

Accident ou danger : la responsabilité pénale des décideurs publics

Par **Matthieu Henon et Marlène Joubier**, avocats

Le contexte inédit lié à la crise sanitaire a fait resurgir dans l'actualité la question de la responsabilité pénale des décideurs publics au titre de dommages corporels subis par leurs administrés ou des usagers du service. Décryptage des règles juridiques applicables en la matière.

La crise sanitaire a rappelé que les atteintes involontairement portées à l'intégrité physique d'autrui, voire le risque d'une telle atteinte auquel il aurait été délibérément exposé, peut constituer une infraction pénale imputable à celui qui, par sa faute, a concouru directement ou indirectement à cette atteinte ou à ce risque. Ce risque pénal pèse notamment sur les décideurs publics dès lors qu'il sera établi qu'ils ont, par leurs actes ou prérogatives, contribué à la réalisation du dommage ou omis de prendre les mesures qui auraient permis de l'éviter. Le champ de survenance de ce risque est vaste et peut impliquer agents, administrés ou usagers : accidents survenus dans le cadre du service ou de l'utilisation d'un équipement public, catastrophes naturelles ou industrielles, risque de contamination, etc. Ces risques existent et questionnent élus, agents, collectivités et organismes qui tous s'emploient à servir l'intérêt général dans une constante préoccupation de sécurité ; ces risques ne doivent surtout pas paralyser leur action, et leurs contours méritent à ce titre d'être précisés.

Infractions en cas de dommage réalisé

En cas de survenance d'atteinte à l'intégrité physique d'autrui, la responsabilité des décideurs publics peut être recherchée au titre principalement des qualifications de blessures (1) voire d'homicides involontaires (2).

La constitution de ces infractions suppose la réunion de plusieurs conditions – une faute, un lien de causalité et l'absence de diligences normales – que le juge pénal doit apprécier, pour reprendre l'expression consacrée, in concreto, c'est-à-dire en tenant compte de la spécificité du contexte actuel.

Peu importe la qualité de la victime (usager d'un service public, agent public, etc.), le risque est similaire : juridiquement en effet, les infractions seront les mêmes, la structure et l'imputabilité de la faute identiques, ainsi que les moyens de défense.

La seule différence pourra éventuellement résider dans le contenu de la faute et des diligences requises de la personne publique, au regard notamment de ses moyens, compétences et obligations en matière de sécurité qui lui incombent.

Possible cumul de la responsabilité des personnes morales de droit public et de leurs représentants

Les problématiques pénales présentent un double enjeu : les infractions reprochées sont susceptibles d'engager aussi bien la responsabilité de l'organisme que celle, personnelle, de son représentant – élu, encadrement, agent, etc.

En effet, la responsabilité d'une collectivité, d'un établissement ou organisme public, de ses dirigeants ou représentants – statutai-



© BILLIONPHOTOS.COM-ADOBESTOCK

rement ou par l'effet d'une délégation de pouvoirs – peut par principe être retenue cumulativement, au titre d'une infraction commise au nom et pour le compte de la personne morale.

Notons, à ce titre, que les acteurs publics (dirigeants d'établissements publics, élus, etc.), sont à l'instar de tout citoyen, soumis depuis 1993 (3) aux règles de droit commun de la procédure pénale, les notions de faute personnelle ou de faute de service étant étrangères au droit pénal (4).

Existence d'un manquement fautif

Les infractions dites d'atteintes involontaires à l'intégrité physique ne se consomment bien évidemment pas par la seule réalisation du dommage, mais nécessitent la commission d'une faute involontaire spécifique ; celle-ci peut revêtir plusieurs degrés de gravité selon qu'elle sera reprochée à la personne morale – faute simple – ou à des personnes physiques – faute simple en cas de causalité directe et faute qualifiée en cas de causalité indirecte.

Faute qualifiée pour les personnes physiques

En cas de survenance d'un dommage au préjudice d'un usager ou d'un agent, l'hypothèse à privilégier est a priori celle d'une causalité indirecte, impliquant dès lors que puisse être imputée à la personne physique – élus, agents, dirigeants, etc. –, une faute qualifiée résidant :

- soit dans une violation manifestement délibérée d'une règle particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ;
 - soit dans une faute caractérisée ayant exposé la victime à un risque d'une particulière gravité qui ne pouvait être ignoré (5).
- Dans trois arrêts du 5 octobre 2004, la chambre criminelle a ainsi rappelé que « la responsabilité pénale de celui qui n'a pas directement causé un dommage est uniquement engagée s'il s'avère qu'il ne pouvait ignorer que la faute caractérisée qui lui est reprochée exposait autrui à un risque d'une particulière gravité » (6).

La faute délibérée - Le juge pénal doit préalablement identifier l'obligation qui a

été méconnue ; celle-ci doit être prévue par un texte législatif ou réglementaire au sens constitutionnel (7). Elle doit être particulière, c'est-à-dire objective et précise, et non générale (8). Les condamnations sur le fondement de cette faute qui suppose par ailleurs que le débiteur de l'obligation ait volontairement transgressé une règle de sécurité, sont toutefois rares et s'illustrent principalement dans le cas d'accidents du travail pour des raisons évidentes liées à la nécessité pour un employeur d'assurer les conditions d'hygiène et de sécurité de ses salariés (9). À titre d'exemple, elle a pu être retenue à l'encontre d'un responsable des services techniques d'une commune à la suite de la chute d'un employé municipal juché dans la précipitation sur un portique de grande hauteur sans aucune mesure de protection contre le risque de chutes (10).

La faute caractérisée - Moins aisée à appréhender car moins objective dans sa définition, elle suppose un comportement fautif présentant « un certain degré de gravité, impliquant une défaillance inadmissible qui rendait ce résultat prévisible » (11). .../...

.../... Ce type de faute – bien que soumis à un strict contrôle de la Cour de cassation qui refuse de la retenir du seul fait de l'absence de mesures permettant d'éviter le dommage (12) – a été néanmoins admis dans plusieurs affaires.

À titre d'exemples, des élus locaux ont pu être reconnus coupables du chef d'homicide involontaire :

- à la suite du décès d'un enfant écrasé par une dameuse qui a coupé la trajectoire de sa luge, le maire d'une commune qui avait autorisé les engins de damage à accéder aux pistes de ski de fond sans régler leur circulation dans les autres lieux de la station, et notamment sur les pistes de luge et de fond (13) ;
- un maire pour ne pas avoir pris, après un premier accident, les mesures de signalisation indispensables à la sécurité des baignades dans un étang municipal (14) ;
- un maire d'une commune de moins de 900 habitants à la suite du décès d'un homme par électrocution pour ne pas avoir vérifié lors de l'organisation d'un bal disco les installations électriques (15) ;
- un maire qui, informé de ce qu'une buse de béton, installée sur une aire de jeu communale, non fixée ni stabilisée, était utilisée comme élément de jeu, n'a pas pris les mesures qui auraient évité l'écrasement accidentel d'un enfant (16) ;
- le maire d'une commune à la suite d'une tempête ayant causé la mort de plusieurs administrés, pour une accumulation de négligences telles qu'un défaut d'information de la population, un défaut d'établissement des documents sur les risques naturels, un défaut de diagnostic, etc. (17).

Faute simple pour les personnes morales de droit public

La responsabilité pénale des personnes morales (collectivités, établissements publics, etc.) pouvant être retenue au titre d'une faute simple de son représentant, elle est traditionnellement considérée comme plus aisée à établir que celle de ses dirigeants et représentants personnes physiques. Ce constat, qui n'est bien évidemment pas sans incidence sur la question indemnitaire associée à des poursuites, peut contribuer à orienter des poursuites à l'encontre de la personne morale.

Prise en considération des diligences accomplies pour éviter le dommage

Appréciation in concreto de la faute - La faute involontaire s'apprécie de manière subjective, en se référant à un standard de comportement lié à la mission de la personne fautive, à ses compétences juridiques,



aux moyens dont elle disposait pour éviter le dommage, et aux difficultés liées aux missions que la loi lui confie. Ces dispositions figurant à l'article 121-3 du code pénal ont été spécifiquement reprises pour les élus locaux aux articles L.2123-34, L.3223-28, et L.4135-28 du code général des collectivités territoriales.

Notons qu'en dépit des débats parlementaires aux termes desquels le Sénat avait notamment proposé une réduction du champ d'application de la responsabilité pénale des décideurs – publics comme privés – pendant la période de la crise sanitaire, en limitant la typologie des fautes susceptibles de leur être reprochées dans ce cadre, la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire s'est contentée de rappeler, par l'insertion d'un article L.3136-2 dans le code de la santé publique, l'importance des diligences entreprises, accomplies et mises en œuvre pour maîtriser le risque de contamination.

Preuve de diligences suffisantes - Il appartient au juge pénal de démontrer que le responsable public n'a pas accompli les diligences normales suffisantes qui lui incombaient, pour éviter le dommage (18), alors qu'il ne pouvait pas ignorer le risque. Ce manque de diligences a toutefois pu être déduit d'une accumulation de négligences ou d'imprudences dont chacune prise isolément n'aurait pas été suffisante pour

caractériser un manquement fautif (19). Le juge pénal dispose ainsi d'une large marge d'appréciation dans l'appréhension de ces diligences, qui nécessitent d'être clairement exposées, notamment par un accompagnement juridique au titre des moyens de défense à opposer.

Lien de causalité : vers un mécanisme présomptif ?

L'existence d'un lien de causalité - Les délits d'atteintes involontaires impliquent l'existence d'un lien de causalité entre le comportement fautif reproché et le dommage constaté – blessures voire décès – qui peut être direct ou indirect mais ne peut être hypothétique (20).

La faute de la victime contributive de son propre dommage - Quoique pouvant aboutir à un partage de responsabilités sur le plan civil (21), la faute de la victime n'a aucune incidence sur la responsabilité pénale de l'auteur des faits, quelle que soit la faute qui lui est reprochée (22), sauf si elle est la cause exclusive du dommage (23). Notons qu'en matière d'accidents du travail, la Cour de cassation a récemment semblé faire évoluer sa jurisprudence en suggérant un mécanisme présomptif du lien de causalité ; dans un arrêt du 7 mai 2019, la jurisprudence a ainsi considéré que dès lors que le comportement de la victime n'était pas la cause unique du dommage, la négli-



© PHONIX_A-ADOBESTOCK

l'article 223-1 du code pénal suppose toutefois la réunion de plusieurs éléments.

Une violation manifestement délibérée d'une obligation textuelle de sécurité ou de prudence - À l'instar de la faute délibérée visée supra, une obligation qui doit être particulière et imposée par la loi ou le règlement au sens constitutionnel (25) doit être préalablement identifiée.

Une exposition à un risque immédiat de mort ou d'atteinte grave à l'intégrité physique d'autrui - Le péril doit être d'une particulière gravité, tels que le décès et les blessures graves et doit être en lien direct et immédiat – proximité dans le temps ou dans l'espace – avec la méconnaissance précitée. La probabilité de survenance du dommage doit donc être élevée. La Cour de cassation a ainsi pu écarter cette qualification lorsque la violation délibérée de l'obligation de prudence ou de sécurité a exposé la victime à un risque de complications réversibles si elles sont traitées, et non à un risque de mort ou d'infirmité permanente (26).

Question indemnitaire

Absence d'identité entre faute pénale et faute civile

La combinaison des articles 4-1 et 470-1 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour une victime, en « l'absence de faute pénale non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du code pénal » d'introduire « une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation d'un dommage ». Les victimes peuvent ainsi obtenir une indemnisation de leur préjudice même en l'absence d'un comportement constitutif

d'une infraction pénale. Ces dispositions ne font toutefois pas exception à la compétence du juge administratif pour examiner la faute de service (27).

Incompétence matérielle du juge judiciaire pour connaître de l'action civile

La distinction entre faute détachable et non détachable du service est étrangère à la responsabilité pénale (28). Toutefois, si le juge pénal est compétent pour se prononcer sur l'action publique, l'action civile ne relève de sa compétence que si le responsable public a commis une faute personnelle détachable de ses fonctions (29) ; ce que ne constitue pas nécessairement une faute pénale. Dans l'affaire de la tempête Xynthia, la chambre criminelle a ainsi écarté la responsabilité civile personnelle du maire et rappelé que la gravité des fautes tout comme leur nature pénale « n'impliquent pas nécessairement et de ce seul fait, qu'elles sont personnelles et détachables du service » (30). A contrario, seules les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des actions civiles engagées à l'encontre d'un responsable public pour un acte présentant les caractéristiques d'une faute de service (31).

gence de l'employeur est présumée avoir nécessairement contribué à la survenance de la mort (24).

Mise en danger

En cas d'exposition à un danger sans conséquences dommageables, le délit de risque causé à autrui pourrait être également envisagé. Ce délit prévu par les dispositions de

Références

- Code pénal, article 121-3 et 221-6.
- Code général des collectivités territoriales, articles L.2122-18, L.2122-19, L.2123-34, L.3223-28 et L.4135-28.
- Code de procédure pénale, article 4-1 et 470-1.
- Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2010.

(1) Code pénal, articles 222-19 et 222-20.

(2) Code pénal, article 221-6.

(3) Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

(4) Crim. 14 décembre 1971, Bull. crim. n° 354 ; Crim. 8 juillet 1980, Bull. crim. n° 228.

(5) Article 121-3 alinéa 4.

(6) Crim. 5 octobre 2004, n° 03-86.169, Bull. crim. n° 230 ; Crim. 5 octobre 2004, n° 04-80.658, Bull. crim. n° 235 ; Crim. 5 octobre 2004, n° 04-81.024, Bull. crim. n° 236.

(7) La notion de « règlement » désigne les règles édictées par le Président de la République, le Premier ministre, les ministres, les préfets, et les diverses autorités territoriales qui présentent un caractère général et absolu : Crim. 10 mai 2000, Bull. crim. n° 183.

(8) Crim. 18 mars 2008, n° 07-83.067, Bull. crim. n° 67.

(9) À titres d'exemples : Crim. 2 mars 2010, n° 09-82.607, Bull. crim. n° 44 ; Crim. 3 décembre 2002, n° 01-85.109, Bull. crim. n° 219.

(10) Crim. 3 décembre 2002, n° 01-85.109, Bull. crim. n° 219.

(11) Rapport d'information du 5 juillet 2018 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, et intitulé « Faciliter l'exercice des mandats locaux : la responsabilité pénale et les obligations déontologiques ».

(12) Crim. 29 mai 2018, n° 18-81.673, NP.

(13) Crim. 18 mars 2003, n° 02-83.523, Bull. crim. n° 71.

(14) Crim. 22 janvier 2008, n° 07-83.877, NP.

(15) Crim. 11 juin 2003, n° 02-82.622, Bull. crim. n° 121.

(16) Crim. 2 décembre 2003, n° 03-83.008, Bull. crim. n° 231.

(17) Cour d'appel de Poitiers 4 avril 2016, n° 16/00199.

(18) Crim. 19 novembre 1996, n° 95-85.945, Bull. crim. n° 413.

(19) Crim. 10 janvier 2006, n° 04-86.428, NP.

(20) Crim. 2 mars 1994, n° 93-82.580, Bull. crim. n° 85.

(21) Crim. 7 juin 1988, n° 85-93.632, Bull. crim. n° 253.

(22) Crim. 22 février 1995, n° 94-80.810, Bull. crim. n° 82 ; Voir aussi Crim. 17 mai 1995, Bull. crim. n° 179.

(23) Crim. 11 mai 1982, n° 81-92.907, Bull. crim. n° 118 ; Crim. 10 février 2004, n° 03-84.890 ; Crim. 19 févr. 2013, n° 12-81.108, NP.

(24) Crim. 7 mai 2019, n° 18-80.418, Bull. crim. n° 85.

(25) Ibid. 7.

(26) Crim. 6 octobre 2009, n° 09-81.037, NP.

(27) Crim. 4 juin 2002, n° 01-81.280, Bull. crim. n° 127.

(28) Crim. 29 avril 1964, n° 63-91.482, Bull. crim. n° 140 ; Crim. 14 décembre 1971, n° 71-91.774, Bull. crim. n° 354.

(29) Tribunal des conflits 9 juill. 1953, Delaître c/Bouquet, Rec. CE 1953 ; JCP G 1953, II, 7797, p. 592, note Rivero.

(30) Crim. 2 mai 2018, n° 16-83.432.

(31) Tribunal des conflits 14 janvier 1935, n° 00820, Thépez, Rec. CE 1935, p. 1224 ; S. 1935, 3, p. 17, note Alibert ; GAJA, n° 48.