

N° 177

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 janvier 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Pierre FAUCHON, tendant à préciser la **définition des délits non intentionnels**,*

Par M. Pierre FAUCHON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Michel Duffour, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Robert Bret, Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Simon Loueckhote, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

**Voir le numéro :**

**Sénat : 9** rect. (1999-2000).

---

**Procédure pénale.**

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir entendu, le 19 janvier 2000, **Mme Geneviève Viney**, professeur à l'Université de Paris I, **M. Jean Pradel**, professeur à l'Université de Poitiers, **M. Jean Massot**, président de la section des finances au Conseil d'Etat et président du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, **M. Jean-Paul Gauzes**, maire de Sainte-Agathe d'Arlemont et responsable d'un groupe de travail sur la responsabilité des maires au sein de l'Association des maires de France, **M. Serge Petit**, conseiller référendaire à la Cour de cassation, **Maître Jean-René Farthouat**, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris, **MM. Jean-Jacques Mengelle-Touya et Jacques Bresson**, président et délégué général de la Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs (FENVAC), la commission des Lois, réunie le jeudi 20 janvier 2000, sous la présidence de **M. Jacques Larché**, président, a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Fauchon**, sa proposition de loi n° 9 rectifié (1999-2000) tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

Le rapporteur a tout d'abord noté qu'intervenaient aujourd'hui des condamnations ou des poursuites pour des infractions non intentionnelles alors qu'il apparaissait clairement que les personnes mises en cause n'étaient guère en situation d'empêcher la survenance d'un accident. Il a estimé qu'une telle évolution posait la question du rôle du droit pénal dans une société moderne et a rappelé **qu'en principe il n'y avait pas de crime ou de délit sans intention de le commettre (article 121-3 du code pénal)**.

Il a noté que la responsabilité civile avait pour objectif la **réparation des dommages causés** et que la responsabilité pénale tendait à **protéger les valeurs ou les intérêts de la société**. Il a estimé que la **confusion des fautes civile et pénale** avait conduit à de graves conséquences, le juge pénal s'ingéniant à détecter une faute pénale pour permettre à la victime d'obtenir une réparation civile.

Le rapporteur a estimé nécessaire d'opérer une distinction plus claire entre faute civile et faute pénale. Il a fait valoir qu'il serait logique que la responsabilité pénale ne puisse être engagée pour imprudence ou négligence qu'en cas **d'imprévoyance consciente**. Il a toutefois remarqué que le nombre de morts et de blessés dans les accidents de la circulation imposait de conserver

la menace d'une répression forte dans ce domaine. Il a alors indiqué que sa proposition de loi tendait à mieux encadrer les délits d'homicide involontaire et de blessures involontaires en prévoyant que **la responsabilité pénale peut être engagée pour la moindre imprudence lorsque le lien entre la faute et le dommage est direct, mais seulement en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence lorsque le lien entre la faute et le dommage n'est qu'indirect.**

Le rapporteur a enfin souligné que le dispositif qu'il proposait avait pour objectif essentiel de concilier l'exigence de justice formulée par les victimes et la nécessité de mettre un terme à des poursuites injustifiées contre des personnes n'ayant consciemment violé aucune obligation.

Sur proposition du rapporteur, la commission a décidé de modifier le dispositif de la proposition de loi. Elle a décidé :

- **d'inscrire la modification proposée dans l'article 121-3 du code pénal** relatif à la définition des délits, afin que l'évolution législative s'applique à l'ensemble des délits non intentionnels et non seulement à l'homicide involontaire et aux blessures involontaires ;

- de maintenir dans tous les cas, même lorsque le lien est indirect et que la faute n'est pas une violation manifestement délibérée d'une obligation, **la possibilité de mettre en cause une personne morale**, certains accidents résultant à l'évidence d'un défaut d'organisation d'une entreprise, d'une collectivité ou d'une association :

- **au surplus d'étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements, en tant que personnes morales**, à l'ensemble de leurs activités dans les seuls cas où l'infraction consiste en un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence.

*« La société doit se défendre contre tous les faits qui lui causent un dommage, c'est-à-dire menacent l'ordre sur lequel elle est établie. Pour empêcher l'auteur d'un pareil acte d'en commettre un nouveau et pour éviter que d'autres soient tentés de l'imiter, elle le punit, elle le frappe. Seulement, du moment qu'il est question de peine, partant de souffrance, on comprend que la société ne demande compte de leurs actions qu'à ceux qui ont agi méchamment, que, par suite, il faille, pour déclarer quelqu'un responsable pénalement, analyser son état d'âme. Par là, la responsabilité pénale se rapproche de la responsabilité morale. »*

H et L Mazeaud, « Traité théorique et pratique de la responsabilité civile »

Mesdames, Messieurs,

Au cours des dernières années, un nombre important de décideurs publics, et singulièrement de maires, ont été mis en cause ou condamnés pour des faits non intentionnels. Les maires sont souvent totalement désemparés face à des poursuites qui concernent des fautes dont le lien avec le dommage apparaît extrêmement ténu. Ils ont le sentiment légitime d'être responsables de tout ce qui arrive sur le territoire de leur commune, même lorsqu'ils n'ont pas les moyens d'assumer une telle responsabilité. Quelques exemples de condamnations méritent d'être cités, afin de bien comprendre le désarroi des élus mis en cause :

- l'ancien maire d'Ouessant a été récemment condamné, à la suite de la chute mortelle d'un enfant, d'une falaise, au cours d'une excursion à vélo en 1995, pour ne pas avoir signalé le danger par un panneau ;

- un maire a été condamné à la suite du décès d'un usager de la voie communale par électrocution due à la défectuosité d'un lampadaire ;

- un maire a été condamné à la suite du décès d'un enfant dû au basculement d'une cage mobile de football.

Un maire ne peut pas savoir en temps réel tout ce qui se passe sur le territoire dont il est l'élu et les personnes mises en cause, qui assurent leurs fonctions, le plus souvent bénévolement avec pour seul objectif de servir les intérêts de la collectivité, ressentent comme une injustice profonde les poursuites dont ils sont l'objet pour des faits à propos desquels ils estiment ne pas avoir démérité.

\*

Le Sénat a attiré l'attention sur cette question depuis longtemps déjà. En 1995, la commission des Lois a mis en place en son sein un **groupe de travail chargé d'élaborer des propositions relatives à la responsabilité pénale des élus locaux**.

Les travaux de ce groupe ont été à l'origine de la **loi du 13 mai 1996**, qui a imposé au juge d'apprécier les infractions non intentionnelles de manière concrète en tenant compte des moyens et des compétences dont disposait l'auteur de la faute.

Au cours des derniers mois, cette question a pris une ampleur nouvelle face à l'insécurité juridique croissante que connaissent les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions.

La présente proposition de loi, qui concerne tous les citoyens et non seulement les élus locaux, a été déposée dès le 7 octobre 1999. Le Président du Sénat, M. Christian Poncelet, a soutenu cette initiative et s'est prononcé à plusieurs reprises, en particulier lors des **états généraux des élus locaux tenus à Lille** en septembre 1999, en faveur d'une évolution de la responsabilité pour des délits non intentionnels afin de mettre fin à des situations injustes. Le Premier ministre a également manifesté son intérêt pour la proposition de loi aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat à l'occasion du Congrès de l'Association des maires de France. La **mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation**, constituée au sein du Sénat, vient de formuler le 18 janvier 2000 de nombreuses propositions afin de renforcer la sécurité juridique de l'action publique locale<sup>1</sup>.

De son côté, le Gouvernement a mis en place un **groupe de travail sur la responsabilité pénale des décideurs publics** présidé par M. Jean Massot, qui a rendu ses conclusions en décembre et a formulé de très nombreuses propositions qui concernent le droit pénal, mais aussi la procédure pénale, le droit administratif, la formation des élus...

**Le Sénat a donc joué tout son rôle d'assemblée représentative des collectivités territoriales en attirant l'attention sur un problème que les pouvoirs publics ne peuvent plus ignorer et en prenant le premier l'initiative d'une réforme législative.**

\*

---

<sup>1</sup> Rapport n°166 (1999-2000).

En pratique, la mise en cause d'élus locaux pour des faits non intentionnels s'inscrit dans un **mouvement plus large de pénalisation croissante de la société**, dont les causes sont multiples et souvent évoquées. Les victimes et l'opinion publique refusent que certaines catastrophes soient expliquées en termes de fatalité, d'imprévisibilité ou de risques inhérents à toute activité humaine. Elles ont besoin qu'un coupable soit désigné. En outre, la réparation civile n'apporte pas le même apaisement moral que la sanction pénale, la procédure pénale est moins coûteuse et plus facile d'accès pour les justiciables...La question est de savoir si ce mouvement n'a pas pour conséquence ultime la perte par le droit pénal de sa signification profonde, qui est la protection de la société dans son ensemble et non la réparation de tous les dommages causés aux personnes.

La situation faite aux élus locaux est en fait le symptôme d'un phénomène plus général qui pose la question de la responsabilité dans nos sociétés modernes.

Dans ces conditions, la proposition de loi soumise à l'examen du Sénat repose sur l'idée qu'il convient de réexaminer la question de la délinquance non intentionnelle dans son ensemble, afin de rechercher une solution qui constitue un progrès pour l'ensemble de la société et non seulement pour une partie de ses membres. Elle tend pour l'essentiel à mieux préciser les contours des infractions d'homicide involontaire et de blessures involontaires. **Sans abaisser aucunement le niveau de la protection accordée aux victimes, elle doit permettre de rendre au droit pénal sa mission essentielle de répression des comportements moralement répréhensibles.**

## **I. LA SITUATION ACTUELLE : UNE MISE EN JEU TRÈS AISÉE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS**

### **A. *LES RÈGLES GÉNÉRALES DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS***

#### **1. Un principe : il n'y a point de délit sans intention de le commettre**

Un préalable absolument nécessaire à toute réflexion sur la responsabilité pour des délits non intentionnels est le rappel du fait qu'en

principe, aux termes de l'article 121-3 du nouveau code pénal « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ».

Ce principe ne figurait pas dans le code d'instruction criminelle de 1810, même s'il avait à l'évidence inspiré ses rédacteurs. Sa justification est assez aisée : **les comportements non intentionnels ne révèlent pas un comportement antisocial, un danger grave pour la société, alors même que le droit pénal est fait pour réparer les atteintes aux valeurs essentielles que la société s'est donnée.** Les comportements non intentionnels ne relèvent donc pas du même traitement que les fautes intentionnelles.

Le principe selon lequel « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* » a des conséquences dans la rédaction du code pénal puisque la définition des infractions ne précise plus que le comportement doit avoir été commis « sciemment », « volontairement », « délibérément »... Par principe, toutes les infractions du code pénal sont intentionnelles, sauf précision contraire.

L'affirmation de ce principe a également eu pour conséquence la suppression des délits dits « matériels », délits qui étaient constitués non seulement en l'absence de volonté de les commettre, mais aussi en l'absence de toute imprudence ou négligence : la simple réalisation matérielle des faits incriminés suffisait à caractériser l'infraction. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, les délits non intentionnels ne sont caractérisés que si le juge constate au minimum une imprudence ou une négligence.

Votre rapporteur souhaitait effectuer ce rappel préalable, dans la mesure où il a pu observer, au cours des auditions auxquelles il a procédé, que ce principe général selon lequel les infractions pénales ont un caractère volontaire était souvent oublié tant il est devenu banal que des citoyens soient pénalement poursuivis pour des faits non intentionnels.

## **2. Une exception : les infractions non intentionnelles**

Si les législations répressives s'intéressent depuis longtemps à l'imprudence et à la négligence dommageables, cette question a pris une importance considérable au cours du vingtième siècle sous l'effet, pour l'essentiel, du développement de la circulation routière.

L'article 121-3 du code pénal, après avoir énoncé qu'il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre, prévoit cependant une exception. Il prévoit en effet qu' « *il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements (...)* ».

On notera qu'il n'existe que des délits non intentionnels et non des crimes<sup>1</sup>. Les deux infractions principales correspondant à cette exception au principe général du caractère volontaire des crimes et délits sont l'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal) et les blessures involontaires (article 222-19 du code pénal). L'homicide volontaire est pour sa part qualifié de crime par le code pénal.

Il existe cependant d'autres délits non intentionnels, en particulier le traitement informatique et la divulgation d'informations nominatives (articles 226-16 et 226-22 du code pénal), le défaut de tenue d'un registre des ventes d'objets mobiliers par un professionnel ou par l'organisateur d'une manifestation à but lucratif (article 321-7 du code pénal), la propagation involontaire d'une épizootie (article 331 du code rural), ou la pollution des rivières (article L.232-2 du code rural). Ces dernières incriminations sont cependant infiniment moins poursuivies que l'homicide ou les blessures involontaires.

Les infractions d'homicide involontaire et de blessures involontaires sont constituées en cas de « *maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements* », dès lors que ces faits ont causé la mort d'autrui, ou des blessures impliquant une interruption temporaire de travail.

La maladresse visée dans ces articles du code pénal est par exemple celle de l'ouvrier qui laisse tomber involontairement un objet du haut d'un échafaudage et tue ou blesse une personne, celle du chasseur qui, en voulant tirer sur du gibier, atteint un autre chasseur ou un passant.

L'imprudence peut être définie comme « *la méconnaissance des règles de prudence ayant pour effet la prise de risques dangereux ou le défaut de précautions nécessaires malgré l'éventualité prévisible des conséquences dommageables, compte tenu du comportement normal des hommes* »<sup>2</sup>.

L'inattention révèle un comportement de légèreté, d'étourderie. Il peut s'agir d'un automobiliste qui, distrait, ne respecte pas un signal d'interdiction ou d'un médecin qui oublie un objet dans le corps d'un patient.

La négligence est davantage un comportement d'omission ou d'abstention.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 111-1 du code pénal, « les infractions sont classées, suivant leur gravité, en crimes, délits et contraventions ». Seule la nature de la peine permet de déterminer la gravité de l'infraction. Les délits sont punis au maximum de dix ans d'emprisonnement tandis que les crimes sont punis d'au moins quinze ans de réclusion ou de détention criminelle. Les crimes sont jugés par la Cour d'assises, les délits par les tribunaux correctionnels.

<sup>2</sup> Jurisclasseur pénal.

Enfin, le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement sera tantôt une action positive accomplie sans respecter une règle tantôt une omission d'agir en présence de règles de prudence ou de sécurité qui commandent une action face à une situation.

Au total, il apparaît que la moindre « imprudence » peut être poursuivie pénalement dès lors qu'elle a occasionné un dommage corporel. Les tribunaux interprètent de manière extrêmement large les notions d'imprudence ou de négligence. Une telle interprétation est particulièrement lourde d'effets pour les élus locaux, qui ne sont pas des professionnels, qui ne sont pas responsables d'une activité particulière, mais d'un territoire dont l'étendue peut varier et qui peut comporter une grande variété de particularités naturelles, d'activités, d'infrastructures...

La prudence est incontestablement une vertu, peut-être la plus facile et la moins méritoire des vertus, mais aussi la plus difficile à exercer lorsqu'elle est entendue dans son sens le plus ambitieux. Il est possible de rappeler la définition de la prudence par Thomas d'Aquin, qui comporte les éléments suivants : « *la mémoire des expériences acquises, le sens intérieur d'une fin particulière, la docilité à l'égard des sages et des aînés, la prompt attention aux conjonctures, l'investigation rationnelle, progressive, la précaution dans les complexités* »<sup>1</sup>. Il faut seulement craindre qu'à cette aune l'homme prudent n'existe pas ou qu'il soit un paralytique.

La situation des décideurs publics, et notamment des élus locaux, de plus en plus souvent mis en cause pour des infractions non intentionnelles, s'explique donc pour partie par la définition très large des fautes constitutives d'infractions non intentionnelles.

### **3. L'identité de la faute civile et de la faute pénale**

Un autre facteur explicatif de la situation actuelle, directement lié au précédent, est l'identité proclamée de la faute civile et de la faute pénale.

Rappelons que ces deux fautes sont en réalité de nature différente : la faute civile des articles 1382 et suivants du code civil justifie l'obligation de réparer le dommage causé par elle, tandis que la faute pénale justifie que la société sévisse contre ceux de ses membres dont les fautes, même non intentionnelles portent atteinte aux valeurs qu'elle s'est donnée.

Il tombe sous le sens que ces deux fautes ayant des finalités différentes devraient faire l'objet d'appréciations différentes. Autant il paraît équitable de faire en sorte que la moindre imprudence crée une obligation de réparation et constitue donc une faute civile, autant il serait excessif de voir dans la moindre

---

<sup>1</sup> *Somme théologique, seconde partie*

imprudence une atteinte aux valeurs de la société justifiant une répression morale de ce qui devient ainsi un délit.

Cette distinction a été faite tout au long du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle jusqu'au jour où la Cour de cassation s'est avisée de relever que les définitions de ces deux fautes telles qu'elles figuraient respectivement dans le code civil et dans le code pénal étaient tellement proches qu'il paraissait impossible de les distinguer.

Par un **arrêt du 18 décembre 1912** jamais remis en cause depuis lors, la Cour de cassation a estimé que la faute civile de l'article 1383 était identique à la faute pénale des articles 319 et 320 du code pénal (désormais articles 221-6 et 222-19), de telle sorte qu'il n'existe aucune faute susceptible de justifier la relaxe sur le plan pénal et la condamnation à verser des dommages-intérêts sur le plan civil. Cette jurisprudence a des conséquences considérables car elle interdit à la victime, lorsqu'une personne poursuivie pour une infraction d'imprudence ou de négligence est relaxée par le juge répressif, d'obtenir réparation de son préjudice devant une juridiction civile sur le fondement de l'article 1383 du code civil.

L'argument textuel - tardivement découvert - ne suffit sans doute pas à expliquer cette identification des deux fautes. Elle semble aussi résulter de la préoccupation dominante d'assurer la protection des victimes dans le contexte d'un système juridique qui privilégiait le domaine pénal sur le domaine civil. Il fallait que la moindre imprudence soit une faute pénale pour éviter que la relaxe pénale n'ait pour conséquence de rendre la réparation du dommage impossible ou plus difficile.

Ainsi, des considérations humanitaires très respectables ont conduit depuis plus d'un siècle à des condamnations pénales, c'est-à-dire morales concernant ce que des auteurs ont quelquefois appelé des « poussières de fautes »<sup>1</sup>, dont il est difficile de dire qu'elles portent atteinte aux valeurs de la société. Il est permis de considérer que cette situation est contraire à une autre préoccupation humanitaire, celle qui veut qu'un innocent ne soit pas condamné pénalement.

Votre commission n'ignore pas **le besoin de condamnation que ressentent les victimes et leur entourage et qu'il serait injuste d'assimiler à un désir de vengeance**. Simplement, reprenant les analyses développées par le Professeur Tunc, il lui apparaît que le monde moderne comporte des risques inhérents au progrès technique et qu'il serait artificiel de rechercher systématiquement la responsabilité d'un individu déterminé.

Votre commission n'ignore pas non plus l'importance de la préoccupation de réparation du dommage, mais l'évolution de la loi et de la

---

<sup>1</sup> *Le nouveau droit pénal, Economica.*

jurisprudence comme de la pensée juridique ont créé une situation dans laquelle d'une part le débrayage opéré entre la procédure pénale et la procédure civile, d'autre part l'importance déterminante prise par la notion de risque, permettent aux victimes de recevoir soit de la justice civile soit encore de la justice pénale une réparation qui n'a plus besoin de reposer sur le constat d'une faute pénale.

**En effet, depuis la loi du 8 juillet 1983, l'article 470-1 (modifié en 1996) du code de procédure pénale permet au tribunal correctionnel lorsqu'il a prononcé la relaxe d'un prévenu poursuivi pour un délit non intentionnel d'accorder lui-même des dommages et intérêts à la victime en application des règles du droit civil. Le juge répressif peut donc liquider les intérêts civils en dépit de la relaxe au pénal.**

Il devient ainsi possible de mettre fin à cette confusion des deux fautes justement dénoncée par de nombreux auteurs, spécialistes de droit civil comme de droit pénal.

#### **Les conséquences de l'identité de la faute pénale et de la faute civile**

• « *L'action en responsabilité civile, lorsqu'elle est portée devant un tribunal civil, doit être soumise uniquement aux règles du droit civil et de la procédure civile, sans distinguer selon qu'elle est fondée ou non sur un fait pénalement incriminé. En décider autrement conduit en effet à défavoriser la victime d'un dommage pénal par rapport à celle d'un dommage purement civil, ce qui est inadmissible. En outre, l'hégémonie de l'action publique sur l'action civile porte atteinte à l'autonomie de deux institutions (la responsabilité civile et la répression des infractions) qui, pour avoir des fonctions complémentaires, n'en sont pas moins devenues aujourd'hui tout à fait distinctes dans leurs techniques comme dans leurs objectifs. Enfin, ce système bride la liberté d'appréciation du juge civil et du juge pénal qui s'en trouvent l'un et l'autre gênés dans l'exercice de leur mission propre* ».

G. Viney, « Introduction à la responsabilité », LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition

• « *La faute civile apparaît de plus en plus éloignée de la notion de culpabilité au fur et à mesure qu'elle se détache des idées de blâme et de répression. Elle est devenue un procédé technique abstrait destiné à mesurer la non-conformité d'un acte humain à une règle objective de comportement. Elle est appréciée in abstracto : le juge se demande si n'importe quel homme moyennement prudent et diligent aurait agi comme l'auteur du dommage, et en prononçant une condamnation civile, il se borne à constater l'erreur de conduite génératrice de l'obligation de réparation sans rechercher si cette erreur de conduite mérite une réprobation sociale. La faute pénale, au contraire, est par essence intimement liée à ce concept de réprobation sociale. Elle implique nécessairement un jugement de valeur morale sur l'attitude du délinquant ; et ce jugement, inséparable d'une appréciation in concreto, doit tenir compte de la psychologie du prévenu (...).*

« *Or, en pratique, il est indiscutable qu'en raison même du postulat de l'identité des fautes pénale et civile, le juge répressif est conduit à se placer dans la*

*perspective civiliste et à faire abstraction de l'optique spécifiquement pénale. Il sait que son jugement sur l'action publique commandera l'indemnisation de la victime par la juridiction civile, lorsque celle-ci est saisie séparément. Il sait que s'il relaxe le prévenu il privera la victime de tout droit à réparation. Sa décision est donc fâcheusement déterminée par l'aspect civil du problème. C'est extrêmement regrettable, car il peut arriver qu'une faute d'imprudence soit négligeable au regard de l'ordre public sans que pour autant les intérêts civils de la victime doivent être sacrifiés. »*

R. Merle, A. Vitu, « *Traité de droit criminel* », Cujas, 4<sup>ème</sup> édition

#### 4. Une conception extensive du lien de causalité

Les infractions d'homicide involontaire et de blessures involontaires ne sont naturellement constituées que lorsqu'il existe un lien de causalité entre la faute et le dommage.

En matière de causalité, deux grandes théories, présentées et soutenues par des juristes allemands, s'opposent traditionnellement. Selon la théorie dite de **l'équivalence des conditions** (présentée à l'origine par von Buri), tout événement sans lequel le dommage ne se serait pas produit, toute condition *sine qua non* du dommage, en est la cause. Cette théorie veut que tous les événements qui ont « conditionné » le dommage soient équivalents.

Selon la théorie dite de la **causalité adéquate** ( présentée à l'origine par von Kries et Rümelin), tous les événements qui concourent à la réalisation du dommage ne constituent pas sa cause. Seuls peuvent être retenus comme causes ceux qui devaient normalement produire le préjudice.

La jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'homicide involontaire et de blessures involontaires semble largement inspirée par la théorie de l'équivalence des conditions. De nombreux arrêts de la Cour de cassation précisent que les articles 221-6 et 222-19 du code pénal « *n'exigent pas, pour leur application, que cette cause soit exclusive, directe ou immédiate* »<sup>1</sup>. La Cour de cassation a également estimé que le fait qu'un accident « *n'ait été que la cause indirecte et partielle* » d'un décès « *ne suffit pas à écarter l'existence d'un préjudice direct dont pourrait se prévaloir les ayants droit de la victime* »<sup>2</sup>.

Dans quelques cas cependant, la Cour a paru se rallier à la théorie de la causalité adéquate. Il en est allé notamment ainsi dans une affaire dans laquelle un cyclomotoriste, tombé de son engin à la suite du comportement dangereux d'un automobiliste en état d'ivresse s'est relevé pour se lancer à la poursuite de l'automobiliste en l'invectivant avant de s'effondrer terrassé par une crise

<sup>1</sup> Cass. Crim. 24 janvier 1989

<sup>2</sup> Cass Crim 14 janvier 1971

cardiaque. La Cour de cassation a approuvé la Cour d'appel qui avait énoncé que la mort n'avait pas été la suite de l'accident mais la conséquence directe de cette poursuite déraisonnable<sup>1</sup>.

**Si le lien de causalité n'a pas à être direct, exclusif ou immédiat pour que les infractions d'homicide involontaire ou de blessures involontaires soient constituées, il doit en revanche être certain.** Ainsi, dans l'affaire de l'effondrement d'une tribune du stade de Furiani, la Cour de cassation a approuvé la chambre d'accusation d'avoir écarté la responsabilité du maire de la commune, « *l'infraction n'ayant fait apparaître aucun lien de causalité même indirect entre le comportement du maire et l'accident survenu* »<sup>2</sup>.

En pratique, la question de la causalité pose parfois des problèmes complexes. Ainsi, une étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics a mis en lumière que « *la distinction entre la question de la certitude du lien de causalité et celle de son caractère direct, intellectuellement très claire, peut donner lieu en pratique à certaines hésitations. Un lien de causalité direct est en effet généralement certain tandis qu'un lien de causalité par trop indirect peut être en réalité tout simplement incertain* »<sup>3</sup>.

Dans de nombreuses affaires, la Cour de cassation a approuvé des juridictions qui avaient retenu la responsabilité de plusieurs personnes dans un accident, sans rechercher si l'une des causes avait eu plus d'importance que les autres.

\*

En définitive, la définition très générale des infractions d'homicide involontaire et de blessures involontaires, l'affirmation de l'identité de la faute pénale d'imprudence ou de négligence et de la faute civile de l'article 1383 du code civil, la jurisprudence très extensive sur le lien de causalité ont conjugué leurs effets pour que la répression des infractions non intentionnelles soit particulièrement sévère lorsque les conséquences sont graves, alors que ces infractions constituent une exception au principe selon lequel « *il n'y a point de délit sans intention de le commettre* ».

---

<sup>1</sup> Cass.Crim 25 avril 1967

<sup>2</sup> Cass. Crim. 2 mars 1994

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, *La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infraction non intentionnelles- La documentation française*, 1996

## **B. LA SITUATION DES « DÉCIDEURS PUBLICS » : L'OMNIPRÉSENCE DU RISQUE PÉNAL**

### **1. Un alignement sur le droit commun**

Alors que pendant longtemps, les fonctionnaires et élus ont été soumis à un régime spécifique en matière de responsabilité pénale, ces particularités se sont progressivement effacées et les élus sont aujourd'hui soumis au régime de droit commun.

La **loi des 16 et 24 août 1790** affirmait dans son article 13 que « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne peuvent, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions* ».

Par la suite, la **Constitution du 22 février an VIII** a admis que les agents du gouvernement autres que les ministres puissent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions, tout en subordonnant les poursuites à une autorisation donnée par le Conseil d'Etat.

Le système dit de « garantie des fonctionnaires » fut abrogé par le **décret du 19 décembre 1870**. En matière de responsabilité pénale, les juridictions furent alors conduites à prendre en compte la qualité d'agent public pour apprécier l'existence de l'infraction pénale. L'agent public n'était condamné que dans la mesure où les faits incriminés pouvaient lui être imputés en tant qu'homme et non en sa seule qualité d'agent public agissant pour le service.

Un **arrêt Thépaz** du tribunal des conflits a remis en cause cette situation en 1935. Le tribunal des conflits a en effet admis qu'une infraction pénale commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions n'était pas nécessairement constitutive d'une faute personnelle et pouvait être considérée comme une faute de service. Cette jurisprudence a permis que des condamnations pénales puissent être prononcées à l'encontre d'agents publics pour des fautes non détachables du service. La responsabilité pénale des agents publics s'en est naturellement trouvée élargie.

A la suite de l'incendie de Saint Laurent du Pont en 1970 et des condamnations prononcées dans cette affaire, la **loi du 18 juillet 1974** est venue compléter le code de procédure pénale pour accorder aux maires et à certains fonctionnaires des garanties de procédure. Lorsque ces agents étaient mis en cause pour crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, l'affaire était obligatoirement renvoyée par le procureur de la République devant la chambre criminelle de la Cour de cassation afin que celle-ci désigne une

chambre d'accusation chargée de l'instruction. Ces dispositions permettaient en outre le déplacement du lieu d'exercice territorial de la poursuite.

Ces dispositions, abusivement dénommées privilèges de juridiction puisqu'elles étaient destinées à éviter que les mis en cause soient jugés par des magistrats présumés les fréquenter socialement et avoir un préjugé favorable, ont été abrogées par la **loi n° 93-2 du 4 janvier 1993**, de sorte que **les agents publics et notamment les élus sont soumis au régime de droit commun en matière de responsabilité pénale**, que les faits soient ou non détachables de la fonction, qu'ils soient ou non intentionnels.

## 2. La responsabilité pénale des collectivités territoriales

L'une des novations importantes du code pénal entré en vigueur en 1994 est la **responsabilité pénale des personnes morales**. Aux termes de l'article 121-2 du code pénal, « *Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, (...) dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou représentants* ».

En fait, la responsabilité pénale des groupements, et notamment des « communautés, bourgs et villages » avait été admise par une ordonnance royale de 1670, qui prévoyait des peines d'amende et de confiscation et, pour les villes, des sanctions-représailles telles que la démolition des murailles et des enceintes. Cette responsabilité fut supprimée au moment de la Révolution.

Pour que la responsabilité des personnes morales puisse aujourd'hui être engagée, trois conditions doivent être réunies : la responsabilité de la personne morale doit être prévue par un texte, dans la mesure où elle ne peut intervenir que « *dans les cas prévus par la loi ou le règlement* » ; une infraction doit avoir été commise par les organes ou représentants de la personne morale ; enfin, l'infraction doit avoir été commise pour le compte de la personne morale.

En ce qui concerne les collectivités territoriales et leurs groupements, la responsabilité pénale n'est prévue que pour les infractions commises dans l'exercice **d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public**. Cette notion est assez récente en droit administratif ; elle a été retenue par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République. Elle désigne les activités de service public pouvant être assurées non seulement en régie par la collectivité publique elle-même, mais également par une autre personne de droit public ou de droit privé agissant en vertu d'une délégation. La délégation peut prendre la forme d'une concession, d'une régie intéressée, d'un affermage...Le critère permettant d'isoler les activités ne pouvant faire l'objet de délégation semble être celui de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Les tribunaux ont par exemple considéré qu'il étaient en présence d'activités susceptibles d'être déléguées dans les cas suivants : installations d'épuration des eaux usées, fonctionnement du service socio-éducatif d'une commune ayant pour objet d'offrir aux enfants des écoles des activités de découverte de la nature...

L'un des objectifs de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales était de **limiter la responsabilité de certains dirigeants, afin que soit pleinement respecté le principe selon lequel « nul n'est responsable que de son propre fait ».**

Ainsi, l'exposé des motifs du projet de code pénal présenté par notre excellent collègue M. Robert Badinter, alors garde des sceaux, précisait que grâce à la responsabilité des personnes morales « *disparaîtra la présomption de responsabilité pénale qui pèse en fait aujourd'hui sur des dirigeants à propos d'infractions dont ils ignorent parfois l'existence* ».

La circulaire d'application du code pénal du 14 mai 1993 précise que « *dans certaines hypothèses, et tout particulièrement s'il s'agit d'infractions d'omission, de négligence ou matérielles, qui sont instituées en l'absence soit d'intention délictueuse soit d'un acte matériel de commission, la responsabilité pénale d'une personne morale pourra être engagée alors même que n'aura pas été établie la responsabilité pénale d'une personne physique. En effet, ces infractions auront pu être commises par les organes collectifs de la personne morale sans qu'il soit possible de découvrir le rôle de chacun de leurs membres et d'imputer la responsabilité personnelle de l'infraction à un individu déterminé* ».

Il est intéressant de s'interroger à propos des conséquences de la responsabilité des personnes morales sur la responsabilité des personnes physiques. Le tableau suivant fournit des indications tirées des cent premières condamnations de personnes morales telles qu'elles ont été recensées dans une circulaire de janvier 1998.

**Incidence de la responsabilité pénale des personnes morales sur la responsabilité pénale des personnes physiques**

Nature de la personne morale	Personnes morales condamnées	Personnes physiques poursuivies (1)	Personnes physiques condamnées (1)
Droit privé lucratif	<b>92</b>	<b>38 (67)</b>	<b>36 (52)</b>
Droit privé non lucratif	<b>2</b>	<b>2 (3)</b>	<b>2 (3)</b>
Collectivités territoriales	<b>4</b>	<b>2 (3)</b>	<b>0</b>
Etablissements publics	<b>2</b>	<b>1 (1)</b>	<b>0</b>
Total	<b>100</b>	<b>43 (74)</b>	<b>38</b>

(1) Le premier nombre comptabilise les procédures. Le second, entre parenthèses, comptabilise les personnes physiques, plusieurs personnes physiques ayant pu être poursuivies ou condamnées dans une même procédure.

Source : Le nouveau droit pénal, Economica.

**Deux conclusions peuvent être tirées de la lecture de ce tableau. D'une part, la recherche de la responsabilité pénale des collectivités territoriales a pu conduire à écarter la responsabilité de personnes physiques, d'autre part cette responsabilité pénale des collectivités territoriales a jusqu'à présent été très rarement recherchée.**

### **3. Une situation préoccupante**

Comme le montre le tableau suivant, établi par les services de la Chancellerie sur la base d'informations transmises par les parquets, les mises en cause d'élus **pour des infractions non intentionnelles** paraissent peu nombreuses.

## Mise en cause d'élus locaux pour des infractions non-intentionnelles

Décision au fond prononcées de mai 1995 à avril 1999	<b>48</b>
dont :	
• <b>Condamnations</b>	<b>14</b>
dont (certaines condamnations cumulent plusieurs infractions)	
– homicides involontaires..... <b>10</b>	
– blessures involontaires..... <b>2</b>	
– Infractions au droit de l'environnement..... <b>5</b>	
• <b>Classements sans suite</b>	
• <b>Non-lieu ou relaxe</b>	<b>5</b>
• <b>Sens de la décision non précisé</b>	<b>19</b>
	<b>10</b>
Mis en examen au 1 <sup>er</sup> avril 1999	<b>54</b>

source : rapport du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics

L'Observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales a recensé pour sa part, sans opérer de distinction entre infractions intentionnelles et infractions non intentionnelles 850 élus et fonctionnaires territoriaux mis en examen en 1999 contre 300 en 1996. 50% des personnes concernées étaient en examen pour diffamation, 16% pour atteinte à l'environnement, 13% pour violation de la législation sur les marchés publics et 10% dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police. Les procédures liées à la corruption n'occupaient qu'une place marginale (1,5% des mis en examen).

Quoi qu'il en soit, ce qui importe en la circonstance n'est pas le nombre d'affaires concernées **Certaines mises en examen ou condamnations, peu nombreuses, sont ressenties comme infamantes par les intéressés, qui se voient renvoyés devant le tribunal correctionnel au même titre que les voleurs ou les escrocs.** Elles provoquent, pour ceux qui les subissent un traumatisme profond.

A ce sentiment d'injustice pour certains s'ajoute pour tous une préoccupation de sécurité paralysante. N'est-il pas de l'intérêt d'un maire de renoncer à toute installation sportive, à toute aire de jeux sur le territoire de sa commune, dès lors qu'il n'est pas capable d'assurer à tout moment et quelles que soient les conditions d'utilisation qu'un accident ne se produira pas ? **N'est-il pas singulier que l'élu local soit traité de la même manière qu'un professionnel alors qu'il n'a suivi aucune formation particulière et n'est souvent pas rémunéré pour le travail qu'il accomplit ?**

Voilà plusieurs années que le Sénat se préoccupe de cette situation, constatant que certaines mises en cause sont à l'évidence injustifiées même si elles découlent directement des textes en vigueur et de la jurisprudence.

#### 4. La loi du 13 mai 1996 et ses conséquences

En 1995, la commission des Lois a mis en place, à l'initiative de son président, M. Jacques Larché, un groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye, chargé de réfléchir aux moyens de remédier à cet accroissement de la responsabilité pénale des élus locaux. Ce groupe de travail avait étudié de nombreuses pistes pour améliorer la sécurité juridique de l'action publique locale.

Ses travaux ont largement inspiré la loi du 13 mai 1996 qui a, pour l'essentiel, modifié **l'article 121-3 du code pénal**. Celui-ci précise désormais dans son troisième alinéa qu'il y a délit « *en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ».

Ces dispositions générales, applicables à tous, ont fait l'objet de « *déclinaisons* » dans le code général des collectivités territoriales, dans les articles spécifiquement consacrés aux élus locaux. Ainsi, les maires ou élus municipaux, les présidents de conseils généraux ou vice-présidents ayant reçu une délégation, les présidents de conseils régionaux ou vice-présidents ayant reçu une délégation ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non-intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

Il convient de noter que les rédactions retenues dans le code pénal et dans le code général des collectivités territoriales sont légèrement différentes. Le second fait référence aux missions que la loi confie aux élus, contrairement au texte général. Surtout, **le texte du code général des collectivités territoriales précise plus clairement que le texte du code pénal qu'il incombe à la partie poursuivante de faire la preuve que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales.**

L'objectif de la loi était de contraindre le juge pénal à apprécier concrètement la situation dans laquelle se trouvait l'auteur d'une faute

d'imprudence ou de négligence. Il s'agissait de mettre fin à certains raisonnements sommaires tels que celui-ci :

- la survenance du dommage pouvait peut-être être évitée par certaines mesures ;

- l'autorité territoriale s'est vue confier par la loi le pouvoir de prendre ces mesures ;

- elle ne les a pas prises, en conséquence elle doit être condamnée pénalement quelles que soient les raisons pour lesquelles elle ne les a pas prises.

Après plus de trois ans d'application, il est encore difficile de mesurer l'influence de cette loi sur la mise en cause pénale des élus locaux, même si un sentiment de scepticisme semble se dégager. Certains jugements sont incontestablement davantage et mieux motivés que par le passé et sont donc susceptibles de permettre un meilleur contrôle de la Cour de cassation. Néanmoins, la loi ne paraît pas avoir modifié l'appréciation des juridictions répressives en matière de délits non intentionnels.

Cependant, l'application de la loi du 13 mai 1996 a, dans certains cas, conduit à des relaxes. En avril dernier, au cours de la discussion de la question orale avec débat de notre collègue M. Hubert Haenel sur la responsabilité des maires, Madame le garde des sceaux a cité les exemples suivants :

*« (...) une décision du tribunal de grande instance de Nîmes en date du 22 mai 1997, confirmée par un arrêt de la cour d'appel de cette ville en date du 11 mars 1999, illustre cette approche concrète et pratique à laquelle se livrent les juridictions pour apprécier la responsabilité des élus dans ce type d'hypothèse. En l'espèce, il s'agissait d'une manifestation taurine ayant provoqué un accident mortel, à la suite duquel le maire d'Aigues-Mortes avait été mis en examen. Il devait être relaxé, après examen par la juridiction répressive des diligences effectuées par cet élu.*

*« Je voudrais également citer un jugement rendu le 4 juin 1998, par lequel le tribunal correctionnel d'Agen a relaxé un chef d'équipe de la direction départementale du Gers poursuivi après le décès d'un automobiliste provoqué par la chute d'un arbre. Analysant la mission confiée à ce fonctionnaire, le tribunal a considéré que celle-ci « consistait à recenser les anomalies et à les signaler sans qu'il soit personnellement chargé de les supprimer ». Il en a donc déduit qu'il n'incombait pas au prévenu de faire couper l'arbre par décision personnelle. »*

La notion **d'accomplissement des diligences normales** semble pour l'instant être totalement laissée à l'appréciation des juges du fond. Dans les premières décisions qu'elle a rendues, la Cour de cassation n'a pas paru exercer de contrôle sur l'application de cette notion par les cours d'appel.

Il est encore trop tôt pour estimer que la loi du 13 mai 1996 n'a pas rempli les objectifs qui lui étaient fixés. L'adoption de ce texte a pu avoir un effet dissuasif et empêcher certaines poursuites sans qu'il soit possible de mesurer cette éventuelle conséquence. Quoi qu'il en soit, il faut constater que les résultats obtenus paraissent décevants à beaucoup.

\*

\* \*

Compte tenu du constat qui vient d'être dressé, votre rapporteur a jugé nécessaire d'entreprendre une nouvelle réflexion sur la question de la **responsabilité pénale pour des faits non intentionnels**.

**A ce stade, il ne paraît pas souhaitable de mettre en œuvre dans ce domaine un régime spécifique pour les élus. La pénalisation de la société, la dérive progressive du droit pénal, dont la fonction première est la punition des fautes volontairement commises, sont des questions qui intéressent l'ensemble de la société.** Les solutions devraient donc elles aussi concerner l'ensemble de la société.

Votre rapporteur souhaite pourtant souligner qu'il y a quelque légèreté à affirmer qu'un régime de responsabilité pénale propre aux élus ou aux décideurs publics serait inadmissible, qu'il porterait atteinte au principe d'égalité et aboutirait à l'impunité pour une catégorie de citoyens.

En réalité, un régime spécifique pour les élus n'aurait rien d'inconstitutionnel. Il n'existe aucune situation comparable à celle du maire qui décide de consacrer son temps libre à la gestion de sa commune et au service de ses concitoyens, sans avoir reçu aucune formation spécifique. Certes, il paraît normal que tous les citoyens soient traités de la même manière en matière de responsabilité pénale. Mais qui ne voit pas que les responsabilités qui pèsent sur les maires sont infiniment plus lourdes que celles qui pèsent sur les autres citoyens ? Qui peut croire sérieusement que le maire le plus dévoué a les moyens d'éviter tout accident sur le territoire de sa commune sous prétexte que des règlements lui font l'obligation de veiller à la sécurité ?

Un régime de responsabilité spécifique aux élus locaux ne heurterait pas le principe d'égalité qui ne vaut qu'à situations comparables. Le **groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics** présidé par M. Jean Massot a certes estimé que certaines solutions au problème de l'accroissement de la responsabilité pénale des décideurs publics heurteraient le principe d'égalité, mais a rappelé qu'il fallait prendre l'exacte mesure de ce principe qui « *n'a pas fait obstacle jusqu'ici à ce que les décideurs publics fussent l'objet d'incriminations qui leur sont propres : il faut rappeler que le principe d'égalité n'a jamais empêché qu'un traitement différent s'applique à des personnes placées dans une situation différente pourvu que cette différence*

*soit en rapport avec l'objet de la mesure. Il ne faut pas oublier non plus que certains autres principes constitutionnels parmi lesquels figure la continuité du service public s'imposent aux seuls décideurs publics ».*

Le Conseil constitutionnel admet ainsi que *« le principe de l'égalité devant la loi pénale, tel qu'il résulte de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (...) ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par la loi pénale entre agissements de nature différente »*<sup>1</sup>.

## **II. LA PROPOSITION DE LOI (N° 9 RECTIFIÉ) SOUMISE AU SÉNAT : MIEUX DÉLIMITER LES CONTOURS DES DÉLITS NON INTENTIONNELS**

### **A. LES ORIGINES DE LA PROPOSITION DE LOI : RENDRE AU DROIT PÉNAL SA MISSION ESSENTIELLE DE RÉPRESSION DES FAUTES MORALEMENT CONDAMNABLES**

Déjà en 1995, le groupe de travail de la commission des lois sur la responsabilité pénale des décideurs publics avait étudié la possibilité de subordonner la responsabilité pénale des personnes physiques dirigeant des collectivités à l'existence d'une faute d'une particulière gravité. Cette solution avait été finalement écartée, notamment parce qu'il paraissait problématique d'introduire en droit pénal les notions de faute lourde ou de faute grave.

Pour autant, il faut reconnaître que **le droit pénal a d'abord pour fonction de réprimer des infractions commises volontairement**. Même en cas de délits non intentionnels, une distinction mériterait d'être établie entre des fautes qui manifestent la volonté de faire courir un risque et des fautes qui constituent de simples imprudences. Cette distinction a été très bien éclairée par MM. Merle et Vitu dans leur traité de droit criminel.

*« (...)il y a deux sortes d'imprévoyance : l'imprévoyance consciente et l'imprévoyance inconsciente.*

*« En bien des cas, l'imprudence ou la négligence imputable à l'auteur du dommage apparaît comme le fruit d'un acte de volonté conscient et délibéré. Le conducteur pressé qui, lucidement, n'obéit pas à un signal « Stop », l'individu qui jette délibérément un objet par la fenêtre sans se soucier des passants qui pourront être blessés dans la rue, le père de famille qui remet à son enfant un objet dangereux, le chasseur qui tire sans précaution dans un bosquet, le chirurgien qui se refuse obstinément à compter les compresses, toutes ces personnes ont volontairement fait preuve d'imprudence ou de négligence. Elles ont eu conscience des dangers que*

---

<sup>1</sup> Décision n°80-125 DC du 19 décembre 1980.

*comportait leur attitude, et elles ont pris le risque de provoquer un dommage en espérant que ce dommage ne se produirait pas.*

*« En pareille hypothèse, non seulement l'acte générateur du dommage est volontaire, mais encore il n'est pas possible d'affirmer que le dommage lui-même est absolument involontaire. Il y a dol éventuel. L'imprévoyance constitue une faute tellement grave qu'elle est plus proche du dol que de la faute non intentionnelle. (...)*

*« Les hypothèses dans lesquelles le comportement dangereux de l'auteur du dommage est imputable à l'inattention, à la maladresse ou à une simple méprise sont bien différentes des précédentes. Car dans ces cas là, tout est involontaire : le dommage et l'acte qui l'a occasionné. Il n'est donc pas inexact de qualifier ces infractions de délits involontaires. Le résultat préjudiciable est imputable à une erreur de fait. »*

Il paraîtrait logique que la qualification de **délit** soit réservée aux fautes qui révèlent à tout le moins la conscience du risque que l'on fait courir. D'ores et déjà, la mise en danger délibérée est une circonstance aggravante des délits non intentionnels. Le progrès technique, le développement du machinisme ont entraîné l'apparition d'une multitude de risques et la mission du droit pénal n'est pas la recherche d'un coupable en présence de n'importe quel accident.

Tout dommage mérite d'être réparé autant qu'il est possible et les victimes sont fort heureusement de mieux en mieux entendues par l'ensemble des juridictions. Toutefois, la réparation financière du dommage est la mission du juge civil ou administratif. Rappelons qu'en cas de faute de service commise par un agent public, le juge pénal n'est pas compétent pour la réparation civile, ce que trop de justiciables ignorent. Or, trop souvent, la recherche d'une responsabilité pénale est privilégiée, même en présence des accidents les plus imprévisibles.

Dans ces conditions, il est possible de se demander s'il ne serait pas souhaitable **d'exiger une faute qualifiée pour que les délits non intentionnels soient constitués**. Une telle évolution, si elle devait être généralisée, se heurterait cependant à un obstacle majeur. La **circulation automobile** est aujourd'hui encore à l'origine d'environ 8.000 morts par an et de 100 blessés graves par jour dans notre pays. Dans ce domaine, la menace étendue d'une répression inévitable paraît nécessaire, afin que chacun demeure constamment vigilant. Il ne paraît donc pas possible de limiter purement et simplement les délits non intentionnels aux cas où une faute grave, lourde ou inexcusable a été commise.

L'ensemble de ces considérations a inspiré la proposition de loi aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat.

**B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI : MIEUX DÉFINIR LES CONTOURS DES INFRACTIONS D'HOMICIDE INVOLONTAIRE ET DE BLESSURES INVOLONTAIRES**

**1. Modifier les articles 221-6 et 222-19 du code pénal**

Exiger une faute caractérisée pour que soit constituée l'infraction d'homicide involontaire ou celle de blessures involontaires risquerait de conduire à un affaiblissement très important de la répression dans des domaines où celle-ci est particulièrement nécessaire et singulièrement en matière de circulation routière. Dans ce domaine, des négligences légères, des imprudences mineures ont des conséquences dramatiques et il est nécessaire que pèse la menace de la répression pour inciter chacun à une vigilance constante.

Aussi, la proposition de loi opère-t-elle une distinction entre les hypothèses dans lesquelles la faute a directement causé la mort ou les blessures et celles dans lesquelles la faute n'a causé qu'indirectement la mort ou les blessures.

Lorsque la faute a **directement** causé la mort ou des blessures, il paraît nécessaire de considérer que le délit est constitué dès lors qu'il y a faute, quelle que soit la gravité de celle-ci.

En revanche, lorsque le lien n'est qu'**indirect** entre la faute et le dommage, il paraît plus approprié d'exiger une faute caractérisée pour que le délit soit constitué. Dans ce dernier cas, les notions de faute lourde et de faute inexcusable n'existant pas en droit pénal, il est possible de se référer à la définition du délit de risque causé à autrui, qui n'est constitué qu'en cas de « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* ».

Une telle formulation paraît plus conforme que la notion de faute lourde au principe de légalité des délits et des peines, qui est respecté dès lors que l'infraction est définie « *dans des conditions qui permettent au juge, auquel le principe de légalité impose d'interpréter strictement la loi pénale, de se prononcer sans que son appréciation puisse encourir la critique d'arbitraire* »<sup>1</sup>

Dans cette perspective, la présente proposition de loi a pour objet, dans ses **articles 1<sup>er</sup> et 2**, de modifier la définition de l'homicide involontaire et des blessures involontaires **en intervenant à la fois sur la définition de la faute et sur le lien de causalité.**

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n°96-377 DC du 16 juillet 1996.*

Deux situations seraient désormais constitutives de l'homicide involontaire (ou des blessures involontaires) :

- le fait de causer **directement** la mort d'autrui (ou des blessures) par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence (les peines seraient aggravées en cas de manquement **délibéré** à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements) ;

- le fait de causer **indirectement** la mort d'autrui (ou des blessures) par la violation manifestement **délibérée** d'une obligation de sécurité imposée par la loi ou les règlements.

Ainsi, une faute simple continuerait à être suffisante pour caractériser le délit lorsqu'il existe un lien direct entre la faute et le décès (ou les blessures). Au contraire, la violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence serait nécessaire pour caractériser le délit lorsque le lien n'est qu'indirect entre la faute et le décès (ou les blessures). Une simple imprudence ne constituerait donc plus un délit en cas de lien indirect entre cette imprudence et le dommage.

## 2. Étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales

Par ailleurs, la proposition de loi tend, dans son **article 3**, à modifier l'article 121-2 du code pénal, afin de **faire disparaître les limites à la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Actuellement, ces collectivités ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. Si cette limitation s'explique par une volonté de ne pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs, elle a cependant des conséquences fâcheuses puisque, **pour les activités ne pouvant faire l'objet de conventions de délégation de service public, seules les personnes physiques, et notamment les élus locaux, peuvent être mis en cause pénalement**. Il en va ainsi en ce qui concerne par exemple les activités des polices municipales.

La proposition de loi tend donc à prévoir la responsabilité pénale des collectivités territoriales pour l'ensemble de leurs activités.

### **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : COMPLÉTER UN DISPOSITIF SUSCEPTIBLE DE METTRE FIN À DES SITUATIONS INÉQUITABLES SANS PORTER ATTEINTE AUX DROITS DES VICTIMES**

#### **A. APPROUVER L'ESPRIT DE LA PROPOSITION DE LOI**

Lorsqu'il modifie les contours d'une infraction, le législateur doit faire preuve de la plus grande prudence et tenter de cerner le mieux possible les conséquences de la modification qu'il envisage. La loi du 13 mai 1996 n'avait pas modifié le contenu d'une infraction, mais avait précisé la manière dont les faits devaient être appréciés.

La proposition de loi soumise au Sénat mérite d'être approuvée. En intervenant à la fois sur la définition de la faute non intentionnelle et sur le lien de causalité, elle doit permettre de mettre fin à des mises en cause injustifiées sans aboutir cependant à une déresponsabilisation. **La proposition de loi mettra fin à l'assimilation complète de la faute pénale non intentionnelle et de la faute civile, ces deux fautes n'étant plus définies exactement de la même manière.**

Le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics mis en place par le gouvernement s'est rallié à cette proposition dans le rapport qu'il a remis au garde des sceaux en décembre dernier tout en retenant une définition légèrement différente de la faute qualifiée susceptible d'engager la responsabilité d'une personne en cas de causalité indirecte.

Il paraît particulièrement nécessaire que les travaux préparatoires de la future loi précisent très clairement l'intention du législateur. C'est pourquoi, certains des termes employés dans la proposition méritent quelques explications.

#### **1. La causalité directe**

La principale interrogation que suscite la modification des articles 221-6 et 222-19 du code pénal est celle de la distinction entre **causalité directe et causalité indirecte**. Dans quels cas est-il possible de considérer que le lien entre une faute et un dommage est direct ou indirect ? La réponse à cette question est délicate. Toutefois, certains éléments permettent d'apporter une réponse au moins partielle.

Dans l'étude qu'il a consacrée en 1996 à la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles, le Conseil d'État a défini l'auteur indirect d'une infraction comme celui « *qui n'a pas lui-même*

*heurté ou frappé la victime mais qui a commis une faute ayant créé la situation à l'origine du dommage* ».

Dans la même étude, le Conseil d'État a donné les exemples suivants d'auteurs indirects d'homicides involontaires :

- le responsable d'un accident ayant provoqué chez la victime un traumatisme crânien grave à la suite duquel celle-ci s'est suicidée<sup>1</sup> ;
- l'automobiliste qui, ayant garé son véhicule sur le trottoir, a obligé un piéton à descendre sur la chaussée où il a été renversé par un cyclomoteur<sup>2</sup> ;
- le conducteur en état d'imprégnation alcoolique qui déséquilibre un cyclomotoriste, celui-ci se faisant écraser par un véhicule roulant à la suite<sup>3</sup> ;
- le directeur d'une société ayant enjoint à des ouvriers d'une société sous-traitante d'intervenir sur un chantier confié à celle-ci, les deux ouvriers s'étant blessés notamment parce qu'ils ne s'étaient pas munis de ceintures de sécurité<sup>4</sup> ;
- le directeur d'usine ayant employé un ouvrier souffrant d'insuffisance respiratoire dans des ateliers empoussiérés<sup>5</sup>.

En fait, dans la plupart des affaires d'homicide involontaire et de blessures involontaires, plusieurs causes ont contribué au danger. **La recherche de la cause directe conduit à opérer une hiérarchie entre ces causes.** La théorie de la causalité adéquate, mise en œuvre par la juridiction administrative permet de ne retenir que certaines causes d'un dommage.

Ainsi, dans ses conclusions relatives à l'affaire Marais<sup>6</sup>, le commissaire du gouvernement M. Galmot a évoqué en ces termes la question de la causalité :

*« (...) l'enchaînement des événements qui précèdent la réalisation d'un dommage est, bien souvent, trop complexe pour qu'il soit possible de retenir comme causes de ce dommage l'ensemble des fautes qui ont concouru à sa réalisation (...) dans le droit de la responsabilité, la notion de cause se distingue de celle de condition nécessaire du dommage. Il appartient au juge d'opérer un choix parmi toutes ces conditions nécessaires et de ne retenir comme causes que celles qui lui paraissent liées au dommage par un rapport privilégié (...) La notion qui paraît rendre le meilleur compte des solutions jurisprudentielles est, sans doute, celle de « conséquence normale » : il faut ne*

---

<sup>1</sup> Cass. Crim. 14/01/1971

<sup>2</sup> Cass. Crim. 7/02/1973

<sup>3</sup> Cass. crim. 28/03/1973

<sup>4</sup> Cass. crim. 24/01/1989

<sup>5</sup> Cass. crim. 15/03/1988

<sup>6</sup> CE, 14/10/1966, Marais

*retenir comme cause d'un dommage que l'événement qui, au moment où il s'est produit, portait normalement en lui ce dommage (...) ».*

En matière civile, on considère souvent que « *le dommage direct, c'est le « dommage nécessaire », celui qui est la « suite nécessaire » de l'événement dont le défendeur est l'auteur (...) du moment qu'il estime que l'événement a joué un rôle prépondérant, nécessaire, dans la réalisation du dommage, le juge ordonne réparation* »<sup>1</sup>.

**Des exemples et analyses précédemment cités, il est possible de retenir que la cause directe est le plus souvent immédiate même si ce n'est pas toujours le cas, que cette cause directe est celle qui entraîne normalement ou nécessairement le dommage, celle dont le dommage est la conséquence quasiment automatique donc prévisible.**

## **2. La violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence**

Lorsque le lien n'est qu'indirect entre une faute et un dommage, la proposition de loi tend à prévoir que l'infraction n'est constituée qu'en cas de **violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence**. Il s'agit d'une évolution considérable par rapport au droit en vigueur, dans la mesure où actuellement les délits non intentionnels sont constitués en présence de la moindre imprudence ou négligence, que le lien entre la faute et le dommage soit direct ou indirect.

La violation « manifestement délibérée » d'une obligation de sécurité implique la **conscience par l'auteur des faits de violer une obligation de sécurité et donc la conscience de faire courir un risque**. En présence de cette rédaction, le juge pénal ne pourra plus condamner un prévenu en indiquant seulement qu'il aurait dû connaître le risque qu'il faisait courir en commettant telle ou telle faute.

Cette expression est déjà employée pour le délit de risque causé à autrui et commence à donner lieu à des décisions jurisprudentielles qui démontrent qu'il y a une différence notable entre la simple imprudence, qui correspond au risque que l'on « peut » ou que l'on « doit » connaître, et la violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité, qui correspond au risque précis effectivement connu.

La Cour de cassation a récemment approuvé une cour d'appel qui avait déclaré des prévenus coupables de ce délit pour avoir provoqué une avalanche dans une station de sports d'hiver. La Cour d'appel avait relevé que la piste était interdite par un arrêté municipal pris pour la sécurité des skieurs, que les

---

<sup>1</sup> H. et L. Mazeaud, J. Mazeaud, F. Chabas, « *Leçons de droit civil* ».

services météorologiques signalaient le jour des faits, un risque important d'avalanche, que les intéressés, pratiquants expérimentés, se sont engagés sur une piste barrée par une corde et signalée par des panneaux d'interdiction réglementaires, en dépit d'une mise en garde du conducteur du télésiège, enfin que les deux surfeurs n'avaient pas une vue globale du site et que la coulée de neige est passée à côté d'un groupe de pisteurs<sup>1</sup>. Cet exemple montre clairement que la violation manifestement délibérée d'une obligation n'est pas la moindre négligence ou maladresse.

Par ailleurs, aux termes de la proposition de loi, le délit ne serait constitué qu'en cas de violation d'une « *obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* ». Là encore, cette rédaction est celle employée dans l'article 223-1 du code pénal relatif aux risques causés à autrui. Il paraît nécessaire de faire référence à une obligation **particulière** de sécurité, afin d'éviter que certaines obligations définies de manière très générale puissent être utilisées pour mettre en cause pénalement des personnes après un accident.

D'ores et déjà, en application de l'article 223-1 du code pénal, le juge pénal a été conduit à rechercher si l'obligation violée était particulière. Il a parfois estimé que le délit n'était pas constitué parce que l'obligation violée était générale. Ainsi, la Cour de cassation a approuvé une chambre d'accusation qui avait estimé que l'article L. 2212-2-5 du code général des collectivités territoriales, qui confie au maire, de façon générale, le soin de prévenir et faire cesser tous les événements survenant sur le territoire de sa commune et de nature à compromettre la sécurité des personnes, ne créait pas à sa charge d'obligation *particulière* de sécurité au sens de l'article 223-1 du code pénal.

\*

La proposition de loi apporte donc des modifications sensibles au droit actuel des délits non intentionnels. Elle permettra d'éviter que le juge pénal ne soit saisi d'affaires dans lesquelles à l'évidence la protection de la société n'impose pas la sanction pénale, même si la réparation du dommage causé est tout à fait indispensable. Cette réparation doit être demandée, selon le cas, au juge civil ou au juge administratif. **L'objectif de la proposition de loi n'est en aucun cas d'abaisser le niveau de la protection accordée aux victimes, mais de faire en sorte que réparation du dommage et sanction pénale ne soient plus nécessairement liés.**

---

<sup>1</sup> Cass. Crim., 9 mars 1999.

**B. GÉNÉRALISER LE DISPOSITIF POUR EN PERMETTRE L'APPLICATION À TOUS LES DÉLITS NON INTENTIONNELS**

**1. Modifier en priorité l'article 121-3 du code pénal**

Après un examen approfondi, votre commission a décidé de modifier la proposition de loi pour en améliorer la rédaction.

La proposition de loi modifie les articles 221-6 et 222-19 du code pénal, relatifs à l'homicide involontaire et aux blessures involontaires. Ces articles correspondent aux hypothèses de loin les plus fréquentes de délits non intentionnels. Cependant, ceux-ci sont visés de manière plus globale dans l'article 121-3 du code pénal qu'il paraît donc souhaitable de modifier afin que les dispositions nouvelles s'appliquent à l'ensemble de ces délits. On pense en particulier au délit de pollution de cours d'eau, qui a pu donner lieu à des applications contestables au cours des dernières années.

**Votre commission a donc décidé de modifier la proposition de loi, afin d'inscrire dans l'article 121-3 du code pénal les évolutions proposées. Ainsi, la nouvelle rédaction pourrait s'appliquer à l'ensemble des infractions non intentionnelles, étant entendu qu'il suffit alors d'effectuer une simple référence à l'article 121-3 dans les articles 221-6 et 222-19 du code pénal.**

**2. Maintenir dans tous les cas la responsabilité de la personne morale**

Par ailleurs, votre commission a estimé souhaitable que les restrictions apportées à la définition des délits non intentionnels ne s'appliquent qu'aux personnes physiques. Si la proposition de loi est adoptée, une personne ne pourra plus être mise en cause pour une faute légère ayant indirectement causé un dommage parfois grave.

Dans certains cas, le dommage peut avoir pour origine un défaut d'organisation global d'une collectivité ou d'une entreprise et **il paraît souhaitable et normal que la personne morale continue à pouvoir être mise en cause même en cas de faute légère et de lien indirect**. Cela pourrait éviter des situations contestables dans lesquelles il n'existerait plus aucune responsabilité pénale. Au demeurant, la distinction entre les imprudences légères et les violations manifestement délibérées d'obligations de sécurité paraît difficilement applicable aux personnes morales.

Enfin, votre rapporteur a été sensible au fait que l'une des explications du recours très fréquent à la voie pénale par les victimes est l'intérêt du procès pénal lui-même. Le procès pénal, indépendamment de la décision prise, se caractérise par l'importance de la procédure orale, par la possibilité pour tous les protagonistes de se trouver face à face. Il a pour les victimes, selon le mot de maître Daniel Soulez-Larivière, une fonction de catharsis.

Comme on l'a vu précédemment, l'un des objectifs de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales était de limiter la mise en cause de personnes physiques pour des infractions ne comportant réellement aucun élément volontaire. **En pratique, la responsabilité des personnes morales n'a eu qu'un effet limité sur la mise en cause des personnes physiques.**

Dans ces conditions, le texte proposé par la commission aura pour conséquence que **les personnes physiques ne seront plus responsables pénalement pour des imprudences ou négligences légères ayant indirectement causé un dommage, tandis que les personnes morales le resteront.** En cela, il se rapproche de l'une des solutions envisagées en 1995 par le groupe de travail de la commission des lois, qui consistait à subordonner le cumul de responsabilités à une faute de la personne physique d'une particulière gravité. Néanmoins, la proposition de loi a vocation à s'appliquer à **l'ensemble des citoyens** et non aux seuls élus locaux. Il va sans dire que responsabilités civile et administrative pourront être mises en jeu dans les mêmes conditions qu'actuellement.

### **3. Procéder à des harmonisations rédactionnelles dans la définition des délits non intentionnels**

Le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics a formulé quelques propositions d'harmonisation rédactionnelle qui ont retenu l'attention de votre commission.

La loi du 13 mai 1996 a modifié l'article 121-3 du code pénal, afin d'imposer au juge pénal de se livrer à une appréciation *in concreto*. Elle a également inséré cette modification dans le code général des collectivités territoriales. Toutefois, les rédactions retenues diffèrent légèrement. Ainsi l'article 121-3 prévoit la responsabilité pénale pour des faits non intentionnels « *sauf si l'auteur a accompli les diligences normales...* ». Les articles du code général des collectivités territoriales sont plus exigeants puisqu'ils précisent qu'un élu est responsable « *s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales...* ». Il paraît souhaitable de **modifier l'article 121-3 du code pénal afin que la charge de la preuve repose clairement dans tous les cas sur l'accusation.**

Par ailleurs, les articles 121-3, 221-6 (homicide involontaire) , 222-19 et 222-20 (blessures involontaires), enfin 322-5 (incendie involontaire) du code pénal évoquent actuellement parmi les éléments constitutifs des délits non intentionnels ainsi que pour leurs circonstances aggravantes le manquement à une obligation de sécurité ou de prudence prévue « *par la loi ou les règlements* ». Au contraire, l'article 223-1 relatif aux risques causés à autrui fait référence à une obligation prévue « *par la loi ou le règlement* ». Il paraît préférable de retenir cette dernière formule afin d'exprimer en termes clairs que ne sont pas concernés les manquements au devoir de prudence ou de sécurité lorsque l'obligation n'est contenue que dans des documents dépourvus de valeur réglementaire.

Enfin, votre rapporteur a constaté que les articles 221-6, 222-19, 222-20 et 322-5 du code pénal, relatifs aux délits d'homicide involontaire, de blessures involontaires et d'incendie involontaire faisaient référence, en ce qui concerne la circonstance aggravante à un « *manquement délibéré* » à une obligation particulière de sécurité ou de prudence, tandis que l'article 223-1 relatif aux risques causés à autrui évoquait la « *violation manifestement délibérée* » d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence. Votre commission propose de retenir cette dernière formulation, qui est aussi celle qu'elle a choisie pour caractériser la faute qui engage la responsabilité pénale d'une personne physique lorsque le lien entre la faute et le dommage n'est qu'indirect.

### **C. ÉTENDRE AVEC PRUDENCE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN TANT QUE PERSONNES MORALES**

En ce qui concerne l'élargissement de la responsabilité pénale des collectivités territoriales prévu par la proposition de loi, votre commission a décidé, sur la proposition de votre rapporteur, de modifier le dispositif de la proposition de loi initiale, afin d'éviter une ouverture trop large de cette responsabilité.

Le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics présidé par M. Jean Massot a procédé à une analyse détaillée des avantages et des inconvénients d'une extension de la responsabilité pénale des collectivités territoriales. Au titre des avantages, il a, pour l'essentiel, relevé que **la responsabilité pénale des personnes morales pourrait dans certains cas se substituer ou être mise en cause préalablement à celle d'un agent public ou d'un élu.**

Au titre des inconvénients, le groupe de travail a relevé que l'extension de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public pouvait être comprise comme une fuite des élus devant leurs responsabilités, que la

représentation de la personne morale dans la procédure et le procès posait certaines difficultés, que les sanctions pénales n'étaient pas toutes adaptées aux personnes morales de droit public, que les amendes seraient en réalité payées par le contribuable, qu'une telle extension renforcerait le sentiment de pénalisation de la société française, qu'enfin la cohérence du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires pouvait en être affectée.

Face à ces difficultés, le groupe de travail a proposé une **extension limitée de la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements**. Actuellement, la responsabilité pénale n'est prévue que pour les activités qui peuvent faire l'objet de conventions de délégation de service public. La proposition de loi proposait d'étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales à toutes leurs activités.

Le groupe de travail sur la responsabilité pénale des décideurs publics a pour sa part proposé **d'étendre la responsabilité des collectivités territoriales à toutes leurs activités, mais seulement en cas de manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement**.

Cette ouverture limitée paraît cohérente avec les autres dispositions de la proposition de loi et votre commission a décidé de la retenir. Pour les infractions intentionnelles, il paraît normal de retenir prioritairement la responsabilité de la personne physique. En revanche, **en cas de faute non intentionnelle, il n'est pas inéquitable que la responsabilité de la personne morale puisse être mise en cause plus facilement qu'aujourd'hui, cette évolution allant de pair avec une définition plus stricte des conditions de mise en œuvre de la responsabilité des personnes physiques**.

En revanche, votre commission n'a pas cru pouvoir retenir à ce stade la proposition tendant à prévoir la responsabilité pénale de l'Etat formulée par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics. Le groupe d'étude a considéré que l'absence de responsabilité pénale de l'Etat méconnaissait l'égalité entre les agents publics et a donc proposé de mettre fin à cette situation. Il a cependant également noté que « *Le principal obstacle à la responsabilité pénale de l'Etat tient à son rôle dans l'exercice de la répression pénale. L'Etat, qui représente la société toute entière lésée par des agissements contraires à la loi pénale, pourrait difficilement de voir poursuivi par un Parquet qui exerce l'action publique au nom de l'Etat : l'Etat serait à la fois auteur du dommage, victime, censeur et juge. Détenteur du monopole du pouvoir de contraindre, peut-il aller jusqu'à s'infliger des peines ?* ».

Votre commission a estimé que l'éventuelle responsabilité pénale de l'Etat méritait une réflexion très approfondie sur les avantages et inconvénients pouvant en être retirés et a écarté cette évolution à ce stade.

Afin de renforcer la cohérence du dispositif, votre commission propose de compléter cette extension de la responsabilité pénale des personnes morales par une modification de procédure pénale. Actuellement, lorsqu'une personne morale est poursuivie pénalement et que son représentant légal l'est également pour les mêmes faits ou pour des faits connexes, l'article 706-43 du code de procédure pénale prévoit que le tribunal de grande instance doit désigner un **mandataire de justice** pour représenter la personne morale à la place de son représentant.

Cette règle qui a pour objectif d'éviter des conflits d'intérêt entre les personnes morales et leurs représentants a en pratique des effets fâcheux. Il s'agit d'une exigence très lourde, qui limite en fait l'engagement de poursuites contre les personnes morales et incite à poursuivre prioritairement les personnes physiques.

Dans ces conditions, votre commission propose que, lorsqu'une personne morale et son représentant sont tous deux poursuivis, la désignation d'un mandataire de justice puisse être demandée par le représentant légal d'une personne morale, mais qu'elle ne soit plus obligatoire.

#### ***D. SOULIGNER QUE L'ADOPTION DE LA PROPOSITION DE LOI DOIT S'ACCOMPAGNER D'AUTRES ÉVOLUTIONS***

Votre commission est convaincue que l'adoption de la présente proposition de loi constituera un progrès incontestable **en mettant fin à l'identité absolue de la faute civile et de la faute pénale**. Tout dommage mérite réparation, mais tout accident ne justifie pas cette « *flétrissure sociale* »<sup>1</sup> qu'entraîne une condamnation pénale et même une mise en examen très médiatisée.

Pour autant, la présente proposition de loi ne réglera pas toutes les difficultés liées à la pénalisation de la société. D'autres évolutions sont nécessaires, dont certaines sont en cours. Ainsi, des améliorations de notre procédure pénale sont indispensables, en particulier en ce qui concerne la mise en examen.

Au cours de la discussion en première lecture du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence en juin 1999, le Sénat a décidé de **limiter la mise en examen aux cas dans lesquels il existe des indices graves ou concordants** alors qu'elle est aujourd'hui possible dès qu'il existe des indices contre une personne. De même, le Sénat a étendu autant qu'il était possible le statut du **témoin assisté**, afin que la mise en examen ne soit utilisée qu'en cas de présomptions fortes.

Ces modifications, conjuguées avec la présente proposition de loi devraient éviter un grand nombre de mises en examen prématurées pour des faits non intentionnels.

Il conviendrait également de **sanctionner plus efficacement les constitutions de partie civile abusives ou dilatoires**. Bien souvent, en effet, lorsque des poursuites pénales injustifiées sont engagées, elles sont le fait des parties civiles et non du ministère public.

Surtout, une **action d'information devrait être entreprise auprès des victimes et de leurs conseils**. Comme l'a noté le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, « *Il faut rappeler que le juge naturel de la responsabilité de l'administration est le juge administratif, compétent pour condamner les personnes publiques à la réparation des dommages subis par les victimes des actes des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions* ». L'amélioration des procédures administratives est dans ce contexte indispensable.

Actuellement, plusieurs projets de loi en discussion pourraient servir de cadre à des améliorations du droit actuel en matière de responsabilité pénale, notamment en ce qui concerne les décideurs publics (projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, projet de loi relatif à l'action publique en matière pénale, projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives). Les futures lectures de ces textes doivent donc être l'occasion de nouvelles avancées.

La mission d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation vient d'énumérer, dans le rapport qu'elle a adopté le 18 janvier 2000, de nombreuses pistes qui mériteront d'être examinées attentivement<sup>2</sup>.

#### ***E. LA RÉDACTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION***

Compte tenu de l'ensemble des observations précédemment formulées, votre commission a adopté un texte composé de six articles.

*a) L'article premier : un encadrement plus strict de la responsabilité pénale pour des faits non intentionnels*

Actuellement le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal est ainsi rédigé : « *Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements, sauf si l'auteur des faits a*

---

<sup>1</sup> Selon l'expression de notre collègue M. Hubert Haenel lors de la discussion de sa question orale avec débat sur la responsabilité des maires le 28 avril 1999.

<sup>2</sup> Rapport n°166 (1999-2000).

*accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».*

Compte tenu des remarques précédemment formulées, votre commission propose, dans **l'article premier** du texte qu'elle a adopté de modifier et de compléter cet alinéa de la manière suivante :

*« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, à condition qu'il soit établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. Toutefois, lorsque la faute est la cause indirecte du dommage, les personnes physiques ne sont pénalement responsables qu'en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence ».*

Votre commission a donc retenu comme définition de la faute qualifiée la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité. Il lui est apparu que certaines obligations particulières de sécurité ne figurent pas nécessairement dans la loi ou dans un règlement. Il peut en aller ainsi lorsqu'un responsable s'est vu expressément notifier un danger, qu'il lui a été demandé d'y mettre fin. Il est normal de considérer que ces avertissements sont constitutifs d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence.

*b) Les articles 2, 3, 4 et 5 : une harmonisation de la rédaction des articles du code pénal relatifs aux délits non intentionnels*

Dès lors que l'article 121-3, article général applicable pour tous les délits non intentionnels, est ainsi modifié, il devient en pratique moins opportun de modifier les articles 221-6 et 222-19 du code pénal. Votre commission propose néanmoins de modifier ces articles, **afin qu'aucune ambiguïté n'existe sur le fait que les distinctions de l'article 121-3 s'appliquent aux délits d'homicide involontaire et de blessures involontaires.**

Par ailleurs, les articles 221-6 et 222-19, mais également les articles 222-20 (également consacré aux blessures involontaires) et 322-5 (incendie involontaire) méritent d'être modifiés afin que les rédactions retenues soient cohérentes entre elles et avec celle de l'article 223-1 relatif aux risques causés à autrui. **Tel est l'objet des articles 2, 3, 4 et 5 de la proposition de loi.**

*c) Les articles 6 et 7 : une extension modérée de la responsabilité pénale des collectivités territoriales*

**L'article 6** de la proposition adoptée par votre commission tend à étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements à toutes les activités de ces collectivités, mais seulement en cas de manquement non délibéré à une obligation de prudence ou de sécurité. Cela pourrait concerner en particulier des accidents survenus dans l'exercice des fonctions de police municipale.

**L'article 7** a pour objet de modifier l'article 706-43 du code de procédure pénale, afin de prévoir que le représentant légal d'une personne morale peut demander la désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale lorsque cette personne et son représentant légal sont tous deux poursuivis. Actuellement, la désignation d'un mandataire de justice est obligatoire.

*d) L'article 8 : l'application de la loi outre-mer*

**L'article 8** tend à prévoir l'application de la loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte. Une telle extension est légitime, le code pénal étant applicable dans ces territoires. Aucune adaptation ne paraît nécessaire.

\*

\*       \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter la proposition de loi dans le texte figurant ci-après.**

## **TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION**

### **PROPOSITION DE LOI TENDANT À PRÉCISER LA DÉFINITION DES DÉLITS NON INTENTIONNELS**

#### ARTICLE PREMIER

Le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal est ainsi rédigé :

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. Toutefois, lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, les personnes physiques ne sont responsables pénalement qu'en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence. »

#### ARTICLE 2

L'article 221-6 du même code est ainsi modifié :

I- Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer », sont remplacés par les mots : « Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 ».

II- Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».

III- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

### ARTICLE 3

L'article 222-19 du même code est ainsi modifié :

I- Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer à autrui », sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 ».

II- Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».

III- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

### ARTICLE 4

Au début de l'article 222-20 du même code, les mots : « Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».

### ARTICLE 5

L'article 322-5 du même code est ainsi modifié :

I- Dans le premier alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».

II- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement

délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement ».

#### ARTICLE 6

Les deux derniers alinéas de l'article 121-2 du même code sont ainsi rédigés :

« Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public sauf s'il s'agit d'une infraction constituée par un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.

« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3. »

#### ARTICLE 7

La troisième phrase du premier alinéa de l'article 706-43 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :

« Toutefois, lorsque des poursuites pour des mêmes faits ou des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, celui-ci peut saisir par requête le président du tribunal de grande instance aux fins de désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale. »

#### ARTICLE 8

La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

## I. TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p align="center"><b>Code pénal</b></p>		
<p><i>Art. 121-3</i> : Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.</p>		
<p>Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.</p>		
<p>Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.</p>		
<p>Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.</p>		
	<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>
	<p align="center">L'article 221-6 du code pénal est ainsi rédigé :</p>	<p align="center"><i>Le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal est ainsi rédigé :</i></p>
<p><i>Art. 221-6.</i> - Le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.</p>	<p align="center">« Art. 221-6. - Le fait de causer directement, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300.000 F d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une</p>	<p align="center"><i>« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. Toutefois, lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, les personnes physiques ne sont responsables pénalement qu'en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence. »</i></p>
		<p align="center">Article 2</p>
		<p align="center"><i>L'article 221-6 du même code est ainsi modifié :</i></p>
		<p align="center"><i>I- Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer », sont remplacés par les mots : « Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 ».</i></p>
		<p align="center"><i>II- Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».</i></p>

**Texte de référence**

En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende.

*Art. 222-19.* - Le fait de causer à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.

En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende.

**Texte de la proposition de loi**

obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500.000 F d'amende.

« Le fait de causer indirectement, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300.000 F d'amende. »

**Article 2**

L'article 222-19 du même code est ainsi rédigé :

« Art. 222-19. - Le fait de causer directement à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200.000 F d'amende. En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 300.000 F d'amende.

« Le fait de causer indirectement, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement

**Conclusions de la Commission**

*III- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».*

**Article 3**

*L'article 222-19 du même code est ainsi modifié :*

*I- Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer à autrui », sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 ».*

*II- Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».*

*III- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une*

## Texte de référence

## Texte de la proposition de loi

## Conclusions de la Commission

et de 200.000 F d'amende. »

*obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».*

### Article 4

*Au début de l'article 222-20 du même code, les mots : « Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ».*

### Article 5

*L'article 322-5 du même code est ainsi modifié :*

*I- Dans le premier alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement ».*

*II- Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement ».*

*Art. 222-20 : Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.*

*Art. 322-5 : La destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par un manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.*

*En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 F d'amende.*

*Art. 121-2. - Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou*

### Texte de référence

le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.

### Code de Procédure Pénale

*Art. 706-43.* - L'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites. Ce dernier représente la personne morale à tous les actes de la procédure. Toutefois, lorsque des poursuites pour les mêmes faits ou pour des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, le président du tribunal de grande instance désigne un mandataire de justice pour représenter la personne morale.

La personne morale peut également être représentée par toute personne bénéficiant, conformément à la loi ou à ses statuts, d'une délégation de pouvoir à cet effet.

La personne chargée de représenter la

### Texte de la proposition de loi

#### Article 3

Le deuxième alinéa de l'article 121-2 du même code est supprimé.

### Conclusions de la Commission

#### Article 6

*Les deux derniers alinéas de l'article 121-2 du même code sont ainsi rédigés :*

*« Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public sauf s'il s'agit d'une infraction constituée par un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.*

*« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3. »*

#### Article 7

*La troisième phrase du premier alinéa de l'article 706-43 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :*

*« Toutefois, lorsque des poursuites pour des mêmes faits ou des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, celui-ci peut saisir par requête le président du tribunal de grande instance aux fins de désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale. »*

### Texte de référence

---

personne morale en application du deuxième alinéa doit faire connaître son identité à la juridiction saisie, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Il en est de même en cas de changement du représentant légal en cours de procédure.

En l'absence de toute personne habilitée à représenter la personne morale dans les conditions prévues au présent article, le président du tribunal de grande instance désigne, à la requête du ministère public, du juge d'instruction ou de la partie civile, un mandataire de justice pour la représenter.

### Texte de la proposition de loi

---

### Conclusions de la Commission

---

#### Article 8

*La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte.*

## **ANNEXE 1**



### **LES TRAVAUX DE LA COMMISSION**

*Auditions du mercredi 19 janvier 2000*

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES  
PAR LA COMMISSION DES LOIS**

**Mme Geneviève VINEY**, Professeur à l'université de Paris I

**M. Jean PRADEL**, professeur à l'université de Poitiers

**M. Jean MASSOT**, Président de la section des finances au Conseil d'Etat, Président du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics

**M. Jean-Paul GAUZES**, maire de Sainte Agathe d'Aliermont, responsable d'un groupe de travail sur la responsabilité des élus au sein de l'Association des maires de France

**M. Serge PETIT**, conseiller référendaire à la Cour de cassation

**Maître Jean-René FARTHOUAT**, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour de Paris

**M. Jean-Jacques MENGELLE-TOUYA**, président, **M. Jacques BRESSON**, délégué général de la Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs

## AUDITION DE MME GENEVIEVE VINEY

### PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS I

**M. Jacques Larché, président**, après avoir rendu hommage à l'action exemplaire des maires de France en réponse aux récentes catastrophes naturelles, a souligné que le Sénat se devait, en tant que représentant des collectivités locales, d'être attentif aux conditions de mise en oeuvre de la responsabilité des élus locaux.

**M. Christian Poncelet, président du Sénat**, a considéré qu'il revenait au Sénat, en tant que défenseur des collectivités locales, de prendre des initiatives en faveur des élus exposés à des poursuites pénales. Il a souligné qu'il convenait, dans le souci d'éviter une justice à deux vitesses, d'envisager la question dans sa globalité et de proposer des solutions s'adressant à l'ensemble des décideurs et à tous les citoyens afin de déterminer les comportements susceptibles de relever du droit pénal.

**M. Jacques Larché, président**, a également considéré qu'il convenait d'aborder la question de la responsabilité des décideurs en dehors de toute idée de privilège ou de discrimination.

**Mme Geneviève Viney** a rappelé que la multiplication des accidents du travail et des accidents de la circulation avait été à l'origine du développement de la répression des délits non intentionnels, mais que la conjonction du progrès technologique et de l'évolution des comportements avait eu pour conséquence un alourdissement excessif de la mise en jeu de la responsabilité pénale des décideurs.

Elle a observé que le législateur avait favorisé cette évolution en introduisant systématiquement dans les textes des sanctions pénales pour des délits non intentionnels, principalement en matière de consommation, d'environnement et de concurrence, et que les victimes elles-mêmes, en dehors de tout esprit de vengeance, engageaient souvent une action pénale de préférence à une action civile en raison de son moindre coût et des facilités qu'elle procurait s'agissant de l'administration de la preuve.

Elle a indiqué que cette évolution, génératrice d'un profond malaise, avait dans un premier temps concerné le secteur privé, sans être freinée par les dispositions de la loi de 1976 limitant la responsabilité du chef d'entreprise du fait

des accidents du travail, et que, une fois la décentralisation intervenue, elle avait touché le secteur public.

Abordant les moyens de remédier au malaise constaté, **Mme Geneviève Viney** a en premier lieu exclu, comme l'avaient fait M. Jean Massot, dans son rapport, ainsi que M. Pierre Fauchon, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, toute idée d'accorder une immunité spécifique aux élus, solution que le législateur avait évité au moment du vote de la loi du 13 mai 1996 modifiant l'article 121-3 du code pénal et qui encourrait vraisemblablement la censure du Conseil constitutionnel pour rupture du principe d'égalité.

Elle a passé en revue des solutions devant permettre d'éviter, d'une part, des condamnations injustifiées des décideurs et, d'autre part, la multiplication des poursuites pénales à leur encontre.

Pour éviter les condamnations injustifiées, elle a considéré qu'il conviendrait, d'une part, de revoir la définition générale des délits non intentionnels figurant à l'article 121-3 du code pénal, ainsi que celle des délits spécifiques d'homicide et de blessures involontaires et, d'autre part, de revenir sur le principe, apparu néfaste à l'expérience, de l'identité de la faute pénale et de la faute civile.

Elle a considéré que l'introduction, opérée en 1996 à l'article 121-3 du code pénal, de la disposition exonérant la responsabilité d'un auteur de faits ayant accompli les diligences normales, compte tenu de la nature de ses fonctions, de ses compétences et des moyens dont il disposait, n'avait pas atteint son but, n'ayant pas conduit les juges à modifier leur interprétation du délit non intentionnel. Elle a estimé que cette rédaction ambiguë pourrait être interprétée, au contraire, comme imposant des exigences complémentaires aux décideurs.

**Mme Geneviève Viney** a donc proposé une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article 121-3 faisant référence à la connaissance du risque par le prévenu et à la possibilité qu'il avait d'en éviter la réalisation. Elle a souligné que cette modification ferait supporter à l'accusation la charge de la preuve de la connaissance du risque par le décideur et de la possibilité pour celui-ci de l'éviter. Se déclarant consciente du caractère drastique de cette proposition, elle a présenté une solution alternative ayant pour conséquence de mettre à la charge de l'accusation la preuve que le prévenu avait été en mesure de connaître le risque in abstracto.

S'agissant des délits d'homicide et de blessure involontaires, prévus respectivement aux articles 221-6 et 222-19 du code pénal, elle a souligné que le

caractère très large des infractions définies à ces articles avait été aggravé par la jurisprudence, la Cour de cassation n'exigeant aucun lien de causalité direct entre la faute et les dommages intervenus et incriminant une simple abstention des décideurs face à un état de fait dont ils n'avaient pas conscience.

**Mme Geneviève Viney** s'est néanmoins déclarée défavorable aux propositions de M. Pierre Fauchon et du groupe d'étude présidé par M. Jean Massot exigeant une faute simple en cas de causalité directe et une faute qualifiée en cas de causalité indirecte, estimant, d'une part, qu'il serait très difficile de mettre en place une jurisprudence cohérente sur la base d'une notion de causalité apparaissant fuyante et que, d'autre part, le resserrement de la causalité ne permettrait pas d'atteindre le but poursuivi.

Elle a donné sa préférence à une solution distinguant entre l'imprudence active, résultant de l'exercice personnel d'une activité, et l'imprudence passive, résultant d'une surveillance insuffisante sur des personnes ou des installations conduisant à une absence de réaction à un danger. Elle a proposé, en outre, de supprimer l'incrimination de la maladresse et de l'inattention.

Soulignant que le principe de l'identité entre la faute pénale et la faute civile, unanimement critiqué, conduisait le juge pénal à prononcer des condamnations pour préserver le droit à indemnisation des victimes sur le plan civil, **Mme Geneviève Viney** a considéré que le législateur devrait, sans attendre un éventuel revirement de jurisprudence, préciser que la faute pénale pouvait être distincte de la faute civile ou que l'appréciation portée par le juge pénal laissait toute liberté au juge saisi d'une action civile.

**Mme Geneviève Viney** a ensuite ouvert plusieurs pistes pour limiter les poursuites à l'encontre des décideurs.

Sur le plan du droit pénal, elle a considéré qu'un recours accru à la responsabilité des personnes morales pourrait limiter la mise en cause des personnes physiques même si, juridiquement, ces responsabilités n'étaient pas exclusives l'une de l'autre. Constatant que la responsabilité pénale des personnes morales était rarement mise en œuvre, elle a préconisé la suppression du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 121-2 du nouveau code pénal ne permettant l'engagement de la responsabilité pénale des collectivités territoriales que pour les infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. Elle a en outre proposé de permettre la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat. Elle s'est en revanche déclarée défavorable à la solution préconisée par l'Association des maires de France, imposant de poursuivre la personne morale avant la personne physique.

Sur le plan procédural, elle a souhaité l'harmonisation des procédures civile et pénale, afin d'éviter que les victimes ne trouvent un avantage à engager une action pénale en lieu et place d'une action civile. Elle a ainsi envisagé un accroissement des pouvoirs d'instruction du juge civil, la prise en charge par l'Etat du coût des expertises et l'extension du domaine du référé-provision. Elle s'est, en revanche, déclarée défavorable à une limitation du droit de se constituer partie civile mais a considéré que serait bienvenu le développement, préconisé par le groupe d'étude présidé par M. Jean Massot, de solutions permettant d'éviter ou d'améliorer la mise en examen, tels la procédure de témoin assisté, la motivation des décisions de mise en examen ou le recours à des procédures disciplinaires en lieu et place des procédures pénales.

En conclusion, après avoir insisté sur l'extrême difficulté de trouver un juste équilibre entre le souci de ne pas accabler les décideurs par la menace d'une pénalisation excessive et celui d'éviter un relâchement de la prudence dans des activités mettant en cause la sécurité des personnes, elle a souligné la nécessité de respecter le principe d'égalité devant la loi pénale.

## AUDITION DE M. JEAN PRADEL

### PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE POITIERS

Après avoir observé que, si le sujet retenu concernait de façon générale l'évolution de la responsabilité pénale et la définition des délits non intentionnels, en réalité la situation des élus et des décideurs publics apparaissait comme retenant davantage l'attention, **M. Jean Pradel** a estimé que l'accroissement du nombre des condamnations, en particulier celles atteignant les maires, occasionné par les transferts de compétences résultant des lois de décentralisation, la multiplication des organismes de contrôle tels que le service central de prévention de la corruption ou encore le développement d'un climat général favorable à la pénalisation, justifiait de conduire une réflexion sur la pertinence du dispositif applicable en matière de délits non intentionnels. Il s'est félicité que la proposition de loi déposée par M. Pierre Fauchon et les conclusions du groupe d'étude présidé par M. Jean Massot n'aient pas préconisé de restaurer une protection spécifique pour les décideurs publics, solution contestable d'un point de vue tant politique que juridique.

**M. Jean Pradel** s'est interrogé sur la possibilité d'atteindre cet objectif de protection des élus et des fonctionnaires territoriaux en modifiant les critères de définition des délits non intentionnels. Après avoir rappelé que le code pénal de 1994 n'exigeait pas de lien direct entre la faute commise et le préjudice subi et faisait de la faute délibérée une circonstance aggravante, il a considéré que la loi du 13 mai 1996, prévoyant que l'imprudence ne devait pas être reconnue lorsque l'agent avait accompli des diligences normales compte tenu de ses compétences et des pouvoirs et moyens qui lui étaient dévolus, et donc théoriquement favorable aux maires, n'avait pas permis d'endiguer l'augmentation du nombre des condamnations et avait tout au plus favorisé une motivation plus circonstanciée des décisions des juges du fond.

Constatant que la proposition de loi de M. Pierre Fauchon, comme le rapport de M. Jean Massot, prenaient en considération la nature du lien entre la faute et le préjudice, pour sanctionner la faute d'imprudence ordinaire dans l'hypothèse d'un lien de causalité direct et pour exiger une faute manifestement délibérée, dans la proposition de loi, ou une faute grave, dans les conclusions du groupe d'étude, lorsque ce lien est indirect, **M. Jean Pradel** a estimé illogique de mettre en rapport la nature du lien de causalité et le type de faute. Soulignant qu'il n'existait pas de critère précis permettant de qualifier un lien de causalité comme étant direct ou indirect, il a exprimé la crainte que le juge ne joue de cette latitude d'appréciation pour atteindre l'objectif souhaité par lui, la simple qualification de lien direct dans l'hypothèse d'une causalité pourtant lointaine lui permettant de condamner plus aisément et d'accorder réparation. Il a estimé que les deux propositions, en laissant une trop grande liberté au juge répressif dans la

détermination des éléments de l'infraction, contrevenaient au principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines et s'exposeraient à la censure du Conseil constitutionnel.

**M. Jean Pradel** a suggéré de fonder plutôt la distinction sur l'appréciation de la situation du prévenu, selon qu'il aurait agi pour rechercher un avantage ou, au contraire, bénévolement, dans l'intérêt d'autrui ou d'une collectivité. Dans le premier cas, il a estimé que la responsabilité devait être reconnue quelle que soit la qualification du lien de causalité ou de la faute ; dans le second, il a affirmé la nécessité d'exiger un lien direct et une faute délibérée. Il a indiqué que cette solution s'inspirait du régime applicable, en droit civil, à la gestion d'affaires.

Puis **M. Jean Pradel** s'est interrogé sur les autres moyens susceptibles de renforcer la protection des élus et des fonctionnaires territoriaux en distinguant les solutions générales, applicables à l'ensemble des justiciables, des solutions spécifiques.

Concernant les solutions générales, après avoir écarté le raisonnement fondé sur la distinction entre faute civile et faute pénale, il a évoqué la possibilité de limiter la recevabilité des constitutions de partie civile en exigeant que le demandeur établisse la réalité du préjudice. Il a cependant reconnu que cette dernière orientation s'écartait des solutions résultant de la jurisprudence. Il s'est en outre déclaré défavorable à une motivation de la mise en examen, qui pourrait conduire à faire d'une mesure d'instruction un acte juridictionnel.

Concernant les solutions spécifiquement applicables aux décideurs publics, il a réfuté la proposition résultant des amendements de MM. Michel Charasse et Alain Vasselle, présentés au Sénat au mois de juin 1999, tendant à exiger du procureur qu'il sollicite l'autorisation préalable du juge administratif avant d'engager des poursuites. Il s'est en revanche déclaré favorable à la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale des communes, personnes morales, dans l'hypothèse où l'élu n'aurait pas commis de faute délibérée et a suggéré d'imaginer des sanctions alternatives telles que la suspension des fonctions pour le maire.

Après avoir conclu à l'existence de solutions permettant de protéger les élus et les fonctionnaires territoriaux, **M. Jean Pradel** a souligné la nécessité de développer les moyens de procédure et de ne pas créer de régime de responsabilité spécifique au bénéfice d'une catégorie privilégiée.

## AUDITION DE M. JEAN MASSOT

### PRÉSIDENT DE LA SECTION DES FINANCES AU CONSEIL D'ÉTAT, PRÉSIDENT DU GROUPE D'ETUDE SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES DÉCIDEURS PUBLICS

**M. Jean Massot** a tout d'abord indiqué que le groupe d'étude, dans le même esprit que la proposition de loi présentée par M. Pierre Fauchon, avait proposé de réduire le champ des délits non intentionnels. Il a relevé qu'une telle mesure pourrait résulter soit d'une modification des articles 221-6 et 222-19 du code pénal relatifs aux délits pour homicide ou blessures involontaires, soit de l'article 121-3 du même code qui fixait les principes généraux de la responsabilité pénale ou encore d'une combinaison de ces différentes modifications.

Réagissant aux suggestions précédemment exposées par certains intervenants, **M. Jean Massot** a fait observer qu'il serait difficile d'opérer une distinction entre des faits non intentionnels accomplis dans la recherche d'un intérêt personnel et ceux qui étaient réalisés dans le cadre du bénévolat. Il a en effet fait valoir qu'un fonctionnaire n'agissait pas de manière bénévole et que, dans ces conditions, un critère tiré de la poursuite de l'intérêt général serait plus opérationnel.

Puis **M. Jean Massot** a indiqué que le groupe d'étude avait suggéré d'harmoniser la rédaction de l'article 121-3 du code pénal issu de la loi du 13 mai 1996 avec celle des dispositions que la même loi avait insérées dans le code général des collectivités territoriales, qui, d'une part, faisait peser la charge de la preuve sur l'accusation et, d'autre part, faisait référence aux difficultés propres aux missions confiées à la personne dont la responsabilité pénale était poursuivie.

Abordant la question de l'extension de la responsabilité pénale des personnes morales, proposée par le groupe d'étude, **M. Jean Massot** a indiqué qu'à titre personnel, il était défavorable à une telle disposition. Il a relevé qu'elle pourrait être mal perçue par l'opinion publique qui pourrait la considérer comme une tentative des décideurs publics de se décharger de leur propre responsabilité. Il a en outre fait observer que l'élu, en sa qualité de représentant de la collectivité locale, se retrouverait dans le « box » des accusés. Il a noté que la sanction pénale serait en pratique supportée par le contribuable donc, le cas échéant, partiellement par la victime.

**M. Jean Massot** a, par ailleurs, souligné qu'il serait encore plus illusoire de rechercher une responsabilité pénale de l'Etat, n'importe quel fonctionnaire n'étant pas susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. Il a donc fait valoir que la situation des personnes morales de droit public n'était pas assimilable à celle des personnes morales de droit privé.

Considérant que la pénalisation de la vie publique avait aussi pour origine la multiplication des infractions pénales, **M. Jean Massot** a indiqué que le groupe d'étude avait suggéré de limiter la tendance actuelle à assortir toute obligation légale d'une sanction pénale. Il a précisé que le groupe d'étude avait souhaité un moratoire pour l'année 2000, proposition difficile à mettre en pratique mais qui méritait d'être étudiée. Il a souligné que l'obligation de convertir en euros les amendes pénales était une occasion de revoir la liste impressionnante des sanctions pénales.

**M. Jean Massot** a, par ailleurs, précisé que le groupe d'étude s'était intéressé au délit de favoritisme dans les marchés publics, délit qui était bien souvent à la limite du délit non intentionnel. Faisant valoir que des manquements involontaires au code des marchés publics pouvaient constituer des délits, il a indiqué que le groupe d'étude avait estimé que les manquements les moins graves pourraient être dépénalisés.

**M. Jean Massot** a jugé nécessaire de limiter les recours abusifs au juge pénal, d'une part, en mettant en place un meilleur contrôle de la recevabilité de la constitution de partie civile, d'autre part, en sanctionnant davantage les recours injustifiés.

**M. Jean Massot** a fait observer que tout en écartant l'idée de l'intervention préalable du juge administratif avant toute mise en cause pénale d'un décideur public, le groupe d'étude avait néanmoins jugé souhaitable l'intervention spontanée des autorités administratives afin d'éclairer le juge d'instruction sur les conditions de fonctionnement de l'administration.

Après avoir indiqué que le groupe d'étude avait également marqué son intérêt pour la procédure du témoin assisté qui faisait l'objet de discussions en cours devant le Parlement, **M. Jean Massot** a estimé que les mises en examen devraient être mieux motivées et que les droits de la défense seraient mieux assurés si les faits reprochés étaient clairement énoncés. Il a en outre considéré que, sans rétablir les dispositions supprimées en 1993, la délocalisation de certaines affaires était souhaitable comme le permettait le droit en vigueur. Il a souligné que les conditions de la garde à vue devraient être mieux proportionnées à la dangerosité des personnes concernées.

**M. Jean Massot** a fait valoir que le groupe d'étude avait suggéré un ensemble de mesures destinées à renforcer les procédures non juridictionnelles, notamment à travers un recours accru à la transaction et au médiateur.

Relevant que beaucoup de victimes et leurs conseils pensaient à tort pouvoir obtenir une réparation pécuniaire devant le juge pénal, alors même que la faute incriminée était une faute de service, il a estimé qu'ils devraient être mieux informés sur la compétence exclusive de la juridiction administrative dans un tel cas. Il a néanmoins reconnu certains handicaps de la juridiction administrative qui tenaient moins à sa lenteur qu'à l'insuffisance des pouvoirs d'instruction et à l'absence de faculté d'accorder des provisions, lacune qui devrait être comblée par un texte en cours de discussion.

Enfin, **M. Jean Massot** a fait valoir qu'il convenait de mieux armer sur le plan juridique les décideurs publics notamment par une meilleure définition des responsabilités dans le fonctionnement administratif, par une meilleure connaissance réciproque entre la fonction publique et la magistrature qui pourrait être obtenue grâce à une plus grande mobilité et enfin par l'extension aux élus des mécanismes de protection juridique, actuellement applicables aux fonctionnaires. Il a également considéré que la qualité du contrôle de légalité pourrait être améliorée tout en écartant toutes les solutions qui reviendraient au rétablissement de la tutelle à travers la délivrance d'un brevet de légalité par l'Etat. Il a plaidé pour une plus grande mobilité réciproque entre les magistrats et les fonctionnaires des préfectures.

**M. Jacques Larché, président,** a alors tenu à souligner que l'amendement adopté par le Sénat dans le cadre du projet de loi relatif à la présomption d'innocence et aux droits des victimes qui faisait intervenir la juridiction administrative préalablement à toute mise en cause pénale d'un décideur public, avait constitué un signal d'alarme dans un contexte où le Gouvernement n'avait pris aucune initiative pour répondre au problème crucial du développement de la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non intentionnels.

Répondant à **M. Guy Allouche**, qui s'interrogeait sur la possibilité de mettre en cause pénalement la responsabilité de l'Etat dans certains cas tels que l'effondrement d'un édifice public, **M. Jean Massot** a fait observer que dans le droit en vigueur, la réparation pourrait être obtenue soit de la part de l'Etat en agissant devant le juge administratif, si le dommage n'était pas imputable à la faute personnelle d'une personne physique, soit dans le cas contraire, directement auprès de cette personne devant le juge judiciaire. Il a souligné que dans un tel cas, il paraissait difficilement envisageable de rechercher la responsabilité pénale de l'Etat par le biais du ministre de l'équipement.

## AUDITION DE M. JEAN-PAUL GAUZES

### MAIRE DE SAINTE AGATHE D'ALIERMONT, RESPONSABLE D'UN GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RESPONSABILITÉ DES ÉLUS AU SEIN DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Rappelant qu'il s'exprimait au nom de ce groupe de travail dont les conclusions ont été approuvées par le dernier congrès de l'Association des maires de France, **M. Jean-Paul Gauzes** a exposé les trois difficultés qui lui paraissaient être à la source du malaise concernant la responsabilité pénale des maires.

Il a considéré, en premier lieu, que les victimes ou leurs familles souhaitaient connaître la vérité sur les causes d'un accident et pouvaient estimer qu'une enquête pénale faciliterait la recherche de celles-ci. Il en a tiré la conséquence que les élus devraient s'efforcer de gérer les crises avec un souci d'une meilleure transparence vis-à-vis des victimes.

En deuxième lieu, **M. Jean-Paul Gauzes** a fait valoir les difficultés rencontrées par les victimes d'accidents pour bénéficier d'une indemnisation, qui devraient inciter les collectivités locales à améliorer leur réactivité à l'événement et à prendre une initiative d'indemnisation lorsqu'elles paraissent détenir une part de responsabilité.

Il a aussi souligné l'importance pour les collectivités d'informer les personnes concernées de manière suffisamment précise sur les procédures et les délais.

En troisième lieu, **M. Jean-Paul Gauzes** a relevé le souhait des victimes de voir les responsables d'accidents sanctionnés et de prévenir le renouvellement de ces catastrophes.

Il a indiqué que, contrairement par exemple aux chefs d'entreprises, les maires disposaient de pouvoirs de police à caractère général, ce qui avait pour conséquence de leur conférer une responsabilité plus étendue.

**M. Jean-Paul Gauzes**, a souligné que l'Association des maires de France ne souhaitait pas l'institution d'immunités pour les élus locaux et que ceux-

ci craignaient beaucoup plus la mise en examen, perçue comme infamante, qu'une éventuelle condamnation ultérieure.

**M. Jean-Paul Gauzes** a suggéré que, pour permettre au juge de mener son instruction sans pour autant risquer une mise en cause injustifiée de la présomption d'innocence de l'élus qui pourrait être provoquée par sa mise en examen prématurée, le magistrat chargé de l'instruction puisse, dans un premier temps, conduire l'instruction en mettant en cause la collectivité territoriale concernée, la mise en examen de l'élus pouvant intervenir ensuite, si sa responsabilité paraissait engagée.

Il a souligné que cette étape, facultative pour le juge, ne serait pas destinée à faire obstacle le cas échéant à la mise en examen de l'élus, mais simplement à la différer afin que celle-ci n'intervienne pas avant qu'il existe pour cela des raisons sérieuses.

A **M. Jacques Larché, président**, qui lui demandait si sa proposition ne pourrait pas être interprétée comme créant un régime dérogatoire en faveur des élus, **M. Jean-Paul Gauzes** a fait valoir qu'il ne s'agirait que de prendre en compte la dimension particulière de la responsabilité du maire, fondée sur ses pouvoirs de police.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, s'est interrogé sur la procédure exacte qu'il faudrait instituer pour donner suite à la proposition de l'Association des maires de France, rappelant que, aux termes du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence tel que modifié par le Sénat, une mise en examen ne devrait être engagée que s'il existait des indices graves ou concordants.

**M. Jean-Paul Gauzes** a remarqué que, dans les faits et le plus souvent, les mises en examen intervenaient avant toute investigation et causaient donc aux élus un préjudice qu'aucune décision juridictionnelle ne pouvait ensuite réparer.

**M. Nicolas About** a observé que les pouvoirs de police du maire étaient, dans certains cas, exercés au nom de l'Etat et que, dans cette hypothèse, il était paradoxal que ce dernier ne soit pas mis en cause.

**M. José Balarello** a douté de l'efficacité de la procédure proposée, considérant qu'elle ne limiterait pas de manière sensible le nombre des élus mis en examen sans responsabilité personnelle.

**M. Guy Cabanel** s'étant également interrogé sur le caractère opérationnel du dispositif proposé, lui préférant la procédure du témoin assisté, **M. Jean-Paul Gauzes** a observé que celle-ci était rarement utilisée par les magistrats.

## AUDITION DE M. SERGE PETIT

### CONSEILLER RÉFÉRENDIAIRE A LA COUR DE CASSATION

**M. Serge Petit** a tout d'abord présenté quelques réflexions sur l'application du texte actuel de l'article 121-3 du code pénal.

Il a estimé que la motivation des décisions, s'agissant de l'appréciation in concreto, s'était améliorée, mais restait variable en raison d'une méconnaissance par le juge judiciaire, du fonctionnement du service public et notamment des délégations de service public. Il a souligné que le contrôle de la Cour de cassation ne portait que sur la motivation et que la seule cassation intervenue jusqu'ici concernait une décision de relaxe mal motivée.

Il a en outre relevé que l'accomplissement des diligences relevait de l'appréciation souveraine des juges du fond sur les éléments de fait et échappait donc au contrôle de la Cour de cassation, au risque d'aboutir à une incohérence des jugements.

Il a ajouté qu'il n'existait pas non plus de contrôle de la Cour de cassation sur la notion de diligences, en l'absence d'une définition précise de cette notion dans les différents textes.

En conséquence, **M. Serge Petit** a proposé que les rédactions du code pénal et des textes de déclinaison soient harmonisées afin de permettre un contrôle de la Cour de cassation sur la notion de diligences.

Faisant observer que les dispositions de l'article 121-3 du code pénal avaient un caractère général et ne concernaient pas uniquement les infractions définies par les articles 221-6 et 222-19 du même code, il a approuvé l'absence de modification de l'article 121-3 dans la proposition de loi présentée par M. Pierre Fauchon, considérant qu'il n'y avait pas lieu d'introduire une distinction entre lien de causalité direct ou indirect et faute grave ou simple dans le texte de l'article 121-3.

Abordant ensuite le texte proposé par la proposition de loi de M. Pierre Fauchon pour les articles 221-6 et 222-19 du code pénal, **M. Serge Petit** a tout d'abord fait observer que le texte proposé pour l'article 221-6 visait les

manquements à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou « le » règlement au singulier, alors que le texte proposé pour l'article 222-19 du code pénal visait en revanche « les » règlements au pluriel.

Sur le fond, il a souligné qu'en cas de causalité indirecte, la proposition de loi tendait à restreindre le champ d'application de la faute pénale d'imprudence, à la seule violation manifestement délibérée d'une obligation imposée par la loi ou le règlement, ce qui aurait pour conséquence une dépenalisation de la violation non manifestement délibérée, la preuve du caractère délibéré ou non relevant de l'appréciation souveraine du juge du fond, sans contrôle de la Cour de cassation. Il a estimé que ces dispositions pourraient poser un problème en cas de comportement routier dangereux.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a alors indiqué que la distinction entre causalité directe et causalité indirecte mise en place par la proposition de loi permettrait de résoudre ce problème, les accidents de la circulation relevant généralement d'un lien de causalité directe.

**M. Serge Petit** a ensuite posé la question de savoir si, en présence d'un lien de causalité indirecte, il pourrait exister des imprudences ou négligences qui ne résulteraient pas d'une violation (même non délibérée) d'une obligation légale ou réglementaire et dont la gravité exigerait un recours à la voie pénale. Il a précisé que selon la chambre criminelle de la Cour de cassation, il existait effectivement de telles éventualités pouvant conduire à un risque de dépenalisation. Il a à cet égard évoqué différents exemples, à savoir un chirurgien négligent qui omettrait de prévenir l'équipe de suivi postopératoire du risque de complications au réveil du patient, un chasseur qui abandonnerait son arme chargée près d'une école, un voyageur qui tirerait intempestivement le signal d'alarme dans un train et, plus généralement, tous les « comportements antisociaux ».

**M. Serge Petit** a suggéré d'associer d'une part le lien de causalité direct et la faute simple et d'autre part le lien de causalité indirect et la faute grave ou lourde, en laissant le soin aux tribunaux de définir la notion de faute grave sous le contrôle de la Cour de cassation, admettant toutefois qu'il en résulterait une insécurité juridique provisoire jusqu'à la définition par la jurisprudence des critères de la faute grave.

Sur ce dernier point, **M. José Balarello** a rappelé que la notion de faute inexcusable était déjà définie en droit social.

**M. Serge Petit** a en outre estimé qu'il y aurait un risque de dépenalisation des infractions commises par des chefs d'entreprise en matière

d'hygiène et de sécurité, pour lesquelles la faute est souvent en relation indirecte avec le dommage et n'est pas toujours une faute grave. Il a relevé que la relaxe de l'employeur aurait alors des répercussions sur la qualification de sa faute au titre de l'accident du travail.

S'agissant de la modification proposée de l'article 121-2 du code pénal relatif à la responsabilité des personnes morales, **M. Serge Petit** a tout d'abord souligné que le juge judiciaire, de même d'ailleurs que le Conseil d'Etat, était très mal à l'aise quant à la définition des activités « susceptibles » de délégation de service public. Il a constaté que la suppression proposée de cette notion dans le texte de l'article 121-2 aurait pour conséquence de soumettre l'ensemble des activités de puissance publique au contrôle du juge judiciaire, ce qui était considéré par le Conseil d'Etat comme une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Il a cependant fait observer que le texte actuel n'opérait une restriction de la responsabilité pénale aux activités susceptibles de faire l'objet d'une délégation de service public que pour les seules collectivités territoriales et non pour les établissements publics et que le principe de la séparation des pouvoirs avait donc déjà été violé. Dès lors, il a estimé que l'on pourrait envisager d'introduire la responsabilité pénale de l'Etat.

Après avoir rappelé que la responsabilité pénale de la personne morale n'exonérait pas celle de son représentant, **M. Serge Petit** a évoqué l'idée formulée par le groupe d'étude présidé par M. Jean Massot de distinguer d'une part, les comportements relevant de la simple maladresse ou de l'imprudence, pour lesquels l'article 121-2 resterait inchangé et, d'autre part, les comportements relevant d'un manquement à une obligation légale ou réglementaire, pour lesquels on pouvait envisager une première hypothèse de simple violation de la loi ou du règlement dans laquelle la responsabilité de la personne morale serait engagée prioritairement, et une deuxième hypothèse de violation délibérée de la loi ou du règlement dans laquelle la responsabilité de la personne morale ne pourrait être engagée. Il a souligné que cette solution avait pour objectif d'inciter à la poursuite de la seule personne morale en cas de simple imprudence.

Par ailleurs, **M. Serge Petit** a suggéré une autre piste qui consisterait à modifier l'article 1383 du code civil suivant une proposition présentée par Me Moore dans la Gazette du Palais, afin de substituer la responsabilité civile de la personne morale de droit public à la responsabilité civile de l'élu et du fonctionnaire en cas de dommage par imprudence. Il a à cet égard rappelé que la loi du 5 avril 1937 relative à la responsabilité des membres de l'enseignement et la loi du 31 décembre 1957 relative aux accidents causés par des véhicules avaient déjà opéré une telle substitution, le jugement étant alors confié aux tribunaux judiciaires.

Il a fait valoir que cette solution présenterait différents avantages, à savoir notamment une protection accrue des décideurs publics, une meilleure indemnisation des victimes, une procédure simplifiée s'agissant des intérêts civils, et qu'elle pourrait permettre d'éviter plus souvent la voie pénale ainsi qu'on avait pu le vérifier s'agissant des instituteurs.

**M. Serge Petit** a enfin évoqué la possibilité de mettre en place une loi d'indemnisation spécifique, faisant référence à la loi de 1985 concernant les accidents de véhicules.

**M. Jacques Larché, président,** a considéré cette dernière proposition intéressante.

**M. Robert Badinter** a souligné qu'une distinction entre, d'une part, lien de causalité direct et faute simple et, d'autre part, lien de causalité indirect et faute lourde permettrait d'assurer un contrôle de la Cour de cassation.

**M. José Balarello** a rappelé que 40 % des maires ne voulaient plus se représenter aux prochaines élections, en raison du risque pénal mais aussi des risques pour leur patrimoine personnel. Il a estimé qu'il était anormal d'appréhender le patrimoine personnel d'un maire en cas de faute détachable du service.

**M. Serge Petit** a alors fait observer que le législateur n'avait pas hésité à modifier l'article 1384 du code civil au sujet de la responsabilité des instituteurs, en dépit du principe de la séparation des pouvoirs.

En réponse à **M. Jacques Larché, président,** **M. Serge Petit** a de nouveau estimé qu'un chirurgien qui omettrait de prévenir l'équipe de suivi postopératoire des risques de complications, pouvait actuellement être poursuivi sur le plan pénal alors qu'il ne pourrait plus l'être dans le nouveau système.

**M. Robert Badinter** ayant estimé qu'il s'agirait alors d'une faute grave, **M. Serge Petit** a noté qu'en revanche, elle ne serait pas « manifestation délibérée ».

**M. Jean-Louis Lorrain** a souligné qu'il s'agirait d'une faute professionnelle et qu'en tant que médecin, il ne comprenait pas le problème posé.

**M. Nicolas About** a également considéré qu'il s'agirait d'une faute grave, bien que non délibérément intentionnelle.

## **MAITRE JEAN-RENÉ FARTHOUAT**

### **ANCIEN BATONNIER DE L'ORDRE DES AVOCATS A LA COUR DE PARIS**

**Me Jean-René Farthouat** a tout d'abord estimé que certaines des propositions formulées par les orateurs précédents ressemblaient davantage à des « usines à gaz » qu'à des solutions véritablement opérationnelles au problème de la pénalisation croissante de la société. Il a fait valoir que la question avait jusqu'à présent été abordée de manière très théorique et qu'il fallait garder à l'esprit que certaines considérations purement juridiques n'étaient même pas évoquées au cours des procès pénaux. Il a indiqué qu'à titre personnel, il n'avait jamais eu l'occasion de plaider sur la différence entre la théorie de l'équivalence des conditions et la théorie de la causalité adéquate.

**Me Jean-René Farthouat** a souligné qu'en règle générale, les juridictions recherchaient simplement si une faute avait été commise. A cet égard, il a rappelé que la faute était le fait de faire quelque chose que l'on n'aurait pas dû faire ou de ne pas faire quelque chose que l'on aurait dû faire. Il a évoqué l'exemple des cages mobiles de football, observant qu'en cas d'accident, les juges estimaient simplement que la cage aurait dû être fixée au sol et qu'il était de la responsabilité du maire de le faire. Il a observé que la question des délits non intentionnels pouvait être assez bien illustrée par la situation de l'enfant qui, après une faute, met en avant le fait qu'il ne l'a pas fait exprès et à qui ses parents répondent qu'il sera néanmoins puni afin qu'il fasse davantage attention plus tard. Il a estimé que le raisonnement du juge pénal face aux délits non intentionnels était à peu près le même.

**Me Jean-René Farthouat** a alors exprimé la crainte qu'une tentative d'encadrement plus rigoureux de la définition des délits non intentionnels ne soit vouée à l'échec. A propos de la causalité directe ou indirecte, il a souligné qu'il ne s'agissait que d'un problème de motivation et que les juges trouveraient toujours le moyen de considérer qu'une faute était en lien direct avec le dommage. Il en a déduit que cette distinction risquait d'avoir des effets décevants. Il a estimé que la distinction proposée par M. Pradel entre l'individu qui recherche son propre intérêt et celui qui agit en faveur de l'intérêt général risquait d'être encore moins opérationnelle.

**Me Jean-René Farthouat** a alors évoqué les autres solutions envisagées pour remédier aux mises en cause de plus en plus fréquentes des décideurs publics. Il a estimé qu'une extension de la responsabilité pénale des

personnes morales ne serait en pratique d'aucune efficacité. Il a observé que les juges n'utilisaient qu'avec beaucoup de réticence les dispositions du code pénal relatives à la responsabilité pénale des personnes morales. Il a souligné que les juges recherchaient d'abord la responsabilité individuelle et que le régime de responsabilité des personnes morales leur paraissait trop complexe.

Evoquant la proposition formulée par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics de ne créer aucune infraction pénale nouvelle au cours de l'année 2000, il s'est déclaré extrêmement sceptique. Il a fait valoir que l'indignation provoquée par le moindre accident poussait les citoyens, mais aussi les élus, à réclamer un renforcement de la législation pénale. Il a ainsi noté que la récente pollution provoquée par le naufrage du pétrolier Erika avait conduit à des demandes de renforcement des dispositions pénales.

**Me Jean-René Farthouat** a indiqué que tout le monde évoquait la nécessité de limiter le recours au juge pénal, mais qu'il était en pratique très difficile d'arriver à des résultats concrets sur ce sujet. Il a estimé que ce n'était pas l'esprit de vengeance qui poussait les victimes à recourir au juge pénal, mais le sentiment que la sanction pénale était une compensation au moins partielle au préjudice subi. Il a observé qu'il serait sans doute opportun d'améliorer le recours civil en ce qui concerne les décideurs publics. Il a en effet considéré que la procédure devant le juge administratif était trop longue et trop complexe ce qui pouvait expliquer les réticences des victimes et de leurs conseils à y recourir.

**Me Jean-René Farthouat** a alors évoqué la garde à vue pour souligner qu'il serait certes opportun, comme l'a proposé le groupe d'étude sur la responsabilité des décideurs publics, de proportionner les mesures coercitives à la dangerosité de la personne interpellée, mais qu'il ne fallait guère attendre de résultats spectaculaires d'une telle évolution. Il a rappelé que si une personne venait à se suicider en garde à vue à l'aide de sa cravate alors que, contrairement aux usages, elle ne lui aurait pas été retirée, la responsabilité de la police pouvait être mise en cause. Il a en outre rappelé qu'un texte législatif imposait déjà que le port de menottes soit réservé aux individus dangereux ou risquant de prendre la fuite, mais que cette obligation n'était absolument pas respectée.

**Me Jean-René Farthouat** est alors revenu sur l'idée consistant à soumettre les poursuites contre les élus locaux à une autorisation préalable. Il a rappelé qu'un tel système existait déjà en matière fiscale, une commission des infractions fiscales intervenant avant les poursuites pénales. Il a exprimé la crainte qu'un tel système soit en fait très défavorable aux élus, l'autorisation préalable de poursuite risquant de valoir presque à coup sûr condamnation.

Concluant, **Me Jean-René Farthouat** s'est montré réservé à l'égard des tentatives pour mieux encadrer la définition des délits non intentionnels, craignant qu'en pratique, ces démarches n'aboutissent à un renforcement de la répression.

**M. Robert Badinter**, évoquant le comportement des magistrats face aux concepts nouveaux créés par le législateur, a rappelé que la Cour de cassation serait amenée à exercer un contrôle sur les notions de faute lourde ou légère si le législateur opérait une telle distinction dans la définition des délits non intentionnels.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé qu'il n'était pas possible de ne rien faire même si les auditions montraient qu'aucune solution n'aboutirait à des résultats incontestables.

**M. Jean-Paul Delevoye** a demandé si, face à la difficulté d'encadrer la responsabilité pénale des élus locaux, il ne faudrait pas évoluer vers une professionnalisation des fonctions électives. Il a fait valoir que dans un tel système, les élus recevraient une formation spécifique et pourraient alors être considérés comme pleinement responsables.

**Me Jean-René Farthouat** a alors indiqué qu'en tant que citoyen, il pensait que les élus français ne bénéficiaient pas, par rapport à leurs homologues étrangers, d'un statut digne de ce nom. Il a estimé que les élus étaient dans une situation peu claire, n'étant ni complètement bénévoles, ni convenablement rémunérés, devant bien souvent rechercher l'exercice de plusieurs mandats pour compenser l'insuffisance des rémunérations accordées pour l'exercice de certains d'entre eux. Il a fait valoir qu'il préférerait de beaucoup des élus mieux traités et pleinement responsables.

**M. José Balarello** a souligné que la question de la responsabilité pénale des élus ne pouvait pas être dissociée de celle des moyens des communes. Il a indiqué que la réfection de certaines installations, telles que les stations d'épuration, était extrêmement coûteuse et que le maire risquait d'être mis en examen en cas de pollution, simplement parce qu'il ne serait pas parvenu à recueillir le financement nécessaire pour effectuer certains travaux avant que ne survienne l'accident.

**M. Nicolas About** a souligné que les responsabilités des maires devenaient en pratique impossible à exercer compte tenu des modifications incessantes des réglementations. Prenant l'exemple des panneaux de basket à l'origine de certains accidents, il a rappelé qu'au départ ces panneaux étaient

conçus pour supporter le poids d'un ballon de basket, mais qu'il était aujourd'hui exigé qu'ils puissent résister à des tractions extrêmement fortes compte tenu de l'usage qu'en font certains jeunes. Il s'est demandé si les normes relatives à ces panneaux de basket allaient continuer à devenir de plus en plus rigoureuses après chaque accident. Il a estimé que la décentralisation s'accompagnait d'un développement sans limites de la réglementation, rendant la situation des maires de plus en plus difficile.

**M. Jean-Paul Delevoye** a souligné que 75 départements étaient actuellement sinistrés à la suite de la tempête de décembre dernier et de la marée noire. Il s'est demandé si des accidents pouvant survenir aux bénévoles intervenant pour lutter contre la marée noire ou à des promeneurs circulant dans des forêts où certains arbres menacent encore de tomber ne risqueraient pas d'entraîner une mise en cause pénale des élus locaux.

**Me Jean-René Farthouat** a convenu que le risque existait, mais qu'il paraissait difficile de rentrer dans un système de limitation de la responsabilité pénale.

**M. Yves Fréville** a souligné qu'un maire sur dix avait été condamné ou mis en examen dans sa circonscription et a observé que les motivations des jugements donnaient à penser que les maires devraient maîtriser tous les événements survenant sur le territoire de leur commune.

**M. JEAN-JACQUES MENGELLE-TOUYA, PRESIDENT  
ET M. JACQUES BRESSON, DELEGUE**

**FEDERATION NATIONALE DES VICTIMES D'ACCIDENTS  
COLLECTIFS**

**M. Jean-Jacques Mengelle-Touya** a tout d'abord réfuté certains arguments avancés à l'appui d'une évolution de la législation sur la responsabilité pénale et la définition des délits non intentionnels.

Evoquant le souhait des victimes d'être indemnisées, qui serait à l'origine d'une mise en cause trop fréquente de la responsabilité des élus, **M. Jean-Jacques Mengelle-Touya** a considéré que telle n'était pas leur motivation principale, en particulier en cas de décès d'un enfant, estimant néanmoins légitime que les victimes puissent obtenir réparation du préjudice moral et n'aient pas à assumer les frais de la recherche des responsabilités.

S'agissant du désir de vengeance des victimes qui serait masqué derrière un souci de prévention, **M. Jean-Jacques Mengelle-Touya** a fait valoir qu'il fallait plutôt y voir un sentiment humain compréhensible et que leur volonté d'éviter la reproduction d'accidents ne pouvait être considérée ni comme un prétexte, ni comme une fiction.

Il a observé que la participation de représentants des victimes dans les organes consultatifs relatifs à l'établissement de règles de sécurité pouvait s'avérer fructueuse, citant l'exemple de la commission sur la sécurité des établissements scolaires où ces représentants avaient pu obtenir la reconnaissance préalable des sites de sortie des élèves, l'organisation de réunions d'information des parents sur les activités proposées ainsi que la possibilité pour le personnel accompagnant de prévenir directement les services de secours en cas d'accident.

**M. Jean-Jacques Mengelle-Touya** a souligné que les tribunaux étaient généralement saisis par les Parquets et que les victimes ne se constituaient qu'ensuite partie civile.

Il a fait observer que les 800 élus faisant l'objet de poursuites pénales ne l'étaient pas, dans la plupart des cas, à la suite d'accidents collectifs puisque les

poursuites engagées pour ce motif depuis quelques années concernaient 35 catastrophes et 6 élus dont 3 ont été condamnés.

Enfin, **M. Jean-Jacques Mengelle-Touya** a relevé que, le plus souvent, il n'était prononcé que des condamnations légères contre les responsables directs d'accidents, sans que les élus ou les personnes morales aient subi de condamnation, jugeant donc inopportun de modifier des règles qui n'avaient pas entraîné de poursuites inconsidérées contre les élus.

**M. Jacques Bresson** s'est demandé si les modifications proposées de la législation pénale, tout en ayant un caractère général, n'étaient pas formulées qu'au vu de la seule situation des décideurs publics.

Soulignant que les citoyens souhaitaient que la justice soit rendue, il a considéré qu'il n'était pas nécessaire pour cela de modifier la loi.

Evoquant ensuite l'accident ferroviaire survenu à la gare de Lyon en 1988, qui avait provoqué 56 morts et 57 blessés, il a souligné que les condamnations n'avaient frappé que les agents des transports à l'origine directe du drame et a estimé que, faute d'une instruction sur l'ensemble des circonstances ayant rendu cet accident possible, toutes ses causes n'avaient pas réellement été analysées.

**M. Jacques Bresson** a considéré comme limitant le champ de recherche des responsabilités l'institution par le nouveau code pénal en 1994 du délit de mise en danger d'autrui et de la responsabilité des personnes morales. Il a regretté que les tribunaux se cantonnent trop souvent à la détermination de la cause directe des accidents, alors qu'il conviendrait aussi d'examiner la responsabilité de toute personne ayant une part de responsabilité.

Estimant que les sanctions infligées étaient généralement très éloignées du maximum prévu par la loi, il a considéré qu'une justice trop clémente ne protégeait pas suffisamment les citoyens et rappelé que les catégories de personnes susceptibles d'être mises en cause à la suite d'un accident n'étaient pas toutes élues, citant en particulier les enseignants, les médecins, et les chefs d'entreprise.

**M. Jacques Bresson** a souligné que les élus n'étaient ni poursuivis, ni condamnés de manière systématique puisque chaque année, en moyenne, on comptait un maire sur 3.000 mis en examen à la suite d'un homicide involontaire et un maire sur 10.000 condamné pour le même motif.

Il a souhaité le maintien de la législation pénale en vigueur considérant que la société reposait sur la responsabilité individuelle de chacun, y compris les divers détenteurs de responsabilités sociales, relevant que les chefs d'entreprises ne refusaient pas de répondre de leurs actes en cas d'accidents du travail.

**M. Jacques Bresson** a illustré par divers exemples la difficulté qu'il y avait à distinguer de manière certaine les causes directes et indirectes d'un accident, soulignant qu'en se limitant à la poursuite des responsables directs, on se privait de la possibilité de comprendre toutes les circonstances ayant concouru à une catastrophe et d'éviter sa reproduction.

Il a considéré qu'une recherche de toutes les responsabilités d'une catastrophe pouvait seule permettre aux victimes d'éprouver le sentiment d'avoir tout fait pour honorer la mémoire des victimes et d'accomplir le travail de deuil nécessaire.

**M. Nicolas About** a exposé que dans l'avalanche des Orres de janvier 1998, les enfants auraient été protégés s'ils s'étaient trouvés sur le territoire d'une commune dont le maire avait pris un arrêté d'interdiction d'emprunter les pistes.

Il a souligné que l'intervention d'un établissement public de coopération intercommunale dans la construction d'une école n'exonérait pas la responsabilité du maire et constaté qu'en dépit de son pouvoir de substitution, le préfet était rarement mis en cause à la suite d'un accident.

**M. Nicolas About**, soulignant qu'en cas de mise en cause de leur responsabilité les élus subissaient une double sanction, pénale et électorale, a estimé urgent l'établissement d'un véritable statut de l' élu qui pourrait changer les données du problème.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé que la distinction qui serait faite entre la causalité directe et la causalité indirecte d'un accident n'exclurait en aucune manière les investigations du juge d'instruction sur les responsabilités indirectes.

**ANNEXE 2**

**ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE**  
***SUR LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX***  
***POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS***



**LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SENAT**

*Série* **LEGISLATION COMPAREE**



**LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX  
POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS**

*Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*

n° LC 66

Décembre 1999

**SÉNAT**

—  
SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES

Le 6 Décembre 1999

—  
Division des Etudes  
de législation comparée  
—

**LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX  
POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS**

**Sommaire**

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE .....</b>	79
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne.....	83
Angleterre et Pays de Galles.....	86
Danemark .....	90
Espagne .....	93
Portugal.....	95
<b>LISTE DES TEXTES ANALYSES .....</b>	97

# SÉNAT

SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES

Division des Etudes  
de législation comparée

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

En France, depuis 1992, l'article 121-2 du code pénal prévoit la responsabilité pénale des personnes morales. Cependant, en ce qui concerne les collectivités territoriales, la responsabilité pénale est limitée aux « *infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public* ». Par conséquent, pour les activités qui ne peuvent pas faire l'objet de telles conventions, seule la responsabilité des personnes physiques, c'est-à-dire des élus locaux, peut être mise en cause.

De plus, comme le même article du code pénal énonce que : « *la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celles des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits* », le champ de la responsabilité pénale des élus locaux apparaît presque illimité.

Certes, la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 a restreint la définition du délit non intentionnel, puisqu'elle prévoit qu'en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité, un élu local ayant reçu une délégation ne peut être condamné « *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* ».

Cependant, malgré la loi de 1996, la responsabilité pénale des élus locaux continue à être fréquemment mise en cause pour des faits non intentionnels, et les demandes de réforme du régime français se multiplient.

Dans la perspective de l'examen par le Sénat de la proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, présentée par M. Pierre Fauchon au mois d'octobre 1999, il a semblé utile d'examiner le régime de la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non intentionnels dans plusieurs pays européens. L'**Allemagne**, l'**Angleterre** et le **Pays de Galles**, le **Danemark**, l'**Espagne** et le **Portugal**, représentatifs de traditions juridiques différentes, ont été retenus.

Pour chacun de ces cinq pays, l'étude présente :

- le régime général des délits d'imprudence et de négligence ;
- les règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales ;
- les circonstances dans lesquelles la responsabilité pénale des élus locaux peut être mise en cause.

Cette analyse permet de mettre en évidence que :

- **en Allemagne, en Espagne et au Portugal, en l'absence de prescriptions spécifiques relatives à la responsabilité pénale des élus locaux, ces derniers peuvent être mis en examen pour négligence ;**
- **la loi danoise exclut que les élus locaux soient mis en cause uniquement pour négligence ;**
- **la tradition d'immunité des élus locaux anglais a été confortée par la loi.**

**1) En Allemagne, en Espagne et au Portugal, aucune prescription spécifique relative à la responsabilité pénale des élus locaux n'empêche leur mise en examen pour négligence**

**Dans ces trois pays, ni le code pénal ni les textes sur les collectivités locales ne comportent de dispositions particulières à la responsabilité pénale des élus locaux.**

En effet, la loi espagnole de 1985 sur les fondements du régime local précise que les élus locaux répondent civilement et pénalement des actes réalisés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que de leurs omissions, et que leur responsabilité est recherchée par les tribunaux compétents conformément à la procédure de droit commun.

De même, la loi portugaise de 1987 portant statut des élus locaux prévoit que les collectivités doivent supporter les frais relatifs aux procès où les élus sont impliqués par suite de l'exercice de leur mandat, sauf s'il y a eu négligence ou dol de leur part. Ceci signifie implicitement que la responsabilité pénale des élus locaux portugais est recherchée selon les règles du droit commun.

En revanche, le droit allemand n'évoque pas du tout le cas des élus locaux. Tout au plus leur qualité de « dépositaire de l'autorité publique » justifie-t-elle que les juges usent de leur pouvoir d'appréciation pour les sanctionner plus sévèrement.

**Dans ces trois pays, l'absence de dispositions spécifiques relatives à la responsabilité pénale des élus locaux n'empêche donc pas ces derniers d'être mis en examen pour négligence.** Ainsi, la catastrophe du lac de Banyoles en Catalogne, en octobre 1998, s'est traduite par la mise en examen du conseiller chargé de l'environnement, pour homicide par imprudence grave, ainsi que pour coups et blessures par imprudence grave. En revanche, en Allemagne les atteintes à l'environnement, semblent constituer le motif le plus fréquent de mise en examen des élus locaux. Toutefois, la recherche de la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non intentionnels paraît exceptionnelle. Au Portugal, aucun élu local n'a été mis en cause pour négligence à ce jour.

## **2) La loi danoise exclut que la responsabilité des élus locaux soit mise en cause uniquement pour négligence**

La loi de 1998 sur les organes des collectivités locales reprend une disposition introduite en 1984 à la suite de quelques cas graves, à l'occasion desquels l'opinion publique s'était émue devant l'impossibilité de toute intervention. La loi énonce désormais que : *« Les membres des conseils qui se rendent coupables de manquements graves aux devoirs que leur mandat implique sont punis d'une amende. La négligence simple n'est pas punie. »*

De plus, elle précise que seule l'autorité qui contrôle les actes des collectivités locales peut engager une action contre les élus locaux.

Ces règles législatives ont été précisées par une circulaire du ministre de l'Intérieur, qui apparaît assez protectrice pour les élus locaux, dans la mesure où elle souligne que la faiblesse des pouvoirs de contrôle des élus locaux sur l'administration locale devrait limiter les cas de « manquements graves ». La circulaire justifie également que, de façon générale, les élus prennent leurs décisions sur la base des travaux de l'administration locale, à moins que le caractère erroné ou lacunaire de ces travaux n'apparaissent de façon évidente.

## **3) La tradition d'immunité des élus locaux anglais a été confortée par la loi**

En règle générale, **la responsabilité des collectivités locales anglaises est recherchée sur le terrain civil**, en application de la notion de **responsabilité extra-contractuelle**, et non sur le terrain pénal.

Distincte de la responsabilité des collectivités, celle des élus à titre individuel pourrait en théorie également être engagée. Cependant, cette possibilité n'a jamais été clairement établie, de sorte que les élus jouissent traditionnellement de l'immunité contre tout type de responsabilité.

Cette tradition a été confortée dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle par la loi sur la santé publique, qui excluait que la responsabilité personnelle des élus locaux fût recherchée dans le cadre de l'application de cette loi par les collectivités locales, dans la mesure où tous les actes qui s'y rapportaient avaient été accomplis de bonne foi. En 1976, une loi sur les collectivités locales a étendu cette immunité pour couvrir les actes se rapportant à l'exécution de toutes les lois.

\* \*  
\*

Même en l'absence de dispositions protectrices, la mise en cause de la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non intentionnels semble donc constituer un phénomène marginal dans les cinq pays étudiés.

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

### *ALLEMAGNE*

#### A. 1) LE RÉGIME GÉNÉRAL DES DÉLITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

**L'article 15 du code pénal énonce :** « *Seul l'acte intentionnel est punissable, à moins que la loi ne sanctionne expressément l'acte commis par négligence* ». Le code oppose donc la négligence à l'intention, mais ne définit aucune des deux notions.

Parmi les actes commis par négligence, le code pénal sanctionne notamment toutes les atteintes à l'environnement (pollution de l'air, de l'eau, dépôt non autorisé de déchets dangereux ou toxiques...), ainsi que l'incendie et la plupart des autres infractions se traduisant par un « danger public » (provocation d'une inondation, d'une explosion...). En revanche, dans les articles du code pénal consacrés, d'une part, à l'homicide et, d'autre part, aux coups et blessures, le mot « négligence » ne figure pas. La distinction s'établit différemment : le code oppose l'homicide à l'homicide commis par un assassin (c'est-à-dire par une personne poussée par la cupidité ou par l'instinct sexuel par exemple). De même, il distingue les coups et blessures des coups et blessures prémédités.

La doctrine distingue la négligence « consciente » de la négligence « inconsciente ». La première correspond aux cas où l'auteur prévoit que son acte aura des conséquences illicites, mais espère qu'elles ne se produiront pas. La seconde correspond à ceux où l'auteur ne prévoit pas les conséquences de son acte, mais où il aurait dû le faire s'il avait fait preuve de la diligence habituelle dans les rapports sociaux.

#### B. 2) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES

**Le code pénal allemand ignore la notion de responsabilité pénale des personnes morales.** Par conséquent, en application de l'article 14 du code pénal relatif à « *l'action pour autrui* », le maire, représentant légal de la commune,

peut voir sa propre responsabilité pénale mise en cause lorsque la commune commet une infraction.

**L'article 14 du code pénal** prévoit en effet que, lorsque quelqu'un agit comme représentant légal d'une personne morale, une loi qui justifie une sanction pénale est applicable au représentant si les éléments constitutifs de l'infraction, bien qu'absents de sa propre personne, sont réalisés chez la personne représentée.

**Bien que les personnes morales ne soient pas responsables pénalement, elles peuvent être sanctionnées à la suite d'une faute commise par leur représentant légal.** En effet, le droit pénal allemand connaît, à côté des crimes et des délits, une autre catégorie d'infractions : les « infractions administratives » (*Ordnungswidrigkeiten*). Dépourvues de tout caractère pénal <sup>(1)</sup>, elles sont sanctionnées par une amende <sup>(2)</sup> et sont régies par une loi spécifique.

L'article 30 de la loi sur les « infractions administratives » traite des amendes qui peuvent être imposées aux personnes morales. Il prévoit que, si quelqu'un, agissant comme l'organe représentant d'une personne morale ou comme membre d'un tel organe, a commis une infraction pénale ou une « infraction administrative » à cause de laquelle cette personne morale a failli à sa mission, ou grâce à laquelle la personne morale s'est enrichie ou aurait dû s'enrichir, une amende peut être imposée à cette personne morale.

Le montant de l'amende dépend de l'infraction. S'il s'agit d'une infraction pénale intentionnelle, elle peut se monter à un million de marks (soit 3,35 millions de francs). Si l'infraction pénale résulte d'une négligence, l'amende ne peut pas dépasser 500 000 marks. S'il s'agit d'une « infraction administrative », le montant de l'amende est déterminé par la loi. Il est généralement compris entre 5 et 1 000 marks. Dans tous les cas, il faut cependant tenir compte de l'article 17 de la même loi, d'après lequel les montants peuvent être augmentés s'ils ne compensent pas les avantages obtenus de façon illicite par la personne morale. **Le système des « infractions administratives » permet de sanctionner la personne morale, mais sans que cette sanction revête une quelconque connotation pénale.**

**La procédure contre la personne morale se cumule en principe avec la procédure**, administrative ou pénale selon la nature de l'infraction, **contre la personne physique**, car l'article 30 de la loi sur les « infractions administratives » énumère limitativement les cas où la procédure contre la personne morale exclut celle contre la personne physique. **Dans la pratique, le cumul constitue cependant l'exception**, car les poursuites contre la personne physique ne sont engagées que si elles semblent absolument nécessaires.

---

(1) La distinction entre infractions pénales et « infractions administratives » s'établit en fonction de la sanction : aux premières correspond une peine (qui peut être une amende), aux secondes une amende non pénale. La plupart des infractions au code de la route ne sont pas des infractions pénales, mais des « infractions administratives ».

(2) Cette amende porte le nom de *Geldbuße*, contrairement à l'amende pénale, qui est qualifiée de *Geldstrafe* (*Strafe* = peine).

### C. 3) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

**Le code pénal ne comporte aucune disposition spécifique aux élus locaux**, qui sont donc soumis au droit commun. Cependant, leur qualité de « **dépositaire de l'autorité publique** » justifie que les juges usent de leur pouvoir d'appréciation pour les sanctionner plus sévèrement.

En effet, le code pénal comporte une partie consacrée aux infractions spécifiques aux « dépositaires de l'autorité publique ». Font partie de ces infractions, non seulement celles qui sont propres aux fonctionnaires, comme la prévarication, mais aussi des infractions susceptibles d'être commises par tout citoyen. Ainsi, l'article 340 du code pénal, qui traite des coups et blessures, prévoit que le « dépositaire de l'autorité publique » qui s'est rendu coupable d'une telle infraction encourt une peine de prison comprise entre trois mois et cinq ans, alors que cette infraction est normalement sanctionnée par une amende ou par une peine de prison d'au plus trois ans.

**En pratique, les atteintes à l'environnement constituent le motif le plus fréquent de mise en cause de la responsabilité pénale des élus locaux.** Ainsi, en 1992, la Cour fédérale suprême a condamné le maire d'une commune du Land de Hesse pour ne pas avoir fait respecter une décision communale, selon laquelle certains propriétaires fonciers devaient, aussi longtemps que le réseau de collecte des eaux usées les desservant ne serait pas raccordé à une station d'épuration publique, faire installer et fonctionner des équipements individuels d'épuration.

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

### *ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES*

#### A. 1) LE RÉGIME GÉNÉRAL DES DÉLITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

Traditionnellement, la responsabilité pénale ne peut être encourue que si deux éléments sont réunis :

- l'accusé doit avoir commis une infraction ou s'être rendu coupable d'une omission qui constitue une infraction, les infractions étant définies comme telles par la jurisprudence ou par la loi, voire par les deux ;

- il doit présenter un certain état d'esprit (*mens rea*), permettant de qualifier l'acte ou l'omission d'infraction <sup>(1)</sup>.

Certaines infractions ne sont constituées que si elles sont intentionnelles. Plus fréquemment cependant, la négligence grave (*recklessness*) suffit. Dans certains cas, la négligence simple permet de mettre en cause la responsabilité pénale.

#### *1. a) La négligence grave*

Pendant fort longtemps, les tribunaux ont considéré que ce terme correspondait à la négligence volontaire et consciente, c'est-à-dire à la prise délibérée d'un risque déraisonnable, car susceptible de se traduire par une illégalité. Cette affirmation a été reprise par l'article 8 du *Criminal Justice Act* de 1967, qui énonce :

*« Un tribunal ou un jury, en se prononçant sur la culpabilité d'une personne,*

---

*(1) De nombreuses lois ont établi des cas de responsabilité sans faute. Dès lors, les actes ou omissions concernés sont punissables quel que soit l'état d'esprit de l'intéressé. Ainsi, une personne qui conduit sur la voie publique sans être assurée engage sa responsabilité pénale.*

» (a) n'auront pas l'obligation légale de déduire qu'elle recherchait ou prévoyait le résultat de ses actes simplement parce qu'il constitue la conséquence naturelle et probable de ces actes, mais

» (b) devront décider si elle voulait obtenir ou pouvait prévoir ce résultat, compte tenu de tous les éléments de preuve disponibles et en en faisant les déductions qui apparaissent convenables en l'espèce. »

Pour être considéré comme coupable, le prévenu devait donc avoir conscience de l'existence d'un risque qu'un bon père de famille aurait jugé déraisonnable de prendre.

Cependant, en 1981, dans l'affaire **Caldwell**, la **Chambre des lords élargit la définition de la négligence grave** : désormais, l'accusé est considéré comme gravement négligent non seulement s'il prend un risque tout en sachant que ce dernier existe, mais également s'il refuse de se demander si le risque existe. La négligence grave apparaît donc peu différente de la simple négligence. Ceci explique que les juridictions inférieures aient souvent interprété de façon restrictive la décision Caldwell.

## 2. b) La négligence simple

Elle est avérée lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- le risque est prévisible par quelqu'un de raisonnable ;
- l'accusé ne parvient pas à le prévoir et à faire le nécessaire pour l'empêcher ou bien, l'accusé l'ayant prévu, il ne fait pas le nécessaire pour l'empêcher ou prend des mesures notoirement insuffisantes.

Le principal cas où la négligence simple suffit pour que la responsabilité pénale soit reconnue est l'homicide.

## B. 2) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES

**Le droit anglais admet la responsabilité pénale des personnes morales depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle.**

Depuis cette époque, les tribunaux ont en effet reconnu qu'une personne morale pouvait, au même titre qu'une personne physique, être pénalement responsable pour violation d'une obligation que la loi lui fixait (respecter des horaires d'ouverture par exemple).

De plus, dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, appliquant aux personnes morales le principe de la responsabilité pour les actes ou les omissions d'une autre personne, les tribunaux ont affirmé qu'une entreprise pouvait être rendue responsable des infractions commises par ses employés.

**Cependant, le champ de la responsabilité pénale des personnes morales s'est beaucoup étendu à partir de 1944, en vertu de la théorie jurisprudentielle de l'identification.** D'après cette théorie, les personnes qui contrôlent et dirigent les activités d'une personne morale peuvent être considérées comme la personne morale elle-même. Cette dernière est donc responsable, non pas des actes réalisés par les personnes qui travaillent pour elle, comme c'est le cas pour la responsabilité pour autrui, mais de ses propres actes.

La reconnaissance de la responsabilité pénale d'une personne morale n'empêche pas que les personnes physiques concernées puissent elles aussi être tenues pour responsables, comme auteurs ou comme complices : la jurisprudence le prévoit, de même que plusieurs lois.

**Comme toute personne morale, les collectivités locales peuvent donc voir leur responsabilité pénale engagée. Cependant, le plus souvent, leur responsabilité est recherchée sur le terrain civil, en vertu de la théorie des torts.** Le non-respect d'une obligation extra-contractuelle constitue un *tort* lorsqu'il se traduit par un préjudice pour autrui. Les victimes des *torts* obtiennent réparation grâce à des actions en dommages et intérêts ou à des injonctions des tribunaux. La négligence constitue le principal *tort*, et de nombreux cas de *torts* pour négligence impliquent des collectivités locales. Devant la multiplication des cas <sup>(1)</sup>, provoquée par l'extension du concept de « devoir de vigilance », devenu un principe général dont le non-respect entraînait la reconnaissance d'une responsabilité pour négligence, les tribunaux ont, à partir du milieu des années 80, modifié leur position.

Désormais, dans chaque affaire, ils vérifient trois points avant de conclure à l'existence d'une responsabilité civile extra-contractuelle pour négligence :

- le caractère raisonnablement prévisible du préjudice ;
- la « proximité » de la relation entre les parties, seule susceptible de justifier un « devoir de vigilance » ;
- le caractère « *juste, équitable et raisonnable* » de l'existence d'un devoir de vigilance.

---

(1) Ainsi, une collectivité a été condamnée en 1955 pour ne pas avoir pris toutes les précautions qui s'imposaient pour empêcher un enfant qui rentrait de l'école de rejoindre la grande route et de causer la mort d'un camionneur qui avait tenté d'éviter l'enfant. Une autre l'a été en 1964 parce qu'une fillette qui courait dans le couloir d'une école s'était blessée en tentant de bloquer une porte battante.

### C. 3) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

En principe, les élus locaux ne sont pas individuellement responsables des actes de la collectivité. En effet, la possibilité de poursuivre les membres du conseil qui ont autorisé un acte par lequel la collectivité a engagé sa responsabilité n'est pas clairement établie.

Cette règle générale et traditionnelle de l'immunité des élus locaux a été confortée par certaines prescriptions législatives, en particulier par l'**article 265 de la loi de 1875 sur la santé publique** (document n° 1), qui énonce : « *Aucun acte d'une collectivité locale, aucun contrat souscrit par elle (...), aucun acte de n'importe lequel des membres ou employés d'une telle collectivité, ou de n'importe quelle personne agissant sous les ordres d'une telle collectivité, dans la mesure où l'acte a été accompli ou que le contrat a été conclu de bonne foi afin d'appliquer la présente loi, ne les exposera personnellement ou n'exposera l'un d'eux personnellement à une réclamation dans le cadre d'une action en responsabilité ou à quelque requête que ce soit (...)* ».

**L'article 39 de la loi de 1976 portant dispositions diverses sur les collectivités locales**, relatif à la protection des membres et des employés des collectivités locales contre la responsabilité personnelle (document n° 2), a étendu le champ d'application de cette disposition afin de couvrir toutes les collectivités locales, pour l'exécution de toutes les lois.

Cette immunité, d'ordre strictement judiciaire, n'empêche pas l'*Audit Commission for Local Authorities*, l'organisme national de contrôle des collectivités locales, de remplir sa mission.

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

### DANEMARK

#### A. 1) LE RÉGIME GÉNÉRAL DES DÉLITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

**L'article 19 du code pénal** énonce : « *Pour ce qui concerne les infractions prévues par le présent code, la négligence est punie seulement lorsqu'une disposition l'établit expressément. Pour les autres infractions, les sanctions prévues sont applicables, y compris lorsque l'infraction est commise par négligence, à moins que la loi ne prévoie expressément le contraire.* »

Ainsi le code pénal sanctionne-t-il l'homicide, les coups et blessures et l'incendie, lorsqu'ils résultent d'une négligence. En revanche, lorsqu'ils résultent d'une négligence, les faux en écriture et la diffamation ne sont pas sanctionnés par le code pénal.

De façon générale, le code pénal établit une distinction entre négligence et négligence « grossière », mais il ne donne aucune définition du mot « négligence »

#### B. 2) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES

**L'article 25 du code pénal prévoit la responsabilité pénale des personnes morales.**

Il précise, à l'article 27, que **les communes et les comtés** ne peuvent être sanctionnés que pour des infractions commises dans l'exercice d'**activités équivalentes à des activités susceptibles d'être exercées par des personnes de droit privé**. Ceci exclut la possibilité de mettre en cause la responsabilité de la commune pour des incidents survenus dans le cadre de celles de ses activités qui relèvent des prérogatives de puissance publique.

### C. 3) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

**Le code pénal ne comporte aucune disposition spécifique aux élus locaux.**

En revanche, l'article 61c de la loi n° 59 du 29 janvier 1998 sur les **organes des communes** (document n° 3) <sup>(1)</sup> énonce, à l'alinéa premier, que : « *Les membres des conseils qui se rendent coupables de manquements graves aux devoirs que leur mandat implique sont punis d'une amende. La négligence simple n'est pas punie.* »

L'alinéa 2 du même article précise que l'action contre les élus locaux ne peut être engagée qu'à la demande de l'autorité qui contrôle (2) les actes des collectivités locales.

**Les règles relatives à la responsabilité pénale des élus locaux ont été introduites en 1984. Une circulaire du ministre de l'Intérieur** de l'époque (document n° 4), adressée aux collectivités locales, précise :

- que ces règles s'appliquent aux activités de la collectivité comme institution, comme maître d'ouvrage ou comme exploitant ;

- que le mot « manquement » recouvre aussi bien les actions que les omissions ou les défaillances ;

- que l'expression « les devoirs que leur mandat implique » correspond non seulement aux missions qui incombent à tous les conseillers, y compris à ceux qui n'ont pas de fonctions particulières, mais aussi à celles qui sont l'apanage de certains élus (membres des commissions, maires...) ;

Dans cette circulaire, le ministre indique également que les membres des conseils ne disposent pas de larges pouvoirs de contrôle et de surveillance sur l'administration locale. Il paraît donc probable que les « manquements graves » des élus locaux seront rares. De plus, le ministre considère comme normal que les élus locaux se fondent sur les travaux de l'administration locale pour prendre position, sauf si le caractère erroné ou lacunaire de ces travaux apparaît incontestable. *A contrario*, les élus locaux n'engagent en principe aucune responsabilité s'ils ne suivent pas les suggestions de l'administration. Cependant, leur responsabilité peut être mise en cause dans le cas où ils se sont rendus compte ou auraient dû se rendre compte que, en agissant ainsi, ils transgressaient la loi. Enfin, le fait de prendre une décision sans qu'il y ait un rapport administratif préalable n'entraîne en principe aucune mise en cause de la responsabilité, à moins qu'il n'apparaisse clairement que l'affaire a été insuffisamment instruite.

---

<sup>(1)</sup> Dans l'ensemble de la loi, le mot « commune » est utilisé pour désigner les communes et les comtés.

<sup>(2)</sup> Le ministre de l'Intérieur pour les comtés ainsi que pour les deux communes de Frederiksberg et de Copenhague, un comité ad hoc constitué au niveau du comté et composé de membres du conseil de comté pour les autres communes.

Bien que la loi sur les organes des communes ne prévoio pas d'autres sanctions que l'amende, le ministre rappelle que l'élú local qui s'est rendu coupable d'un « manquement grave » peut être déclaré inéligible. Par ailleurs, l'application de cette loi n'exclut pas qu'un élu local soit sanctionné sur le fondement d'un autre texte.

Le ministre justifie le fait que seule l'autorité de contrôle puisse engager une action contre les élus locaux par la nécessité de les protéger de plaintes infondées, inconsistantes ou seulement dictées par des considérations politiques. Le monopole dont dispose l'autorité de contrôle ne l'empêche cependant pas d'agir à la demande d'un citoyen ou d'autres élus locaux.

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

### *ESPAGNE*

#### A. 1) LE RÉGIME GÉNÉRAL DES DÉLITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

**L'article 12 du code pénal énonce :** « *Les actions ou omissions imprudentes seront punies seulement lorsque la loi le prévoit expressément* ».

Le code sanctionne notamment l'homicide, les coups et blessures, la non-assistance à personne en danger, l'incendie et les atteintes à l'environnement lorsqu'ils résultent d'une imprudence.

**En règle générale, l'infraction qui résulte d'une imprudence est sanctionnée seulement en cas d'« imprudence grave »**, et la peine peut être aggravée lorsque l'« imprudence grave » se double d'une « imprudence professionnelle ». Cette hypothèse, prévue pour quatre infractions (homicide, avortement, coups et blessures, ainsi que lésions sur un fœtus), concerne essentiellement le corps médical. Seuls l'homicide ainsi que les coups et blessures sont également sanctionnés s'ils résultent d'une « imprudence légère ». Toutefois, le code ne définit pas la notion d'imprudence.

#### B. 2) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES

Comme le droit espagnol ignore la notion de responsabilité pénale des personnes morales, l'article 31 du code pénal prévoit que le représentant, de droit ou de fait, d'une personne morale répond personnellement des infractions commises par l'entité qu'il représente.

Plusieurs articles du code, notamment l'article 318, qui concerne les infractions contre les droits des salariés, appliquent le principe général posé par l'article 31.

### C. 3) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

**Le code pénal ne comporte aucune disposition spécifique aux élus locaux.**

En revanche, **la loi n° 7 du 2 avril 1985 sur les fondements du régime local** énonce, à l'**article 78**, les règles relatives à la mise en cause de la responsabilité civile ou pénale des élus locaux.

L'alinéa premier dispose que les élus locaux répondent civilement et pénalement des actes réalisés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que de leurs omissions, et que leur responsabilité est recherchée par les tribunaux compétents, selon la procédure de droit commun.

L'alinéa 2 prévoit le cas où la responsabilité n'est pas individuelle, mais collective : lorsque l'infraction résulte d'une décision de la collectivité, seuls les conseillers qui ont voté pour cette décision sont considérés comme responsables.

Comme l'action publique peut être mise en mouvement par tout citoyen <sup>(1)</sup>, la responsabilité pénale d'un élu local peut être mise en cause par un citoyen, victime ou non des actes qu'il dénonce, par un autre élu local, ou par la collectivité où il a été élu. Dans les deux premiers cas, il suffit de saisir directement le tribunal compétent. En revanche, dans le troisième, c'est l'assemblée délibérante qui prend la décision d'entamer l'action en justice.

En octobre 1998, une embarcation surchargée, à bord de laquelle une centaine de touristes français avaient pris place, fit naufrage sur le lac de Banyoles, en Catalogne. Vingt et une personnes périrent. Les proches de plusieurs victimes ont porté plainte, notamment contre le conseil municipal de la commune. Le juge chargé de l'affaire a refusé d'inculper le maire, au motif que « *la personne qui assumait la responsabilité de l'application de la réglementation relative à la navigation sur le lac était le conseiller pour l'environnement* ». Ce dernier a été mis en examen pour homicide par imprudence grave, ainsi que pour coups et blessures par imprudence grave.

---

(1) Ceci constitue l'application de l'article 125 de la Constitution qui énonce : « Les citoyens pourront exercer l'action populaire (...) », cette disposition ayant été reprise par l'article 101 du code de procédure pénale, selon lequel : « L'action pénale est publique. Tous les citoyens espagnols pourront l'exercer conformément aux dispositions de la loi ».

## LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS

### PORTUGAL

#### A. 1) LE RÉGIME GÉNÉRAL DES DÉLITS D'IMPRUDENCE ET DE NÉGLIGENCE

D'après **l'article 13 du code pénal**, la négligence n'est punissable que dans les cas expressément prévus par la loi.

**L'article 15 du code pénal** définit comme négligence le fait de « *ne pas procéder avec le soin auquel on est tenu et dont on est capable* », la situation étant appréciée en fonction des circonstances. De plus, l'article 15 distingue la négligence consciente de la négligence inconsciente.

En règle générale, le code pénal sanctionne la seule négligence. Il le fait notamment pour les infractions suivantes : homicides, coups et blessures, incendies, inondations, atteintes à l'environnement. Dans quelques cas cependant, comme l'homicide, il punit particulièrement sévèrement la négligence « grave ».

#### B. 2) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES PERSONNES MORALES

**L'article 11 du code pénal**, relatif au caractère personnel de la responsabilité, rappelle que seules les personnes physiques sont susceptibles d'engager leur responsabilité pénale.

**L'article 12** précise que celui qui agit de façon volontaire comme le représentant d'une personne morale (voire d'une simple association de fait) est punissable même lorsque l'établissement de l'infraction exige des éléments personnels déterminés et que ces derniers sont réalisés chez celui qui est représenté.

**Bien que les personnes morales ne soient pas responsables pénalement, elles peuvent être sanctionnées pour les fautes commises par leurs représentants.** En effet, comme le droit allemand, le droit pénal portugais connaît,

à côté des infractions à caractère strictement pénal, les « infractions administratives » (*contra-ordenações*) qui sont sanctionnées par une amende dépourvue de tout caractère pénal (*coima* et non *multa*). Le texte qui régit les « infractions administratives » prévoit que les personnes morales répondent des *contra-ordenações* commises par leurs organes représentatifs pendant l'exercice de leurs fonctions.

### C. 3) LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS LOCAUX

**Le code pénal ne comporte aucune disposition spécifique aux élus locaux.** Les seules prescriptions d'ordre pénal qui les visent expressément sont celles de la loi de 1987 relative aux infractions propres aux titulaires de fonctions publiques ou de charges électives (corruption, détournement de fonds...).

Par ailleurs, la loi du 30 juin 1987 portant statut des élus locaux prévoit, à l'article 21, que les collectivités territoriales doivent supporter les frais qui résultent des procès où les élus locaux sont parties « *dans la mesure où ces procès trouvent leur origine dans l'exercice de leurs fonctions et où il n'y a eu ni dol ni négligence de la part des élus* ».

Dans les faits, il semble que le ministère public ait tendance à classer les affaires où des collectivités publiques sont impliquées, de sorte que, **jusqu'à maintenant, aucun élu local n'a été mis en cause pour négligence.** Cependant, cette pratique est de plus en plus contestée par les victimes et leurs avocats. Ainsi, au début de l'année 1999, le ministère public a classé le dossier Rúben Cunha, pour manque de preuves. Dans cette affaire, un enfant de treize ans était mort électrocuté à Lisbonne, au mois de juillet 1997, après avoir appuyé sur le bouton commandant un feu de signalisation. Les parents, qui avaient porté plainte notamment contre le conseil municipal de Lisbonne, ont demandé la réouverture du dossier.

**LA RESPONSABILITE PENALE DES ELUS LOCAUX  
POUR DES FAITS NON INTENTIONNELS**

*LISTE DES TEXTES ANALYSES*

- Document n° 1** Angleterre et Pays de Galles - Article 265 de la loi de 1875 sur la santé publique (langue originale)
- Document n° 2** Angleterre et Pays de Galles - Article 39 de la loi de 1976 portant dispositions diverses sur les collectivités locales (langue originale)
- Document n° 3** Danemark - Article 61c de la loi n° 59 du 29 janvier 1998 sur les organes des communes (langue originale)
- Document n° 4** Danemark - Circulaire n° 88 du 29 juin 1984 relative à la modification de la loi sur les organes des communes (langue originale)