

Responsabilités du Maire

BELFORT

14 octobre 2020

Annick PILLEVESSE

Département Conseil Juridique

Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalité

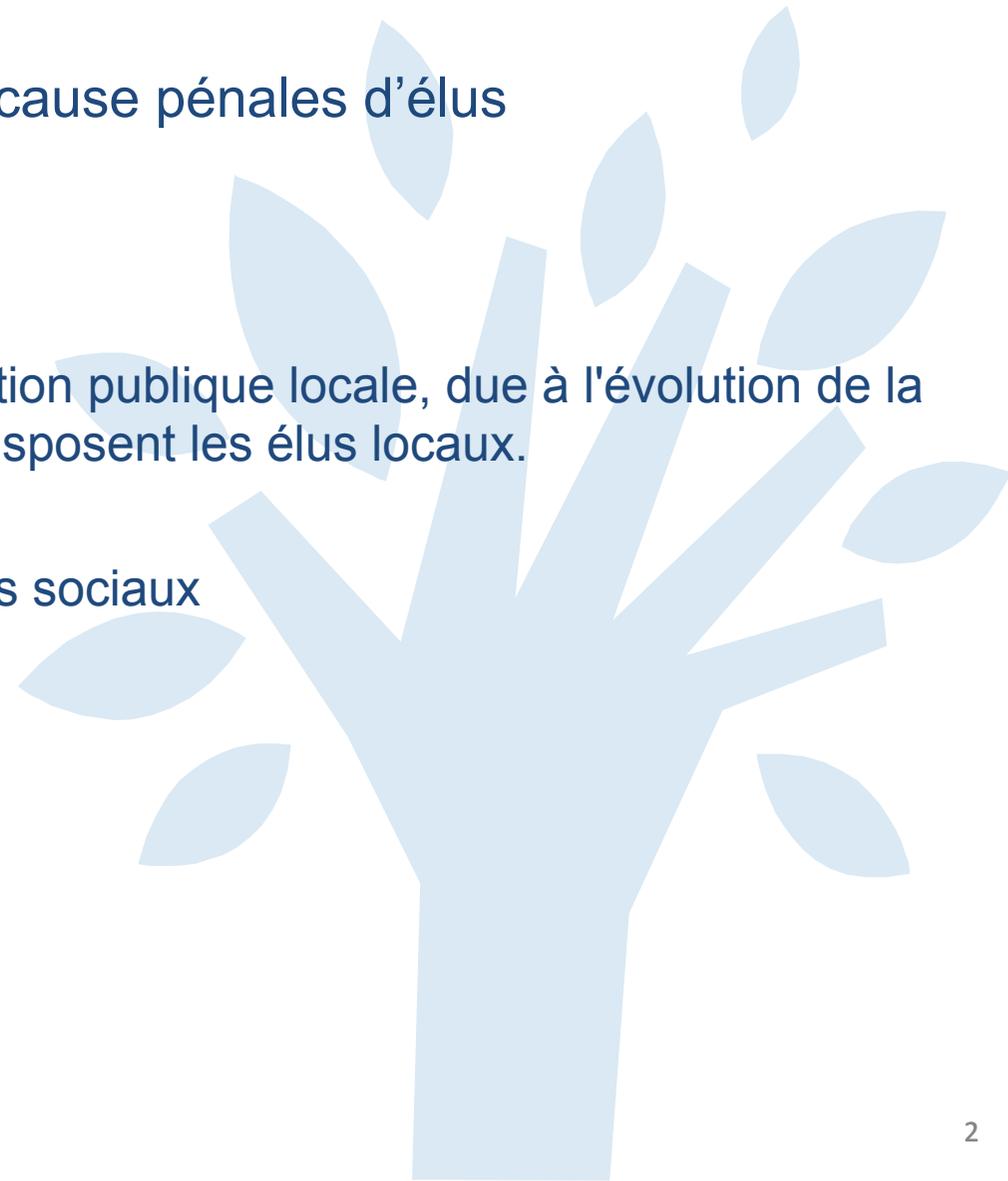
INTRODUCTION

Facteurs expliquant les mises en cause pénales d'élus

1) La décentralisation

2) La complexité croissante de la gestion publique locale, due à l'évolution de la réglementation et aux moyens dont disposent les élus locaux.

3) La pénalisation accrue des rapports sociaux



I. LA RESPONSABILITE CIVILE DU MAIRE



Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus sont susceptibles d'encourir



Une responsabilité civile

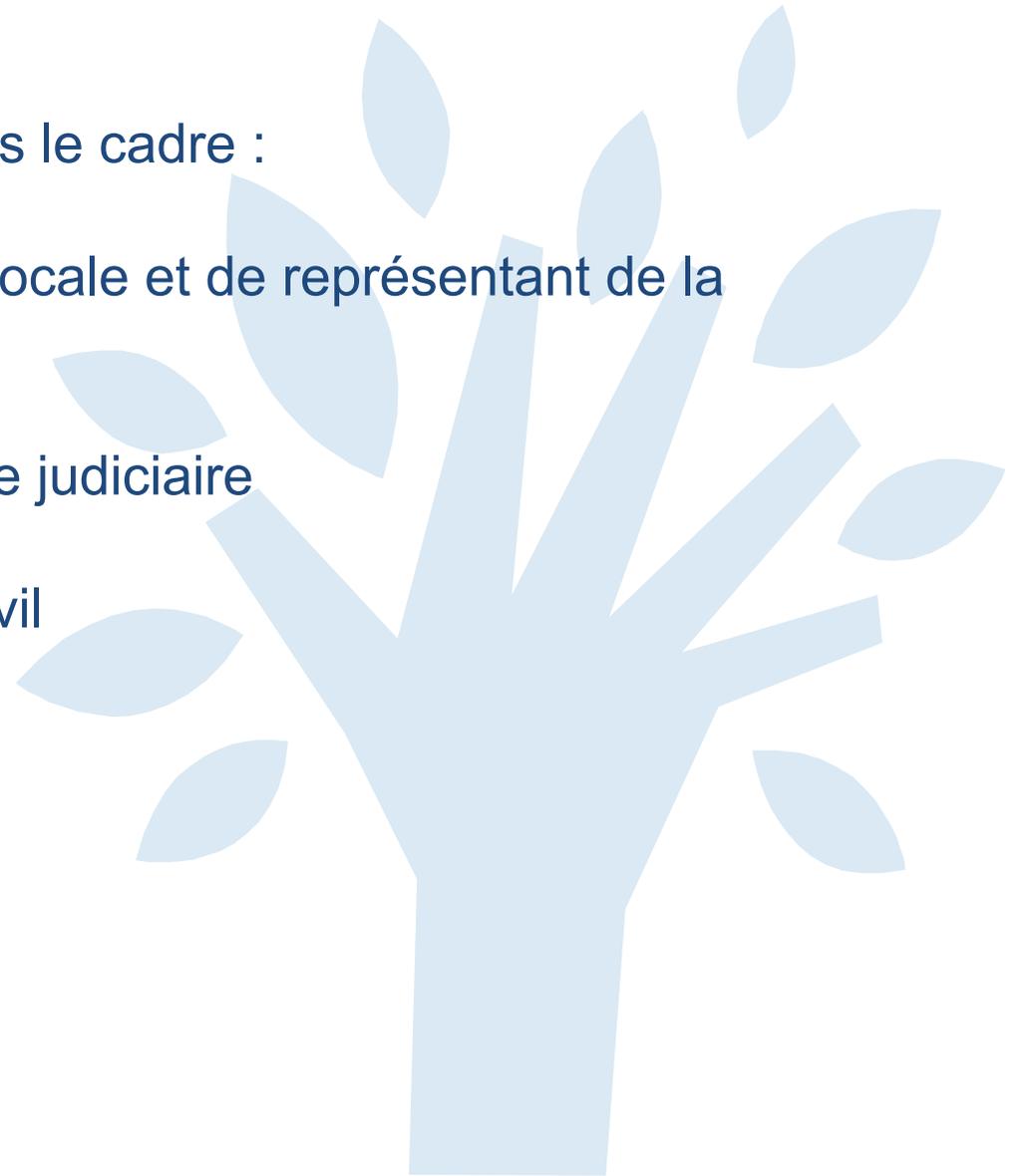
(entraînant le versement de dommages et intérêts
aux personnes qui ont subi un préjudice)

- Du fait des de décisions illégales
- Du fait d'actes matériels
- Du fait d'instruction aux agents les conduisant à commettre des fautes



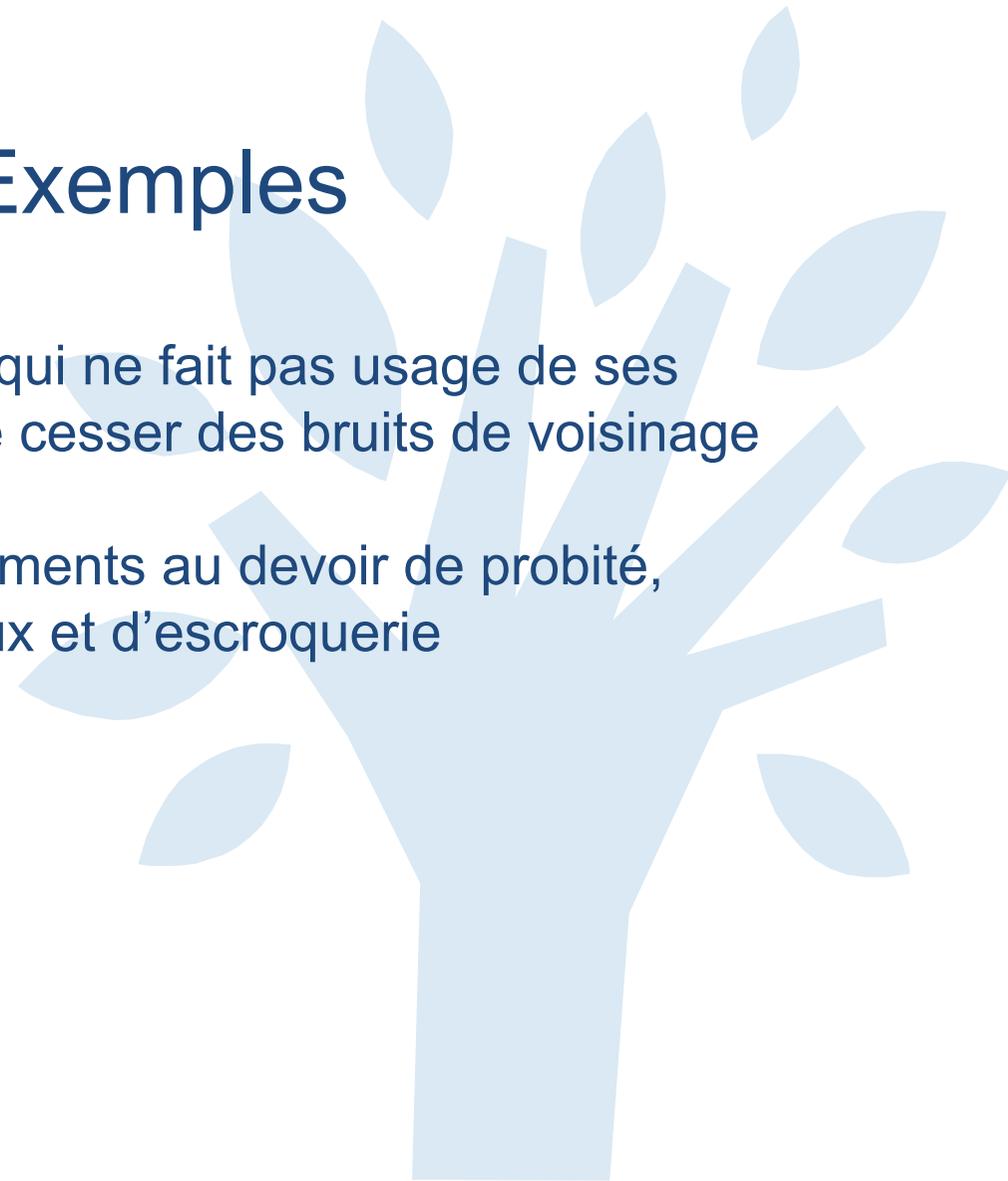
La faute peut être commise dans le cadre :

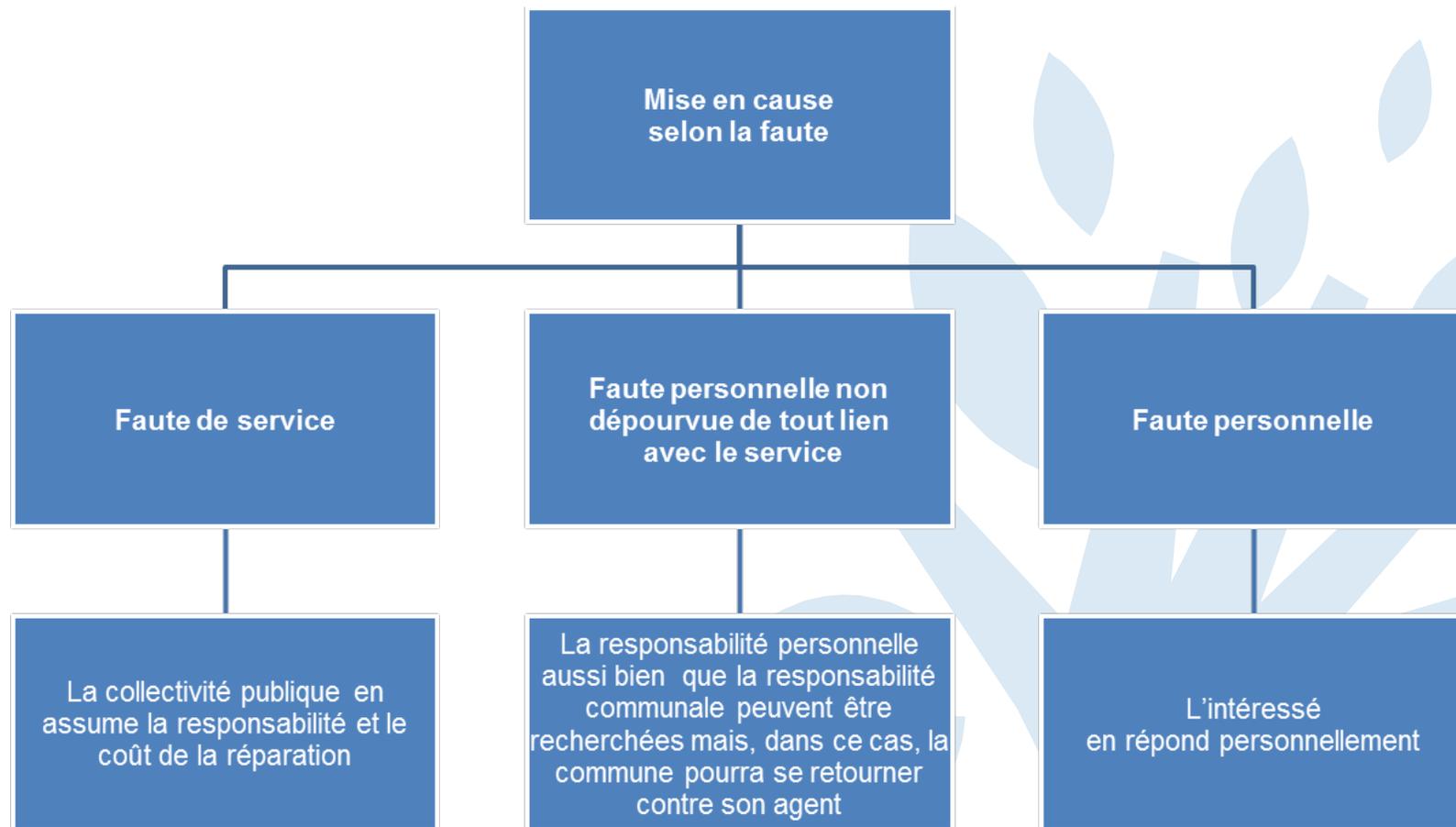
- de la fonction d'administration locale et de représentant de la commune;
- des fonctions d'officier de police judiciaire
- des fonctions d'officier d'état civil



Fautes : Exemples

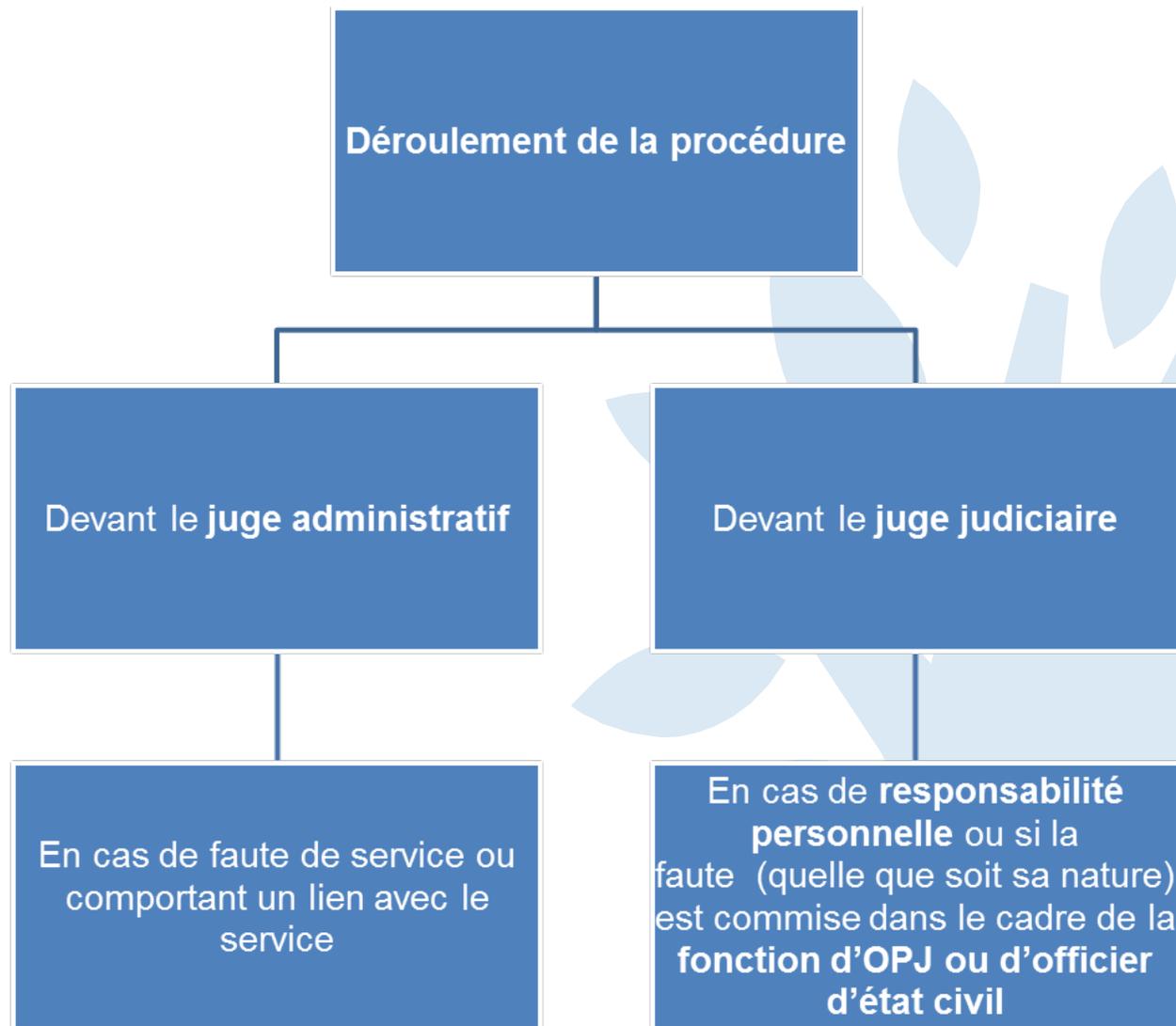
- Faute de service : un maire qui ne fait pas usage de ses pouvoirs de police pour faire cesser des bruits de voisinage
- Faute personnelle : manquements au devoir de probité, commission d'un délit de faux et d'escroquerie





Critères de distinction entre ces catégories de fautes :

- > les circonstances de temps et de lieu
- > les mobiles de l'agent
- > les moyens utilisés et leur lien avec le service
- > les compétences de l'agent



UNE RESPONSABILITÉ COMPTABLE OU FINANCIÈRE

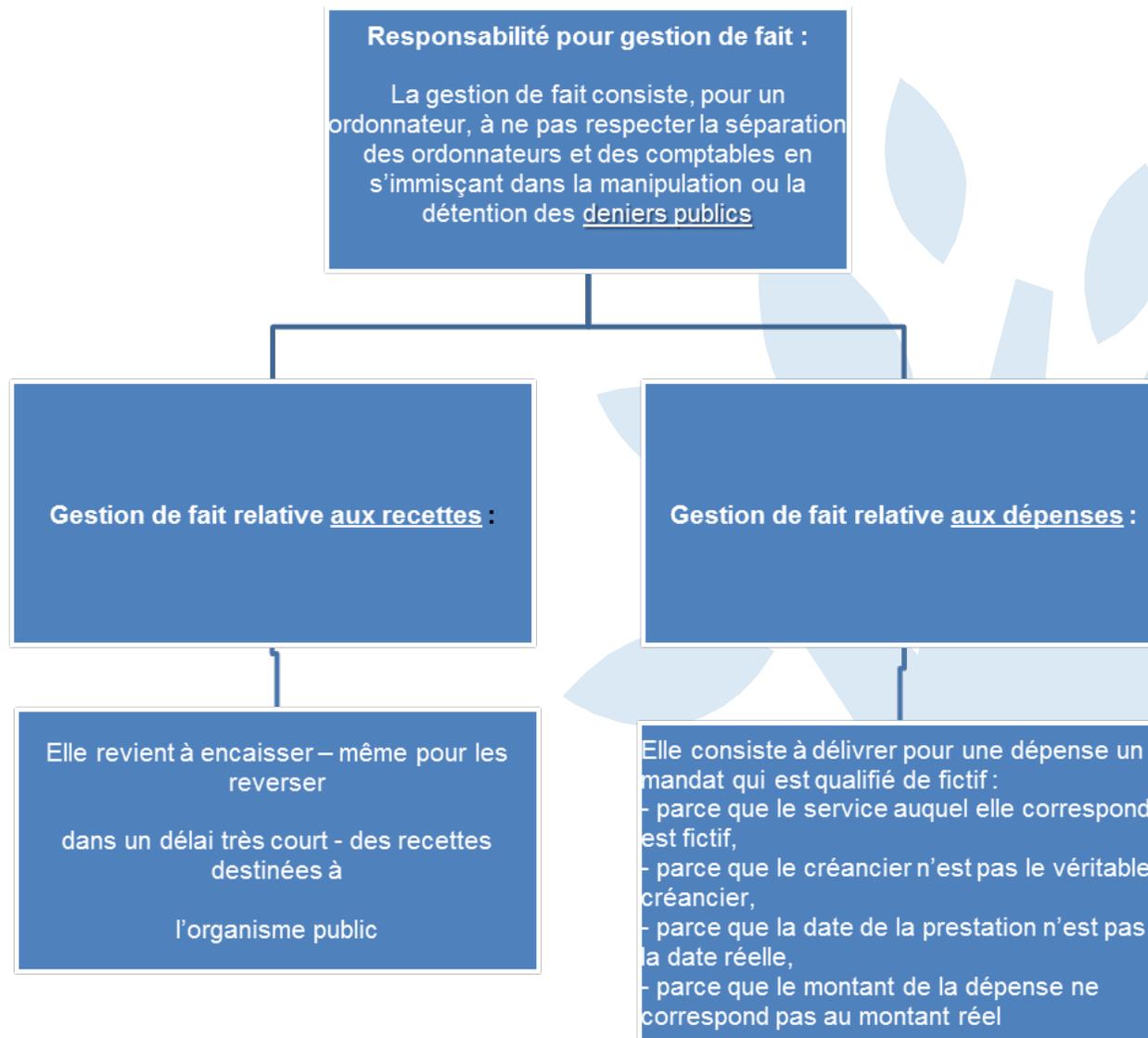


Le maire est l'ordonnateur de la commune, c'est-à-dire la personne habilitée à donner au comptable public l'ordre de percevoir ou de verser des fonds au nom d'un organisme public.

Le comptable public est un agent nommé par le ministre des Finances dont la mission est d'assurer le maniement (perception, versement) des fonds publics et de tenir la comptabilité des opérations effectuées.

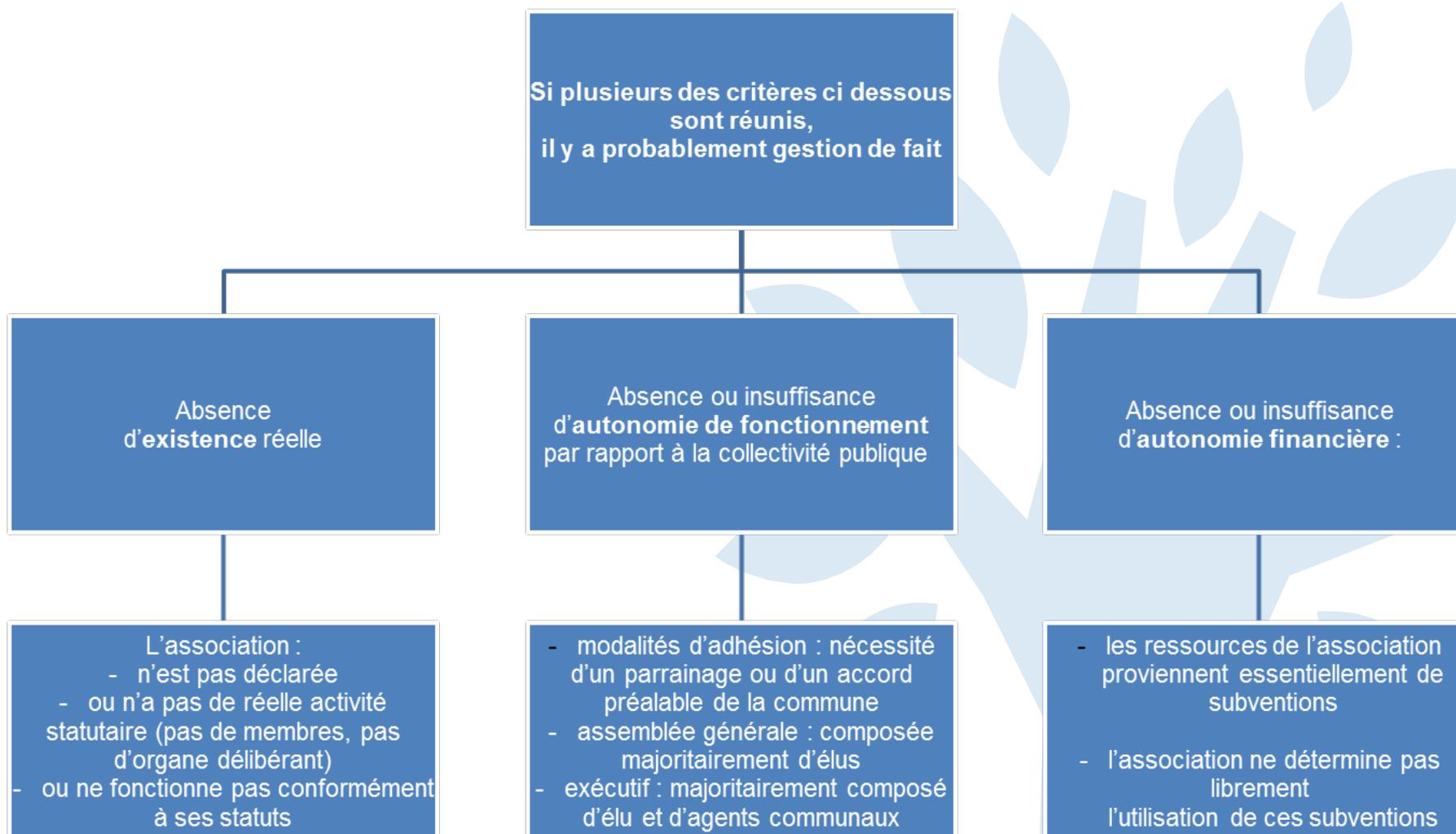
Un principe important gouverne les finances publiques, celui de la séparation de l'ordonnateur et du comptable :

UNE MEME PERSONNE NE PEUT PAS LEGALEMENT CUMULER LES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE DES DENIERS PUBLICS



GESTION DE FAIT ET ASSOCIATION





Comment se prémunir contre la gestion de fait?

- Vérifier l'autonomie de l'association
- Création d'une régie de recettes
- Convention avec une association l'habitation à percevoir des derniers publics
- Convention d'objectifs et de moyens



- LA RESPONSABILITE PENALE DU MAIRE



LES DÉLITS INTENTIONNELS

- Prise illégale d'intérêts
- Délit de favoritisme
- Délit de faux écriture
- Diffamation
- Concussion



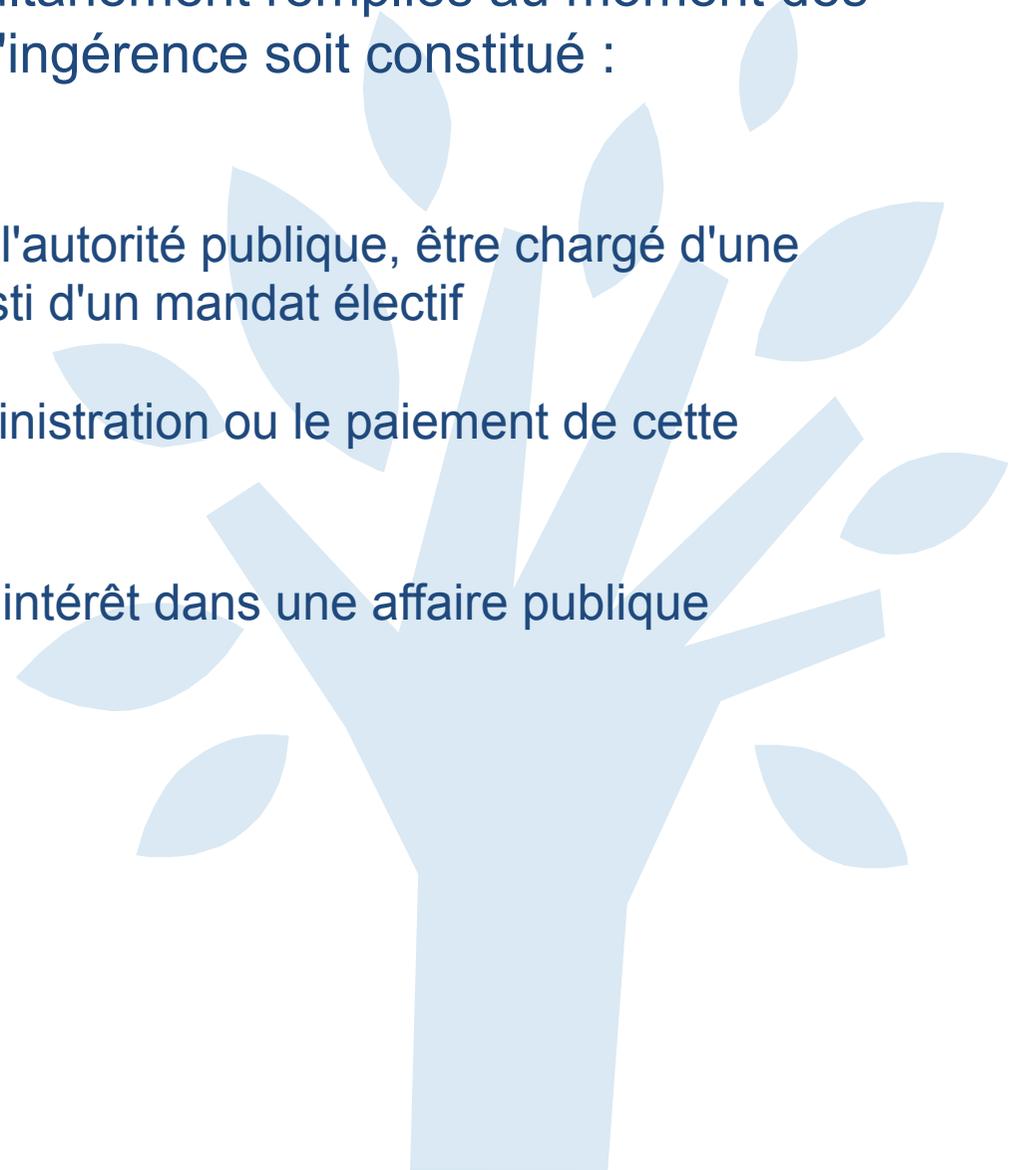
LE DÉLIT PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS

L'article 432-12 CP sanctionne :

« Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou 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 »

Trois conditions doivent être simultanément remplies au moment des faits pour que le délit d'ingérence soit constitué :

- L'intéressé devait être dépositaire de l'autorité publique, être chargé d'une mission de service public ou être investi d'un mandat électif
- Il devait avoir la surveillance ou l'administration ou le paiement de cette affaire.
- Il doit avoir pris, reçu ou conservé un intérêt dans une affaire publique



Dérogations pour les communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 habitants.

L'article 432-12 prévoit dans ce cas deux types d'opérations possibles :

- L'élue peut passer des contrats pour la fourniture de services ou le transfert de biens avec la commune, mais dans la limite de 16000 € par an, et à condition de ne pas participer aux délibérations qui s'y rapportent.
- L'élue peut acquérir un bien immobilier appartenant à la commune pour créer ou développer son activité professionnelle ; il peut également, pour son habitation personnelle, acquérir un lot de lotissement communal ou conclure un bail d'habitation avec la commune ; le prix du bien ne peut être inférieur à l'évaluation des domaines dans le premier cas et, en toutes hypothèses, l'élue ne saurait participer aux délibérations concernées.

DÉLIT DE PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS : SANCTIONS



Les sanctions du délit (500 000 euros d'amende et peine privative de liberté de 5 ans maximum) peuvent être assorties de peines complémentaires :
déchéance des droits civils, civiques et de famille (donc inéligibilité) pour une durée maximale de 5 ans, confiscation des sommes irrégulièrement perçues...

Quant au délai de prescription du délit, il était de 3 ans à compter du jour où il avait été commis (jour de signature du marché par exemple). Il s'agissait en effet d'une infraction instantanée qui se trouvait réalisée au moment précis de la prise d'intérêt.

Les dispositions du nouveau code pénal ont ajouté à la notion de "prise d'intérêt" deux autres notions, puisqu'elle sanctionne le fait de prendre, recevoir ou conserver un intérêt.

Or, conserver n'est pas une action instantanée mais durable, qui fait du délit une infraction continue.

Le délai de prescription de 3 ans ne commencera à courir que du jour où la personne aura cessé de conserver l'intérêt qu'elle a pris ou reçu.

Arrêté de déport

Arrêté

Objet : déport lié à la situation de conflit d'intérêt

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment l'article L 2122-18 (si l'élu est titulaire d'une délégation)

Vu l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Vu l'article 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi susvisée

Vu la demande écrite de M... (nom, prénom, fonction, délégation accordée)

Considérant que le projet (décrire le projet) pourrait révéler une situation de conflit d'intérêts....(indiquer les liens qui sont susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêt, liens familiaux, professionnels, intérêt personnel ...)

Arrêté de déport

Article 1 : Dans le cadre du projet relatif à M.X devra s'abstenir d'exercer ses compétences en tant qu'élu etmaire, adjoint au maire....(indiquer le mandat)

Article 2 : M. M..... est désignée pour suppléer M. X... pour le traitement de l'affaire concernée.

Article 3 : Le présent arrêté prend effet au

Article 4 : Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif dans un délai de deux mois.

LE DÉLIT DE FAVORITISME

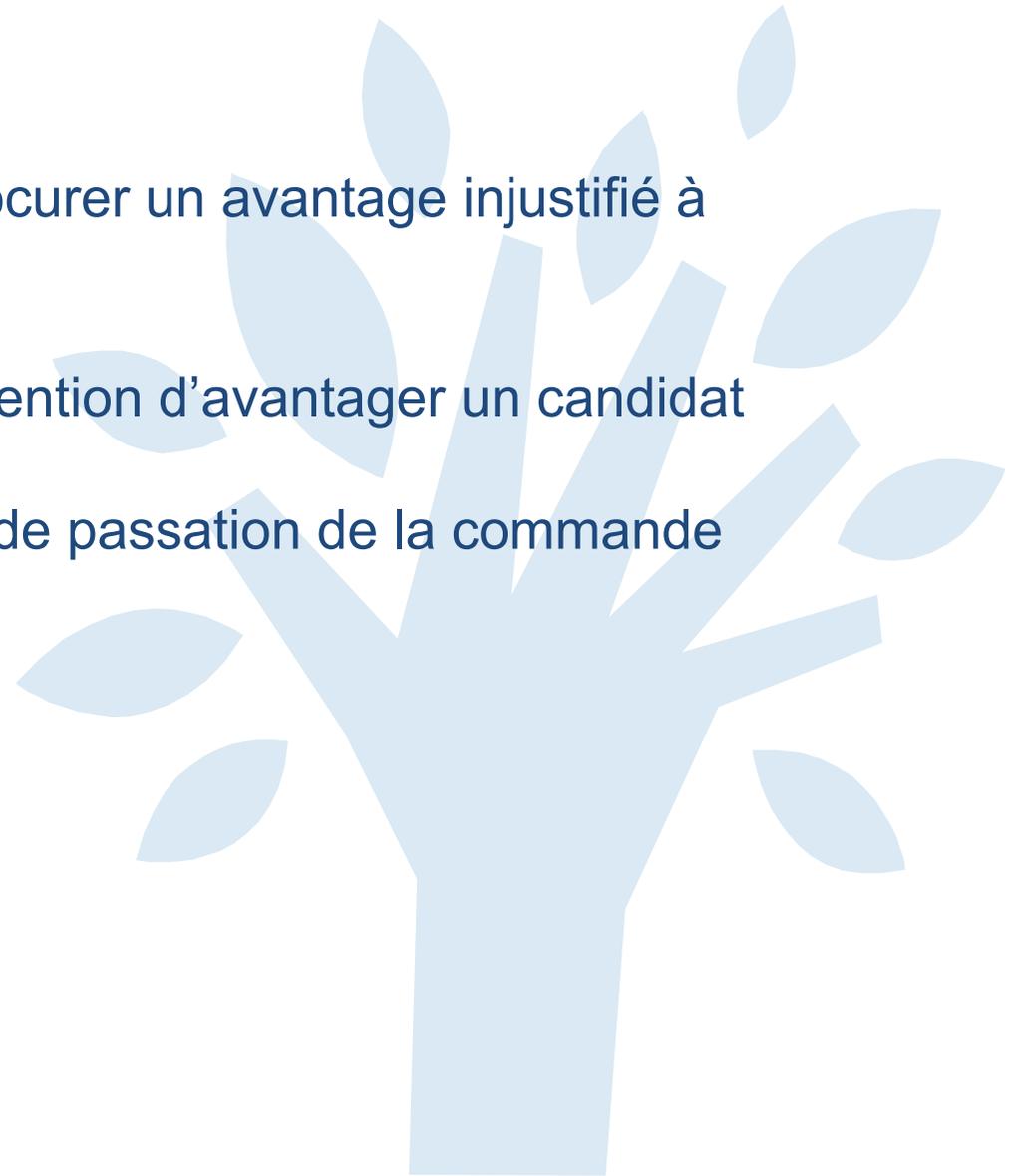
Favoritisme ou avantages injustifiés (article 432-14 du CP)

Il consiste à procurer ou à tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires qui garantissent la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés ou contrats de délégation de service public.

Ce délit concerne tous les élus locaux, mais peut également impliquer des agents administratifs ou techniciens ayant participé à la mise en œuvre et à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public conclus par une personne publique ou une SEM.

Trois éléments constitutifs :

- Tenter de procurer ou procurer un avantage injustifié à autrui
- L'auteur doit avoir eu l'intention d'avantager un candidat
- Manquement aux règles de passation de la commande publique



Délits de faux en écriture

- Le faux en écriture publique ou authentique (art. 441 4 du code pénal).
- Les faux documents administratifs (art 441 2 du code pénal).
- Les faux certificats et attestation (art 441 7 du code pénal).

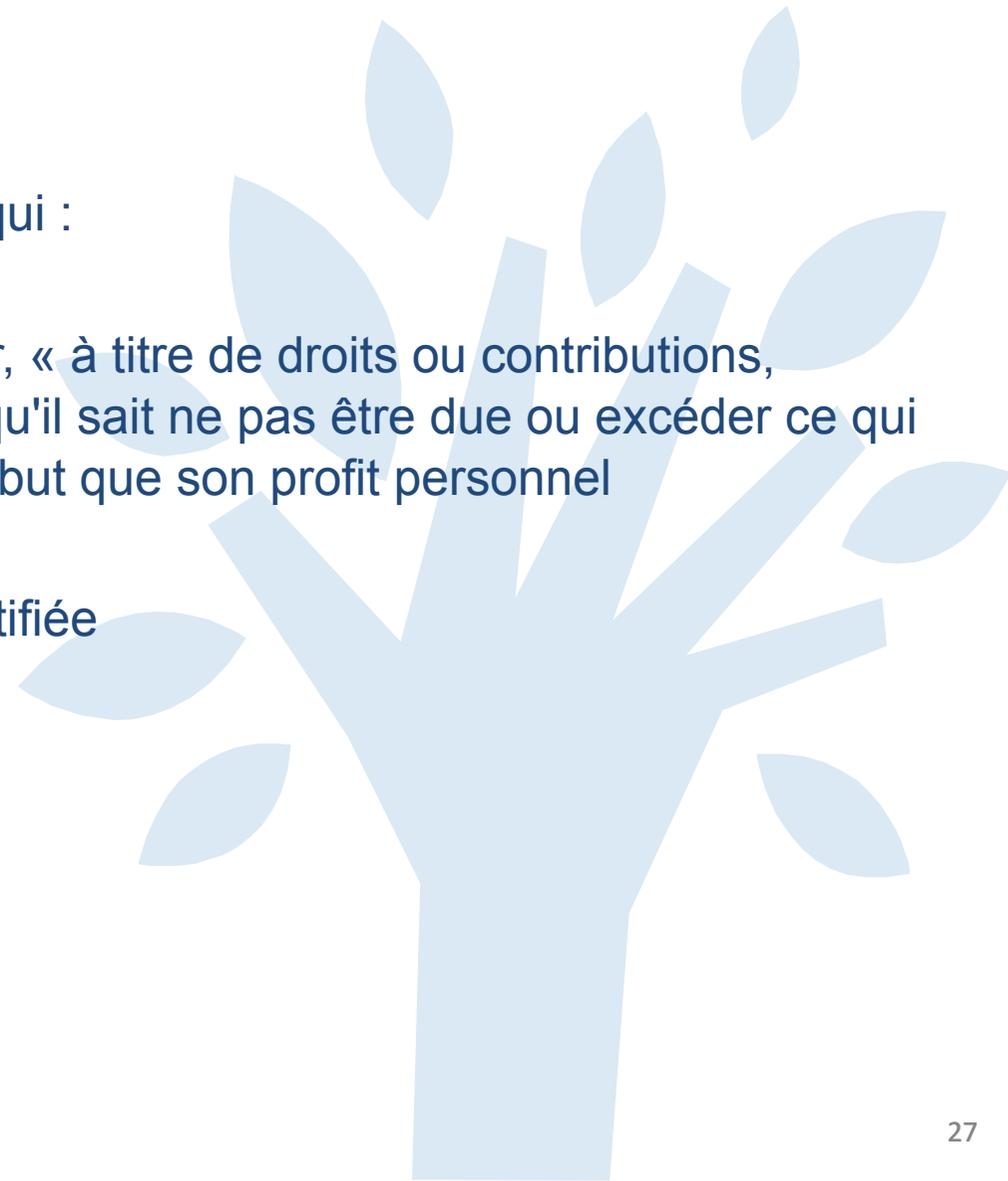
Le maire pourra se voir appliquer cette incrimination particulière lorsque sciemment il établit un certificat ou une attestation relatant des faits matériellement inexacts, ou falsifie une attestation ou certificat sincères à l'origine, ou fait usage d'une attestation ou certificat falsifiés

Délit de concussion

Article 432-10 CP :

Commet le délit de concussion celui qui :

- Soit reçoit ou ordonne de percevoir, « à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics une somme qu'il sait ne pas être due ou excéder ce qui est dû », même s'il agit dans un autre but que son profit personnel
- Soit accorde une exonération injustifiée



Article 29 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse :

- imputation d'un fait précis
- mise en cause d'une personne
- atteinte à l'honneur ou à la considération de cette personne
- caractère public des faits allégués



Situations à risques :

- Lors des séances du conseil municipal
- Lors de la rédaction des PV et comptes rendus des assemblées délibérantes
- Le bulletin municipal
- Un blog communal
- Les réseaux sociaux



LES DÉLITS NON INTENTIONNELS

- Mise en danger délibérée de la personne d'autrui
- Faute d'imprudence , de négligence ou manquement à l'obligation de prudence ou de sécurité



Le fondement : l'article 121-3 du code pénal :

« Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.

Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui.

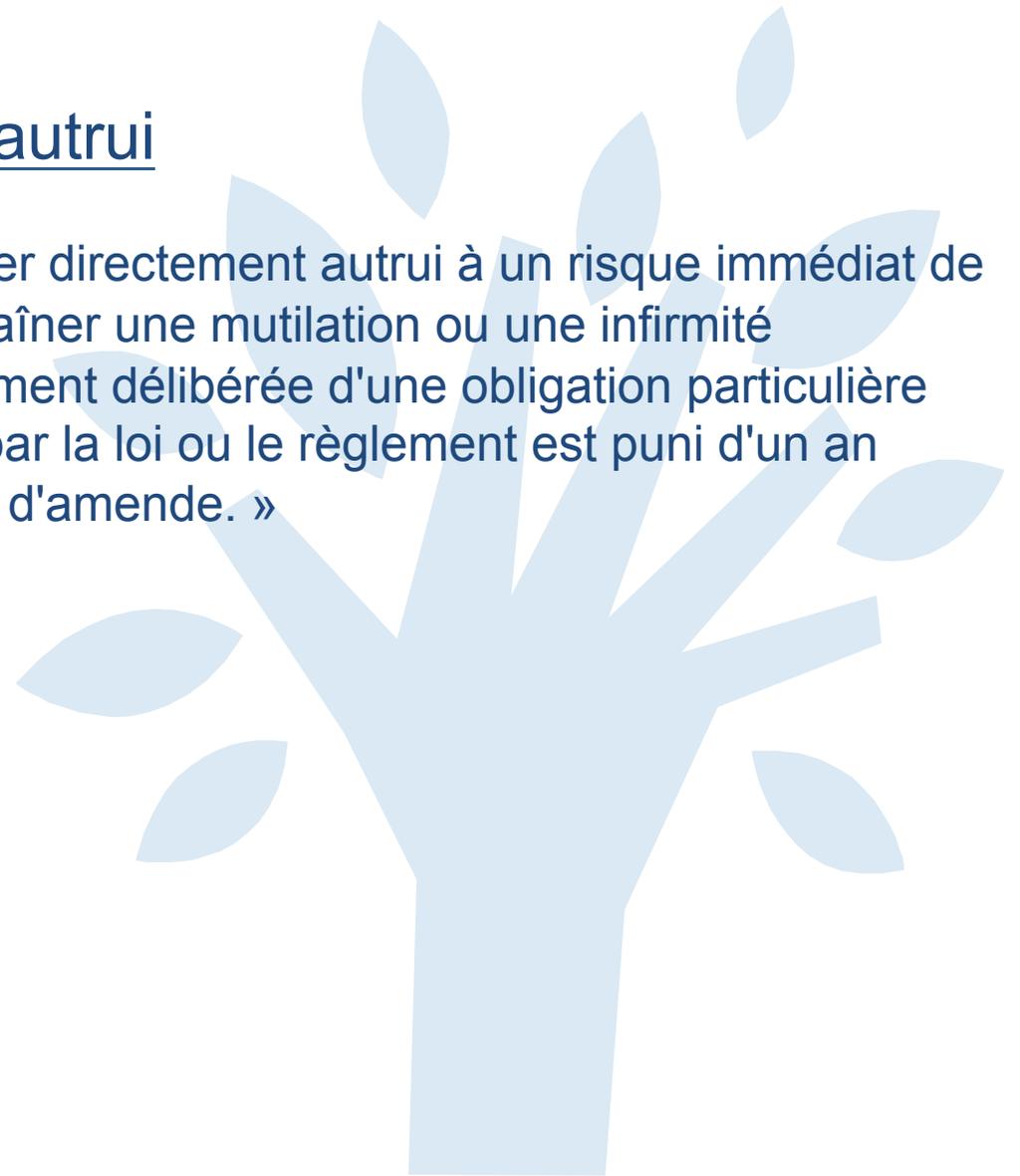
Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement 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 caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure ».

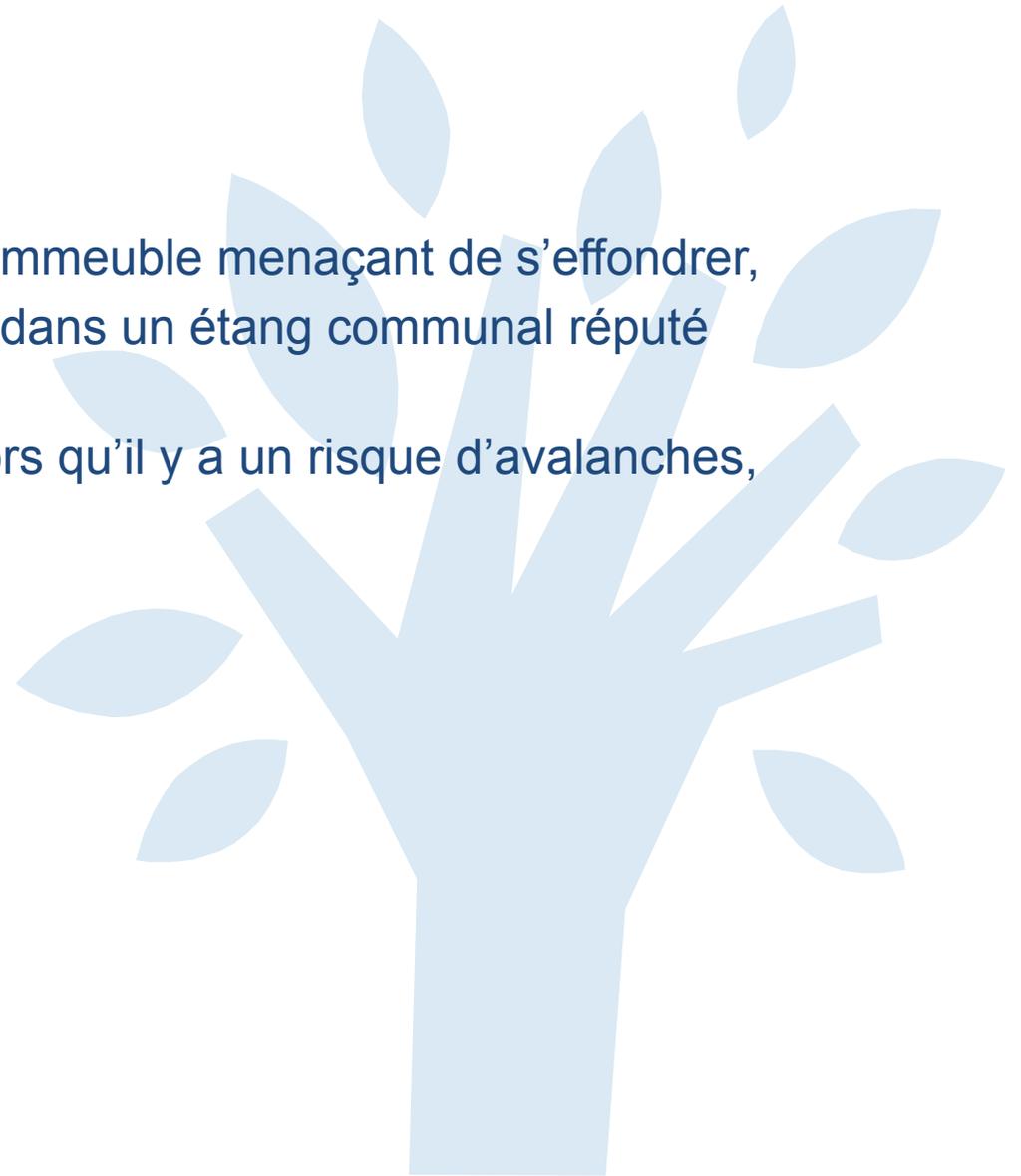
Mise en danger délibérée d'autrui

Article 223-1 du CP : « 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 prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. »



Exemples :

- L'inaction de l'élu en présence d'un immeuble menaçant de s'effondrer,
- Absence d'interdiction de la baignade dans un étang communal réputé dangereux,
- La non-fermeture des pistes de ski alors qu'il y a un risque d'avalanches,



L'imprudence et la négligence :

Champ d'application

- Délit d'homicide involontaire
- Délit de blessure involontaire



Homicide involontaire

Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité 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. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende (article 221-6).

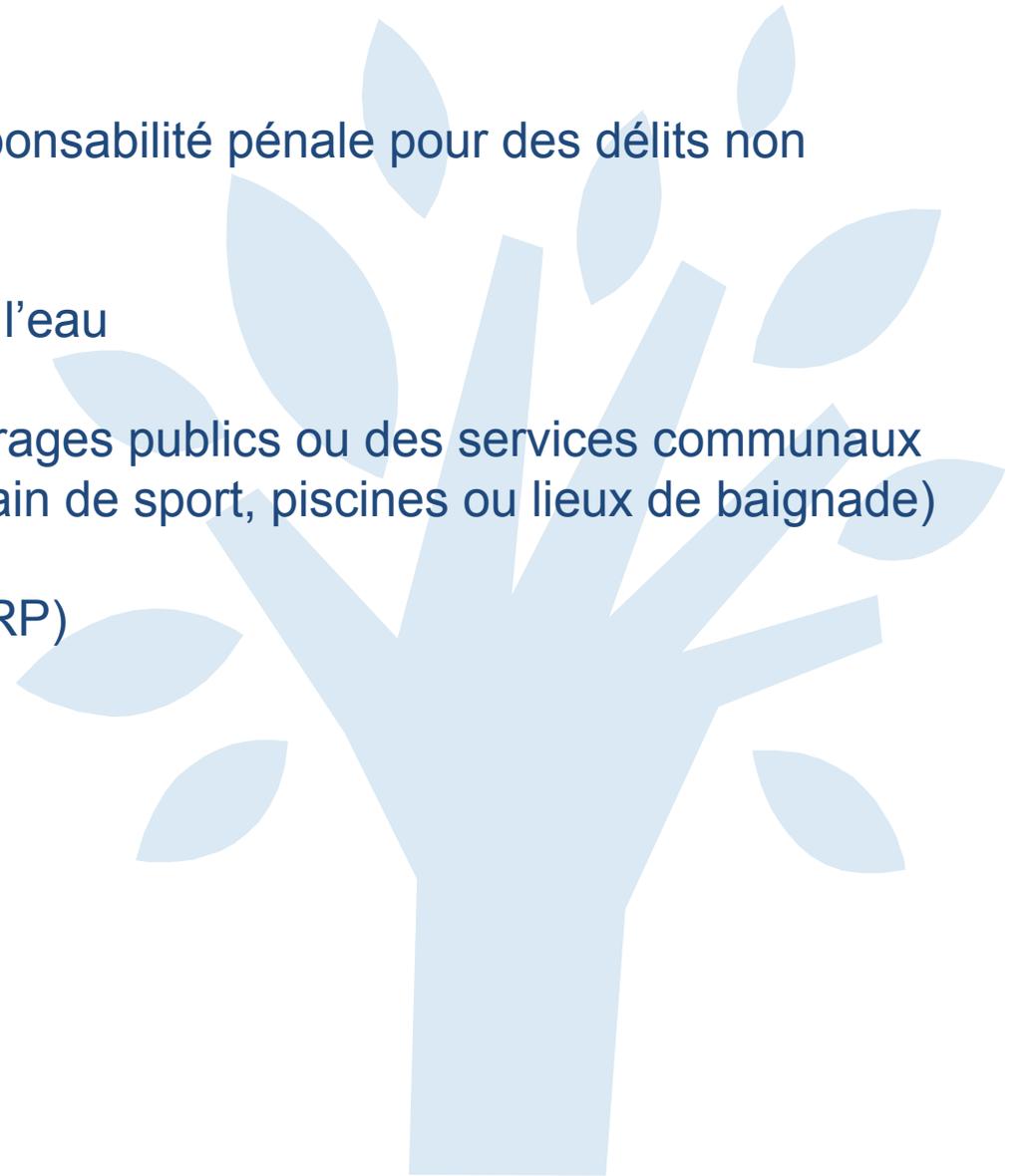
Délit de blessure involontaire

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 € d'amende. En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 45 000 € d'amende (article 222-19).

Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende (article 222-20).

Autre domaine d'application de la responsabilité pénale pour des délits non intentionnels

- Pouvoir police du maire/pollution de l'eau
- Fonctionnement défectueux des ouvrages publics ou des services communaux ou intercommunaux (aire de jeux, terrain de sport, piscines ou lieux de baignade)
- Établissement recevant du public (ERP)



Nouvelles obligations déontologiques pour les élus locaux

La charte de l'élu local :

- Les obligations déclaratives :
- Déclaration d'intérêts
- Déclaration patrimoniale
- L'obligation d'abstention et de déport en situation de conflit d'intérêts



Cas pratiques

Cas pratique n° 1

Quels sont les risques qui pourraient naître de la présidence, par un conseiller municipal délégué, chargé des fêtes et manifestations, du comité des fêtes, subventionné par la commune.

Cas pratique n°2

Vous êtes maire d'une commune de moins de 3500 habitants. Le conseil municipal a décidé de rénover la salle des fêtes. Votre adjoint délégué aux travaux, par ailleurs entrepreneur de profession souhaite se porter candidat sur le lot de peinture.

Quelles sont les précautions à prendre?

Cas pratique n°3

Le maire, à titre personnel, fait une déclaration préalable de travaux pour la construction d'une piscine et d'un abri sur sa propriété privée.

Qui signe le cadre réservé à la mairie sur le récépissé de déclaration?

Comment prévenir les risques pénaux?

- La plus grande prudence quant à vos rapports d'intérêts avec votre collectivité, ainsi que dans l'utilisation des deniers publics.
- Renforcer dans la mesure des moyens dont dispose chaque commune ou intercommunalité, la stratégie interne de prévention des conflits d'intérêts (codes et chartes de bonnes conduites déontologiques) d'autant plus qu'il existe aujourd'hui une obligation à titre préventif pour l'élu de prendre un arrêté d'abstention (ou de déport) en cas de conflit d'intérêt visant à désigner un suppléant – (décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014) qui organise une certaine « traçabilité » des manquements aux devoirs de probité en amont des décisions.
- Un respect précis des règles de passation des marchés publics et conventions de DSP (s'entourer le cas échéant d'assistants à maîtrise d'ouvrage si pas de services dédiés)
- Une surveillance attentive de l'état des équipements communaux et intercommunaux et des règles de sécurité et environnementales qui s'y appliquent (s'entourer de conseils juridiques et techniques, etc.)

(suite)

- Dès la connaissance d'un dysfonctionnement ou d'un accident lié au fonctionnement défectueux d'un ouvrage public : mettre en œuvre dans les plus brefs délais les mesures adaptées de nature à pallier les déficiences, verbaliser les contrevenants si nécessaire en cas d'infraction ;
- Laisser des traces mêmes informelles qui montrent un plan d'action et de prévention des atteintes à la sécurité et la à la salubrité publiques ;
- Contracter une police d'assurance personnelle (payée sur les deniers personnels du maire).

NB : Responsabilité des élus en période Covid: pour qualifier la responsabilité pénale d'un maire, le juge devra tenir compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur.

"Article. L. 3136-2 du code de la santé publique: l'article 121-3 du code pénal est applicable en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur.

CONTACT



Association des maires de France

www.amf.asso.fr

Annick PILLEVESSE

Responsable

Département du conseil juridique

01 44 18 14 10 – annick.pillevesse@amf.asso.fr