



## **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.*

# SÉNAT

SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES

Division des Etudes  
de législation comparée

Le 6 Décembre 1999

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

### Sommaire

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE .....</b>	1
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	5
Angleterre et Pays de Galles .....	9
Danemark .....	13
Espagne .....	17
Portugal .....	19
<b>LISTE DES TEXTES ANALYSES .....</b>	21

# 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*

#### **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 rapport sociaux.

#### **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'un 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 (1), elles sont sanctionnées par une amende (2) 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.

### **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.

(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).



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

#### 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 (3).

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.

##### 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,

» (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. »

(3) 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.

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.

*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.

## **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 (4), 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.

### **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*

(4) 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.

*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*

#### **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 »

#### **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.

#### **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) (5) 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 (6) 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.

Bien que la loi sur les organes des communes ne prévoie pas d'autres sanctions que l'amende, le ministre rappelle que l'élu 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,

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

(6) 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.



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*

#### **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.

#### **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.

#### **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 (7), 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.

(7) 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

#### 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 ».

#### 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.

### 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)

SENAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06  
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26  
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40  
Internet : <http://www.senat.fr/europe>

ISSN 1263-1760

Prix : 15 F  
2,29 €