



Responsabilité pénale des élus dualité des fautes pénale et civile ou responsabilité pénale des communes

Le 4 juin 2008, l'Union des Villes et Communes de Wallonie était auditionnée par la Commission de la Justice de la Chambre sur deux propositions de loi relative à la responsabilité pénale des mandataires locaux. L'une faisait un parfait écho à la théorie défendue depuis toujours par l'Union, celle de la théorie de la dualité des fautes pénale et civile. L'autre prônait la responsabilité pénale des communes.

Le municipaliste trouvera dans les lignes qui suivent les arguments défendus par notre association pour plaider en faveur de la dualité des fautes et pour se mettre en garde politiquement contre la théorie de la responsabilité pénale des communes

A. Présentation de la problématique

INTRODUCTION

Lorsqu'il dirige sa commune, l'élu local peut être confronté à des situations qui impliquent sa responsabilité tant civile que pénale, alors même qu'il n'a commis qu'une faute dénuée de toute malveillance. Ainsi, un Bourgmestre ou un Echevin peut être pénalement condamné lorsqu'un cycliste a un accident de la route ou lorsqu'un incendie faisant victimes survient sur son territoire.

Malgré des améliorations apportées par la loi du 4 mai 1999, notre droit pénal connaît toujours actuellement le principe d'unité de la faute civile et de la faute pénale pour les **infractions de coups et blessures involontaires ou d'homicide involontaire (articles 418 à 420 du Code pénal)**. Cela signifie qu'une victime ne peut être dédommée au civil que si le Bourgmestre ou l'Echevin attrait au pénal est effectivement reconnu coupable.

Pesant de manière croissante sur l'élu, ce risque décourage le citoyen de s'engager dans la vie politique et d'accepter un mandat public. Le procès pénal fait à l'homme public signe également, bien souvent, son arrêt de mort politique.

La criminalisation des négligences même les plus bénignes dans le chef des mandataires locaux est injuste, lourde et constitue un réel danger pour la démocratie.

Un principe de bonne justice et d'équité commande que ***l'élu local réponde au pénal uniquement de sa faute lourde ou de sa faute légère habituelle mais certainement pas de sa faute légère.***

I. EN DROIT: LA SITUATION ACTUELLE

La théorie de l'unité des fautes civile et pénale est une construction jurisprudentielle déjà ancienne¹. Selon cette théorie: la *faute pénale* des articles 418-420 du Code pénal (coups et blessures par imprudence) est *identique à la faute civile* de l'article 1382 du Code civil.

II. QUELQUES EXEMPLES TIRÉS DE LA JURISPRUDENCE

On a, par exemple, jugé que se rendait coupable d'homicide involontaire ou de coups et blessures par imprudence:

- un Echevin des travaux qui n'avait pas fait prendre les bonnes mesures qui s'imposaient pour sécuriser un chantier, ce qui causa la mort d'un ouvrier communal occupé sur ce chantier communal²;
- le Bourgmestre et l'Echevin des travaux qui n'avaient pas signalé un obstacle dans la voirie (dans le cas présent, un affaissement de la route qui, rempli d'eau, avait causé la chute mortelle d'un cycliste sous les roues d'un tracteur arrivant en sens inverse). Il y avait là "*inexécution fautive d'un acte que le Bourgmestre avait, en vertu de ses fonctions, le pouvoir et le devoir d'accomplir*", cette faute constituant "*l'une des causes nécessaires de l'accident*"³;
- le Bourgmestre qui a attendu qu'un accident se produise pour veiller à une 'meilleure' signalisation des lieux⁴;
- le Bourgmestre qui n'a 'pas veillé au bon éclairage de la voirie', alors même que le décès d'un automobiliste est dû à la vitesse excessive d'un autre conducteur⁵;
- le Bourgmestre qui a omis de donner communication d'un arrêté provincial à des particuliers manipulant de la poudre à fusil⁶.

III. DANS LES FAITS: LA VOIE PÉNALE À L'ENCONTRE DU MANDATAIRE LOCAL EST SOUVENT PRIVILÉGIÉE

On constate que la victime d'un accident impliquant un tant soit peu la commune (accident survenu sur la voirie communale, incendie, etc.) choisit de plus en plus souvent la voie pénale pour réparer son dommage.

Ce choix s'explique souvent par la facilité dont dispose ainsi la victime de se décharger de "l'instruction" de sa demande sur le Ministère public ou le Juge d'instruction. On constate également parfois que la victime estime qu'elle bénéficiera d'une réparation plus "complète" si une certaine publicité est donnée à son affaire. On ne peut négliger le caractère parfois poujadiste ou revanchard d'une action, *la stigmatisation pénale de l'homme public constituant une sanction à part entière*.

On assiste ainsi de plus en plus souvent à une *criminalisation des négligences, même les plus bénignes*.

¹ Cass., 17.7.1884, Pas., 1884, I, p. 275.

² Mons, 9.10.2002.

³ Corr. Dinant, 15.4.1986 et Liège, 26.3.1987, *J.L.M.B.*, 1987, 845.

⁴ Cass., 18.10.1971, inédit.

⁵ Affaire récente du Bourgmestre de Damme.

⁶ Civ. Dinant, 7.12.1971, inédit, confirmé par Liège, 8.2.1973, inédit.

On notera d'ailleurs que même si la victime n'entend ne pas élire la voie pénale, le *Ministère public* peut très bien l'imposer en lançant l'action publique à l'encontre d'un élu.

IV. LES DIFFICULTÉS LIÉES AU RÉGIME ACTUEL: UN RÉEL DANGER POUR LA DÉMOCRATIE LOCALE

L'interprétation de la Cour de Cassation a pour effet, qu'au pénal comme au civil, on est responsable de sa *faute légère*, c'est-à-dire du comportement que n'aurait pas adopté l'homme honnête, diligent et prudent placé dans les mêmes circonstances. Combiné au principe de l'autorité de la chose jugée au pénal sur le civil contenu dans l'article 4 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, cette interprétation a pour conséquence que, si le juge pénal acquitte un individu en estimant qu'il ne mérite pas les stigmates de la sanction pénale pour la faute "légère" commise, il prive par là même la victime de coups et blessures involontaires d'une réparation civile. Dès lors, *le juge pénal se sent généralement "tenu" de punir pénalement afin d'offrir une possibilité de réparation à la victime (ou à ses ayants-droit en cas de décès de celle-ci).*

Là réside tout l'effet pervers de cette 'unité' des fautes.

B. Les solutions envisageables : la dualité des fautes pénale et civile et la responsabilité pénale pour imprudence des communes

Deux propositions de loi actuellement pendantes devant la Chambre explorent des voies différentes pour parvenir à une solution pour les élus locaux : l'une plaide pour la dualité des fautes pénales et civiles, la seconde souhaite une responsabilité pénale des communes.

I. LA PROPOSITION DE LOI DÉPOSÉE PAR MADAME ET MESSIEURS BELLOT, BACQUELAINE, BROTCORNE ET MARGHEM : LA THÉORIE DE LA DUALITÉ DES FAUTES PÉNALE ET CIVILE COMME SOLUTION

Pour solutionner la question, la proposition de loi déposée par Madame et Messieurs Bellot, Bacquelaine, Brotcorne et Marghem plaide pour la dualité des fautes pénale et civile.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie défend également cette thèse depuis des années.

1. La théorie de la dualité des fautes pénale et civile

La théorie de l'unité de fautes pénale et civile a fait l'objet de nombreuses critiques en *doctrine belge*⁷, qui appelle de ses vœux une réelle dualité des fautes pénale et civile depuis maintenant presque 30 ans.

⁷ R.O. Dalcq, "Faute civile - faute pénale", Ann. Dr., 1983, pp. 73 et s.; P.H. Delvaux, "La prescription de l'action civile découlant d'une infraction involontaire. Pour un retour à la dualité des fautes pénale et civile", R.G.A.R., 1977, n° 9707; P.H. Delvaux, "Réflexions sur certains effets seconds de la dissociation entre faute pénale et faute civile", Ann. Dr., 1983, pp. 113 et s.; P.H. Delvaux et G. Schamps, "Unité ou dualité des fautes pénale et civile: les enjeux d'une controverse", R.G.A.R., 1991, n° 11795; Y. Hannequart, "Faute civile - faute pénale", Ann. Dr., 1983, pp. 96 et s.; A. Meeus, "Faute pénale et faute civile", R.G.A.R., 1992, n° 11900. C. Hennau et J. Verhaegen, *Droit pénal général*, Bruylant, 1991, p. 302, n° 411. M. Boverie, *La responsabilité pénale des mandataires locaux*, Mouvement communal, 3-1998, p.148.

En effet, on peut tout à fait imaginer un système dans lequel la faute pénale et la faute civile seraient différentes l'une de l'autre, l'existence de l'une n'entraînant pas *ipso facto* l'existence de l'autre.

L'option de la dualité des fautes aurait pour conséquence que le juge pénal ne serait plus 'obligé' de condamner le mandataire au pénal pour offrir une réparation civile à la victime.

Avec un tel système, le mandataire local ne répondrait plus au pénal que de sa ***faute caractérisée (faute lourde et faute légère habituelle) et non plus de sa faute légère.***

Le principe de la dualité des fautes pénale et civile implique que le mandataire local serait désormais:

- ***responsable*** civilement d'une faute légère;
- ***coupable*** pénalement d'une faute lourde ou d'une faute légère habituelle.

Quant à la victime, elle serait tout à fait dédommée au civil, quelle que soit la décision du juge pénal.

Equité, justice et efficacité se combineraient donc harmonieusement.

2. La dualité des fautes pénale et civile existe dans nombreux Codes pénaux de par le monde

On constatera que plusieurs pays de par le monde ont adopté les principes de la dualité des fautes. Ainsi retrouve-t-on le principe dans les Codes pénaux d'Autriche (§6), du Brésil (art. 17, § 2), de Bulgarie (art. 4, § 3), de Grèce (art. 28), de Hongrie (art. 14), de Pologne (art. 7, § 2), de Roumanie (art. 19, § 2), de Russie (art. 9), de Suède (Intro.), de Yougoslavie (art. 7, § 3). Il en va de même dans le Code pénal type pour l'Amérique latine (art. 26).

Il convient de souligner que la ***France***, pays qui appliquait également le principe de l'unité des fautes pénale et civile, a décidé en 2000 de ***rompre*** avec cette théorie.

Elle a ainsi modifié son Code de procédure pénale en insérant un article 4-1 qui énonce 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 civile prévue par cet article est établie ou en application de l'article L-452-1 du Code de la sécurité sociale si l'existence de la faute inexcusable prévue par cet article est établie.*" (L. 10.7.2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels (J.O. n° 159 du 11.7.2000).

La 'Loi Fauchon' a récemment fait l'objet d'une évaluation très positive révélant qu'elle est unanimement appréciée tant par la magistrature que par le barreau. On dit d'elle qu'elle est une '*loi très équilibrée. Née de la préoccupation des élus, elle n'est pas une 'loi sur mesure' qui ne viserait qu'à les protéger... En ce sens, elle n'est pas non plus une loi en faveur des décideurs, mais bien plutôt une loi pour l'ensemble des citoyens et au cœur de laquelle se trouve la défense de l'intérêt général*'⁸.

⁸ Ch. Poncelet, Président du Sénat, allocution d'ouverture du colloque 'les délits non intentionnels, la loi Fauchon 5 ans après', 1.3.2006, actes du colloque, p. 5.

3. Les avantages de la dualité des fautes pénale et civile

a. La solution de la dualité des fautes améliore la situation de l' élu de manière certaine et effective en lui évitant une injuste poursuite pénale

L' élu peut effectivement éviter toute poursuite pénale.

Avec un principe de dualité des fautes, le Bourgmestre et l' Echevin sont assurés de ne plus être poursuivis pénalement pour une faute légère. S' ils restent responsables au civil (et offrent ainsi un dédommagement certain à la victime via leur assurance), ils ne sont plus obligés de connaître l' instance pénale qui marque à jamais leur carrière politique, voire y met un terme.

b. La solution de la dualité des fautes sauvegarde l' image de l' élu et de la démocratie puisque l' élu ne fuit jamais ses responsabilités

L' élu est *toujours responsable*, quoi qu' il fasse, mais il *n' est pénalement coupable que de sa faute lourde et de sa faute légère habituelle*.

Il n' y a donc aucune immunité de l' homme public, aucune irresponsabilité et l' image politique de l' élu n' en est donc pas altérée. Ceci nous paraît fondamental dans une démocratie: le citoyen n' aura à aucun moment l' impression que l' élu est au-dessus de la loi.

c. La solution améliore la situation de la victime en accélérant son indemnisation

La victime reste au centre des préoccupations. Elle sera dédommée en toute circonstance. Le mandataire disposant d' une assurance (souscrite obligatoirement par sa commune), celle-ci prendra en charge l' intégralité de la réparation.

Notre solution présente d' ailleurs une réelle amélioration pour la victime: la procédure sera plus rapide. En effet, dans la situation actuelle, l' élu a souvent tout intérêt, s' il veut laver son honneur, à faire appel de la décision du juge pénal, ce qui diffère d' autant le règlement civil du litige.

Avec une procédure uniquement civile, les choses iront plus vite.

Mieux, la victime pourra recevoir plus rapidement encore son indemnisation si, au lieu de passer par le tribunal civil, *elle transige directement avec l' assureur.*

d. La solution de la dualité des fautes améliore la situation du citoyen 'auteur' d' une faute légère d' imprudence

L' équité recherchée pour le mandataire local avec une dualité des fautes pénale et civile *profitera également directement au citoyen.*

La proposition défendue par l' Union est ainsi fortement égalitaire et antidiscriminatoire puisque le système qui s' appliquera aux mandataires s' appliquera également à tout citoyen.

En effet, la théorie de la dualité des fautes est générale et profite à tous les justiciables (dans le cadre des coups et blessures par imprudence).

Le citoyen également a le droit de ne pas vivre un procès pénal lorsqu' il a commis une faute légère qui a malheureusement entraîné des blessures ou, dans le pire des scénarios, mort d' homme.

Lui aussi pourra ne répondre qu'au civil de pareil coup du sort.

e. La solution améliore la situation des parquets et des juridictions pénales en les désengorgeant, sans reporter le contentieux purement et simplement vers le juge civil

Le système que nous préconisons aura pour avantage de désengorger les parquets et les juridictions répressives d'affaires qui ne devraient pas s'y trouver et de leur permettre ainsi de focaliser leur attention sur les vrais problèmes pénaux et d'en accélérer les procédures.

Je me réjouirai de voir combien l'application de la dualité des fautes pénale et civile dans toute sa globalité pourra 'désengorger' les parquets et les juridictions pénales.

Certains diront peut-être que la victime n'aura plus le Ministère public pour instruire son procès et qu'elle ne pourra plus compter que sur son avocat et un juge civil. A cela, nous voudrions répondre que nous ne voyons pas pourquoi la victime d'une blessure serait placée dans une moins bonne situation que le petit commerçant qui fait plaider une faute contractuelle par son avocat devant un juge civil. La situation de ce dernier peut être tout autant préoccupante: s'il perd son procès contre un cocontractant défaillant, il ira peut-être à la faillite. Il fait pourtant confiance à son avocat et au juge civil pour régler son litige, souvent bien plus complexe qu'une affaire de coups et blessures par imprudence.

Notons encore que, comme nous l'avons dit précédemment, la victime pourra choisir de se tourner immédiatement vers l'assureur du mandataire pour régler la question directement avec lui.

La voie civile ne sera donc pas choisie à chaque fois, notre solution n'impose donc pas une augmentation du contentieux devant les juridictions civiles.

II. LA PROPOSITION DE LOI DEPOSEE PAR MONSIEUR DOOMST ; LA RESPONSABILITE PENALE DES COMMUNES COMME SOLUTION

Cette proposition de loi entend également affranchir le mandataire local de sa responsabilité pénale pour faute légère.

Nous trouvons cependant que l'application de la dualité des fautes pénale et civile présente bon nombre d'avantages et constitue, somme toute, une solution simple, facile à mettre en œuvre, juste et équitable et dont l'effet sur l'image de l'homme politique est positive.

Par contre, l'application d'une responsabilité pénale à charge des communes, ne serait-ce que pour faute d'imprudence, est une réponse qui nous paraît plus lourde et qui pourrait présenter des inconvénients majeurs:

a. La solution de la responsabilité pénale de la commune est attentatoire à l'image de la démocratie locale

Si nous concevons bien que la proposition n'entend rencontrer que la problématique de la responsabilité pénale de l'élus local, il n'empêche qu'en prévoyant, dans le code pénal, la seule responsabilité pénale de la commune, on attende fortement à *l'image de la démocratie locale*.

Pourquoi la commune et pas les autres niveaux de pouvoirs? La commune est-elle plus 'criminogène' par nature?

Il convient de faire très attention au signal, déplorable, pour la démocratie locale que cela pourrait donner.

A noter encore que, si l'affaire connaît un certain retentissement médiatique, le citoyen lui-même sera éclaboussé par l'infamie pénale qui touchera sa commune. Tous les habitants d'Ath se sentiraient personnellement touchés si la Commune d'Ath était reconnue responsable pénalement dans la catastrophe de Ghislenghien.

b. La solution de la responsabilité pénale de la commune est attentatoire à l'image d'élu local

On risque aussi de porter atteinte à *l'image de l'élu local* puisqu'en cas de faute légère, ce sera la commune qui endossera la responsabilité pénale de son mandataire et permettra, par sa condamnation à elle, une indemnisation à la victime (car dans la solution de la responsabilité pénale des communes, l'unité des fautes pénale et civile continue bel et bien d'exister).

Pour l'homme de la rue, quel sera le message ? 'voilà mon Bourgmestre qui a fait une faute pénalement répréhensible, c'est reconnu mais il est au-dessus de la loi et c'est la commune qui écope à sa place'.

La classe politique pourrait souffrir grandement de ce qui apparaîtra, aux yeux des citoyens, comme une 'astuce' pour éviter de répondre personnellement de ses fautes.

c. La solution de la responsabilité pénale des autorités publiques ne risque-t-elle pas de vicier le débat politique en permettant d'amener par la voie pénale les combats qu'on n'a pas su mener par la voie politique ?

Le législateur de 1998 avait déjà longuement hésité et il avait fini par rejeter en pleine connaissance de cause la responsabilité pénale des autorités publiques.

La Cour Constitutionnelle, elle-même, l'a soutenu dans cette voie (affaire n°128/2002): "*le législateur a pu raisonnablement redouter, s'il rendait ces personnes morales pénalement responsables, d'étendre une responsabilité pénale collective à des situations où elle comporte plus d'inconvénients que d'avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l'objectif réel serait de mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique.*" La Cour termine en indiquant que "*en excluant des personnes morales de droit public du champ d'application de l'article 5 du Code pénal et en limitant cette exclusion à celles qui sont mentionnées à l'alinéa 4 de cet article, le législateur n'a pas accordé à celles-ci une immunité qui serait injustifiée.*"

Toute la question se résume à vouloir ou non ouvrir la voie pénale à ceux qui n'auront pas su mener des combats politiques sur le terrain politique?

Au risque de voir se *multiplier les procès pénaux à charge des communes* de la part de justiciables qui voudront, par esprit revanchard, donner du relief à leur affaire ?

C. En conclusion

Les deux propositions ont le mérite de tenter de soulager l' élu du poids d'une injuste responsabilité pénale dans le cas d'une faute légère.

Elles ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

Réuni le 10 juin 2008, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a réaffirmé que la dualité des fautes pénale et civile allie justice, équité pour l' élu local et dédommagement intégral pour la victime, tout en permettant, comme effet collatéral intéressant, un désengorgement des parquets et des juridictions pénales. Il n'y a pas besoin, avec cette théorie, de passer par la responsabilité pénale de l'autorité publique communale, dangereuse pour l'image du l' élu lui-même et de la démocratie locale en général.