

N° 32

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1995.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur :*

1°) *la proposition de loi de MM. Jacques LARCHÉ, Jean-Paul DELEVOYE, Pierre FAUCHON, André BOHL, Philippe de BOURGOING, Yann GAILLARD, Charles PELLETIER, Michel RUFIN, Lucien LANIER et François BLAIZOT relative à la **responsabilité pénale des élus locaux** pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions,*

2°) *la proposition de loi de M. Claude HURIET relative à la **protection pénale des exécutifs locaux** à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions,*

3°) *la proposition de loi de MM. Hubert HAENEL, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, Éric BOYER, Jacques BRACONNIER, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Auguste CAZALET, Jacques CHAUMONT, Jacques DELONG, Michel DOUBLET, Jean CHAMANT, Désiré DEBAVELAERE, Luc DEJOIE, Charles DESCOURS, Roger FOSSE, Yann GAILLARD, François GERBAUD, Daniel GOULET, Georges GRUILLOT, Emmanuel HAMEL, Jean-Paul HAMMANN, Jean-Paul HUGOT, Roger HUSSON, André JARROT, André JOURDAIN, Jean-François LE GRAND, Maurice LOMBARD, Philippe MARINI, Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Lucien NEUWIRTH, Jean-Pierre SCHOSTECK, Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Roger RIGAUDIÈRE, Jean-Jacques ROBERT, Michel RUFIN et Alain VASSELLE visant à étendre aux **districts** les règles applicables à la **responsabilité** des syndicats de communes pour les **accidents** survenus aux membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du code des communes,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

---

Voir les numéros :

Sénat : 406, 255 et 361 (1994-1995).

---



---

*La commission est composée de :* MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, *vice-présidents* ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
PROPOSITION DE LOI RELATIVE A LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX POUR DES FAITS D'IMPRUDENCE OU DE NÉGLIGENCE COMMIS DANS L'EXERCICE DES FONCTIONS.....	19
TABLEAU COMPARATIF.....	21
ANNEXES.....	27
<b>Proposition de loi n° 255 (1994-1995) présentée par M. Claude Huriet relative à la     protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice     de leurs fonctions</b> .....	29
<b>Proposition de loi n° 361 (1994-1995) présentée par M. Hubert Haenel et plusieurs     de ses collègues, visant à étendre aux districts les règles applicables à la     responsabilité des syndicats de commune pour les accidents survenus aux     membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du     code des communes</b> .....	31
<b>Compte-rendu de la réunion de commission du mercredi 18 octobre 1995     consacrée à l'examen du rapport</b> .....	33

## CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 18 octobre sous la présidence de M. Germain Authié, la commission des Lois a adopté, sur le rapport de M. Pierre Fauchon la proposition de loi relative à la **responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudance ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions**, présentée par MM. Jacques Larché, président de la commission des Lois, Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France et Pierre Fauchon, rapporteur du groupe de travail de la commission des Lois. Cette proposition de loi est également cosignée par MM. François Blaizot, André Bohl, Philippe de Bourgoing, Yann Gaillard, Lucien Lanier et Michel Rufin.

Suivant cette proposition, la condamnation pénale d'un élu local pour des faits d'imprudance ou de négligence ne pourrait intervenir **qu'après la prise en compte effective des circonstances concrètes dans lesquelles le dommage s'est produit**. 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* ».

La proposition de loi traduit la recommandation de modification législative formulée par le groupe de travail qui, constitué au sein de la commission des Lois du Sénat à l'initiative de son président M. Jacques Larché, avait rendu publiques ses conclusions le 21 juin dernier. Elle répond à l'attente très forte des élus locaux qui s'inquiètent d'une dérive conduisant à recourir de manière systématique au procès pénal pour toutes sortes de litiges relatifs à la gestion locale.

Ce groupe de travail, présidé par M. Jean-Paul Delevoye et dont le rapporteur était M. Pierre Fauchon, avait fait suite à des condamnations pénales récentes d'élus locaux pour des faits non-intentionnels qui ont soulevé des interrogations essentielles pour le fonctionnement de la démocratie locale :

- un maire doit-il être tenu pour personnellement responsable et donc condamné pénalement pour des pollutions causées par une station d'épuration communale alors même que la commune soit ne disposait pas des

moyens nécessaires pour effectuer les travaux d'épuration soit avait mis en oeuvre tous les moyens à sa disposition ?

- des accidents survenus à l'occasion de fêtes locales répondant à des traditions séculaires -telles que les courses de taureaux- justifient-ils la condamnation automatique pénale du maire de la commune où ces fêtes se déroulent ?

- plus généralement, tout accident survenu sur le territoire d'une commune -un défaut présenté par un lampadaire, une plaque d'égout mal installée, des nuisances sonores- doit-il conduire systématiquement à condamner pénalement l'exécutif local ?

- la sanction pénale personnelle de l'élu ne devrait-elle pas, au contraire, demeurer exceptionnelle et être réservée aux cas les plus graves, c'est-à-dire à ceux où le préjudice résulte d'une véritable faute personnelle et non d'une simple insuffisance de moyens, voire de l'ignorance d'un règlement complexe étant entendu que la commune, personne morale, demeurerait pénalement responsable dans les conditions prévues par le nouveau code pénal.

Le groupe de travail avait mis en évidence le fait que l'assimilation des élus locaux à des chefs d'entreprise amenait les juridictions répressives à adopter un raisonnement abstrait, qui ne tenait aucun compte des modalités concrètes d'exercice du mandat local et en particulier des contraintes auxquelles les élus locaux ont à faire face.

Le groupe de travail avait par ailleurs souligné que la généralisation de la mise 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 né d'un découragement des élus locaux, le risque d'une professionnalisation de la fonction d'élu local, le risque d'une paralysie de la gestion locale par le risque pénal.

Pour autant, il avait exclu toute démarche susceptible de créer une sorte d'immunité voire d'impunité au profit d'une catégorie de citoyens. Il avait de même refusé de créer un délit d'imprudence ou de négligence propre aux élus locaux.

Il avait retenu l'idée selon laquelle l'appréciation de la négligence ou de l'imprudence, s'agissant d'un élu local, ne pouvait faire abstraction des conditions dans lesquelles celui-ci exerce sa mission. Elle doit tenir compte des contraintes, notamment financières et techniques, auxquelles l'élu local doit faire face. Elle doit également intégrer les exigences de la démocratie qui veut que tout citoyen puisse accéder aux fonctions électives.

La proposition de loi permet donc la prise en considération par les tribunaux des contraintes inhérentes à la gestion locale lorsqu'ils auront à apprécier la responsabilité pénale des élus locaux pour imprudence ou négligence.

Le nouveau texte s'appliquerait aux maires et aux élus municipaux les suppléant, aux présidents et vice-présidents de la délégation spéciale, aux présidents des établissements publics de coopération ainsi qu'aux présidents des conseils généraux et régionaux.

L'examen de cette proposition de loi a donné lieu, au sein de la commission des Lois, à un débat approfondi auquel ont participé Mme Nicole Borvo ainsi que MM. Christian Bonnet, Jean-Marie Girault, Robert Badinter, Maurice Ulrich, Jean-Paul Delevoye, Charles Jolibois, Guy Allouche, Michel Rufin, François Blaizot, Patrice Gelard, Lucien Lanier et Michel Dreyfus-Schmidt.

Certains commissaires ont évoqué la possibilité d'étendre la solution proposée à d'autres catégories de personnes que les élus locaux et notamment aux fonctionnaires d'autorité et aux présidents d'association.

L'idée a également été émise de substituer à cette solution un aménagement de la procédure en exigeant par exemple la saisine du juge administratif préalablement à l'engagement des poursuites pénales.

A l'issue de ce débat, la commission des Lois a adopté le texte de la proposition de loi qui lui était soumis par son rapporteur.

Le Sénat examinera cette proposition de loi le **26 octobre prochain à 15 heures** lors de la séance qui -conformément à la récente réforme constitutionnelle- est désormais réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.



Mesdames, Messieurs,

Faut-il le rappeler ? Les communes sont les cellules de base de la démocratie. Leur liberté en fait non seulement l'école mais la condition de la liberté. La vitalité des relations humaines qui s'y nouent permet de voir en elles les plus authentiques communautés.

Les communes cependant ne sont pas des entités administratives abstraites et irresponsables. Elles s'incarnent dans des hommes et des femmes accessibles à tous et qui ont su heureusement préserver des manières modestes et conviviales.

La liberté exige que ces hommes et ces femmes soient élus sur le seul critère de la confiance qu'ils inspirent.

Cette confiance leur impose d'être exemplaires.

On ne saurait pour autant exiger d'eux qu'ils soient infailibles.

Cependant, la loi comme l'opinion ne cesse d'accroître leurs responsabilités.

Il arrive dès lors, et de plus en plus souvent, qu'ils se trouvent placés dans des situations où, sans que leur moralité soit en aucune façon concernée, leur action ou leur inaction les rend passibles de la loi pénale parce qu'ils n'ont pas su ou pas pu empêcher la survenance d'un dommage matériel ou humain.

Ils tombent alors, et le plus souvent sans même en avoir conscience, sous le coup de la délinquance, soit au titre du droit commun de la responsabilité pour imprudence ou négligence, soit au titre des obligations, assorties de sanctions pénales que la loi impose aux communes. Il peut s'agir, par exemple, dans le premier cas, d'un accident de travail survenu à un

employé communal ou d'un accident ordinaire survenu dans un lieu public, dans le second, d'une atteinte à l'environnement et le seul fait, par exemple, de n'avoir pas empêché des actions de nature à nuire à la valeur alimentaire du poisson constitue un délit.

Quelques exemples concrets auront le double mérite d'illustrer le présent propos et de montrer qu'il est urgent d'agir.

Exemple 1 : le 17 mai 1994, le tribunal correctionnel de Chaumont condamne pénalement un maire pour pollution à la suite du rejet par le réseau communal de purin pourtant déversé principalement par des agriculteurs. Le tribunal se fonde sur le fait que « *en vertu de ses pouvoirs propres de police* », le maire pouvait « *réglementer ou interdire l'écoulement du purin* ». Dès lors, il n'y avait même pas lieu pour la juridiction de tenir compte du manque de moyens financiers de la commune pour effectuer les travaux d'épuration nécessaires.

Exemple 2 : plus récemment, en Provence, à la suite d'accidents survenus lors d'une manifestation taurine, correspondant à une tradition locale séculaire observée chaque année, des maires sont mis en examen « *pour avoir (...) causé par imprudence, négligence et manquement à une obligation de sécurité, la mort* » de deux personnes.

Exemple 3 : auparavant, en Ille-et-Vilaine, un maire avait été personnellement condamné pour tapage nocturne en raison des nuisances sonores provenant d'une salle polyvalente municipale.

Dans de tels cas, la responsabilité de la collectivité en tant que collectivité, c'est-à-dire personne morale, n'est pas surprenante. Cependant, c'est l'élu investi de la responsabilité, c'est-à-dire le plus souvent le maire, qui fait l'objet des poursuites non seulement en sa qualité de représentant de la collectivité, mais aussi à titre personnel. Ainsi, peut-il être conduit, et le fait est de moins en moins rare, sur « *le banc de la correctionnelle* » pour des faits qui ne font apparaître aucune intention coupable, ni même aucune « *indélicatesse* » mais exclusivement l'imprudence ou la négligence que la survenance du dommage suffit à faire présumer.

Constitué à l'initiative du Président Larché, et présidé par notre collègue Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des maires de France, un groupe de travail formé de membres de la commission des Lois s'est saisi de ce problème. Il a procédé à de multiples auditions, écoutant tour à tour des élus et des magistrats personnellement concernés, des juristes notamment ceux de la Chancellerie, et des représentants de la fonction publique.

Il a abouti à un rapport dont la commission des Lois a décidé la publication et que le Président de notre Assemblée, M. René Monory, a jugé souhaitable de faire parvenir dans toutes les mairies, à l'attention particulière des nouveaux élus.<sup>(1)</sup>

Les conclusions de ce rapport ont été traduites dans une proposition de loi que la commission des Lois a approuvée. C'est cette proposition de loi qui fait l'objet essentiel du présent débat à l'occasion duquel seront en outre évoquées deux autres propositions relevant du même domaine et présentées l'une par M. Claude Huriet, l'autre par M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues.

\*

\* \* \*

Il faut reconnaître que d'une manière générale, l'existence d'une culpabilité « non intentionnelle » heurte la notion même de délinquance telle qu'on la conçoit dans une société fondée sur le droit, la liberté et la responsabilité personnelle.

Comme le rappelle le nouveau code pénal, il n'y a pas de délit « *sans intention de le commettre* » (art. 121-3, alinéa premier).

Cette règle cependant admet des exceptions. Il a paru nécessaire dans un souci non de moralité mais d'efficacité de qualifier de « délits » des agissements qui ne font pas apparaître une intention coupable mais dont les conséquences sont particulièrement graves -en particulier dans le domaine des accidents de la route ou du travail.

C'est ainsi que le nouveau code pénal dispose à l'alinéa suivant de l'article 121-3 « *toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée de la personne d'autrui* ».

Il doit être entendu que nous ne traitons pas ici de la « mise en danger délibérée », délit très spécifique qui suppose une « intention » sans pour autant nécessiter de dommage effectif.

Lorsqu'il fait application des lois instituant une délinquance non intentionnelle, le juge n'a pas -par définition- à se poser la question de l'intention coupable. Il lui suffit de constater le dommage et la relation de causalité entre ce dommage et l'action ou l'inaction humaine pour déduire de

---

<sup>(1)</sup> « *Démocratie locale et responsabilité* » ; Sénat (1994-1995) n° 328

ce double constat la caractérisation du délit ou de la contravention, les crimes, eux, nécessitant toujours l'intention coupable.

Lorsqu'une règle de droit positif, loi ou règlement a été violée, -par exemple une disposition du code de la route- la caractérisation est automatique. A défaut, elle se fait, théoriquement du moins, non à partir d'un examen des circonstances concrètes à l'origine du dommage mais d'une manière abstraite, par référence au comportement normal d'un individu type que l'on dénomme traditionnellement « le bon père de famille » c'est-à-dire en fonction du degré de prudence et de diligence que l'on est en droit d'attendre de ce prototype humain évidemment abstrait. C'est ce que l'on appelle l'appréciation « in abstracto ».

De tels automatismes peuvent paraître relever d'une conception quelque peu « barbare » de la justice. Elle s'explique plus qu'elle ne se justifie par la considération des dangers engendrés par les engins mécaniques dans les domaines du travail ou de la circulation automobile qui sont à l'origine du plus grand nombre de cas.

C'est dans cette rigueur que se situe le germe du problème posé par la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudance ou de négligence.

On est sans doute en droit d'attendre de toute personne un degré élevé de prudence ou de diligence lorsqu'elle gère ses propres affaires ou lorsqu'elle se trouve dans une hypothèse de responsabilité professionnelle. La situation est profondément différente si cette personne agit dans le cadre d'un mandat électif. Le particulier gérant ses propres affaires et a fortiori le chef d'entreprise, agissent pour leur propre compte et pour leur propre profit. Ils sont libres de conduire ou non une automobile, de choisir ou non tel processus de fabrication et leur responsabilité ne peut qu'être à la mesure de cette liberté.

L'élu au contraire se voit investi d'une mission d'intérêt général, d'une responsabilité multiforme et dont le champ ne cesse de s'étendre au fur et à mesure que le système économique et juridique se développe :

- la rivière est-elle polluée, c'est de sa faute puisqu'il doit garantir la pureté de l'environnement ;

- un particulier est-il blessé dans une fête communale, c'est de sa faute puisque son pouvoir de police est supposé lui permettre de prévenir tous les risques ;

- un employé communal est-il victime d'un accident de travail, c'est de sa faute puisqu'il n'a pas pris toutes les précautions prescrites aux chefs d'entreprise ;

- le mauvais état d'un équipement public a-t-il contribué à causer un dommage, c'est de sa faute car il doit veiller au parfait entretien de tels équipements.

La responsabilité pénale de l'élu sera donc fréquemment sinon systématiquement mise en cause ; elle le sera d'autant plus aisément que la victime ou des associations investies d'un pouvoir sectoriel de mettre en oeuvre l'action publique jugeront opportun, pour des raisons très diverses, d'engager une telle action. Dès lors, le risque couru par l'élu sera-t-il très grand. D'autant plus grand que la jurisprudence, faute d'indication légale spécifique, aura tendance à l'assimiler non à un simple particulier mais à un chef d'entreprise, c'est-à-dire au niveau maximum des exigences de prudence et de diligence.

Qui ne voit cependant que sa situation est toute différente puisque l'élu, dans un système démocratique, est commis par ses concitoyens à l'exécution de tâches dont la définition ne dépend pas de lui, pour lesquelles il n'a reçu aucune formation particulière et qui ne font pas l'objet d'une rémunération.

L'équité aussi bien que la démocratie ne souffrent-elles pas lorsque la responsabilité de cet élu, pour de tels faits, est appréciée sans tenir aucun compte des conditions spécifiques de son action ?

L'équité, parce qu'il n'est pas juste de traiter de la même manière celui qui agit de son initiative et pour son profit et celui qui agit dans le cadre d'une mission de confiance non rémunérée.

La *démocratie*, parce qu'on porterait atteinte à la liberté de choix des administrés, si on laissait se développer une situation dans laquelle seul des spécialistes qualifiés pourraient être investis des responsabilités électives.

Telles ont été les réflexions du groupe de travail qui n'a pas voulu s'en tenir à une réaction spontanée de sympathie pour des élus qui paraissent victime non de rigueur mais plutôt d'incompréhension. Il a cherché, à la lumière des explications données par des magistrats ayant eu à connaître de telles affaires, à comprendre les mécanismes juridiques qui sont à l'origine de cette incompréhension. C'est dans un aménagement de ces mécanismes qu'il a cherché une réponse qui ne relève pas d'un parti pris d'indulgence, au demeurant justifiable, mais d'une obligation de compréhension.

\*

\*        \*

Différentes solutions imaginables ont été successivement envisagées, examinées et en définitive écartées pour des raisons exposées en détail dans le rapport.

Je me bornerai ici à indiquer ce qui fut l'essentiel de nos raisons.

Il nous a semblé tout d'abord qu'il serait vain et impraticable de tenter de passer en revue pour les amender tous les textes porteurs d'une responsabilité spéciale ou générale susceptible de donner lieu à des poursuites à l'encontre d'élus pour des actions ou des abstentions relevant de l'imprudence ou de la négligence. Le seul énoncé d'un tel programme suffit à montrer son caractère irréalisable.

En l'état actuel de la conscience publique et du développement de l'état de droit, il n'a pas paru possible d'en revenir à une autorisation quelconque (Ministère public, Cour de Cassation, juridiction administrative), préalable à la mise en oeuvre de la responsabilité pénale des élus. C'était cependant l'idée soutenue non sans raisons par nos collègues MM. Maurice Ulrich et Charles Jolibois.

Bien que l'idée soit intéressante, on n'irait pas au fond du problème si l'on se limitait -comme certains l'ont suggéré en particulier notre collègue Claude Huriet- à prévoir l'intervention, aux côtés de l'élu poursuivi, d'un porte parole de la collectivité concernée qui viendrait expliquer et justifier sa conduite et jouerait aussi, en quelque sorte, un rôle de « paratonnerre ».

S'attaquer au fond du problème aurait pu être d'ériger en principe l'idée selon laquelle, en cas de négligence et d'imprudence, c'est la collectivité qui est responsable, non seulement civilement mais aussi pénalement (ce que permet le Nouveau Code) dans tous les cas qui ne feraient pas apparaître une faute particulièrement caractérisée de l'élu. Cette caractérisation consisterait dans l'exigence d'une faute lourde, inexcusable, certains faisant ici référence à la notion de faute détachable élaborée de longue date par la jurisprudence dans le domaine de la responsabilité civile.

Disons immédiatement que le concept de faute « détachable » ne nous a pas paru utilisable. Outre la confusion ainsi introduite dans un système jurisprudentiel stabilisé -non sans peine- depuis l'arrêt Thépez du Tribunal des conflits en 1935, l'analyse montre que le caractère détachable ou non d'une faute relève de considérations factuelles puisées dans le fonctionnement du service concerné non dans l'appréciation du degré de gravité de la faute considérée, moins encore dans le caractère pénal ou non de cette faute.

Nul ne doute plus qu'une faute de service -donc non détachable- puisse constituer un délit.

Limiter la responsabilité pénale de l' élu aux imprudences et négligences lourdes, voire inexcusables, correspond par contre assez bien à une distinction dictée par le bon sens et l'esprit d'équité. On comprend dès lors que cette limitation ait été proposée en particulier par notre collègue Claude Huriet. Si le groupe de travail n'a pas cru pouvoir la retenir, c'est qu'elle lui a semblé juridiquement problématique et politiquement grave d'un risque d'incompréhension.

Chacun sentira la réalité de ce risque dans un contexte d'extrême sensibilité de nos concitoyens. Juridiquement, il convient d'observer que la notion de faute lourde n'a pas de signification normative en droit pénal. La négligence et l'imprudence, par définition ne sont pas des fautes lourdes et on risquerait de créer une distorsion critiquable, en tout cas, peu compréhensible pour le public, si l'on posait en principe que l'imprudence ou la négligence sont toujours condamnables chez un particulier, mais ne le sont chez un élu qu'à la condition d'être graves ou inexcusables.

Signalons enfin le risque d'interférence entre la faute inexcusable et la mise en danger délibérée puisque, dans les domaines où elle est reçue, la faute inexcusable suppose la conscience d'un danger et la volonté délibérée de le faire courir.

Il reste que cette idée de l'exigence d'une certaine forme de gravité de l'imprudence ou de la négligence est en elle-même adéquate si l'on admet notre analyse sur la situation spécifique des élus. C'est précisément cette analyse qui nous a conduit à mettre en question le caractère abstrait de l'appréciation de la délinquance non intentionnelle et à souhaiter que, dans le cas particulier des élus, une prise en considération des conditions concrètes dans lesquelles ils exercent leurs responsabilités soit obligatoirement substituée à l'appréciation « *in abstracto* » qui caractérise en général la jurisprudence dans ce domaine, ainsi que nous l'avons rappelé.

Avançant dans cette voie, nous n'avons fait que ranimer la réflexion et les conclusions de notre Assemblée lorsque, en 1979, sur la proposition de notre très regretté collègue Lionel de Tinguy, elle a adopté une disposition malheureusement demeurée sans suite qui prévoyait : « *Les maires et les élus municipaux les suppléant ne peuvent être condamnés pénalement, pour un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, que s'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont ils disposaient et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie* ». C'est la solution proposée par le groupe de travail et adoptée par votre commission des Lois. Elle consisterait à insérer dans le code des communes un article ainsi rédigé :

*« 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 ».* Des dispositions complémentaires étendraient ce régime à l'ensemble des exécutifs élus des collectivités locales.

Il ne nous échappe pas que pour un non professionnel, cette disposition peut paraître quelque peu modeste.

Outre les raisons qui militent en faveur d'une certaine modestie dans ce domaine, nous avons la conviction que, dans la pratique, cette disposition sera opérationnelle.

Elle permettra en effet au juge de rejeter toute assimilation sommaire entre un maire et un chef d'entreprise. Elle rendra nécessaire un examen des conditions réelles d'actions de l'élu, des moyens dont il dispose, ceux de sa commune mais aussi les siens propres et des difficultés qu'il rencontre. Cet examen obligera la partie poursuivante à fournir une argumentation qui aille au-delà du simple constat du dommage et du lien de causalité.

Elle obligera le juge à motiver sa décision d'une manière plus concrète et plus circonstanciée, motivation dont la cohérence pourra être soumise au contrôle de la Cour de Cassation. Elle devrait mettre fin, du moins dans les prétoires, à la situation de bouc-émissaire dont se plaignent non sans raisons de nombreux maires.

Nous nous sommes naturellement interrogés sur le caractère constitutionnel d'un tel dispositif, compte tenu en particulier du principe d'égalité devant la loi pénale.

A ceux qui en douteraient, nous croyons pouvoir répondre par une observation et deux citations.

Observons tout d'abord que le texte proposé ne se heurte pas à une disposition non plus qu'à un principe de caractère constitutionnel puisqu'il ne concerne que la jurisprudence, laquelle est d'ailleurs en elle-même multiforme et évolutive.

Sur la question de l'égalité devant la loi, on ne peut mieux faire que citer la jurisprudence du Conseil constitutionnel lui-même qui, dans une décision du 7 novembre 1989, a posé les principes applicables : *« considérant que le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente ; que, toutefois, pour des infractions identiques la loi pénale ne*

*saurait, dans l'édition des crimes ou des délits, ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par là même porter atteinte au principe d'égalité » (décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989 sur la loi relative à l'immunité parlementaire).*

Dans un langage plus direct, notre collègue Lionel de Tinguy exprimait, dès 1979, la même opinion en déclarant à cette tribune : « *en définissant à part les droits et obligations des élus, on ne crée pas à leur profit un privilège contraire à l'égalité devant la justice (...). On rétablit en réalité cette égalité qui n'est pas l'uniformité à tel point qu'elle en est presque l'inverse. Il faut admettre à tout le moins que, lorsque les situations sont différentes, la justice n'est égale que si elle tient compte des différences ».*

\*

\* \* \*

L'adoption de ce dispositif par votre commission des Lois à une très large majorité n'a pas été sans donner lieu à un long débat au cours duquel plusieurs de nos collègues se sont interrogés :

1° sur le principe même de l'institution d'un régime particulier aux élus, qui a suscité les réserves de votre collègue Jean-Marie Girault ;

2° sur la solution proposée qui n'avait pas la préférence de MM. Maurice Ulrich et Charles Jolibois ;

3° mais aussi sur le domaine d'application, M. Christian Bonnet souhaitant inclure les fonctionnaires d'autorité et M. Michel Dreyfus-Schmidt suggérant, s'il devait être retenu, de généraliser ce régime à toutes les hypothèses d'imprudence ou de négligence.

Enfin diverses améliorations rédactionnelles ont été suggérées par M. Robert Badinter.

L'intérêt de ces réserves ou de ces réflexions ne nous a pas échappé, mais la commission n'a pas voulu s'y arrêter parce qu'elle a souhaité d'abord assumer ses propres responsabilités et inviter le Sénat à assumer celles du législateur face à un problème réel actuel concernant un nombre grandissant de maires et portant en germe une menace pour la réalité et la vitalité de la démocratie locale. C'est-à-dire dans un domaine où les responsabilités du Sénat sont grandes et particulières.

Nous n'avons à aucun moment ignoré que des problèmes du même type pouvaient concerner les préfets et bien d'autres responsables, en particulier ceux des associations. Il nous a semblé cependant et de l'avis même de ceux des membres de la commission qui ont assumé des fonctions préfectorales au plus haut niveau qu'il convenait de distinguer des situations différentes non plus que d'anticiper sur la démarche propre que le Gouvernement confie à un groupe de travail du Conseil d'Etat.

La suite de la procédure législative permettra soit au Gouvernement, soit aux assemblées d'élargir le débat et, s'il y a lieu, les mesures envisagées.

Indépendamment de ses conclusions législatives, les réflexions du groupe de travail l'ont conduit à formuler des recommandations qui figurent au rapport. Elles tendent tout d'abord à renforcer la prévention des dommages, en particulier par une meilleure définition du rôle des différents acteurs de la vie publique locale. Elles visent également à assurer une meilleure information des élus locaux par leur sensibilisation au risque pénal, par la codification et la simplification des textes et par une amélioration du rôle des services du contrôle de légalité. Enfin, ces recommandations complémentaires tendent à prévenir le recours au procès pénal, notamment en valorisant la voie civile comme moyen d'obtenir réparation.

\*

\* \*

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le présent rapport concerne également deux autres propositions de loi présentées, l'une par M. Claude Huriet et l'autre M. Hubert Haenel et plusieurs de nos collègues.

La première (n° 255, 1994-1995), relative à la protection pénale des élus locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, est satisfaite par l'adoption de la proposition de loi reprenant les conclusions du groupe de travail.

Quant à la seconde (n° 361, 1994-1995), elle vise à étendre aux districts les règles actuellement prévues par l'article L 163-9 du code des communes qui prévoit la responsabilité des syndicats de communes pour les accidents survenus aux membres du comité et au président de celui-ci.

Le régime de responsabilité est fixé par référence aux articles L 121-25 et L 122-17 du code des communes.

En vertu de ces articles, les communes sont responsables :

- d'une part, des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux, lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial ;

- d'autre part, des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions.

On soulignera que ce régime de responsabilité s'applique également aux communautés de communes (article L 167-5 du code des communes).

Dans ces conditions, l'extension des mêmes règles aux districts paraît justifiée. C'est pourquoi, votre commission des Lois vous propose de retenir, dans son texte même, la proposition de loi n° 361.

\*

\*        \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de loi dont les conclusions figurent ci-après.



**PROPOSITION DE LOI**

**RELATIVE A LA RESPONSABILITÉ PÉNALE  
DES ÉLUS LOCAUX POUR DES FAITS D'IMPRUDENCE  
OU DE NÉGLIGENCE COMMIS DANS L'EXERCICE  
DES FONCTIONS**

Article premier

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.

## Article 2

L'article L. 164-5 du code des communes est complété, *in fine*, par un alinéa ainsi rédigé :

« Les districts sont responsables, dans les conditions prévues par les articles L. 121-25 et L. 122-17 pour les conseillers municipaux et les maires, des accidents survenus aux membres du conseil et à leur président. »

## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de loi n° 406 (1994-1995)	Conclusions de la Commission
<p>Code des communes</p>	<p>Proposition de loi présentée par MM. Jacques Larché, Jean-Paul Delevoye, Pierre Fauchon, André Bohl, Philippe de Bourgoing, Yann Gaillard, Michel Rufin, Lucien Lanier et François Blaizot relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi sans modification.</p>
<p>Art. L. 122-15 - Les maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel pour un temps qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret en conseil des ministres.</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être motivés. Le recours contentieux exercé contre eux est dispensé du ministère d'avocat.</p>	<p>I. Il est inséré, après l'article L. 122-15 du code des communes, un article L 122-15-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoints pendant une année à dater du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.</p>	<p>« 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</p>	

Texte de référence	Texte de la proposition de loi n° 406 (1994-1995)	Conclusions de la Commission
<p><i>Art. L. 122-16</i> - Au cas prévu et réglé par l'article L. 121-5, le président et, à son défaut, le vice-président de la délégation spéciale, remplit les fonctions de maire. Ses pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil.</p>	<p>confie ».</p> <p>II. L'article L. 122-16 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les dispositions de l'article L. 122-15-1 sont applicables au président et au vice-président de la délégation spéciale. »</p>	
<p><i>Art. L. 169-2</i> - Les agents salariés d'un établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.</p>	<p>III. Il est inséré, après l'article L. 169-2 du code des communes, un article L 169-3 ainsi rédigé :</p> <p>«<i>Art. L. 169-3.</i> - Les dispositions de l'article L.122-15-1 sont applicables aux présidents des établissements publics de coopération et aux élus les suppléant ».</p>	
<p><b>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions</b></p> <p><i>Art. 33</i> - En cas de vacance du siège de président pour quelque cause que ce soit, les fonctions de président sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller général désigné par le conseil. Il est procédé au renouvellement de la commission permanente, dans le délai d'un mois, selon les modalités prévues à l'article 38.</p>		

Texte de référence	Texte de la proposition de loi n° 406 (1994-1995)	Conclusions de la Commission
<p>Toutefois, avant ce renouvellement, il est procédé aux élections qui peuvent être nécessaires pour compléter le conseil général. Si, après les élections complémentaires, de nouvelles vacances se produisent, le conseil général procède néanmoins à l'élection de la commission permanente.</p>	<p>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 :</p>	
<p>En cas de démission du président et de tous les vice-présidents, le conseil général est convoqué par le doyen d'âge, soit pour procéder à la désignation du conseiller général prévu à l'alinéa 1er, soit pour procéder au renouvellement de la commission permanente.</p>	<p>« 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 ».</p>	
<p><b>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions</b></p>		
<p>Art. 11 - Sont applicables au conseil régional et au président du conseil régional :</p>		
<p>a) Les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 36 bis, 54 et le second alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.</p>		
<p>b) L'article 15 de la loi du 10 août 1871 précitée.</p>		
<p>c) L'article 24, à l'exception du deuxième alinéa et de l'avant-</p>		

Texte de référence	Texte de la proposition de loi n° 406 (1994-1995)	Conclusions de la Commission
<p>dernier alinéa, l'article 25, à l'exception de la dernière phrase du dernier alinéa, l'article 31, l'article 33, à l'exception du second alinéa, les articles 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43 et 44 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.</p>	<p>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.</p>	
<p>Pour l'application des articles 35 et 43 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, le conseil régional se réunit de plein droit le premier vendredi qui suit son élection ; l'article 38 de la même loi est applicable après chaque renouvellement du conseil régional et son président et sa commission permanente sont élus pour une durée de six ans.</p>		
<p><b>Code des communes</b></p>		
<p><i>Art. L. 164-5.</i> - Le district est administré par un conseil composé de délégués des communes et par un bureau.</p>		
<p>Le nombre des membres du conseil est fixé par la décision institutive.</p>		
<p>Les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 163-5 et des articles L. 163-6 à L. 163-8 sont applicables à la désignation des membres du conseil du district et à la durée de leurs pouvoirs.</p>		
<p>Le bureau comprend un président et des vice-présidents élus par le conseil dans les conditions prévues aux articles L. 122-4 et L. 122-8.</p>		
<p><i>Art. L. 121-25.</i> - Les communes sont responsables des dommages subis par les conseillers municipaux et les délégués spéciaux, lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances</p>		<p><i>Art. 2.</i></p> <p><i>L'article L. 164-5 du code des communes est complété, in fine, par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Les districts sont responsables dans les conditions prévues par les articles L. 121-25 et L.122-17 pour les conseillers municipaux et les maires des accidents survenus aux membres du conseil et à leur président ».</i></p>

Texte de référence	Texte de la proposition de loi n° 406 (1994-1995)	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p>des conseils municipaux ou de réunions de commissions dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.</p> <p><i>Art. L. 122-17.</i> - Les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale dans l'exercice de leurs fonctions.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>



## ANNEXES

### I. Propositions de loi

- n° 255 (1994-1995) présentée par M. Claude Huriet, relative à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

- n° 361 (1994-1995) présentée par M. Hubert Haenel et plusieurs de ses collègues, *visant à étendre aux districts* les règles applicables à la responsabilité des syndicats de commune pour les accidents survenus aux membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du code des communes.

### II. **Compte-rendu de la réunion de commission du mercredi 18 octobre 1995 consacrée à l'examen du rapport**



## Proposition de loi n° 255 (1994-1995)

présentée par M. Claude Huriet

### relative à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions

#### Article premier.

Il est inséré, dans le code pénal, un article L. 122-9 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. L. 122-9. – Lorsqu'il est fait grief à un maire, un président d'établissement public de coopération intercommunale, un président de conseil général ou régional, ou à l' élu local les suppléant, de n'avoir pas utilisé ou d'avoir utilisé à tort leurs pouvoirs de police administrative, l' élu intéressé ne pourra être déclaré pénalement responsable que dans l'hypothèse où il aura soit mis délibérément en danger une ou plusieurs personnes, ou porté une atteinte grave par négligence flagrante à la sécurité ou à la santé publiques, ou refusé sciemment d'agir ou faire cesser un danger pour les biens ou les personnes ; soit été complice de l'auteur de l'acte principal. »

#### Art. 2.

L'article 339 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur est complété, *in fine*, par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la responsabilité d'un maire, d'un président d'établissement public de coopération intercommunale, d'un président de conseil général ou régional ou d'un élu local les suppléant, agissant dans l'exercice de leurs fonctions, n'est pas dissociable de la responsabilité de la personne morale publique dont ils sont le mandataire, seule cette personne morale publique pourra être condamnée pénalement pour les infractions visées au premier alinéa du présent article. »

#### Art. 3.

Il est rétabli, dans le code de procédure pénale, un article 679 ainsi rédigé :

« Art. 679. – Lorsqu'un maire, un président d'établissement public de coopération intercommunale, un président de conseil général ou régional, ou l' élu local les suppléant, est poursuivi pour une contravention, un délit ou un crime commis à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et à raison de celles-ci, une association représentative nationale, régionale ou départementale d'élus locaux peut demander à être entendue à titre de témoin sur les aspects pratiques, administratifs, déontologiques et moraux des fonctions d' élu local.

« Il est fait droit à cette demande. »



**Proposition de loi n° 361 (1994-1995)**  
présentée par M. Hubert Haenel  
et plusieurs de ses collègues,

**visant à étendre aux districts les règles applicables à la responsabilité des  
syndicats de commune pour les accidents survenus aux membres de leur  
comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5  
du code des communes**

**Article unique.**

L'article L. 164-5 du code des communes est complété, *in fine*,  
par un alinéa ainsi rédigé :

« Les districts sont responsables, dans les conditions prévues par  
les articles L. 121-25 et L. 122-17 pour les conseillers municipaux et  
les maires, des accidents survenus aux membres du conseil et à leur  
président. »



## **Compte-rendu de la réunion de commission du mercredi 18 octobre 1995 consacrée à l'examen du rapport**

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a tout d'abord indiqué que la **proposition de loi n° 406** ( 1994-1995) reprenait la solution retenue par le groupe de travail sur la responsabilité pénale des élus locaux, constitué au sein de la commission à l'initiative du président Jacques Larché et présidé par M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France.

Il a rappelé que la constitution de ce groupe de travail avait été décidée à la suite d'amendements déposés par M. Jean-Paul Delevoye lors de la discussion, en décembre 1994, de la proposition de loi relative au financement de la vie politique, afin de répondre à l'inquiétude ressentie par les élus locaux du fait de la multiplication des poursuites et des condamnations pénales les concernant.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ajouté que le groupe de travail avait procédé à de nombreuses auditions, en particulier d'élus, de magistrats et de représentants du corps préfectoral.

Il a indiqué que le Conseil d'Etat avait, sur la demande de M. Edouard Balladur, constitué un groupe de travail, présidé par M. Jacques Fournier, sur la responsabilité des décideurs publics, dont les conclusions devraient être rendues avant la fin de l'année.

Il a justifié l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat par la nécessité de répondre à une forte attente des élus locaux exprimée en particulier dans les départements soumis au renouvellement sénatorial de septembre dernier.

Le rapporteur a précisé que ce texte se limitait à la délinquance non-intentionnelle, liées à des faits d'imprudence ou de négligence.

Il a ensuite évoqué certaines affaires ayant donné lieu à des poursuites pénales d'élus locaux, citant en exemple la mise en examen de certains pour homicide involontaire en raison d'accidents survenus lors de l'organisation de fêtes locales et la condamnation de maires pour des dommages liés à un mauvais fonctionnement d'un équipement municipal, tels qu'une station d'épuration ou un lampadaire.

Il a considéré que le problème de la responsabilité pénale des élus locaux tenait à leur assimilation à des chefs d'entreprise par les tribunaux, ce qui avait pour conséquence d'exiger d'eux une véritable obligation de résultat en termes de prévention des dommages.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé qu'une telle assimilation méconnaissait la nature réelle des conditions d'exercice d'un mandat local, l'élu n'étant pas un professionnel et n'agissant pas pour son propre compte mais étant au contraire investi, parfois sans l'avoir demandé, d'une mission d'intérêt général, pour laquelle il n'avait pas suivi de formation particulière et ne percevait pas de véritable rémunération, alors que les textes législatifs et réglementaires ne cessaient d'étendre les obligations pesant sur lui.

Il a ensuite résumé les différentes solutions envisagées puis écartées par le groupe de travail de la commission pour remédier à cette situation.

Le rétablissement de règles particulières de procédure, supprimées par la loi du 4 janvier 1993, lui a paru constituer une solution difficile à justifier à une époque où la tendance

du législateur consistait plutôt à aligner sur le droit commun le régime procédural des affaires impliquant des élus.

De même, la possibilité pour la collectivité locale de désigner pour la défense de l'élu poursuivi un avocat aux fins d'expliquer au juge le fonctionnement de l'administration, prévue notamment par la proposition de loi de M. Claude Huriet, lui a semblé ne pas résoudre le problème de fond. Au demeurant, le rapporteur a fait observer que rien n'interdisait à la collectivité, en l'état actuel du droit, de procéder à une telle désignation.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, s'est déclaré opposé à l'introduction dans le droit pénal de la notion de faute détachable comme en droit administratif, une telle solution ayant notamment pour conséquence d'empêcher toute condamnation pénale pour des faits en relation avec le service alors que ces faits pourraient parfois justifier une telle condamnation.

Il n'a pas non plus jugé opportun de transposer au droit pénal la notion de faute lourde ou inexcusable, estimant qu'il serait contestable d'exiger une telle faute pour la condamnation d'un élu alors que, pour des faits identiques, un particulier pourrait être poursuivi sur la base d'une faute légère.

Il a indiqué que le groupe de travail avait en définitive retenu une solution consistant à apprécier « in concreto » le comportement de l'élu au moment des faits, en tenant compte des moyens dont il disposait et des difficultés propres à ses missions. Il a rappelé que la proposition de loi visait à traduire cette solution en précisant qu'un chef d'exécutif local ne pourrait être condamné pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il était établi qu'il n'avait pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. Il a précisé qu'une disposition analogue avait été adoptée au Sénat en 1978, à l'initiative de M. Lionel de Tinguy, dans le cadre d'un projet de loi qui n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Il a qualifié cette solution d'opérationnelle dans la mesure où elle imposerait au juge une motivation circonstanciée sur laquelle la Cour de cassation pourrait exercer son contrôle. Il a fait observer que la charge de la preuve serait en pratique partagée entre l'accusation et la défense, la première devant établir que l'élu n'avait pas accompli toutes diligences normales, la seconde devant invoquer le manque de moyens ou les particulières difficultés de la mission impartie à l'élu local.

*Une telle solution lui est apparue conforme à la Constitution dans la mesure où, d'une part, l'appréciation « in abstracto » de la faute pénale résultait d'une pratique juridictionnelle et non d'un principe constitutionnel et que, d'autre part, le principe d'égalité devant la loi pénale ne s'opposait pas à l'édiction de règles particulières à certaines catégories de personnes dès lors que, comme en l'espèce, ces catégories étaient définies de manière objective.*

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a enfin suggéré de compléter la proposition de loi par un article reprenant la proposition de loi n° 361 (1994-1995) dont le premier signataire était M. Hubert Haenel afin de préciser que le district serait responsable des accidents survenus aux membres du conseil de district et à leur président.

Après avoir marqué la nécessité d'éviter les faux débats, **M. Jean-Paul Delevoye** a tenu à faire observer que le groupe de travail et les signataires de la proposition de loi n'avaient pas ignoré le risque pénal auquel étaient soumises d'autres catégories de personnes que les élus locaux, et en particulier les fonctionnaires ou les présidents d'association.

Il a déploré que les élus locaux soient au coeur d'une dérive comportementale marquée par le recours de plus en plus fréquent aux juridictions répressives, réputées plus rapides et plus sévères que le juge administratif, pour obtenir réparation d'un dommage lié à l'administration locale. Cette dérive lui a paru contenir en germe un risque de paralysie de la gestion locale, les élus hésitant de plus en plus à prendre des initiatives. Il a souligné que cette dérive se situait dans le mouvement qui donnait l'avantage à celui qui assumait le moindre risque.

Il a rappelé que l'idée d'apprécier de manière concrète la faute pénale de l'élu local avait notamment été sollicitée par un magistrat entendu par le groupe de travail.

En conclusion, dans la mesure où la proposition de loi visait à prendre en compte la spécificité des conditions d'exercice d'un mandat électif local, il s'est déclaré réservé sur l'extension de ce texte aux fonctionnaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, s'exprimant à titre personnel, a noté que cette proposition de loi serait soumise au Sénat en application du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, réservant désormais une journée par mois à l'ordre du jour fixé en priorité par chaque Assemblée. Il a souhaité que cette procédure permette l'examen d'autres propositions de loi telles que celle déposée par lui-même et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, autorisant un accès direct à leur dossier des personnes mises en examen.

Il s'est interrogé sur l'utilité d'un texte propre à la responsabilité pénale des élus locaux, estimant que l'augmentation de leurs pouvoirs devait aller de pair avec l'accroissement de leur responsabilité. Il a considéré que les dernières élections municipales n'avaient pas révélé un déficit de candidatures.

Après avoir émis une réserve sur l'insertion de la proposition de loi dans le code des communes plutôt que dans le code pénal, il a estimé que l'appréciation « in concreto », si tant est qu'elle soit retenue, devrait concerner tous les justiciables ; il a ajouté que l'argumentation du rapporteur pouvait tout autant s'appliquer aux responsables d'associations qui sont bénévoles.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, lui a fait observer que près de 40 % des maires sortants ne s'étaient pas représentés aux dernières élections municipales dont certains en raison de leur crainte face à l'extension de leurs responsabilités. Il a précisé que, dans certaines petites communes, aucune candidature n'avait été enregistrée.

Il a par ailleurs estimé que la généralisation de l'appréciation « in concreto » poserait des difficultés dans des cas où la mise hors de cause de l'auteur serait difficile à admettre, en particulier pour les accidents de la route ou du travail.

**M. Christian Bonnet** a tout d'abord mis l'accent sur une exigence d'équité à l'égard des fonctionnaires et la nécessité de retenir une démarche de prudence. A cet égard, il s'est inquiété du nouveau regard porté par le juge pénal sur l'action administrative, se traduisant notamment par la mise en cause de fonctionnaires d'autorité plusieurs décennies après la prise de décision. Il a noté le souci des pouvoirs publics de remédier à cette situation en procédant à de larges réflexions, notamment au sein de la Chancellerie et du Conseil d'Etat. Aussi a-t-il jugé souhaitable, pour des raisons d'équité et de prudence, de ne pas limiter la proposition de loi aux seuls élus locaux.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, lui a fait observer que la situation des élus et celle des fonctionnaires d'autorité n'étaient pas identiques, ces derniers étant notamment rémunérés et disposant d'un minimum de formation.

Il n'a cependant pas exclu que, avant l'adoption définitive par le Parlement de la proposition de loi, celle-ci soit complétée par un amendement ou reprise dans un projet de loi prenant en compte le cas particulier des fonctionnaires.

**M. Charles Jolibois** s'est interrogé sur l'opportunité de créer une catégorie de personnes soumises à un droit pénal particulier et de mettre en place un droit de la responsabilité pénale « à deux vitesses ».

Rappelant les débats relatifs à la création de la Cour de justice de la République compétente pour les ministres, il a indiqué que le Parlement avait préféré, pour éviter les poursuites abusives à l'encontre des membres du Gouvernement, instituer une commission des requêtes, plutôt que de créer un droit pénal particulier.

Tout en reconnaissant la nécessité de remédier à l'actuelle dérive de la responsabilité pénale, il a estimé que la proposition de loi ouvrait une réflexion globale dépassant le seul cas des élus locaux.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, lui a fait observer que le groupe de travail, constitué en janvier 1995, avait déjà mené une réflexion approfondie. Il s'est déclaré personnellement opposé à l'institution d'un mécanisme de « filtrage » des poursuites pénales contre les élus locaux, sur le modèle de ce qui avait été prévu pour les membres du Gouvernement.

Après avoir rappelé son refus de cosigner la proposition de loi, **M. Jean-Marie Girault** a considéré la responsabilité comme inhérente à la fonction de chef d'un exécutif local. Il a donc estimé inopportun, en l'état actuel de l'opinion, de créer un système propre aux élus, le problème de leur responsabilité pénale tenant moins à l'évolution du droit lui-même qu'à un changement dans les comportements, à savoir la tendance croissante à poursuivre des élus devant les juridictions répressives. Il a jugé difficile de remédier à cette évolution des mentalités par une modification des principes du droit pénal.

Il a également émis des doutes sur l'efficacité même de la solution proposée dans la mesure où, en l'état actuel du droit, une personne ne saurait être condamnée pour imprudence ou négligence si elle avait accompli toutes les diligences possibles pour éviter le dommage.

Il a conclu son intervention en réclamant le report de la discussion de la proposition de loi à une prochaine réunion de la commission afin de permettre aux nouveaux membres de celle-ci de réfléchir plus longuement sur le problème.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que l'utilité de la proposition de loi consistait à exiger des juges du fond une motivation concrète tenant compte des spécificités des conditions d'exercice d'un mandat local.

Après avoir apprécié la qualité du rapport de M. Pierre Fauchon, **M. Robert Badinter** a présenté trois observations.

Il a tout d'abord estimé que le texte de la proposition de loi, concernant la responsabilité pénale et non la responsabilité administrative, trouverait mieux sa place au sein du code pénal qu'au sein du code des communes.

Il a ensuite attiré l'attention de la commission sur la rédaction de ce texte laquelle, en disposant qu'un élu local « ne peut être condamné pénalement » que sous certaines conditions, paraît créer une excuse absolutoire au profit des élus de nature à susciter l'émotion de l'opinion.

En dernier lieu, il a considéré comme inutiles les termes « s'il est établi », soulignant que ceux-ci ne figuraient pas dans l'amendement adopté par le Sénat en 1979.

**M. Robert Badinter** a ensuite fait part de son scepticisme sur la portée de la solution proposée, estimant que les juges pourraient toujours se livrer à une interprétation de nature à la priver de toute efficacité, en distinguant entre le « bon » ou le « mauvais » maire.

Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de l'adoption d'une proposition de loi concernant les représentants des collectivités locales par le Sénat dont le rôle constitutionnel était précisément de représenter les collectivités locales.

Il a ajouté que des catégories de personnes autres que les élus étaient soumises à une ample responsabilité pénale, citant en exemple les chefs d'entreprise et les présidents d'association.

Il a conclu son intervention en appelant de ses vœux une étude plus approfondie de la responsabilité pénale attachée aux fonctions d'autorité et a rejoint le souhait de M. Jean-Marie Girault de surseoir à l'examen de la proposition de loi.

Après s'être déclaré ouvert à toute suggestion d'amélioration du texte de la proposition de loi, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé souhaitable d'engager la procédure parlementaire pour apporter une solution à un problème grave pour la démocratie locale.

Il a estimé que l'opinion publique pourrait accepter la solution de la proposition de loi dans la mesure où, d'une part, elle se limitait aux faits d'imprudence ou de négligence et que, d'autre part, les élus locaux se trouvaient dans une situation spécifique.

**M. Maurice Ulrich** a considéré que les élus locaux n'étaient pas touchés par le sentiment de suspicion de l'opinion publique.

Il a expliqué le développement de la mise en cause de la responsabilité pénale des élus locaux par le recours de plus en plus fréquent au juge répressif pour la réparation des dommages mettant en cause une collectivité locale.

Il a précisé que certains particuliers estimaient en définitive plus expédient de saisir la juridiction pénale compte tenu des délais du contentieux administratif.

Il a rappelé que l'élu local n'était pas un chef d'entreprise et, en particulier, ne maîtrisait pas les moyens financiers ou administratifs de la collectivité territoriale. Il s'est en conséquence déclaré partisan d'une modification de la loi pour changer les méthodes d'interprétation du juge.

Il a cependant estimé difficile de changer le mode de raisonnement des juges par l'exigence d'une appréciation in concreto de la faute pénale.

Il a évoqué la possibilité de subordonner les poursuites pénales contre un élu pour des faits d'imprudence ou de négligence à une décision de la juridiction administrative. Il a précisé qu'un dispositif analogue existait déjà pour les poursuites engagées par un contribuable contre l'élu en cas de défaillance de la collectivité locale.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, lui a objecté que cette solution, inspirée du filtrage prévu pour les ministres, inverserait un principe fondamental du droit français selon lequel le civil tient le criminel en l'état, et serait par ailleurs difficile à expliquer à l'opinion publique.

**M. Jean-Paul Delevoye** a souscrit à la nécessité d'un débat sur la proposition de loi, qui provoquerait une réflexion d'ensemble sur le problème de la responsabilité pénale.

Tout en reconnaissant l'existence d'un problème nouveau lié à la responsabilité pénale des élus locaux, **M. Guy Allouche** a considéré que d'autres personnes étaient concernées, citant en exemple les proviseurs. Il a souhaité attendre les conclusions du groupe de travail du Conseil d'Etat avant de légiférer sur ce problème qui devrait être traité globalement.

Il a évoqué la possibilité d'un débat portant sur la responsabilité pénale dans son ensemble et non seulement sur celle des élus locaux.

**M. Michel Rufin** a estimé que l'acuité du problème de la responsabilité pénale des décideurs publics, et non seulement des élus locaux, rendait nécessaire l'adoption d'un texte législatif. Il a vu dans la suppression des règles particulières de procédure, qui permettaient éviter des poursuites intempestives, une des causes essentielles de ce problème.

**M. François Blaizot** s'est déclaré partisan de l'adoption de la proposition de loi. Reconnaisant l'existence d'un problème pour d'autres responsables publics que les élus locaux, il a estimé que cette adoption permettrait d'accélérer la réflexion à leur sujet.

**M. Patrice Gélard** a fait observer que la situation des présidents d'université étaient en tous points comparable à celle des élus locaux. Il a ensuite interrogé le rapporteur sur les solutions apportées par d'autres Etats européens au problème de la responsabilité des élus locaux.

**M. Pierre Fauchon** a jugé difficile la comparaison de jurisprudences rendues dans des Etats de cultures juridiques différentes.

Tout en insistant sur la nécessité de régler le problème de certains fonctionnaires comme les préfets et les présidents d'université, **M. Lucien Lanier** a insisté sur la simplicité de la solution de la proposition de loi, limitée aux seuls élus locaux. Tout en estimant que sa rédaction pourrait être améliorée, il a jugé nécessaire de ne pas mettre en place un dispositif par trop complexe.

A l'issue de ce débat, la commission a conclu à l'adoption d'une proposition de loi comprenant deux articles : le premier reprenant le texte de la proposition de loi n° 406, le second reprenant la proposition de loi n° 361.

