

Mise en œuvre de la responsabilité du maire

Les conditions d'engagement de la responsabilité du maire relèvent du droit commun de l'engagement de la responsabilité des personnes publiques.

A ce titre, lorsque le maire commet une faute de service, il engage la responsabilité de l'institution pour laquelle il agit, dans son cas il peut s'agir soit de la commune soit de l'Etat ; quant il commet une faute détachable il engage sa responsabilité personnelle.

Les responsabilités engagées peuvent être :

- civile,
- administrative
- pénale
- disciplinaire
- financière
- politique

1) la responsabilité civile

Elle peut être engagée soit à l'encontre du maire en cas de faute personnelle, soit à l'encontre de la collectivité ou de l'Etat dans les domaines où la jurisprudence ou la loi prévoit la compétence du juge judiciaire (droit de propriété, libertés individuelles, dommages causés par les attroupements...).

2) la responsabilité administrative :

Elle ne peut être engagée que contre l'Etat ou la commune en cas de dommage causé dans l'accomplissement de leurs prérogatives de puissances publiques. Il n'existe donc pas de responsabilité administrative directe du maire ; ses actes engageant la responsabilité de l'institution pour laquelle il agit.

3) la responsabilité pénale :

Les maires sont responsables, comme tous les citoyens, pour la commission, la complicité ou la tentative d'un crime ou d'un délit. L'ancien " privilège de juridiction " (le fait de ne pas être jugé dans le ressort de leur circonscription d'élection), dont ils bénéficiaient avec les anciens articles 681 et 687 du code de procédure pénale, a disparu avec la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de ce code.

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 dite loi « Fauchon », a précisé les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus :

Lorsqu'ils sont mis en cause, les élus locaux le sont le plus souvent pour des infractions non intentionnelles, soit parce qu'ils ont concouru à créer la situation à l'origine du dommage en usant de leur pouvoir d'administrateur ou d'organisateur, soit parce qu'ils n'ont pas pris les mesures qui auraient permis de prévenir le dommage.

Les principaux délits non intentionnels entrant dans le champ d'application de cette loi sont :

- l'homicide et blessures involontaires ;
- la mise en danger d'autrui ;
- les atteintes à l'environnement.

(la responsabilité pénale fait l'objet d'une fiche détaillée en annexe)

4) la responsabilité disciplinaire :

Pour le maire la responsabilité disciplinaire résulte de l'article L2122-16 du CGCT qui prévoit que : - Le maire et les adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par arrêté ministériel motivé pour une durée qui n'excède pas un mois. Ils ne peuvent être révoqués que par décret motivé pris en conseil des ministres. Le recours contentieux exercé contre l'arrêté de suspension ou le décret de révocation est dispensé du ministère d'avocat. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de maire et à celles d'adjoint pendant une durée d'un an à compter du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

5) la responsabilité financière :

Elle est encourue pour les comptables de fait.

La responsabilité pénale du maire

1) principe :

Les maires sont responsables, comme tous les citoyens, pour la commission, la complicité ou la tentative d'un crime ou d'un délit. L'ancien " privilège de juridiction " (le fait de ne pas être jugé dans le ressort de leur circonscription d'élection), dont ils bénéficiaient avec les anciens articles 681 et 687 du code de procédure pénale, a disparu avec la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de ce code.

Un maire est donc responsable des faits délictueux qu'il commet dans le cadre de sa vie quotidienne et de ses relations privées, ce qui n'appelle pas de commentaire particulier. En revanche, il est également responsable en ce qu'il est dépositaire de l'autorité publique. Contrairement au principe selon lequel on n'est responsable que de sa propre faute, le maire peut voir sa responsabilité pénale recherchée en tant qu'exécutif de sa commune. Outre les manquements dans la comptabilité publique ou au contentieux pénal électoral, la responsabilité pénale des maires est susceptible d'être engagés dans le cadre:

- de l'exercice de leurs pouvoirs de police
- de l'obligation d'entretien des biens du domaine communal (mentionnée à l'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales. Tout élément appartenant au patrimoine communal et qui, du fait d'une mauvaise gestion ou d'un défaut d'entretien, provoque un accident, est susceptible d'engager la responsabilité du maire)
- du personnel communal dont il est le chef . A ce titre, il est responsable notamment de la bonne application de l'article 23 du statut général de la fonction publique, qui mentionne que les fonctionnaires doivent se voir assurés " de conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique ". Si la vie ou l'intégrité physique d'un membre du personnel communal est menacée par un accident du travail, la responsabilité du maire - peut être engagée
- de leurs rapports avec les particuliers Le code pénal sanctionne traditionnellement l'acte d'une " personne dépositaire de l'autorité publique " qui serait attentatoire à la liberté individuelle ou qui refléterait une discrimination à son égard. L'article 225-1 du code pénal englobe dans le champ de la discrimination les distinctions politiques, raciales ou religieuses. Les inscriptions scolaires, l'attribution de subventions ou d'aides à une association " para-municipale " ou à un société d'économie mixte sont sources de nombreux litiges relatifs à la discrimination
- Des manquements à la probité On désigne traditionnellement sous cette appellation des infractions telles que la corruption (active ou passive), le trafic d'influence - le fait pour un maire de solliciter ou de percevoir une offre, un don ou une promesse pour abuser de son influence au profit d'un tiers -, le " délit de favoritisme " en matière de marchés publics et de délégations de service public, et la prise illégale d'intérêts.

2) Application :

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 dite loi « Fauchon », a précisé les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus :

Lorsqu'ils sont mis en cause, les élus locaux le sont le plus souvent pour des infractions non intentionnelles, soit parce qu'ils ont concouru à créer la situation à l'origine du dommage en usant de leur pouvoir d'administrateur ou d'organisateur, soit parce qu'ils n'ont pas pris les mesures qui auraient permis de prévenir le dommage.

L'article L2123-34 du CGCT modifié par la loi « Fauchon » prévoit que sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Ce régime, résultant de la loi Fauchon précitée a ainsi entendu limiter les cas d'engagement de la procédure de responsabilité pénale des élus.

Les principaux délits non intentionnels entrant dans le champ d'application de cette loi sont :

- l'homicide et blessures involontaires ;
- la mise en danger d'autrui ;
- les atteintes à l'environnement.

L'homicide involontaire est défini comme le fait de causer la mort d'autrui par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. Il est puni de 3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi et les règlements, les peines encourues sont portées à 5 ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amendes.

La responsabilité des élus locaux peut être engagée dans différents secteurs d'activités relevant de leurs fonctions administratives. Ainsi, pourront être engagées :

- la responsabilité liée au pouvoir de police administrative générale,
- la responsabilité liée au pouvoir de police administrative spéciale¹,
- la responsabilité liée à la gestion des biens et services publics : à cet égard, les maires des communes de montagne supportent des obligations particulières en matière de réglementation des conditions d'utilisation des pistes de ski.

La mise en danger d'autrui consiste dans le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi et les règlements. Elle est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

¹ Voir fiche police

Les atteintes à l'environnement peuvent être imputées au maire dans le cadre de l'exercice de son autorité de police sanitaire. Depuis la loi Fauchon, un élu ne peut cependant être condamné qu'en cas de faute caractérisée (par exemple en cas de mauvais entretien d'une station d'épuration, ou en matière de gestion de l'eau potable en cas de non respect des périmètres de protection ou la mauvaise conservation des ouvrages).

En revanche, les délits intentionnels n'entrent pas dans le champ d'application de la loi « Fauchon » parmi ces délits peuvent être cités :

- des manquements au devoir de probité : la concussion, la corruption passive et le trafic d'influence ou encore la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, les faux en écritures publiques et les infractions en matière électorale
- les abus d'autorité : les atteintes à la liberté individuelle, les discriminations, les atteintes à l'inviolabilité du domicile et les atteintes au secret des correspondances.

3 : la protection des élus :

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, « la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection au fonctionnaire ou à l'ancien fonctionnaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle ».

Le Conseil d'État a considéré que cette protection fonctionnelle relève d'un principe général du droit applicable à l'ensemble des agents publics, notamment des élus locaux (5 mai 1971, Gillet). Enfin, les articles L. 2123-34 (pour les communes), L. 3123-28 (pour les départements) et L. 4135-28, pour les régions) du CGCT ont prévu, pour les élus locaux, un dispositif identique à celui existant au bénéfice des fonctionnaires, en vertu de l'article 11 de la loi de 1983.

Ainsi, l'article L. 2123-34 dispose que « la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. Lorsque le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation agit en qualité d'agent de l'État, il bénéficie, de la part de l'État, de la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».

Cette protection constitue une obligation pour la collectivité et donc un droit pour l'intéressé. Elle peut comporter le remboursement par la collectivité à l'élu de tous les frais engagés par lui pour sa défense : frais de déplacement engendrés par la procédure, frais d'avocat et condamnations pécuniaires prononcées à l'encontre de l'élu (Conseil d'État, 28 juin 1999, Menage). De plus, si l'autorité compétente néglige d'assurer la protection due à l'agent public, ou l'assure de manière insuffisante, cette abstention ou insuffisance sont susceptibles de constituer une faute de nature à engager la responsabilité de la collectivité publique concernée. Toutefois, ces principes s'appliquant aux personnes investies de l'autorité publique protègent les élus dans l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice des suites que pourrait entraîner au titre de leur responsabilité civile le fait que la faute ait revêtu un caractère personnel. Il appartient au juge administratif de déterminer ce qui est faute personnelle et faute de service pour répartir définitivement entre l'élu municipal et la collectivité publique la charge de la réparation du préjudice causé à un tiers.

Ainsi, si une condamnation est prononcée pour faute personnelle, ledit élu doit en supporter les conséquences (Conseil d'État, 27 avril 1988, commune de Pointe-à-Pitre). De même, la collectivité publique qui a été condamnée par le juge à garantir la faute personnelle de l'élu peut se retourner contre lui (Conseil d'État, 28 juillet 1951, Laruelle). Enfin, il a été jugé que « le conseil municipal ne peut légalement mettre à la charge du budget communal les frais exposés pour la défense du maire faisant l'objet de poursuites pénales que si les faits commis par le maire ne sont pas détachables de l'exercice de ses fonctions » (cour administrative d'appel de Bordeaux, 25 mai 1998, M. André).