

# **LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS** **POUR HOMICIDE OU BLESSURE** **INVOLONTAIRE**

## **INTRODUCTION : HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE**

Depuis une vingtaine d'années, la mise en cause de plus en plus large, au titre de la faute d'imprudence, des élus et agents publics a suscité un mouvement de protestation qui a conduit à des réformes successives du code pénal.

En 1994, à l'occasion de la réforme du code pénal, a été introduite une infraction nouvelle sanctionnant la faute de mise en danger délibérée de la personne d'autrui, sans pour autant freiner les procédures engagées contre les élus et agents publics.

Ainsi que le rappelait le Conseil d'Etat dans un rapport de 1996 relatif à *"La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non-intentionnelles"*, il était reproché au juge pénal *"de procéder à une analyse trop abstraite et trop rigoureuse des responsabilités encourues en imposant aux agents publics une sorte d'obligation de résultat, sans tenir compte des contraintes spécifiques qui pesaient sur eux"*.

La loi du 13 mai 1996 a donc précisé la faute d'imprudence et a imposé au juge de procéder à une appréciation circonstanciée de la faute en fonction des contraintes liées à la gestion publique (obligation pour le juge d'apprécier la faute in concreto). Les effets concrets de ce texte sont difficiles à évaluer dans la mesure où moins de quatre ans plus tard, une nouvelle réforme est intervenue.

Néanmoins, on peut remarquer que le sentiment général, parmi les élus comme parmi les commentateurs, était que ce texte n'empêchait pas une application toujours très rigoureuse de la loi par le juge pénal.

En effet, elle lui imposait une obligation d'appréciation concrète de l'accomplissement par la personne poursuivie des diligences normales s'imposant à lui, c'est-à-dire en fonction des circonstances, de ses missions, de ses fonctions, de ses compétences, de ses pouvoirs et de ses moyens.

Mais, la cour de cassation ayant posé comme principe que l'existence de la négligence démontrait à elle seule la méconnaissance de

l'accomplissement des diligences normales, l'efficacité de la loi pour limiter les condamnations des responsables publics grâce à la prise en compte des contraintes particulières de leurs fonctions était nécessairement réduite.

C'est dans ces conditions qu'une modification de l'article 121-3 du code pénal a été proposée par le sénateur FAUCHON et a abouti au vote de la loi du 10 juillet 2000 qui porte son nom.

Le mécanisme nouveau mis en place est relativement complexe et distingue plusieurs niveaux de responsabilité.

**Annonce du plan :**

I - Présentation du mécanisme mis en place par la loi Fauchon :  
L'architecture générale de la loi

II - Bilan de l'application de la loi

## **I - PRÉSENTATION DU MÉCANISME MIS EN PLACE PAR LA LOI FAUCHON : L'ARCHITECTURE GÉNÉRALE DE LA LOI**

### **a) L'article 121-3 du code pénal dispose :**

*"Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.*

*Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.*

*Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute 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.*

*Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.*

*Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.*

Le mécanisme mis en place peut se résumer de la manière suivante :

- ▶▶ l'infraction suppose la réalisation d'un dommage,
- ▶▶ le prévenu doit être une personne physique qu'il agisse ou non en tant qu'organe ou représentant d'une personne morale
- ▶▶ il doit avoir commis une faute

**b) S'agissant du lien entre la faute et le dommage la loi Fauchon distingue en premier lieu deux hypothèses :**

- celle d'un lien direct entre la faute et le dommage
- celle d'un lien indirect

**b-1) Lien direct**

La loi ne définit pas ce qu'est un auteur direct ou indirect. La circulaire d'interprétation (Circulaire CRIM-00-9/F1 du 11/10/00 de la direction des affaires criminelles et des grâces bulletin officiel du Ministère de la justice n° 80) considère qu'est auteur direct celui qui a heurté ou frappé la victime ou qui a manipulé un objet qui a heurté la victime. Mais cette définition est certainement très restrictive par rapport à la jurisprudence de la cour de cassation telle qu'elle semble se dégager, notamment en matière de responsabilité médicale.

Il ne semble pas y avoir eu jusqu'à présent de condamnation, confirmée en cassation, d'un élu, en cette qualité, en tant qu'auteur direct.

On peut néanmoins remarquer que pour les auteurs directs, une faute simple d'imprudence ou de négligence suffit à entraîner la condamnation.

**b-2) Lien indirect**

- ▶ L'auteur indirect" est la personne qui a créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation des faits.

La circulaire du 11 octobre 2000 (précitée) a cité comme exemple d'auteur indirect :

- une personne qui organise une activité dangereuse au cours de laquelle le comportement de certaines personnes causera des blessures à d'autres.

L'auteur indirect (appelé alors "auteur médiat") pourra être celui qui n'a pas pris les mesures permettant d'éviter le dommage.

La plupart des décisions condamnant des élus pour homicide ou blessure par imprudence correspondent à cette dernière hypothèse.

- ▶ La loi Fauchon requiert par contre, lorsque le lien est indirect, une faute qualifiée.

La faute qualifiée peut consister soit :

- en une violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement
- ou en une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

M. COTTE, président de la chambre criminelle de la cour de cassation, précise :

*"Contrairement à la faute manifestement délibérée, la faute caractérisée ne présente pas le caractère d'un manquement volontaire à une règle écrite de discipline sociale. Elle constitue une défaillance inadmissible dans une situation qui mérite une attention soutenue, en raison des dangers ou des risques qu'elle génère" (COTTE et GUIHAL "La loi Fauchon, cinq ans de mise en oeuvre jurisprudentielle", JCP/La semaine juridique, Edition administration et collectivités territoriales, n°11, 13 mars 2006).*

### **c) L'absence d'identité entre la faute pénale et la faute civile**

L'architecture de la loi est parachevée par l'abandon du principe traditionnel de l'identité de la faute pénale du délit non intentionnel et de la faute civile.

Il convient donc désormais de distinguer la faute civile de négligence ou d'imprudence de la faute pénale qui est la violation d'une obligation particulière de prudence.

Il en résulte (article 4-1 du CPP) qu'une action devant les juridictions civiles est maintenant possible pour obtenir la réparation d'un préjudice fondé sur l'article 1383 du Code civil même en l'absence de faute pénale non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du Code Pénal.

## **II - BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI : EXAMEN RAPIDE DE LA JURISPRUDENCE**

### **a) Quelques éléments statistiques**

Si l'on se borne à prendre en considération les décisions de la cour de cassation, les mises en causes d'élus ou de fonctionnaires pour homicide ou blessures par imprudence peuvent paraître relativement faibles.

Mais, les chiffres donnés par l'observatoire des collectivités de la SMACL laisse apparaître une réalité un peu différente puisqu'ils indiquent que sur la période 1997/2004, les atteintes involontaires à la vie représentait le cinquième motif de mise en cause des élus et des agents (ce qui ne signifie pas que cela aboutisse nécessairement à des condamnations).

Toutefois, comme cela a été dit, il n'y a pas d'exemple de condamnation, confirmée en cassation d'un élu en qualité d'auteur direct. Par ailleurs, les condamnations prononcées paraissent relativement faibles (prison avec sursis, amendes généralement faibles sauf exception).

Néanmoins, on ne peut que déplorer l'absence de statistique générale sur les décisions rendues par les juridictions du fond.

### **b) Examen rapide de la jurisprudence**

Il ressort de la jurisprudence publiée que les mises en cause le sont presque exclusivement pour :

- n'avoir pas pris les mesures permettant d'éviter le dommage
- et pour faute caractérisée (et non pour violation délibérée d'une règle particulière de sécurité)

#### **b-1) Les juges censurent systématiquement l'intérêt insuffisant des élus pour les questions de sécurité.**

- ▶▶ Crim 18 mars 2003 M. Guy X (8 mois avec sursis)

Un enfant pratiquant de la luge sous la surveillance constante de ses parents sur une piste spécialement destinée à la pratique de la luge percute une dameuse sortant du local technique situé en face de la piste (l'accident survient au pied de la piste et non en lisière de piste) et est déchiqueté.

#### Condamnation du maire :

- il a pris le parti d'assumer seul la responsabilité de la sécurité de la station gérée directement par la commune
- il n'a pas réglementé les conditions de circulation des dameuses sur les pistes de ski
- à tout moment de la journée, les dameuses quittaient leur emplacement de stationnement et accédaient directement aux pistes de luge et de ski fréquentées notamment par de jeunes enfants
- caractère apparent et permanent du risque ainsi créé
- le maire connaissait parfaitement la configuration des lieux

#### En conséquence :

- le maire n'a pas pris les mesures permettant d'éviter l'accident et a commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité
- il ne pouvait ignorer le risque créé (prévisibilité de l'accident)

#### ►► Crim 11 juin 2003 M. Jean-Louis X (amende de 15 000 €)

Une personne a été tuée et deux autres blessées par électrocution en entrant en contact avec des barrières métalliques délimitant la piste d'un bal "disco" avec projection de mousse organisé par le comité des fêtes communal (il y avait un défaut d'isolement du matériel de sonorisation non relié à la terre - défaut de mise à la terre des éléments conducteurs du podium installé par la municipalité).

#### Le maire est condamné :

- il aurait dû se préoccuper de la vérification des installations électriques et des prescriptions à observer lors de manifestations sur la voie publique
- l'élu a manifesté un "désintérêt total" pour les règles de sécurité et une "absence de contrôle quant à l'organisation d'une manifestation qu'il a formellement autorisée et pour laquelle il a mandaté le comité des fêtes
- il s'est abstenu de vérifier ou de faire vérifier le respect des règles de sécurité

- il a donc commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité.

A l'inverse, l'attention prêtée par l'élu aux questions de sécurité joue en sa faveur :

▶▶ Crim 4 juin 2002 : Bernard D. (relaxe)

Une personne est écrasée par une cage de football mobile sur le terrain de football municipal (cages interdites par un décret du 4 juin 1996 fixant les obligations de sécurité relatives aux cages de but sportif). Les cages avaient été fabriquées à la demande du club de foot, depuis dissous, et remises sur une aire inoccupée située entre le stade et le terrain de tennis, enchaînées et cadenassées. L'enquête n'avait pas permis d'établir dans quelles conditions elles avaient été réinstallées sur le terrain.

La relaxe du maire est prononcée :

- en retenant que le maire n'avait pas pris les mesures permettant d'éviter le dommage,
- mais qu'il ne résultait pas des débats qu'il avait violé délibérément l'obligation prévue par le décret de 1996,
- ni qu'il ait été informé du risque auquel étaient exposés leurs utilisateurs éventuels et ainsi commis une faute caractérisée
- surtout, devant la cour d'appel, le fait que le maire avait été constamment attentifs aux problèmes de sécurité a été souligné à plusieurs reprises.

b-2) Les juges sont particulièrement attentifs au fait que les élus aient été informés du risque existant et n'ont pas pris en compte, de manière appropriée, ces mises en garde

▶▶ Crim 2 décembre 2003, M. Pierrick P. (amende de 10 000 Francs)

Un enfant est écrasé en tombant accidentellement d'une buse en béton non scellée qu'il s'amusa à faire rouler (la buse était destinée à l'écoulement des eaux, mais n'était pas installée)

Le maire est condamné :

- l'installation de la buse était préalable à son élection, mais connue de lui
- elle n'était ni fixée, ni stabilisée ce qui révèle un risque d'une particulière gravité que les circonstances de l'accident elles-mêmes démontrent
- l'intéressé avait été personnellement informé de la dangerosité de l'aire de jeux
- il avait omis d'accomplir les diligences qui s'imposaient alors qu'il avait les compétences, les moyens et l'autorité nécessaires pour prévenir le dommage en faisant enlever la buse avant, le cas échéant, de la faire fixer ou stabiliser.

- Cour d'appel d'Agen 14 février 2005, Mme X. (10 mois de prison avec sursis)

Décès par noyade d'un enfant à l'occasion d'une baignade dans un lac alors que la transparence de l'eau n'était que de 50 centimètres

La mairesse est condamnée :

- elle avait été avertie par les maîtres-nageurs-sauveteurs de l'opacité de l'eau qui n'offrait pas de visibilité suffisante ce qui rendait une recherche éventuelle impossible
  - elle avait été avertie par la DDASS qui faisait état du manque de transparence de l'eau
  - elle n'avait pas fermé la baignade ce qui aurait constitué la réponse appropriée, mais avait tenté de maintenir la transparence de l'eau à l'aide de produits de traitement
- elle a donc commis, de ce fait, une faute caractérisée.

- Cour d'appel de Toulouse 13 novembre 2003 sur renvoi de la chambre criminelle (9 octobre 2001)

Un skieur fait une chute mortelle sur un rocher en chutant d'une piste bordant un talweg invisible depuis la piste.

Le maire est condamné :

- il connaissait la dangerosité des lieux

- la signalisation de la piste était défectueuse (simples bâtons de bois en lieu et place de disques, absence de ruban et de filet de protection)
- il avait pris un arrêté d'ouverture de l'ensemble de la station sans avoir réuni préalablement la commission intercommunale de sécurité
- il n'avait pas pris en compte les avertissements donnés par les gendarmes lors de leurs missions de surveillance sur le problème précis de la signalisation
- il a donc commis une faute caractérisée consistant en une accumulation de négligences graves exposant autrui à un risque d'une particulière gravité.

b-3) Une zone de risque particulière pour les élus : l'hygiène et sécurité des agents publics

Dans une affaire jugée le 3 décembre 2003, la Cour de cassation a confirmé la condamnation (à 6 et 5 mois avec sursis) de l'ingénieur en chef, responsable du service technique de la ville, de l'agent de maîtrise principal, qui avait sous son autorité les ateliers de menuiserie auxquels appartenait la victime.

Leur responsabilité avait été retenue par la Cour d'appel de Rennes à la suite de la chute d'une hauteur de six mètres, d'un employé municipal, se trouvant sur une échelle pour réaliser la pose d'un portique pour la foire-exposition de la ville. Cette chute avait entraîné une incapacité totale de travail de plusieurs mois.

La cour relève, s'agissant de la responsabilité de M. X., ingénieur en chef :

- que la chute avait été causée par l'absence de stabilité d'une tour tenant à la traverse en cours de montage ;
- qu'un décret du 8 janvier 1965 prévoyait l'installation de dispositifs de sécurité spécifiques pour le personnel exposé à un risque de chute dans le vide ;
- que le montage du portique s'était fait dans la précipitation ;
- qu'en méconnaissance des dispositions réglementaires qui s'imposaient pour de tels travaux en application du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail dans la fonction publique territoriale, le prévenu n'avait prévu ni l'utilisation d'une nacelle, ni

- l'installation d'échafaudages ou même d'une plate-forme, dispositifs de protection de nature à empêcher tout risque de chute ;
- et que l'accident résultait de ce que l'employé était monté, sans aucune protection sur une échelle d'une hauteur de six mètres pour fixer une barre d'une longueur de plus de 10 mètres ;
  - que M. X. était responsable de la coordination et de l'installation de la foire-exposition et disposait dans, ce cadre, de la compétence, de pouvoir et des moyens nécessaires à sa mission.

Elle en déduit que :

- M. X. avait contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage et n'avait pas pris les mesures permettant de l'éviter ;
- et avait violé d'une façon manifestement délibérée une obligation de sécurité prévue par la loi ou le règlement

S'agissant de la responsabilité de M. Y., agent de maîtrise, en charge des ateliers de menuiserie (où travaillait la victime), de maçonnerie, de serrurerie, de couverture, de peinture et le magasin, la cour relève :

- qu'en cette qualité, il avait un pouvoir de direction ;
- qu'il est passé, le jour des faits, à plusieurs reprises sur le chantier et qu'il a refusé les échafaudages demandés par les agents sans en référer à son supérieur hiérarchique, M. X. ; qu'il avait également refusé de découper des planches pour faire un plancher et stabiliser la tour ;
- qu'il avait donc en pleine connaissance de cause, refuser de fournir à l'équipe travaillant sur le chantier les dispositifs de protection ;
- qu'il avait un pouvoir de direction autonome, notamment pour la fourniture du matériel.

Elle en déduit que :

- qu'il a contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage et n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter ;
- qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de la nature de ses fonctions, de ses compétences

- ainsi que des pouvoirs et des moyens dont il disposait ;
- qu'il a ainsi commis une faute caractérisée exposant autrui à un risque d'une particulière gravité.

Ainsi :

- M. X. à qui incombait la responsabilité de faire respecter l'obligation particulière de sécurité est condamné pour la violation délibérée de cette règle ;
- M. Y. à qui cette responsabilité n'incombait pas directement, est néanmoins responsable du dommage car il n'a pas pris les mesures permettant d'éviter le dommage (et a même pris une décision de nature à créer la situation).

Si, dans cette affaire, seuls des fonctionnaires ont été poursuivis et condamnés, la mise en cause d'élus pour des infractions aux règles d'hygiène et sécurité du travail sont tout à fait possibles.

Il faut donc rappeler :

- que les règles d'hygiène et de sécurité figurant au code du travail (et donc de tous les textes auxquels il renvoie) sont applicables aux collectivités territoriales ;
- que Le non-respect de ces règles (contrairement aux entreprises privées) n'est pas sanctionné pénalement en tant que tel ;
- mais si ce non-respect a contribué à créer une situation ayant permis la réalisation d'un dommage pour une personne, la personne chargée de veiller à leur application sera condamnée pour violation de la règle particulière de sécurité si elle n'a pas utilisé l'ensemble de ses moyens et autorité pour les faire respecter ;
- c'est l'autorité territoriale (maire ou président de l'E.P.C.I.) qui a la charge du respect de ces règles ;
- il doit désigner des agents spécifiquement chargés de veiller au respect de leur mise en oeuvre (et l'absence de désignation est elle-même un manquement à une obligation de sécurité) ;
- il peut déléguer la tâche de s'assurer du respect de cette réglementation (la délégation appréciée par le juge pénal le sera selon les critères de la "délégation pénale" et non ceux du droit public : le délégataire avait-il les moyens et l'autorité nécessaires pour assurer sa mission ?) ;
- une telle délégation ne paraît pas de nature à exclure totalement le risque de mise en cause du maire ou du président de l'EPCI car le délégataire peut être condamné pour

manquement délibéré à une obligation de sécurité alors que le délégué pourra être condamné pour faute caractérisée constituée par un manquement à la prudence ou à la diligence que la situation imposait à toute personne raisonnable alors que ce manquement était porteur d'un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer...

Sur ce terrain il faut donc conseiller aux responsables locaux :

- de bien veiller à désigner les personnes chargées de veiller à la mise en oeuvre des règles d'hygiène et de sécurité ;
- de s'assurer, périodiquement, que les personnes à qui cette tâche a été confiée s'en acquittent avec conscience (et notamment qu'ils veillent à une bonne information et formation des agents sur ces questions) ;
  
- de s'assurer qu'ils ont bien les moyens de la mission qui leur est ainsi confiée ;  
car en cas d'accident, il pourrait leur être reproché de ne pas s'être inquiété de la question ce qui pourrait, cumulé à d'autres négligences, aboutir à l'existence d'une faute caractérisée.

## **CONCLUSION**

On peut donc estimer que le bilan de la loi est plutôt positif, même si toute possibilité de condamnation n'est pas exclue, car il semble bien que le juge apprécie la gravité de la faute par rapport à la situation particulière de l'élu local.