

N° 7

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1973.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la mise en cause pénale des magistrats municipaux et
tendant à compléter l'article 681 du Code de procédure pénale,*

PRÉSENTÉE

Par MM. André DILIGENT, Jean SAUVAGE, Pierre SCHIÉLÉ,
Jean-Marie BOULOUX, Paul CARON, Jean CAUCHON, Henri
DESSEIGNE, Louis JUNG, Lucien De MONTIGNY,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La personnalisation du pouvoir se manifeste aussi bien au sommet de l'Etat que dans chaque commune de France. En effet, si un électeur — ou un non-électeur — peut ne pas connaître son député ou son conseiller général, il est rare qu'il ignore qui est le maire de sa cité, de sa commune, de son village.

Suivant le cas, le maire est le représentant de l'autorité, l'arbitre, le conseiller, l'ami, le recours.

La responsabilité du maire, au sens noble du terme, s'est accrue à la suite d'une part, de l'évolution économique et sociale, et d'autre part, de la prolifération des textes et des règlements qui ont aggravé la complexité de la machine administrative française.

Jusqu'à ce jour, les maires, d'une part, le législateur d'autre part, se sont refusés à altérer ou à amoindrir la fonction municipale.

Mais l'exercice de cette fonction devenant de plus en plus difficile, la responsabilité pénale des maires risque maintenant d'être quotidiennement mise en cause, sans qu'il soit tenu compte des difficultés pratiques que constitue l'accomplissement de leur tâche.

De plus en plus, ils ont à répondre devant le juge pénal d'une imprudence ou d'une erreur dont l'une des causes principales semble être essentiellement une mauvaise organisation de l'administration ou l'impossibilité devant laquelle l'Etat peut se trouver d'accomplir les devoirs de sa propre tâche.

Le président de l'Association des maires de France, lui-même conseiller d'Etat, a pu s'exprimer récemment en ces termes :

« Qu'on nous comprenne bien : le maire ne refuse aucunement les responsabilités qui peuvent être les siennes, ces responsabilités-là il les revendique même. Il a les épaules larges. Il est prêt à supporter les sanctions que peuvent mériter ses erreurs

ou ses défaillances. Mais, il ne peut tolérer plus longtemps qu'on le mette personnellement en cause en toute occasion, pour des fautes qu'il n'a pas commises. Il se sait devenu, en quelque sorte, le bouc émissaire de l'administration, en général perdu dans l'anonymat. Le maire est presque la seule autorité à conserver un visage et un nom, le Gouvernement mis à part.

« La Constitution protège les ministres contre les attaques devant les tribunaux. En compensation, le maire se voit désormais plus ou moins livré en pâture à l'opinion et aux tribunaux, quand on veut à tout prix des « responsables ».

« Certaines décisions récentes de tribunaux judiciaires estiment qu'un maire peut être condamné pénalement c'est-à-dire condamné à une amende ou à la prison, même quand il n'a pas commis de faute personnelle, même sans intention mauvaise, même si on s'accorde à dire que c'est un excellent maire qui a fait tout son possible au service de la commune. Ces tribunaux entendent faire du maire le responsable de tout ce qui peut advenir de malheureux sur tout le territoire de sa commune.

« Cette théorie surprend d'abord ceux dont nous sommes qui pensent que le jugement pénal ne doit pas s'écarter du jugement moral.

« Un maire qui n'a rien fait de mal, condamné à la prison parce que quelque chose a mal fonctionné dans les services municipaux, cela paraît abracadabrant !

« Pour qui accepte d'aller en prison, il y a après tout d'autres moyens plus agréables que celui qui consiste à se mettre au service de ses concitoyens par simple dévouement. On ne trouvera plus de maires, et ceux qui sont en place sont prêts à se mettre en grève si cette jurisprudence subsiste.

« Si au moins on pouvait dire avec précision ce qui dépend du maire et ce qui dépend du préfet ! Mais leurs compétences s'entrecroisent et se superposent de telle façon qu'on peut toujours reporter sur le maire les conséquences de ce que le préfet et l'Etat ont décidé.

« Heureusement, la Cour de cassation n'a pas encore signé les novations contre lesquelles nous nous élevons et qui sont seulement le fait de certains tribunaux correctionnels. La Cour de cassation est trop soucieuse de la bonne harmonie entre la justice et l'administration pour accepter, pensons-nous, les idées qui ont séduit certains magistrats des instances de base. »

Partageant personnellement pleinement cette opinion, nous pensons que si l'on veut en finir avec les libertés locales et la démocratie communale, il suffit de laisser cette évolution aux jurisprudences et de laisser poursuivre, jusqu'à son terme.

C'est pourquoi nous avons pensé qu'il était nécessaire de mettre le maire ou l' élu municipal suppléant à l'abri des poursuites pénales intempestives, cela dès lors qu'il n'a rien à se reprocher.

L'article 679 du Code de procédure pénale prévoit des modalités particulières à l'occasion des poursuites engagées à l'occasion d'un crime ou d'un délit commis hors de l'exercice de ses fonctions par un membre du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, un préfet, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat consulaire ou un magistrat des tribunaux administratifs.

L'article 681 prévoit une procédure spéciale devant la Cour de cassation à l'occasion d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de ses fonctions par l'une des personnes énumérées à l'article 679.

Pourquoi un texte applicable à un préfet et qui permet d'apprécier avec plus de sérénité sa responsabilité pénale ne serait-il pas applicable aux maires, alors que, de plus en plus, il est difficile de distinguer la responsabilité de l'un par rapport à celle de l'autre, comme l'ont démontré par exemple les débats judiciaires qui ont suivi la tragédie de Saint-Laurent-du-Pont.

Nous proposons donc au Parlement de compléter l'article 681, afin de faire bénéficier les maires ou les élus municipaux ou suppléants poursuivis à l'occasion d'un fait survenu dans l'exercice de leurs fonctions, de cette procédure pénale.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Mesdames, Messieurs, nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

A l'article 681, alinéa 1, du Code de procédure pénale, les mots :

« Lorsqu'une des personnes énumérées à l'article 679 est susceptible d'être inculpée d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République saisi transmet sans délai le dossier au procureur général près la Cour de cassation, qui engage et exerce l'action publique devant la chambre civile de la Cour de cassation désignée par le bureau de cette cour pour connaître de ces affaires. »

sont remplacés par les mots :

« Lorsqu'une des personnes énumérées à l'article 679, ou un maire, ou l'élu municipal le suppléant, est susceptible d'être inculpée d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République saisi transmet sans délai le dossier au procureur général près la Cour de cassation, qui engage et exerce l'action publique devant la chambre civile de la Cour de cassation désignée par le bureau de cette cour pour connaître de ces affaires. »