

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9341>

Responsabilité civile personnelle des élus, prescription et présomption d'innocence

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : jeudi 9 mars 2023

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

droits réservés

La responsabilité civile d'un élu local poursuivi pour corruption peut-elle être engagée par sa collectivité alors que la prescription a été retenue sur le volet pénal ?

Oui répond la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) saisie par un élu italien qui, après avoir bénéficié de la prescription pour des faits de corruption, a été condamné au civil à indemniser la commune. En l'espèce la CEDH estime que, s'il convient d'être particulièrement prudent dans la motivation d'un jugement civil rendu à la suite d'une procédure pénale éteinte, la juridiction n'a pas pour autant méconnu le principe de la présomption d'innocence.

L'élu d'une commune italienne est poursuivi pour corruption. Il aurait en effet volontairement retardé le traitement d'une demande de permis de construire afin d'inciter le propriétaire d'un immeuble à verser des pots-de-vin d'un montant total de 20 658 euros. Condamné en première instance, il est relaxé en appel en raison de la prescription des faits.

La commune assigne alors l'élu devant les juridictions civiles pour obtenir réparation de son préjudice. Elle obtient gain de cause. Pour condamner l'élu à verser 41 316,55 euros à la commune, la juridiction civile fait référence aux poursuites pénales engagées contre lui et évoque les faits de corruption et de pots-de-vin qui lui étaient imputés.

L'élu estime qu'en statuant ainsi la juridiction a méconnu le principe de la présomption d'innocence puisque les poursuites à son encontre ont été abandonnées.

Après avoir épuisé les voies de recours internes, l'élu saisit la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

Quelles responsabilités pour les élus et les agents publics en droit italien ?

Les élus et les agents publics sont susceptibles d'encourir dans l'exercice de leurs fonctions cinq responsabilités fondamentales :

- a) **la responsabilité civile**, en vertu des dispositions du code civil en matière de réparation d'un préjudice civil (articles 2043 et 2059 du code civil), s'ils causent des dommages à des tiers – qu'il s'agisse ou non d'agents publics – ou à l'administration publique elle-même ;
- b) **la responsabilité pénale** ;
- c) **les responsabilités dites « administrative »**, encourue par les élus et les fonctionnaires publics qui exercent des fonctions « d'administration » (di amministrazione), et « comptable » (contabile), encourue par les agents qui gèrent l'argent et les fonds publics ;
- d) **la responsabilité disciplinaire** ;
- e) **la responsabilité des hauts fonctionnaires de l'administration publique pour défaut d'obtention des résultats attendus.**

Les deux responsabilités indiquées à la lettre c), souvent désignées conjointement par l'expression « responsabilité administrativo-comptable » (amministrativo-contabile), sont des formes particulières de la responsabilité civile et ne se

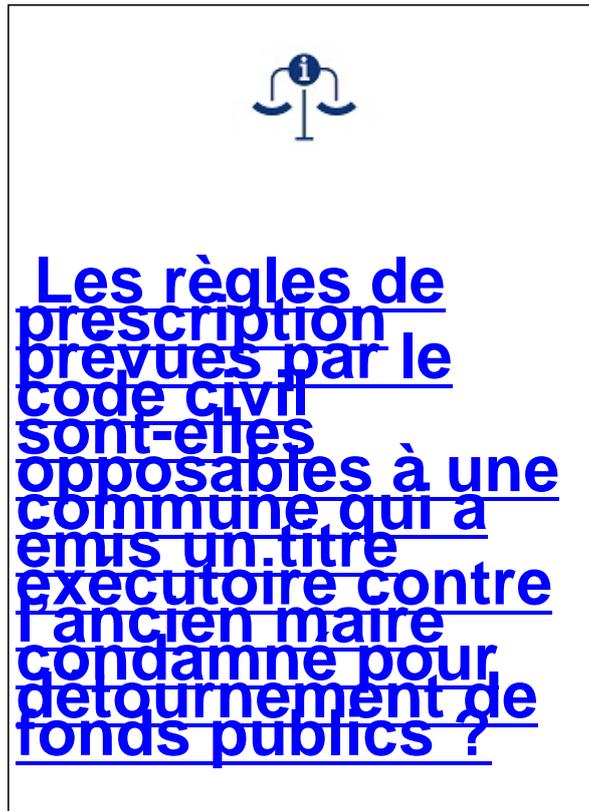


distinguent de celle-ci que par les critères suivants : elles sont du ressort de la juridiction de la Cour des comptes et non de celle du tribunal civil ; l'infraction qui en relève est commise par un agent public ou un élu dans l'exercice de fonctions publiques ; le dommage qui résulte d'une telle infraction frappe une administration ou une institution publique (y compris l'Union européenne).

Compte tenu du fait que les situations indiquées aux lettres a) et c) sont de nature identique, la jurisprudence nationale reconnaît aux administrations publiques lésées la possibilité d'entamer des actions en réparation devant le tribunal civil et la Cour des comptes, alternativement ou cumulativement.

Pour se prononcer la CEDH se fonde notamment sur :

- le considérant 16 de la Directive (UE) 2016/343 du 9 mars 2016 du Parlement européen et du Conseil portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales : « 16. La présomption d'innocence serait violée si des déclarations publiques faites par des autorités publiques, ou des décisions judiciaires autres que des décisions statuant sur la culpabilité, présentaient un suspect ou une personne poursuivie comme étant coupable, aussi longtemps que la culpabilité de cette personne n'a pas été légalement établie. De telles déclarations et décisions judiciaires ne devraient pas refléter le sentiment que cette personne est coupable. (...) »
- l'article 3 de cette directive : « Les États membres veillent à ce que les suspects et les personnes poursuivies soient présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie. »
- l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales : « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. (...) »



La CEDH insiste à cet égard (§ 84) sur la nécessité de veiller à ce que le droit garanti par l'article 6 § 2 soit « **concret et effectif** » ce qui induit un autre aspect dans le but « d'empêcher que des individus qui ont bénéficié d'un acquittement ou d'un abandon des poursuites soient traités par des agents ou autorités publics comme s'ils étaient en fait coupables de l'infraction leur ayant été imputée ».

En effet, poursuit la Cour, « sans protection destinée à faire respecter dans toute procédure ultérieure un acquittement ou une décision d'abandon des poursuites, les garanties d'un procès équitable énoncées à l'article 6 § 2 risqueraient de devenir théoriques et illusoire. Ce qui est également en jeu une fois la procédure pénale achevée, c'est la réputation de l'intéressé et la manière dont celui-ci est perçu par le public. »

Et la CEDH de rappeler qu'elle a déjà jugé qu' « après l'abandon de poursuites pénales la présomption d'innocence exige de tenir compte, dans toute procédure ultérieure, de quelque nature qu'elle soit, du fait que l'intéressé n'a pas été condamné ».

Responsabilité des élus locaux pour préjudice produit à leur collectivité : ce que dit le droit européen

Dans son arrêt la CEDH rappelle la Recommandation no R (99) 8 du Comité des Ministres aux États Membres sur la responsabilité pécuniaire des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions (adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 1999 à l'occasion de la 664e réunion des délégués des ministres) : Annexe – I.2 Responsabilité des élus locaux pour préjudice produit à leur collectivité locale



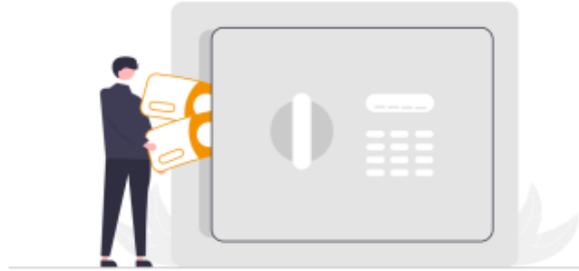
« La responsabilité des élus locaux pour préjudice causé à leur collectivité locale devrait en général être limitée aux cas de fautes graves ou intentionnelles.

Si la loi n'établit pas une telle limitation, l'organe qui a le pouvoir d'engager l'action en dommages et intérêts contre les élus responsables devrait pouvoir choisir de ne pas exercer son droit d'action.

Cela pourrait être le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une faute légère ou lorsque la bonne foi des élus locaux concernés n'est pas remise en question et quand, étant donné les circonstances, ceux-ci ont fait preuve de diligence. »

L'occasion de rappeler qu'en droit français, une collectivité ne peut exercer une action contre un élu que pour autant que ce dernier a commis une faute personnelle, le Conseil d'Etat ([Conseil d'Etat, 30 décembre 2015, NÂ° 391798 & NÂ° 391800](#)) ayant précisé que celle-ci

était caractérisée lorsque l'élu a poursuivi un mobile personnel ou commis une faute d'une particulière gravité, ce qui répond aux critères européens. Plus qu'une faculté, c'est même une obligation pour la collectivité d'agir contre l'élu fautif car les deniers publics sont en jeu. De fait si la commune n'exerce pas de recours contre l'élu, un contribuable est en droit d'agir en lieu et place de la commune par une autorisation préalable du juge administratif : « Tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer » (Article L2132-5 du CGCT).



La Cour européenne distingue deux situations :

- l'innocence d'un accusé n'est plus admissible après un acquittement devenu définitif ;
- « en cas d'abandon des poursuites pénales, en revanche, la présomption d'innocence ne se trouve méconnue que si, sans établissement légal préalable de la culpabilité d'un accusé et, notamment, sans que ce dernier ait eu l'occasion d'exercer les droits de la défense, une décision judiciaire le concernant reflète le sentiment qu'il est coupable ». Et « tel peut être le cas même en l'absence de constat formel de culpabilité ; il suffit d'une motivation donnant à penser que le juge considère l'intéressé comme coupable ».

Pour autant si l'acquittement prononcé au pénal doit être respecté dans le cadre de la procédure en réparation, cela ne fait pas obstacle à l'établissement, « sur la base de critères de preuve moins stricts, d'une responsabilité civile emportant obligation de verser une indemnité à raison des mêmes faits ».

Autrement dit une condamnation civile d'un élu reste possible même en cas de relaxe au pénal. C'est d'ailleurs possible en droit français soit que l'infraction pénale ne soit pas caractérisée, soit que sur seul appel de la partie civile (le parquet n'ayant pas relevé appel, la relaxe au pénal est devenue définitive) la juridiction d'appel estime que l'infraction était bien caractérisée.



Projet immobilier retardé par de multiples refus d'autorisation d'urbanisme : le maire peut-il engager son patrimoine personnel bien qu'il n'ait recherché aucun intérêt personnel ?

En l'espèce la CEDH conclut à l'absence de violation du respect de la présomption d'innocence :

« la Cour, tout en rappelant qu'il convient d'être particulièrement prudent dans la motivation d'un jugement civil rendu à la suite d'une procédure pénale éteinte, estime qu'eu égard à la nature et au contexte de la procédure civile en l'espèce, le constat de la responsabilité civile, exprimé dans des termes qui ne peuvent raisonnablement être interprétés comme l'imputation au requérant d'une responsabilité pénale, n'a pas méconnu le principe de la présomption d'innocence. »

CEDH, 9 mars 2023, NÂ° 001-223373 (PDF)