

Maxime DANDOIS

Mémoire :

La responsabilité pénale des élus en matière d'infractions non intentionnelles :

autour de la loi du 10 juillet 2000

Année 2000-2001
D.E.A.de SCIENCE POLITIQUE

« La victoire de la loi sur la jurisprudence dépend (...) d'abord de la volonté du législateur ; en outre, elle n'a de promptitude que si elle est une réponse immédiate à une jurisprudence récente ; enfin, elle n'est effective que si elle est soutenue par l'opinion qui, dans une société démocratique est le maître souverain de la vie politique, et donc du droit. »

Philippe Malaurie, *La jurisprudence combattue par la loi*,
Mélanges Savatier, 1965.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....Page 3

I- Aux origines de la loi du 10 juillet 2000.....Page 17

A- Etude du contexte social originel.....Page 17

B- Etude du contexte législatif originel.....Page 33

**II- La loi du 10 juillet 2000 : une loi partagée par des influences
partisanes.....Page 46**

A- Les intérêts en jeu.....Page 46

B- Le vote d'une loi équilibrée.....Page 61

III- Les conséquences de la nouvelle législation : vers une responsabilité moindre des décideurs publics ?.....Page 76

A- Une doctrine partagée sur les conséquences de la loi.....Page 76

B- Une jurisprudence a priori favorable aux élus locaux.....Page 88

CONCLUSION.....Page 100

BIBLIOGRAPHIE.....Page 107

ANNEXES

INTRODUCTION

La responsabilité pénale des élus constitue depuis une décennie l'un des thèmes les plus polémiques dans notre société. Plus un parti politique, plus une assemblée parlementaire, plus un seul niveau des collectivités territoriales, quelles que soient les tendances politiques, n'échappe aux inculpations, mises en examen et condamnations. A la décennie des « affaires » (au sens économique du terme) des années 1980 a succédé la décennie d'une moralisation de la vie publique, dans laquelle les juridictions judiciaires, aidées par le législateur, ont développé leurs prérogatives. Nous sommes ainsi entrés dans un « temps des responsables »¹.

La signification littérale du terme « responsabilité » est : la capacité à répondre de ses actes. Ces derniers sont indifférents : le mot n'en dit rien, qu'ils soient des crimes ou des exploits. En cela, la responsabilité se distingue de la culpabilité. Cette dernière nécessite un acte fautif, réprimé par la loi pénale. Elle ne peut être envisagée également que sous l'expression d'un rapport, plus ou moins direct, entre l'acte fautif et le dommage. Par contre, la responsabilité excède la relation simple de causalité, puisqu'elle inclut l'idée même d'un discours. Je suis responsable signifie littéralement je peux répondre, c'est moi qui suis la cause, si on me pose la question. Cette réponse dit un contenu à priori encore neutre : je suis le commencement d'une série causale ; ou encore, si l'on remonte un événement des effets aux causes, je peux répondre que c'est en moi que s'arrête le périple. Aujourd'hui, responsabilité et culpabilité ont tendance à se rejoindre sous la coupe du juge pénal. En effet, de plus en plus, la forme de responsabilité recherchée est celle qui mène au droit pénal, au détriment d'autres formes de responsabilité. C'est comme si la notion de responsabilité ne pouvait être liée qu'à celle de faute.

Portée au plus haut, la responsabilité définit en même temps un territoire de pouvoir. Un responsable est toujours responsable de quelque chose ou de quelqu'un.

Le concept crucial qui a fait passer ce mot usuel au statut de référence ou de nouveau repère est la notion même de devoir. Si je suis responsable de, je dois faire ceci et ne pas faire cela ;

¹ C'est le titre d'un ouvrage paru en 1993, écrit par Alain ETCHEGOYEN : *Le temps des responsables*, Editions Julliard.

mais je dois agir ; plus encore, je ne dois pas être négligent. Le devoir s'impose à ma conscience, afin de m'éviter de commettre une faute.

Paradoxalement, la recherche accrue des responsables s'accompagne d'une volonté de se décharger soi-même sur autrui. Alors que les autres seraient responsables de tous les maux, je ne serai responsable de rien. Cette tentative de limiter sa propre responsabilité dans la vie de la société est particulièrement dangereuse, car elle n'amène que des victimes sur le devant de la scène. Les responsables ne se trouveraient alors que dans les hautes sphères du pouvoir. Alain Etchegoyen, dans son ouvrage *Le temps des responsables*, montre que la notion de responsabilité est intimement liée à celle de pouvoir : « *le responsable est en haut, il dirige, il commande* »². L' élu, au même titre que le chef d'entreprise, est dans cette situation. C'est ainsi qu'il est possible de constater un accroissement de la pénalisation au cours des deux dernières décennies, en particulier pour des fautes d'imprudence ou de négligence. Les quelques chiffres disponibles³ marquent cette évolution, et ce, même si elle reste numériquement très marginale par rapport à l'effectif des décideurs publics concernés.

La multiplication des mises en cause des élus amène à un sentiment d'insécurité croissant. Dès lors, la conséquence de ce sentiment peut être, chez les plus courageux, une prise de risque permanente et, chez les plus prudents, un refus croissant des responsabilités liées à certaines activités. Dans tous les cas, cette situation ne peut perdurer sans risques majeurs pour le bon fonctionnement de la démocratie. Il s'agit donc d'un problème plus profond, ancré dans notre conception même de la démocratie.

En effet, derrière ces difficultés, le véritable enjeu est de définir le lien que nous voulons nouer avec nos représentants. L'idée d'une responsabilité accrue des élus va de pair avec la perte de souveraineté du peuple⁴. Or, de tous les élus, le maire est sans doute le plus exposé. Son champ de compétences étendu, les sollicitations qu'il reçoit de sa population l'entraînent vers des terrains où les certitudes sont de plus en plus friables et le taux d'échec élevé : action économique, lutte contre les fléaux sociaux, insertion, prévention... Le temps n'est plus où le premier magistrat de sa ville incarnait et prolongeait naturellement le pouvoir de l'Etat. Les qualités de gestionnaire, de bâtisseur d'équipements ne suffisent plus. Il faut encore faire

² Alain ETCHEGOYEN, *Le temps des responsables*, p.58.

³ Voir pour cela l'annexe n°1, traduisant le nombre croissant d'élus mis en cause dans des affaires pénales.

⁴ Pierre ROSANVALLON, dans son ouvrage *La démocratie inachevée*, paru en 2000, illustre parfaitement cette idée. Retraçant l'histoire de la souveraineté du peuple en France depuis la Révolution de 1789, l'auteur explique que nous sommes entrés dans une ère nouvelle, où la démocratie représentative apparaît comme une « *démocratie négative* »,

preuve d'imagination, d'anticipation et de médiation. Premier pouvoir de proximité, le maire est devenu le premier responsable, celui vers qui la société se tourne d'abord quand elle cherche un auteur. Ce phénomène, lié aux pouvoirs de plus en plus importants qui lui sont conférés, mène à une forme de crise de la démocratie locale. La définition de la police municipale⁵ suffit à elle seule à marquer l'étendue de ses attributions en matière de paix civile, de protection des populations, d'environnement et de santé. Il n'est pas de domaine où ces notions générales n'habilitent le maire à intervenir. S'il ne le faisait pas, sa négligence pourrait être mise en cause et sa responsabilité recherchée, devant la juridiction administrative, ce qui est classique, mais aussi devant la juridiction pénale, ce qui est nouveau. C'est justement cette nouveauté qui va être au cœur de notre propos.

Histoire de la responsabilité pénale des élus locaux

L'histoire de la responsabilité des élus locaux est marquée par un va-et-vient entre une plus grande protection des élus et une plus grande liberté des poursuites. Elle suit en fait l'évolution du contexte politique et des mentalités. De plus, pendant longtemps, la responsabilité des élus ne pouvait être dissociée de celle des autres agents publics. En effet, ceux-ci n'avaient à l'époque d'autres pouvoirs qu'administratifs.

Le principe traditionnel était alors la protection des agents publics contre le juge de droit commun dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'était dans ces conditions pas question de responsabilité des agents. Dans cette optique, la préoccupation majeure était la lutte contre un interventionnisme judiciaire trop important. L'impossibilité pour le juge de mettre en cause la responsabilité des administrateurs pour raison de leurs fonctions était ainsi fixée de manière très ferme par la loi des 16 et 24 août 1790 dans son article 13⁶. Cette séparation stricte des ordres judiciaire et administratif s'est maintenue à travers les défenses itératives faites aux tribunaux par le décret du 16 fructidor an III « *de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit* ».

c'est-à-dire un pis-aller. Dans ce cadre, la recherche accrue d'une responsabilité des représentants élus serait une conséquence de cette vision, au même titre que la crise du politique par exemple.

⁵ L'article 2212-2 du Code général des collectivités territoriales définit la police municipale comme « *le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ».

⁶ L'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 est ainsi rédigé : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, 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 leurs fonctions* ».

Par la suite, la Constitution du 22 primaire an VIII a permis la poursuite devant les tribunaux ordinaires des agents du Gouvernement autres que les ministres pour des faits relatifs à leurs fonctions, sous réserve toutefois de l'autorisation du Conseil d'Etat. Ce régime dit de « garantie des fonctionnaires » a été très critiqué en raison des risques d'abus : on craint alors que le gouvernement n'utilise ce moyen pour « couvrir » les agents à raison de faits sans lien avec leurs fonctions. En effet, le Conseil subordonnait son autorisation à la réalisation personnelle d'un fait répréhensible.

Les risques étant trop importants, ce système fut supprimé par un décret du 19 septembre 1870. A partir de cette date, alors que le principe était désormais celui de la liberté des poursuites contre les agents publics, le maire a vu sa responsabilité susceptible d'être mise en jeu devant les tribunaux répressifs. Le contexte historique y est pour beaucoup : le Second Empire s'est écroulé, la III^e République, bientôt en place, sera celle du développement des libertés publiques. C'est ainsi que le principe d'égalité des citoyens revêt une importance particulière. Or, il passe par une égalité devant la justice.

A cette époque, la Cour de cassation continua cependant à exiger une faute personnelle de l'agent pour le poursuivre, faute qui se distingue de la faute de service. Le commissaire du gouvernement Lafférière a pu clairement définir cette distinction dans de célèbres conclusions⁷ : « *Si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à l'erreur et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif. Si, au contraire, la personnalité de l'agent se révèle par des fautes de droit commun, par un dol, alors la faute est imputable au fonctionnaire, non à la fonction* ».

La notion de faute de service a évolué par un jugement du Tribunal des conflits du 14 janvier 1935, nommé arrêt Thépaz. Avant 1935, les fautes civile et pénale de l'agent public étaient la même : une faute caractérisée, proche du dol. La conséquence était que dès lors que la responsabilité de l'agent était retenue sur le plan pénal, il engageait sa responsabilité civile. L'arrêt Thépaz revient sur cette solution en distinguant nettement la responsabilité pénale de la responsabilité civile. En l'espèce, un agent a été condamné à une amende pour avoir provoqué un accident de la circulation, mais c'est à l'Etat qu'il appartenait ensuite de dédommager les victimes. Le Tribunal des conflits estima que « *la circonstance que ce fait a*

été poursuivi devant la juridiction correctionnelle [...] ne saurait en ce qui concerne les réparations pécuniaires, eu égard aux conditions dans lesquelles il a été commis, justifier la compétence de l'autorité judiciaire, saisie d'une poursuite civile exercée accessoirement à l'action publique ». Dans ces conditions, l'agent coupable d'une infraction pouvant être analysée du point de vue indemnitaire comme une faute de service engageait certes sa responsabilité au plan pénal, mais pouvait faire endosser par la personne publique les conséquences civiles du préjudice subi par la victime. Cette jurisprudence est toujours d'actualité.

Histoire de la responsabilité pénale des communes

Alors que le maire, personne physique, a pu voir sa responsabilité mise en jeu dès 1870, il a fallu attendre l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal pour que le législateur autorise les poursuites à l'encontre de la commune, personne morale, sur le fondement de sa responsabilité pénale. Cette responsabilité avait déjà été admise dans l'ancien droit, aux termes de l'ordonnance criminelle de 1670 qui prévoyait un système de procédure et de peines applicables aux personnes morales.

Plus tard, le principe de la personnalité des peines et le silence du Code d'instruction criminelle de 1808 et du Code pénal de 1810 avaient amené certains auteurs à penser que le principe était devenu celui de l'irresponsabilité pénale des personnes morales. Cette même doctrine faisait valoir, en outre, qu'une personne morale ne pouvait être intimidée par la menace d'une peine. La jurisprudence elle-même, en vertu du principe de personnalité des peines, se refusait à assimiler la personne morale dépourvue d'intelligence et de volonté à la personne physique.

Le législateur de 1994 a finalement admis la responsabilité pénale des personnes morales. L'article 121-2 du Code pénal prévoit en effet que « *les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement* ». Jusqu'alors, le maire était seul personnellement responsable de ses agissements ; et déjà de nombreuses interrogations et de grandes inquiétudes se posaient à la doctrine et aux élus eux-mêmes.

⁷ Conclusions à propos du jugement du Tribunal des conflits du 5 mai 1877, Laumonière-Carriol.

La création de la responsabilité pénale des personnes morales se justifie par l'importance de ces dernières quant à leur nombre, par la difficulté à établir la responsabilité des administrateurs qui, par ailleurs, sont souvent insolvables, ainsi que par la nécessaire distinction des personnalités de la personne morale et de ses représentants du fait d'intérêts parfois divergents. Pourtant, cette nouveauté a fait l'objet de sévères critiques.

Il a été reproché notamment qu'il ne soit fait aucune distinction entre personnes morales de droit privé et personnes morales de droit public⁸. Cette égalité de régime a par exemple conduit J.-C. Bonichot, maître des requêtes au Conseil d'Etat, à dire que cette innovation datée du 1 mars 1994 s'est faite « *en quelque sorte par accident, sans réflexion préalable, dans le cours de la discussion législative, au motif, qui aurait sans doute mérité discussion, que toutes les personnes morales doivent être placées sur un pied d'égalité* ».

Analyse comparée

Il semblerait, en définitive, que la responsabilité pénale du maire et de la commune soient surtout invoquées en termes de difficultés et de craintes. Qu'en est-il dans les pays étrangers ? Dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels⁹, les sénateurs ont souhaité avoir des éléments de comparaison avec d'autres pays européens (Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Danemark, Espagne et Portugal) sur la question du régime de responsabilité pénale des élus locaux pour des faits non intentionnels. En France, c'est sur ce point, qui est d'ailleurs au centre de notre exposé, que les maires ressentent le plus d'inquiétudes. Il traduit effectivement cette dérive vers le besoin jamais inassouvi de responsables. Ce qui est le plus lourdement contesté en la matière, ce n'est pas tant l'importance du nombre des poursuites qui constitue un problème d'ordre social et d'opportunité, mais essentiellement les solutions rendues par les tribunaux répressifs. Ces derniers condamnent les élus de façon quasi systématique chaque fois qu'un dommage est le résultat d'une imprudence ou d'une négligence réalisée dans le cadre des activités dont la surveillance et la réglementation sont placées sous la surveillance du maire.

⁸ Il convient de nuancer ces propos, car l'alinéa 2 de l'article 121-2 prévoit que « *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* ». Ceci exclut notamment toutes les activités de police administrative, dont on sait qu'elles sont les premières à engager la responsabilité des maires sur le fondement des délits non intentionnels.

⁹ Proposition de loi présentée par M. Pierre Fauchon au mois d'octobre 1999.

L'analyse de la situation dans quelques pays européens permet de mettre en évidence que :

? 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 territoriales 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. Leur responsabilité peut être 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 de 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 1998¹⁰, 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 Allemagne, ce sont les atteintes à l'environnement qui semblent constituer le motif le plus fréquent de mise en examen des élus locaux. Par exemple, 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.

¹⁰ 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

Toutefois, de manière générale, 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, et ce, même si la contestation des victimes et de leurs avocats se fait de plus en plus fortement ressentir.

? Au **Danemark**, la loi exclut que la responsabilité pénale 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 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 ».

? En **Angleterre** et au **Pays de Galles**, la tradition d'immunité des élus locaux a été confortée par la loi.

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^e siècle par la loi sur la santé publique¹¹, 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

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 le gouvernement* ».

¹¹ L'article 265 de la loi de 1875 sur la santé publique énonce : « *Aucun acte d'une collectivité locale, aucun contrat souscrit par elle (...), aucun acte 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 (...)* ».

rapporlaient 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.

Une spécificité française

La situation en France est quelque peu différente. Les poursuites et, à un degré moindre, les condamnations à l'égard des élus locaux se sont multipliées ces dernières années. Comment expliquer cette certaine singularité française ? Bien plus que les autres sociétés, la société française s'est construite autour de l'Etat. Et bien plus que les autres sociétés, elle s'est trouvée désemparée devant l'affaiblissement de l'Etat. Plus qu'ailleurs, la crise des institutions et des croyances qui avaient depuis si longtemps façonné un ordre social et culturel significatif a amplifié la conscience du rôle que devait jouer la justice.

Depuis le début des années 1990, les inondations de Vaison-la-Romaine, l'incendie des thermes de Barbotan, l'effondrement de la tribune du stade de Furiani, l'affaire du Drac, l'affaire du sang contaminé, autant de catastrophes connues parmi bien d'autres qui le sont moins, ont conduit à mettre en cause la responsabilité pénale des agents de l'Etat¹², des élus et fonctionnaires territoriaux ainsi que de membres de gouvernement. Les craintes suscitées par le nombre sans cesse croissant des procédures engagées à l'encontre des maires et de leurs collectivités concernent essentiellement l'insécurité juridique dans laquelle les élus ont à accomplir leur mission. C'est d'ailleurs les nombreuses mises en cause de leur responsabilité pénale sur le fondement d'infractions d'imprudence et de négligence qui ont suscité le plus d'inquiétudes chez les maires.

L'insécurité juridique des maires est d'autant plus grande que le contexte de la gestion communale est complexe. Il ressort d'une étude menée par le Conseil d'Etat sur la sécurité juridique dans le cadre de son rapport public pour 1991 que le nombre de lois applicables s'élevait à 7500. Cette même étude estimait à 82000 le nombre de circulaires émises chaque année par les autorités centrales et à 21000 le nombre de règlements émis par les institutions européennes. Cette inflation normative traduit une très grande instabilité des règles, ce qui

¹² Pour le ministère de l'Intérieur, du 1 janvier 1992 au 31 juillet 1999, 65 procédures ont concerné 27 préfets, 10 sous-préfets, 21 membres du cadre national des préfetures et 7 des administrations centrales. Ils ont pris la forme de 35 mises en examen, 30 citations directes émanant des parties civiles. Sur les 48 procédures terminées, il y a eu 10 décisions de désistement, d'irrecevabilité ou de nullité, 16 non-lieux, 20 relaxes et 2 condamnations.

rend encore plus aléatoire leur connaissance. Chargés de l'exécution des lois et des règlements, les maires se trouvent particulièrement exposés à cette insécurité juridique.

De plus, ce qui contribue à rendre la mission des maires très difficile, c'est la complexité des réglementations auxquelles il est reproché bien souvent d'être trop générales et imprécises et surtout d'être d'une grande technicité.

A ces contraintes normatives s'ajoutent des obligations de plus en plus lourdes et des moyens trop souvent insuffisants. Les lois de décentralisation de 1982 ont confié aux collectivités locales de nouvelles compétences, leur conférant par là-même des responsabilités éminentes dans la prise en charge des besoins de leurs administrés. Les missions qui peuvent entraîner une telle responsabilité sont très nombreuses : elles peuvent concerner tant l'administration des biens de la personne publique, que des compétences de police générale ou de l'activité des services publics. Des lois récentes ont par ailleurs renforcé les obligations des collectivités locales, notamment en matière d'environnement. A ce propos, il faut souligner la place croissante occupée par le maire, qui devient un véritable représentant de l'Etat au niveau local. Ce phénomène va de pair avec la restriction des compétences du préfet.

Ces deux éléments réunis - l'inflation législative et réglementaire et le développement des compétences des collectivités locales - ont posé de sérieux problèmes, particulièrement dans les communes plus petites. Alors que les grandes villes ont pu se doter des services conséquents composés de personnels ayant les compétences techniques adéquates, les communes rurales se sont retrouvées pour le moins démunies.

A la multiplication et à la complexité des normes en vigueur est venu s'ajouter un autre élément, caractéristique de notre démocratie moderne : la « montée en puissance de la victime ». La figure classique de cette dernière, ignorante du déroulement de la catastrophe collective et aveugle sur ses causes, soumise à la fatalité, est en crise¹³. La nouvelle victime ne se satisfait plus de la seule réparation matérielle, elle exige une nouvelle responsabilité qui ne peut plus être assimilée à une mutualisation des risques, une **nouvelle justice** qui écarte les recours civils et administratifs pour imposer une pénalisation de la vie publique et une nouvelle relation politique qui soumet les gouvernants au contrôle des gouvernés. Rien dans le droit ne permet de rendre compte de cette évolution : l'examen schématique de deux affaires, celle du Drac et celle du sang contaminé, devrait permettre d'en proposer une interprétation.

En décembre 1995, lors de la visite du torrent le Drac, les élèves d'une classe sont surpris par une montée rapide des eaux provoquée par le délestage d'un barrage de l'E.D.F.. Six d'entre eux et leur animatrice meurent noyés. Le juge d'instruction met en examen, pour « homicides involontaires et blessures involontaires », des membres de l'inspection de l'Education nationale, la directrice et l'institutrice de l'école, des agents de l'E.D.F., des élus municipaux, le maire, et les renvoie devant le tribunal correctionnel. Celui-ci condamne à des peines de prison avec sursis les agents de l'E.D.F. et l'institutrice, à une amende la ville de Grenoble et relaxe trois prévenus. La Cour d'appel élargit les sanctions à la directrice de l'école et renforce la sévérité des peines prononcées en première instance. Quelles constatations peut-on faire ? Bien qu'il résulte de la rencontre contingente d'une pluralité de décisions, cet accident dramatique n'a jamais été assimilé à un fait du sort. De plus, l'enquête ne s'est pas limitée au cercle le plus étroit des responsables ; et l'audience a été le lieu privilégié de la reconstitution détaillée du déroulement de l'accident. En fait, dans une très large mesure, la pratique judiciaire s'est ordonnée autour des exigences de la nouvelle victime.

A l'opposé, l'affaire du sang contaminé. Cette tragédie est le produit d'un triple retard : retard dans l'élimination des donneurs de sang à risques, retard dans l'emploi de sang inactivé par chauffage, retard dans le dépistage systématique du sida à chaque don du sang. Alors que la transmission du sida par la transfusion sanguine est connue, au moins de certains médecins, hauts fonctionnaires et conseillers ministériels, dès les années 1983-1984, l'affaire ne devient véritablement publique que le 25 avril 1991 par la publication d'un article d'Anne-Marie Casteret. En quelques semaines, la presse retrouve et fait connaître nombre de documents qui provoquent l'indignation et transforme le scandale en affaire d'Etat. Rien ne peut freiner les médias et l'opinion qui, devant l'ampleur du scandale médical, financier et administratif, réclament tout à la fois l'élargissement des poursuites et la requalification des fautes en « complicité d'empoisonnement ». L'accusation publique ne cesse de se déplacer vers le haut, pour viser le Premier ministre, le ministre des Affaires sociales et le secrétaire d'Etat à la Santé qui ne peuvent, juridiquement, être mis en cause ni devant la Haute Cour ni devant la justice ordinaire. Sous la pression, le Parlement fait alors la démonstration d'une certaine perte d'autorité : malgré sa fondamentale hostilité, il vote la réforme constitutionnelle qui crée une Cour de justice ayant compétence pour juger les membres du gouvernement pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

¹³ Laurence ENGEL, *La responsabilité en crise*, Hachette, Paris, 1995.

L'existence de la Cour de justice représente une étape décisive dans l'extension du contrôle exercé par la justice sur les gouvernants : la gestion quotidienne des affaires ministérielles se fait désormais sous le regard du juge pénal.

Si la pénalisation de la vie publique doit être rattachée à la nouvelle victime qui n'entend plus se contenter de la réparation matérielle, il n'en faut pas moins considérer un autre déplacement majeur : la responsabilité pénale remplace une responsabilité politique personnelle et une responsabilité civile personnelle, toutes deux en voie d'extinction, pour instaurer sous une forme détournée le contrôle des gouvernés sur les gouvernants. Avec la disparition sous la V^e République de la responsabilité politique et la généralisation, pour l'action de l'administration, de la faute de service favorisant le dédommagement des victimes mais aussi l'irresponsabilité et l'impunité des agents publics, la demande pénale se présente comme le moyen de combler, au moins partiellement, ce qui est considéré comme un déficit démocratique.

Il existe un paradoxe français : d'un côté, notre régime politique semble avoir, enfin, atteint le stade de la maturité démocratique, celui de la stabilité institutionnelle grâce au fait majoritaire ; de l'autre, l'acquisition de cet élément indispensable au bon fonctionnement d'un régime représentatif l'a été au détriment de la responsabilité politique. Dès lors, le régime politique de la V^e République, tel qu'il fonctionne, est immature en ce qu'il est dominé par la tendance à l'irresponsabilité politique. La défaite de la droite aux élections législatives de 1997, sans conséquence pour le Président de la République Jacques Chirac malgré un sérieux désaveu du peuple, ou encore la démission tardive de Roland Dumas de la présidence du Conseil Constitutionnel malgré sa mise en cause pénalement dans une affaire de recel d'abus de biens sociaux sont autant d'exemples de la dérive des politiques. Aujourd'hui, la promotion de la responsabilité pénale ne forme que l'envers de la crise de la responsabilité politique : c'est une réponse maladroite offerte à l'opinion publique qui soupçonne les gouvernants de bénéficier d'une sorte d'impunité.

La pénalisation de la vie publique n'est pas une réalité pathologique, mais elle n'existe en fait que d'être le seul mécanisme par lequel des victimes et l'opinion publique, face à l'impuissance des moyens traditionnels, de l'élection jusqu'à la représentation, peuvent écarter la conscience de l'inévitable, connaître la vérité, instaurer un pouvoir de contrôle sur ceux qui les administrent et les gouvernent et retrouver ainsi une citoyenneté. Pourtant, cette

pénalisation est particulièrement mal vécue par les élus locaux, pour qui la très grande vulnérabilité de leur tâche n'a cessé de s'alourdir ces dernières années.

Dans ce cadre, le vote de la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels illustre cette opposition vive entre nouvelles victimes et décideurs publics. Cette loi a tenté de concilier des intérêts très divergents pour parvenir à une réforme équilibrée. Elle procède de la volonté de mieux maîtriser les données relatives à la culpabilité pour faute. Même si elle ne concerne pas seulement les cas des décideurs publics, la loi du 10 juillet 2000 a été l'objet de débats violents entre les différents protagonistes, les élus cherchant à rejeter dans son principe la responsabilité non intentionnelle ou du moins à en redéfinir le domaine, afin de la rendre plus juste et moins omniprésente et les « victimes » cherchant à éviter toute déresponsabilisation des élus.

Devant la multiplication des mises en cause d'hommes politiques pour des faits non intentionnels, le législateur, composé principalement d'élus locaux, a cherché à réagir.

La nécessité de responsables, la volonté de moraliser la vie publique sont autant de facteurs à l'encontre desquels la loi du 10 juillet 2000 a voulu mettre un frein. Ainsi, cette moralisation est contrée par les élus eux-mêmes qui refusent de voir leur responsabilité engagée pour tous types d'actes. La loi du 10 juillet est un signe de ce refus.

Pourtant, cette moralisation est sans doute encore plus demandée aux représentants du peuple. Ils sont les premiers à devoir rendre des comptes. Le pouvoir leur confère une responsabilité supplémentaire.

La réponse des élus est un signe qu'ils ne veulent pas être traités comme devant avoir un surplus de responsabilités par rapport au citoyen lambda. Est-ce logique ? Faut-il traiter l' élu comme un citoyen ordinaire ou, au contraire, doit-il répondre davantage de ses actes et de ses omissions ? Dans ce cas, est-ce sur le plan pénal qu'il convient de se placer, ou ne vaut-il mieux pas chercher avant tout une responsabilité politique ?

C'est la question de l'image de l' élu : n'a-t-il pas des devoirs supplémentaires en tant que représentant du peuple ? En filigrane, c'est toute notre conception de la démocratie qui est en question. **Les décideurs publics sont-ils toujours les premiers responsables ? Ou ne devrait-il pas y avoir une prise de conscience collective de la part de la communauté sur le sens de la responsabilité ?**

L'interrogation sur la responsabilité pénale des élus est un bon moyen pour comprendre le fonctionnement de la démocratie moderne. La loi du 10 juillet 2000, ses tenants et ses aboutissants, sont un parfait exemple de l'évolution de la société contemporaine. A ce titre, il va être enrichissant de percevoir comment on en est venu à penser que les élus cherchaient à se « déresponsabiliser ». Pour ce faire, il convient, à mon avis, de suivre un plan chronologique, retraçant une partie de l'histoire de la responsabilité pénale des élus en matière de délits non intentionnels.

PREMIERE PARTIE

Aux origines de la loi du 10 juillet 2000

La pénalisation de la vie publique est un phénomène relativement récent. Elle touche particulièrement les élus locaux, qui, devant une mutation de leurs missions, sont confrontés de plus en plus souvent au « risque pénal ».

Pour comprendre au mieux comment est apparue sur le devant de la scène la question de la responsabilité pénale des élus en matière de délits non intentionnels, il m'est apparu indispensable d'opérer un bref retour dans le temps. Que ce soit d'un point de vue social ou d'un point de vue législatif, le tournant se situe au milieu des années 1970, lorsque la première condamnation d'un maire pour délit d'imprudence fut prononcée par la Cour de Cassation et lorsqu'une première loi fut votée sur cette question.

A. Etude du contexte social originel

En préambule, il faut noter que notre étude vise d'abord la situation des élus locaux, particulièrement touchés par le « risque pénal ». Pourtant, le problème de la responsabilité pénale se pose autant pour les élus nationaux, auxquels des dispositions particulières sont consacrées.

Ainsi le Président de la République, selon l'article 68 de la Constitution, « *n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, [...] il est jugé par la haute Cour de justice* ». Ainsi, politiquement irresponsable, il bénéficie en outre d'une immunité pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions

Pour les parlementaires, l'article 26 de la même constitution prévoit qu'ils ne peuvent être mis en cause pénalement pour leurs opinions et leurs votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. Si leur responsabilité pénale peut être engagée en dehors de leurs fonctions devant

les juridictions de droit commun, un régime d'autorisation préalable du bureau ou de l'assemblée à laquelle ils appartiennent les protège contre les poursuites ou les arrestations arbitraires.

En revanche, pour les élus locaux, il n'existe pas de disposition pénale qui leur soit spécifique. Ni l'ancien, ni le nouveau Code pénal ne les mentionnent expressément : ils les englobent dans des formules de portée beaucoup plus globale¹⁴.

Cela ne signifie pas que leur responsabilité pénale ne puisse pas être engagée, mais c'est en vertu des dispositions plus générales qui peuvent s'appliquer à eux comme à d'autres personnes. Les délits d'imprudence et de négligence s'inscrivent dans ce contexte : ils ne sont pas prévus, à l'origine, pour réprimer principalement les agissements des décideurs publics, et ce, même si, dans les faits, ces derniers subissent la sévérité de la législation.

La faculté de mise en jeu de la responsabilité pénale des administrateurs, et spécialement des autorités territoriales élues pour des délits liés au manque de précaution dans l'exercice de leurs fonctions, s'est ainsi vu ouvrir un champ étendu. Cela résulte d'un côté des conditions d'application de la loi pénale, sanctionnant de manière large les maladresses, imprudences, inattentions, négligences ou inobservations des règlements ; et de l'autre de l'étendue des responsabilités de ces autorités pour l'exercice des fonctions leur étant dévolues et les obligations en découlant.

A l'origine, la réserve et la prudence des tribunaux judiciaires pour connaître de la responsabilité, civile ou pénale, d'un administrateur se traduisaient en particulier par l'importance reconnue à l'élément intentionnel pour la qualification de la faute personnelle justifiant leur compétence. De cette conception découlait que la responsabilité d'un administrateur, supposant un élément intentionnel d'une gravité caractérisée, était difficilement envisageable à raison d'imprudence, d'omission ou de négligence. Ce système, globalement fermé à la mise en cause de la responsabilité pénale des administrateurs à raison de leurs fonctions, devait être ouvert par la jurisprudence du Tribunal des conflits, puis confirmé par la suite par les tribunaux répressifs.

¹⁴ A ce titre, il faut noter que les expressions ne sont pas uniformes. Elles vont en s'élargissant : « *personne dépositaire de l'autorité publique* » (article 432-1), « *personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public* » (article 432-4 et -5, articles 432-7 à -10), « *personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public* » (article 432-3, article 433-1),...

Par le nombre de victimes qu'elle engendre (décès ou blessures), l'imprudence est très certainement devenue au début du XXI^e siècle la forme la plus grave de criminalité. Si, comme on peut le penser, cette criminalité est due notamment à des constantes de la nature humaine, à la civilisation industrielle, à un individualisme exacerbé, on a tout lieu de craindre que le phénomène ne soit pas prêt de s'achever. Il faut d'ailleurs souligner le caractère récent du phénomène, qui ne reçoit un véritable écho que depuis une trentaine d'années.

La faute d'imprudence est l'infraction la plus usitée contre les élus locaux. Elle consiste à ne pas avoir prévu la survenance d'un dommage, à avoir omis de prendre les précautions qui s'imposaient. Il peut paraître à priori surprenant que les comportements commis de bonne foi par une personne qui n'a ni l'intention de violer la loi, ni l'intention de causer un dommage puissent également constituer des infractions. Dans un tel cas, le recours au seul droit civil, qui permet l'indemnisation du dommage, peut paraître suffisant. Pourtant ce n'est pas le cas, le législateur ayant voulu réprimer des comportements dangereux pouvant entraîner une mise en danger d'autrui.

A l'origine, le développement de la répression des délits non intentionnels s'est fait en réponse à la multiplication des accidents du travail et des accidents de la circulation. Ce sont deux formes de délinquance que les pouvoirs publics souhaitent, depuis le début des années 1990, réprimer le plus sévèrement possible. Le problème est que la faute d'imprudence a un caractère général, qui ne touche pas uniquement les accidents de la circulation et du travail, mais aussi les décideurs publics.

1 . Fondement de la responsabilité des élus locaux

Comment le maire peut-il se retrouver responsable pénalement de faits qu'il n'a ni commis, ni eu l'intention de commettre ?

L'élu est un auteur médiateur, c'est-à-dire celui qui aurait pu ou dû empêcher la survenance du dommage qu'il n'a pas réalisé lui-même mais qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'éviter. A ce titre, il figure parmi les responsables, par le biais de l'admission par le juge pénal de la théorie de l'équivalence des conditions. Ainsi, c'est la conception extensive du lien de causalité qui permet au juge répressif de considérer un élu comme responsable. Les tribunaux prennent en compte l'ensemble des causes du dommage pour déterminer les responsabilités : toutes les fautes qui ont concouru à la réalisation de celui-ci engagent la

responsabilité de leurs auteurs. C'est ce que l'on appelle la conception de l'équivalence des conditions¹⁵.

Les élus locaux s'exposent ainsi à être poursuivis pour les infractions générales d'imprudence et principalement pour les délits d'homicides et de blessures involontaires visés par les articles 221-6 et 222-19 du nouveau Code pénal. Les élus locaux en charge de fonctions exécutives sont donc des responsables potentiels et cela est particulièrement vrai en cas de catastrophe. Dès lors qu'un événement dommageable est médiatisé et qu'il accède au rang de catastrophe, l'opinion publique réclame un bouc-émissaire qui, dans les communes, est tout trouvé en la personne du maire, dont le visage est familier et sur lequel pèse l'obligation de pourvoir à la sécurité de ses concitoyens. D'ailleurs, il faut souligner que l'importance et la multiplication des fonctions et des compétences des autorités territoriales, et tout particulièrement communales, sont la source de responsabilités étendues, dont doivent répondre les dirigeants élus des collectivités décentralisées pour l'ensemble des actes et des activités nécessaires ou utiles au fonctionnement de ces administrations.

Ces fonctions administratives comprennent, entre autres, la charge de **la conservation** et de **l'administration des biens de la personne publique** et de **la gestion des activités de service public**, des compétences en matière de **police générale** (le maire étant le premier garant de la tranquillité, la sécurité et de la salubrité des administrés), en matière d'**urbanisme** ou encore d'**hygiène et de santé**. Ce sont en principe les autorités élues qui doivent répondre au premier rang des responsabilités découlant de ces activités, dès lors que c'est à elles seules que sont dévolus les pouvoirs de décision, de direction et d'organisation institués pour l'accomplissement de ces fonctions administratives. Il s'agit sans doute de l'un des principaux facteurs explicatifs du « risque pénal » ressenti par les élus.

Par ailleurs, il faut noter que les juridictions pénales imposent aux maires, dans l'accomplissement de leurs différentes tâches de gestion ainsi que dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police, des obligations comparables à celles d'un chef d'entreprise. S'agissant de ce dernier, les nombreuses décisions de condamnation montrent que les tribunaux répressifs n'hésitent pas à dégager leur responsabilité pénale, même en l'absence de

¹⁵ Cette conception s'oppose à la théorie de la causalité adéquate, qui impose de ne retenir que les causes dont il est possible de dire qu'elles ont été objectivement à l'origine du dommage. (Voir *deuxième partie*)

disposition expresse. Depuis le siècle dernier¹⁶, la jurisprudence a progressivement systématisé la responsabilité des chefs d'entreprise, en considérant d'une façon générale que « *dans les industries soumises à des règlements édictés dans un intérêt de salubrité ou de sécurité publique, la responsabilité pénale remonte essentiellement aux chefs d'entreprise, à qui sont personnellement imposés les conditions et le mode d'exploitation de leur industrie* »¹⁷. Il ressort des décisions rendues en la matière que les juges décident, le plus souvent, que l'existence d'une faute est présumée. Bien que cette présomption de faute ne soit qu'une règle de preuve et n'interdise pas au dirigeant de démontrer qu'il n'a commis aucune faute, les juridictions pénales qui ont une conception très rigoureuse du devoir de contrôle et de surveillance incombant au dirigeant paraissent donner à cette présomption un caractère quasiment irréfragable. C'est ce qui explique que la responsabilité du chef d'entreprise soit qualifiée par certains de responsabilité automatique.

Les maires subissent cette même jurisprudence répressive. C'est ce qui ressort notamment d'un jugement du Tribunal de grande instance de Rennes du 9 février 1994 : « *Attendu qu'à l'égard des activités exercées par une personne morale, le respect des réglementations générales édictées dans un intérêt de salubrité ou de sécurité publique est personnellement imposé à l'organe exécutif* ». Le raisonnement appliqué par les juges peut s'énoncer de la manière suivante : la survenance du dommage pouvait être évitée par certaines mesures ; le maire s'est vu confier par la loi le pouvoir de prendre ces mesures ; il ne les a pas prises ; en conséquence de quoi il doit être condamné pénalement.

De façon générale, les décisions reprochent au maire deux sortes de négligence en cas de situation dommageable : - **soit** lorsqu'il dispose de pouvoirs qu'il exerce seul, sans avoir besoin d'aucune délibération du conseil municipal, le maire n'a pas utilisé ses compétences.

- **soit** lorsqu'il ne peut agir sans l'intervention du conseil municipal, le maire s'est abstenu de saisir ce dernier ou a laissé un délai trop long s'écouler avant de le saisir alors que des mesures d'urgence s'imposaient.

La responsabilité pénale pour des faits non intentionnels qui pèsent sur le maire en vertu de la jurisprudence répressive est d'autant plus lourde qu'elle touche tous les aspects de la vie locale. A la différence des chefs d'entreprise, les élus n'ont pas à se préoccuper uniquement de la sécurité des employés, de la sûreté des produits et des atteintes à l'environnement : ils sont

¹⁶ Le premier arrêt cité par la doctrine est celui de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 27 septembre 1839.

aussi les représentants de l'Etat. A ce titre, ils sont chargés de faire appliquer dans leur commune l'ensemble des réglementations et des lois de la République.

En dépit de quelques décisions qui ont condamné le maire suivant un raisonnement analogue à celui appliqué au chef d'entreprise, plusieurs raisons font à priori obstacle à cette assimilation. Les critiques de cette construction jurisprudentielle tiennent essentiellement au statut du maire, qui est avant tout un élu local. Ainsi, la doctrine fait grief à la jurisprudence d'apprécier le comportement du maire, qui est investi d'une mission d'intérêt général, dans les mêmes conditions que celui d'un chef d'entreprise, qui, par définition, est un professionnel.

2. Un contexte nouveau : la « pénalisation » de la vie publique.

On constate actuellement un engouement pour le pénal en cas de catastrophe. Il s'agit d'un fait nouveau, qui doit être analysé en relation non seulement avec ce qui a été vu ci-dessus, mais aussi avec la quasi-disparition de la responsabilité personnelle des élus, tant sur le plan civil que politique. L'étude des procès des catastrophes révèle que les personnes mises en cause à cette occasion appartiennent à différents groupes et que les maires prennent place dans un de ces groupes. C'est ainsi que la trilogie « exploitants - hommes de l'art - institutionnels » constitue le vivier principal des responsables potentiels.

A l'encontre d'une idée reçue, il se développe l'idée que bien des décisions des acteurs de la vie publique ou des modes d'organisation de l'appareil politique, administratif et judiciaire ont contribué au développement du phénomène de pénalisation et qu'il n'est pas trop tard pour les revoir ou les modifier¹⁸. Ainsi, bien des réformes de textes ou des évolutions de comportements, animées des meilleures intentions, ont eu des retombées inattendues, mais toujours dans un sens favorable à la pénalisation.

- C'est par exemple **le législateur** qui a adopté les textes législatifs qui ont défini les infractions (favoritisme, mise en danger) dont les élus, souvent eux-mêmes législateurs, critiquent aujourd'hui la définition trop large. De même, c'est encore le législateur qui ajoute

¹⁷ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 28 février 1956.

¹⁸ C'est l'une des premières conclusions du rapport Massot, intitulé *La responsabilité pénale des décideurs publics*, remis au Garde des Sceaux en décembre 1999. Ce rapport rejette immédiatement l'explication exclusive d'une pénalisation de la vie publique par une « *évolution irréversible des comportements sociaux* », dont l'idée consacrerait l'impossibilité de la mission confiée au groupe d'étude.

sans cesse à la liste des associations habilitées à se porter partie civile et donc à mettre en mouvement la procédure pénale. C'est toujours lui qui, dans l'intention louable de favoriser les droits de la défense, a rendu inéluctable la mise en examen de toute personne à l'encontre de laquelle il existe des indices laissant présumer qu'elle a participé comme auteur ou complice, aux faits dont le juge d'instruction est saisi¹⁹.

- **Le gouvernement** lui-même n'est pas étranger à la pénalisation de la vie publique, en multipliant les qualifications pénales dans les projets de loi qu'il prépare et dans les textes qu'il adopte pour ce qui est des contraventions.

Le pouvoir réglementaire porte la responsabilité directe de l'inflation des normes, en particulier dans le domaine des règles de sécurité, sans se soucier toujours de savoir si elles sont matériellement applicables, alors que leur méconnaissance sera sanctionnée pénalement. Le pouvoir hiérarchique, quant à lui, a trop longtemps refusé d'exercer ses responsabilités dans le domaine disciplinaire, ce qui a eu pour conséquence une recherche d'autres sanctions de la part des citoyens, notamment par la voie pénale.

- Enfin, nos **juridictions** ont également contribué à cette évolution. Dans le souci louable de mettre fin à des privilèges, les tribunaux de l'ordre judiciaire ont admis la constitution de partie civile contre des agents publics auxquels était reprochée une faute de service. Dans la même optique, ils prononcent de nombreuses condamnations à des dommages et intérêts, alors que les agissements en cause constituent à l'évidence des fautes de service. Comment, dans ces conditions, les victimes et leurs conseils n'en tireraient-ils pas la conclusion que la voie pénale est la plus efficace et la plus rapide pour obtenir réparation ?

Le juge administratif a lui aussi sa part dans cette évolution, moins par la lenteur de la procédure que par la timidité dont il a fait preuve dans l'usage de ses pouvoirs d'instruction ou d'octroi de provision, confortant ainsi les requérants dans leur préférence pour la voie pénale. La tendance ancienne du juge administratif à étendre, dans une intention évidemment favorable à l'indemnisation des victimes, le champ de la faute de service ou non dépourvue de tout lien avec le service a contribué à donner le sentiment que le droit de la responsabilité de la collectivité publique encourageait une déresponsabilisation de ses agents.

¹⁹ Cette disposition a d'ailleurs été modifiée par la loi du 15 juin 2000 relative au renforcement de la présomption d'innocence et des droits des victimes, dans le sens d'un recours systématique à la mise en examen. Les critères pour la mise en oeuvre de cette mesure sont dorénavant plus sévères.

Bref, de nombreuses décisions, procédant d'intentions souvent très louables, mais sur lesquelles il n'est pas impossible de revenir, ont accéléré, voire suscité le phénomène observé aujourd'hui.

De plus, l'exigence croissante des citoyens à l'égard des acteurs de la vie publique a, elle-même, des causes multiples et des conséquences qui ne sont pas toutes négatives. La recherche systématique d'un coupable qui puisse être sanctionné pénalement peut, sans doute, reposer sur des motivations vindicatives, compréhensibles mais sans véritable utilité sociale; mais elle peut aussi être inspirée par la volonté d'éviter à l'avenir la répétition de catastrophes que l'administration n'avait pas su ou pu prévenir. De la même façon, la poursuite beaucoup plus systématique aujourd'hui de manquements, même mineurs, à la probité peut être inspirée par des règlements de compte entre adversaires politiques, mais aussi par un légitime souci de moraliser la vie publique. Enfin, s'il est exact que la victime d'une catastrophe recherche plus volontiers un coupable du côté de l'administration, monde qui lui est étranger, que dans son propre comportement ou dans celui d'un autre citoyen ordinaire auquel il peut se comparer (fumeur invétéré, chauffeur imprudent, artisan maladroit), il n'est pas en soi malsain que ceux qui exercent des responsabilités soient appelés à davantage de responsabilité.

Il reste que la recherche systématique d'un coupable est elle-même inséparable d'évolutions critiquables : appétit croissant pour les procédures contentieuses plutôt que pour les règlements amiables, refus de tout risque, fut-il lié à des événements aussi naturels que des phénomènes météorologiques, coupure de plus en plus profonde entre la « technostructure » et le citoyen ordinaire. Cependant, cette évolution n'a pas été entièrement spontanée, provoquée par des décisions ou des comportements des acteurs publics. Elle serait aussi le fruit de l'évolution de la responsabilité des fonctionnaires.

3 . Le dilemme de l'administration : surveiller ou punir ?

Le droit constitutionnel de la Vème République a instauré une quasi-irresponsabilité politique des gouvernants²⁰ ; le droit administratif a fait lit d'une quasi-irresponsabilité personnelle des agents publics dans le registre indemnitaire, pour ce que l'on pourrait qualifier de «maladministration»²¹. La tendance a été à une substitution massive de la responsabilité civile personnelle des agents par la responsabilité collective et donc anonyme du service. Cette évolution s'est faite dans un souci originel de solidarité tant avec les agents qu'avec les victimes, à qui l'on a voulu assurer la meilleure réparation indemnitaire possible.

Cette évolution de la responsabilité propre à l'action administrative a probablement nourri, dans la fonction publique, une culture d'irresponsabilité ; cela contribue à remettre en cause dans l'opinion publique la légitimité des fonctionnaires et donc à ouvrir la voie au traitement pénal (rendant par là même réelle la responsabilité personnelle des agents) de la « maladministration » lorsqu'elle débouche sur un dommage. On a pu ainsi ajouter à la logique de réparation des préjudices une logique de sanction pénale des comportements négligents qui en sont à l'origine, afin de retrouver une plage de responsabilité personnelle.

Cependant, dans sa logique indemnitaire, le système français de responsabilité administrative se caractérise par une coexistence de la responsabilité personnelle du fonctionnaire et de la responsabilité de l'administration. Il en va même jusqu'à admettre le cumul des responsabilités, à tel point que la jurisprudence a pu évoluer dans le sens d'une extension du champ de la responsabilité de l'administration pour des fautes exclusivement commises par les agents. Cela a entraîné en contrepartie la raréfaction des cas de responsabilité civile personnelle des fonctionnaires. Il est aujourd'hui peu courant qu'un fonctionnaire soit responsable sur son propre patrimoine en réparation d'un dommage qu'il a volontairement commis et qui révèle une maladresse dresse professionnelle: le juge trouve, le plus souvent, derrière la faute de l'agent, une responsabilité du service, qui se substituera à celle de l'agent. C'est ainsi qu'en moins d'un siècle, la jurisprudence a réduit aux dimensions d'une peau de chagrin le domaine de la faute personnelle. Car non seulement la notion de faute personnelle

²⁰ Les origines de la Vème République sont marquées par la volonté de soustraire l'exécutif au contrôle de l'assemblée, ce qui a pour conséquence une disparition du contrôle parlementaire. De plus, le contrôle juridictionnel des actes gouvernementaux par le Conseil Constitutionnel n'est qu'un leurre, car il s'agit uniquement d'un contrôle sur les actes et non sur les personnes.

²¹ Expression empruntée à Eric DESMONS dans son article *L'extension du domaine de la responsabilité pénale des représentants de l'autorité publique* in *Justices* n°2, 2000, Editions Dalloz.

est devenue très étroite²², mais après avoir admis le cumul des fautes, le Conseil d'Etat a consacré le cumul des responsabilités en cas de faute personnelle unique. Ainsi une faute personnelle de l'agent à l'origine d'un dommage peut engager la responsabilité du service, même en l'absence de faute de service, dès lors que la faute de l'agent est rattachable au service. C'est tout le sens des conclusions du commissaire du gouvernement Léon Blum sur l'arrêt Lemonnier de 1918 : « *Si, en un mot, le service a conditionné l'accomplissement de la faute, le juge administratif, alors pourra et devra dire : la faute se détache peut-être du service; mais le service ne se détache pas de la faute.* » La jurisprudence ultérieure allait ouvrir le champ d'application de cette théorie et en 1949, le Conseil d'Etat a admis qu'une faute personnelle commise en dehors du service mais « non dépourvue de tout lien avec le service » entraînait la responsabilité de l'Etat²³. Avec cette extension de la responsabilité de l'administration pour la faute de ses agents, ce n'est donc pas tant la nature de la faute que cherchent aujourd'hui à repérer les tribunaux administratifs ou civils que **le lien qui l'attache au service.**

Il en résulte que la responsabilité administrative perd de sa fonction répressive, dans la mesure où elle semble exclusivement portée par l'idée de couverture de risques plus que par celle de sanction-réparation des fautes « professionnelles ».

C'est pourquoi, désertée par la responsabilité civile personnelle des agents, la « maladministration dommageable » a été traitée sur le registre du droit pénal par le biais notamment des délits non intentionnels, de négligence, de maladresse, d'imprudence ou de manquement aux obligations de sécurité.

4 . La mise en oeuvre de la responsabilité pénale des élus pour des délits liés au manque de précautions

De la jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, il ressort que des poursuites pénales ont pu être engagées contre des maires pour des responsabilités encourues à l'occasion de leur fonction de gestion du patrimoine et des services de collectivité, ou d'exercice de leurs pouvoirs de police.

²² C'est ainsi que le jugement du Tribunal des conflits du 14-1-1935 (jugement Thépez) a pu considérer qu'une infraction pénale peut, du point de vue de la réparation civile, être constitutive de fautes de service.

? Dans le premier cas, des fautes diverses commises dans **l'entretien d'ouvrages appartenant à la commune** sont à l'origine de poursuites, presque tous les cas correspondant à des affaires graves ayant le décès des victimes, donc à des poursuites pour homicides involontaires.

a) C'est ainsi qu'a été justifié le renvoi devant le Tribunal correctionnel sous la prévention d'homicide involontaire du maire n'ayant pas fait procéder à la mise en conformité exigée par la réglementation d'une installation défectueuse d'un chauffe-eau ayant provoqué l'intoxication de deux occupants d'un logement appartenant à la commune²⁴.

b) De la même manière et pour le même motif, a été justifié le renvoi devant le Tribunal correctionnel du maire qui n'avait pas pris les mesures nécessaires pour empêcher l'obstruction d'un conduit de fumée par des nids d'oiseaux, à l'origine de l'intoxication mortelle d'usagers de douches d'un stade communal²⁵. La Chambre criminelle a confirmé dans cette affaire la condamnation du maire, retenu responsable d'un défaut d'encadrement du personnel communal et d'une mauvaise organisation du service pour homicides involontaires à 10 000 francs d'amende.

c) C'est encore pour homicide involontaire que la Chambre criminelle a confirmé le renvoi devant le Tribunal correctionnel du maire qui n'a pas, en méconnaissance de son obligation d'assurer la sécurité de la commune, fait sceller au sol les éléments d'ornement d'un monument aux morts, dont l'un par sa chute a provoqué le décès d'un enfant²⁶.

d) A encore été retenu constitué le délit d'homicide involontaire à l'encontre du maire adjoint et d'un agent des services techniques d'une commune à raison d'installations défectueuses d'un gymnase, ayant entraîné par leur chute la mort d'un jeune sportif scolaire²⁷.

e) En dehors des cas d'homicides et blessures involontaires, on pourra reprocher des infractions liées à un manque de précaution à raison de la gestion d'un service public. La

²³ Arrêt Conseil d'Etat, 18 novembre 1949, Mimeur.

²⁴ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 18 juillet 1984.

²⁵ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 février 1991.

²⁶ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 13 février 1992.

²⁷ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 26 septembre 1989.

Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 8 décembre 1993, a ainsi pu condamner un maire à une peine de 200 000 francs d'amende pour avoir exécuté des travaux de réalisation d'une aire de sports sans autorisation. Ces décisions, dont l'énoncé n'est pas exhaustif, ont pour la plupart été prononcées aux cours des années 1990, preuve d'un phénomène récent.

? S'agissant de la seconde hypothèse, la juridiction répressive a également eu l'occasion de connaître des fautes reprochées à des maires dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, fautes à l'origine d'homicides et de blessures involontaires.

La première décision rendue à la matière, qui a connu un particulier retentissement, est relative à l'incendie qui a détruit dans la nuit du 31 octobre au 1 novembre 1970 un établissement de danse, Le Cinq-Sept à Saint-Laurent-du-Pont (Isère), entraînant la mort de 146 personnes. Outre les exploitants de l'établissement et le fournisseur d'un matériau utilisé pour sa décoration, a été poursuivi et condamné le maire de la commune. En effet, dans son arrêt du 14 mars 1974, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 13 juillet 1973. Elle a retenu comme justifiés les griefs faits au maire, d'une part en sa qualité d'autorité chargée de l'exécution d'un permis de construire délivré par l'autorité préfectorale, d'autre part en sa qualité d'autorité chargée de l'application des prescriptions du décret du 13 août 1954 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Pour la juridiction pénale, le maire aurait commis des manquements à ses obligations en ce qu'il ne s'était fait remettre ni déclaration d'ouverture, ni déclaration d'achèvement des travaux et n'avait pas organisé de visite des lieux pour s'assurer de la préservation des règles de sécurité et des prescriptions du permis de construire. Il a été condamné à 10 mois d'emprisonnement avec sursis. Par la suite, les poursuites pénales engagées contre des élus locaux sur le fondements de leurs pouvoirs de police seront accrues.

Cependant, d'une manière générale, on ne peut manquer au milieu des années 1990 d'être frappé par le petit nombre d'affaires ayant donné lieu à des poursuites pénales pour des délits liés au manque de précaution dans l'exercice de leurs fonctions par les autorités territoriales et la très abondante jurisprudence administrative sanctionnant leur responsabilité pour faute, aussi bien en matière de police qu'en matière de dommages de travaux publics. Il découle des notions mêmes de faute de service et de faute personnelle que tout fonctionnement défectueux

du service ne correspond pas nécessairement à l'identification d'une faute personnelle, imputable à un agent ou à une autorité déterminée. Toutefois, il n'en demeure pas moins que le fonctionnement défectueux des services ou des ouvrages publics a la plus souvent pour origine une maladresse, une négligence ou une imprudence, dont il semble peu discutable qu'elle ne puisse en définitive être attribuée à l'activité d'une ou plusieurs personnes. En fait, la qualification des faits commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions par les autorités administratives élues apparaît comme relevant d'appréciations rigoureuses et restrictives; et surtout les poursuites ne restent engagées que de manière exceptionnelle. Ainsi, l'autonomie de la responsabilité administrative est perçue comme suffisamment dissuasive au regard de la mise en jeu des poursuites pénales à l'encontre des autorités administratives élues pour des délits commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions pour que cette dernière ne présente qu'un caractère exceptionnel.

Il ne saurait pour autant être considéré que les poursuites pénales en la matière resteront toujours d'exception. En effet, la sanction pénale peut toujours être recherchée en tant que symbole exemplaire de la sanction d'une situation intolérable.

5. La responsabilité en crise.

En tant que formes spécifiques de la responsabilité publique, la responsabilité politique et la responsabilité administrative sont aujourd'hui l'objet d'une contestation en règle. Le processus de « criminalisation »²⁸ de la responsabilité des gouvernants a conduit à nier la distinction entre responsabilité politique et responsabilité pénale. De même le processus parallèle de « criminalisation » de la responsabilité des élus locaux, des hauts fonctionnaires et des conseillers ministériels ou autres agents publics²⁹ conduit à nier la distinction entre responsabilité administrative et responsabilité pénale. Antoine Garapon, tenant d'une criminalisation modérée, avance deux arguments qui signalent l'obsolescence des responsabilités politique et administrative.

D'un côté, ces deux types de responsabilité seraient historiquement condamnés en raison de leur lien compromettant avec le corporatisme. Le principe même de la responsabilité politique

²⁸ Expression empruntée à Olivier BEAUD dans son ouvrage *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, Paris, PUF, 1999, chap. V et VI.

²⁹ Cette affirmation doit être nuancée : de même qu'une certaine « criminalité gouvernante » (ex.type: corruption), une certaine « criminalité administrative » mérite d'être poursuivie et sanctionnée par les juges judiciaires.

est disqualifié par la formule suivante : « *La classe politique et les hauts fonctionnaires forment malheureusement aux yeux du public une corporation comme une autre, qui se tient les coudes pour échapper à toute sanction. Partant, l'opinion ne peut plus se satisfaire d'une responsabilité politique qui dépend in fine du bon vouloir des élus : la responsabilité doit être garantie par un tiers, qui apportera un regard extérieur* »³⁰. Ce tiers n'est autre que le juge, pénal s'il le faut.

D'un autre côté, cette défense de la criminalisation s'appuie sur une théorie de la démocratie selon laquelle celle-ci sera judiciaire ou ne sera pas. « *Aujourd'hui, on estime essentiel que la plainte des victimes trouve une instance pour être entendue. La responsabilité doit cesser d'être un concept abstrait, mais s'éprouver dans un face-à-face mettant physiquement en présence les patients des décisions publiques et les décideurs, que ceux-ci soient fonctionnaires ou élus* »³¹.

A ces arguments, l'on pourrait objecter que la logique de la criminalisation bute sur deux piliers de l'Etat Français : le principe de la responsabilité devant le Parlement Français et l'existence d'un dualisme des juridictions, administratives et judiciaires, qui fournit le cadre d'analyse de nos institutions de droit public.

La crise de la responsabilité vient également du cœur même de la société. La modernité a entraîné la complexité accrue des rôles tenus par chacun, et de ce fait, une dilution des responsabilités. On ne sait plus qui est compétent de quoi. L'inflation législative, l'apparition de compétences au niveau communautaire ont évidemment aggravé le phénomène. Ce dernier a eu pour conséquence une mise en cause des responsabilités aux plus hauts niveaux de la société, ce qui signifie le maire au niveau local. Celui-ci a eu à répondre de tous les actes commis par ses subordonnés.

Cette mise en cause des représentants politiques aux plus niveaux de l'Etat a des effets indéniables sur le fonctionnement des démocraties. Car elle enclenche des mécanismes institutionnels de contrôle a posteriori jusque là peu usités, ce qui évidemment pose problème au regard du contrôle démocratique. Dans les systèmes démocratiques, le contrôle des titulaires de charges publiques est organisé à travers diverses procédures et institutions. Les « gouvernants », au sens large, doivent rendre compte de leurs actes devant l'assemblée élue

³⁰ Antoine GARAPON, *Pour une responsabilité civique* in *Esprit*, mars-avril 1999, p.257.

³¹ Ibidem

(contrôle législatif) mais aussi devant la justice (contrôle de légalité), les citoyens (sanction électorale éventuelle) et l'opinion (contrôle démocratique).

Cependant aujourd'hui, un réel bouleversement menace la démocratie : c'est la responsabilité pénale qui est devenue le meilleur moyen de contrôle des gouvernés sur les gouvernants, selon une partie majoritaire de la société. Cette conception représente un danger certain dans la mesure où l'instance à criminaliser tous les rapports politico-administratifs constitue une régression par les atteintes qu'elle porte au phénomène de l'institutionnalisation du pouvoir. Comme le notent de nombreux penseurs politiques et juristes, la responsabilité est aujourd'hui en crise du fait des victimes qui engendrent de nouvelles représentations politiques. Au final, il convient de souligner à nouveau que la responsabilité pénale des élus est un phénomène relativement récent. Cette première approche semblerait ainsi justifier l'idée d'un changement de contexte, d'une évolution de la société depuis un quart de siècle.

Cette chronologie peut se rapprocher de celle décrite par François Ewald, qui distingue trois étapes ou trois âges de la responsabilité.

1. Le premier repose, en termes juridiques, sur **la faute** et s'agissant des individus et du comportement qu'on attend d'eux, sur la prudence et la prévoyance, pour soi-même et pour les autres. Ce premier temps symbolise la XIX^{ème} siècle et s'incarne dans le Code civil rédigé en 1804 : l'objectif est alors de limiter les cas où la responsabilité est engagée, d'éviter dans une optique libérale que les individus ne se déchargent sur des tiers des dommages qu'ils subissent et de faciliter le développement de la libre entreprise.

2. Le second temps, âge de la solidarité plus que de la responsabilité, repose non plus sur la faute mais sur **le risque**. Il s'est développé tout au long du XX^{ème} siècle, tendant, à rebours de ce qui s'était produit auparavant, à faciliter l'engagement de la responsabilité dans le but de mieux indemniser les victimes de dommages. En faisant l'économie de la faute et de la cause pour rendre possible une indemnisation fondée sur le seul préjudice, la notion de responsabilité sans faute est employée de plus en plus fréquemment. Il ne s'agit alors plus de prudence chère au XIX^{ème} siècle, mais de prévention. Prévention qui vise moins à éviter le dommage qu'à en favoriser l'indemnisation.

3. Enfin, une troisième étape, qui traduit les aspirations nouvelles des citoyens, correspond à la notion de **sécurité** : elle suppose que les individus fassent preuve de précaution. Ce

troisième temps n'a tout de même pas trouvé sa traduction juridique accomplie. C'est en réalité par une extension toujours plus grande du second temps de l'évolution du droit de la responsabilité, au fur et à mesure que nos sociétés découvrent, avec le progrès technique, de nouveaux risques de dommages.

Il était nécessaire, pour une compréhension du phénomène de pénalisation, de s'attarder sur le contexte social propre à un tel développement. Cependant, cela n'est pas suffisant : le contexte législatif a lui aussi joué un rôle important dans l'évolution de la perception des élus par la société et dans le vote de la loi du 10 juillet 2000.

B. Etude du contexte législatif originel

Le milieu des années 1970 est marqué par un profond renouvellement de la réflexion des délits susceptibles de frapper les élus. En réaction à la condamnation du maire de Saint-Laurent-du-Pont suite à la catastrophe du Cinq-Sept, une proposition de loi fut déposée en

octobre 1973 afin de mettre à l'abri les maires des poursuites pénales intempestives. Le Parlement adopta alors la loi du 18 juillet 1974 faisant bénéficier les élus locaux des mêmes privilèges de juridiction que les préfets et les magistrats. Ainsi, en cas de délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne pouvaient être poursuivis que devant une juridiction différente de celle dans le ressort duquel ils exerçaient leur mandat. Cependant cette tentative législative, justifiée par la nécessaire correction d'une inégalité de traitement entre divers dépositaires de l'autorité publique, ne résista guère devant la tendance générale à la pénalisation observée. La réforme du Code de procédure pénale, opérée par la loi du 4 janvier 1993, fut donc l'occasion d'aligner les règles applicables aux élus locaux sur celles du droit commun.

Parallèlement, un vaste débat s'est ouvert sur le point de savoir si le maire devait répondre de ses actions comme tout citoyen de droit commun, tant pour des faits intentionnels que pour des faits non intentionnels. Il faut ici rappeler que ce débat s'est ouvert avant que la décentralisation n'ait été mise en place, ce qui signifie que l' élu en place n'avait que des compétences limitées. Les lois de décentralisations de 1982 ont sensiblement modifié les termes de la discussion, notamment au regard de la jurisprudence ultérieure. Celle-ci n'a pas eu l'hésitation du législateur : elle considère que l' élu est un responsable comme un autre, et applique la formule selon laquelle tout pouvoir appelle des devoirs corrélatifs. Ainsi, la Cour d'appel de Grenoble, dans un arrêt du 5 août 1992, a retenu la responsabilité d'un maire pour faute d'imprudence et inobservation des règlements, en raison de ce qu'il s'était abstenu de fermer une piste de ski alors que les prévisions météorologiques laissaient craindre des risques d'avalanche et que la commune était dépourvue de dispositif permettant un déclenchement artificiel de plaques neigeuses présentant un danger.

1. Un malaise ancien

Si la sensibilisation des décideurs publics à leur responsabilité pénale pour délits non intentionnels est récente, elle a pris le relais d'une contestation un peu plus ancienne qui témoigne de la persistance du malaise suscité par ceux-ci. Les attaques ont commencé avec la loi du 6 décembre 1976, qui a réalisé la première réaction législative à la jurisprudence de la Chambre criminelle en matière d'homicide et de blessures non intentionnels. Propre au

domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail, cette loi avait dissocié l'attribution de la responsabilité pénale et la commission d'une faute, en acceptant que celle-ci soit constatée d'une façon très formelle. Or, cette faute formelle fondait aussi des condamnations pour homicide ou blessures involontaires quand la violation de la règle d'hygiène et de sécurité pouvait être liée à un accident de travail. L'introduction de l'exigence d'une « faute personnelle » comme condition de la responsabilité pénale du chef d'entreprise pour violation des règles d'hygiène et de sécurité dépassait le cadre de l'infraction réprimée par le Code du travail pour concerner les délits d'homicide et de blessures involontaires quand leur élément matériel était constitué d'une telle violation. La question des rapports entre le législateur et la jurisprudence en matière de délits d'homicide et de blessures non intentionnels est donc expressément posée depuis la loi du 6 décembre 1976 qui constitue le premier jalon des réformes qui l'ont concernée.

La seconde réaction législative vient de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal de 1992. L'un des principaux motifs de cette introduction résidait dans la nécessité de diminuer le champ de la responsabilité pénale des personnes physiques qu'on disait souvent recherchée à défaut de pouvoir faire condamner les personnes morales³². Les délits d'homicides et de blessures par imprudence étaient bien sûr au cœur de cette préoccupation, dont l'application était dénoncée comme illustrant cette dérive judiciaire. Pourtant, la reconnaissance d'une responsabilité pénale des personnes morales n'est guère de nature à apporter un apaisement durable : d'une part, elle n'exclut pas la mise en cause des personnes physiques, auteurs ou complices; d'autre part, pour les collectivités territoriales, elle ne s'applique de manière restrictive qu'aux activités susceptibles de faire l'objet d'une délégation de services public. Cela exclut notamment l'exercice du pouvoir de police, principale source de risques.

De plus, il faut noter que le nouveau Code pénal a singulièrement renforcé les dispositions relatives aux infractions de mise en danger de la personne, applicables aux élus locaux dans le cadre de leur gestion. Certes, le principe traditionnel selon lequel les crimes et les délits sont des infractions intentionnelles demeure. Cependant, il supporte désormais des exceptions que le législateur a tendance à multiplier pour lutter contre des accidents au coût social élevé

(accident du travail, de la circulation...). Ainsi, les élus peuvent être poursuivis, dans les cas prévus par la loi, soit pour « *mise en danger délibérée de la personne d'autrui* », soit pour « *imprudence* », « *négligence* » ou « *manquement à une obligation de prudence ou de sécurité* ».

L'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, qui n'a pas apporté de garanties particulières aux élus locaux, a donc, au contraire, aggravé le régime de la répression de la responsabilité pour faute non intentionnelle en introduisant la notion de manquement délibéré à un obligation de prudence ou de sécurité. Seule un analyse de la jurisprudence permet de dresser l'inventaire des infractions non intentionnelles imputables aux autorités locales, spécialement aux maires, en matière d'atteinte involontaire à l'intégrité ou à la vie d'une personne. A ce propos, il faut souligner que l'appréciation des éléments constitutifs de l'infraction par le juge répressif répond à des critères assez larges, qu'il s'agisse de :

- **la maladresse**, qui n'est pas entendue comme le simple manquement d'habileté ou de dextérité manuelle, mais peut, sur le plan intellectuel, être caractérisé par la faute résultant de l'ignorance des règles applicables à l'activité en cause.

- **l'imprudence**, retenue comme étant la prise de risques dangereux ou le défaut de précautions nécessaires, peu important par ailleurs que les conséquences dommageables de la faute aient été ou non prévisibles pour son auteur.

- **la négligence**, constituée par toute omission d'accomplir l'acte commandé par un comportement normal.

- **l'inobservation des règlements**, laquelle ne doit pas s'entendre au sens strict de l'autorité administrative, mais également des règles professionnelles ou déontologiques, les circulaires ou instructions ministérielles.

Participe également de l'étendue du champ des incriminations en cette matière le recours à une conception qu'on a pu qualifier de très extensive de la notion de causalité. Ainsi, dès lors que l'existence du lien de causalité est certaine, les articles 319 et 320 du Code pénal n'exigent pas pour recevoir application qu'un lien de causalité direct et immédiat existe entre la faute du prévenu et le décès ou les blessures de la victime, ni que cette faute ait été la cause exclusive de l'accident. Par conséquent, aux définitions extensives du législateur se surajoute une jurisprudence largement ouverte à l'idée de poursuite sur le fondement des délits non intentionnels. C'est dans ces circonstances que l'on a pu parler de « *présomption de*

³² M. Robert Badinter considérait, quand il était garde des Sceaux, que grâce à la responsabilité des personnes morales « *disparaîtra la présomption de responsabilité pénale qui pèse en fait aujourd'hui sur des dirigeants à*

culpabilité »³³ à l'encontre des élus. La loi et la pratique pénale se sont durcies, sous l'effet de l'intervention croissante des fautes non intentionnelles dans la vie publique et de l'abus de citations directes, qui donnait parfois l'impression que la justice est « instrumentalisée », qu'elle est utilisée comme moyen de pression par les lobbies pour faire infléchir la positions des pouvoirs publics.

Au final, on en arrive à l'idée que les infractions d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibérée visent à réprimer le mauvais usage que peuvent faire les agents publics de leurs compétences, leur manque de sens de l'opportunité administrative ou politique, le fait de ne pas avoir pris la bonne décision qui aurait pu permettre d'éviter le dommage. Ainsi, le droit pénal vient sanctionner une erreur professionnelle, qu'il s'agisse du défaut d'exercice de ses compétences ou encore de l'inaction dommageable. Si l'on ajoute à cela l'appréciation que fait le juge pénal du lien de causalité entre la faute et le résultat dommageable³⁴, on aboutit à faire endosser par les décideurs publics des fautes commises par d'autres qu'eux. Le responsable, parce qu'il est le responsable, s'engage pour autrui : c'est sa forme de responsabilité personnelle. Dès lors, il est possible d'imputer la responsabilité au plus proche de l'accident ou au plus lointain, à celui qui a directement commis l'acte ou à celui qui est l'organisateur de l'action commune.

Dans ces conditions, le législateur a voulu réagir, afin de garantir une meilleure protection de l'action de l'élu local. Les contestations initiales de la responsabilité pénale accrue des décideurs publics avaient attribué le phénomène à la jurisprudence sur les délits non intentionnels, dont l'application était dénoncée pour son ignorance de la particularité des fonctions et des pouvoirs des élus. C'est pourquoi il a été proposé à cette époque un texte tenant compte du particularisme de la situation des élus locaux. Même si la proposition a été rejetée, le groupe d'études sénatorial de 1995³⁵ reconnaissait que les différentes condamnations procédaient d'une méconnaissance de la situation des élus locaux qui n'ont pas nécessairement les pouvoirs et les compétences correspondant à leurs obligation. Il

propos d'infractions dont ils ignorent parfois l'existence. » (Exposé des motifs du projet de Code pénal)

³³ Expression empruntée à Joël THORAVAL, ancien préfet, dans un article intitulé *Le préfet et le juge_in Justices* n°2, 2000, éditions Dalloz.

³⁴ En ce qui concerne les homicides ou blessures involontaires, la Cour de cassation a plusieurs fois rappelé qu'il n'est pas nécessaire qu'existe entre la faute et le dommage « *un lien de causalité direct ou immédiat* » (Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 20 juin 1989). De même, elle a soutenu que la responsabilité pénale est engagée « *dès lors que les fautes commises par le prévenu, sans lesquelles l'accident mortel ne se serait pas produit, sont à l'origine de celui-ci, en ayant créé les conditions qui l'ont rendu possible* » (Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 28 mars 1973).

déplorait le raisonnement abstrait adopté par les juridictions répressives, raisonnement « *qui ne tenait aucun compte des modalités concrètes d'exercice du mandat local et en particulier des contraintes auxquelles les élus locaux ont à faire face* ». Ce rapport inspira la loi du 13 mai 1996.

2 . Les dispositions de la loi du 13 mai 1996

La réforme du 13 mai 1996 est issue d'une proposition de loi du Sénat sur la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, proposition elle-même basée sur le rapport Delevoye. L'objet de cette réforme a d'abord été de rassurer les élus locaux et les agents publics, en diminuant le risque pénal inhérent à leurs fonctions.

Ainsi, l'adoption de la loi du 13 mai 1996 réalise le double objectif de la Commission des lois du Sénat, qui était de consacrer l'appréciation in concreto de la faute non intentionnelle sans pour autant créer un délit d'imprudence ou de négligence propre aux élus locaux.

Au cours des débats, le rapporteur de la proposition, M. Fauchon, avait mis en avant les moyens techniques et financiers limités dont dispose le maire pour faire face aux missions multiples et de plus en plus variées qui lui sont confiées. Cette contrainte l'oblige effectivement à chercher à concilier la poursuite d'objectifs d'intérêt général tous aussi respectables tels que les travaux dans une école ou l'installation d'une station d'épuration. Elle l'oblige surtout à chercher à concilier par la mise en oeuvre de mesures raisonnables des intérêts qui s'opposent tels que le maintien en activité d'une usine polluante qui emploie des milliers de personnes et la protection de l'environnement. Cette contrainte technique et financière lui impose également de solliciter parfois le concours d'autres collectivités publiques, notamment pour la réalisation d'études techniques.

Comme il a été vu, les décisions intervenues en la matière montraient que le juge ne tenait pas compte de la psychologie ou des aptitudes particulières de la personne poursuivie. Cette dernière ne pouvait donc invoquer son inexpérience, son incompetence ou encore sa maladresse pour échapper à la répression. De ce fait, M. Fauchon en conclut que le juge, qui méconnaît les conditions de la gestion publique, fait application d'un raisonnement in abstracto dans l'appréciation dans le faute d'imprudence ou de négligence du maire, c'est-à-

³⁵ Jean-Paul DELEVOYE, *Démocratie locale et responsabilité*, doc. Sénat, rapport n°328, 1994-95.

dire sans considération pour le prévenu « avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ». Ce modèle abstrait n'est cependant pas une abstraction totale, puisque l'on considère notamment son origine sociale et professionnelle, ce qui conduit à un modèle abstrait mais particulier.

Quoi qu'il en soit, la nouvelle rédaction de l'article 121-3 du Code pénal issue de la loi du 13 mai 1996 a vocation, dans l'esprit de ses auteurs, à substituer à l'appréciation in abstracto une méthode d'appréciation in concreto de la faute non intentionnelle. Cette méthode invite le juge pénal à analyser le comportement de l' élu local à partir de la notion de « *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* ». Ce qui est à apprécier n'est plus, dès lors, l'utilisation par l' élu des pouvoirs que la loi lui confère, mais des moyens matériels et humains dont il disposait réellement pour les utiliser. M. Mayaud a pu tirer comme conséquence de ces critères objectifs que le législateur a décidé d'abandonner tout recours à l'image abstraite du bon père de famille, tout système d'appréciation à base de transposition d'un modèle idéal.

Même si la question de la responsabilité pénale des élus locaux a fondé toute la démarche du Sénat, le législateur a voulu rendre les dispositions nouvelles concernant l'appréciation de la faute non intentionnelle applicables à toute hypothèse, sans distinguer si le prévenu a ou non la qualité d' élu local. Pourtant, cette réforme a pour but initial de prendre en compte les contraintes inhérentes à la gestion des collectivités territoriales. C'est là toute l'ambiguïté de la loi de 1996, qui, sous l'énoncé d'une disposition de portée générale, vise essentiellement les élus locaux. En effet, cette réforme était apparue nécessaire, à l'origine, pour deux raisons essentielles :

! tout d'abord, elle voulait répondre à l'émoi, la réflexion et la résistance que la multiplication des cas de condamnation avait suscitées auprès des maires qui n'ont pas acceptés de se voir condamner à des peines de prison, d'amende pour des manquements qu'ils n'avaient pas été véritablement en mesure d'éviter.

! ensuite, elle devait obéir aux exigences de la démocratie qui veut que tout citoyen puisse accéder à des fonctions électives.

Si le législateur a opté pour une solution de fond de portée générale, c'est d'abord et avant tout, parce qu'il craignait de heurter le principe d'égalité des citoyens devant la loi, principe qui implique que des personnes placées dans une situation identique soit traitées de manière identique. Il s'oppose donc à la création de deux délits par imprudence ou par négligence : le premier applicable aux élus locaux ; le second applicable aux autres citoyens.

Ce principe d'égalité de valeur constitutionnelle est posé à l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *La loi (...) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse.* » C'est sur la base de ces réflexions que le législateur a choisi d'insérer les nouvelles dispositions de la loi de 1996 dans l'article 121-3 du Code pénal. Désormais ce dernier dispose : « *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 les lois 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 des ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* »³⁶.

Le juge pénal est donc invité à tenir compte concrètement de la situation de l'auteur des faits, le législateur allant jusqu'à lui fournir les éléments sur lesquels il devra fonder son appréciation: nature de la mission ou des fonctions, compétences, pouvoirs, moyens.

Le texte général est transcrit, mais dans une rédaction quelque peu différente, dans le Code général des collectivités territoriales, notamment au profit du maire. Aux termes de la loi nouvelle aucun des élus visés « *ne peut être condamné 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 établi³⁷ 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* ».

Le Sénat aurait **délibérément** retenu dans les textes relatifs aux élus locaux et aux fonctionnaires une rédaction différente de celle proposée pour l'article 121-3 du Code pénal. L'objectif était, comme l'avait précisé M. Fauchon, « de prévoir sans ambiguïté aucune que la charge de la preuve incombe à celui qui engage les poursuites ». Faut-il en déduire que le

³⁶ En souligné, la partie ajoutée par la loi de 1996.

³⁷ Dans l'article général, les termes ne sont pas les mêmes : il est prévu la condamnation pour infraction d'imprudence « sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales ». Ce qui signifie que le principe est alors l'existence du délit., qui est présumé jusqu'à preuve contraire. A l'inverse dans le Code général des collectivités territoriales, le principe est inversé et devient l'absence de délit à moins d'une preuve contraire.

Sénat a entendu réserver aux élus locaux un régime de responsabilité spécifique, différent de celui applicable au commun des citoyens ?

Il semble en effet que la protection apportée par la loi du 13 mai 1996 aux élus soit à la lecture des textes plus complète que celle conférée aux citoyens. La formulation négative des textes particuliers, la concentration de la charge de la preuve sur le Ministère public pourraient peut-être constituer un nouveau privilège. La jurisprudence a clairement répondu à cette question par la négative.

3. La portée de la loi du 13 mai 1996.

La seule commission des faits n'est donc en principe plus suffisante pour engager la responsabilité de l'agent incriminé car la loi supprime la catégorie des délits matériels, à savoir les délits qui sont l'objet d'un simple constat d'un acte contraire à la loi ou au règlement en l'absence de toute faute d'imprudence ou de négligence. De plus, c'est à la partie civile ou au Ministère public de prouver que les agents n'ont pas accompli les diligences normales. D'aucuns ont pu voir dans ces dispositions un retour inacceptable de l'irresponsabilité pénale des agents publics. Il convient certainement d'être plus mesuré.

Certes, la jurisprudence a autorisé une application rétroactive de la loi du 13 mai 1996. Cependant, elle a régulièrement justifié cette position par le fait qu'il s'agissait d'une loi interprétative, et non parce que cette loi était d'application plus douce. Cette vision a d'ailleurs été partagée par une partie de la doctrine. Selon M. Mayaud, par exemple, la portée de la loi du 13 mai 1996 est beaucoup plus déclarative que constitutive : ceci, dans la mesure où les juges se sont toujours spontanément déterminés en retenant la nature des missions ou fonctions et en intégrant volontiers les compétences, les pouvoirs et les moyens de ceux dont la responsabilité était mise en cause.

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, MM. Le Gunehec et Desportes précisait déjà que si la faute d'imprudence ou de négligence devait s'apprécier *in abstracto*, cela signifiait uniquement qu'elle devait s'apprécier indépendamment de la psychologie du délinquant et de ses aptitudes particulières, et non pas par référence à un comportement idéal sans prendre en considération les circonstances concrètes dans lesquelles les faits ont été commis. De ce point de vue, la plupart des auteurs affirment que l'appréciation par le juge pénal de la faute non

intentionnelle s'est toujours faite in concreto, par référence aux diligences normales attendues d'un individu placé dans la même situation concrète que l'auteur des faits. Aussi, si le choix s'était fait pour la qualification in abstracto, c'est uniquement dans le souci de mieux insister sur l'indifférence totale de la matière à l'état psychologique de la personne poursuivie. Ce paramètre d'ordre moral est en effet tout à fait incompatible avec la notion de délits d'imprudence ou de négligence.

De manière générale, la jurisprudence considère que la loi nouvelle est sans influence sur l'établissement des responsabilités³⁸. A cette occasion l'examen de la loi, tel qu'il a été effectué par les magistrats du Tribunal correctionnel de Toulouse dans un jugement en date du 19 février 1997 mérite d'être citée : cette loi *« peut être considérée comme une loi expressive, c'est-à-dire exprimant formellement ce qui se pratiquait déjà par la jurisprudence antérieure. Elle peut également être considérée comme une disposition interprétative destinée à préciser la portée du contenu et des éléments constitutifs des délits d'imprudence.*

Enfin, l'article 121-3, alinéa 3, peut être analysé comme une loi plus douce que la loi précédente dans la mesure où elle met fin à la référence moyenne et abstraite que certains auraient décelé dans l'ancien texte. Quelle que soit la qualification retenue, celle-ci entraîne deux conséquences : d'une part, l'application de ses dispositions mêmes aux faits qui lui sont antérieurs ; d'autre part, la nécessité d'apprécier la faute d'imprudence ou de négligence en fonction des circonstances de fait et de la situation particulière des personnes poursuivies. Le tribunal considère cependant que l'exigence d'une analyse plus approfondie des situations, l'examen de la nature des missions, des fonctions et des pouvoirs et compétences de chacun des prévenus ne saurait conduire la juridiction ni sur le chemin de la définition des fonctions, ni sur celui de l'analyse psychologique des personnes en cause ».

Le Tribunal correctionnel de Toulouse ne semble donc pas donner grande importance aux nouvelles dispositions, et laisse supposer que les juges ont pour la plupart, toujours procédé par le passé à une analyse concrète des fautes.

Par ailleurs, la loi du 13 mai 1996 n'a pas empêché les juridictions répressives de prononcer des condamnations contre des élus locaux. Le même Tribunal correctionnel de Toulouse, dans

³⁸ Le tribunal correctionnel de Toulouse a d'ailleurs affirmé, dans un jugement du 19 février 1997 : *« le tribunal estime (...) que la prise en compte de ce texte (l'article 121-3 nouveau du Code pénal) n'est pas de nature à remettre en cause la responsabilité des prévenus déclarés coupables ».*

cette décision du 19 février 1997, a condamné le maire de Cazaubon³⁹ sur le fondement de l'article 121-3 alinéa 3 du Code pénal. Il souligne d'abord que la compétence et les pouvoirs du maire, ancien enseignant et ancien administrateur de collège, étaient indiscutables puisque les textes l'autorisaient à prononcer la fermeture de l'établissement. Restent les moyens.

D'un point de vue purement technique, il était clair que le maire avait les pouvoirs et les moyens d'ordonner un contrôle de la sécurité des thermes. Le Tribunal pousse son analyse plus en avant, pour examiner les moyens sous un aspect politico-économique, sous l'angle des rapports de force. Le procureur, dans ses réquisitions, avait évoqué la pression économique d'une activité soumise à une exigence de rentabilité dans laquelle se trouvait fortement impliquée la commune. Il n'en a pas moins considéré que le maire, même s'il disposait de moyens moindres que le préfet, devait être le pilote de contrôle des mesures de sécurité et que sa connaissance du terrain aurait dû l'alerter. Le Tribunal lui-même reconnaît que le maire n'était pas libre dans ses rapports avec le propriétaire des thermes, que « *face à la puissance économique des Thermes, premier employeur, premier contribuable de la commune, la position (du maire) était sans aucun doute difficile, les moyens de discussion faibles, les mesures vaines* ». Face à un tel constat, la relaxe du maire aurait semblé logique. Il n'en est rien : le Tribunal reproche au maire de n'avoir pas utilisé le seul moyen qui restait à sa disposition, **la démission**.

Ainsi, pour les magistrats du fond, seule l'absence de moyens matériels peut justifier la faute de négligence, les pressions économiques ne sauraient être invoquées. La solution proposée par les juges, à savoir la démission, heurte le sens commun. Elle n'aurait certainement pas permis d'éviter l'accident, elle aurait simplement mis le maire à l'abri de sa responsabilité pénale.

Enfin, il faut souligner que tous les effets de la loi du 13 mai 1996 n'ont pas été prévus par le législateur. C'est ainsi que la démarche qui consiste à vérifier que le prévenu a eu la comportement de la personne normalement diligente conduit les juges à exiger de ceux qui feraient preuve de compétences ou d'autorité au-dessus de la moyenne, davantage de vigilance.

Cette constatation relève d'un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 19 novembre 1996. Ce dernier a cassé l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse du 16 octobre 1995, qui avait relaxé le dirigeant d'une entreprise. Celui-ci était poursuivi pour infraction à l'article

³⁹ Commune où sont situés les thermes de Barbotan.

R. 233-3 ancien du Code du travail et délit de blessures involontaires causées à son employé, dont la main droite avait été broyée alors qu'il procédait au contrôle d'une fileuse. La Cour d'appel avait relevé que l'employé victime a volontairement ouvert les portes de protection alors que la consigne écrite prescrivait de ne procéder au nettoyage des machines qu'à l'arrêt de celles-ci. Elle en avait déduit *« qu'il n'est pas établi que la transgression de cette consigne ait été tolérée ou encouragée au sein de l'entreprise par le personnel de l'encadrement et que la machine était conforme aux normes de sécurité »*.

La Cour de cassation a conclu à une insuffisance et une contradiction des motifs. Elle a pu ainsi affirmer : *« Mais attendu que si les juges appréciant souverainement les circonstances de la cause ont pu estimer que la machine était conforme aux normes de sécurité alors en vigueur, le prévenu de l'infraction au Code du travail, ils ne pouvaient le relaxer de surcroît du chef de blessures involontaires sans rechercher si en tant qu'employeur pourvu de la compétence, de l'autorité et de moyens nécessaires à sa mission, il avait accompli les diligences normales au sens de l'article 121-3 du Code pénal dans sa rédaction issue de la loi du 13 mai 1996, notamment veillant à l'application effective des consignes écrites de sécurité, et sans constater que l'accident avait pour cause exclusive la faute de la victime »*.

La Chambre criminelle a réaffirmé cette vision dans un arrêt du 29 juin 1999. Dans cette affaire dite des thermes de Barbotan, la Cour de cassation a confirmé la condamnation du maire pour homicides involontaires, à la suite du jugement du Tribunal correctionnel de Toulouse (déjà cité) et de l'arrêt de la Cour d'appel de Toulouse. Cette dernière avait relevé qu'il entraînait dans la mission de l'élu local d'assurer l'exécution de la réglementation sur la protection des risques d'incendie dans les établissements recevant du public. De plus, il avait le pouvoir et les moyens de faire respecter cette réglementation, soit au moment de l'ouverture de l'établissement soumise à son autorisation, soit en ordonnant la fermeture des établissements construits ou exploités en violation des prescriptions réglementaires.

Or, il était établi que des installations nouvelles réalisées sur permis de construire délivré par le maire avaient été exploitées sans avoir fait l'objet d'une autorisation d'ouverture, ni d'une visite de réception de la commission de sécurité à l'issue des travaux. En conséquence, la Cour d'appel avait estimé que les fautes d'abstention du maire apportaient la preuve qu'il n'avait pas accompli les diligences normales qui lui incombaient et que ces fautes avaient contribué à la mort des victimes. Faute, dommage et lien de causalité entre la faute et le dommage : le pourvoi du maire ne pouvait qu'être rejeté.

De ces deux décisions, il apparaît en réalité que la rédaction de l'article 121-3 du code pénal, telle qu'issue de la loi du 13 mai 1996; impose seulement aux juges du fond de motiver plus complètement leurs décisions de condamnation. En revanche, elle n'impose pas de faire preuve d'une indulgence spéciale en faveur de certaines catégories de prévenus.

4. Le dualisme sévérité jurisprudentielle / délicatesse législative.

Les modifications apportées par la loi du 13 mai 1996 ont mal répondu aux inquiétudes à l'origine de cette loi. C'est principalement le fait de la jurisprudence, qui a refusé de se voir dicter un comportement et qui a préféré profiter de la marge d'appréciation laissée par le législateur. Ainsi, présentée comme une alternative au risque de paralysie de l'action administrative provoquée par les poursuites pénales, la loi du 13 mai 1996⁴⁰ a manqué son effet :

? contrairement aux prévisions de la circulaire de la chancellerie du 27 août 1996, les conducteurs automobiles et les chefs d'entreprise en bénéficient, sous le contrôle de la Cour de cassation.

? compte tenu de l'ambiguïté générée par un dispositif législatif « de circonstance », la Cour de cassation s'est retranchée derrière les constatations souveraines des juges de fond et se contente d'un contrôle de la motivation des décisions. Elle rejette ainsi tous les pourvois formés à l'encontre de jugements de condamnation pour des délits non intentionnels fondés sur le défaut d'accomplissement des diligences normales. Or, l'absence de doctrine de la Cour de cassation en ce domaine n'est-elle pas un facteur d'insécurité juridique ?

De ce constat d'échec, M. Pierre Truche, ancien premier président de la Cour de cassation, tire la conclusion que le salut ne peut venir que de la jurisprudence. Selon lui, il faut arrêter d'imposer aux juridictions certaines évolutions souhaitées ; et ce, dans le but d'ouvrir un dialogue entre le juge et les pouvoirs publics⁴¹.

⁴⁰ Loi, dont l'effet d'affichage politique n'a d'ailleurs pas échappé aux juges.

⁴¹ Joël Thoraval, Pierre Truche, *Le préfet et le juge* in *Justices* n°2, 2000, éditions Dalloz, p.31 : « *Les tenants d'une réforme législative oublient qu'en matière de responsabilité la jurisprudence remonte à 1912. L'évolution doit donc venir de la Cour de cassation. Face à une évolution que l'on estime néfaste ou insuffisante de la Cour de cassation, le réflexe naturel consiste à aller chercher le législateur. On évite ainsi le débat judiciaire qui pourtant permettrait de faire apparaître publiquement ces difficultés. Cette stratégie de contournement aboutit souvent à un résultat opposé à celui escompté. On reproche ensuite au juge de la Cour de cassation de ne pas tenir compte de cette évolution extérieure qui lui est imposée.*

Quoi qu'il en soit, cela n'a pas été la méthode choisie par le législateur de 1996. C'est peut-être pourquoi la responsabilité pénale du maire pour des faits non intentionnels est encore sujette à discussion.

Vous aimeriez que le législateur sorte de son impuissance et assume ses responsabilités. Pourquoi ne pas combattre sur les deux fronts et lutter contre la judiciarisation de l'intérieur en amenant le débat, grâce aux avocats de l'administration, devant une assemblée plénière de la Cour de cassation ? Vous pourriez ainsi faire évoluer la méconnaissance, par le juge mais aussi par l'opinion publique, des contraintes réelles d'exercice de leurs fonctions par les agents publics. »

DEUXIEME PARTIE

La loi du 10 juillet 2000 :

Une loi partagée par des influences partisans

Devant l'échec de la loi de 1996, la nouvelle règle n'ayant pas significativement freiné la mise en cause de la responsabilité des élus locaux par le juge pénal, le sentiment d'insécurité juridique ressenti par ceux-ci s'est accru.

C'est pourquoi le législateur a souhaité, sous la pression des décideurs publics, améliorer encore les dispositions pénales sanctionnant les faits non intentionnels. Envisageant d'abord une restriction importante du champ de la responsabilité pénales des délits involontaires, il a dû apporter un certain nombre de modifications tendant à prendre en compte les préoccupations des associations de victimes. Au final, le Parlement est parvenu au vote d'une loi équilibrée, conciliant plus ou moins bien les intérêts en jeu.

A. Les intérêts en jeu

Le débat sur la responsabilité pénale en matière de délits non intentionnels constitue-t-il le symbole même de la crise entre représentants et représentée, entre les décideurs publics et le reste de la population ?

Si l'on ne peut que difficilement répondre à cette interrogation, il faut tout de même constater que le sujet a fait l'objet de vives controverses entre les protagonistes de la discussion.

D'un côté, des administrés avides de bénéficier de prestations protectrices supplémentaires.

De l'autre, des acteurs locaux partiellement impuissants à satisfaire cette aspiration, car ne disposant pas des outils adaptés à l'ampleur des problèmes à résoudre.

Au milieu, les médias qui tendent à amplifier le débat, le plus souvent en y ajoutant une part importante de subjectivité.

Comment rompre ce dialogue de sourds qui restreint l'assise de la démocratie ? Comment prendre en compte des intérêts forts divergents ?

Pour en avoir une idée, il apparaît nécessaire de présenter ces divers intérêts.

1. Les victimes : une recherche accrue de protection.

On aurait tort d'attribuer aux seuls lois et règlements ou à la jurisprudence l'origine du développement de la responsabilité pénale auquel nous assistons depuis quelques dizaines d'années. Les textes sont souvent le reflet maladroit d'une pluralité de causes qui se cumulent sans que l'on puisse en établir exactement la pondération⁴².

L'évolution sociale pousse à un recours fréquent, parfois excessif, au juge pénal et ce sur le modèle anglo-saxon. Surtout la croissance concomitante de l'individualisme exacerbe l'expression des droits subjectifs et des phénomènes d'exclusion et d'insécurité, en milieu urbain particulièrement. Cet individualisme conduit à un transfert sur la collectivité des responsabilités et des risques. Ainsi, en matière de surveillance, de protection sociale et d'éducation, l'affaiblissement de la solidarité de proximité (famille, voisinage, entreprise) fait prendre en charge par les institutions ce qui relève largement des individus eux-mêmes. C'est, selon l'expression de Sébastien Roché, la « *confortable tentation de la délégation passive* »⁴³ qui aboutit à une forme d'apathie démocratique. L'individualisme fonctionne dans un seul sens, celui de la revendication de droits et de prestation supplémentaires, sans véritable contrepartie communautaire autre que financière. Pascal Bruckner, dans son ouvrage *La tentation de l'innocence*, montre parfaitement comment l'homme se complaît dans un statut de victime perpétuelle de la société. Il emploie le terme de « *victimisation* » pour définir ce phénomène de société, propre au monde occidental. Au cours d'une affaire, autant qu'il leur est possible, l'enjeu de tous les protagonistes est de pouvoir occuper la place de la « victime », place privilégiée au plan de l'issue de l'affaire et des jugements moraux définitifs qui seront portés sur les personnes.

⁴² Ceci n'est pas en contradiction avec la thèse défendue en première partie, selon laquelle la responsabilité pénale des élus n'est pas un phénomène inéluctable; et doit être attribuée à plusieurs décisions des acteurs de la vie publique. En effet, même si les causes de la pénalisation sont multiples, les pouvoirs publics ont une influence certaine sur le cours des événements. Dans ces circonstances, ils ont aggravé un phénomène déjà latent.

⁴³ Sébastien Roché, *La société incivile*, éditions du Seuil, collection L'épreuve des faits, Paris, 1996.

Le fait que les personnes mises en examen et condamnées n'ont le plus souvent commis aucun acte volontaire, aucun acte malveillant, et se sont vues imputer des responsabilités passives (avec la qualification judiciaire d'homicide involontaire) contraint fortement les victimes à affirmer publiquement et à soutenir dans le temps leur qualité de victime. C'est ainsi qu'on peut voir dans l'action dénonciatrice des victimes soit une volonté de se déresponsabiliser par rapport au cours des événements, soit une volonté de disculper assurément celui (parent, enfant, proche) qui est blessé ou mort du fait de l'accident. A cet égard, l'affirmation par les victimes de l'impératif du respect à leur égard évacue toute possibilité d'accusation en leur direction.

La conséquence de cet individualisme croissant est que les accidents collectifs et / ou organisationnels se trouvent désormais déchiffrés à l'aune de l'action / inaction personnelle. Tous ceux qui y ont concouru peuvent donc être investis d'une responsabilité, fut-elle indirecte, d'autant plus large que le principe de précaution implique le nécessité d'une intervention alors même que le dommage n'est pas certain. Une tension existe entre deux termes dont le compromis ne va pas de soi : l'action et la prudence.

L'arbitrage entre ces deux exigences de la vie collective revient au juge. En effet, incapable de résoudre à l'amiable les conflits ou de supporter des contraintes et des risques inhérents à toute vie en société, un nombre croissant de nos concitoyens voit dans le juge l'ultime recours. Celui-ci doit répondre aux demandes non seulement de réparation matérielle, mais aussi et surtout de sanction associée aux activités délinquantes. La négligence ou l'imprudence qui peuvent blesser ou tuer sont considérées désormais comme des sources de dangers, et plus encore comme des formes de désordre moral. Elles ne sont plus perçues comme les contreparties inévitables de l'action collective. Dans ce cadre, la répression porte sur ceux qui gouvernent et qui, à ce titre, sont considérés comme responsables de l'action publique. L'accident collectif a donc provoqué le surgissement du couple de la victime et du responsable.

Dans cet appel répété à la justice, la victime a souvent le choix entre plusieurs actions pouvant parfois s'ajouter l'une à l'autre : elle peut saisir le juge administratif, civil ou pénal. Or, c'est ce dernier qui a le plus souvent les faveurs du justiciable. Les raisons de cet engouement sont multiples :

? la grande rapidité et le moindre coût

? l'administration de la preuve qui n'incombe pas à la partie civile en raison du caractère inquisitoire de la procédure

? l'exemplarité symbolique qui, s'attachant au jugement, suscite plus aisément l'intérêt des médias et de l'opinion.

A ces causes profondes se greffent des facteurs conjoncturels qui, loin de renforcer le lien social, alimentent un climat peu propice à un regain de confiance envers les élus. Ainsi la décentralisation, en modifiant brutalement le paysage administratif, a accru le nombre et les compétences d'acteurs locaux jusqu'ici protégés par une administration centralisée et titulaire. De cela découle la mise en place de structure de contrôle, nécessaire sans doute à la transparence de la vie locale. Ces structures alimentent les recours en déférant au tribunal administratif les actes qui leur paraissent illégaux. Par ailleurs, un certain nombre de fonctionnaires, et parmi eux les préfets, inquiets face à l'accroissement des mises en causes pénales dont ils font l'objet, hésitent moins à déférer un acte dont la légalité semble douteuse, et ce, afin d'épuiser le contentieux. De même, la mise au jour d'un financement illégal des partis et des campagnes, à grande échelle, et la corruption révélée d'une minorité coupable ont accéléré la perte de valeurs et de repères. Certes, la corruption n'est pas un phénomène nouveau et guette tous les régimes, mais la découverte de véritables réseaux n'a pu qu'entraîner des conséquences néfastes sur l'ensemble des élus.

Cette dérive pénale est accentuée par l'accès au juge répressif non seulement des victimes elles-mêmes, mais aussi d'un grand nombre d'associations en application du Code de procédure pénal.

La figure de la victime au centre d'une nouvelle culture politique

Longtemps, les « victimes » ont été absentes des textes de loi en France. Tout au long du XIX^{ème} siècle et loin avant le XX^{ème}, la théorie pénale classique a analysé la présence de la victime dans le processus pénal comme une sorte de survivance d'un état de droit primitif, proche du système de la vengeance, de sorte que l'exclusion de la victime paraissait une conquête majeure de la civilisation. Les premières lois sur l'indemnisation des victimes d'infractions pénales apparaissent au cours des années 1960 dans les pays anglo-saxons. En France, le Code de procédure pénale continue d'ignorer, à cette époque, la référence aux victimes préférant évoquer la « *partie lésée* » ou la « *partie qui a personnellement souffert du*

dommage causé par l'infraction » que s'opère la véritable entrée en scène juridique de la nouvelle catégorie. Dès lors, le droit commence à prendre en compte des situations où l'auteur échappe aux poursuites judiciaires, ou bien est inconnu, ou bien encore se trouve dans l'impossibilité d'assurer cette réparation.

Du point de vue des pouvoirs publics, le changement de référentiel n'a eu véritablement lieu que dans le courant des années 1980. En 1982, un rapport au ministre de la Justice, rédigé par le professeur Paul Milliez, attire l'attention du nouveau gouvernement socialiste sur la quasi-absence de prise en compte du point de vue des victimes dans le processus pénal. Un manquement dont le rapporteur estime qu'il encourage la persistance de sentiment de vengeance et, par voie de conséquence, la remise en cause du monopole étatique de la violence légitime. A partir de cette date, avec la création en son sein d'un bureau des victimes, le ministère de la Justice va commencer à orienter son action en faveur de l'accompagnement psychologique, social et juridique des victimes, et vers l'indemnisation de leurs préjudices pour l'Etat. Peu à peu, le domaine de l'aide aux victimes s'institutionnalise. Le ministère de la Justice encourage en particulier la création d'associations d'accueil aux victimes, animées le plus souvent par des bénévoles avec le soutien d'avocats, de juristes, de médecins, de travailleurs sociaux, plus rarement de psychologues. Le regroupement des associations d'aide aux victimes s'opère en 1986 ; et une association nationale est fondée : l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (I.N.A.V.E.M.).

L'institutionnalisation du droit des victimes passe également, à cette époque, par une activité législative soutenue. Entre 1977 et 1991, plusieurs textes inscrivent dans la loi le principe d'une réparation financière « intégrale » des préjudices subis par les victimes de dommages corporels graves (coups et blessures, viols et abus sexuels) et les parents des victimes décédées. La loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a confirmé la place occupée par ces dernières. Elle élargit la reconnaissance d'un droit au soutien⁴⁴ et d'un droit à l'information à tous les stades de la procédure.

⁴⁴ Le législateur a précisé le rôle des associations de victimes. A ce titre, il est prévu un élargissement de certaines interventions (pour les infractions sexuelles ; pour les infractions à la législation du travail ; pour certaines infractions contre les représentants et élus).

Un nouveau type de groupe de pression

En marge des bureaux d'aide et des associations de soutien aux victimes qu'encourage le ministère de la Justice, les victimes elles-mêmes créent, d'une manière quasi-systématique, à partir des années 80, leur propre association de défense. Le but de ces associations ad hoc est toujours le même : **défendre les intérêts des victimes devant la justice**. En effet, chaque fois qu'elles appartiennent à une catégorie qui a reçu de l'Etat l'autorisation d'ester en justice, ces associations peuvent se constituer partie civile et participer ainsi à la procédure d'instruction et au procès pénal.

Elles cherchent également à **influer sur le travail parlementaire et gouvernemental** en s'efforçant d'obtenir des modifications législatives ou réglementaires (renforcement de la réglementation du port des armes à feu, rétablissement de la peine de mort dans le cas de sévices commis sur des enfants...). Dans ce cadre, l'une des interventions les plus significatives aura été celle de l'association SOS Attentats dont les revendications, à partir de 1986, ont considérablement fait évoluer les droits à indemnisation des victimes du terrorisme et, par extension des victimes d'infraction pénales dans leur ensemble. De son côté, la FENVAC (Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs) a obtenu en 1995 le vote d'un article de loi permettant à toute association des victimes d'un accident collectif de se porter partie civile dans le cadre de l'action judiciaire faisant suite à cet accident. Cette même association, aidée par d'autres, a usé de toute son influence au cours de la discussion du projet de loi tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels, durant le premier semestre 2000.

En l'espace d'un quart de siècle, la catégorie de « victimes » a ainsi fait une apparition remarquable dans l'édifice juridique français. A travers la constitution d'associations de statuts et de types divers, elle s'est imposée peu à peu sur les scènes judiciaire, politique et médiatique. La victime, jusqu'alors cloîtrée dans un rôle passif, est devenue aujourd'hui un personnage politiquement actif.

Dans une étude très complète⁴⁵, Jean-Paul Vilain et Cyril Lemieux ont montré comment l'émergence d'associations de victimes est liée à un nouveau type d'expression et de culture politiques, dirigées contre l'irruption fortuite de la souffrance dans le cours d'existences qui

⁴⁵ Jean-Paul Vilain, Cyril Lemieux, *la mobilisation des victimes d'accidents collectifs : vers la notion de « groupe circonstanciel »* in *Politix* n°44, 1998.

réclament d'être parfaitement protégées. Les auteurs ont d'abord mis en avant que la constitution des groupes de victimes s'effectue largement dans une optique de revendications et de contestations tournées vers l'Etat. En effet, les accidents collectifs ramènent les protagonistes aux termes du Contrat Fondamental qui lie l'Etat et les personnes qui se trouvent sous sa protection. Cela est dû au fait même que ces événements dramatiques impliquent une pluralité de personnes et se déroulent dans un lieu ou un moyen de transport accueillant du public. Le fait que le risque se réalise pousse les personnes à accuser l'Etat depuis leur « statut » nouveau de victimes.

En comparant deux accidents, survenus à plus de quarante ans d'intervalle, l'un de 1947, l'autre en 1991, et les mobilisations collectives qui en ont découlé, les auteurs soulignent que les associations de victimes deviennent des instances revendicatives, bataillant pour une cause qui dépasse leur cas particulier. Les auteurs remarquent également qu'au delà de la singularité de chaque contexte historique, on peut distinguer une transformation structurelle de la disponibilité globale des ressources juridiques, techniques, médiatiques et politiques. Ainsi les victimes d'accidents collectifs utilisent aujourd'hui différents types de ressources inaccessibles auparavant, qui leur permettent de défendre leur cause. Parmi ceux-ci, les médias sont un important levier.

2. Les médias : un catalyseur de conflits

La montée en puissance de la « nouvelle victime » aurait-elle été possible sans les médias ? L'irruption de la presse dans le monde judiciaire n'est pas nouvelle. Il suffit de se souvenir de l'affaire Dreyfus pour le constater. Cependant, l'arrivée de l'image semble avoir donné un tour inédit aux relations entre médias et justice. Elle confère à l'actualité un sens plus aigu et donne de l'événement une perception plus immédiate. Surtout, elle répond à un impératif de sensationnel, qui oblige à mettre en avant une partie au détriment d'une autre. L'égalité des armes n'existe pas dans les médias, qui offrent une prime à celui qui raconte la meilleure histoire et qui la dit le mieux. Ils renforcent l'effet de vérité et non la vérité, la séduction et non l'argumentation. Ainsi, Jacques Vergès n'a jamais fait mystère de l'utilisation des médias dans une stratégie de défense. « *Défendre pour l'avocat, écrit-il, c'est présenter avec les mêmes faits qui servent de support à l'accusation, une autre histoire tout aussi fausse et tout*

aussi vraie que la première. Et de convaincre juges et jurés que c'est la bonne »⁴⁶. Doivent être intégrés dans cette construction les médias, qui, dans une logique de spectacle, sont souvent plus soucieux d'une mise en intrigue que de recherche de la vérité.

De ce point de vue, le jugement définitif, qui est consacré en droit par le principe de la chose jugée, devient difficile. Les médias s'accommodent mal de l'arrêt de certaines affaires retentissantes comme l'a montré l'affaire du sang contaminé. Alors qu'elle a fait l'objet d'une décision définitive, voici qu'elle est relancée sous une autre qualification devant une autre juridiction au terme d'une pression à laquelle les médias ne sont pas étrangers. La procédure n'arrive plus à mener à une décision tenue pour vraie par convention. Cette difficulté typiquement contemporaine de rendre le temps irrévocable empêche de surmonter ses traumatismes en ne signalant plus l'épilogue social et donc en ne marquant plus le point de départ d'un travail de deuil, toujours reculé. Celui-ci ne peut commencer que lorsque la justice est passée.

Toutefois, les dérapages des médias ne doivent pas en faire oublier les mérites irremplaçables. Sans eux, il n'y aurait jamais eu d'opération *mani pulite* en Italie, d'affaire du Watergate aux Etats-Unis, ni d'affaire du sang contaminé en France. Les médias ne peuvent remplir ce rôle essentiel de contre-pouvoir que parce que leur logique n'est pas politique mais commerciale. Le marché apporte ainsi à la démocratie la meilleure garantie et la pire des menaces. Le quotidien espagnol *El País*, par exemple, proche du pouvoir socialiste pendant les années 80, n'a pas voulu aborder dans un premier temps les affaires de corruption qui secouaient le gouvernement de Felipe Gonzalez. La sanction ne se fit pas attendre et il vit chuter ses ventes. Il dut alors se montrer aussi, voire plus incisif que ses confrères pour retrouver sa part de marché. Ce n'est donc pas par vertu que la presse joue son rôle de contre-pouvoir mais par intérêt.

Dans le cadre du débat sur la responsabilité pénale des décideurs publics en matière de délits non intentionnels, les médias ont activement participé. Ils sont notamment parvenus à mettre en avant sur la scène publique les différentes condamnations d'élus locaux. Au demeurant, les chiffres restent faibles. Globalement, en effet, environ 850 élus locaux et fonctionnaires territoriaux sont aujourd'hui mis en examen. Sur la masse des personnes concernées (environ

⁴⁶ *Journal de Genève*, 15 avril 1991

500.000 élus, si l'on tient compte des cumuls), la proportion est faible, voire négligeable si l'on y intègre le volume des agents publics.

Plus que la sécheresse des chiffres, ce qui importe surtout, c'est l'évolution de la tendance constatée. Si la conclusion est sans nuance concernant les délits intentionnels, qui connaissent un accroissement net⁴⁷, les poursuites pour des infractions non-intentionnelles resteraient plus rares. Ainsi, en quatre ans, entre juin 1995 et juin 1999, on ne relèverait que 54 mises en examen dont 27 condamnations et 21 décisions de relaxe et de non-lieu. Dans leur étude⁴⁸, Denis Mondon et Ramiro Riera ont même montré que la tendance à recourir à la qualification de délit d'imprudence est à la baisse sur la période 1992-1999. Alors que 87% des poursuites pénales exercées à l'encontre des décideurs publics sont fondées sur cette qualification en 1992-93, elles descendent à 45% pour la période 1992-95 et 6% pour les années 1996 à 1999. L'explication tient à l'apparition d'autres incriminations à côté des délits d'imprudence à partir des années 1994-95.

Cependant, la résonance médiatique qui les accompagne en amplifie l'effet auprès des élus et de l'opinion. « L'exploitation » d'un accident ou d'une erreur administrative, orchestrée par une plainte avec constitution de partie civile et soutenue par les médias, peut d'autant plus déstabiliser un candidat que l'opinion se réfère souvent aux faits développés par les journalistes. Ainsi, la condamnation médiatique devient souvent plus redoutable que l'instruction et le jugement. D'ailleurs, la faiblesse du nombre de poursuites et, plus encore, du nombre de condamnations prononcées contre des élus locaux sonne plus comme un avertisseur de malaise que comme le révélateur d'un désastre.

Au final, une mise en garde apparaît nécessaire. Comme le note Antoine Garapon dans son ouvrage *Le gardien des promesses* : « les médias, qui sont l'instrument de l'indignation et de la colère publiques, risquent d'accélérer l'envahissement de la démocratie par l'émotion, de propager un sentiment de peur et de « victimisation » et de réintroduire au cœur de l'individualisme moderne le mécanisme du bouc-émissaire ». Le bouc-émissaire étant le décideur public, qui voit les possibilités de voir sa responsabilité engagée se multiplier.

3. Les élus locaux : une mutation de la philosophie de l'action administrative

⁴⁷ 12 condamnations ont été prononcées en 1988, 114 en 1997

Les élus locaux ont éprouvé au cours des années 1990 une crainte croissante d'être systématiquement traduits devant les juridictions répressives, dès lors qu'un dommage serait lié, même indirectement, à l'une de leurs nombreuses attributions. Ce sentiment est présenté par tous comme particulièrement nuisible à la démocratie locale, et ce, pour au moins trois motifs principaux :

? tout d'abord, le risque d'un déficit de candidature lié au découragement des élus locaux⁴⁹. Comme le souligne Jean-Marie Rausch, ancien sénateur-maire de Metz : « *la récurrence des affaires mettant en cause pénalement des élus, les peines relativement lourdes qui ont été prononcées, ont mis en évidence la très grande vulnérabilité des collectivités locales françaises et plus particulièrement celle des maires dont la tâche n'a cessé de s'alourdir depuis quelques années* ». ⁵⁰ Il semblerait que ce risque encouru par les élus, de voir leur responsabilité pénale plus facilement engagée dans l'exercice de leurs fonctions, ait conduit plus de deux maires sur trois encore en poste et un grand nombre de candidats potentiels à hésiter longuement avant de se présenter aux dernières élections.

? ensuite, le risque d'une professionnalisation de la fonction d' élu local qui serait contraire au fondement même de la démocratie, qui veut que tout citoyen puisse briguer un mandat public local. Ainsi, seuls les spécialistes ou les personnes soutenues par une structure de parti politique pourraient accéder à ces mandats, disposant des aides nécessaires pour éviter les erreurs.

? enfin, la menace d'une paralysie de la gestion locale par le risque pénal⁵¹. Par peur de malfaire, l' élu ne ferait pas le plus utile, mais le moins risqué. Par exemple, pour ne pas être poursuivi pour blessures involontaires, un maire refuserait d'organiser des manifestations locales, quand bien même elles correspondraient à une tradition séculaire.

⁴⁸ Denis Mondon, Ramiro Riera, *le pouvoir d'accuser : la procédure judiciaire comme arme politique in Justices* n°2, 2000

⁴⁹ à ce sujet, Jean-Paul Delevoye, président de l'association des maires de France (AMF), parle du « *mandat de l'impossible* » pour définir la situation d'alors.

⁵⁰ Jean-Marie Rausch, Actes de la journée d'Etude à la faculté de droit de Metz, 15 mars 1996, *la Responsabilité pénale et financière des élus locaux et agents publics*.

⁵¹ Jean-Paul Delevoye parle à ce propos de « la gestion zéro du risque pénal »

La multiplication et l'instabilité des normes et des procédures ont rendu plus complexes la connaissance et la compréhension de certaines matières. Perçus par les élus locaux comme « des pièges à contentieux », l'urbanisme et l'environnement, en superposant des réglementations dans l'espace et dans le temps, aboutissent ainsi à une perpétuelle incertitude. Ces problèmes ne sont guère spécifiques aux élus locaux, mais s'agissant d'hommes et de femmes sans formation préalable requise, leur désarroi apparaît compréhensible. Leur aspiration à une relative stabilité ne doit pas signifier l'absence de toute difficulté, de tout incident et de tout contentieux. Elle suppose seulement un niveau correct de prévisibilité, donc d'identification, de délimitation et de gestion du risque juridique dans un système où le zéro défaut n'existe pas. Dans ces conditions, l'exposition aux dangers ne doit être ni source d'immobilisme, ni occasion de vengeances privées. Elle devrait conduire à des responsabilités assumées sans pour autant faire de l'élu, et tout spécialement du maire, le bouc-émissaire de nos propres faiblesses.

Un juste milieu doit être trouvé dans cette crise de la responsabilité entre la « victimisation » et la délégitimation à outrance vers les décideurs publics d'un côté, et la perte de responsabilité personnelle de ces mêmes décideurs au détriment de leur administration (commune ou autres collectivités territoriales), personne morale de l'autre.

Des compétences de plus en plus élargies

La masse des transferts de compétences au profit des pouvoirs locaux, opérée par les lois de décentralisation, a profondément changé les règles du jeu. Le sentiment d'un risque pénal vient de ce que les décisions, compliquées par la décentralisation, dépendent d'une législation alourdie par la réglementation européenne sans que leurs auteurs aient les compétences juridiques et le savoir-faire pour les gérer. Les maires n'ont guère les moyens d'assurer la sécurité juridique que l'on attend de leurs décisions. Face à un enchevêtrement de normes, ils n'ont pas de structures de conseil sur qui s'appuyer.

Les débats parlementaires autour du vote de la loi du 10 juillet 2000 sont éclairants sur ce point : « *Le maire prend une décision, elle est opportune mais elle n'est pas fondée sur le bon texte... A qui le président du Conseil général va s'adresser pour avoir des conseils ? Au préfet ? Non ! Le préfet veille à la régularité de la gestion du président du Conseil général. A la Cour des comptes ? Impossible, elle le juge. Au tribunal administratif ? Il n'a pas de véritable compétence en la matière. L'Etat peut se tourner vers le Conseil d'Etat ou la Cour*

des comptes, mais l'élu local ne peut se tourner vers rien »⁵². L'absence de soutien juridique est une lacune de la décentralisation que les collectivités locales paient cher, surtout face à une société civile fermement décidée à user de ses droits.

Derrière le discours sur la pénalisation, les élus critiquent un « impensé » de la décentralisation. Les collectivités locales sont dotées d'un exécutif élu sans disposer des ressources humaines et juridiques indispensables pour effectuer leur mission. Le maire est avant tout un décideur. Alors qu'un parlementaire prend des décisions collégialement, l'élu local est seul. Il préside des sociétés d'économie mixte, de nombreux conseils d'administration et engage des investissements publics massifs. Comment peut-il exercer de telles responsabilités dans un système décisionnel aussi fragile ?

Pour une grande part, la pénalisation dont il se plaint est alimentée par ce sous-équipement juridique. Elle est contenue en creux dans un système de décision publique qui n'a pas pris la mesure des contraintes juridiques où il doit s'inscrire et reste tributaire d'une mauvaise distribution des pouvoirs. En fait, au moment où les affaires de corruption révèlent les failles éthiques de notre Etat, les plaintes pour délits involontaires soulignent l'inadaptation de ses structures administratives. La demande de sécurité des citoyens en pointant ces dysfonctionnements vient les sanctionner. Tirant les enseignements de cette faiblesse de moyens, beaucoup de communes cherchent à mutualiser leurs ressources et leur recrutement pour mieux structurer leur appareil administratif. D'autre part, les maires ont aujourd'hui régulièrement recours à une assurance personnelle, afin de se prémunir contre d'éventuelles condamnations. Ainsi, selon un document de l'Association nationale pour la démocratie locale, 90% des maires auraient souscrit un contrat d'assurance responsabilité personnelle. Ce contrat fait normalement l'objet d'une souscription séparée et est réglée par l'élu sur ses propres deniers et non sur le budget communal.

La défaillance des contrôles expliquent tout autant le recours au pénal. On mesure aujourd'hui combien la décentralisation a opéré de larges transferts de compétences sans prévoir ni les équipements nécessaires, ni les contrôles correspondants. Au moment du vote des lois de décentralisation, il semble que l'on ait trop vite doté d'un exécutif élu les collectivités locales sans penser en même temps la décentralisation des responsabilités. Les assemblées qui désignent cet exécutif n'ont pas les moyens de le contrôler et lui délègue l'essentiel du

⁵² Intervention de M. Jean Garrec, lors des travaux du Sénat

pouvoir. Voilà pourquoi on a pu suggérer que le contrôle soit initié par un « parquet administratif » au sein des juridictions qui pourrait apprécier les responsabilités⁵³.

La multiplication des risques et leur changement d'échelle aggrave cette situation. De la situation la plus ordinaire (une aire de jeu qui n'est pas aux normes) aux plus exceptionnelles (catastrophe naturelle), la responsabilité devient hyperbolique et ne semble plus avoir de limites assignables. Tout décideur doit répondre non seulement des conséquences attendues, advenues mais aussi tout simplement envisageables. Face à la nécessité de prévoir la gravité du risque, bien peu d'élus ont les moyens de se doter d'un dispositif de gestion de l'incertitude. Pourtant, une modification des modes d'action des élus apparaît nécessaire devant le recours de plus en plus fréquent au juge pénal. D'autant que les victimes cherchent à travers la justice pénale une dénonciation de l'impunité, une réparation et un travail de deuil, bref une demande toujours en excès par rapport à l'offre.

Au final, les élus locaux deviennent par la force des choses les agents de terrain de l'Etat, et ce, au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat qui trouvent refuge derrière le non-respect de la norme par l' élu local, pour éviter d'avoir à assumer leur propre responsabilité. A ce propos, il faut souligner que l'enchevêtrement des compétences du préfet et du maire quant à la sécurité dans les établissements recevant du public est source de difficultés. En effet, il peut laisser planer le doute quant aux devoirs respectifs de chacun . Les textes posent le principe d'une compétence principale du maire et subsidiaire du préfet. Cela semblerait signifier que le maire se trouve plus exposé à une condamnation pénale que le préfet. A contrario, lors du procès de Furiani⁵⁴, le maire était poursuivi pour son manque de mansuétude : il n'avait pas reçu la demande d'autorisation d'édifier la tribune. La Chambre d'accusation a retenu que son abstention ne pouvait lui être reprochée. Elle a soutenu qu'il possédait des compétences moindres que celles du directeur de l'équipement et que cette abstention n'avait pas joué un rôle causal. Le directeur de cabinet du préfet fut, lui, condamné.

Devant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités locales, une question se pose : est-ce vers l' élu qu'il faut se tourner pour le non-respect des normes en vigueur, ou vers l'Etat

⁵³ proposition du groupe d'études réuni sous la présidence de Jean Massot, et qui a remis son rapport au Garde des Sceaux en décembre 1999.

⁵⁴ En mai 1992, une tribune s'est écroulée au stade Furiani, à Bastia, avant un match de football, provoquant le décès de 15 personnes.

qui ne donne pas aux collectivités locales les moyens financiers et humains d'assumer les responsabilités ainsi transférées ?

Une proposition de refonte du système de responsabilité des maires

Le constat qui est ainsi fait de cet accroissement de compétences est que les élus sont démunis face au poids de leurs responsabilités et à la complexité de leur fonction. C'est pourquoi de nombreuses associations d'élus ont réagi en proposant une refonte complète du système de responsabilité des maires.

Ainsi, l'Association des maires de France (A.M.F.) requiert un traitement spécifique pour les élus. Elle propose par exemple de faire en sorte qu'à l'occasion de tout recours dirigé contre un maire le préfet soit automatiquement saisi et que celui-ci ait l'obligation de saisir le Tribunal des conflits. Dès lors, ce dernier trancherait la question de la juridiction compétente. De plus, l'association marque sa nette préférence pour les tribunaux administratifs, qui ont, selon elle, « *développer une jurisprudence très protectrice de l'intérêt des administrés ou des usages sans entraver le déroulement de la gestion d'une commune, mariant protection et efficacité* ».

A côté de cette réforme technique, l'association souhaite que soit offerte une formation aux élus pour les préparer à leur mission de service public. Alors que le droit à la formation des élus est apparu en 1992, une difficulté se pose quant à l'impossibilité pour les budgets de nombreuses communes rurales d'assumer une charge supplémentaire. C'est pourquoi a été envisagée une participation accrue de l'Etat par le biais de la dotation élu local. Cela favoriserait un accès à la formation pour les premières années de mandat.

Sensibilisation du juge à la réalité de la vie politique d'une part, formation d'autre part, tels sont les deux axes principaux de l'action demandée par les élus.

Si ces propositions n'ont pas été reprises telles quelles dans le projet de loi, elles ont tout de même influencé les débats.

En conséquence, l'on se rend compte que le débat sur les délits non intentionnels met en présence deux conceptions de la faute selon que l'on se place du côté du mal subi ou du mal commis. Les élus rejettent l'opprobre qui s'attache à leur mise en examen personnelle dès lors qu'il s'agit d'un acte commis dans l'exercice de leurs fonctions sans intention de faire mal. Les victimes, de leur côté, ne voient le mal qu'à travers le dommage subi. Les premiers

défendent le primat d'une définition légale de la faute et cherchent à y enfermer les juges. Les seconds ne voient l'infraction que du point de vue du dommage qu'ils subissent.

Alors que les uns sont hantés par la nocivité du procès pénal, les autres lui délèguent un large rôle d'élucidation d'une culpabilité qui se dérobe. Ce qui est redouté des élus est d'être brutalement confrontés au droit commun, eux qui vivaient sous la tutelle d'une administration compréhensive. Ce qui est indispensable pour les victimes, c'est d'avoir accès au rituel judiciaire. Comment résoudre cet antagonisme ? La loi du 10 juillet 2000 a apporté une réponse.

B. Le vote d'une loi équilibrée.

Les pouvoirs publics ont accordé une grande importance à l'inquiétude provoquée chez les décideurs publics et, plus particulièrement chez les élus locaux, par l'accroissement de leur responsabilité pénale. Pourtant, la première idée directrice de la réforme opérée par la loi du 10 juillet 2000 a été **l'impossibilité de se contenter d'une responsabilité à éclipses pour les représentants de l'Etat**, à quelque niveau qu'ils soient. Cette dernière, inspirée d'un modèle purement représentatif, cadre mal aujourd'hui avec les impératifs d'une démocratie participative.

Outre le verdict politique qui accompagne toute élection, le cumul des responsabilités encourues par les décideurs publics est inévitable, même s'il génère une certaine complexité. Ainsi, à la responsabilité civile et administrative qui tend, devant deux juges distincts à la réparation du dommage causé, à la responsabilité financière de l'ordonnateur ou du comptable de fait, plus rarement mise en jeu, doit s'ajouter légitimement une responsabilité de nature pénale. Par là même, le législateur reconnaît que la procédure électorale n'est plus à même de garantir seule la légitimité des « gouvernants » (au sens large, incluant toutes les catégories de personnel politique) via la sanction de leur action lorsqu'ils n'ont pas été en conformité avec les attentes de leur électorat. C'est pourquoi les élus doivent désormais « rendre des comptes » devant les médias et les juges. Les mécanismes de contrôle politique sont en grande partie discrédités du fait de leur absence d'efficacité, que ce soit au niveau de leur pouvoir de contraindre comme de sanctionner. L'émergence de ces deux nouveaux acteurs -médias et juges-, issus de la société civile, illustre une évolution des démocraties vers une culture de la légitimité et de la responsabilité qui échapperait aux organes de domination classiques, à savoir l'Etat. En ce sens, il faut bien affirmer que le législateur a souhaité prendre en considération les attentes des victimes, et au-delà de l'opinion publique. Ce premier objectif répond en effet à une des principales revendications des associations de victimes.

La seconde idée directrice de la réforme est davantage tournée vers les élus, pour lesquels elle tente d'apporter une solution adéquate à leurs inquiétudes. Celle-ci vise **l'introduction dans le dispositif répressif d'un rapport de proportionnalité entre le type de faute commise et le lien de causalité reliant cette faute au dommage**. Pour reprendre le sénateur Pierre

Fauchon, « *lorsque la faute a directement causé la mort ou les blessures, il apparaît 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 apparaît plus approprié d'exiger une faute caractérisée pour que le délit soit constitué* ».

Sans pour autant qu'il soit question de laxisme ou de remise en cause de la nécessaire protection due aux victimes, le législateur s'est interrogé sur l'opportunité d'une rupture face à la logique pénalisation accrue de la vie quotidienne⁵⁵. En effet, même si c'est là une tentation profondément ancrée dans la psychologie collective contemporaine, il est rationnellement illusoire de vouloir trouver un coupable à tous les accidents, d'autant plus lorsqu'ils sont totalement imprévisibles. La conclusion est, pour le Parlement, que si tout dommage mérite réparation, tout accident ne justifie pas qu'il y ait condamnation pénale. En décider autrement entraîne inévitablement le risque de condamner pénalement une personne moralement innocente. De plus, ces exigences nouvelles vont conduire à recentrer le débat pénal sur l'idée de faute plutôt que sur celle de risque, trop aléatoire.

A la présentation des deux idées principales de la réforme, il est déjà possible de se rendre compte que le législateur a fait un effort pour prendre en compte les positions des différents protagonistes dans sa réflexion. En cela, il s'est inspiré du rapport Massot, intitulé *La responsabilité pénale des décideurs publics*.

1. Les conclusions du rapport Massot : une proposition de réduction du champ des délits non intentionnels

Un rapport sur la responsabilité pénale des décideurs publics a été rendu, le 16 décembre 1999, à Elisabeth Guigou, Garde des Sceaux. Il répondait à la mission donnée au président de la section des finances du Conseil d'Etat, Jean Massot, de conduire un groupe d'études institué pour procéder « *à un état des lieux complet et objectif de la réalité judiciaire, faire la synthèse des travaux menés jusqu'à présent et formuler des propositions* ». Il s'agit de la troisième étude publique consacrée à cette question dans un délai de cinq ans. La première

⁵⁵ Comme nous l'avons déjà vu, le législateur n'est d'ailleurs pas étranger lui-même à cette pénalisation.

était un rapport sénatorial rédigé en 1995⁵⁶ et la deuxième un rapport du Conseil d'Etat rendu en 1996⁵⁷.

L'ordre de mission du groupe d'études présidé par M. Massot débordait néanmoins l'objet des deux rapports précédents qui ne s'intéressaient qu'à la responsabilité pénale des élus pour délits non intentionnels. Celui-ci était en effet plus large puisqu'il visait le phénomène dit de pénalisation de la vie publique sans le réduire à l'application de ces seuls délits. Cette différence se vérifie dans le rapport lui-même qui ne limite pas les manifestations de la pénalisation à la jurisprudence sur les infractions d'imprudence. Elle se répercute dans les propositions avancées qui portent sur de nombreuses questions de droit pénal mais aussi de procédure pénale et de droit public. Ces dernières sont très variées. Leur nombre a imposé de les regrouper en fonction de sept critères autour desquelles elles semblent s'articuler. Ces critères correspondent aux objectifs des mesures respectivement regroupées. Ils visent à :

1. réduire le champ des délits non intentionnels ;
2. élargir la responsabilité pénale des personnes morales ;
3. enrayer la création de nouvelles infractions sanctionnées pénalement ;
4. ramener les manquements les moins graves au Code des marchés publics au niveau de la contravention ;
5. limiter les recours abusifs au juge pénal ;
6. rendre la mise en examen moins systématique et moins traumatisante ;
7. favoriser les modes de règlement des conflits autres que pénaux.

Il en ressort une liste impressionnante de mesures qui, par-delà les catégories du rapport, veulent agir sur le phénomène de pénalisation en l'attaquant à tous les stades de son exécution.

La réforme de délits non intentionnels ne bénéficie d'aucune priorité parmi les mesures préconisées, conformément d'ailleurs à l'analyse faite de leur application actuelle qui n'est nullement présentée comme la manifestation principale de la pénalisation de la vie publique. Sans doute l'échec de la loi du 13 mai 1996 a-t-il induit de chercher d'autres causes et

⁵⁶ *Démocratie locale et responsabilité*, Rapport du groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye au nom de la Commission des lois du Sénat et établi par M. Pierre Fauchon, juin 1995.

⁵⁷ *La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles*, Rapport du Conseil d'Etat, La documentation française, 1996.

manifestations de la pénalisation, compte tenu de sa persistance. Il n'a néanmoins pas conduit à renoncer à proposer une nouvelle modification des délits non intentionnels.

Le problème est que ce nouveau changement préconisé a largement occulté les autres propositions dans les comptes rendus qui ont suivi le dépôt du rapport. La publicité qui lui a été faite a presque assimilé celui-ci à celui-là pour ignorer qu'il ne faisait l'objet d'aucune préférence parmi toutes les mesures suggérées. Outre sa compréhension plus facile que des propositions sur la responsabilité pénale des collectivités locales ou sur les modalités de la mise en examen, la réforme avancée des délits non intentionnels s'est trouvée dans un contexte parlementaire favorable. Un sénateur, M. Pierre Fauchon, avait en effet devancé la proposition du rapport de parvenir à une réduction du champ des infractions d'imprudence, en déposant un texte proche de celle-ci.

Conscient que la persistance du malaise ressenti par les décideurs publics est principalement attachée à la responsabilité pénale qu'ils encourent pour les délits non intentionnels, le groupe d'études avait symboliquement placé sa suggestion de modification au premier rang de ses propositions. Sa nouveauté a été de porter sur la constitution de la faute d'imprudence pour la rendre davantage restrictive. Elle marque, à ce titre, une étape dans les réformes envisagées de la responsabilité pénale pour imprudence qui n'avaient pas encore osé contester sa définition. En fait, les conclusions du rapport procèdent d'une analyse technique des causes de l'extension des délits d'homicide et de blessures involontaires. Ces dernières sont découvertes dans l'équivalence des conditions et l'identité des fautes civiles et pénales. Selon le groupe d'études, elles devraient être neutralisées par la subordination de la responsabilité pénale à la présence d'un lien direct de causalité entre l'acte matériel et le dommage causé à la personne⁵⁸. Le rapport s'est expressément référé à la conception du juge administratif qui a choisi la théorie de la causalité adéquate, cherchant à rattacher à l'événement dommageable celui de ses antécédents qui était normalement de nature à le produire. Prenant position pour cette conception, il l'oppose à la théorie de l'équivalence des conditions, appliquée par le juge répressif, selon laquelle il suffit que le fait illicite ait concouru à la réalisation du dommage pour qu'il soit possible de mettre en jeu la responsabilité de son auteur. Il est certain que l'introduction d'une exigence de causalité directe dans la constitution de la faute pénale d'imprudence en réduirait mécaniquement le champ actuel d'application, de sorte que la proposition atteindrait son objectif. L'incertitude quant à l'ampleur de cette réduction a

néanmoins inquiété les auteurs du rapport. C'est pourquoi ils ont essayé de la contenir par la prévision de la persistance de la responsabilité pénale en cas de causalité indirecte entre l'imprudence et le dommage, dès lors que celle-ci révélera une action ou une omission constitutives d'une faute grave.

On peut s'interroger sur la cohésion des deux propositions tant la seconde semble neutraliser la première. Il semble en fait que les membres du groupe d'études se soient heurtés au même obstacle que celui qui avait précédemment entraîné l'échec de la loi de 1996. Celui-ci tient au fait que la généralisation d'une réforme de la faute d'imprudence conduit presque inévitablement à sa neutralisation pour ne pas entraver la répression des imprudences routières et du travail.

On peut en outre s'étonner que l'attribution conjointe de la dérive judiciaire à l'identité des fautes civiles et pénales n'ait pas suscité une proposition autonome. Le groupe d'études n'a pas jugé bon de préconiser une intervention législative en ce sens pour se satisfaire de sa proposition sur l'introduction d'un lien de causalité directe dans la constitution de la faute pénale d'imprudence qu'il a vraisemblablement considérée comme suffisante pour renverser le principe de l'identité des deux fautes.

Il faut souligner qu'outre la modification des délits non intentionnels le groupe d'études a élaboré de nombreuses propositions. Or, ces dernières n'ont rencontré qu'un faible écho parlementaire, le législateur ayant choisi, quand il les évoquait, de renvoyer leur éventuelle discussion à des textes ultérieurs. Il convient évidemment de mettre à part la requête en faveur d'un moratoire d'un an dans la création de nouvelles infractions pénales et la demande d'un réexamen de la pertinence des sanctions pénales existantes pendant ce moratoire en raison de leur irréductible irréalisme. Elles relèvent d'un angélisme peut-être estimable, mais incompatible avec les impératifs de la lutte contre la criminalité. Le prix payé comme réponse au malaise des décideurs publics face à la pénalisation de leurs fonctions apparaîtrait disproportionné. En effet, la collectivité ne peut accepter une telle immobilisation du pouvoir de réaction de la puissance publique à la délinquance pour rassurer une catégorie de la population. Pour le reste, qu'il s'agisse de la proposition de modification du délit de favoritisme, de propositions visant à limiter les recours abusifs au juge pénal, à rendre la mise en examen moins systématique et moins traumatisante ou encore de la proposition de supprimer l'irresponsabilité pénale de l'Etat, aucune des mesures n'a été prise en compte pour

⁵⁸ Ceci rejoint la seconde idée directrice de la réforme du 10 juillet 2000, qui a été développée plus haut.

l'instant. C'est au nom d'une considération de spécialité de la proposition de loi sur les délits non intentionnels que le législateur a généralement fondé son refus de ne pas reprendre ces mesures.

Pourtant, le souci de la spécialité de la proposition n'a pas empêché les parlementaires d'y inclure des dispositions éloignées de son objet. L'une est inspirée par le rapport Massot. Il s'agit de l'obligation faite aux collectivités territoriales d'accorder leur protection à l'élu en fonctions ou ayant cessé ses fonctions qui sera poursuivi pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. Il est assez révélateur que la mesure soit la seule que le Parlement ait jugé bon d'intégrer à sa proposition de loi sur les délits non intentionnels. Outre qu'elle dément les obstacles tenant à une « pseudo-spécialité » de cette proposition, l'esprit corporatiste de la disposition semble éclairer l'ensemble de l'entreprise parlementaire. Cette dernière s'est servie du rapport du groupe d'études comme prétexte pour essayer de contrecarrer de nouveau la jurisprudence sur les délits non intentionnels.

2. Une discussion parlementaire hâtive

Alors que le groupe d'études menait sa réflexion, le Sénat était saisi d'une proposition de loi « *tendant à préciser la définition des délits non intentionnels* ». L'initiative en est revenue à M. Fauchon⁵⁹.

Sa proposition de loi a devancé de plus de deux mois le dépôt du rapport Massot. L'autonomie de sa démarche s'est limitée au rejet de la conservation de la répression de la faute indirecte sur le fondement de sa qualification en faute grave. L'expérience de l'échec de la loi de 1996 a peut-être fait comprendre qu'une telle disposition laisserait intact le pouvoir de qualification du juge répressif, en le contraignant seulement à un changement de motivation de ses condamnations. C'est pourquoi la nécessité également ressentie de maintenir une répression complémentaire des fautes ayant indirectement causé le dommage fut traduite différemment. Elle visait le cas où la faute observée est une « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence* ». Dès lors, la solution adoptée n'encourait pas le grief susceptible d'être adressé à celle adoptée par le

groupe d'étude : en effet, la répression d'une faute indirecte n'est pas abandonnée à une appréciation mais à une constatation du juge pénal.

Votée par le Sénat le 27 janvier 2000, la proposition a néanmoins été altérée par l'Assemblée nationale. Revenant sur le texte adopté par le Sénat, l'Assemblée nationale a précisé l'article 121-3 du Code pénal qui définit la faute non intentionnelle en lui ajoutant un alinéa. Celui-ci dispose que « *les personnes physiques qui n'ont pas causé elles-mêmes le dommage mais qui ont, soit créé la situation qui en est à l'origine, soit omis de prendre les mesures qui permettraient de l'éviter, ne sont responsables pénalement que 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 d'une exceptionnelle gravité, exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer* »⁶⁰. Tout comme pour le groupe d'études, c'est le souci de ne pas freiner la répression des imprudences routières et du travail qui a conduit l'Assemblée nationale à concéder que la répression des fautes indirectes puisse avoir lieu en dehors de la constatation objective d'une violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Elle a ainsi considéré que le critère retenu par le Sénat était trop réducteur et que le risque de dépenalisation était excessif. La généralisation de la réforme de la faute d'imprudence pourrait encore une fois avoir raison de son efficacité. Parce que la volonté de réduire la responsabilité pénale des décideurs publics se heurte au principe d'égalité devant la loi, le législateur est contraint de généraliser ses réformes. Celles-ci sont alors susceptibles de s'appliquer à tous les domaines de la responsabilité pénale pour homicide et blessure par imprudence dont les accidents de la route et du travail. Or ceux-ci constituent des domaines socialement et politiquement très sensibles pour lesquels le législateur veut très globalement conserver la mise en oeuvre actuelle de ces délits. Peut-être faut-il s'interroger sur la volonté affichée du Parlement de diminuer efficacement l'application des délits non intentionnels. Celle-ci est vraisemblablement réelle quand elle concerne les décideurs publics. Mais elle est moins évidente pour leur mise en

⁵⁹ Il faut souligner la persévérance de ce sénateur dans la lutte contre l'application judiciaire des délits non intentionnels, puisqu'il était déjà l'un des promoteurs de la loi du 13 mai 1996 après avoir été le rapporteur de la mission sénatoriale conduite en 1995.

⁶⁰ Cette définition repose sur une distinction faite dans l'étude du Conseil d'Etat, en 1996, entre l'auteur indirect et l'auteur médiat. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. René Rosière, s'y réfère d'ailleurs expressément. Dans son rapport (*La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles*, déjà cité), le Conseil d'Etat définit l'auteur indirect 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* ». L'auteur médiat est, lui, « *celui*

oeuvre en matière d'accidents de la circulation et du travail. Dans ces conditions, ses interventions dans ce domaine ne peuvent donner lieu qu'à des ajustements et nullement aux remises en cause qu'il dit vouloir réaliser et dont il ne se donne pas les moyens.

Il est vrai que l'Assemblée nationale a essayé de compenser la limitation qu'elle a apportée à la proposition du Sénat en votant une disposition prévoyant d'intégrer un article 4-1 au Code de procédure pénale. Celui-ci dispose que « *l'absence de faute pénale non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du Code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles, afin d'obtenir la réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du Code civil si l'existence de la faute prévue par cet article est établie* ». La disposition a le mérite de ne pas confier la rupture de l'identité des fautes civiles et pénales au seul abandon de la théorie de l'équivalence des conditions.

Devant l'empressement du Sénat, le gouvernement a accepté de réinscrire la proposition à l'ordre du jour avant la fin de la session parlementaire, en juin 2000. Le texte définitif a fait l'objet de tractations entre la ministre de la Justice, qui souhaitait davantage tenir compte des inquiétudes des associations de victimes (transfusés, hémophiles, malades de l'amiante, accidentés du travail), les députés et les sénateurs. Aux sénateurs qui ont parlé de la « *vengeance* » ou des « *lobbies* » des associations de victimes⁶¹, le Garde des Sceaux a rétorqué que son souci constant a été de trouver un point d'équilibre entre les droits des victimes et les risques de condamnation inévitables. Elle a aussi rappelé que la répression ne saurait faiblir en matière de droit du travail, de défense de l'environnement, de santé publique et de sécurité routière. Au final, le texte a rencontré l'unanimité des députés et des sénateurs, tous pressés de voir la loi appliquée. Ce texte consensuel a débouché sur la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000.

Ces travaux parlementaires ont témoigné de la faiblesse d'influence du rapport Massot sur la réforme des délits non intentionnels. L'audience rencontrée par cette question, qui était en discussion au moment de la remise du rapport, a concentré l'attention sur ses conclusions dans ce domaine. Les références faites à la solution préconisée dans le rapport ont été surtout opportunistes. Elles permettaient de donner une caution scientifique à un choix davantage politique. C'est donc un contexte très favorable qui est la cause de la répercussion

qui aurait pu et dû empêcher la survenance du dommage qu'il n'a pas réalisé lui-même mais qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'éviter ».

parlementaire immédiate du rapport quant à sa suggestion de délimiter la répression des délits non intentionnels. Celui-ci a d'ailleurs plus servi l'initiative parlementaire qu'il ne l'a suscitée.

Au bout du compte, on se rend compte que les répercussions parlementaires des conclusions du groupe d'études sont très faibles. Elles se limitent à la modification des délits non intentionnels et à l'extension de la protection pénale des fonctionnaires aux élus. Ces choix témoignent de la cristallisation des parlementaires autour de la question de l'application des délits non intentionnels à laquelle ils attribuent l'essentiel de la pénalisation de la vie publique. Cette fixation du Parlement et, plus particulièrement du Sénat, sur les infractions d'imprudence a été largement nourrie par l'échec de la loi du 13 mai 1996. Elle est donc antérieure aux conclusions du rapport Massot. Aussi est-il peu étonnant que l'apport de celui-ci ait été réduit à sa proposition de redéfinir les délits non intentionnels. En effet, cela recoupe une préoccupation récurrente des parlementaires, à la recherche d'une nouvelle inspiration, sinon d'un nouveau motif, dans leur combat contre la jurisprudence. L'empressement avec lequel le Sénat a repris à son compte la proposition du rapport, dont il n'a pas entendu le dépôt, témoigne du présupposé de l'imputation de la pénalisation de la vie publique à l'application de ces délits. Ainsi, c'est à une « instrumentalisation » du rapport que semble s'être livré le Sénat. A ce propos, il faut souligner que les membres de la seconde Chambre sont élus par les maires et les conseillers municipaux⁶². Sans doute est-ce là une explication de l'initiative sénatoriale : ils deviennent les porte-paroles des maires.

Il convient de souligner que l'objectif poursuivi, la voie choisie (remaniement du droit commun pour donner une réponse à une situation particulière) se retrouvent de manière similaire dans l'élaboration des lois du 13 mai 1996 et du 10 juillet 2000. Jusqu'au processus qui n'est pas sans présenter des similitudes : une mission donnée à un groupe d'études du Conseil d'Etat de rechercher des remèdes au malaise des décideurs publics, une initiative sénatoriale à l'origine du débat parlementaire. De même, la volonté réformatrice rencontre très vite une difficulté inhérente à la généralité de la voie adoptée au regard de la particularité de l'objectif. Comment restreindre efficacement l'engagement de la responsabilité pénale des décideurs publics sans remettre corrélativement en cause les règles régissant la répression jugée nécessaire des délits d'imprudence dans certains secteurs, tels que les accidents du

⁶¹ Voir *Le Monde* du vendredi 30 juin 2000, page 7.

travail ou la santé publique ? Là se situe le centre de la question posée au Parlement. Cette difficulté, au cœur des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 13 mai 1996, a expliqué en grande partie l'impuissance réformatrice de celle-ci.

A la différence de la loi du 13 mai 1996, la loi du 10 juillet 2000 n'est pas axée sur une réécriture de la définition de la faute. Elle est centrée sur l'institution d'une relation entre le caractère du lien de causalité et la nature de la faute exigée pour que soit engagée la responsabilité des personnes physiques. En cela, les termes mêmes du texte définitivement voté pourront peut-être répondre plus facilement aux difficultés.

3. Les dispositions de la loi du 10 juillet 2000

La loi du 10 juillet 2000 opère un véritable bouleversement juridique en revenant, ne serait-ce que partiellement sur deux concepts essentiels du droit pénal : le principe **d'identité des fautes civiles et pénales** et celui de **l'équivalence des conditions**. Il apparaît nécessaire pour mieux appréhender ce nouveau texte de l'étudier en détails.

? L'article 1, au cœur du dispositif de la loi, remplace le troisième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal par deux nouveaux alinéas donnant une nouvelle définition des délits non intentionnels. Dans sa rédaction antérieure, l'article 121-3 du Code pénal établissait qu'il y avait délit, *« à condition que la loi le prévoie, 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 s'il est établi que l'auteur des faits avait 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 »*.

La nouvelle rédaction de l'alinéa 3 de l'article 121-3 intervient au double niveau de la définition de la faute elle-même et du lien de causalité qui l'unit au dommage.

En ce qui concerne la faute elle-même, le troisième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, qui vise l'ensemble des délits non intentionnels, fait désormais référence à une obligation de sécurité prévue par la loi ou *le* (et non plus « *les* ») règlement. Cette modification s'est faite dans un souci d'harmonisation entre les différentes formulations figurant dans le Code pénal,

⁶² L'article 24 de la Constitution précise d'ailleurs que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales ».

le Code général des collectivités territoriales et le statut de la fonction publique. Il s'agit également de revenir sur l'interprétation jurisprudentielle faite de la notion de règlement par la Cour de cassation. Cette dernière inclut les circulaires, les règles professionnelles non approuvées par l'autorité réglementaire et les règlements intérieurs des entreprises.

La rédaction adoptée prévoit également qu'« *il n'y a délit non intentionnel que s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales* ». Elle entend ainsi inverser la charge de la preuve par rapport au droit antérieur, selon lequel il y avait délit « *sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales* ».

En ce qui concerne le lien entre la faute et le dommage, le quatrième alinéa de l'article 121-3 établit une distinction selon que la faute a un lien direct ou indirect avec le dommage.

Si le lien est **direct**, il résulte implicitement du texte que le délit continuera à être constitué pour la moindre imprudence ou négligence.

Si le lien est **indirect**, plusieurs conditions doivent être réunies pour que la responsabilité pénale de l'auteur puisse être engagée. Le délit sera constitué, lorsque les personnes physiques n'auront pas causé elles-mêmes le dommage, mais qu'elles auront créé ou contribué à créer la situation ayant permis la réalisation du dommage. Le délit sera également constitué, lorsque les personnes physiques n'auront pas pris les mesures permettant de l'éviter. Il faudra alors que soit 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.

Cet alinéa s'attache d'abord à définir l'auteur indirect et l'auteur médiate de l'infraction, par référence au rapport du Conseil d'Etat sur la responsabilité pénale des agents publics publié en 1996⁶³. Ensuite, le texte retient comme de nature à engager la responsabilité pénale des auteurs indirects ou médiats d'un dommage, à côté de la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, la faute caractérisée que son auteur ne pouvait ignorer. En ce cas, l'engagement de la responsabilité pénale de l'auteur indirect du dommage sera subordonné à la double condition cumulative de la présence d'une faute caractérisée et d'un risque d'une particulière gravité que l'auteur de la faute ne pouvait ignorer.

? L'article 2 de la loi du 10 juillet 2000 a été inséré à l'article 4-1 du Code de procédure pénale. Il prévoit que l'absence de faute non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du Code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles, afin d'obtenir la réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du Code civil. Pour cela, il faut que l'existence de la faute civile prévue par cet article soit établie. Ainsi, il met fin à la distinction entre la faute pénale non intentionnelle et la faute civile, issue de la jurisprudence établie en 1912 par la Cour de cassation. En toute hypothèse, donc, les victimes seront clairement assurées de pouvoir obtenir réparation devant les juridictions civiles, quoiqu'il en soit des conséquences de pénales de la faute.

L'article 2 distingue également la faute pénale d'imprudence, telle que définie par l'article 121-3 du Code pénal, de la faute inexcusable de l'employeur prévue par l'article L. 452-1 du Code de la Sécurité sociale. Cette dernière permet une indemnisation complémentaire de la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

? L'article 3, intégré à l'article 470-1 du Code de procédure pénale, assure une coordination entre la nouvelle définition des délits non intentionnels figurant à l'article 121-3 du Code pénal et celle figurant à l'article 470-1 du même Code. Ce dernier article prévoit que le Tribunal correctionnel saisi des poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle et qui prononce une relaxe demeure compétent sur demande de la partie civile ou de son assureur, formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite.

? Les articles 4 et 5 procèdent à une harmonisation entre la nouvelle définition des délits non intentionnels figurant à l'article 121-3 du Code pénal et celles des deux principales infractions constitutives de délits non intentionnels, à savoir : les atteintes involontaires à la vie (homicides involontaires) visées par l'article 221-6 du Code pénal et les atteintes involontaires à l'intégrité des personnes (blessures involontaires) visées par l'article 222-19 du Code pénal.

? Les articles 6 et 7 s'inspirent de la même démarche que les précédents et tendent également à harmoniser les définitions de différentes catégories de délits non intentionnels avec celle de l'article 121-3 du Code pénal.

⁶³ Voir note de bas de page n° 48.

L'article 6 réécrit en conséquence le début de l'article 222-20 du Code pénal relatif aux atteintes involontaires à l'intégrité des personnes ayant eu pour effet de causer à autrui une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois.

L'article 7 aménage pour sa part la définition de l'article 322-5 du Code pénal relatif à la destruction, à la dégradation ou à la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie.

? L'article 8 apporte un ajout au dernier alinéa de l'article 121-2 du Code pénal. Celui-ci dispose que la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques, auteurs ou complices des mêmes faits. Afin d'éviter les dérives que cette disposition pourrait entraîner vers une mise en cause conjointe systématique d'une collectivité territoriale et de la personne physique qui la représente, le présent article précise désormais que cette possibilité de cumul doit s'apprécier « *sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3* ».

Cela permet de clairement délimiter les cas où la personne physique sera exposée à voir sa responsabilité pénale mise en cause conjointement avec celle de la collectivité territoriale, personne morale. Ne sont concernées que les activités susceptibles de faire l'objet de délégations de service public, qui, aux termes de l'article 121-2 du Code pénal entré en vigueur le 1 mars 1994, sont seules de nature à engager la responsabilité pénale de la collectivité territoriale.

? L'article 9 modifie le premier alinéa de l'article 706-43 du Code de procédure pénale. Ce dernier fait obligation, lorsqu'une personne morale et son représentant légal sont poursuivis pour les mêmes faits, de désigner un mandataire de justice pour représenter la personne morale. Il convient d'ailleurs de préciser que, si elle a été jusqu'ici peu utilisée, cette procédure pourrait se développer, eu égard à la jurisprudence de la Cour de cassation. Celle-ci, par un arrêt de 1997⁶⁴, a élargi la portée de l'article 706-43 du Code de procédure pénale en rendant la désignation d'un mandataire obligatoire dès lors que l'action publique est mise en mouvement contre le représentant légal de la collectivité locale et sans même que celui-ci soit mis en examen.

Le présent article remplace l'obligation de désignation d'un mandataire de justice, par une simple faculté laissée à l'appréciation du représentant légal. Dès lors que celui-ci souhaitera

bénéficiaire de cette faculté, il lui reviendra de saisir par requête le président du Tribunal de grande instance aux fins de désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale.

? Les articles 10, 11 et 12 viennent accorder une protection juridique aux élus locaux en cas de poursuites pénales. A l'heure actuelle, une protection juridique n'existe qu'au profit des fonctionnaires, anciens fonctionnaires et agents publics non titulaires faisant l'objet de poursuites pénales, lorsque les faits poursuivis n'ont pas le caractère de faute personnelle. Aucune disposition similaire n'est prévue pour les élus locaux.

Les articles 10, 11 et 12 de la présente loi ont pour objet de combler cette lacune. Ils modifient à cette fin les articles L. 2123-34, L. 3123-28, L. 4135-28 du Code général des collectivités territoriales relatifs à la responsabilité pénale encourue pour des faits d'imprudence ou de négligence respectivement par le maire, le président du Conseil général et le président du Conseil régional. Ils font obligation à la collectivité locale concernée d'accorder la protection juridique aux élus en cause, lorsque ceux-ci font l'objet de poursuites pénales pour des faits n'ayant pas le caractère de faute détachable. Cette protection s'appliquerait également aux élus ayant reçu délégation ainsi qu'à ceux qui ont cessé leurs fonctions.

? L'article 13 étend le bénéfice des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal aux fonctionnaires et aux militaires, régis respectivement par la loi du 13 juillet 1983 et la loi du 13 juillet 1972.

L'article 121-3, dans la rédaction que lui avait donnée la loi du 13 mai 1996, avait déjà été rendu applicable aux fonctionnaires et aux militaires. C'est logiquement que l'ensemble du nouvel article 121-3, dans la rédaction issue de l'article 1 de la présente loi, qui leur sera désormais appliqué par coordination.

? L'article 14 rend la présente proposition de loi applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

L'apport de la loi du 10 juillet 2000 semble donc évident. Afin de mieux comprendre la réelle portée de ce texte, il convient d'étudier la manière dont il a été perçu non seulement par la

⁶⁴ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 9 décembre 1997.

doctrine, mais aussi et peut-être surtout par la jurisprudence. En effet, ce n'est qu'à partir de leur appréciation respective que l'on pourra se faire une idée de la situation future.

TROISIEME PARTIE

**Les conséquences de la nouvelle législation :
vers une responsabilité moindre des décideurs publics ?**

Suite au vote de la loi du 10 juillet 2000, la doctrine a été particulièrement abondante sur le sujet. Tantôt critiquant les termes mêmes employés dans le texte, tantôt louant l'inspiration du législateur, elle s'est retrouvée très partagée.

Au final, il a fallu attendre les premières décisions de jurisprudence pour avoir un aperçu un peu plus précis de la portée de la réforme.

A. Une doctrine partagée sur les conséquences de la loi.

A la suite de la promulgation de la loi, de nombreuses questions se sont posées. La situation antérieure va-t-elle se trouver modifiée ? L'équilibre entre droits des victimes et protection des décideurs publics a-t-il été préservé ? La jurisprudence va-t-elle contrecarrer les effets prévus par la loi ? Plus généralement, quelles vont être les conséquences de cette nouvelle loi ? La doctrine a apporté les premières réponses, la loi nouvelle étant appréciée d'abord sous un angle purement juridique, puis sous un angle plus sociologique.

Aux yeux de la plupart des commentateurs, la loi du 10 juillet 2000 paraît tout à la fois porteur d'avancées non négligeables et de difficultés nouvelles en puissance.

1. Une loi bénéfique pour le droit pénal

Le premier point positif mis en avant par la doctrine tient à **l'idée même de vouloir encadrer de façon plus rigoureuse le régime de responsabilité pénale pour délit non intentionnel.**

François Courtray⁶⁵, docteur en droit, note ainsi avec satisfaction la volonté du législateur d'en revenir à la fonction première du droit pénal. Selon lui, le champ incontestable et incontesté du droit pénal est celui des infractions intentionnelles, en tant qu'elles manifestent sans ambiguïté un comportement anti-social dont la société est légitimement fondée à se

⁶⁵ François Courtray, *Réflexions autour des propositions sénatoriales de réforme des atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité de la personne* in *Revue de la recherche juridique- Droit prospectif*, avril 2000.

protéger au nom de l'intérêt collectif. C'est d'ailleurs bien ce que traduit le premier alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, quand il édicte qu'« *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». L'auteur de l'article explique qu'il faut considérer avec une certaine circonspection les hypothèses dans lesquelles le législateur s'autorise à créer des infractions non intentionnelles. Ces incriminations se sont pourtant multipliées au cours du XX^e siècle, notamment sous la pression des accidents de plus en plus nombreux engendrés par la technique, la mécanisation et la circulation routière.

Le second apport majeur de la réforme, presque unanimement salué par la doctrine, réside dans **la volonté de remettre en cause la jurisprudence sur l'unicité des fautes civiles et pénales** telle qu'arrêtée par l'arrêt de la Cour de cassation du 18 décembre 1912. Ce renversement de principe apparaît comme largement bénéfique pour une plus grande cohérence du droit de la responsabilité.

Plusieurs auteurs soutiennent que l'assimilation entre faute pénale et faute civile est extrêmement contestable. La faute civile mesure la non conformité d'un acte à une règle objective de comportement : elle doit donc s'apprécier *in abstracto*, eu égard au comportement qu'aurait normalement dû avoir, dans des circonstances identiques, un homme droit et avisé. La faute pénale, au contraire, implique un jugement moral sur l'attitude du responsable : elle est donc inséparable de l'état psychologique de l'intéressé, ce qui emporte une appréciation *in concreto*. Par ailleurs, les mêmes auteurs soulignent que l'appréciation du lien de causalité diffère entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale, ce qui peut apparaître très discutable si les fautes, elles, sont identiques. Plus encore, ils condamnent le fait qu'à notion de faute égale, le droit pénal (le plus attentatoire aux libertés individuelles) privilégie l'équivalence des conditions, tandis que le droit civil opte pour la causalité adéquate. Il aurait été autrement plus cohérent de retenir la solution inverse, car si la faute est infime, il est injuste pour le responsable d'être puni, sans qu'il soit pour autant acceptable que la victime ne soit pas réparée.

Il faut souligner qu'au plan pratique le système actuel est particulièrement pernicieux. L'absence de faute pénale interdisant à la victime tout droit à réparation sur le fondement d'une responsabilité quasi-délictuelle, les juges répressifs sont bien souvent conduits à devoir rechercher des « poussières de faute » afin de garantir le droit à indemnisation de la victime. Contrairement à la maxime « *le pénal tient le civil en l'état* », l'on se retrouve dans une situation où c'est le civil qui conditionne le pénal. Comme le souligne Geneviève Viney, « *ce*

« système bride la liberté d'expression du juge civil et du juge pénal qui s'en trouvent l'un et l'autre gênés dans l'exercice de leur mission propre ». Si cette approche pouvait encore se justifier à une époque où la responsabilité civile était encore la sanction d'une faute préalable, elle est aujourd'hui largement dépassée, l'indemnisation relevant de techniques de garantie et la responsabilité elle-même évoluant dans le sens d'une objectivation de plus en plus marquée.

Désormais, parce que l'absence de faute au pénal ne privera plus la victime d'une indemnisation fondée sur la faute civile, le juge pénal va retrouver l'autonomie d'action qu'il n'aurait jamais dû perdre. La majorité de la doctrine voit dans cette mesure une possibilité de « dépénaliser » une partie des infractions non intentionnelles. Ainsi, selon Yves Mayaud⁶⁶, professeur à l'université Panthéon-Assas à Paris, l'autonomie retrouvée du juge pénal devrait être mise à profit pour ne plus reconduire la sévérité de la jurisprudence, laquelle est allée jusqu'à sanctionner les fautes les plus minimes et les plus anodines.

Au milieu des louanges quant à la fin de l'identité de la faute civile et de la faute pénale, Jean Pradel⁶⁷, professeur à l'université de droit de Poitiers, a contesté cette remise en cause. D'après lui, le principe de l'unité des fautes se trouve maintenu, car le droit pénal, comme le droit civil déjà auparavant, exige désormais un lien de causalité direct pour établir une responsabilité. Ainsi, *« même si la responsabilité civile de l'auteur est engagée, par exemple par le juge pénal, c'est en raison d'une appréciation différente qui sera portée sur le lien de causalité, en aucune manière sur la faute. Faute civile et faute pénale sont de même nature, le législateur n'ayant pas découvert des critères distincts d'appréciation »*. Il interprète le nouvel article 4-1 du Code de procédure pénale⁶⁸ comme conférant au juge civil la possibilité de porter un nouveau regard sur l'affaire dont il est saisi pour statuer sur les intérêts civils. Si ce juge estime que le juge pénal aurait dû retenir une faute pénale, il peut indemniser la victime sur le fondement de l'article 1383 du Code civil. Ce serait la preuve que l'unité des fautes civiles et pénales est maintenue. De plus, l'auteur de l'article estime heureux que le législateur ait maintenu le principe de l'unité et rejeté les appels à l'exigence d'une faute

⁶⁶ Yves Mayaud, *Retour sur la culpabilité non intentionnelle en droit pénal... (à propos de la loi du 10 juillet 2000)* in *Dalloz* 2000, n°40, 16 novembre 2000.

⁶⁷ Jean Pradel, *De la véritable portée de la loi du 10 juillet 2000 sur la définition des délits non intentionnels* in *Dalloz* 2000, n°29, 31 juillet 2000.

⁶⁸ La loi du 10 juillet 2000 a ajouté au Code de procédure pénale un article 4-1 selon lequel *« l'absence de faute non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du Code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant*

lourde ou inexcusable. Une telle attitude aurait, selon lui, « *eu pour conséquence de faire échapper à la qualification d'homicide ou de blessures involontaires un nombre considérable de comportements, notamment dans le domaine de la sécurité routière* ».

Tout le débat porte donc sur le fait de savoir s'il faut mettre un frein à la pénalisation de la société. Certains répondent affirmativement et se réjouissent alors de la fin de l'unité des fautes civiles et pénales. D'autres, moins nombreux, répondent négativement et critiquent donc la loi du 10 juillet 2000.

La réforme a eu un troisième apport, qui a été nettement moins commenté. Conformément aux vœux d'une partie de la doctrine, la loi du 10 juillet 2000 a établi une séparation nette entre **la responsabilité pénale des personnes morales, qui a vocation à subsister en cas de faute simple**, et la responsabilité des personnes physiques, subordonnée à une faute qualifiée en cas de lien de causalité indirecte. Conscient de la difficulté sociale et politique de supprimer le traitement pénal de certaines fautes d'imprudence, le législateur a fait en sorte que ces fautes relèvent au plan pénal de la seule responsabilité des personnes morales.

Bien qu'un temps envisagé, le législateur n'a pas entendu modifier les conditions de fond de la responsabilité des personnes morales. Ainsi, l'Assemblée nationale a refusé d'adopter la proposition sénatoriale tendant à étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales à des activités qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public. Par crainte d'une pénalisation accrue de l'action publique, il a été jugé souhaitable d'orienter les victimes vers la recherche d'une responsabilité civile. Surtout, et le consensus fut ici toujours de mise, il a été souligné que l'exigence d'une faute qualifiée en cas de lien de causalité indirecte concerne la responsabilité des seules personnes physiques. La responsabilité des personnes morales continue, elle, d'être engagée par une faute simple en cas de lien de causalité indirecte, motif pris que « *dans certains cas, le dommage peut avoir pour origine un défaut d'organisation global d'une collectivité ou d'une entreprise, et qu'il paraît souhaitable que la personne morale continue à pouvoir être mise en cause* »⁶⁹. Le dernier alinéa de l'article 121-2 modifié tire les conséquences de la distinction établie entre la responsabilité des personnes morales et celle des personnes physiques, en énonçant que « *la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de*

les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation du dommage sur le fondement de l'article 1383 du Code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie ». (Voir II° partie)

l'article 121-3 ». En fait, toutes les personnes physiques, qu'il existe ou non une personne morale, voient leur responsabilité subordonnée à une faute qualifiée en cas de lien de causalité indirecte.

La doctrine a dans l'ensemble compris l'intérêt de la mesure. Ainsi, Céline Ruet⁷⁰, maître de conférences à l'université Paris XIII, affirme que « *le résultat recherché par le législateur pourrait être rapproché de celui qui aurait pu être obtenu au moyen d'une immunité conférée aux personnes physiques, mais laissant subsister l'existence de l'infraction* ». Cette idée d'immunité permet assez bien de rendre compte du mécanisme institué : l'irresponsabilité pénale résulte à la fois de la qualité objective de l'auteur des faits (personne physique) et des circonstances de l'infraction (lien de causalité indirecte). Elle trouve sa justification dans la volonté de freiner la pénalisation de l'activité des décideurs. Pour sa part, Yves Mayaud⁷¹ souligne que « *l'objectif est d'agencer au mieux les deux responsabilités pour une bonne gestion du risque pénal, sans fiction ni présomption* ». Il parle ainsi de complémentarité enfin trouvée entre les deux types de responsabilités au travers de la loi elle-même.

La dépenalisation n'est donc pas totale, puisque le législateur a entendu faire peser sur les personnes morales une responsabilité pénale qui ne doit plus jouer sur les personnes physiques. Il s'est appuyé sur la responsabilité des premières afin de gérer au mieux celle des secondes. Quoi qu'il en soit, la loi du 10 juillet 2000 n'a donc pas complètement rompu avec le mouvement actuel de pénalisation. Pour la plupart des auteurs, cette position se justifie par les attentes de l'opinion publique.

2. Une loi toujours sujette à caution

Malgré les avancées indéniables qu'apporte la loi, le texte apparaît encore comme source de possibles difficultés. Si le recours à la théorie du lien de causalité est jugé judicieux pour beaucoup dans le principe, le risque d'une efficacité restreinte au niveau des conséquences est jugé probable. La causalité est en effet une notion fuyante, ce qui signifie qu'il est parfois bien difficile de trouver un critère objectif permettant de poser une distinction entre causalité directe et causalité indirecte. La commission des lois du Sénat en avait d'ailleurs bien eu conscience. Elle s'était longuement interrogée sur le sens à donner à ces deux expressions. Et

⁶⁹ Phrase attribuée au sénateur M. Pierre Fauchon lors des débats au Sénat.

⁷⁰ Céline Ruet, *La responsabilité pénale pour faute d'imprudance après la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels* in *Revue de droit pénal*, Editions du Jurisclasseur, janvier 2001.

elle avait finalement opté pour la définition suivante de la causalité directe : « *Il est possible de retenir que la causalité 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* ».

Pour autant, sous l'apparente scientificité de cet énoncé, la part de subjectivité de l'interprète des faits en cause demeure énorme. A l'aide d'un exemple, François Courtray⁷² démontre le large pouvoir d'appréciation. Ainsi, « *un ouvrier est tué par une charge qui se détache du crochet d'un élévateur, charge dont il assurait imprudemment la manœuvre en se plaçant en dessous. Or, par défaut d'information du chef d'entreprise, le crochet de suspension n'était pas conforme au modèle sécurisé que la réglementation en vigueur imposait pour éviter ce genre d'accident. En application de la théorie de l'équivalence des conditions, l'employeur serait naturellement condamnable pour homicide involontaire.*

Deux éléments ont ainsi contribué à la réalisation du dommage : le non respect de la réglementation concernant le crochet, mais aussi, voire surtout, le fait de l'employé qui a aidé la manœuvre en prenant des risques inconsidérés. Or, comment qualifier le lien qui relie la faute de l'employeur à la réalisation du dommage ? Certes, il est certain que ce lien de causalité est médiat, puisque intervient le fait de l'employé ; mais l'on a vu que la définition de la commission des lois ne faisait pas de l'immédiateté une condition absolue de la causalité directe. Pour ce qui est ensuite de la prévisibilité, de l'automaticité du dommage eu égard au fait imputé à l'employeur, la solution nous paraît sujette à contestation sérieuse. Si l'on ne peut à coup sûr exclure que le fardeau se serait décroché tout seul, suite à la déficience intrinsèque du crochet, est-il certain qu'il serait tombé si l'employé n'avait pas interagi sur le processus en s'immisçant maladroitement dans la manœuvre ?

La réponse à la question n'est pas tant logique que subjective : elle dépend de la solution pénale que l'on souhaite apporter à l'affaire. Dans l'optique [de la loi du 10 juillet 2000], retenir l'existence d'une causalité directe entraînera la condamnation de l'employeur, puisque toute faute, aussi infime soit-elle, emporte condamnation. Retenir l'existence d'une causalité indirecte conduira à l'inverse au non-lieu ou à la relaxe, étant entendu qu'il n'y a eu, en l'espèce, aucune violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de

⁷¹ Déjà cité (voir note de bas de page n°66).

⁷² Déjà cité (voir note de bas de page n°65).

prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ». L'auteur dénonce le fait que l'essentiel du débat juridique se focalise sur la nature du lien de causalité. Cela a pour conséquence, selon lui, de donner toute latitude au juge répressif pour choisir, en fonction de ses convictions personnelles, la solution qu'il souhaitera apporter au dossier. Le tout se fera sans qu'aucun contrôle efficace des motivations implicites ne soit possible.

La question se pose donc de savoir qu'est-ce qu'un dommage direct ou indirect ? L'article 1151 du Code civil dispose bien qu'en matière contractuelle le responsable ne doit réparer « *que ce qui est une cause immédiate et directe de l'inexécution de la convention* ». Mais il ne fournit aucune définition, et c'est pareil dans le Code pénal. De ce fait, Jean Pradel⁷³ ou encore Frédéric-Jérôme Pansier et Cyrille Charbonneau⁷⁴ dénoncent le trop large pouvoir d'appréciation laissée au juge. Ce dernier fera comme il voudra : il pourra qualifier de direct le préjudice quand la faute est à l'évidence simple (dénaturation du lien de causalité) ou bien de délibérée ou caractérisée la faute quand le rapport de cause à effet est à l'évidence indirect (dénaturation de la faute).

Par ailleurs, Jean Pradel critique le fait que le système adopté par le législateur fait dépendre la responsabilité de la causalité. Le débat va ainsi se déplacer de la faute vers la cause car c'est sans doute cette dernière qui fera l'objet des plus âpres discussions devant les juges. Or, le professeur de droit rappelle que la causalité est placée sous le double sceau du subjectivisme et du pragmatisme. Geneviève Viney, pour sa part, avait mis en garde le législateur contre la possible action de la jurisprudence. Cette dernière peut, à travers la notion d'auteur direct ou indirect de l'infraction, modeler la responsabilité des élus. C'est pourquoi Geneviève Viney avait proposé de se référer, plutôt qu'à la notion de causalité, à la distinction entre imprudence active (criminalité par action) et imprudence passive (criminalité par abstention).

Les principales critiques faites à l'encontre de la loi du 10 juillet 2000 concernent surtout le flou des notions employées. Dans les objections adressées, c'est Jean Pradel qui va le plus loin. Il dénonce l'invention de mots sans support traditionnel et sans définition. Ainsi, affirme-t-il, « *si l'imprudence, la négligence et la méconnaissance d'une obligation de sécurité* (alinéa 3) *sont des concepts maintenant bien rodés, il n'en va pas de même des deux que vise l'alinéa 4. Passe encore la rigueur pour le premier, la « violation manifestement*

⁷³ Déjà cité (note de bas de page n°67)

délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », écho évident de l'article 121-3, alinéa 2 et de l'article 223-1 du Code pénal définissant le délit de risque causé à autrui. Il s'agit d'une nouvelle application du dol éventuel où l'agent, sans rechercher un résultat, est indifférent à sa survenance. Mais le second concept est vraiment nouveau, s'agissant de personnes commettant une « faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ». Indéniablement, ce second concept correspond à une hypothèse moins grave que l'imprudence visée à l'alinéa 3. Très probablement, elle est très voisine de la faute délibérée, un tout petit peu moins grave, constituant un échelon intermédiaire entre la violation manifestement délibérée (au-dessus) et l'imprudence inconsciente (au-dessous) et se présentant donc comme une sorte de mini dol éventuel ».

Diverses pistes d'amélioration ont été esquissées par la doctrine. Ces propositions divergent pour la plupart de la ligne fondatrice retenue par le législateur, arquée sur la notion de causalité. Ainsi, François Courtray a pu envisager, plutôt que de raisonner sur un critère aussi fluctuant et abstrait que le lien de causalité, de prendre en considération l'ensemble des éléments qui a conduit à la réalisation du dommage final. Dans cette perspective, il s'agirait de proportionner le degré de responsabilité, et donc de qualification et de sanction, aux conséquences dommageables ayant directement résulté de la faute. Pour le juriste, ceci impliquerait que le responsable ne puisse être sanctionné que pour son seul fait et non plus pour les conséquences en chaîne qui en ont découlé, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Il faut souligner que le changement d'approche introduirait naturellement une modification profonde du droit en vigueur. François Courtray justifie cette position par le fait que « *la tendance actuelle qui consiste à tout prix rechercher un coupable, aussi lointain soit-il, ne me paraît pas être un signe de maturité psychosociale* ». Il reconnaît qu'il est compréhensible de chercher à indemniser au mieux les victimes à raison des faits qui leur ont porté préjudice. Cependant, il constate qu'il n'est pas sain, « *tant sur le plan des principes que de la justice concrète* », de se déterminer, en matière d'infraction non intentionnelle, au vu du résultat final.

En complément de cette première suggestion, l'auteur émet une seconde proposition. Celle-ci consisterait à limiter les cas d'ouverture des délits non intentionnels, en référence à la nature

⁷⁴ Frédéric-Jérôme Pansier, Cyrille Charbonneau, *Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus in Petites Affiches* n°138, 12 juillet 2000.

de la faute commise. Les cas de faute visés dans les textes consacrés aux délits non intentionnels sont très vastes : la maladresse, l'imprudence, l'inattention, la négligence et le manquement à une obligation particulière de sécurité ou de prudence. De l'ensemble de ces causes de responsabilité, deux pourraient être remises en cause sans difficulté : la maladresse et l'inattention. « *La maladresse concerne le cas de la ménagère qui, en nettoyant ses vitres, provoque la chute d'un pot de géranium se trouvant sur le rebord de la fenêtre, ou encore le cas du chasseur qui vise mal et atteint une autre cible que celle escomptée. L'inattention tient davantage de la légèreté ou de l'étourderie : c'est le cas du chirurgien qui oublie une compresse dans le corps de son patient ou de l'automobiliste qui ne voit pas un stop ou un feu rouge* ». Pour François Courtray, la maladresse et l'inattention, contrairement aux autres délits non intentionnels, ne donnent lieu à aucune intentionnalité : tout est involontaire, tant l'acte dommageable que ses conséquences. Dès lors, la suppression de ces deux incriminations serait souhaitable, car elles sont trop éloignées de la mission de sanction des fautes moralement condamnables qui incombe au droit pénal.

En sus d'une appréciation juridique, somme toute fort mitigée, la loi du 10 juillet 2000 a également fait l'objet de commentaires plus politiques.

3. Une appréciation politique de la loi du 10 juillet 2000

Si les innovations juridiques apportées par la loi du 10 juillet 2000 ont pu être saluées par certains, l'appréciation politique du texte est, elle, beaucoup plus critique. Plusieurs commentateurs ont exprimé l'idée qu'il s'agissait d'une bonne réforme d'un point de vue technique, mais d'une mauvaise réforme d'un point de vue politique. C'est le cas, par exemple, de Philippe Salvage⁷⁵, professeur de droit à l'université de Grenoble. Il soutient la réforme opérée, en tant qu'elle vient compléter l'œuvre déjà accomplie en matière d'imprudence et qu'elle permet de former désormais un tout techniquement cohérent. Cependant, il affirme aussitôt : « *Mais en Droit, la technique n'est pas tout* ». En soutenant que cette technique n'est qu'au service d'une politique « *dont il ne faut pas perdre de vue les objectifs* », il fait la constatation que sur ce terrain l'imprudence n'y trouve pas son compte.

⁷⁵ Philippe Salvage, *La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 : retour vers l'imprudence pénale* in JCP, *La Semaine juridique*, n°51-52, 20 décembre 2000.

Ainsi, selon lui, qu'il s'agisse du lien de causalité, de la responsabilité des décideurs ou de la distinction des fautes, chacun de ces changements se révèle de nature à accroître les possibilités d'exonération et à réduire ainsi la répression.

De même, Frédéric-Jérôme Pansier et Cyrille Charbonneau⁷⁶ terminent leur commentaire de la loi par une analyse sociologique. A ce sujet, ils se posent la question de savoir si un texte tenant compte du particularisme de la situation des élus locaux n'était pas souhaitable. Rejetant l'idée d'atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi, ils invoquent les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. Ces dernières ont précisé que l'égalité s'entend non pas de manière abstraite, mais en fonction des situations particulières. Or, soutiennent-ils, « *tout comme il est admis de distinguer les usagers locaux d'un pont et les simples visiteurs, on peut admettre que l'on distingue des élus qui offrent leur temps et leur énergie à la collectivité publique sans être pour autant spécialistes et ceux qui agissent en tant que professionnels. La rupture d'égalité pourrait donc être parfaitement valable puisqu'elle concernerait des situations différentes* ».

De nombreux penseurs soulignent que cette réforme ne résout en rien la crise du politique telle qu'elle existe aujourd'hui. En effet, que ce soit au cours des débats ou à l'issue de ceux-ci, l'impression est toujours restée la même : le législateur a d'abord pris en compte les demandes des élus. La volonté de dépenaliser la matière des délits non intentionnels semble l'avoir emporté sur toute autre considération. Or, comme le montre Christian Bidégaray⁷⁷, le juge pénal ordinaire est devenu le dernier recours pour l'opinion publique. Aux yeux de cette dernière, l'accès aux juridictions politiques (de type Haute Cour de justice ou Cour de justice de la République) est plus qu'insatisfaisant et se traduit soit par l'impunité par le jeu de la prescription ou des lois d'amnistie, soit par l'arbitraire. C'est pourquoi l'opinion publique, sous l'influence des victimes, réclame l'intervention du juge pénal. Pour l'auteur de l'article, la nécessité est de réinventer le contrôle démocratique des erreurs politiques.

Par ailleurs, Pierre Albertini⁷⁸ souligne, pour sa part, que la loi du 10 juillet 2000 ne restaure aucunement l'équilibre entre pouvoir et responsabilité. Pour cela, il aurait fallu une véritable revalorisation de la responsabilité civile. Dans son article, il estime que les procédures doivent être simplifiées, que les crédits budgétaires doivent être augmentés et surtout qu'une nécessaire réflexion doit s'engager sur la signification de la responsabilité pénale et sur le

⁷⁶ Déjà cité (voir note de bas de page n°74).

⁷⁷ Christian Bidégaray, *Le principe de responsabilité fondement de la démocratie* in *Pouvoirs* n°92, 2000.

champ respectif des fautes intentionnelles et involontaires. Il prétend qu'une voie intermédiaire existe entre la pénalisation effrénée qui décourage les élus et l'instauration, à leur profit, d'un régime dérogatoire. Selon lui, partant de la fonction exemplaire, moralisatrice de la sanction pénale, « *le législateur doit redéfinir les conséquences de la faute non intentionnelle dans une perspective s'adressant à l'ensemble des décideurs, publics ou privés, élus ou non élus, assumant la gestion d'une collectivité, d'une entreprise ou d'une association* ». Les dommages aux biens et aux personnes qui sont l'effet d'une imprudence ou d'une négligence ne devraient relever que du juge, civil ou administratif, de la réparation, et être financièrement imputés à la personne morale. Ainsi, la condamnation pénale n'interviendrait que dans l'hypothèse où il résulterait une intention de nuire. Cette proposition, au demeurant fort intéressante, n'a pas trouvé écho dans l'opinion.

La pénalisation répond à une demande sociale que ne satisfaisaient plus les mécanismes de responsabilité politique ou administrative personnelle. Cependant, l'actuel mouvement de criminalisation ne saurait s'expliquer uniquement par un changement de mentalité des victimes. Comme le note Eric Desmons⁷⁹ : « *Il existe aussi une volonté politique collective plus ou moins consciente de réaliser, par le truchement du droit pénal, un Etat de droit véritablement démocratique dans lequel tous les individus seraient soumis de la même manière au même droit, au nom d'une vision assez singulière du principe d'égalité devant la loi* ». On pense ainsi achever la réalisation de l'Etat de droit, en abolissant le système juridique de différenciation entre les représentants de l'Etat et les simples particuliers. Si l'on veut bien comprendre que les questions de responsabilité renvoient à celles de la légitimité et de la représentation, il faut convenir que la criminalisation de l'espace politico-administratif comble à sa manière un déficit.

Dès lors, la loi du 10 juillet 2000, en cherchant d'abord à protéger les élus de la République face aux dérives de la pénalisation, va à l'encontre de l'évolution globale. C'est peut-être pourquoi des questions restent en suspens quant à sa portée définitive. En effet, le législateur et les élus craignent toujours l'interprétation que va faire la jurisprudence de la réforme.

Car au final, tous les commentateurs sont d'accord pour dire que c'est la jurisprudence qui va donner sa réelle portée à la réforme des délits non intentionnels. En effet, étant donné le large

⁷⁸ Pierre Albertini, *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberration* in *Pouvoirs* n°92, 2000.

pouvoir d'appréciation laissé au juge, ce dernier est encore une fois celui qui peut tout faire basculer.

B. Une jurisprudence a priori favorable aux élus locaux.

Les commentaires n'ont pas manqué aux lendemains de la loi du 10 juillet 2000, comme on vient de le voir. Ils témoignent d'une diversité d'opinions, mais pour se rejoindre dans une attente commune, liée à l'accueil qu'en fera la jurisprudence. C'est effectivement auprès de nos juridictions que se jouent les changements adoptés par le législateur, dans un esprit de dépenalisation d'autant plus soutenu que les dispositions en cause font suite à une première tentative en ce sens de la loi du 13 mai 1996.

⁷⁹ Eric Desmons, *L'extension du domaine de la responsabilité pénale des représentants de l'autorité publique* in *Justices* n°2, 2000

Or, les applications ont vite suivi la publication au Journal officiel de la loi du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Des applications qui affectent au premier chef les qualifications d'homicide involontaire et d'atteintes involontaires à l'intégrité de la personne, de loin les principales concernées par le dispositif en cause. Il est possible de tirer un premier bilan, avec toute la réserve que cette opération doit susciter, faute d'un recul suffisant pour prétendre à des déductions pertinentes. Plusieurs points ont déjà été développés par la jurisprudence.

1. La rétroactivité

Il est une donnée indiscutable, liée à la rétroactivité des dispositions de la loi nouvelle, pour contenir des mesures plus favorables que celles qu'elles ont pour objet de remplacer. Et en effet, l'article 121-3 du Code pénal a été modifié de manière à ne rendre responsables les personnes physiques, sur le fondement d'une causalité indirecte, que si leur est imputable une faute délibérée ou caractérisée. Il faut donc une faute qualifiée pour engager désormais la responsabilité pénale du chef des délits d'homicide ou de violences involontaires là où, avant la réforme, la simple faute était suffisante, y compris pour un dommage indirect. Il en résulte que la responsabilité relève à l'avenir d'exigences supplémentaires, liées à l'impact du lien de causalité, ce qui en rend la réalisation plus difficile. Cela révèle évidemment une conception plus souple, qui procède d'une politique criminelle orientée vers une moindre répression.

La jurisprudence, tant des juridictions du fond que de la Cour de cassation, traduit parfaitement ce changement d'orientation. Elle considère que les dispositions nouvelles, ayant pour effet de modifier les éléments constitutifs de l'infraction dans des conditions moins rigoureuses⁸⁰, sont applicables aux infractions commises antérieurement à son entrée en vigueur. Dans un arrêt du 5 septembre 2000, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a soutenu que ces dispositions nouvelles ont pour conséquence, dans les pourvois en cours, d'entraîner l'annulation des arrêts de condamnation de toutes les personnes dont la culpabilité, non fondée sur une faute qualifiée, reposait sur un dommage indirect.

Ainsi du médecin hospitalier, chef d'un service de réanimation neuro-respiratoire, déclaré coupable de blessures involontaires sur une patiente. A la faveur de sa participation seulement

indirecte au dommage, il ne pourra être tenu responsable par la Cour de renvoi que s'il est établi qu'il a **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'il ne pouvait ignorer⁸¹.

Ainsi également de la directrice et de l'institutrice d'une école, qui, parce qu'elles ont contribué indirectement à la réalisation du dommage à l'origine de leur condamnation, n'en subiront la confirmation que sous couvert de ces mêmes éléments, c'est-à-dire sur le fondement d'une faute qualifiée dans les termes de la loi⁸².

En revanche, là où une telle faute est établie par les juridictions du fond, comme relevant par exemple d'un caractère délibéré, la condamnation ne peut être remise en cause et peu importe le caractère direct ou indirect de la causalité⁸³.

Toutes ces solutions semblent conformes au principe du droit transitoire, et même si elles ont pu être dénoncées dans leurs conséquences défavorables aux parties civiles, elles n'en sont pas moins l'expression d'une solide tradition juridique et d'une application conforme à ce qui en fonde les règles.

2. La causalité

Sur un plan technique, la loi du 10 juillet 2000 opère une importante rupture avec le régime antérieur, en soumettant la responsabilité à des règles d'appréciation différentes selon la portée directe ou indirecte de la causalité. Celle-ci ne relève donc plus d'une approche uniforme. Il convient désormais de raisonner sur des bases différentes, avec des conséquences dédoublées quant à la causalité, selon son caractère direct ou indirect. En effet, le rattachement à la faute n'est pas le même d'une hypothèse à l'autre, une simple faute suffisant pour un impact direct sur le dommage, alors qu'une faute délibérée ou caractérisée est exigée

⁸⁰ Arrêt Cour d'appel, Rennes, 19 septembre 2000.

⁸¹ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 septembre 2000.

⁸² Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 12 décembre 2000 : cet arrêt concerne l'affaire du Drac, présentée en introduction.

⁸³ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 12 septembre 2000.

en cas de dommage indirect. Ce nouveau rôle dévolu à la causalité est important. Il engage le juge dans une double démarche intellectuelle, destinée d'abord à fixer l'étendue du lien causal, ensuite à en tirer les conséquences sur la responsabilité elle-même, au regard de la faute, simple ou qualifiée, susceptible d'être retenue.

Un exemple de ce raisonnement peut être emprunté à l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 19 septembre 2000. Les faits sont relatifs à un séjour d'action éducative organisé à l'île d'Ouessant par un collège privé, qui rassemblait une quarantaine d'élèves. Une excursion en vélos avait été prévue, destinée à longer la zone côtière. Au cours de cette promenade, alors qu'il cheminait à proximité immédiate d'un précipice, un jeune garçon fit une chute mortelle. Le parquet décida d'un classement sans suite, mais les parents de la victime portèrent plainte avec constitution de partie civile. Et c'est sur le fondement de cette plainte que le Tribunal correctionnel fut saisi. Il condamna pour homicide involontaire les trois professeurs ayant encadré la randonnée, le directeur pédagogique du collège, ainsi que le maire de la commune d'Ouessant. Dans son arrêt, la Cour d'appel de Rennes confirme le jugement déféré sur la culpabilité des enseignants mais l'infirme sur la responsabilité du maire, qui est renvoyé des fins de poursuite. La décision n'a pas manqué d'être relevée comme une application conforme à l'esprit de la loi du 10 juillet 2000, surtout pour répondre à une dépenalisation fort attendue des élus locaux⁸⁴.

Au-delà de la portée politique de la décision, il faut souligner la démarche des juges. Leur démonstration est méthodologiquement parfaite. Sur chacune des responsabilités soumises à jugement, la Cour d'appel de Rennes a d'abord retenu le lien de causalité dans sa dimension directe ou indirecte, afin de l'associer ensuite à la faute par ailleurs débattue dans les termes de la loi. Il en est ainsi de la responsabilité des trois enseignants, fondée sur une insuffisance de préparation du séjour éducatif comme sur une mauvaise évaluation des dangers de la randonnée. Les deux fautes sont reconnues comme étant en relation directe et certaine avec l'accident. Il en est également ainsi de la responsabilité du directeur de l'établissement, dont les fonctions pédagogiques sont jugées défailtantes au regard de sa compétence et de ses pouvoirs. Là encore, la faute de négligence est jugée en relation directe et certaine avec la mort de la victime. Toutes ces responsabilités sont fondées sur des fautes ordinaires, par

⁸⁴ Emmanuel Vital-Durand, note sous le jugement du Tribunal de grande instance de La Rochelle du 7 septembre 2000 et l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 19 septembre 2000 in *Petites Affiches* n°234, 23 novembre 2000.

hypothèse compatibles avec une causalité directe, alors que dans le cas contraire ces simples fautes eussent été insuffisantes à légitimer la répression.

C'est précisément le cas pour le maire de la commune qui, après avoir été condamné en première instance, est finalement relaxé en appel. Une relaxe fondée sur le rapport aujourd'hui dépenalisé entre la causalité indirecte et la faute simple. La Cour constate d'abord, dans les termes de l'article 121-3, alinéa 4 du Code pénal que le maire, par une action insuffisante sur le domaine public relevant de sa compétence, a contribué à créer la situation qui en a permis la réalisation. Mais, considérant par ailleurs que l'île d'Ouessant est par elle-même dangereuse, les magistrats affirment qu'il appartenait à chacun « *d'avoir une attitude responsable et appropriée afin d'éviter de se mettre dans une situation périlleuse* ». Dès lors, les insuffisances relevées ne constituent pas, aux yeux de la Cour, une faute qualifiée au sens de la nouvelle loi. Ainsi, la faute n'est pas niée mais elle renvoie à de simples négligences, ce qui, en relation avec une causalité seulement indirecte, n'est plus générateur de responsabilité pénale.

Cet arrêt de la Cour d'appel de Rennes fait une application des nouvelles correspondances entre la faute et le lien de causalité. Cependant, cela se fait au prix d'une appréciation parfois délicate. Ainsi, si la causalité a été jugée indirecte par la Cour, elle fut pourtant considérée comme directe en première instance. Ceci en dit long sur les incertitudes qui risquent d'accompagner à l'avenir cet élément de responsabilité. Un élément à géométrie trop variable, que le juge peut fléchir ou durcir, afin d'en tirer les conséquences juridiques escomptées. Dès lors, si les élus peuvent se satisfaire de la décision de la Cour d'appel de Rennes, ils ne doivent pas oublier qu'une décision de condamnation envers le maire aurait pu tout aussi bien se trouver justifiée.

3. La faute

A ne raisonner que sur le fondement d'une causalité indirecte, la responsabilité pénale est tributaire de la nouvelle hiérarchie des fautes telle qu'elle est contenue dans l'article 121-3 du Code pénal. La qualification est donc déterminante pour engager dans son principe la responsabilité ou, à l'inverse, l'éviter. Ceci revient à conférer un pouvoir très important aux magistrats : l'approche qu'ils ont des comportements devient en définitive le critère décisif de l'application de la réforme. Il en est de la faute comme de la causalité, à savoir qu'elle se prête

à des variations telles que les formules de la loi peuvent paraître complaisantes au regard des faits.

Si les critères du droit sont intellectuellement rassurants pour renvoyer à une hiérarchie bien dessinée, en revanche les applications sont moins évidentes, tributaires des circonstances et surtout de la sensibilité judiciaire. Sauf à être confrontés à l'évidence, renvoyant à ce qui est délibéré ou caractérisé, il faut bien avouer que la détermination des fautes en ces termes ne sera pas sans cacher parfois de pures opportunités. Ainsi, la balance de la justice penchera du côté où le besoin répressif se fera le plus ressentir. Là se noue tout ce que la réforme contient d'inachevé, pour être dépendante d'applications dont la mesure échappe, par hypothèse, à toute anticipation. Aucune loi pénale ne vit d'un dynamisme propre, étant par principe dépendante de la relève du juge. Une relève d'ores et déjà marquée par les quelques décisions rendues depuis un an, et que l'on peut illustrer par le rapprochement de deux espèces, représentatives de la faute qualifiée dans sa double version, délibérée et caractérisée.

La première affaire, empruntée à l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 12 septembre 2000, est relative à la mort accidentelle d'un salarié, à la suite de l'éboulement d'une tranchée non étayée ni blindée, dans laquelle il était occupé à poser des tuyaux. Les deux dirigeants de la société qui l'employait, père et fils, gérant de droit pour le second, cogérant de fait pour le premier, furent poursuivis et condamnés pour homicide involontaire. Il leur était reproché de ne pas avoir respecté les règles relatives au blindage des tranchées telles que décrites et imposées par l'article 72 du décret du 8 janvier 1965. Saisi d'un pourvoi, la Chambre criminelle confirme ces condamnations. Elle juge que *« les gérants de droit ou de fait d'une même société peuvent être simultanément déclarés coupables d'homicide involontaire en cas de décès d'un salarié causé par un manquement à la réglementation relative à la sécurité des travailleurs »*, dès lors qu'en l'absence de délégation de pouvoirs, chacun d'eux *« a le devoir d'assurer le respect de la réglementation »*. La décision paraît sous cet angle inattaquable, puisqu'elle applique le principe de responsabilité personnelle, qui est de règle en droit pénal du travail comme dans toutes les autres disciplines répressives.

En revanche, il convient d'être plus réservé sur la façon dont l'arrêt rattache ces responsabilités, particulièrement celle du gérant de fait, à la faute délibérée au sens du quatrième alinéa de l'article 121-3 du Code pénal, dans sa rédaction issue de la loi du 10 juillet 2000. Déduite de l'appréciation souveraine des juges du fond, cette qualification n'est

pas évidente. Aussi est-il à craindre qu'elle soit l'expression d'une détermination répressive parée des vertus de la nouvelle loi. Par hypothèse, la faute délibérée se situe au sommet de la gradation des fautes, telle qu'elle ressort des réformes successives de notre droit depuis la refonte du Code pénal. En affirmer l'existence sans autre référence que le non-respect à une obligation particulière de sécurité, comme en l'espèce, c'est prendre le risque de ramener à la faute qualifiée toute violation d'une norme de prudence ou de sécurité, et donc anéantir la différence, pourtant légalement établie, entre ce qui est simple manquement et ce qui est manifestement délibéré.

Aussi, pour une application optimale de la loi, il convient de veiller à ce que la répartition des fautes entre les trois catégories qui en rendent compte (faute simple, faute caractérisée et faute délibérée) procède toujours d'une démarche transparente et motivée. Cette exigence s'impose d'autant plus que le lien de causalité a perdu de sa neutralité, pour engager différemment la faute dans son sillage. Cela a pour conséquence, lorsque la causalité est directe, de se satisfaire de toutes les fautes, y compris de la faute ordinaire. Or, tel était le cas dans la présente affaire, où l'accident survenu a directement pour cause le défaut d'installation du matériel de protection. Dès lors, on comprend mal la qualification de faute délibérée là où une faute eût pourtant suffi à la responsabilité. Sans doute cette explication tient-elle au prononcé d'une peine d'emprisonnement ferme de 15 jours à l'encontre des deux prévenus. Celle-ci a d'ailleurs été motivée au regard de l'article 132-19 du Code pénal en considération de la « gravité » de leur comportement. Mais si tel est le cas, pourquoi ne pas le dire ouvertement, et fixer sur la faute elle-même ce qui a été exploité dans le choix de la peine?

Parce que le système répressif propre aux délits non intentionnels a gagné en nuances, ses applications doivent en suivre la courbe, avec pour impératif de les répercuter de manière non équivoque. C'est ce qu'a fait le Tribunal de grande instance de La Rochelle, dans son jugement du 7 septembre 2000. A la suite de la mort d'un jeune adolescent, écrasé par la barre transversale d'une cage mobile de football, le maire de Courçon, la localité du drame, fut mis en examen pour homicide involontaire, puis renvoyé de ce chef devant le Tribunal correctionnel. Une faute délibérée lui était reprochée par l'ordonnance du 4 juin 1996 fixant les exigences de sécurité relatives aux cages de buts sportifs. Cependant, le Tribunal estima excessive au regard des faits une telle qualification. Il préféra examiner l'existence d'une faute caractérisée, au sens de la loi du 10 juillet 2000, ayant exposé autrui à un risque d'une particulière gravité que le prévenu ne pouvait éviter. Il faut s'arrêter sur le principe de cette

substitution, qui a l'avantage de ne pas aller dans le sens d'une faute systématiquement tenue comme délibérée par le fait même de la violation d'une norme de sécurité.

Les craintes exprimées au sujet de l'arrêt de la Chambre criminelle du 12 septembre 2000 trouvent ici à s'apaiser. Elles sont compensées par une approche plus stricte de la faute délibérée qui, dans la conception qu'en a le Tribunal, ne saurait être assimilée à tout ce qui porte la marque d'un manquement. Au contraire, les magistrats reconnaissent qu'une telle faute, par sa gravité extrême, relève de conditions précises, qui ne sauraient être présumées ou déduites d'un simple constat de défaillance. Ils ont ainsi pu estimer que, en l'absence de données suffisantes permettant de s'en convaincre, il leur appartenait de descendre d'un degré dans la hiérarchie des comportements, et de s'interroger sur l'éventualité d'une faute caractérisée. Ce faisant, ils ne perdaient rien de l'efficacité de la répression, puisque, délibérée ou caractérisée, la faute est de toute façon génératrice de responsabilité sur le fondement d'un lien indirect, comme c'était le cas en l'espèce.

Ainsi placé sur le terrain de la faute caractérisée, le Tribunal en fait d'abord une analyse juridique. Il en donne une définition qui a le mérite de la primauté, jugeant que « *la faute caractérisée désigne une faute dont les éléments sont bien marqués et d'une certaine gravité, ce qui indique que l'imprudence ou la négligence doit présenter une particulière évidence. Elle consiste à exposer autrui en toute connaissance de cause, que ce soit par un acte positif ou une abstention grave, à un danger* ». C'est donc sur le double critère de l'évidence et du danger que se détermine la juridiction : évidence de la négligence ou de l'imprudence pour celui qui les commet, danger encouru par autrui ainsi exposé à la faute. Toutefois, c'est sans rejoindre pour autant la faute délibérée, chacune de ces versions de la faute qualifiée ayant une spécificité.

S'appuyant sur l'originalité de la faute caractérisée, le Tribunal la soumet alors aux faits qu'il avait à juger. Il considère que le prévenu n'était pas informé de manière précise et certaine sur la présence des buts amovibles sur le terrain de football. Il considère également qu'en tant que conseiller général, président du syndicat mixte et maire de la commune, le même prévenu avait toujours manifesté de l'intérêt aux problèmes de sécurité, participant aux réunions et se déplaçant sur les lieux pour évaluer l'état des installations. Dès lors, selon les magistrats du fond, il ne pouvait se voir reprocher une telle faute susceptible d'engager sa responsabilité pénale. Seule une faute de négligence lui était imputable, engageant sa responsabilité civile. Cela résulte au fait que, se rendant régulièrement au foyer socio-culturel où étaient remises

des cages semblables, son attention aurait dû être attirée par leur présence insolite. Il aurait alors dû vérifier si elles étaient utilisées et à qui elles appartenaient.

Ce jugement du Tribunal de grande instance de La Rochelle a été commenté comme donnant raison aux décideurs publics. L'objectif de dépenalisation aurait ainsi été atteint. Pour autant, il faut sans doute attendre une confirmation de cette position par une juridiction du second degré, voire même de la Cour de cassation.

4. Les personnes morales

La loi du 10 juillet 2000 est facteur de contraste entre les personnes physiques et les personnes morales. Les premières sont les bénéficiaires de la réforme, pour ce qu'elle leur apporte de soulagement par rapport aux contraintes répressives antérieures. Ainsi, les personnes physiques bénéficient d'une dépenalisation sensible, liée au fait que seule une faute qualifiée peut rendre compte de la responsabilité pénale lorsque le dommage est indirect. En revanche, les personnes morales ne voient pas leur situation modifiée, et continuent en toute hypothèse à être redevables pénalement des infractions non intentionnelles, que le dommage soit direct ou indirect.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation le rappelle de manière très explicite dans un arrêt du 24 octobre 2000. Elle juge qu'« *il résulte des articles 121-2, 121-3 et 222-19 du Code pénal, tant dans leur rédaction antérieure à la loi du 10 juillet 2000 que dans celle issue de cette loi, que les personnes morales sont responsables pénalement de toute faute non intentionnelle de leurs organes ou représentants ayant entraîné une atteinte à l'intégrité physique constitutive du délit de blessures involontaires, alors même qu'en l'absence de faute délibérée ou caractérisée au sens de l'article 121-3, alinéa 4, nouveau, la responsabilité pénale des personnes physiques ne pourrait être recherchée* ». Le principe est clair, conforme à l'objectif de la réforme. Celui-ci a été d'alléger la responsabilité pesant sur les dirigeants, lorsqu'elle s'inscrit dans un processus causal assez souple, et que la faute elle-même est peu grave. Cependant, ce mouvement de dépenalisation ne profite pas aux personnes morales qui, au contraire, servent de contrepoids à l'allègement ainsi opéré. Il y a ainsi compensation de ce qui est désormais en dehors du champ de la répression pour les personnes physiques.

Cette portée relative de la réforme, par delà ce qu'elle représente de choix politiques, n'est pas sans conséquence sur la manière dont il convient d'aborder les aspects plus techniques de ses applications. Et l'arrêt du 24 octobre 2000 présente à ce titre un grand intérêt. L'espèce est relative là encore à un accident de travail, survenu à un ouvrier tombé d'une échelle sur laquelle il était occupé à redresser une tôle à l'aide d'une masse. Poursuivis pour blessures involontaires, le directeur de l'usine et le responsable de l'entretien furent relaxés, les magistrats ayant estimé que l'échelle utilisée n'était pas défectueuse. En revanche, le contremaître en service au moment de l'accident fut jugé responsable, pour avoir décidé seul de l'intervention, sans en référer à sa hiérarchie, et y avoir eu recours par un procédé de fortune, alors qu'il disposait d'une nacelle élévatrice. Mais n'étant pas titulaire d'une délégation de pouvoirs en matière de sécurité, il ne fut pas considéré comme l'organe ou le représentant de la société qui l'employait. De ce fait, celle-ci, également mise en cause et poursuivie, échappa à la condamnation.

Saisie d'un pourvoi par les parties civiles, la Chambre criminelle confirme les relaxes pour le directeur d'usine et son chef de service. Cependant, elle casse et annule l'arrêt dans ses dispositions relatives à la personne morale. Elle considère que la Cour d'appel aurait dû *« rechercher si, au-delà de la faute de négligence retenue à l'encontre du salarié définitivement condamné, ce manquement n'était pas dû pour partie à un défaut de surveillance ou d'organisation du travail imputable au chef d'établissement ou, le cas échéant, à son délégataire en matière de sécurité, et susceptible, nonobstant l'absence de faute délibérée ou caractérisée, d'engager la responsabilité pénale de la société »*. En fait, la Cour de cassation reproche aux juges du fond de ne pas avoir déduit toutes les conséquences juridiques de leur appréciation. Ces derniers n'auraient pas répondu au rôle supplétif désormais plus fortement dévolu aux personnes morales, à la faveur des dispositions de la loi du 10 juillet 2000.

Il est de principe que le juge correctionnel, qui n'est pas lié par la qualification donnée à la prévention, ne peut prononcer une décision de relaxe qu'autant qu'il a vérifié que les faits dont il est saisi ne sont constitutifs d'aucune infraction⁸⁵. C'est ce principe que la Chambre criminelle applique ici. Elle fonde sa cassation sur le fait que les circonstances de l'espèce, telles que relevées par les juges du fond, pouvaient avoir un prolongement en termes de responsabilité pour la personne morale.

⁸⁵ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 janvier 1997.

Cela a d'autant plus d'intérêt et de portée que cette responsabilité est la seule à pouvoir être retenue lorsque le dommage est indirect et que la faute n'a pas la gravité d'un comportement délibéré ou caractérisé. En rendant exclusive la responsabilité des personnes morales sur le fondement d'une faute simple indirectement liée au dommage, la loi a entendu éviter un vide répressif lié à la dépenalisation correspondante pour les personnes physiques. Dès lors, on comprend que la Cour de cassation, afin que soit opérationnel le relais de cette responsabilité, veille à ce que les juges du fond aient pour préoccupation d'en répercuter le principe. C'est l'invitation qui leur est faite en des termes très explicites dans le présent arrêt. Dépassant la seule condamnation prononcée, il incite à aller au-delà, pour rechercher d'autres fautes éventuellement imputables au chef d'établissement ou à son délégataire, avec pour conséquence, en leur qualité d'organes ou de représentants de l'entreprise, de les faire remonter à la personne morale.

La réforme pourrait ainsi se solder par une responsabilisation accrue des personnes morales. Pourtant, on ne peut s'empêcher de relever une certaine incohérence. En effet, les personnes morales ne peuvent être déclarées pénalement responsables que s'il est établi que l'infraction a été commise, dans tous ses éléments, tant matériel que moral, par ses organes ou représentants. Ceci fait de cette responsabilité la réplique de celle pesant ou pouvant peser sur les dirigeants eux-mêmes. Or, il y a une contradiction à prétendre à une telle responsabilité là où, par hypothèse, les personnes physiques en sont exclues. C'est le cas depuis la loi du 10 juillet 2000 pour les délits non intentionnels, lorsque la faute n'est ni délibérée, ni caractérisée, et qu'elle est liée au dommage par une causalité indirecte. Alors, à défaut de responsabilité pesant sur les dirigeants, on peut se demander comment, dans les conditions actuelles, les personnes morales peuvent être, quant à elles, déclarées responsables.

La logique est rompue, puisque la responsabilité des personnes morales ne dépend plus de la responsabilité, même potentielle ou virtuelle, de ses organes.

5. L'avenir de la loi du 10 juillet 2000 dépend-il de la jurisprudence ?

Comme le note si bien Cécile Prieur dans un article du *Monde*⁸⁶, « *la loi du 10 juillet 2000, qui devait mettre un coup d'arrêt au mouvement de pénalisation de la société semble, pour l'heure, remplir sa mission* ». Les différentes décisions intervenues jusqu'à présent sont là pour le démontrer.

Le nouveau texte, plus précis et plus restrictif, est rétroactif. D'application plus douce que l'ancienne loi, il est venu bouleverser le devenir des dossiers qui n'avaient pas été définitivement jugés. Il a également produit des effets pour les affaires nouvellement jugées.

Des questions se posent évidemment quant à l'avenir de cette loi. Y aura-t-il encore des remises en cause de certaines affaires sur le modèle de l'affaire du Drac⁸⁷ ? A l'inverse, la jurisprudence va-t-elle encore résister longtemps à l'appel des victimes, qui ne cessent de s'émouvoir des récentes décisions⁸⁸ ? Le large pouvoir d'appréciation laissé au juge risque de causer des tracas au législateur. En effet, dans un avenir plus ou moins proche, l'on pourrait voir des décisions revenant sur la dépenalisation, qui semble s'être engagé. Le Parlement devrait alors une nouvelle fois intervenir pour modifier la législation. C'est d'ailleurs ce que prévoient certains juristes⁸⁹.

En fait, c'est toujours la jurisprudence qui a entre les mains les clefs de la répression des délits non intentionnels. Dès lors, elle suit l'évolution de la société, ce qui signifie qu'elle répond aux attentes de l'opinion publique. Or, ces dernières sont encore aujourd'hui tournées vers la volonté de punir. Il semble donc que le débat ne soit pas clos.

⁸⁶ Cécile Prieur, *Une nouvelle application de la loi sur les délits non intentionnels* in *Le Monde*, 14 décembre 2000.

⁸⁷ Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 12 décembre 2000 : la Cour de cassation a annulé les condamnations de l'institutrice et de la directrice d'école prononcées en juin 1998 par la Cour d'appel de Grenoble. Dans cette affaire, qui a connu un large retentissement médiatique, six élèves d'une classe de cours élémentaire et une accompagnatrice périssaient par noyade dans le lit de la rivière Drac, où ils étaient partis en classe de découverte. Ils avaient été surpris par la brusque montée des eaux provoquée par des lâchers de délestage effectués par les agents d'un barrage hydroélectrique EDF (voir **introduction**).

La décision des magistrats est la conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000.

⁸⁸ Dans cette même affaire du Drac, le président de l'association des victimes de l'accident du Drac, a fait part de son indignation au prononcé de l'arrêt. Il a même annoncé son intention de saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

⁸⁹ Parmi ceux-ci, l'on peut citer Jean Pradel (*De la véritable portée de la loi du 10 juillet 2000 sur la définition des délits non intentionnels* in *Le Dalloz* n°29, 31 août 2000) ou encore Frédéric-Jérôme Pansier et Cyrille Charbonneau (*Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus* in *Petites Affiches* n°138, 12 juillet 2000).

CONCLUSION

La loi du 10 juillet 2000 et les débats parlementaires qui l'ont accompagnée sont de véritables révélateurs du fonctionnement des démocraties à l'aube du XXI^e siècle. Ils mettent en avant des thèmes aujourd'hui fort sujets à discussion :

? **la pénalisation de la société**, marquée par un accroissement continu du droit pénal. Ceci peut être surprenant pour un droit « archaïque » fondé sur la souffrance et la rétribution, dont on annonce depuis longtemps l'atténuation et le remplacement par un droit plus intelligent et moins brutal, comme le droit civil. Il n'y a plus de loi qui ne soit aujourd'hui assortie de nouvelles infractions pénales, sans d'ailleurs que le législateur se soucie de leur application ou de leurs éventuels effets pervers. Combien parmi les quelques treize mille incriminations du Code pénal nouveau sont réellement appliquées ? On a dénombré au cours du procès de Furiani⁹⁰ plusieurs dizaines de textes sur la sécurité dans les stades, douze autorités responsables et près de deux mille victimes, alors que personne n'a pu dire comment le bon texte aurait pu être correctement appliqué.

L'extension est à la fois quantitative et qualitative. En effet, il n'est plus rare de voir un homme politique, voire un ministre, un préfet ou un scientifique, dans un box d'accusé. Les immunités devant la justice pénale se font de plus en plus rares : voilà l'aspect le plus spectaculaire de la montée en puissance du pénal. Denis Salas⁹¹ a bien saisi comment le pouvoir du juge pénal est né de la volonté de l'empereur de disposer d'une arme au service exclusif de l'Etat et de la personne sacrée du prince. L'apparition du procès pénal dans les pays d'Europe latine a correspondu à un moment où l'Etat délogeait le religieux et se posait comme seul constituant de la société. Mais voici que la fonction de stigmatisation se retourne contre celui-là même qui avait conçu cette arme pour sa défense, c'est-à-dire le politique. Conçu pour la défense du souverain puis pour celle d'une République bourgeoise, *« l'instrument pénal change de maître pour devenir l'arme de la guerre de tous contre tous »*⁹².

Le législateur a voulu répondre à cette pénalisation accrue, en sanctionnant moins sévèrement les délits non intentionnels. C'est là tout l'objet de la loi du 10 juillet 2000.

? **la « victimisation »**, marquée par l'arrivée sur la scène pénale d'un nouvel acteur : la victime. Liée au premier phénomène, elle répond à un besoin social évident : mettre fin aux privilèges exorbitants dont jouit l'Etat. Tel est le sens de la révolution pénale actuelle, qui

⁹⁰ Déjà cité : cela concerne l'effondrement d'une tribune lors d'un match de football à Bastia en mai 1992.

⁹¹ Denis Salas, *Du procès pénal*, P.U.F., 1991 : l'auteur reprend une thèse déjà développée par E. Kantorowicz dans son ouvrage *L'Empereur Frédéric II* (Gallimard, traduction française 1987).

⁹² Antoine Garapon, Denis Salas, *La République pénalisée*, Hachette, Questions de société, page 9.

participe à la transformation de notre démocratie. Tout se passe comme si émergeait de la société civile un nouveau pouvoir, qui vient demander au juge de donner corps à sa volonté de contrôle démocratique effectif sur l'action politique, administrative et économique.

La « victimisation », et c'est là certainement le phénomène le plus profond, manifeste une modification du langage de la démocratie. En demandant sans cesse plus de justice pénale, les victimes substituent une logique à une autre. Les logiques politique, administrative ou commerciale sont éloignées de celle de la justice pénale. Le raisonnement pénal paralyse non seulement toute autre lecture sociale, mais aussi toute autre interprétation juridique. Porter plainte pour homicide involontaire contre le préfet n'a pas les mêmes conséquences que de mettre en cause la responsabilité de l'Etat devant une juridiction administrative. « *Le droit administratif ne fait plus écran pour situer les responsabilités au niveau où elles doivent l'être, pas plus que le droit civil : il faut non seulement des responsables mais aussi des coupables. [...] On passe d'une logique civile ou administrative à une logique pénale, c'est-à-dire de logiques de réparation et de la continuité à une logique au contraire de l'expulsion et de la discontinuité* »⁹³. Tous ces domaines, autrefois réglés de manière relativement autonome, sont désormais assujettis à une seule et même lecture pénale. Toute relation, quelle qu'elle soit, vit à présent dans la menace d'être déchiffrée selon le code binaire de l'agresseur et de la victime.

Le Parlement a pris en compte, dans le vote de la loi du 10 juillet 2000, cette nouvelle donnée. L'influence des associations de victimes sur les débats a été sensible, notamment au sujet du refus de dépénalisation totale des infractions non intentionnelles en cas de causalité indirecte. Ces dernières sont soumises, dans cette hypothèse, à l'existence d'une faute caractérisée ou qualifiée. Elles subsistent donc toujours.

? **l'influence de plus en plus grande des médias**, qui sont un nouveau pouvoir au sein de la société. Comme le note Denis Salas⁹⁴, « *désormais, les médias gouvernent l'espace public* ». Dès lors, les médias, parce qu'ils nous informent et contribuent à la formation de l'opinion publique, font partie intégrante de la définition moderne de la démocratie.

⁹³ Antoine Garapon, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, Editions Odile Jacob, 1996, page 31.

⁹⁴ Denis Salas, *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Hachette, 1998, page 242.

Toutefois, dans une démocratie régulée par le seul marché et sans cesse otage de l'urgence, la recherche de « scoop », avivé par les impératifs de rapidité, est vitale pour tout journal. C'est pourquoi ce dernier s'occupe plus de nous émouvoir et de nous divertir que de nous informer. Exemple majeur de cette aspiration : le secret de l'instruction, que l'on n'ose plus défendre tant il s'opposerait à la liberté d'information. On oublie qu'il fallut un siècle pour que l'avocat puisse avoir accès au dossier au stade de l'instruction, ce qui permit de lever le secret interne (celui qui s'applique aux parties du procès pénal). Et, en quelques années, du seul effet des médias, c'est la notion même de secret de l'instruction qui n'a plus de sens.

Lorsqu'on parle des médias, une double constatation s'impose : l'importance de ceux-ci ; et l'idée que notre système fonctionne mal.

Le lien entre information, opinion publique et système de gouvernement a été mis en lumière bien avant l'apparition des concepts modernes fondateurs de la démocratie. Aristote, déjà, insistait sur le rôle de l'opinion comme élément de soutien du pouvoir politique. Ce lien a été singulièrement renforcé par la naissance de la démocratie moderne, la conquête du suffrage universel, l'apparition de la presse de masse. Le gouvernement du peuple suppose un contrôle permanent de l'exercice du pouvoir par l'opinion publique. La presse (plus précisément, les médias, ce qui permet d'englober l'écrit et l'audiovisuel) constitue le moyen le plus efficace d'information et de formation de cette opinion. Ils constituent l'un des relais entre gouvernants et gouvernés, prenant peu à peu la place des parlementaires. Ces derniers remplissent eux aussi, en principe, ce rôle d'intermédiaires. Il n'est dès lors de démocratie « vivante », que si l'information est libre et pluraliste et si la communication s'effectue bien.

Pourtant, les médias ont progressivement introduit dans le fonctionnement de nos systèmes politiques des modifications substantielles, parfois avec des effets pervers. La « démonarchisation » des fonctions, le déplacement du lieu de la politique vers la sphère médiatique, ou encore la manipulation de l'information par des journalistes qui deviennent les seules sources sont autant d'éléments qui laissent penser à une crise de croissance des médias. Ceci ne signifie pas qu'est passé un « âge d'or » de l'information et de la démocratie. Les Républiques de jadis n'étaient pas plus enviables que la nôtre, du point de vue du fonctionnement démocratique. Si la démocratie existe, elle est un idéal, et c'est par rapport à lui que le dévoiement du système est dénoncée.

Au travers des débats autour du texte réformant les délits non intentionnels, les médias ont joué un rôle important. Ils ont amplifié les termes de la discussion, prenant tour à tour parti pour les droits des victimes, puis contre la pénalisation excessive de la vie publique.

? le refus de la part des dirigeants politiques d'assumer des responsabilités à outrance.

De plus en plus souvent, les juges s'attaquent aux immunités dont jouissaient traditionnellement les serviteurs de l'Etat. Or, la classe politique reste réticente au fait d'avoir des comptes à rendre à la justice. Mais peut-être plus encore que leur « mépris » des règles, c'est l'absence totale de culture juridique de nos élites que montrent les affaires. L'immense majorité des membres de la classe politique approchent le droit en hauts fonctionnaires, c'est-à-dire en dehors de toute pratique de la justice. L'échange réglé d'arguments, le contradictoire, la publicité, le respect d'une règle du jeu et d'un arbitre neutre, tout cela leur est étranger. Non pas qu'ils ignorent le droit, mais il n'est à leurs yeux qu'un instrument au service d'une politique. Ce qui compte, c'est l'intérêt général qui s'approche directement, hors la médiation du droit. Les élus ne parviennent pas à se faire à l'idée que désormais la vérité est procédurale, et la moralité publique plus juridique et moins soumise à l'appréciation de la conscience de chacun.

Hans Jonas⁹⁵ insiste sur le rôle éminent de la responsabilité dans le champ politique. Elle relève de son essence même mais connaît de nouveaux avatars avec les complexités de nos démocraties. L'individu, de plus en plus passif, apathique, indifférent par rapport à la chose publique, est de moins en moins un citoyen. Par là même apparaît le symptôme du non-responsable, qui se retourne pour désigner un autre homme ou une autre instance. Le plus souvent, le poids de cette responsabilité est reporté sur l'homme politique. Aujourd'hui, le fonctionnement de notre démocratie fait même passer la démarche électorale pour une délégation de responsabilité. L'élu, local ou national, s'en défend, et même s'il reconnaît parfaitement que ses devoirs sont plus grands que le citoyen lambda, il ne veut pas assumer les responsabilités que la société refuse d'assumer.

L'idée développée par les hommes politiques est la nécessaire reconstruction de la citoyenneté. En effet, elle seule permettra à l'individu de redevenir acteur de la vie publique, et donc de se sentir responsable de ce qui se produit. Pourtant, la forme même de nos

⁹⁵ René Simon, *Ethique de la responsabilité*, Editions du Cerf, 1993.

institutions conduit à penser que les élus ont une part de responsabilité décisive dans la quête d'une nouvelle citoyenneté.

La loi du 10 juillet 2000 a offert un parfait exemple de la volonté du Parlement de mettre fin à l'engagement quasi-systématique de la responsabilité pénale des élus. En redéfinissant de manière beaucoup plus sévère les délits non intentionnels, le législateur a d'abord cherché à répondre aux inquiétudes des élus locaux. Est-ce la bonne solution, alors que l'opinion publique a presque été laissée de côté par les parlementaires ? L'avenir le dira certainement. Quoi qu'il en soit, la manière dont la loi a été votée ne permettra certainement pas de renouer le dialogue entre hommes politiques et société civile.

? le rôle de plus en plus important pris par le juge dans les sociétés contemporaines.

C'est sans doute le phénomène le plus marquant de ces trente dernières années. L'affirmation d'un pouvoir judiciaire trop encombrant est une réalité aujourd'hui. C'est pourquoi le terme de « gouvernement des juges » est régulièrement employé pour définir cette situation nouvelle. Alors que les hommes politiques deviennent tous suspects et que les médias jugent, les juges semblent, eux, gouverner. Cet ample mouvement conduit le juge à la hauteur d'un pouvoir autonome dans l'Etat. Dans l'immédiat après-guerre, les démocraties d'Europe latine connaissent la mutation d'une profession devenue indépendante, alors qu'elle est puissamment organisée à l'origine pour servir le pouvoir. Cette émancipation est critiquée par les décideurs publics, à qui elle fait peur. En libérant la justice de la tutelle politique, le risque est d'abandonner à des usages politiquement imprévisibles le pouvoir pénal.

Le juge incarne de plus en plus le représentant démocratique, le porte-parole de la société civile. Comme le souligne Lucien Karpik⁹⁶, « nous entrons dans une démocratie néo-libérale définie par un Etat modeste et par la double ascension du marché et de la justice ». Etat modeste par suite des contraintes extérieures, de l'efficacité désormais limitée des moyens d'action, du déclin de la fonction parlementaire⁹⁷. Le marché est devenu le principe central de transformation de la société. C'est lui qui assure le renouvellement des produits et des styles de vie, l'ascension et le déclin des industries et des services... Dans ce cadre, la justice a pour

⁹⁶ Lucien Karpik, *L'avancée de la justice menace-t-elle la République ?* in *Le Débat* n°111, septembre-octobre 2000.

⁹⁷ La loi du 10 juillet 2000 est un parfait exemple de ce déclin, puisque le législateur a cherché en priorité à défendre les intérêts des élus locaux. Dans l'idéal, la fonction parlementaire a d'abord pour objectif de voter des lois utiles à la société, et non de répondre à la défense d'intérêts de lobbies.

tâche, au moyen de la multiplicité des jugements individualisés, de faire respecter la loyauté contractuelle, de défendre les droits individuels, de maintenir l'ordre pénal, et, plus généralement, d'assurer la protection de la société.

Ainsi, à l'heure où la démocratie est devenue incontestable, où elle n'a plus à proprement parler de concurrence, le droit se pose comme le nouvel organisateur de nos sociétés acéphales. Plus encore qu'un contre-pouvoir, la justice apparaît comme un pouvoir neutre dont la promotion résulte de la structuration même de la démocratie. L'absence de légitimité politique directe de la part des juges s'avère être paradoxalement une de leurs garanties démocratiques : cela les oblige à se justifier constamment. La légitimité du juge est plurielle : nomination par le pouvoir politique, reconnaissance de sa compétence technique, confirmation par l'expérience professionnelle.

Pourtant, même si l'irruption du juge est redoutable par son alliance avec la démocratie d'opinion, ne représente-t-elle pas un dédoublement institutionnel nécessaire, dès lors que l'on postule que la démocratie n'est pas en soi vertueuse ? Une autre raison invite à nuancer les craintes émises. Le juge, qui voit son statut renforcé, doit aussi renoncer pour partie à la toute-puissance de son pouvoir. Une distribution plus équilibrée entre les acteurs du procès est partout adoptée. Le juge ne détient plus le monopole des pouvoirs : un procès pénal infiniment plus contradictoire s'impose peu à peu après un long règne de la culture inquisitoriale. Enfin, il faut noter que la perception de la justice est particulièrement mauvaise dans notre société. La protection du plus fort, l'inégalité dans l'accès même à la justice... renvoient à cette idée de mauvais fonctionnement de la justice. Une véritable crise de confiance envers l'institution judiciaire, comme elle existe envers l'institution politique, est apparue.

Les évolutions de la justice contemporaine sont décidément bien étranges : on peut y lire autant une révolution par le droit et les juges qu'une révolte contre l'institution judiciaire, autant l'apparition d'un nouveau pouvoir que l'éparpillement de tous.

BIBLIOGRAPHIE

Rapports officiels :

Rapport public du Conseil d'Etat, *La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non-intentionnelles*, La documentation française, Collection Les études du Conseil d'Etat, Paris, 1996, 198 pages.

Groupe d'étude présidé par Jean MASSOT, *La responsabilité pénale des décideurs publics*, La documentation Française, Collection des rapports officiels, Paris, 2000, 122 pages.

Ouvrages généraux :

BEAUD Olivier, *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, P.U.F., Béhémoth, Paris, 1999, 171 pages.

BEAUD Olivier et BLANQUER Jean-Michel (Dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Paris, 1999, 325 pages.

BIGAUT Christian, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, LGDJ, Droit public, Paris, 1996, 186 pages.

CANADAS-BLANC Sophie, *La responsabilité pénale des élus locaux*, Editions Johanet, Paris, 1999, 380 pages.

CARYOL Roland, *Médias et démocratie : la dérive*, Presses de Sciences Po, Collection La Bibliothèque du citoyen, Paris, 1997, 115 pages.

DE COURSON Jacques, *Les élus locaux*, Editions d'Organisation, Paris, 2000, 223 pages.

DESMONS Eric, *La responsabilité pénale des agents publics*, P.U.F., Collection Que sais-je?, Paris, 1998, 127 pages.

DEVEDJIAN Patrick, *Le temps des juges*, Flammarion, Paris, 1996, 249 pages.

DUBOIS Jean-Pierre, *La responsabilité administrative*, Editions La Découverte, Collection Repères, Paris, 1996, 124 pages.

ENGEL Laurence, *La responsabilité en crise*, Hachette, Collection Questions de société, Paris, 1995, 142 pages.

ETCHEGOYEN Alain, *Le temps des responsables*, Editions Julliard, Collection Agora, Paris, 1993, 262 pages.

GALLETTI Florence, *Le juge pénal nouveau juge de la responsabilité des agents publics et des élus ?*, L'Harmattan, Collection Logiques Juridiques, Paris, 2000, 175 pages.

GARAPON Antoine, *Le Gardien des promesses. Justice et démocratie*, Editions Odile Jacob, Paris, 1996, 281 pages.

GARAPON Antoine, SALAS Denis, *La République pénalisée*, Hachette, Collection Questions de société, Paris, 1996, 140 pages.

HAENEL Hubert, FRISON-ROCHE Marie-Anne, *Le juge et le politique*, P.U.F., Paris, 1998, 266 pages.

PETIT Philippe et RIVAUD Jean-Philippe (Dir.), *La responsabilité pénale des élus et des cadres territoriaux*, Profession Elu, Lyon, 1997, 59 pages.

SAINT-GEOURS Jean, *L'éthique aux énarques*, P.U.F., Collection Politique d'aujourd'hui, Paris, 1997, 239 pages.

SALAS Denis, *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Hachette, Collection Forum, Paris, 1998, 291 pages.

SEGUR Philippe, *La responsabilité politique*, P.U.F., Collection Que sais-je ?, Paris, 1998, 127 pages.

SIMON René, *Ethique de la responsabilité*, Les Editions du Cerf, Paris, 1993, 354 pages.

VARAUT Jean-Marc, *Faut-il avoir peur des juges ?*, Plon, Tribune libre, Paris, 2000, 302 pages.

Articles généraux :

ALBERTINI Pierre, *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations* in *Pouvoirs*, n°92, 2000, pages 103-116.

BEAUD Olivier, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants* in *Pouvoirs*, n°92, 2000, pages 17-30.

BIDEGARAY Christian, *Le principe de responsabilité fondement de la démocratie* in *Pouvoirs*, n°92, 2000, pages 5-16.

DESMONS Eric, *L'extension du domaine de la responsabilité pénale des représentants de l'autorité publique* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 49-69.

FAUCHON Pierre, *Réformer la responsabilité des élus. Point de vue du parlementaire* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 135-137.

GARAPON Antoine, *La démocratie à l'épreuve de la justice* in *Justices*, n°1, Editions Dalloz, 1999, pages 43-54.

KARPIK Lucien, *L'avancée de la justice menace-t-elle la République ?* in *Le Débat*, n°111, septembre-novembre 2000, Editions Gallimard, Paris, pages 238-257.

MONDON Denis, RIERA Ramiro, *Le pouvoir d'accuser : la procédure judiciaire comme arme politique* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 39-48.

PUJAS Véronique, *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparés* in *Pouvoirs*, n°92, 2000, pages 165-180.

REBUT Didier, *Réformer la responsabilité des élus. Point de vue du pénaliste* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 119-134

SALAS Denis, *Le moment pénal de notre démocratie* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 81-90.

THORAVAL Joël, TRUCHE Pierre, *Le préfet et le juge* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 9-33.

VILAIN Jean-Paul, LEMIEUX Cyril, *La mobilisation des victimes d'accidents collectifs. Vers la notion de « groupe circonstanciel »* in *Politix*, n°44, 1998, pages 135-160.

VILAIN Jean-Paul, *Les victimes : entre disculpation de soi et accusation de l'Etat* in *Justices*, n°2, Editions Dalloz, 2000, pages 103-117.

Articles juridiques :

AUBIN Emmanuel, *L'épilogue inattendu de l'affaire du sang contaminé devant la Cour de justice de la République* in *Revue de la recherche juridique- Droit prospectif*, 1999-4 (octobre 1999), Presses universitaires d'Aix-Marseille, pages 1325-1352.

CEORA Michel, *La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précautions* in *Petites affiches*, n°20, 15 février 1995, pages 15-22.

COURTRAY François, *Réflexions autour des propositions sénatoriales de réforme des atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité de la personne* in *Revue de la recherche juridique- Droit prospectif*, 2000-2 (avril 2000), Presses universitaires d'Aix-Marseille, pages 527-537.

HUGLO Christian, *Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement* in *Petites affiches*, n°20, 15 février 1995, pages 22-28.

LE GUNEHÉC Francis, *Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels* in *JCP, La Semaine Juridique Edition entreprise et affaires*, n°39, 28 septembre 2000, pages 1510-1513.

LEPAGE-JESSUA Corinne, *Colloque de l'ASTRAFI du 24 juin 1994 : Responsabilité pénale des maires et des élus* in *Petites affiches* n°20, 15 février 1995, pages 3-5.

MAYAUD Yves, *Retour sur la culpabilité non intentionnelle en droit pénal... (à propos de la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000)* in *Le Dalloz*, 2000, n°40, 16 novembre 2000, pages 603-609.

MAYAUD Yves, *Infractions contre les personnes. Les violences non intentionnelles après la loi du 10 juillet 2000* in *Revue de science criminelle*, janvier-mars 2001, pages 156-163.

PANSIER Frédéric-Jérôme et CHARBONNEAU Cyrille, *Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus* in *Petites affiches* n°138, 12 juillet 2000, pages 4-11.

PETIT Serge, *La responsabilité pénale des auteurs indirects de contraventions d'imprudence* in *Gazette du Palais*, 26-27 janvier 2001, pages 7-8.

PO NTIER Jean-Marie, *La responsabilité pénale des élus locaux* in *Revue administrative* n°293, octobre 1996, pages 551-560.

PRADEL Jean, *De la véritable portée de la loi du 10 juillet 2000 sur la définition des délits non intentionnels* in *Le Dalloz*, 2000, n°29, 31 août 2000, pages 437-439.

RUET Céline, *La responsabilité pénale pour faute d'imprudence après la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels* in *Revue de droit pénal*, Editions du Jurisclasseur, janvier 2001, pages 4-9.

SALVAGE Philippe, *La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 : retour vers l'imprudance pénale* in *JCP, La Semaine Juridique Edition générale* n°51-52, 20 décembre 2000, pages 2327-2332.

STEINLE-FEUERBACH Marie-France, *La responsabilité pénale des maires en cas de catastrophe (au regard des procès de Bruz et de Barbotan) ou a fausse nouveauté de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996* in *JCP, La Semaine Juridique Edition générale*, n°43, 1997, pages 435-441.

VERON Michel, *Flash jurisprudence (à propos de la loi du 10 juillet 2000)* in *JCP, La Semaine Juridique Edition générale*, n°48, page 1.

Jurisprudence :

Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 29 juin 1999 in *Revue de droit pénal*, décembre 1999, pages 8-9.

Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 septembre 2000 in *Revue de droit pénal*, Editions du Jurisclasseur, décembre 2000, page 12 (commentaire de Michel VERON).

Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 septembre 2000 in *Gazette du Palais*, 21-22 mars 2001, pages 29-31 (commentaire de Jean GUIGUE).

Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 5 septembre 2000 in *JCP, La Semaine Juridique Edition générale* n°14, 4 avril 2001, pages 716-718 (commentaire de Jean-Yves CHEVALLIER).

Jugement Tribunal de grande instance, La Rochelle, 7 septembre 2000 et Arrêt Cour d'appel, Rennes, 19 septembre 2000 in *Petites affiches* n°234, 23 novembre 2000, pages 17-21 (commentaire d'Emmanuel VITAL-DURAND).

Arrêt Cour de cassation, Chambre criminelle, 24 octobre 2000 in *Revue de droit pénal*, Editions du Jurisclasseur, février 2001, page 14 (commentaire de Michel VERON).

Articles de presse :

BEZAT Jean-Michel et JEROME Béatrice, *Le premier ministre se montre ouvert sur la responsabilité pénale* in *Le Monde*, 26 novembre 1999, page 8.

JEROME Béatrice, *Le rapport Massot propose de redéfinir la responsabilité pénale des élus* in *Le Monde*, 16 décembre 1999, page 10.

PEREIRA Acacio, *La Cour de cassation annule les condamnations des enseignantes dans l'affaire du Drac* in *Le Monde*, 14 décembre 2000, page 10.

PRIEUR Cécile, *M. Burgelin souhaite requérir la cassation du procès du Drac* in *Le Monde*, 8 février 2000, page 12.

PRIEUR Cécile, *Elisabeth Guigou sonde politiques et associations sur la responsabilité pénale des décideurs publics* in *Le Monde*, 26 mai 2000, page 9.

PRIEUR Cécile, *Un maire relaxé après l'entrée en vigueur de la loi sur les délits non intentionnels* in *Le Monde*, 19 septembre 2000, page 11.

PRIEUR Cécile, *Une nouvelle application de la loi sur les délits non intentionnels* in *Le Monde*, 14 décembre 2000, page 10.

SAHUC Stéphane, *Responsabilité des élus : Expliquez-vous Maxime Camuzat* in *L'Humanité*, 6 avril 2000, page 4.

Sites Internet consultés :

www.andl.asso.fr : site de l'Association nationale pour la démocratie locale

www.carrefourlocal.org

www.courrierdesmaires.com

www.fnmr.fr : site de la Fédération nationale des maires ruraux

www.juripole.univ-nancy2.fr

www.justice.gouv.fr

www.senat.fr