'un avocat.

S'il est trop tard pour se constituer partie civile devant les juridictions répressives, il reste toujours possible d'obtenir réparation de son préjudice devant les juridictions civiles ou administratives (pour les collectivités selon la nature des biens dégradés) lorsque l'auteur des faits est identifié. Il est même possible pour la collectivité, dans certains cas, d'émettre directement un titre exécutoire sans passer par le juge.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

La circonstance que les émeutiers aient eu le temps de communiquer entre eux

et de s'organiser en groupes mobiles suffit-elle à enlever à l'attroupement son caractère spontané et exclure en conséquence la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés ?

Un titre exécutoire est-il possible lorsque l'auteur est clairement identifié ?

Dans un article publié au JCPA (Dégradations du domaine public : quelle(s) action(s) pour la commune ?, La semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales nÂ° 2. 14 janvier 2019), Samuel Deliancourt et Jean-François Finon soulignaient l'intérêt que pouvait revêtir l'émission d'un titre de recettes lorsque l'auteur est identifié en distinguant deux situations :

1Â° Pour les atteintes portées aux dépendances relevant du domaine public autre que routier, la collectivité dispose du choix entre émettre un titre exécutoire ou saisir le juge administratif. Dans ce dernier cas,sa demande sera recevable. Les auteurs soulignent en effet que :

> « l'article 23 du décret nÂ° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique renvoie, notamment, aux "produits autorisés [...] par les lois [...] en vigueur", au nombre desquelles figurent les indemnités. Dès lors que, selon l'article 1240 du Code civil,"Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer", l'indemnisation sollicitée par une commune à l'égard de celui ayant porté atteinte à une dépendance relevant de son domaine public comme privé constitue un produit autorisé par la loi. Celui-ci peut être recouvré, sur le fondement des dispositions de l'article R. 2342-4 du CGCT, par l'émission d'un titre de recettes, expression même du privilège du préalable, lequel constitue "la règle fondamentale du droit public". »

2Â° Pour les atteintes portées aux dépendances du domaine public routier,
la compétence appartient au juge judiciaire. Mais là aussi les auteurs soulignent que « rien ne semble ainsi s'opposer en droit, bien au contraire,à l'émission par la commune d'un titre de recettes à l'encontre de l'auteur identifié

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

de dégradations du domaine public, sous réserve que la commune puisse justifier du lien de causalité et du préjudice chiffré. »

La collectivité peut ainsi « logiquement préférer, pour des raisons pratiques et de célérité, émettre un titre à l'encontre de l'auteur des dommages, que celui-ci ait été ou non poursuivi ».

Et les auteurs de poursuivre :

> « L'article L. 116-1 du Code de la voirie routière n'exclut en effet pas à proprement parler le recouvrement de la créance par la procédure de l'état exécutoire [16] et, en ce sens, la cour d'appel de Paris [1] a clairement jugé que cette disposition "n'a ni pour objet ni pour effet de subordonner l'indemnisation de la personne publique propriétaire des biens endommagés à une décision préalable d'un juge répressif ou d'un juge civil et d'exclure le recouvrement d'une telle créance par la procédure de l'état exécutoire". »

Encore faut-il bien entendu que l'auteur des dégradations soit clairement identifié, que la commune puisse justifier du lien de causalité et du préjudice chiffré.

Communiqué de SMACL Assurances SA : un dispositif d'urgence pour les sinistrés

[2] Nous sommes à vos côtés pour faire face aux sinistres liés aux dégâts des violences urbaines.

Dans ce contexte difficile, nous mettons en place un dispositif spécifique pour faciliter la prise en charge de vos déclarations, cela dans les meilleures conditions possibles et avec la souplesse appropriée à la situation complexe que vous traversez.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

- Compte tenu des circonstances de ce mois de juin, vous pouvez déclarer vos sinistres jusqu'au 31 juillet 2023.
- Les déclarations de sinistres peuvent être réalisées par tout moyen : via l'espace assuré, téléphone, e-mail, courrier... selon les supports les plus accessibles pour vous. Les dossiers seront ouverts à réception de votre déclaration. Un expert sera mandaté immédiatement le cas échéant.
- Selon la nature des dommages et les circonstances, votre assureur pourra procéder à des avances sur l'indemnisation.
- Les experts de notre réseau s'organisent pour être en mesure d'intervenir le plus rapidement possible sur les lieux sinistrés.
  Nous renforçons les équipes d'experts en conséquence ainsi que les équipes administratives afin de répondre au mieux à vos attentes.

BON À SAVOIR
Lors des déclarations de sinistres sur votre espace assuré, veillez à faire une seule ouverture du même dossier pour les violences urbaines et non pas un dossier par bâtiment.

Les parents responsables ?

« Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait. »

Ce grand principe du droit pénal posé par l'article 121-1 du code pénal induit que les parents ne peuvent pas être déclarés pénalement responsables des infractions commises par leurs enfants.

Les parents peuvent en revanche s'exposer à des poursuites pénales sur le fondement de l'article 222-17 du code pénal :

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

« Le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. »

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

Mais dans ce cadre là, les parents sont bien responsables de leurs propres manquements.

Sur le plan de la responsabilité civile, en revanche, les règles sont radicalement différentes. Les parents sont effet civilement responsables de leurs enfants mineurs. Ainsi aux termes de l'article 1242 du code civil « on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde ».

Et s'agissant des parents, l'alinéa 4 de l'article 1242 du code civil dispose :

> « Le père et la mère, en tant qu'ils exercent l'autorité parentale, sont solidairement responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux. »

A moins que « les père et mère ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité ». Les parents ne peuvent pas s'exonérer en établissant qu'ils n'ont pas commis de faute de surveillance ou d'éducation. Seule une faute de la victime ou un cas de force majeure, hors de propos s'agissant des violences urbaines, peut exonérer les parents de leur responsabilité civile.

Cela ouvre la porte aux collectivités qui ont été victimes de dégradations commises par des mineurs identifiés de rechercher la responsabilité civile de leurs parents qui ont, en principe, souscrit une assurance de responsabilité.

Quelles protections pour les élus ou agents victimes ?

De nombreux élus et agents ont été victimes de violences et/ou de dégradations de leurs biens au cours des émeutes. Une enquête pour tentative d'assassinat a été ouverte après l'attaque à la voiture bélier du domicile du maire de L'Haÿ-les-Roses qui a suscité une très vive émotion. Mais d'autres élus ont été agressés au cours de ces émeutes :
– à Montluçon (Allier) le maire, et des élus, tentaient de calmer un groupe cagoulé. En réponse le maire a été visé par un mortier et un élu a reçu une pierre sur le haut de la tête. Les élus ont pu se réfugier dans une boucherie avec l'aide de deux jeunes. L'élu blessé a pu être conduit aux urgences ;
– Le maire de Charly (Rhône) a trouvé un dispositif d'incendie le dimanche matin à son domicile. Heureusement aucune victime n'a été déplorée ;
– le maire de Maromme (Seine-Maritime) a été poursuivi par des émeutiers alors qu'il cherchait à éteindre des feux avec des extincteurs. Il a réussi à se réfugier dans la cave de la mairie. Heureusement les forces de l'ordre sont intervenues juste à temps, au moment où les émeutiers pénétraient dans la mairie ;
– à Cholet (49), la maison du maire a été saccagée. Heureusement, en cours de déménagement, elle n'était pas habitée, mais les dégâts matériels sont conséquents ;
– La voiture du maire d'Aubry-du-Hainaut (59) a été incendiée devant son domicile ;
– La maire de Pontoise (95) a été attaquée dans la nuit du jeudi 29 au vendredi 30 juin 2023 : alors qu'elle se rendait sur les lieux de l'incendie d'un théâtre, elle a été prise à parti par au moins deux individus qui l'ont reconnu et on visé son véhicule, par des tirs de mortier. L'élue a réussi à s'extirper de ce « guet-apens ». Elle souffre d'acouphènes de l'oreille droite et a eu la cheville droite légèrement brûlée. Son véhicule est hors d'usage ;
– A Joeuf (54) c'est la maison du maire qui a été ciblée incendiant une haie d'une vingtaine de mètres et une partie de son garage. Sans la haie protectrice les dommages auraient pu être beaucoup plus conséquents car ils auraient pu gagner la maison et plusieurs habitants proches.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

Et cette liste n'est malheureusement pas exhaustive... Ces agressions viennent après l'incendie du domicile du maire de Saint-Brevin-les-Pins (44) qui avait conduit à sa démission. Cela traduit une dérive particulièrement inquiétante qui appelle une réponse ferme et un sursaut civique.

Les collectivités peuvent venir en soutien aux élus et agents agressés (ou à leur entourage) en accordant la protection fonctionnelle.

Dès lors qu'un élu est attaqué dans l'exercice de ses fonctions (il en est de même pour un agent de la colllectivité, il doit bénéficier de la protection de la collectivité

(article L2123-35 du CGCT). La collectivité doit en effet prendre en charge les frais de procédure qui sont nécessaires à la défense de ses droits :

> « La commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.
>
> La protection (...) est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions de ces derniers, ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.
>
> Elle peut être accordée, sur leur demande, aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation, décédés dans l'exercice de leurs fonctions ou du fait de leurs fonctions, à raison des faits à l'origine du décès ou pour des faits commis postérieurement au décès mais du fait des fonctions qu'exerçait l'élu décédé. »

Dans ce cadre « la commune est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l'élu intéressé. Elle dispose en outre aux mêmes fins d'une action directe qu'elle peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile, devant la juridiction pénale. »

L'élu victime d'une agression peut aussi actionner son assurance personnelle qui le couvre dans l'exercice de son mandat. C'est l'objet du contrat "**Sécurité élus**" que propose SMACL Assurances. Cela permet à l'élu assuré de se défendre de manière rapide (pas besoin de délibération du conseil municipal pour l'octroi de la protection) et évite une éventuelle politisation du dossier notamment lorsque l'élu porte plainte contre un opposant qui l'a diffamé ou injurié au cours d'un conseil municipal.

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

Une proposition de loi pour renforcer la sécurité des élus

Une proposition de loi (PPL) – renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires – a été déposée le 26 mai 2023 par les sénateurs François-Noël Buffet (LR, Auvergne-Rhône-Alpes), Françoise Gatel (UC, Bretagne), Mathieu Darnaud (LR, Auvergne-Rhône-Alpes), Maryse Carrère (RDSE, Occitanie), Bruno Retailleau (LR, Pays de la Loire), Hervé Marseille (UC, Île-de-France) et Jean-Claude Requier (RDSE, Occitanie). Elle a été renvoyée à la commission des Lois du Sénat.

Cette PPL entend donc répondre au double objectif suivant :

• mieux protéger les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats ;
• améliorer l'accompagnement par les acteurs judiciaires et étatiques chargés des élus victimes.

Le texte, composé de 14 articles, s'articule en 3 titres :

• titre Ier (articles 1 et 2) : consolider l'arsenal répressif en cas de violences commises à l'encontre des élus ;
• titre II (articles 3 à 10) : améliorer la prise en charge des élus victimes de violences, agressions ou injures dans le cadre de leur mandat ou d'une campagne électorale ;
• titre III (articles 11 à 14) : renforcer la prise en compte des réalités des mandats électifs locaux par les acteurs judiciaires et étatiques.

- **L'article 3** octroie, à titre principal, un caractère automatique à la protection fonctionnelle des maires et adjoints qui en font la demande pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat, y compris en cas de violence, menace ou outrage. Il resterait néanmoins loisible au conseil municipal, par une délibération spécialement motivée par un motif d'intérêt général, prise dans un délai de trois mois, de retirer le bénéfice d'une telle protection fonctionnelle au maire ou à un adjoint.

- **L'article 4** vise à élargir à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants la compensation financière par l'État des coûts de couverture assurantielle pesant sur ces dernières pour l'octroi de la protection fonctionnelle. En effet depuis la

loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, la commune est tenue de souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de l'obligation de protection à l'égard du maire et des élus . Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le montant payé par la commune au titre de cette souscription fait l'objet d'une compensation par l'Etat en fonction d'un barème fixé par le décret nÂ° 2020-1072 du 18 août 2020 ;

-**L'article 6** sécurise le cadre légal applicable aux élus municipaux membres des communautés de communes, en corrigeant un vide juridique afin de leur rendre pleinement applicables les dispositions instituant une protection fonctionnelle et amoindrissant la responsabilité pénale des élus pour les actions menées dans le cadre de leur

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

mandat. Pour ce faire, il insère une référence aux articles L. 2123-34 et L. 2123-35 à l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales.

- **L'article 8** prévoit la prise en charge par la commune, au titre de la protection fonctionnelle, de l'ensemble des restes à charge ou dépassements d'honoraire résultant de la prise en charge médicale et psychologique des élus victimes.

Le gouvernement annonce de nouvelles mesures le 7 juillet 2023

Selon France info la ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales, va annoncer ce vendredi 7 juillet au Creusot, en Saône-et-Loire, une série de mesures qui reprennent en partie la PPL :

– La protection fonctionnelle en cas d'agression sera automatique sans nécessité de passer par une délibération du conseil municipal ;

– Les frais d'assurance de la protection fonctionnelle seront également pris en charge par l'État pour toutes les communes de moins de 10.000 habitants, contre 3.500 aujourd'hui ;

– Un guichet d'appui psychologique pour les élus victimes de violences et leur famille sera mis en place, en collaboration avec les associations d'aides aux victimes ;

– L'Etat participera à la prise en charge des dépenses des collectivités souhaitant s'équiper de dispositifs de protection ponctuelle des locaux ;

– Un bouton d'appel, sous forme de petit boîtier qui tient dans la poche, va être mis à disposition des élus. Cinq numéros de téléphone y seront enregistrés, et les élus pourront l'actionner en cas d'agression.
Nous reviendrons naturellement plus en détail sur ces dispositions quand elles recevront une concrétisation législative et réglementaire.

[1] CA Paris, 31 oct. 1991, nÂ° 89-22.886, Union Nationale Inter-universitaire « UNI » c/Ville d'Angers : JurisData nÂ° 1991-023718 ;D. 1992, IR p. 21

[2] Photo : Getty Images

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale