

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9137>

Responsabilité pénale des élus locaux : chiffres clés et hit parade des mauvaises excuses

- Actualité -



Publication date: mercredi 19 janvier 2022

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous

droits réservés

Chaque année, la sortie de notre rapport sur le risque pénal des acteurs publics locaux est l'occasion de dresser une cartographie des risques auxquels sont exposés les élus locaux, les fonctionnaires territoriaux et les collectivités territoriales. Découvrez les principaux enseignements et en bonus le hit parade des mauvaises excuses.

Combien d'élus locaux ont été poursuivis sur la mandature 2014-2020 ?

Nous en avons recensé près de 1850 (1846 pour être précis) contre 1300 sur la mandature 2008-2014 soit une hausse significative de 42 %. En moyenne ce sont près de six élus locaux qui sont mis en cause pénalement chaque semaine (soit quasiment un élu chaque jour), toutes infractions confondues.



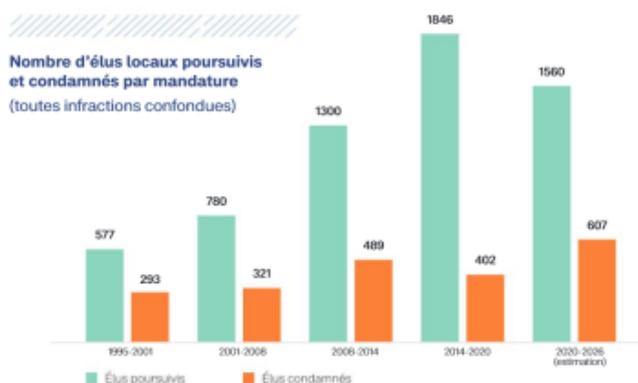
Cette tendance générale à la hausse des poursuites se confirme-t-elle sur la mandature 2020-2026 ?

Il faut rester prudent, car les premières données disponibles sont encore fragiles et nos chiffres méritent d'être consolidés. Mais nos premières estimations laissent entrevoir une baisse du nombre de poursuites contre les élus

locaux de l'ordre de 15 % avec 1560 élus locaux qui devraient être poursuivis. Si cette tendance se confirmait ce serait la première fois, depuis le début de nos observations, que l'on constaterait une baisse entre deux mandatures. Il est à ce titre encourageant de souligner que depuis 2016 la tendance est à la baisse et que si une hausse a été constatée sur la mandature 2014-2020 c'est en raison d'une inflation significative des poursuites enregistrées sur les années 2014, 2015 et 2016.



Attention : la crise sanitaire s'est traduite par une baisse d'activité. Or qui dit moins d'activité, dit aussi moins de recherche en responsabilité liées à ces activités comme ce peut-être le cas, par exemple, en matière de marchés publics. La reprise économique pourra se traduire par un rattrapage et une hausse proportionnelle des mises en cause. A suivre avec attention au cours de cette mandature.

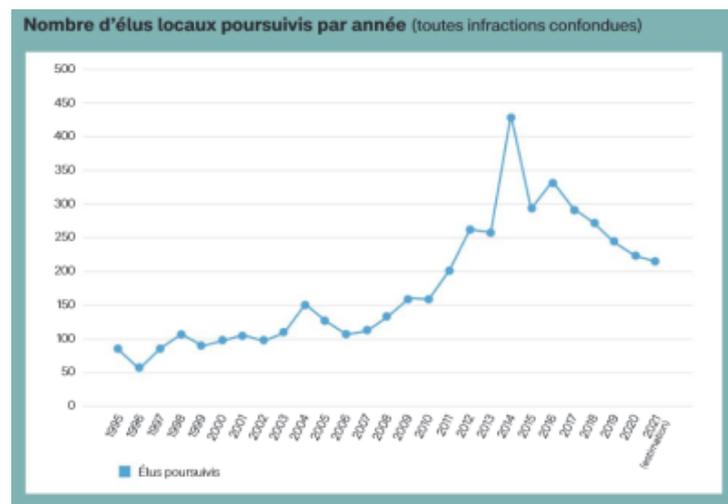


La crise sanitaire a-t-elle eu un impact inflationniste sur le nombre de poursuites ?

Non. En 2020 nous avons recensé 223 élus poursuivis, et 217 en 2021 contre 246 en 2019 avant la crise sanitaire. Très loin du pic constaté en 2014 où nous avons enregistré près de 450 poursuites dirigées contre des élus locaux.

Une augmentation des poursuites était une crainte exprimée par les élus locaux (notamment dans l'enquête menée conjointement par le Courrier des maires et SMACL Assurances "Les collectivités et les élu.e.s face aux risques"). Le législateur était intervenu au début de la crise sanitaire (loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 proroge l'état d'urgence sanitaire) en invitant les magistrats à 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. Mais comme nous l'avons souligné, cette loi avait une plus une portée symbolique qu'un réel effet pratique, les juges se livrant déjà à cette appréciation et les conditions d'engagement de la responsabilité pénale non intentionnelle des élus locaux depuis la loi Fauchon du 10 juillet 2000 ayant déjà été rééquilibrées.

De fait la crise sanitaire, à de très rares exceptions près (nous avons recensé notamment une enquête ouverte dans une municipalité après le décès de deux agents) ne s'est pas traduite par des mises en cause pénale des élus locaux. L'occasion de souligner que d'un point de vue strictement juridique c'est l'Etat qui a gardé la main et qui est donc en première ligne, d'où les plaintes dirigées contre certains membres du Gouvernement devant la Cour de justice de la République.



Quel est le taux de mise en cause pénale des élus locaux ?

Toutes infractions confondues, le taux de mise en cause pénale des élus locaux observé au cours de la dernière mandature est de 0,319 %.

Très loin du malsain « tous pourris ». Ce d'autant que toutes les procédures ne sont pas relatives à des infractions pour lesquels l'honnêteté des élus est en jeu et ne se traduisent pas au final par une déclaration de culpabilité. Au contraire : plus de 60 % des procédures engagées se soldent par une décision favorable aux élus poursuivis.

Certes le « pas vu, pas pris » ne permet pas d'avoir une vision complète de la « délinquance en écharpe tricolore »

mais il ne faut pas oublier que les collectivités sont soumises à de nombreux contrôles de la part non seulement des autorités publiques (chambre régionale des comptes, préfecture, Agence française anticorruption, Haute autorité pour la transparence de la vie publique...) mais également des oppositions, des citoyens et contribuables, des associations notamment de lutte contre la corruption, de la presse... En outre les changements de majorité peuvent être aussi l'occasion de la mise à jour d'irrégularités. De fait, si les chiffres de l'Observatoire ne sauraient naturellement prétendre à l'exhaustivité, ils constituent un indicateur fiable sur la bonne santé de notre démocratie locale.



Quel est le podium des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux ?

1. Les manquements au devoir de probité

De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme manquements au devoir de probité : les infractions d'abus de biens sociaux, abus de confiance, concussion, corruption passive et trafic d'influence, scroquerie, favoritisme, pantouflage, prise illégale d'intérêts, soustractions ou détournements de biens publics, vol et recel de l'une de ces infractions, blanchiment, fraude fiscale.

D'une manière générale, il s'agit en principe d'infractions qui supposent la recherche par l'auteur des faits d'un intérêt personnel. Cependant la situation est beaucoup moins tranchée s'agissant des délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme qui peuvent conduire, parfois, à des mises en cause pénale de décideurs publics locaux qui n'ont pas poursuivi d'intérêt personnel, ni même porté atteinte à l'intérêt de la collectivité.

Les manquements au devoir de probité constituent toujours le 1er motif de poursuites des élus locaux. Sur la mandature 2014-2020 nous avons recensé 677 élus locaux poursuivis pour manquements au devoir de probité (soit une moyenne de 113/an), ce qui constitue une hausse (+8,5%) par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente 36,7 % des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux au cours de la dernière mandature.

Pour la mandature 2020-2026 les premiers éléments recueillis qui restent à consolider nous laissent entrevoir une baisse des poursuites de ce chef de l'ordre de 15% pour les élus locaux (nous estimons que ce sont moins de 600 élus qui devraient être poursuivis de ce chef au cours de la mandature).

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 a modifié l'article 432-12 du code pénal pour remplacer la notion d'« intérêt quelconque » par celle d'intérêt « de nature à compromettre son objectivité, son impartialité ou son indépendance ». Retrouvez dans le rapport (page 50 et suivantes) les analyses de Me Philippe Bluteau, Yvon Goutal, Eric Landot et Levent Saban sur la portée de cette modification avec des conseils pratiques en prime.

2. Les atteintes à l'honneur

De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme atteintes à l'honneur les infractions de diffamation (publique ou privée) et de dénonciation calomnieuse. Il s'agit d'un contentieux essentiellement politique qui concerne de premier chef les élus locaux.

Sur la mandature 2014-2020 nous avons recensé 529 élus locaux poursuivis pour des atteintes à l'honneur (2^e motif de poursuites) dans l'exercice de leurs fonctions électives, ce qui constitue une hausse de 100 % par rapport à la précédente mandature. Au cours de cette mandature 2014-2020 ce contentieux représente 28,7% des poursuites engagées contre les élus locaux.

Sur la mandature 2020-2026, sur la base des premières données disponibles qui restent à consolider, nous estimons que ce sont 456 élus locaux qui devraient être poursuivis (soit une baisse de 14 %).

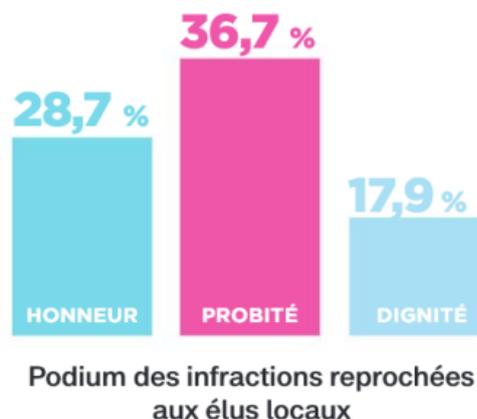
3. Les atteintes à la dignité

De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme des atteintes à la dignité et à l'intégrité psychique des personnes : les infractions d'abus frauduleux de l'ignorance ou de la faiblesse d'une personne, les menaces, les agissements de harcèlement moral, les appels téléphoniques malveillants, les discriminations, les injures et les outrages.

Sur la mandature 2014-2020 nous avons recensé 330 élus locaux poursuivis pour des atteintes à la dignité, ce qui constitue une hausse de 80 % par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente 17,9 % des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux au cours de la dernière mandature et reste solidement ancrée à la troisième place du contentieux pénal des élus locaux.

Sur la mandature 2020-2026, sur la base des premières données disponibles qui restent à consolider, nous estimons que ce sont 276 élus locaux qui devraient être poursuivis (soit une baisse de 16 %).



Qu'en est-il des condamnations ?

Poursuite ne veut pas dire condamnation. En moyenne (calculée en excluant les six dernières années pour ne pas fausser les statistiques compte-tenu de la durée des procédures) le taux de condamnation des élus locaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 38,9 %. Ainsi plus de six élus poursuivis sur dix bénéficient finalement d'une décision qui leur est favorable.

Sur la mandature 2014-2020, nous avons enregistré au 30 septembre 2021, 402 condamnations d'élus locaux (toutes infractions confondues). Ce nombre va encore évoluer à la hausse car toutes les procédures ne sont pas achevées. Nous estimons que nous devrions arriver à un peu plus de 700 (718) condamnations sur les 1846 élus poursuivis lorsque les procédures seront achevées.

En appliquant le taux de condamnation moyen constaté jusqu'ici, nous pouvons estimer que ce sont un peu plus de 600 élus qui seront condamnés pour des mises en cause intervenues pendant la mandature 2020-2026. C'est dire que près de 1000 élus locaux poursuivis au cours de cette mandature devraient bénéficier d'une décision qui leur est favorable. L'occasion de souligner toute l'importance du principe de la présomption d'innocence !

Le podium des motifs de condamnations des élus locaux sur la mandature 2014-2020 :

1. Les manquements au devoir de probité (55,4 %)
2. Les atteintes à l'honneur (15,5 %)
3. Les atteintes à la confiance (13,1 %)

Le hit-parade des mauvaises excuses :

1^Â° « On a toujours fait comme ça et on a jamais eu de problème »

La réponse du juge : « l'habitude est mauvaise conseillère et n'est pas une cause d'exonération ». C'est tout particulièrement le cas en matière de santé et sécurité au travail. Les habitudes prises ne doivent pas être contraires aux règles de sécurité qui sont en constante évolution. Mais c'est aussi le cas chaque fois qu'une réglementation particulière s'impose (urbanisme, marchés publics...) : ce n'est pas parce que jusqu'ici il n'y a pas eu de recherche en responsabilité, que les pratiques sont conformes. D'où l'importance du contrôle interne.

2^Â° « On est une petite commune et on a pas les moyens »

La réponse du juge : « les questions de sécurité priment sur toute autre considération ». Une commune qui n'a pas les moyens de mettre aux normes un ouvrage public (ex : une salle des fêtes) qui ne présente pas les garanties de sécurité requises doit arrêter de le mettre à disposition en attendant de pouvoir engager les travaux nécessaires. Bien entendu le budget est limité et ne permet pas de tout faire tout de suite. Trois principes directeurs sont à garder en tête :

- Engager tout de suite les actions qui peuvent l'être sans attendre l'accident
- Définir des priorités et s'engager dans un programme d'action (avec suivi strict des échéances) pour tout ce qui ne peut être réalisé dans l'immédiat ;
- Prendre, dans l'attente des travaux, les mesures compensatoires qui permettent de limiter les risques et ne pas hésiter à fermer provisoirement l'établissement si le risque ne peut être raisonnablement maîtrisé.

3^Â° « Je n'ai retiré aucun profit personnel dans cette affaire »

La réponse du juge : « la caractérisation d'un intérêt personnel n'est pas nécessaire dans de nombreuses infractions, y compris parmi celles qui sont classées dans la catégorie des manquements au devoir de probité ». C'est particulièrement le cas du délit de prise illégale d'intérêts qui sanctionne toute interférence, réelle ou apparente, entre un intérêt public et un intérêt privé ou un autre intérêt public. Il importe peu que l'élu n'ait pas retiré un avantage personnel pour que l'infraction soit caractérisée. Il n'est pas nécessaire non plus de démontrer une atteinte aux intérêts de la collectivité. Mais il existe des outils faciles à mettre en œuvre (arrêté de déport notamment) qui permettent de se prémunir. Le tout c'est d'identifier les intérêts des élus du conseil, d'être transparent, et d'adopter les bons comportements en conséquence (s'abstenir de participer au vote mais également aux débats et de toute intervention dans le dossier).

4Â° « Les agents n'en font qu'à leur tête »

La réponse du juge : « c'est qui le chef chez vous ? » Si les agents ne respectent pas les règles et consignes de sécurité il appartient à l'autorité territoriale de les rappeler à l'ordre au besoin en prenant des sanctions. La circonstance qu'un agent ne respecte pas les consignes de sécurité n'est pas une cause d'exonération pour l'employeur. Si le problème est récurrent cela pourrait même être une circonstance aggravante, le juge pouvant y déceler un « je-m-enfoutisme » généralisé au sein de la collectivité.

5Â° « C'était sur le ton de la plaisanterie et sans arrière-pensée »

La réponse du juge : « la plaisanterie de mauvais goût n'a pas sa place dans le milieu professionnel surtout si elle porte atteinte à la dignité des personnes ». Et si elle s'accompagne de gestes déplacés elle peut caractériser une agression sexuelle. Le harcèlement (moral et/ou sexuel) est un délit et les mouvements récents (#metoo #balancetonporc) se sont aussi traduits par une hausse significative des poursuites contre les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux. De fait, sur la mandature 2014-2020, les violences sexuelles constituent le 2è motif de condamnation des fonctionnaires territoriaux. Un risque à ne pas négliger et à prendre en compte au sein des collectivités, quelle que soit leur taille.

[Rapport annuel 2021 de l'Observatoire SMACL](#)
[Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux](#)