Les responsabilités personnelles des élus locaux

Groupama SA - Édition 05/2014

© Shutterstock – Getty Images – Médiathèque Groupama

Groupama
Toujours là pour moi.

Mairie2000

LES RESPONSABILITÉS PERSONNELLES DES ÉLUS LOCAUX

- **Les domaines de responsabilités : principes généraux**
- **La Responsabilité Civile des Élus Locaux**
- **La Responsabilité Pénale des Élus Locaux**
- **Le contrat Assurance Responsabilités des Élus Locaux**

LES DOMAINES DE RESPONSABILITÉS

- **Principes généraux**
- **Notion de faute de service**
- **Notion de faute personnelle**
- **Les particularités de la fonction de Maire**

LES RESPONSABILITÉS DE LA COLLECTIVITÉ ET DES ÉLUS :
deux procédures distinctes

1 **Dédommagement**
(indemnisation)

Responsabilités administratives ou civiles

Et/ou

2 **Sanction**

Responsabilité pénale

LA RESPONSABILITÉ DE LA COLLECTIVITÉ POUR **FAUTE DE SERVICE :** le principe

1 Dédommagement (indemnisation)

Faute de service

- Faute impersonnelle à laquelle on peut s'attendre dans le fonctionnement normal d'un service.
- La faute de service de l'Élu engage la responsabilité de la Collectivité (personne morale).

=

Responsabilité de la Collectivité

- Elle est couverte par **l'Assurance de Responsabilité Générale de la Collectivité.**
- En cas de contentieux, les juridictions administratives sont compétentes, **sauf** dans 4 cas :
  - la gestion du S.P.I.C.
  - la voie de fait
  - les véhicules (accidents de la circulation)
  - le domaine privé.

→ **Compétence du Juge Judiciaire**

LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DE L'ÉLU POUR **FAUTE PERSONNELLE :** l'exception

1 Dédommagement

Notion de faute personnelle

- Faute détachable de l'exercice des fonctions de l'Élu.
- « Faute que révèle l'homme avec ses passions, son imprudence, ses faiblesses » - *Tribunal des Conflits 30/07/1873*
- Agissement d'une particulière gravité dépassant la faute moyenne à laquelle on peut s'attendre.

Critères :

- Poursuite de préoccupations d'ordre privé ou d'un intérêt personnel.
- Comportement excessif (violence physique…).
- Acte inexcusable d'une particulière gravité.

Responsabilité personnelle de l'Élu

En cas de contentieux, la mise en cause personnelle de l'Élu doit être portée devant le juge judiciaire.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA **RESPONSABILITÉ PÉNALE**

2 Sanction

Mise en jeu de la responsabilité pénale (depuis le 1er mars 1994)

La Collectivité Locale **Et/ou** **Les Élus** **Et/ou** **Les Agents Territoriaux**

► Le principe : la responsabilité du Maire

Selon l'article 121.2 alinéa 3 du Code pénal

« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs complices des mêmes faits ».

► L'exception : la responsabilité de la Collectivité

Selon l'article 121.2 alinéa 2 du Code pénal

« Les collectivités Territoriales sont responsables pénalement des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public ».

Zoom

UN ÉLÉMENT À PRENDRE EN CONSIDÉRATION : **LES PARTICULARITÉS DE LA FONCTION DE MAIRE**

Le Maire : un organe tricéphale

AGENT DE COMMUNE

AGENT DE L'ÉTAT

Exécutif du conseil municipal

- Prépare et exécute les délibérations du conseil municipal
- Possède un pouvoir d'initiative

Délégataire du conseil municipal

- Rubriques fixées par la loi
- Nécessité d'une délibération expresse du conseil municipal

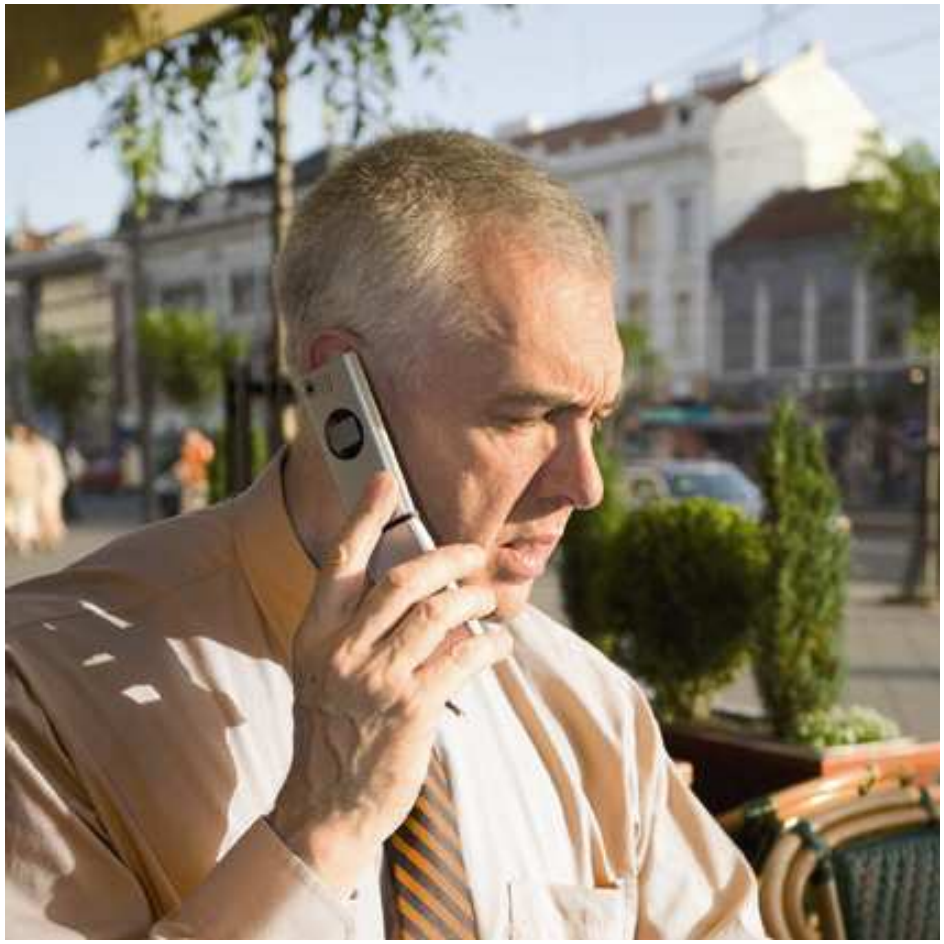
Pouvoirs propres

- Chef du personnel communal
- Autorité de police municipale

Représentant de l'État

- Officier de police judiciaire et d'état civil
- Exécute les lois et les règlements
- Organise les élections

LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES ÉLUS



- **Principe général**
- **Exemples**

LA CARACTÉRISATION DE LA **FAUTE PERSONNELLE** DE L'ÉLU

L'extrême gravité de la faute

Acte inexcusable, d'une particulière gravité, inspiré ou non par l'intérêt personnel

Exemple :

•Agent public qui organise un exercice de tir sans autorisation et dans un bâtiment non prévu à cet effet occasionnant des blessures à un militaire (CE n° 311892 du 6/11/2009)

La poursuite de préoccupations privées ou d'un intérêt personnel

Acte sans intérêt pour la Collectivité

Exemple :

•Un Maire qui fait faire des travaux dont il est le seul bénéficiaire

Le comportement malveillant

Acte caractérisé par une volonté de nuire à autrui

Exemple :

•Un Maire qui profère des propos injurieux devant des usagers

LA MATÉRIALISATION DE LA **FAUTE PERSONNELLE** DE L'ÉLU

Décisions

Dans le cadre de l'exercice des **pouvoirs de police**.

Elle suppose des **décisions illégales.**

Agissements

Dans le cadre **d'instructions ou de directives, d'attestations, de renseignements ou d'avis.**

Exemple :

•Le Maire qui instruit à ses agents d'éviter le recrutement de personnel de couleur.

Actes de diffamation

Dans le cadre du **comportement de l'élu**, quand il donne un caractère public à certains faits.

Exemple :

•Initiative prise par un Maire de faire afficher les motifs de certaines radiations des listes électorales.

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS

- **Textes de référence**
- **5 risques majeurs**

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS : 5 risques juridiques majeurs

1 **Les délits non intentionnels**

2 **La prise illégale d'intérêts**

2 **Le délit de favoritisme**

4 **Le délit de concussion**

5 **Le Faux**

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS DU FAIT DES DÉLITS NON INTENTIONNELS

Le principe

► Article 221-6 Atteinte involontaire à la vie

« Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ».

► Article 222-19 Atteinte involontaire à l'intégrité de la personne

« Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende ».

► Article 223-1 Mise en danger de la vie d'autrui

« 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 ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende ».

Applications notamment dans le cadre des pouvoirs de police de l'élu :

- **Police de la sécurité publique**
- **Police de la tranquillité publique**
- **Police de la salubrité publique**

LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS DU FAIT DES DÉLITS NON INTENTIONNELS

►L'affaire du dancing du Cinq-Sept :

Le 1er novembre 1970, vers 1 heure 30 du matin, un très grave incendie s'est déclaré dans le dancing « Cinq-Sept » situé sur le territoire de la commune de Saint-Laurent-du-Pont, dans le département de l'Isère.

Le bilan du sinistre fut particulièrement lourd puisque 146 personnes trouvèrent la mort.

Aux termes d'un jugement du 20 novembre 1972 le Tribunal de Grande Instance de Lyon a déclaré le Maire de la commune coupable d'homicide et de blessures involontaires et l'a condamné à une peine de dix mois d'emprisonnement avec sursis.

►Les thermes de Barbotan :

Thermes de Barbotan (Crim 29/06/1999). Aucune visite de la Commission de Sécurité depuis 5 ans alors qu'une visite annuelle est obligatoire.

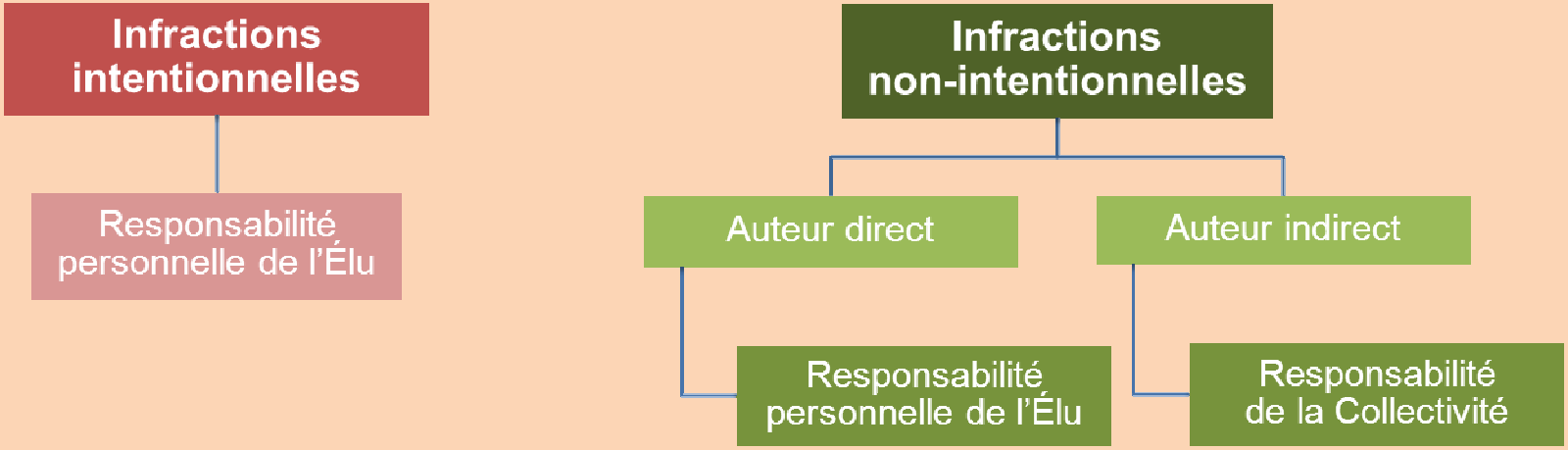
Zoom

L'ATTÉNUATION DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES ÉLUS

► Article L.2123.34 du CGCT

« Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation 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 ses fonctions **que si 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 ».

► Loi du 10 juillet 2000 dite « Loi Fauchon »



LE DÉLIT DE FAVORITISME

Article 432-14 du Code pénal :

Est puni « le fait, par une personne investie d'un mandat électif public de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».

► Les auteurs du délit :

•Une personne dépositaire de l'autorité publique,

•ou chargée d'une mission de service public,

•ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent,

•ou par toute personne morale agissant pour le compte (mandataires).

Vise autant les Élus que les directeurs territoriaux.

► Le champ d'application :

Code des marchés publics

Délégations de service public

► Les éléments matériels du délit :

L'infraction d'avantage injustifié.

Notion assez vague et imprécise : *« un avantage injustifié qu'ils n'auraient pas obtenu dans le cadre normal du marché ».*

► L'élément moral :

- Une négligence, une indiscrétion, voire un badinage intempestif peut entraîner l'infraction.
- Le délit de favoritisme se rapproche à ce titre du délit de prise illégale d'intérêt.

LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊT
(exemple : délit d'ingérence)

Article 432-12 du Code pénal :

Est puni « le fait, par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».

Pour les communes comptant 3 500 habitants au plus, possibilité de traiter avec la commune pour certains transferts :

- évaluation par le service des Domaines
- délibération motivée du conseil municipal.

►Notion d'intérêt :

Notion très large : intérêt financier, matériel ou simplement moral.

2 actions insuffisantes

►Prévention :

- Sortir au moment de la délibération
- Délégation de signature
- Éviter toute implication dans le dossier et sur le sujet

LA CONCUSSION

Article 432-10 du Code pénal :

Est puni « le fait, par une dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contribution, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Est puni des mêmes peines le fait par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines ».

► Les personnes visées :

•Celles qui sont dépositaires de l'autorité publique,

•celles qui sont chargées d'une mission de service public.

► Une perception indue :

Également en cas d'exonération de droit, franchises ou taxes.

Exempe : attribuer gratuitement un logement alors que le conseil municipal avait fixé un montant de loyer pour l'entraîneur du club de football (Cass. 31/01/2007 n° 06-81273).

LE FAUX

Article 441- 2 du Code pénal :

Est puni Le faux commis dans un document délivré par une administration publique aux fins de constater un droit, une identité ou une qualité ou d'accorder une autorisation est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.
L'usage du faux mentionné à l'alinéa précédent est puni des mêmes peines.
Les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende lorsque le faux ou l'usage de faux est commis :
1° Soit par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ;
2° Soit de manière habituelle ;
3° Soit dans le dessein de faciliter la commission d'un crime ou de procurer l'impunité à son auteur

Article 441- 4 du Code pénal :

Est puni Le faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.
L'usage du faux mentionné à l'alinéa qui précède est puni des mêmes peines.
Les peines sont portées à quinze ans de réclusion criminelle et à 225 000 euros d'amende lorsque le faux ou l'usage de faux est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission

LE CONTRAT ASSURANCE RESPONSABILITÉ PERSONNELLE DES ÉLUS

- **La protection de la Collectivité**
- **Les souscripteurs du contrat**
- **Les garanties du contrat**

Zoom

RAPPELS SUR LA PROTECTION DES ÉLUS PAR LA COLLECTIVITÉ

► Le principe de responsabilité de la Collectivité en cas d'accidents subis par les Élus :

•**Art. L2123-31 :** Maires-Adjoints et Présidents de Délégation Spéciale : accident survenu dans l'exercice de leurs fonctions

•**Art. L2123-33 :** conseillers Municipaux et Délégués Spéciaux : accident survenu à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions et des conseils d'administration des CCAS ou au cours de l'exécution d'un mandat spécial

•**Art. L2123-32 :** avance des frais médicaux… par la commune (tarifs appliqués en matière d'assurance maladie).

► La protection fonctionnelle des Élus de la Collectivité :

Faits subis dans l'exercice de leurs fonctions :
•Violences
•Agressions
•Menaces ou pressions
•Outrages, appels téléphoniques anonymes
•Diffamation
•Erreur de l'élu, faute…

Si faute de service = Protection fonctionnelle de la Collectivité
Si faute personnelle = Refus de la Protection fonctionnelle

QUI A INTÉRÊT À SOUSCRIRE UN CONTRAT ASSURANCE RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ?

1

Maire
+ adjoints aux maires
+ élus ayant reçu délégation de fonction pour les mêmes mandats

2

Président du conseil Régional /départemental
+ les vice-présidents
+ les membres du CG/CR ayant reçu délégation de fonction pour les mêmes mandats

Il s'agit d'un contrat souscrit personnellement (financement sur les deniers de l'élu)

3

Président de l'EPCI
+ les vice-présidents
+ les membres de l'EPCI ayant reçu délégation de fonction pour les mêmes mandats

4

Président d'un Établissement Public Local

Aucun lien avec l'assurance de la Collectivité

DEUX GARANTIES INCONTOURNABLES :
1 – l'assurance de la Responsabilité Civile

Prise en charge des conséquences pécuniaires de la responsabilité civile personnelle de l'élu en cas de dommages causés aux tiers et résultant d'une faute personnelle dans le cadre de ses fonctions

La garantie s'applique notamment :

•dans le cadre des fonctions d'exécutif et/ou de délégataire de l'organe délibérant de la Collectivité,

•dans le cadre des pouvoirs de Police (pour le Maire),

•dans le cadre des fonctions d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil (pour le Maire),

•en cas d'action récursoire de l'administration contre l'élu dans le cadre de ses fonctions.

DEUX GARANTIES INCONTOURNABLES :
2 – la Protection Juridique

Les prestations sont délivrées dans le cadre de l'exercice des mandats de l'élu

- **Au niveau pénal.** Si l'élu est poursuivi personnellement devant les tribunaux répressifs ou dans le cadre d'une instruction à la suite d'une infraction non intentionnelle.
- **Au niveau civil.** Lorsque l'élu est amené à faire valoir un droit ou à résister à la demande d'un tiers.

Lorsque l'élu est amené à faire face à une action récursoire de l'administration. *Exemple : infractions au Code de la route, exercice ou non exercice de ses pouvoirs de police…*

En sa qualité de demandeur

En sa qualité de défendeur

Prestations garanties

Sur un plan amiable :
Consultation juridique - Assistance amiable

Sur un plan judiciaire:
Prise en charge des frais de procédure et honoraires des intervenants

Défense Recours ou Protection Juridique ?

Groupama
Grand Est

Défense Recours

C'est une garantie accessoire à la garantie responsabilité civile. Elle est amenée à jouer lorsque les conditions de mise en jeu de la garantie ne sont pas encore définies

Dans la plupart des contrats Responsabilité Civile:

(RC Elu, habitation,Automobile…)

Est inclus une Défense Recours

Cette garantie prend en charge toutes les interventions amiables ou actions judiciaires concernant des faits dont ***les conséquences pécuniaires sont couvertes au titre du contrat de responsabilité civile***

Groupama
Grand Est

Protection juridique

Prend en charge la mise en œuvre, aux frais de l'assureur, des moyens nécessaires pour permettre à l'assuré de défendre ses droits ou les faire reconnaître, sur un plan amiable ou judiciaire afin d'obtenir la résolution à un litige

Groupama
Grand Est

Les contrats RC et PJ sont généralement des contrats ***« Tous sauf »***

Il faut donc vérifier les activités exclues de votre contrat

Cette Garantie P.J. Comporte 3 Phases

Phase de conseil

Règlement amiable

Phase judiciaire

Groupama
Grand Est

PHASE DE CONSEIL

Lors de la survenance d'un litige l'assureur s'engage à procurer à l'assuré tous avis et conseil.

Groupama
Grand Est

REGLEMENT AMIABLE

Le contrat de protection juridique n'ayant pas pour but d'amener le litige devant les tribunaux, le règlement amiable sera toujours recherché.

Groupama
Grand Est

PHASE JUDICIAIRE

Si les pourparlers amiables échouent, l'assureur s'engage à faire valoir les droits de l'assuré devant toute juridiction, en prenant en charge les frais qu'il aura engagés

Honoraires d'avocats, d'experts, d'huissiers…

Groupama
Grand Est

Libre Choix de l'Avocat

L'assuré dispose du libre choix de l'avocat ou de toute autre personne qualifiée par la réglementation en vigueur.

Loi du 31 décembre 89 L127-3 CA

Groupama
Grand Est

Libre Choix de l'Avocat

Attention au plafond de prise en charge des frais d'avocats et d'auxiliaires de justice

Tous les contrats comportent des limitations de prise en charge de ces divers frais et honoraires, reportez-vous au contrat pour connaître le maximum pris en charge par "L'assureur", surtout si vous avez décidé de nommer l'avocat de votre choix qui n'acceptera pas forcément de limiter sa rémunération à ce plafond.

Groupama
Grand Est

L'ARBITRAGE

En cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet des mesures à prendre pour régler un litige, il est fait appel à l'arbitrage d'une personne désignée en commun accord par l'assuré et l'assureur, à défaut, l'arbitre est désigné par le président du Tribunal de Grande Instance statuant référé.

Les frais d'arbitrage restent à la charge de l'assureur dans la limite du montant garanti sauf décision contraire du TGI.

Groupama
Grand Est

Domaines d'intervention de la garantie

La garantie intervient pour les litiges dans lesquels l'assuré est impliqué, aussi bien en demande qu'en défense

L'assuré garde à sa charge une franchise, qui figure au tableau des montants de garantie du contrat.

Cette franchise ne s'applique que lors de la phase judiciaire

Groupama
Grand Est

Domaines d'intervention de la garantie

L'assuré doit déclarer le litige à l'assureur avant d'entamer une quelconque action ou démarche.

Les frais antérieurs à la déclaration ne sont pas pris en charge par l'assureur.

Groupama
Grand Est

Les Exclusions

- Les litiges antérieurs à la prise d'effet du contrat, sauf si l'assuré était dans l'impossibilité d'en avoir connaissance.
- La faute intentionnelle.
- Les Litiges relevant d'assurances obligatoires à la charge de l'assuré.
- Les litiges portant sur le recouvrement de créances au profit de l'assuré.
- Les désaccords ou divergences de vue, en matière budgétaire ou financière opposant l'assuré à l'administration centrale et ses services extérieurs.

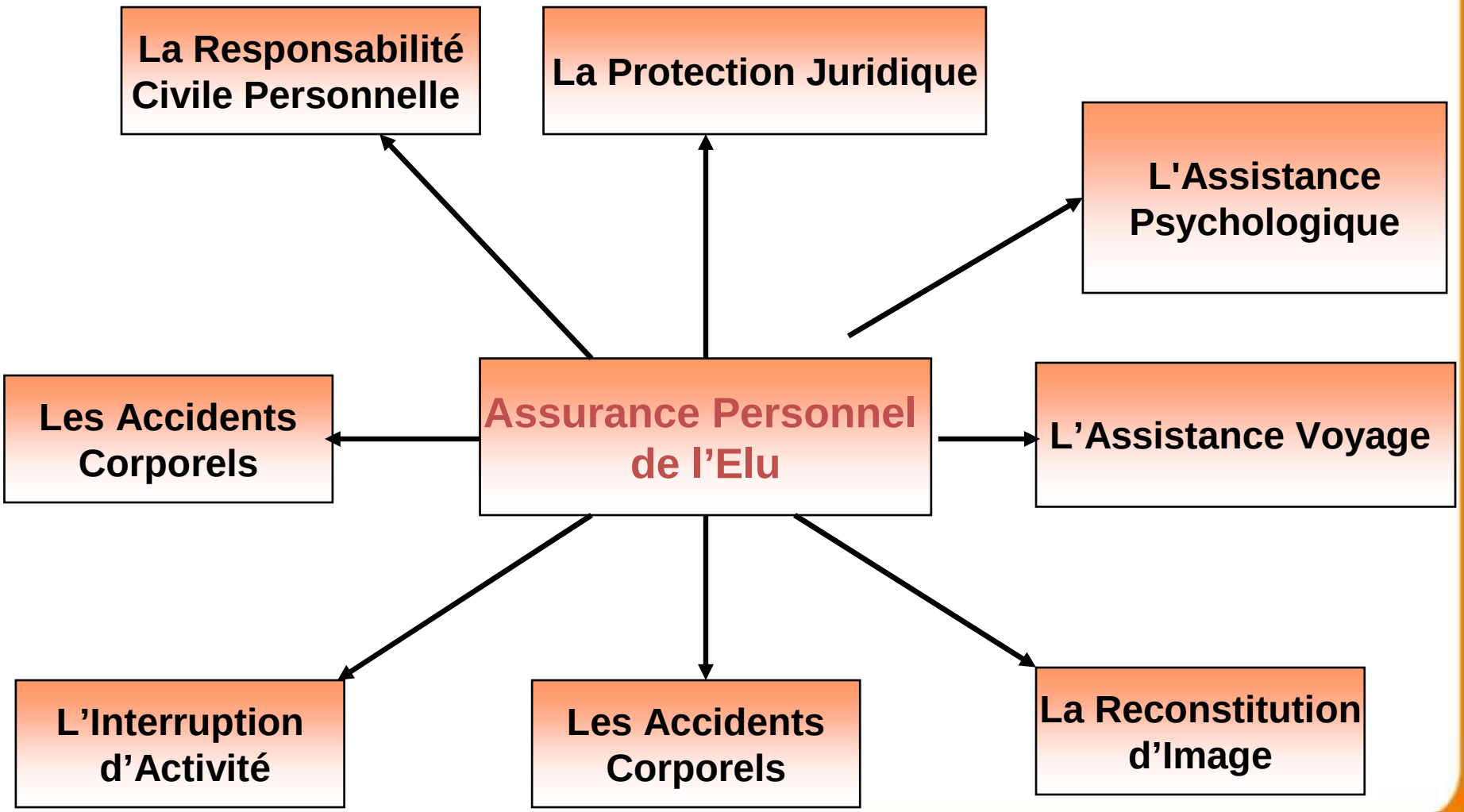
Groupama
Grand Est

ATTENTION

La Garantie Protection Juridique ne couvre pas les amendes relatives aux sanctions pénales et civiles qui suivent une condamnation pénale.

Groupama
Grand Est

Les garanties d'un contrat personnel de l'Elu



Qui bénéficie des garanties d'un contrat personnel de l'Elu

l'Elu
Président et/ou Maire

Adjoints

Personnes ayant reçu délégation

Cette assurance doit être souscrite personnellement par l'élu

Groupama

Grand Est

Vous remercie de votre attention