

N° 406

—  
**SÉNAT**

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 29 juillet 1995.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 août 1995.

**PROPOSITION DE LOI**

*relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions,*

PRÉSENTÉE

par MM. Jacques LARCHÉ, Jean-Paul DELEVOYE, Pierre FAUCHON,  
André BOHL, Philippe de BOURGOING, Yann GAILLARD,  
Charles PELLETIER et Michel RUFIN,  
Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Elus locaux. - Code des communes - Droit pénal - Responsabilité pénale.**

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le transfert du pouvoir de décision des autorités de l'Etat aux autorités locales consécutif aux lois de décentralisation, le développement du champ d'intervention des maires et la multiplication des textes incriminant des dommages causés involontairement ont profondément transformé les conditions d'exercice de la fonction d'élus local.

Qu'il s'agisse de l'organisation de fêtes locales, d'un accident du travail ou d'un défaut présenté par un lampadaire ou une station d'épuration, les élus locaux sont désormais appelés à répondre pénalement, donc personnellement, de toutes sortes de dommages, y compris les moins prévisibles, survenus sur le territoire de leur collectivité.

Les poursuites engagées donnent souvent lieu à condamnation dans la mesure où les tribunaux répressifs assimilent les élus locaux à des chefs d'entreprise. Ils leur imposent en conséquence une véritable obligation de résultat pour la prévention des dommages. C'est ainsi que des maires ont été condamnés pour tapage nocturne en raison de nuisances sonores provenant d'une salle polyvalente municipale ou pour pollution des eaux due aux rejets de stations d'épuration communales.

Face à la vive émotion suscitée parmi les élus locaux par les mises en cause pénale de plusieurs d'entre eux pour des faits non intentionnels, la commission des Lois du Sénat, sur la proposition de son Président M. Jacques LARCHE, a créé en son sein un groupe de travail qui a remis ses conclusions le 22 juin dernier (rapport n° 328, 1994-1995).

Les réflexions approfondies menées à cette occasion ont mis en évidence qu'en assimilant les élus locaux à des chefs d'entreprise, les juridictions répressives adoptaient un raisonnement abstrait ne tenant pas

compte des conditions d'exercice du mandat local et notamment des contraintes de celui-ci.

L'élu local ne saurait en effet être assimilé à un chef d'entreprise dans la mesure où :

- il ne maîtrise pas son domaine d'intervention, lequel lui est imposé par les lois et les règlements ;
- il n'a suivi aucune formation particulière ;
- il exerce souvent ses propres activités professionnelles qu'il doit concilier avec l'exercice de son mandat ;
- il ne bénéficie pas d'une rémunération et d'une couverture sociale dans des conditions comparables à celles d'un professionnel.

Le groupe de travail a, par ailleurs, souligné que la crainte d'une augmentation des mises en cause d'élus locaux pour des faits involontaires commis dans l'exercice de leur mission comportait un triple risque pour la démocratie locale :

- le risque d'un déficit de candidatures lié au découragement des élus locaux : ainsi, sans être exclusif, le risque pénal aurait constitué un facteur essentiel de la décision de nombreux maires de ne pas se représenter aux dernières élections municipales ;

- le risque d'une professionnalisation de la fonction d'élu local : les exigences croissantes pesant sur les élus pourraient conduire à réserver en pratique l'accès aux fonctions électives à des techniciens. Une telle situation serait contraire au fondement même de notre tradition démocratique qui veut que tout citoyen puisse briguer un mandat local ;

- le risque d'une paralysie de la gestion locale par le risque pénal : la crainte d'être poursuivis pénalement pourrait à terme inciter les élus à gérer leur collectivité en fonction non plus de l'intérêt général mais du risque pénal. Ainsi, pour ne pas être poursuivis pour blessures involontaires, des maires refuseraient d'organiser des manifestations locales, quand bien même elles correspondraient à une tradition séculaire. Ce serait « *la gestion zéro du risque pénal* ».

Pour autant, le groupe de travail s'est nettement refusé à toute exonération de la responsabilité pénale des élus locaux.

Mais afin d'éviter que le mandat d'un élu local ne devienne le « *mandat de l'impossible* », le groupe de travail, sur la proposition de son

rapporteur, a retenu une solution de nature législative destinée à exiger de la part des juges une prise en considération et une meilleure appréciation des contraintes inhérentes à la gestion locale. Il a, en outre, présenté des recommandations complémentaires destinées à une meilleure prévention des dommages, à une meilleure information des élus locaux et à la recherche de la responsabilité civile, notamment celle de la commune, de préférence à la responsabilité pénale.

La présente proposition de loi a pour objet de donner une traduction concrète à la recommandation de modification législative formulée par le groupe de travail.

Suivant cette proposition, la condamnation pénale d'un élu local pour des faits d'imprudence ou de négligence ne pourrait intervenir qu'après la prise en compte effective des moyens dont il disposait pour empêcher la survenance du dommage. Ainsi, l'élu local pourrait être condamné pénalement pour imprudence ou pour négligence *« s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie »*.

Cette solution ne priverait aucunement la victime de son droit à obtenir réparation de son dommage soit par l'élu (en cas de faute personnelle), soit par la collectivité locale (en cas de faute de service). Elle n'empêcherait en rien la condamnation pénale des collectivités locales dans le cadre du dispositif actuel du code pénal les concernant.

Elle s'appliquerait non seulement aux maires et aux élus municipaux les suppléant mais également aux présidents et vice-présidents de la délégation spéciale, aux présidents des établissements publics de coopération, aux présidents de conseils généraux et aux présidents de conseils régionaux.

Un tel dispositif répond aux exigences de la démocratie locale, qui impliquent l'accès de tous aux responsabilités exécutives, comme à celles de l'équité qui suppose que des situations différentes soient appréciées de manière différente.

Tels sont les motifs de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

I. Il est inséré, après l'article L. 122-15 du code des communes, un article L 122-15-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-15-1.* - Le maire ou un élu municipal le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

II. L'article L. 122-16 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'article L. 122-15-1, sont applicables au président et au vice-président de la délégation spéciale. »

III. Il est inséré, après l'article L. 169-2 du code des communes, un article L 169-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 169-3.* - Les dispositions de l'article L.122-15-1 sont applicables aux présidents des établissements publics de coopération et aux élus les suppléant ».

IV. Il est inséré, après l'article 33 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions un article 33-1 ainsi rédigé :

« *Art. 33-1.* - Le président du conseil général ou un membre du conseil général le suppléant ne peut être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

V. Au quatrième alinéa (c) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, avant la référence : 35, il est inséré la référence : 33-1.