



# LES RESPONSABILITÉS PERSONNELLES DES ÉLUS



LIVRE BLANC

# INTRODUCTION

Habituellement, l'élu d'une collectivité n'est pas responsable personnellement du fait de ses fonctions électorales des dommages causés aux tiers. Heureuse solution sans laquelle beaucoup d'entre eux ne s'engageraient pas dans la vie politique locale ; l'exercice du mandat est particulièrement difficile du fait de la profusion, de la complexité des textes et de la judiciarisation croissante de la société

C'est, en principe, l'administration qui est responsable des dommages causés par le fonctionnement de ses services. Toutefois, il arrive que la responsabilité personnelle de l'élu puisse être mise en jeu. Les cas ne sont pas fréquents et la jurisprudence n'est pas abondante. Les conditions sont très spécifiques et les circonstances particulières qui font apparaître la faute personnelle de l'élu sont extrêmement limitées. Néanmoins, une fois révélée, la faute personnelle a pour conséquence de rendre l'élu responsable sur son patrimoine.

De même, parce qu'il est au plus près de ses concitoyens, l'élu peut être confronté à des attaques personnelles de la part de ses administrés et avoir besoin, dans ce cas, d'assistance juridique. En matière pénale, les élus sont responsables comme tout un chacun, en cas de fautes d'imprudence et de négligence. Aux sanctions pénales allant de la simple amende à la privation de liberté, s'ajoute l'impact médiatique très important de la mise en cause pénale des élus.

S'informer, se prémunir, se protéger soi-même et sa famille des turbulences judiciaires et médiatiques, être aidé de juristes spécialisés, ce sont toutes les réponses proposées à l'élu par les services et les assurances Responsabilité personnelle de l'élu et Protection juridique. Distincte de l'assurance de responsabilité de la collectivité, l'assurance de responsabilité personnelle de l'élu est indispensable pour couvrir ces risques. Le temps de l'élu est précieux pour gérer, dans la plus grande sérénité d'esprit, l'action locale et mener à bien son projet politique.

Ce qui peut arriver...

- Des propos diffamatoires sont tenus par l'élu à l'encontre d'un conseiller municipal au cours du conseil municipal.
- Un enfant est blessé mortellement par une barre transversale d'une cage de football mobile, installée dans une aire communale de jeux.
- Suite à la demande d'un élu, la commune refuse de prendre en charge les frais de défense et le coût de sa condamnation pour des faits commis dans l'exercice de ses fonctions.



# QUELLE EST LA RÉGLEMENTATION ?

Les responsabilités personnelles susceptibles d'être encourues par les élus dans le cadre de leurs missions sont de nature différente.

## LA RESPONSABILITÉ CIVILE OU ADMINISTRATIVE DU MAIRE DANS LE CADRE DE SES MISSIONS

A l'instar des agents publics, les élus peuvent voir engager également leur responsabilité civile. Condition essentielle et indispensable, la faute commise par l'élu doit présenter le critère de « détachabilité » (cf infra). Elle entraîne la condamnation de l'élu au paiement des dommages et intérêts dus à la personne privée ou à la collectivité ayant subi un dommage.

## LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES ÉLUS QUI RELÈVENT DE :

- la Cour de discipline budgétaire et financière :

la responsabilité du fait de l'inexécution d'une décision de justice (loi du 29 janvier 1993),

la responsabilité liée à une réquisition illégale du comptable public (L 233-1 et L 312-2 du code des juridictions financières) ;

- la Cour des comptes ou les Chambres régionales des comptes : la responsabilité en cas de gestion de fait des deniers publics.

Il existe aussi les cas de responsabilité disciplinaire des élus devant l'autorité publique (par exemple, refus d'organiser un référendum, inscription de délibérations fictives sur les registres).

## LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DU MAIRE DANS LE CADRE DE SES MISSIONS

Comme tout citoyen, l'élu est responsable pénalement pour les crimes et délits volontaires. Il l'est également pour les délits non intentionnels commis dans le cadre de ses fonctions. Ces délits non intentionnels se retrouvent dans des dispositions pénales générales qui relèvent du Code pénal, mais aussi dans des dispositions contenues dans des lois particulières ou des textes spécifiques qui visent « les personnes exerçant une fonction publique ».

Ainsi s'appliquent notamment les dispositions du Code de l'environnement, du Code rural sur le délit de pollution des eaux, du droit du travail, de la circulation routière ou de la santé publique qui permettent de sanctionner pénalement les délits non intentionnels commis par les élus.



# QUEL EST LE RÉGIME DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DE L'ÉLU ?

## EN MATIÈRE CIVILE OU ADMINISTRATIVE

Le régime de la responsabilité personnelle de l'élu est un régime spécifique qui concerne l'ensemble des agents publics, sous le contrôle final du juge administratif.

Cette responsabilité est subordonnée à la démonstration par la victime d'une faute personnelle commise par l'élu.

La faute personnelle de l'élu est une faute détachable de ses fonctions. Cette notion assez floue est définie selon la célèbre formule du Doyen Laferrière, la faute personnelle qui révèle « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ». La faute de service se révèle, quant à elle, « si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur ». La faute personnelle a pour conséquence de rendre l'élu responsable sur son patrimoine.

## Caractéristiques de la faute personnelle

Il a été dit que la notion de faute personnelle n'est pas facile à cerner. L'analyse des faits de la jurisprudence ancienne, et celle plus récente, montre qu'ils relèvent pour la plupart de comportements excessifs, intentionnels ou non, tels que le désir de nuire, l'animosité et la malveillance.

Trois critères jurisprudentiels sont habituellement retenus pour la qualifier :

- poursuite de préoccupations d'ordre privé ou d'un intérêt personnel
- comportement excessif (violence physique, ...)
- acte inexcusable d'une particulière gravité.

## Cumul de faute

La faute personnelle de l'élu peut néanmoins engager la responsabilité de l'administration lorsque :

- elle coexiste avec une faute de service ;
- elle constitue en même temps qu'une faute personnelle une faute de service.

Dans ce cas, la responsabilité de la commune peut être recherchée en premier lieu devant le juge administratif par la victime qui bénéficie, de toute évidence, d'un système plus favorable. En effet, l'assiette de solvabilité est forcément plus grande et la victime a tout intérêt à agir contre la collectivité laquelle aura un recours contre l'élu.

## EN MATIÈRE PÉNALE

Le principe, selon l'article 121-3 du Code pénal à portée générale, est « il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre ». Dans cet article, figure également l'exception qui pénalise les fautes non intentionnelles et ce, dans trois hypothèses :

- en cas d'homicide involontaire ;
- en cas de blessures involontaires ;
- en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

Ces délits non intentionnels existent également dans d'autres cas comme le traitement informatique, la divulgation d'informations nominatives, la dégradation d'un bien appartenant à autrui par l'effet de l'incendie ou d'une explosion, le délit de pollution de rivière.

D'autres délits concernent plus particulièrement les élus du fait de leurs fonctions :

- délit de favoritisme (cf. fiche « le délit de favoritisme ») ;
- prise illégale d'intérêt (cf. fiche « la prise illégale d'intérêt »).

### La nécessité d'une faute et d'un lien de causalité

La répression pénale ne s'exerce que s'il y a un fait fautif, un dommage et un lien de causalité. La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 établit un nouveau régime de responsabilité générale.

Ont été précisées par la loi :

la nécessité, dans certains cas, soit d'une faute caractérisée soit d'une violation délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, pour engager la responsabilité pénale de l'élu ; la notion d'auteur direct ou d'auteur indirect.

Enfin et surtout, cette nouvelle conception de la faute non intentionnelle met fin au principe de l'unicité des fautes civiles et pénales. Dorénavant, l'absence de faute pénale ne fait pas obstacle à ce que le juge civil retienne une faute délictuelle ou quasi-délictuelle (art. 4-1 du Code de procédure pénale). En clair, si l'élu n'est pas jugé responsable pénalement, la victime peut demander réparation du préjudice par la juridiction civile.

Ces nouvelles dispositions ont pour objectif de mieux délimiter les différents cas de responsabilité pénale des personnes.

Quelques exemples des principaux délits non intentionnels

- délits d'homicide involontaires et de blessure involontaires ; délits de mise en danger de la personne
- délits d'atteintes à l'environnement avec particulièrement ceux touchant les secteurs relatifs à : l'élimination des déchets et la récupération des matériaux (art L.541-46 ou L.541-9 du Code de l'environnement) ; l'exploitation des installations classées sans autorisation (art L.514-9 du Code de l'environnement).
- délits de pollution des eaux relevant notamment des articles L.432-2 et L.432-3. Ces articles ont sanctionné la responsabilité pénale des élus dans le domaine des stations d'épuration en matière de gestion d'un service d'assainissement ;
- violation d'obligations légales, par exemple le traitement des informations (cf. fiche « le respect de la loi informatique et libertés dans les communes »).

## RÈGLES DE COMPÉTENCE

### En matière civile

Si le comportement fautif de l'élu est non dépourvu de tout lien avec le service, la victime d'un dommage peut choisir entre une action dirigée contre l'élu ou une action dirigée contre la collectivité.

La mise en cause de l'élu par le tiers peut être directe. Dans ce cas, la demande de réparation pécuniaire est faite devant le juge judiciaire qui ne sera compétent que si la faute présente le caractère d'une faute personnelle détachable du service. En cas d'infraction, le juge pénal pourra être saisi. Le juge, en tout état de cause, n'est pas amené à porter une appréciation sur le fonctionnement même de l'administration.

Le conflit peut être élevé par l'élu ou la collectivité, par l'intermédiaire du préfet, pour incompétence du tribunal en l'absence de faute personnelle.

Arrêt T.C Pelletier du 30/07/1873 : cet arrêt est à l'origine de la distinction entre faute personnelle et faute de service. Il fonde ainsi le partage de responsabilité entre l'administration et ses agents, en cas de faute causant des dommages à autrui.



## En matière pénale

Quelle que soit la faute (faute de service ou faute personnelle) la responsabilité pénale de l' élu peut toujours être recherchée devant les tribunaux répressifs.

### - Cas des délégations de fonctions

Le maire d'une commune peut, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, s'exonérer de sa responsabilité pénale du chef d'homicide et de blessures involontaires s'il est établi qu'il a valablement délégué ses pouvoirs à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission, une telle délégation pouvant à son tour être subdéléguée dans les mêmes conditions (1).

### - L'assurance des responsabilités personnelles des élus

Cette assurance, bien que non obligatoire, est vivement conseillée. En effet, si les cas de responsabilité personnelle sont rares et ne contribuent pas à mettre souvent en jeu le contrat, plus fréquents sont les litiges engendrés par des mises en causes intempestives exercées par des particuliers. Aussi, les contrats d'assurance comportent le plus souvent une garantie de protection juridique qui accompagne l' élu dans la résolution des litiges et le protège financièrement, s'il est amené à solliciter les conseils d'un avocat. La protection juridique prend en charge les frais de procédure ou fournit des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l' élu à un tiers. L' élu peut ainsi être défendu ou représenté dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre. Si l' élu a subi le dommage, l'aide apportée par la protection juridique peut lui permettre d'obtenir réparation à l'amiable ou dans le cadre d'un contentieux.

## Entre le contrat d'assurance Responsabilité générale de la collectivité et celui de l' élu : lequel intervient ?

L'assurance de responsabilité de la collectivité couvre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile ou administrative encourue par la collectivité du fait de ses biens, de ses activités, de ses agents, à la suite de dommages corporels, matériels ou immatériels causés à des tiers. La faute de l' élu engage la responsabilité civile ou administrative de la collectivité si cette faute est une faute de service.

L'assurance de responsabilité personnelle de l' élu intervient en cas de faute personnelle ; c'est une faute détachable des fonctions de l' élu.

Un exemple de mise en cause d'un tiers suite à une décision du maire dans le cadre de ses fonctions illustre cette distinction :

un maire refuse de mettre une salle communale à la disposition d'une association culturelle pour l'exposition d'œuvres d'art figuratif d'un sculpteur très controversé. Celui-ci, s'estimant lésé, engage une action en responsabilité contre l' élu.

Tout d'abord, il faut rappeler que le maire est libre de refuser le prêt de cette salle. S'il estime à tort qu'il n'existe pas d'intérêt communal et qu'il refuse la location de la salle, sa décision peut constituer une faute de service. La responsabilité de la commune est ainsi engagée et les conséquences pécuniaires prises en charge par son contrat de responsabilité générale.

Tout autre sera la solution si le maire refuse cette mise à disposition du local communal pour des considérations purement personnelles d'ordre politique, artistique, éthique, ... Dans ce cas, cette faute commise par l' élu dans le cadre de ses fonctions présente le caractère de « détachabilité ». Elle permet d'engager la responsabilité personnelle de l' élu et son contrat de responsabilité personnelle pourra alors être mis en jeu.

La connaissance des missions dévolues au maire par la loi, la délimitation de ses compétences, l'analyse des faits et de la nature de la faute permettent d'appréhender le fondement de la responsabilité mise en jeu.

# INFOS PRATIQUES



## PAIEMENT DE LA COTISATION DE L'ASSURANCE RESPONSABILITÉS DES ÉLUS

Dans l'état actuel des textes, l'assurance personnelle de l'élu ne peut en aucun cas être payée par la collectivité. Selon une circulaire interministérielle datée du 25 novembre 1971 : « la commune ne peut prendre à sa charge, même sans augmentation de prime, l'assurance de la responsabilité personnelle des maires ».

## PAIEMENT DES FRAIS DE DÉFENSE PAR LA COMMUNE

Si la faute personnelle n'a pas été reconnue, les frais de justice sont pris en charge par la commune. Il a, en effet, été jugé que « le conseil municipal ne peut légalement mettre à la charge du budget communal les frais exposés pour la défense du maire faisant l'objet de poursuites pénales que si les faits commis par le maire ne sont pas détachables de l'exercice de ses fonctions » (CAA Bordeaux, 25 mai 1998 M.X).

## PROTECTION FONCTIONNELLE DES ÉLUS

La « protection fonctionnelle » modifiée par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 met à la charge de la collectivité l'obligation de couvrir les frais engagés par l'élu pour assurer sa défense, à condition que les faits incriminés ne constituent pas une faute personnelle détachable de ses fonctions.

En cas de mise en cause pour délits non intentionnels, pour des faits accomplis dans le cadre de l'action locale, les élus bénéficient d'une protection fonctionnelle. Les collectivités ont l'obligation d'accorder à leurs élus locaux, (élu, président de collectivité ou président ou vice-présidence d'EPCI) une protection fonctionnelle qui peut comporter le remboursement par elles des frais engagés pour assurer leur défense. Cette obligation de protection ne joue que si les faits en cause ne constituent pas une faute personnelle de l'élu et détachable de l'exercice de ses fonctions (CAA Bordeaux 25 mai 1998, M.X).

Il n'existe pas de protection fonctionnelle pour l'élu administrateur d'une Société d'Economie Mixte Locale (SEML) désigné par une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales, qui délibère sur les relations d'affaires avec cette SEML.

Il n'existe pas de protection fonctionnelle pour l'élu administrateur d'une Société d'Economie Mixte Locale (SEML) désigné par une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales, qui délibère sur les relations d'affaires avec cette SEML.

## DROIT DES ASSOCIATIONS DÉPARTEMENTALES DES MAIRES D'ESTER EN JUSTICE

Sous certaines conditions, les associations départementales de maires affiliées à l'Association des maires de France peuvent déclencher l'action publique pour la défense de leurs membres (article 2-19 du Code de procédure pénale) dans toutes les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions.

- L'élu local victime des infractions, objet des poursuites, doit, lui-même, s'être porté partie civile.
- Il doit donner son accord à l'intervention de l'association départementale de maires.
- Celle-ci doit être régulièrement déclarée et avoir déposé ses statuts depuis au moins cinq ans.
- La dérogation ne concerne qu'un nombre limité d'infractions, à savoir : injures, outrages, menaces, coups et blessures, dont ils ont été victimes à raison de leurs fonctions.

# JURISPRUDENCE

- Un maire a été relaxé de la poursuite pour homicide involontaire à la suite de la chute sur un enfant de la barre transversale d'une cage de but. Dès lors que, si le prévenu était informé, notamment par des circulaires préfectorales, de la dangerosité des cages mobiles, il n'était pas démontré qu'il avait eu connaissance de la présence sur le terrain communal, équipé de cages fixes, de cages mobiles en surnombre acquises par le club de football (crim. 4 juin 2002 B 127).

- Une commune est condamnée à assumer l'entière réparation du préjudice subi par une banque qui avait reçu des faux certificats administratifs par le maire. Ces documents attestaient de la réalisation des travaux de voirie par une entreprise de travaux publics et celle-ci avait reçu de la banque, au vu de ces attestations, le montant de sa créance due par la commune. Le Conseil d'Etat relève qu'en usant de l'autorité et des moyens que lui conféraient ses fonctions, le maire a émis les fausses attestations qui sont à l'origine du préjudice subi par la banque. Le lien avec le service est donc établi alors même que la gravité de la faute lui conférerait le caractère d'une faute personnelle détachable du service. La banque peut ainsi demander au juge de condamner la commune à assumer les conséquences, celle-ci pouvant ensuite intenter une action récursoire à l'encontre du maire (CE, 2 mars 2007, req. n° 283257).

Question n° 13292, réponse publiée au JO Sénat du 23/12/2004 Réponse du Garde des sceaux à une question écrite en décembre 2004 - Question n° 57171, réponse publiée au JO AN du 24/01/2006

Un maire peut s'exonérer de sa responsabilité pénale du chef d'homicide et de blessures involontaires lorsqu'il a délégué ses pouvoirs, confirme le Garde des sceaux. «Le maire d'une commune peut, aux termes de la jurisprudence de la Cour de cassation, s'exonérer de sa responsabilité pénale du chef d'homicide et de blessures involontaires en établissant qu'il a valablement délégué ses pouvoirs à une personne pourvue de la compétence, de l'autorité et des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission, une telle délégation pouvant à son tour être subdéléguée dans les mêmes conditions», indiquait le Garde des sceaux dans une réponse à une question écrite en décembre 2004 (1). Dans une seconde réponse (2), le ministre de la Justice réitère sa position. Pour lui, la notion de délégation de pouvoir a été admise par la jurisprudence depuis le 28 juin 1902 (chambre criminelle, 28 juin 1902). Il rappelle que la Cour de cassation a estimé que le dirigeant d'une entreprise ne pouvait pas tout surveiller lui-même et qu'il lui était possible de déléguer son pouvoir de surveillance et de contrôle à des intermédiaires disposant de la compétence et de l'autorité nécessaires.



«Ces critères s'appliquent aux décideurs publics car il s'agit d'un concept de droit pénal distinct des concepts de délégation de compétence et de délégation de signature du droit administratif. Dans cette hypothèse, c'est le délégué qui est pénalement responsable à la place du dirigeant ou du maire des infractions commises par les personnes placées sous son autorité. Le domaine de la délégation a été précisé ensuite par les juridictions et concerne en premier lieu les infractions dont l'objet est la protection de la santé et la sécurité des personnes et notamment des travailleurs. Le délégué doit être une personne dotée de la compétence et de l'autorité nécessaires, ce qui implique des aptitudes techniques, une certaine autonomie, des moyens disciplinaires. Les subdélégations ont été admises, quant à elles, dans un arrêt rendu par la chambre criminelle de la cour de cassation le 14 février 1991, puis réaffirmées dans une décision en date du 30 octobre 1996. La preuve de la délégation doit être évidemment rapportée par celui qui l'invoque pour échapper à sa responsabilité pénale. D'autre part, la nouvelle rédaction de l'article 121-3, alinéa 3, du code pénal consacre implicitement la jurisprudence sur la délégation de pouvoir dans la mesure où les critères retenus par le législateur pour apprécier l'existence de la faute pénale sont ceux dégagés par les juridictions. En conséquence, si les conditions prévues par le législateur, à savoir la compétence du bénéficiaire de la délégation, les pouvoirs et les moyens nécessaires pour remplir sa fonction de contrôle et de surveillance, sont remplies, ce sera le délégataire qui sera pénalement responsable. Il y a lieu de rappeler que la délégation de pouvoir opère ainsi un transfert de la responsabilité pénale qui est la conséquence d'un transfert préalable d'autorité. Enfin, la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 a modifié l'article L. 2123-34 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose désormais, que sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales, compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. La possibilité de subdélégation par le dirigeant d'une société ou d'un maire a par ailleurs été confirmée par des arrêts récents de la chambre criminelle de la Cour de cassation (26 juin 2001 et 22 juin 2004).»



# RÉFÉRENCES

Article 121-3 du Code pénal relatif à la responsabilité pénale en matière d'infractions non intentionnelles.

Article 221-6 du Code pénal relatif aux sanctions encourues en cas d'atteintes involontaires à la vie.

Article 223-6 du Code pénal relatif aux sanctions encourues en cas de non-assistance à personne en danger.

Article 2-19 du Code de procédure pénale autorisant les associations départementales des maires, sous certaines conditions, d'ester en justice pour la défense de leurs membres.

Article 4-1 du Code de procédure pénale instituant la fin du principe de l'unicité des fautes civiles et pénales, autorisant ainsi le juge civil à accorder une réparation malgré l'absence de faute pénale.

Article 470-1 du Code de procédure pénale autorisant les juridictions répressives ayant relaxé le prévenu accusé de délit involontaire à indemniser les victimes pour le préjudice causé.

Article L 541-46 du Code de l'environnement relatifs aux différentes infractions pénales en cas de non-respect des dispositions prévues et notamment le fait d'abandonner, de déposer ou de faire déposer des déchets dans des conditions contraires aux conditions fixées par le Code.

Articles L 432-2 et L 432-3 du Code de l'environnement relatifs aux différentes infractions pénales en cas de destruction de la faune piscicole et de son habitat.

Article 11 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifié par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016

Ordonnance du 1er juin 1828 modifiée relative aux conflits d'attribution entre les tribunaux et l'autorité administrative