

La responsabilité pénale du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police
Crim. 9 novembre 1999 (n° 98-87 432). Bull. crim. n° 250. Crim. 9 novembre 1999 (n° 98-81 746). Bull. crim. n° 252

Yves Mayaud, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Alors que le Parlement se penche sur une nouvelle proposition destinée à rendre moins sensible la responsabilité pénale des élus locaux (*Proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels*, n° 9 rect., P. Fauchon, Sénat, Session 1999-2000 ; Rapport P. Fauchon, n° 177, Sénat, 20 janv. 2000 ; Assemblée nationale, n° 2121, 28 janv. 2000. - *Adde* : J.-P. Delvoye et M. Mercier, Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale et la décentralisation, Rapports du Sénat, n° 166, 1999-2000), la jurisprudence continue à se prononcer sur cette responsabilité, telle que le droit positif la contient depuis la loi du 13 mai 1996. Cette situation de transition n'est pas sans intérêt. Elle appelle à s'interroger sur les retombées concrètes des aménagements en cours de discussion, et la confrontation avec les espèces qui marquent peut-être les dernières applications d'un système condamné ne peut qu'aider à avoir une meilleure idée de ce que sera le droit *de lege ferenda*. Deux arrêts de la Cour de cassation du 9 novembre 1999, relatifs à des affaires fort médiatisées, peuvent même servir de support à une réflexion prospective et spéculative. Ils contribuent l'un et l'autre à définir les contours de la responsabilité pénale du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police, responsabilité dont nous allons voir qu'elle relève d'un très large domaine, et fait l'objet d'appréciations nuancées. Il s'agit là de données d'autant plus remarquables, qu'elles ne semblent aucunement menacées par les promesses d'évolution, qui, loin de les remettre en cause, en appuieraient plutôt le principe par les différents aménagements censés les tempérer.

a) Un domaine général

La responsabilité du maire est générale, en ce sens qu'elle ne disparaît pas lorsque d'autres personnes ont en charge de s'occuper plus précisément de la prévention ou de la surveillance des secteurs couverts par son pouvoir de police. C'est notamment le cas en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public, l'article R 123-16 du code de la construction et de l'habitation prévoyant en effet que, pour les établissements dépendant de personnes de droit public, l'application des dispositions destinées à garantir la sécurité contre de tels risques peut être assurée sous la responsabilité de fonctionnaires ou agents spécialement désignés. Dans l'une des affaires en cause (n° 98-87 432), le maire se défendait de toute implication pour homicide involontaire en invoquant ce texte, faisant valoir que, faute d'avoir été désigné à ces fins particulières de garantie et de protection, il ne pouvait voir sa responsabilité retenue. Mais la Chambre criminelle a rejeté le moyen, retenant au contraire la responsabilité du prévenu, et confirmant ainsi les manquements qui lui étaient reprochés, il est vrai dans des circonstances particulièrement dramatiques.

Un incendie s'était déclaré au premier étage d'un bâtiment hospitalier à usage de maison de retraite pour des personnes âgées et dépendantes, causant la mort de trois d'entre elles. Le feu avait été provoqué par l'un des pensionnaires, déficient mental, qui avait regagné sa chambre après le repas et y avait allumé une cigarette. Le sinistre s'étant rapidement étendu, la fumée n'avait pas permis au personnel présent, qui travaillait au deuxième étage, de se porter au secours des victimes. Des poursuites furent exercées pour homicide involontaire, mettant en cause, non seulement le directeur du centre hospitalier, mais encore le maire de la localité d'implantation, pris en sa qualité, et de président du conseil d'administration de l'hôpital, et de titulaire du pouvoir de police chargé de la prévention des incendies dans les établissements recevant du public. L'un et l'autre furent condamnés, et c'est notamment en

s'appuyant sur les dispositions du code de la construction et de l'habitation que le maire contesta sa mise en cause, estimant que faute d'avoir été spécialement désigné, dans les termes de l'article R 123-16 dudit code, pour assurer au sein de l'hôpital la prévention des incendies, il devait être considéré comme n'ayant eu aucun pouvoir dans ce domaine, et ne pouvait donc être déclaré pénalement responsable du fait des prétendues carences à lui reprochées. Du moins, et en tout état de cause, pouvait-il croire ses pouvoirs limités, ce qui interdisait de retenir contre lui la prévention ayant servi de base à sa condamnation. La Cour de cassation répond par un arrêt de rejet, approuvant les juges du fond d'avoir prononcé celle-ci, et répondant, sur la question de droit soulevé par le moyen du pourvoi, que « la désignation d'un fonctionnaire ou agent en application de l'article R 123-6 du code de la construction et de l'habitation, à supposer qu'elle fût intervenue en l'espèce avant le sinistre, n'excluait pas la responsabilité du maire découlant de ses pouvoirs de police... ».

C'est bien dire que le maire reste, en toutes circonstances, détenteur de ce pouvoir, et que, conformément à l'impossibilité pour lui d'en déléguer le principe, il ne saurait échapper à sa responsabilité du fait de la présence d'autres responsables potentiels, seraient-ils spécialement affectés à ce qui recoupe l'objet précis de la police municipale au sens de l'article L 2212-1 du code général des collectivités territoriales. C'est davantage en termes de cumul de responsabilités que se joue l'hypothèse, ce qui a le mérite de rejoindre l'approche de la difficulté par le droit public, pour lequel, en effet, la responsabilité du fonctionnaire désigné en application de l'article R 123-16 ne peut être retenue comme faisant obstacle aux pouvoirs du maire (Rép. Min., J.O. Déb., Ass. nat., 28 janv. 1991). Des pouvoirs qui, en l'espèce, ont été jugés insuffisamment exercés, avec pour conséquence de les éloigner de toute prétention à des diligences normales au regard, tant de l'article 121-3 du code pénal, que de l'article L 2123-34 du code général des collectivités territoriales. Plusieurs défaillances étaient dénoncées, en relation avec la non-conformité du bâtiment aux normes de sécurité, ainsi qu'en causalité avec le décès des victimes : absence de contrôle sur la réalisation effective des travaux prescrits par la commission de sécurité, défaut de recours à ladite commission pour une nouvelle visite après les travaux entrepris, correspondant à des options non appropriées, indifférence à plusieurs mises en demeure préfectorales, autant de manquements ne répondant pas à un exercice diligent de la mission de sécurité publique dévolue au prévenu, et qui n'eussent pas été jugés différemment, à supposer qu'ait été affecté au bâtiment sinistré un fonctionnaire ou un agent de sécurité au sens de la réglementation applicable aux immeubles recevant du public.

b) Des appréciations nuancées

Non seulement la responsabilité pénale du maire est générale, pour couvrir tout ce qui relève des pouvoirs de police dont il a la charge, mais encore elle n'est pas exclusive, ce qui soulève la difficile question de la détermination des responsabilités lorsque le maire n'est pas seul en cause dans la réalisation d'un sinistre. L'hypothèse est d'ailleurs la plus fréquente, tant les intervenants sont nombreux pour déjouer les menaces de l'insécurité, ne serait-ce que pour répondre aux impératifs en ce sens de la loi et des règlements, avec pour résultat évident, en cas de dommages réalisés, de soumettre leurs comportements à des appréciations nuancées. C'est ici que se nouent les éléments forts du débat relatif aux élus locaux, lesquels ont le sentiment d'une prédétermination à leur désavantage, en étant trop souvent les responsables désignés de toutes les avaries et catastrophes que subissent leurs administrés. En dénonçant les excès du droit et de la justice, ils entendent en rectifier les données ou les applications. Pourtant, il n'est pas sûr que les dérives soient aussi nombreuses et systématiques, et il faut reconnaître que, à la mesure de la plupart des faits soumis à leur appréciation, les juridictions rendent des décisions justes et motivées, pour correspondre à des manquements qu'aucune réforme ne saurait couvrir, et renvoyer à des seuils d'intolérance qui les rendent par principe fermés à toute possibilité d'évolution ou de changement. Il est certaines hypothèses qui s'inscrivent naturellement dans le cercle de la responsabilité pénale, et, sauf à dénaturer les principes juridiques, ou à opter pour de franches ruptures d'égalité sur le critère d'un statut politiquement favorable, il importe de les intégrer dans le débat relatif aux élus, afin que celui-ci soit toujours à la hauteur des nécessités de la répression. Autant le droit pénal mérite d'être allégé des nombreuses applications qui, aujourd'hui encore, sont le reflet de la théorie unitaire des fautes civile et pénale, avec pour conséquence regrettable de traiter la *culpa*

levissima en comportement répréhensible, autant, à l'inverse, il se doit d'intervenir pour sanctionner les indifférences les plus manifestes à la sécurité et à l'intégrité des personnes, seraient-elles le fait des décideurs locaux.

Tout est affaire de circonstances, et non point de parti pris. Les deux espèces ici rapportées témoignent de la diversité des situations, et révèlent que, si dans l'appréciation des responsabilités le maire est souvent au coeur des débats, il peut également en être exclu. Est particulièrement significatif le second arrêt (n° 98-81 746), rendu à propos de la mort d'un skieur provoqué par une avalanche. Le directeur des pistes et le chef du secteur où s'était produit l'accident, ainsi que la société d'aménagement touristique au service de laquelle ils travaillaient, furent poursuivis et condamnés pour homicide involontaire, ayant procédé à l'ouverture du domaine, sans avoir, au préalable, déclenché des avalanches pourtant prévisibles, compte tenu d'un risque très fort en ce sens signalé par la météo. L'un des principaux arguments de défense des condamnés consista à mettre en cause le maire, apparemment resté étranger aux poursuites, et à tenter d'échapper, par ce transfert, à leur propre responsabilité. La stratégie est intéressante, précisément pour jouer sur l'interférence des compétences en cause, et mettre en exergue celles volontiers attribuées au maire sur le fondement de ses pouvoirs de police. Il fut en effet soutenu que, n'étant pas déléguables, ces pouvoirs impliquaient que lui seul prit les décisions concernant l'ouverture des pistes, et que le contrat de concession dont la société d'aménagement était titulaire ne pouvait être à l'origine d'un pouvoir propre dévolu à ladite société et à ses représentants, contrairement à ce que traduisaient les condamnations prononcées.

Mais la Cour de cassation n'a pas suivi, pas plus que ne l'avait fait la cour d'appel de Grenoble dont elle confirme la décision (Grenoble, 25 févr. 1998, Bull. inf. C. cass. 1999, n° 141 ; JCP 1998.IV.3537 ; Gaz. Pal. 1998.1.Somm. 183. - Confirmation de : TGI Grenoble, 15 mai 1997, Gaz. Pal. 1997.2.Somm. 339). Il est jugé que « le pouvoir de police du maire en matière de prévention des avalanches, prévu par l'article L 2212-2, 5°, du code général des collectivités territoriales, n'exclut pas, en cas de méconnaissance des obligations de sécurité prévues par la loi, les règlements ou le contrat, la responsabilité de l'exploitant vis-à-vis de l'utilisateur, dans le cadre d'une délégation de service public industriel et commercial relevant, sur ce point, du droit privé ». Autrement dit, parce que la concession portait sur un service public industriel et commercial, de nature déléguable, les décisions relatives à l'ouverture des pistes avaient également été transférées, ce qui, dans les circonstances de l'espèce, justifiait la responsabilité des prévenus. Comme l'a très bien dit la cour d'appel, « sauf à confondre compétence réglementaire et gestion directe, le fait que la police municipale comprenne la prévention des avalanches et le secours aux victimes n'autorise pas le maire à prendre personnellement la direction quotidienne du service de sécurité du domaine skiable exploité dans un cadre industriel et commercial, mais seulement à prendre en cette matière les arrêtés réglementaires s'imposant à l'exploitant et aux particuliers » (Grenoble, 25 févr. 1998, préc.). La délégation consentie, en parfaite conformité avec la nature de l'activité concédée, permettait donc d'apprécier favorablement l'action du maire, dans la mesure où il avait apparemment répondu à la partie non déléguable de ses pouvoirs, par un comportement jugé à la fois suffisant et respectueux de la concession.

Tel n'était pas le cas dans la première espèce (n° 98-87 432), où le maire mis en cause ne pouvait prétendre avoir accompli toutes les diligences conformes à ses pouvoirs. L'incendie à l'origine de la mort des trois malheureuses victimes a été considéré comme trouvant sa cause, non seulement dans les manquements reprochés au directeur de l'établissement hospitalier, mais encore dans ceux personnellement imputables au maire lui-même, qui plus est président de droit du conseil d'administration dudit établissement. C'est faute d'avoir exercé les compétences qu'il tenait de la réglementation sur la protection des risques d'incendie dans les immeubles recevant du public, alors qu'il était parfaitement informé de la situation d'irrégularité dans laquelle se trouvait le bâtiment, que fut retenue sa responsabilité, les manquements à lui reprochés procédant d'un défaut de décisions qui lui revenaient en qualité, et qu'il était à même de prendre en parfaite connaissance des risques encourus par les usagers [V. dans le même sens, dans l'affaire dite des *thermes de Barbotan* : Crim. 29 juin 1999 (n° 98-81 413) : Bull. crim. n° 163 ; D. 2000. Somm. 29, obs. Mayaud ; Gaz. Pal. 26-27 janv. 2000, note S. Petit ; Dr. pénal 1999.148, obs. Véron. - Confirmation de :

Toulouse, 29 janv. 1998, D. 1999.56 , note Benoît. - En première instance : Trib. corr. Toulouse, 19 févr. 1997, Gaz. Pal. 1997.1.396, note Riera ; cette Revue 1997.832 , obs. Mayaud]. Certes, le directeur de l'établissement fut reconnu responsable. Mais parce que le principe de cette direction ne s'est pas doublé, du côté du maire, des initiatives réglementaires qui s'imposaient, ce dernier a été considéré également comme fautif, et d'une faute en relation causale avec la réalisation des dommages. Là est toute la différence entre les deux affaires objet de notre analyse. Alors que dans l'une le maire a apparemment usé de son pouvoir en conformité avec la concession de service public par ailleurs consenti, dans l'autre, au contraire, l'exercice de ce même pouvoir se caractérise par des défaillances sensibles, se surajoutant à celles de l'exploitant.

Le pourvoi contestait ce défaut de diligences, tout en rejetant le lien de causalité également retenu par les juges. C'est sur ce double terrain qu'il est possible d'apprécier si les évolutions prévues relativement à la responsabilité pénale des élus locaux pourront aller jusqu'à couvrir des situations équivalentes. Il ne le semble pas. A se reporter, en effet, aux travaux préparatoires sur la proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, le système projeté consiste à traiter différemment la faute constitutive d'homicide ou de blessures involontaires selon son impact sur le dommage lui-même. Alors que la faute simple suffira en principe à réaliser l'infraction, mais seulement si la causalité est directe, il faudra au contraire une faute délibérée pour que soit retenue une causalité indirecte. La réforme consiste donc à intervenir doublement sur des données jusqu'ici séparées. Dans le régime actuel, que la faute soit légère ou délibérée, elle est toujours prise en compte sur le fondement d'une causalité qui n'a pas à être directe, alors que les orientations destinées à améliorer ce régime consistent à avoir de la non-intention une approche différente, selon son impact en termes de causalité sur le dommage lui-même. Les conséquences en sont importantes pour la responsabilité, qui ne pourra plus être retenue pour ce que le comportement a généré indirectement de violences ou de mort, sauf à prouver qu'il participe d'une faute qualifiée par son caractère délibéré. Et, bien que la proposition ait une portée générale, la situation des élus locaux, qui en inspire le principe, peut en effet considérablement évoluer sur de telles bases. Leur responsabilité pénale étant le plus souvent le résultat d'une causalité indirecte entre les manquements qui leur sont reprochés et les dommages subis par les victimes, ils devraient gagner en impunité dans toutes les hypothèses correspondant à l'absence de causalité adéquate ou directe. Mais encore faudra-t-il que la faute ne soit pas délibérée, et, sans anticiper sur des appréciations dont seules les juridictions du fond auront la maîtrise, il est fort probable que des comportements tels que ceux reprochés au prévenu dans la première affaire se prêteront aisément à une telle qualification. A la fois par leur accumulation et leur gravité intrinsèque, il sera très difficile de convaincre qu'ils relèvent d'une simple faute, et de prétendre, en l'absence de causalité directe, au bénéfice d'une relaxe.

Mots clés :

RESPONSABILITE PENALE * Maire * Pouvoir de police