



ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

maires

Question orale n° 328

Texte de la question

M. Gilbert Meyer appelle l'attention de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, sur les dispositions du code pénal qui concernent les fautes dites involontaires, commises par imprudence ou par négligence, dans l'exercice de fonctions électorales. En 1996, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté certaines modifications à ces dispositions, faisant ainsi obligation aux juges d'apprécier les fautes commises « in concreto ». En vertu de ces modifications, un élu ne peut théoriquement 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 des compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. Plusieurs jugements récents montrent cependant que, même dans les conditions ci-dessus rappelées, les élus involontairement impliqués dans des sinistres ne sont pas à l'abri d'une condamnation au pénal. En particulier, la décision rendue par le tribunal de Toulouse - et confirmée par la cour d'appel -, dans l'affaire des « Thermes de Barbotan » va rendre particulièrement difficile l'exercice de la démocratie locale, puisqu'elle exige des élus locaux qu'ils utilisent l'arme de la démission aux fins d'obtenir la fermeture d'un établissement qui posait problème. Il s'agit là d'un argument qui ne relève plus du droit mais de la spéculation. Cet exemple montre également que les modifications apportées par la loi de 1996 restent très insuffisantes pour que les maires puissent exercer leur mandat dans la sérénité. Aussi lui demande-t-il quelles mesures elle compte prendre pour compléter le code pénal dans le sens souhaité.

Texte de la réponse

M. le président. M. Gilbert Meyer a présenté une question, n° 328, ainsi rédigée:

«M. Gilbert Meyer appelle l'attention de Mme la garde des sceaux, ministre de la justice, sur les dispositions du code pénal qui concernent les fautes dites involontaires, commises par imprudence ou par négligence, dans l'exercice de fonctions électorales. En 1996, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté certaines modifications à ces dispositions, faisant ainsi obligation aux juges d'apprécier les fautes commises in concreto. En vertu de ces modifications, un élu ne peut théoriquement 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 des compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. Plusieurs jugements récents montrent cependant que, même dans les conditions ci-dessus rappelées, les élus involontairement impliqués dans des sinistres ne sont pas à l'abri d'une condamnation au pénal. En particulier, la décision rendue par le tribunal de Toulouse - et confirmée par la cour d'appel - dans l'affaire des « Thermes de Barbotan » va rendre particulièrement difficile l'exercice de la démocratie locale, puisqu'elle exige des élus locaux qu'ils utilisent l'arme de la démission aux fins d'obtenir la fermeture d'un établissement qui posait problème. Il s'agit là d'un argument qui ne relève plus du droit mais de la spéculation. Cet exemple montre également que les modifications apportées par la loi de 1996 restent très insuffisantes pour que les maires puissent exercer leur mandat dans la sérénité. Aussi lui demande-t-il quelles mesures elle compte prendre pour compléter le code pénal dans le sens souhaité.»

La parole est à M. Gilbert Meyer, pour exposer sa question.

M. Gilbert Meyer. Madame le garde des sceaux, les modifications apportées au code pénal en 1996 portaient spécialement sur les faits involontaires commis dans l'exercice d'un mandat et ayant entraîné un sinistre.

Depuis, les juges doivent apprécier les éventuelles fautes imputables aux élus locaux.

Un élu peut donc être condamné en raison de faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions.

L'instruction doit pourtant faire apparaître formellement que l'élu n'a pas accompli les diligences normales qui relevaient de son ressort. La difficulté réside dans l'interprétation de cette définition par le juge.

La décision rendue par le tribunal de Toulouse, dans l'affaire des Thermes de Barbotan, constitue un exemple.

Le maire de Cazaubon a, en effet, été condamné à dix mois de prison avec sursis et à 20 000 francs d'amende.

Le tribunal a souligné que le maire avait la compétence et le pouvoir de fermer l'établissement. Il a cependant reconnu que le premier magistrat de la commune n'était pas tellement libre, face à la chaîne thermale, premier employeur et premier contribuable de la commune. Pourtant, le tribunal a conclu à sa responsabilité, en spécifiant qu'il aurait dû démissionner ou, au moins, utiliser cette menace afin de faire pression sur l'exploitant et obtenir la fermeture de l'établissement incriminé.

Ce motif est surréaliste et je suis sûr que vous partagez ce sentiment. Il relève, en effet, de la spéculation et non de l'application stricte du droit. Un chantage sur une démission deviendrait-il, pour la justice, un argument de médiation ? Un juge menace-t-il de démissionner s'il n'est pas saisi d'un cas par le procureur ?

Ce jugement, confirmé en appel, va rendre particulièrement difficile l'exercice de la démocratie locale. Il montre également que les modifications apportées par la loi de 1996 restent très insuffisantes. Elles doivent par conséquent être complétées.

Je vous demande donc, madame le garde des sceaux, quelles mesures vous comptez prendre à ce sujet pour que les élus puissent travailler dans une meilleure sérénité et exercer leurs compétences et leur mission avec davantage de garanties.

Dès à présent, je vous remercie de votre réponse.

M. le président. La parole est à Mme le garde des sceaux, ministre de la justice.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le député, votre importante question intéresse beaucoup d'élus locaux.

S'agissant de la responsabilité pénale des décideurs publics pour des faits d'imprudence, il convient d'abord d'avoir à l'esprit que le législateur s'est efforcé de concilier deux exigences contradictoires, comme cela est souvent le cas.

D'abord, il ne faut pas qu'une pénalisation excessive de la vie publique ait pour conséquence de paralyser toute prise de décision par crainte d'une sanction pénale: la spécificité de la situation des décideurs publics doit donc être prise en compte.

L'autre souci est qu'il convient de respecter le principe d'égalité devant la loi, notamment devant la loi pénale, ce qui interdit d'instituer une irresponsabilité pénale des décideurs publics en matière de délits involontaires, laquelle non seulement serait contraire à la Constitution, mais serait également très mal comprise, à juste titre, des justiciables.

Vous comprendrez qu'en tant que garde des sceaux, je ne puisse donner mon appréciation sur l'affaire particulière que vous avez évoquée, puisqu'il s'agit d'une procédure qui est toujours en cours. Elle est, en effet, l'objet d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Permettez-moi simplement d'observer que les motivations de l'arrêt de la cour d'appel dont vous avez fait état n'ont ni pour objet ni pour effet de contraindre un maire à la démission aux fins d'obtenir la fermeture d'un établissement posant problème. Je souhaite toutefois formuler des observations de portée générale.

En premier lieu, j'observe, comme vous venez de le faire, que le législateur s'est très récemment penché sur cette question en adoptant la loi du 13 mai 1996 qui clarifie la notion de faute pénale d'imprudence, en exigeant de la part des juridictions répressives que cette faute soit appréciée in concreto en tenant compte des circonstances de l'espèce. Cette exigence est désormais rappelée dans l'article 121-3 du nouveau code pénal. Ces dispositions ont été reprises, de façon plus précise - en faisant notamment référence à la difficulté des missions confiées par la loi aux décideurs publics - dans le code général des collectivités territoriales s'agissant des élus locaux et dans le statut général de la fonction publique. Il appartiendra donc à la Cour de cassation, dans l'affaire à laquelle vous avez fait référence, d'apprécier si ces nouvelles dispositions ont été ou non respectées.

Je rappelle en outre que celles-ci résultent de la réflexion conduite par un groupe de travail de l'Association des maires de France créé à l'initiative du président Delevoye, et des travaux d'une commission d'étude au Conseil

d'Etat, animée par M. Jacques Fournier à la demande du Premier ministre alors en fonction, M. Edouard Balladur.

En second lieu, j'observe que la situation des décideurs publics des collectivités locales et des établissements publics me paraît sensiblement modifiée depuis l'institution de la responsabilité pénale des personnes morales, notamment des personnes morales de droit public dans les limites posées par l'article 121-2 du nouveau code pénal.

Une étude réalisée par le ministère de la justice au début de cette année, portant sur les cent premières condamnations prononcées contre des personnes morales, et qui a fait l'objet d'une circulaire en date du 26 janvier dernier, est assez éclairante. Elle montre en effet que la responsabilité pénale des personnes morales a eu pour conséquence, dans plus de 62 % des cas, d'éviter une condamnation des personnes physiques. S'agissant des personnes morales de droit public - six condamnations au total, concernant trois communes, un syndicat de communes et deux établissements publics - dans tous les cas étudiés, aucune personne physique n'a été condamnée.

Il en a été notamment ainsi dans quatre affaires concernant des communes poursuivies pour des faits d'homicide involontaire ou des faits de pollution. Dans ces différentes procédures, les maires des communes concernées soit n'ont pas été poursuivis, soit ont été poursuivis mais ont été relaxés.

Il conviendra évidemment de continuer d'étudier avec attention l'évolution de la jurisprudence appliquant aussi bien la loi du 13 mai 1996 que les dispositions du nouveau code pénal prévoyant la responsabilité pénale des personnes morales, dispositions qui n'étaient pas applicables - je le précise - à l'époque des faits que vous avez rappelés, monsieur le député.

En tout état de cause et compte tenu des orientations actuelles de la jurisprudence, il ne me semble pas aujourd'hui justifié de procéder à de nouvelles modifications de notre droit pénal sur cette question.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Madame la ministre, vous l'aurez compris, je n'ai pas voulu vous mettre en situation délicate puisque vous n'êtes pour rien dans la loi de 1996.

Je ne vous ai pas demandé de prendre position, puisque, cette affaire étant encore devant la Cour de cassation, il n'appartient pas au garde des sceaux d'émettre un avis avant sa conclusion.

Néanmoins, vous l'avez dit, il s'agissait de concilier deux exigences contradictoires. Nous devons en tirer les enseignements. Certes la jurisprudence peut faire évoluer la législation, mais la justice doit appliquer la loi de la République; or c'est nous qui la faisons, sur proposition du Gouvernement, ou de notre propre initiative.

Je crois qu'il y a lieu de s'inspirer de certains cas, non pour provoquer une révolution, mais par une évolution plus sereine, pour permettre aux élus d'assumer leur mission et leur rôle sans que plane toujours sur eux ce risque exceptionnel.

Vous disiez que très rarement les élus avaient été condamnés en tant que personnes physiques: mais ils furent poursuivis. Or être poursuivi c'est déjà une condamnation puisqu'on est appelé à apporter les arguments justifiant précisément l'intervention de l'élu ou de la personne ayant en charge telle ou telle mission.

Je suis persuadé que vous avez très bien perçu la question de fond. Nous ne pouvons pas maintenir une situation qui laisse planer un doute sur la capacité d'intervention des élus, surtout avec l'emploi de la menace de démission - je pense qu'il s'agissait en l'occurrence d'une maladresse de la part de la personne qui s'était permis d'avancer un tel motif.

Nous avons mission de faire évoluer la législation pour que les élus puissent exercer sereinement le mandat qui leur a été confié.

Données clés

Auteur : [M. Gilbert Meyer](#)

Circonscription : Haut-Rhin (1^{re} circonscription) - Rassemblement pour la République

Type de question : Question orale

Numéro de la question : 328

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : justice

Ministère attributaire : justice

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 6 mai 1998, page 3449

Réponse publiée le : 13 mai 1998, page 3619

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 6 mai 1998