

Document mis
en distribution
le 29 mars 2000



N° 2266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mars 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE ⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à préciser la définition des délits non intentionnels,*

PAR M. RENÉ DOSIÈRE,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **9 rect.**, **177** et T.A. **64** (1999-2000).

Assemblée nationale : **2121**.

Droit pénal.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : Mme Catherine Tasca, présidente ; MM. Pierre Albertini, Gérard Gouzes, Mme Christine Lazerges, vice-présidents ; MM. Richard Cazenave, André Gérin, Arnaud Montebourg, secrétaires ; MM. Léo Andy, Léon Bertrand, Emile Blessig, Jean-Louis Borloo, Patrick Braouezec, Mme Frédérique Bredin, MM. Jacques Brunhes, Michel Buillard, Dominique Bussereau, Christophe Caresche, Patrice Carvalho, Jean-Yves Cautlet, Mme Nicole Catala, MM. Olivier de Chazeaux, Pascal Clément, Jean Codognès, François Colcombet, François Cuillandre, Henri Cuq, Jacky Darne, Camille Darsières, Jean-Claude Decagny, Bernard Derosier, Franck Dhersin, Marc Dolez, Renaud Donnedieu de Vabres, René Dosière, Renaud Dutreil, Jean Espilondo, Mme Nicole Feidt, MM. Jacques Floch, Raymond Forni, Roger Franzoni, Pierre Frogier, Claude Goasguen, Louis Guédon, Philippe Houillon, Michel Hunault, Henry Jean-Baptiste, Jérôme Lambert, Mme Claudine Ledoux, MM. Jean-Antoine Léonetti, Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Jacques Limouzy, Thierry Mariani, Jean-Michel Marchand, Jean-François Mattei, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Robert Pandraud, Christian Paul, Vincent Peillon, Dominique Perben, Henri Plagnol, Didier Quentin, Bernard Roman, Jean-Pierre Soisson, Frantz Taittinger, Jean Tiberi, Alain Tourret, André Vallini, Alain Vidalies, Jean-Luc Warsmann.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — POUR RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT, LE LÉGISLATEUR ET LE JUGE ONT ÉTENDU LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS PUBLICS ET LE CHAMP DES DÉLITS NON INTENTIONNELS	8
A. AU NOM DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ : LA BANALISATION DU RÉGIME DE LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS PUBLICS.....	8
1. L'abolition des régimes de protection.....	8
2. La généralisation des règles de droit commun en matière de responsabilité pénale.....	9
B. AU NOM DU RESPECT DES VICTIMES : L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES DELITS NON INTENTIONNELS.....	10
1. La sanction pénale : punir, prévenir, réparer.....	10
2. Des poussières de fautes devant le juge pénal.....	15
II. — L'ÉVOLUTION EXCESSIVE DU RISQUE PÉNAL IMPOSE CEPENDANT DE DÉFINIR UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE PUNITION ET RÉPARATION	18
A. L'ÉVOLUTION DU RISQUE PÉNAL : LE BOUC ÉMISSAIRE ET LA LOI DU PILORI.....	18
1. Une délinquance non intentionnelle.....	18
2. La quête d'un nouvel équilibre.....	22
B. LA PROPOSITION DE LOI : DE L'AUDACE A L'EXCÈS.....	26
1. Une définition trop restrictive et insuffisamment précise de la faute non intentionnelle ; un accroissement inopportun de la responsabilité pénale des collectivités territoriales.....	26
2. Les propositions de la Commission.....	30
DISCUSSION GENERALE	33
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article premier</i> (art. 121-3 du code pénal) : Nouvelle définition des délits non intentionnels.....	35

<i>Articles additionnels après l'article 1^{er}</i> (art. 4-1 du code de procédure pénale) Exercice d'une action devant les juridictions civiles – (art. 470-1 du code de procédure pénale) : Disposition de coordination	47
<i>Articles 2 à 5</i> (art. 221-6, 222-19, 222-20, 322-5 du code pénal – art. L. 232-2 du nouveau code rural et 331 du code rural) : Dispositions de coordination	47
<i>Article 6</i> (art. 121-2 du code pénal) : Extension de la responsabilité pénale des personnes morales	49
<i>Après l'article 6</i>	54
<i>Article 7</i> (art. 706-43 du code de procédure pénale) : Désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale	55
<i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. 1er-1 du code du code des marchés publics) : Marchés publics conclus dans l'urgence	56
<i>Articles 7 ter, 7 quater et 7 quinquies (nouveaux)</i> (art. L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales) : Protection des élus locaux en cas de faute non détachable	58
<i>Article additionnel après l'article 7 quinquies</i> (art. 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 16-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972) : Disposition de coordination	59
<i>Article 8</i> : Application outre-mer	60
TABLEAU COMPARATIF	61
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	73
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES PAR LE RAPPORTEUR	77

MESDAMES, MESSIEURS,

La pénalisation croissante de la société française, liée au développement de la médiatisation, crée une situation préoccupante qui, par son caractère excessif, peut mettre en cause le fonctionnement de la démocratie. Les causes de cette pénalisation sont diverses et multiples : refus par l'opinion publique de la fatalité, recherche déterminée d'un responsable, qui dans certains cas s'apparente à la désignation d'un bouc émissaire (attitude qui, dans notre société judéo-chrétienne, repose sur un fonds culturel ancien). On ne saurait exonérer le législateur et le pouvoir réglementaire : entre 1984 et septembre 1999, 278 lois et 665 décrets ont prévu de nouvelles sanctions pénales ⁽¹⁾. Enfin, le fonctionnement de la justice elle-même incite à privilégier la voie pénale, quand bien même la réparation serait à rechercher auprès de la justice civile ou administrative. Mais la lenteur de cette dernière et le coût de la voie civile constituent autant de motifs conduisant les avocats à orienter leurs clients vers la justice pénale. On peut se demander si ce mouvement, que votre rapporteur ne considère pas irréversible, ne conduit pas à faire perdre au droit pénal, comme le rappelait notre collègue Fauchon dans son rapport au Sénat, « *sa signification profonde qui est la protection de la société dans son ensemble et non la réparation de tous les dommages causés aux personnes* ».

Il est un domaine où cette évolution devient préoccupante : il s'agit des délits non intentionnels, autrement dit des fautes souvent légères et parfaitement involontaires, qui n'ont qu'un lien éloigné avec le dommage physique ou matériel et dont les auteurs font l'objet de sanctions considérées comme infamantes.

Dans ce contexte, les décideurs publics – mais pas uniquement eux – sont particulièrement exposés du fait de leurs attributions : une tribune s'effondre, une rivière déborde, un panneau de basket tombe, l'ornement d'un monument aux morts se descelle, une falaise s'avère dangereuse, un lampadaire électrique

⁽¹⁾ *Rapport au garde des sceaux du « Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics » présidé par M. Jean Massot, 16 décembre 1999, pages 39 et suivantes.*

est défectueux et voilà le maire, le préfet, le proviseur, l'instituteur, le fonctionnaire territorial poursuivis devant les tribunaux répressifs et, parfois, condamnés pour homicide ou blessures involontaires.

Sans doute, ces mises en cause, et surtout les condamnations, sont-elles peu nombreuses : en quatre ans (mai 1995 à avril 1999) 48 élus locaux mis en cause pour des infractions non intentionnelles (dont 14 condamnations) sur un effectif potentiel de 50 000 (pour s'en tenir aux exécutifs) ; en dix ans (de 1985 à 1995) 45 fonctionnaires de l'éducation nationale mis en cause (dont 16 condamnations) alors qu'il existe plus de 7 000 établissements du second degré. S'agissant des préfets, si le nombre des mises en cause est également faible (21 selon un bilan du ministère de l'intérieur), la proportion est beaucoup plus élevée, puisque l'effectif potentiel des postes en situation s'élève à 150 environ. Mais, on relèvera qu'aucune condamnation n'a été prononcée.

Le décalage entre la réalité des chiffres (encore que l'on puisse regretter leur insuffisance) et le sentiment d'insécurité qui existe chez les décideurs publics ne manque pas d'être inquiétant. Il est le signe d'un malaise profond que le législateur se doit de traiter. La médiatisation accordée à la mise en examen d'un décideur public – préfet, maire, proviseur – est plus redoutable que l'instruction et le jugement, comme le rappelle notre collègue Albertini⁽²⁾. On peut souhaiter, comme le prévoit le projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, dont la discussion se poursuit devant le Parlement, que la mise en examen sera, demain, moins systématique.

Cette insécurité juridique connaît, parmi les élus locaux, une ampleur telle qu'apparaissent le découragement et la démobilisation de nombreux maires. Il est vrai que l'accroissement des responsabilités locales consécutives aux lois de décentralisation et la liberté accrue de décision (par la suppression de la « tutelle préfectorale ») ainsi que la multiplication des normes, quelle qu'en soit l'origine (Paris ou Bruxelles), contribuent à rendre plus complexe et plus lourde la fonction de maire. Notre démocratie locale repose sur les 36 500 maires qui, jusque dans le village le plus petit, représentent l'Etat républicain. L'opinion publique ne s'y trompe pas, qui leur accorde la cote de sympathie la plus élevée de tous les responsables politiques. Elle sous-estime cependant le poids des responsabilités et l'ampleur du dévouement qui constituent le lot quotidien des maires. Dans ces conditions, les rendre responsables de tout événement qui se produit sur le territoire communal est absurde et injuste.

⁽²⁾ Pierre Albertini, « La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberration », *Pouvoirs* n° 92, février 2000.

Pour autant, il n'est pas question de leur réserver un sort particulier. Le Gouvernement ne l'a pas voulu, et il a eu raison. Progressivement, ainsi que votre rapporteur le développe plus loin, la loi pénale est devenue la même pour tous. C'est également le cas pour les fonctionnaires en général, et pour les enseignants en particulier, même si subsistent, pour ces derniers, les dispositions protectrices de la loi du 5 avril 1937 sur la responsabilité des instituteurs publics, « *qui apparaît de plus en plus comme une protection catégorielle exorbitante* »⁽³⁾. La banalisation du régime de responsabilité des décideurs publics et l'élargissement du champ de la sanction pénale constituent des progrès de l'Etat de droit. L'opinion publique ne juge pas autrement, puisqu'un récent sondage fait apparaître les réserves des Français, en particulier des plus modestes, à l'égard de procédures particulières pour les fonctionnaires et les élus⁽⁴⁾. Mais les dérives que l'on constate dans l'application de la loi pénale en matière de délits non intentionnels ou plutôt les interprétations étonnantes qui en sont faites, conduisent aujourd'hui le législateur à exposer sa volonté de manière claire et précise. Dans ce contexte, les orientations de la proposition de loi présentée par M. Pierre Fauchon (n° 2121) et adoptée par le Sénat le 27 janvier 2000 sont salutaires.

Il s'agit de mieux définir les contours des infractions d'homicide et de blessures involontaires en intervenant à la fois sur la définition de la faute et sur le lien de causalité. Toutefois, dans la mesure où le code pénal s'adresse à tous, il convient d'éviter que toute réduction du champ des délits non intentionnels ne se traduise par une atténuation de la répression dans des domaines aussi sensibles que le droit du travail, de l'environnement, de la santé publique ou de la sécurité routière. Il convient d'être particulièrement attentifs à l'avertissement de la garde des sceaux : « *il ne faut toucher à la loi pénale que d'une main tremblante* ».

C'est dans cet esprit que votre rapporteur a souhaité préciser le texte de l'article premier qui modifie la rédaction de l'article 121-3 du code pénal.

Par contre, la proposition du Sénat d'étendre la responsabilité pénale des collectivités locales paraît à votre rapporteur contestable. Les motifs en sont développés plus loin.

Enfin, il nous semble tout à fait légitime que les collectivités accordent à leurs élus, dès lors qu'ils agissent en leur nom, une protection équivalente à celles dont bénéficient les fonctionnaires. Il vous est donc proposé de compléter la rédaction du Sénat.

⁽³⁾ Sur la responsabilité des personnels de l'Education nationale, voir : Cl. Durand Prinborgne, Le droit de l'éducation, Hachette 1998.

⁽⁴⁾ Sondage CSA-La Gazette des communes, La Gazette, 7 février 2000.

Ce faisant, votre rapporteur demeure soucieux de ne pas abaisser le niveau de protection dû aux victimes. Celles-ci doivent pouvoir s'adresser, en toute hypothèse, aux juges civil ou administratif. Dès lors que la volonté du législateur sera appliquée dans sa lettre, et s'il y a lieu, dans son esprit tel qu'il est développé dans les rapports et les débats parlementaires, la présente proposition de loi devrait permettre de trouver un équilibre plus satisfaisant entre les champs respectifs de la répression et de la réparation. Votre rapporteur n'entend pas non plus diminuer le degré de vigilance qui incombe à ceux qui sont en charge de la sécurité des citoyens.

Le succès de cette démarche constituerait un progrès en direction d'une société responsable et apaisée.

I. — POUR RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT, LE LÉGISLATEUR ET LE JUGE ONT ÉTENDU LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS PUBLICS ET LE CHAMP DES DÉLITS NON INTENTIONNELS

La banalisation progressive des règles de la responsabilité et de la procédure pénale, ainsi que l'extension des missions du juge répressif, traduisent un approfondissement de l'Etat de droit dans notre pays. La recherche d'un nouvel équilibre ne saurait faire oublier le caractère progressiste de cette évolution historique.

A. AU NOM DU PRINCIPE DÉGALITÉ : LA BANALISATION DU RÉGIME DE LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS PUBLICS

1. L'abolition des régimes de protection

« Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions » : ainsi rédigé, l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 assurait une assez large impunité aux agents de l'Etat.

Cette interdiction, considérée comme une condition de l'autorité de la puissance publique, a rapidement laissé la place à un régime plus « raisonnable », sans mettre fin pour autant au principe d'une protection particulière pour certaines catégories de justiciables. En effet, si l'article 75 de la constitution du 22 frimaire de l'an VIII a admis que des poursuites puissent être engagées contre l'ensemble

des agents du Gouvernement, à l'exception des ministres, devant les tribunaux ordinaires, pour des faits relatifs à leurs fonctions, cette faculté était subordonnée à un avis conforme du Conseil d'Etat, autorisation qui ne fut donnée qu'exceptionnellement.

Ce système, dit de «*garantie personnelle des fonctionnaires*», qui privait les particuliers de toute réparation, compte tenu du principe de l'irresponsabilité de la puissance publique, est resté en vigueur durant près d'un siècle, jusqu'à son abrogation par un décret républicain du 19 septembre 1870, qui a ouvert la possibilité au ministère public d'intenter une action contre un fonctionnaire coupable d'une infraction, que celle-ci ait été commise dans l'exercice ou en dehors de ses fonctions.

La soumission des fonctionnaires au droit commun et aux tribunaux ordinaires ne pouvait que donner lieu à des conflits de compétences entre les tribunaux des ordres administratif et judiciaire : c'est la raison pour laquelle le juge a été conduit à fixer, dès 1873, les règles générales de répartition des contentieux qui demeurent aujourd'hui en vigueur dans ce domaine.

2. La généralisation des règles de droit commun en matière de responsabilité pénale

Le Tribunal des conflits, à peine créé, est intervenu, en effet, pour préciser la portée de l'abrogation, par le décret précité du 19 septembre 1870, de l'article 75 de la constitution de l'an VIII instituant «*la garantie des fonctionnaires*». Le 30 juillet 1873, dans un arrêt «*Pelletier*», il établissait la célèbre distinction entre la «*faute personnelle*» («*celle qui se détache assez complètement du service pour que le juge judiciaire puisse en faire la constatation sans porter pour autant une appréciation sur la marche du service*») et la «*faute de service*» («*le fait de l'agent qui est tellement lié au service que son appréciation par le juge judiciaire implique nécessairement une appréciation sur le fonctionnement du service*»).

Soixante ans plus tard, le 14 janvier 1935, dans un nouvel arrêt «*Thepaz*», le Tribunal des conflits achevait cette évolution en abandonnant l'identification traditionnelle entre la faute personnelle et la faute civile. Désormais, le juge admet qu'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions puisse commettre une infraction pénale qui ne soit pas pour autant une faute personnelle engageant sa seule responsabilité : elle sera même, le plus souvent, exclusive de toute faute personnelle en cas de délits commis par imprudence. Autrement dit, la distinction entre faute personnelle et faute de service ne s'étend pas au droit

pénal : la révélation d'une faute de service devant les juridictions répressives n'a d'effet que sur l'indemnisation éventuelle des victimes.

Ainsi, l'orientation de cette évolution apparaît clairement : la loi pénale doit être la même pour tous les citoyens ; un délit doit être poursuivi et réprimé dans les mêmes conditions qu'il ait été commis par un agent public ou par une personne privée.

C'est donc tout naturellement que devait disparaître, au tournant des années 1990, l'un des derniers régimes particuliers, connu sous le nom de « *privilege de juridiction* ».

Les articles 681 à 684 du code de procédure pénale prévoyaient, en effet, au profit des membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, des préfets et des magistrats, une procédure spécifique en cas de mise en cause pour des crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions : renvoi du dossier par le procureur de la République à la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui était chargée de désigner une juridiction pour instruire et juger l'affaire. A la suite de l'incendie du dancing « Cinq-Sept », à Saint-Laurent-du-Pont, le 1^{er} novembre 1970, et de la condamnation du maire de la commune, la loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 relative à la mise en cause pénale des maires devait étendre le bénéfice de ces dispositions aux maires, aux élus municipaux, aux présidents de communauté urbaine, de district ou de syndicats de communes.

Ce dispositif a finalement été abrogé par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

Ainsi, en l'espace de deux siècles, la loi pénale est devenue la même pour tous. Concomitamment, pour protéger les victimes, le législateur et la jurisprudence ont confié au juge répressif des missions de plus en plus larges.

B. AU NOM DU RESPECT DES VICTIMES : L'ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES DELITS NON INTENTIONNELS

1. La sanction pénale : punir, prévenir, réparer

Le fondement originel, voire la justification première du droit pénal, réside dans le principe essentiel posé par l'article 121-3 du code pénal, qui énonce, dans son premier alinéa, qu'« *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ».

Dès lors, en l'absence de précision contraire, toutes les incriminations criminelles ou délictuelles sont subordonnées à un élément intentionnel : l'auteur d'une infraction doit avoir eu conscience de commettre un acte interdit, de violer la loi pénale, et ce, pour reprendre une expression fréquemment utilisée par la Cour de cassation, avec « *une intention coupable* », qui appelle une punition de la part de la société. Pour les actes non intentionnels, des sanctions civiles, fondées sur le principe de la réparation due aux victimes, sont, en principe, suffisantes.

Ce caractère intentionnel ne supporte aucune exception pour les crimes qui sont, en toute hypothèse, des actes délibérés : les crimes non intentionnels, qui existaient encore dans l'ancien code pénal, ont tous été supprimés.

Mais il en va différemment pour les délits. En effet, en application des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 précité, la loi peut prévoir que des délits sont constitués sans que leur auteur ait pour autant eu la volonté de causer un dommage, voire la conscience de commettre une faute, en particulier lorsque la valeur à laquelle il a été porté atteinte est d'une particulière importance : tel est le cas des atteintes à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique des personnes. L'utilisation de l'adverbe « *toutefois* », qui introduit ces dispositions particulières, semble réserver à cette hypothèse un caractère exceptionnel. Mais tel n'est pas le cas en pratique.

Deux catégories de délits non intentionnels, présentées ci-après, ont ainsi été définies par le législateur ⁽⁵⁾.

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

Dans cette hypothèse, prévue par le deuxième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le prévenu n'a pas souhaité la survenance d'un dommage, mais il avait conscience du risque qu'il prenait pour autrui en manquant, de façon « délibérée », à une règle de sécurité ou de prudence. Ce délit « hybride » a été institué par le législateur pour réprimer des comportements particulièrement dangereux en matière de circulation routière et d'accidents du travail, bien que la loi ne comporte aucune restriction quant à son domaine d'application. Il s'agit, d'ailleurs, de la seule infraction non intentionnelle du droit pénal français qui soit passible d'une peine d'emprisonnement en l'absence de tout résultat : cette

⁽⁵⁾ La faute contraventionnelle constitue une catégorie distincte de faute non intentionnelle. Bien sûr, comme en matière de délits, les contraventions sanctionnent également et principalement des actes intentionnels.

innovation législative illustre l'élargissement de la mission du droit pénal, qui exerce également une fonction dissuasive et n'a donc plus pour seul objet de déterminer et de punir des actes portant atteinte à l'ordre social.

La faute de mise en danger est l'élément constitutif de l'infraction autonome de « risques causés à autrui » prévue par l'article 223-1 du code pénal : définie comme « *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 sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* », elle est passible, à titre principal, d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.

La fonction préventive de cette incrimination est renforcée par la jurisprudence de la Cour de cassation, qui retient une conception extensive de la notion de « risque immédiat ». Ainsi, le délit prévu à l'article 223-1 du code pénal a été retenu contre le capitaine d'un navire de 600 places qui avait accepté délibérément 112 passagers en surnombre, en violation des prescriptions réglementaires concernant les engins de sauvetage individuels et collectifs : les conditions météorologiques favorables n'excluaient pas le risque majeur auquel se seraient trouvés exposés les passagers en cas de chavirement du bateau ou d'avarie grave (Cass. crim., 11 février 1998).

Si le danger se réalise par la mort d'une personne ou par des blessures irréversibles, l'article 223-1 n'a plus lieu de s'appliquer : la faute de mise en danger devient alors une circonstance aggravante des atteintes involontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne.

- « *Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a 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.* »

L'imprudence, la négligence, voire le simple manquement à une obligation particulière de sécurité, qui sont visés par le troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, constituent des infractions non intentionnelles au sens plein de l'expression. Le juge est néanmoins invité à apprécier les faits dans leur contexte, *in concreto* : ce principe, introduit par la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, s'applique à l'ensemble des justiciables, bien que ses dispositions

aient été reprises, de surcroît avec des rédactions quelque peu différentes et semble-t-il, plus restrictives, dans le code général des collectivités territoriales, pour les élus, ainsi que dans le statut général de la fonction publique, pour les fonctionnaires ⁽⁶⁾.

Ces infractions supposent qu'une faute ait été commise, au même titre que le délit de mise en danger d'autrui. Toutefois, à la différence de ce dernier, elles exigent également que cette faute soit à l'origine, même de façon ténue, d'un dommage, la nature de la sanction étant fonction de l'importance de celui-ci :

— la notion d'« atteinte involontaire à la vie » est définie par l'article 221-6 du code pénal comme « *le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui* ». Cinq comportements fautifs sont donc énumérés de façon limitative, mais, en pratique, cette restriction est de peu de portée compte tenu du caractère très général des termes utilisés, ce qui permet de considérer qu'il s'agit d'une « *incrimination ouverte* ». Ce délit est passible, à titre de peine principale, de trois ans d'emprisonnement et 300 000 F d'amende, les peines encourues étant portées à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 F d'amende en cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements ⁽⁷⁾ ;

— la notion d'« atteinte involontaire à l'intégrité de la personne » est définie à l'article 222-19 du code pénal comme « *le fait de causer à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements,*

⁽⁶⁾ La loi du 13 mai 1996 a été précédée d'une réflexion approfondie au sein de plusieurs groupes de travail. On se reportera, en particulier, aux travaux réalisés au sein du ministère de la Justice en avril 1995, de la Commission des lois du Sénat (« La responsabilité pénale des élus locaux », groupe de travail présidé par M. Jean-Paul Delevoye, rapport n° 328 de M. Pierre Fauchon, juin 1995), et du Conseil d'Etat (« La responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles », groupe de travail présidé par M. Jacques Fournier, La Documentation française, Les études du Conseil d'Etat, 1996). Le principe de l'appréciation in concreto a fait l'objet de plusieurs déclinaisons : voir les articles L.2123-34, L.3123-28, L.4135-28 et L.4222-10-1 du code des collectivités territoriales, et l'article 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires. Ces textes particuliers ne reprennent pas l'expression « le cas échéant » et partant, tendent à renforcer l'obligation pour le juge de procéder à une appréciation dans leur contexte des faits dont il est saisi. De surcroît, ils évoquent non pas « la nature » mais « les difficultés » associées aux missions, fonctions ou compétences de la personne poursuivie, et semblent faire reposer sur l'accusation la charge de prouver que les diligences normales n'ont pas été mises en œuvre, à l'inverse du texte général.

⁽⁷⁾ L'absence de recours volontaire à la violence distingue l'homicide involontaire de l'homicide préterintentionnel, passible de quinze années de réclusion criminelle aux termes de l'article 222-7 du code pénal : dans cette hypothèse, l'auteur de la faute n'avait pas non plus l'intention de donner la mort mais a commis volontairement les violences qui sont à son origine.

une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois ». Ce délit est passible, à titre principal, de deux ans d'emprisonnement et 200 000 F d'amende, voire trois ans d'emprisonnement et 300 000 F d'amende en cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements. Lorsque l'incapacité totale de travail est inférieure ou égale à trois mois, la faute n'est passible des peines délictuelles prévues à l'article 222-20 du code pénal, soit un an d'emprisonnement et 100 000 F d'amende, que dans les cas où elle résulte d'un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements.

D'autres délits non intentionnels sont retenus par le code pénal. En particulier, la destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende, voire de deux ans d'emprisonnement et 200 000 F d'amende en cas de manquement délibéré (article 322-5 du code pénal).

Sans doute n'est-il pas contestable que l'intention se situe au sommet de la culpabilité : telle est la philosophie du droit pénal, qui oriente la répression vers les comportements procédant d'une détermination marquée et certaine. Mais le législateur a clairement souhaité que la sanction pénale s'applique également à des fautes non-intentionnelles, en cas d'atteinte aux valeurs essentielles de la société. Réduire le rôle du droit pénal à la répression des fautes commises volontairement est une vision dépassée, qui ne correspond plus ni aux textes, ni, comme on le verra, aux attentes de la société française. Tel est d'ailleurs le constat auquel parvenait la garde des sceaux, en séance, au Sénat, en indiquant que « *le droit pénal n'est pas seulement un droit subjectif qui recherche s'il y a eu intention de mal faire, mais aussi un droit objectif qui sanctionne des comportements* »⁽⁸⁾.

D'une certaine façon, l'article 470-1 du code de procédure pénale, introduit par la loi n° 83-608 du 8 juillet 1983 renforçant la protection des victimes d'infractions et modifié par l'article 4 de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence et de négligence, est venu parachever cette évolution, en permettant au juge pénal, dans certaines hypothèses, non seulement de punir et de prévenir les fautes, mais également de réparer leurs conséquences, fonction éminemment caractéristique de la juridiction civile. Il prévoit, en effet, que « *le tribunal saisi, à l'initiative du ministère*

⁽⁸⁾ J.O. Débats Sénat, séance du jeudi 27 janvier 2000, page 406.

public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, et qui prononce une relaxe demeure compétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite ». Il va de soi que cette réforme de procédure, qui peut éviter à la victime d'avoir à exercer une nouvelle action devant le juge civil, favorise également le recours à la justice pénale.

La portée de cet élargissement des missions du droit pénal a été d'autant plus forte que, dans le même temps, le juge répressif a considéré, de façon jurisprudentielle, qu'il lui revenait de sanctionner les fautes indépendamment de leur importance et de leur lien avec le dommage. Malgré le caractère parfois contestable de cette démarche, il reste que le souci de protéger les victimes est également sous-jacent.

2. Des poussières de fautes devant le juge pénal

La qualification des infractions d'homicide et de blessures involontaires suppose que soit démontrée l'existence d'une faute ayant un lien avec le dommage dont le juge est saisi.

Sur ce fondement, il aurait été concevable que seules les fautes d'une certaine gravité puissent faire l'objet d'une incrimination pénale, pour protéger les valeurs ou les intérêts de la société, les fautes légères relevant de la seule sanction civile.

Comme on l'a vu, les textes ne vont pas véritablement dans ce sens. Tel est également le cas de la jurisprudence. A cet égard, les théories de la primauté du répressif sur le civil et de l'identité de la faute pénale d'imprudence et de la faute civile ont eu des conséquences importantes.

« *L'autorité absolue de la chose jugée au criminel sur le civil* » a été affirmée progressivement par les tribunaux, à partir de textes ambigus, au cours du XIX^e siècle : un tel principe est bien sûr de nature à brider la liberté d'appréciation du juge civil saisi d'une action en réparation d'un dommage qui trouve sa source dans une infraction ayant donné lieu à des poursuites pénales. L'un des moyens permettant d'échapper à cette contrainte consiste, néanmoins, à établir que le fait générateur de la responsabilité ne s'identifie pas absolument à l'infraction qui fonde les poursuites. Toutefois, en matière d'homicides et de

blessures involontaires, cette possibilité n'existe plus depuis le 12 décembre 1912.

A cette date, en effet, la Cour de cassation, après avoir longtemps refusé d'admettre que la définition des fautes involontaires portant atteinte à l'intégrité corporelle d'autrui, telle qu'elle figure dans le code pénal (« *maladresse, imprudence, inattention, négligence ou inobservation de règlements* »), englobait la totalité des comportements qui pouvaient recevoir la qualification de faute involontaire en application de l'article 1383 du code civil, a opéré un revirement spectaculaire en faveur de la thèse dite de « *l'identité des fautes civile et pénale d'imprudence* ».

Les conséquences de ce revirement jurisprudentiel, destiné à renforcer la protection des victimes, qui sont indemnisées plus rapidement devant les juridictions répressives que devant les juridictions civiles, sont très importantes : compte tenu de la primauté, déjà évoquée, du répressif sur le pénal, le principe de l'identité des fautes a eu pour effet d'entraîner l'échec de toute action en responsabilité, dès lors que l'auteur de l'acte dommageable a été relaxé du chef d'homicide ou de blessures involontaires. Il a donc eu pour effet de brider directement la liberté d'appréciation du juge civil mais aussi, indirectement, du juge pénal, souvent contraint, même dans des cas où la répression pénale n'apparaît pas nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, de relever une « *poussière de faute* » dans le seul but de réserver les droits de la victime au civil.

Sans doute, les inconvénients pratiques de ce principe d'identité se sont peu à peu estompés. Cet affaiblissement résulte, en particulier, de l'article 470-1 du code de procédure pénale, déjà cité, qui permet, dans certaines conditions, au tribunal saisi de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle, de prononcer une relaxe tout en demeurant compétent pour accorder, en application des règles de droit civil, des dommages et intérêts à la victime. Cependant, contrairement aux opinions émises par une partie de la doctrine, dès l'examen puis l'adoption de la loi du 8 juillet 1983, cette nouvelle législation n'a pas eu pour effet d'abolir le principe d'identité des fautes pénale et civile d'imprudence. En effet, la Cour de cassation a rapidement écarté cette solution en l'interprétant comme une réforme de procédure, destinée à dispenser la victime, en cas de relaxe pour un délit non intentionnel, de l'obligation d'exercer une nouvelle action devant le juge civil pour obtenir une condamnation sur le fondement des règles de responsabilité dont, auparavant, la Chambre criminelle n'admettait pas l'application par le juge pénal : les éventualités les plus fréquentes sont la responsabilité du fait des choses et des animaux (l'acquiescement du gardien de la

chose, poursuivi pour homicide ou blessures involontaires, ne fait pas obstacle à sa condamnation par le juge civil), les règles de responsabilité objective posées par des textes spéciaux (par exemple la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation) et les règles de la responsabilité contractuelle.

Bien sûr, un changement de jurisprudence n'est pas à écarter : le 5 février dernier, à l'occasion des « Entretiens de Saintes », le procureur général près la Cour de cassation, M. Jean-François Burgelin, a d'ailleurs annoncé qu'il demanderait, à l'occasion de l'examen en cassation du procès du Drac, à l'assemblée plénière de la Cour de cassation, de procéder à ce revirement ⁽⁹⁾. Mais, dans l'immédiat, l'influence exercée par le principe de l'identité des fautes civile et pénale d'imprudence sur le prononcé des sanctions demeure.

La question du lien de causalité en matière pénale est également particulièrement importante, notamment pour les atteintes involontaires à la personne qui se rattachent souvent à une pluralité de fautes, plus ou moins lointaines et plus ou moins directes.

Ce lien de causalité doit être certain : la mise hors cause du maire de Furiani, dans l'affaire du stade du même nom, a résulté, précisément, d'une absence de causalité directe ou indirecte entre la faute et le dommage (Cass. crim., 2 mars 1994).

S'agissant, cette fois, de « l'intensité causale », plusieurs théories ont été élaborées, au siècle dernier, par la doctrine, les deux plus importantes étant présentées ci-après :

— la première, dite de « l'équivalence des conditions », veut que toute faute engage la responsabilité de son auteur dès lors qu'il est établi qu'elle a été la condition *sine qua non* du résultat ; en effet, en l'absence de cette faute, le dommage ne se serait pas produit ;

— la seconde, dite de « la causalité adéquate », revient à faire un tri entre les diverses conditions en fonction de leur plus ou moins grande force causale : toutes ne sont pas équivalentes, seuls sont pris en compte les comportements qui ont été la cause prépondérante du dommage.

⁽⁹⁾ Certains considèrent que c'est davantage le principe même de la primauté du criminel sur le civil, « survivance anachronique de l'ancienne confusion des responsabilités civile et pénale », qu'il serait nécessaire de reconsidérer. Voir : Geneviève Viney, *Traité de droit civil, Introduction à la responsabilité, sous la direction de Jacques Ghestin, LGDJ, 2^e édition, pages 259 et suivantes.*

Or, même s'il est possible de relever quelques arrêts dissidents, la première de ces deux théories domine la jurisprudence de la Cour de cassation, notamment en matière d'homicides et de blessures involontaires : ses arrêts comportent souvent la formule consacrée selon laquelle les dispositions du code pénal sanctionnant les délits d'homicide et de blessures involontaires « *n'exigent pas que cette cause soit exclusive, directe et immédiate* ». Il s'agit d'une différence importante par rapport à la jurisprudence administrative, voire, dans une moindre mesure, à la jurisprudence civile ⁽¹⁰⁾.

Ainsi, c'est bien au nom de préoccupations républicaines et humanitaires parfaitement respectables que le juge et le législateur ont étendu, conjointement, la responsabilité des décideurs publics et le champ des délits non intentionnels. Ni les textes, ni la jurisprudence, ni les attentes de la société, ne permettent plus de réduire le champ du droit pénal à une conception aussi restrictive que celle exprimée, au Sénat, le 28 avril 1999, par M. Hubert Haenel : « *le pénal est fait pour les salauds et le civil pour ceux qui commettent des erreurs* » ⁽¹¹⁾. Cela étant, la répression des délits non intentionnels, sans être illégitime en soi, est devenue excessivement sévère, notamment pour les personnes qui n'ont pas causé directement de dommage, bien que leur comportement ait créé les circonstances qui ont permis ou facilité sa réalisation.

II. — L'ÉVOLUTION EXCESSIVE DU RISQUE PÉNAL IMPOSE CEPENDANT DE DÉFINIR UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE PUNITION ET RÉPARATION

Depuis le début de la présente décennie, le législateur est à la recherche d'une clarification des champs respectifs du droit pénal et du droit civil en matière de répression des fautes non intentionnelles. En effet, la société dans son ensemble, et les « décideurs » publics et privés en particulier, s'inquiètent de l'évolution du risque pénal, qui conduit, parfois, à poursuivre comme des criminels, à l'occasion de certaines affaires dramatiques et fortement médiatisées, des personnes n'ayant commis aucun acte coupable et dont la responsabilité apparaît lointaine et incertaine.

Jusqu'à présent, cette démarche est restée vaine. La timidité excessive des réformes mises en œuvre et la mauvaise volonté des juges se sont conjugués pour la priver d'effet.

⁽¹⁰⁾ Voir, par exemple, Roger Merle et André Vitu, *Traité de droit criminel, sixième édition 1984*, pages 680 et suivantes.

⁽¹¹⁾ J.O. *Débats Sénat, séance du mercredi 28 avril 1999, page 2484.*

De ce point de vue, la présente proposition de loi est plus audacieuse, bien qu'elle ne soit pas parvenue à une solution parfaitement équilibrée, ni à exprimer de façon suffisamment claire la volonté du législateur.

A. L'ÉVOLUTION DU RISQUE PÉNAL : LE BOUC ÉMISSAIRE ET LA LOI DU PILORI

1. Une délinquance non intentionnelle

Les ouvertures de procédures à l'encontre de décideurs publics, à la suite d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, tendent à se multiplier. Ce constat, formulé en introduction du rapport de M. Pierre Fauchon sur la présente proposition de loi, inquiète de nombreux fonctionnaires et élus locaux.

De ce point de vue, des affaires exemplaires ont marqué l'actualité. Les sanctions prononcées à la suite de l'incendie du dancing « Cinq-Sept » à Saint-Laurent-du-Pont, le 1^{er} novembre 1970, au cours duquel 146 personnes trouvèrent la mort, sont souvent présentées comme le point de départ de cette évolution : le 14 mars 1974, la Cour de cassation confirmait la condamnation des exploitants de l'établissement, du fournisseur des matériaux de décoration, mais également du maire de la commune, faute pour celui-ci d'avoir veillé aux prescriptions figurant dans le permis de construire et aux règles de sécurité applicables aux établissements recevant du public. Par la suite, plusieurs sinistres, fortement médiatisés, ont frappé l'opinion publique : la chute d'un portique de basket à Saint-Denis en 1991, les incendies des thermes de Barbotan la même année ou de l'hôpital psychiatrique de Bruz en 1993, l'effondrement de la tribune du stade de Furiani en Haute-Corse en 1992, les inondations de Vaison-la-Romaine également en 1992, les noyades de la rivière du Drac en 1995, ou différents accidents survenus lors de sorties scolaires. Dans ces affaires, des maires, des préfets ou leur directeur de cabinet, des proviseurs, des enseignants, ou de simples agents de l'administration, ont été poursuivis et, souvent, condamnés, pour homicide et blessures involontaires.

Bien sûr, des facteurs objectifs fondent ce phénomène.

La décentralisation se traduit par un transfert de responsabilités qui est de nature à favoriser la mise en jeu de la responsabilité des décideurs locaux, notamment en matière d'urbanisme.

La multiplication des normes de sécurité, alors même que, selon la formule consacrée, « *nul n'est censé ignorer la loi* », va également dans ce sens.

Dans le même temps, le rapport du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, remis à la garde des sceaux le 16 décembre 1999, indique qu'entre 1984 et 1999, près de mille textes législatifs ou réglementaires ont prévu de nouvelles sanctions pénales.

La faculté accrue pour les associations de se constituer partie civile, à l'image des associations agréées de défense de l'environnement dans les cas de pollution, a sans aucun doute participé à cette évolution.

La tentation du recours au juge pénal est d'autant plus forte que les victimes voient dans cette procédure un moyen plus efficace d'obtenir réparation : le procès pénal est gratuit, le recours à un avocat n'est pas obligatoire, la charge de la preuve ne pèse pas sur la victime, la justice est plus rapide qu'au civil, le retentissement médiatique est garanti.

Mais, comme l'indiquait, récemment, la Cour de cassation, la mise en cause croissante des élus et des hauts fonctionnaires de l'administration préfectorale ou territoriale est aussi « *la manifestation judiciaire d'un phénomène de société, qui, sous l'impulsion des médias et des associations plus que des citoyens, conduit à refuser la fatalité, l'imprévisibilité, le risque inhérent à toute activité humaine, et à rechercher, à l'occasion d'un accident, d'une catastrophe ou d'un événement dommageable, un responsable à qui sont demandés des comptes* »⁽¹²⁾. Seuls le juge et la sanction pénale sont supposés pouvoir apporter les réponses adéquates, et chacun peut voir la signification profonde de cette évolution : « *la pénalisation augmente dans notre société au fur et à mesure que la conscience collective diminue* », pour reprendre les termes utilisés, le 5 février dernier, par le sociologue François Ewald, à l'occasion des « Entretiens de Saintes ».

Sans doute conviendrait-il de relativiser l'ampleur de ce phénomène. Les statistiques présentées ci-après témoignent de la modestie des poursuites engagées contre des élus locaux pour des faits non intentionnels.

Mise en cause d'élus locaux pour des infractions non intentionnelles	
Décisions au fond prononcées de mai 1995 à avril 1999	48

⁽¹²⁾ Rapport annuel de la Cour de cassation, 1998, page 89.

Dont :	
• Condamnations	14
dont (certaines condamnations cumulent plusieurs infractions) :	
– homicides involontaires.....	10
– blessures involontaires	2
– infractions au droit de l'environnement.....	5
• Classement sans suite	19
• Non-lieu ou relaxe.....	10
• Sens de la décision non précisé.....	
Mis en examen au 1 ^{er} avril 1999	54
<i>Source : Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics (1999).</i>	

S'agissant des agents de l'éducation nationale, les chiffres ne sont pas négligeables, mais ne sont pas pour autant alarmants. De 1985 à 1996, on relève, dans les établissements d'enseignement public et privé, 25 accidents (dont 16 accidents mortels) ayant donné lieu à des poursuites pénales mettant en cause 45 personnes appartenant à l'éducation nationale (directeurs d'école, instituteurs, proviseurs, professeurs, maîtres auxiliaires, chefs de travaux ou intendants). 16 d'entre elles ont été condamnées à des peines de prison, toujours assorties du sursis.

Pourtant, les agents de l'éducation nationale sont sans doute exposés au quotidien à des risques plus nombreux que la plupart des agents publics. Les fonctionnaires relevant du ministère de l'intérieur sont également souvent cités, pour d'autres raisons : or, comme en témoigne le tableau présenté ci-après, le bilan des poursuites engagées à leur encontre est très faible.

Bilan des poursuites engagées contre des fonctionnaires relevant du ministère de l'intérieur (hors police nationale)					
Corps ou groupes concernés	Nombre de mis en cause concernés	Décisions de désistement, d'irrecevabilité ou de nullité	Décisions de non-lieu	Décisions de relaxe	Décisions de condamnation

	MEE (1)	CD (2)	Total	MEE (1)	CD (2)	Total	MEE (1)	MEE (1)	CD (2)	Total	MEE (1)	CD (2)	Total
Préfets	7	14	21	-	5	5	4	3	9	12	-	-	-
Sous-préfets	4	4	8	-	2	2	3	-	2	2	1	-	1
Cadre national des préfetures	12	5	17	1	1	2	9	2	4	6	-	-	-
Administration centrale	1	1	2	-	1	1	-	-	-	-	1	-	1
Total	24	24	48	1	9	10	16	5	15	20	2	-	2

(1) MEE : mise en examen.

(2) CD : citation directe.

Source : *Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics (1999).*

Le décalage est donc évident entre, d'un côté, la réalité, modeste, de la mise en jeu de la responsabilité des élus locaux et des agents de l'Etat, et, de l'autre, sa perception. Mais chaque « injustice » est un cas de trop et, en tout état de cause, le sentiment de malaise est bien réel et ne peut être ignoré. Les maires, en particulier, ont le sentiment d'être rendus responsables de tout, de servir de « boucs émissaires » avant d'être livrés sans ménagement à la « loi du pilori » médiatique : le risque d'un découragement des élus locaux est bien réel, qui peut déboucher, à terme, sur un déficit de candidatures, une professionnalisation de la fonction et une paralysie de la gestion locale ⁽¹³⁾. Plus largement, c'est l'esprit d'initiative qui est menacé dans notre pays. Il appartient au législateur de répondre à cette inquiétude : les réformes mises en œuvre, dans ce but, depuis quelques années, n'y sont pas parvenues.

2. La quête d'un nouvel équilibre

La question de la redéfinition des délits non intentionnels est posée depuis le milieu des années 1990.

⁽¹³⁾ Dans un sondage réalisé en octobre 1999, seulement 33% des maires interrogés déclaraient vouloir se représenter aux prochaines élections municipales (contre 50% un an plus tôt). Parmi les explications avancées, leur âge était invoqué par une majorité d'entre eux, puis, en seconde position, les risques croissants de mise en cause de leur responsabilité pénale (40% des réponses). La diminution de leur responsabilité en cas de fautes non intentionnelles arrivait loin en tête de leurs priorités (80% des réponses), quelle que soit la taille de la commune ou la couleur politique de l' élu. Voir : « Le courrier des maires et des élus locaux », n° 119, novembre 1999.

Il convient de revenir, tout d'abord, sur la possibilité, introduite à l'occasion de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994, d'engager la responsabilité pénale des personnes morales, en application de l'article 121-2 du code pénal, sous réserve qu'elle soit prévue par un texte et qu'une infraction ait été commise par leurs organes ou leurs représentants. En effet, il ressort très clairement des débats parlementaires que cette innovation devait permettre, dans l'esprit de ceux qui la votèrent, de limiter la responsabilité des personnes physiques, bien que le troisième alinéa de cet article 121-2 dispose que *« la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits »*.

Analysant les cent premières condamnations prononcées à l'encontre de personnes morales (entre novembre 1994 et octobre 1997), le ministère de la Justice concluait, dans une circulaire du 26 janvier 1998, que *« l'un des objectifs recherché par le législateur en instituant la responsabilité des personnes morales a été atteint. En effet, si dans 38 procédures une personne physique a été condamnée en même temps que la personne morale, (...) dans les 62 autres procédures, seule la personne morale a été condamnée. La responsabilité pénale des personnes morales (...) est donc de nature, comme le souhaitait le législateur, à diminuer les cas de mise en jeu de la responsabilité des dirigeants des personnes morales »*⁽¹⁴⁾.

Ce constat mérite, sans doute, d'être nuancé, notamment en ce qui concerne les collectivités territoriales, dont la responsabilité pénale n'a été, jusqu'à présent, que très rarement recherchée : l'immense majorité des personnes morales condamnées sont de droit privé, en particulier, pour des délits de travail clandestin, de blessures involontaires ou de facturation irrégulière.

Bien sûr, ce faible nombre fait qu'il est encore possible de s'interroger sur la portée effective de l'article 121-2 du code pénal pour les collectivités locales et leurs groupements. En ce qui les concerne, il convient de rappeler que leur responsabilité ne peut être engagée que pour certaines activités : celles qui peuvent être assurées en régie ou par une autre personne de droit public ou privé sur le fondement d'une délégation de service public (services de transport en commun, de ramassage des ordures ménagères, de distribution d'eau ou de cantine scolaire, etc.). Sont exclues, en revanche, les activités réalisées au nom et pour le compte de l'Etat (élections, état civil, recensement militaire, etc.), ainsi

⁽¹⁴⁾ Circulaire du 26 janvier 1998, CRIM-98-1/F1. Voir également l'analyse de MM. Albert Maron, conseiller à la cour d'appel de Versailles, et Jacques-Henri Robert, professeur à l'université Paris II et directeur de l'Institut de criminologie : « Crimes et délits : cent personnes morales pénalement condamnées », *La Semaine juridique*, N° 12, 24 mars 1999, pages 571 et suivantes.

que celles qui impliquent la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique (activités de police municipale, mesures réglementaires, etc.).

De ce point de vue, la condamnation de la ville de Grenoble, confirmée par la cour d'appel le 12 juin 1998, à une amende de 500 000 F, dans « l'affaire du Drac », fait apparaître une interprétation large tant de l'étendue de cette responsabilité pénale (une activité de simple accompagnement scolaire ne relève pas d'une prérogative de puissance publique : elle est susceptible d'être déléguée et les infractions liées à ses dysfonctionnements sont de nature à engager la responsabilité de la commune) que de l'identité des personnes dont les actes sont susceptibles de l'engager (la responsabilité pénale de la collectivité locale peut être retenue alors même que celle de ses organes ou représentants n'a pas été sanctionnée ; de surcroît, l'infraction peut avoir été commise par un simple employé). La Cour de cassation sera amenée, prochainement, à se prononcer sur cette interprétation.

Par la suite, comme on l'a vu, le législateur a souhaité, avec la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, que le juge apprécie les faits dans leur contexte, *in concreto*, en examinant si l'auteur des faits a 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. Or, la portée de ces nouvelles dispositions semble également très relative.

De toute évidence, les tribunaux sont réticents à suivre la démarche voulue par le législateur, ce qui est particulièrement choquant sur le plan des principes. Les interrogations du tribunal correctionnel de Toulouse, dans son arrêt du 19 février 1997 rendu à propos de l'affaire de Barbotan, sont très significatives : « *Le tribunal considère cependant que l'exigence d'une analyse plus approfondie des situations, l'examen de la nature des missions, des fonctions et des pouvoirs de compétences de chacun des prévenus ne sauraient conduire la juridiction ni sur le chemin de la définition des fonctions ni sur celui de l'analyse psychologique des personnes mises en cause. Le tribunal estime en effet qu'il outrepasserait sa compétence et qu'il y aurait danger à ce que, sur la base de ce texte, il s'érige en définisseur des fonctions ou missions d'un élu ou d'un représentant de l'Etat. L'analyse des missions au sens de l'article précité devra donc reposer tant sur des constats que sur des définitions théoriques* ».

Il semble, cependant, que cette méthode d'appréciation concrète a conduit à des relaxes. La décision du tribunal de grande instance de Nîmes en

date du 22 mai 1997, confirmée par un arrêt de la cour d'appel de cette ville en date du 11 mars 1999, est souvent citée : un maire mis en examen à la suite d'un accident mortel à l'occasion d'une manifestation taurine fut finalement relaxé. De même, le tribunal correctionnel d'Agen a relaxé, le 4 juin 1998, un chef d'équipe de la direction départementale du Gers poursuivi après le décès d'un automobiliste provoqué par la chute d'un arbre. On pourrait également citer, dans le même sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 29 juin 1999 sur l'affaire de l'incendie des thermes de Barbotan.

Cela étant, il n'est pas certain que ces décisions de justice auraient été différentes avant le vote de la loi du 13 mai 1996. Il apparaît, en effet, que ce texte a surtout eu pour effet d'inciter le juge répressif à motiver davantage ses décisions. De plus, on observe que, fréquemment, les tribunaux se réfèrent exclusivement aux dispositions générales de l'article 121-3 du code pénal : la Cour de cassation prend soin, pour sa part, de citer, le cas échéant, les textes spécialement applicables aux élus et aux fonctionnaires, mais la référence semble formelle, leur portée propre n'est pas recherchée, et elle ne paraît pas en tirer de conséquences particulières. En tout état de cause, les résultats obtenus sont décevants⁽¹⁵⁾.

C'est la raison pour laquelle depuis des mois, nombreux sont ceux qui souhaitent que le législateur se penche de nouveau sur la définition des délits non intentionnels. Dès le 28 avril 1999, la garde des sceaux convenait, au Sénat, que la réflexion était d'actualité : «*Nous devons sans tarder engager une mise à plat de l'ensemble des problèmes posés pour dresser un état des lieux complet et objectif et formuler des propositions concrètes (...). Ce travail pourrait être utilement mené par un groupe d'étude restreint composé d'élus, de magistrats, d'universitaires (...). J'envisage de mettre en place rapidement un tel groupe de travail sur la responsabilité de l'ensemble des décideurs publics*»⁽¹⁶⁾. Le 21 juin 1999, le « groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics », présidé par M. Jean Massot,

⁽¹⁵⁾ De nombreux observateurs ont analysé les effets de la loi du 13 mai 1996. On pourra se reporter, par exemple, aux contributions de Pierre Brossard (« Note sur la décision du Tribunal correctionnel de Toulouse du 19 février 1997 » dans *l'affaire des thermes de Barbotan, L'actualité juridique, Droit administratif*, 20 janvier 1998), Serge Petit (« La responsabilité pénale des agents publics et des élus », *La gazette du Palais*, 10-11 novembre 1999), Xavier Prétot (« La responsabilité pénale des fonctionnaires et agents publics : à propos de l'affaire du stade de Furiani », *Revue du droit public*, T.CXIII, n° 6), Michèle-Laure Rassat (« Du code pénal en général et de l'article 121-3 en particulier : après la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 », *Ed. du Juris-Classeur, Droit pénal, juillet 1996*) et Marie-France Steinle-Feuerbach (« La responsabilité pénale des maires en cas de catastrophe, au regard des procès de Bruz et de Barbotan, ou la fausse nouveauté de la loi n° 96-393 du 13 mai 1996 », *La Semaine juridique, Ed. G*, n° 43).

⁽¹⁶⁾ J.O. Débats Sénat, séance du mercredi 28 avril 1999, page 2510.

président de section au Conseil d'Etat, était mis en place. A l'occasion du congrès de l'association des maires de France (AMF), le 24 novembre 1999, le Premier ministre retenait l'idée d'«*une réflexion approfondie sur la notion même de faute involontaire*», dans le sens de l'exigence d'une faute lourde en cas de lien indirect. Il confirmait, à cette occasion, que les mesures nécessaires seraient prises rapidement, pour être effectives avant les prochaines élections municipales.

Ces engagements ont été respectés.

Le 16 décembre 1999, le groupe d'étude précité a remis ses conclusions à la garde des sceaux. Le «rapport Massot» propose, en premier lieu, de réduire le champ des délits non intentionnels :

— en introduisant, dans la définition des infractions d'homicide et de blessures involontaires, la notion de lien direct : l'auteur indirect d'un dommage ne serait responsable pénalement que si son comportement révèle «*une action ou une omission constitutives d'une faute grave*», ce qui équivaut à revenir tant sur la théorie de l'équivalence des conditions que sur celle de l'unicité des fautes civile et pénale d'imprudence ;

— en harmonisant les rédactions du code pénal et du code général des collectivités territoriales dans un sens tendant à faire peser sur l'accusation la charge de démontrer que la personne poursuivie n'a pas accomplie les diligences normales (compte tenu de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont elle disposait) et en revenant à une conception plus restrictive de la notion de «règlement».

Il propose, en second lieu, d'étendre, de façon limitée et malgré bien des réserves, la responsabilité pénale des collectivités locales à l'ensemble de leurs activités lorsqu'a été commis un manquement non délibéré à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement et de supprimer l'exclusion de l'Etat du champ de la responsabilité pénale, par souci d'égalité entre agents publics.

Les autres propositions, regroupées dans les chapitres III à VIII, tendent à enrayer la création de nouvelles infractions pénales, à ramener les manquements les moins graves au code des marchés publics au niveau de la contravention, à limiter les recours abusifs au juge pénal, à rendre la mise en examen moins systématique et moins traumatisante, à favoriser les modes de règlement des conflits autres que pénaux et à mieux armer juridiquement les décideurs publics.

C'est donc dans ce contexte que M. Pierre Fauchon a déposé, le 7 octobre 1999, une proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

B. LA PROPOSITION DE LOI : DE L'AUDACE A L'EXCÈS

1. Une définition trop restrictive et insuffisamment précise de la faute non intentionnelle ; un accroissement inopportun de la responsabilité pénale des collectivités territoriales

La proposition de loi présentée par M. Pierre Fauchon comportait, initialement, trois articles. Il s'agissait, tout d'abord, d'exiger la preuve d'une « *violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité ou de prudence* » pour qu'une personne ayant commis une faute sans « lien direct » avec le dommage puisse être accusée d'atteinte involontaire à la vie (article 1^{er}), d'une part, ou à l'intégrité physique des personnes (article 2), d'autre part. Corrélativement, il était proposé d'accroître le champ de la responsabilité pénale des personnes morales (article 3).

D'emblée, ce texte reposait sur un certain nombre de postulats qui ont été salués à juste titre.

En premier lieu, il n'est question, bien sûr, que des délits non intentionnels. Si le nombre de condamnations d'élus est également en forte progression en matière de délits intentionnels (douze condamnations à ce titre en 1988, 114 en 1997), cette évolution traduit une exigence indispensable de moralisation de la vie publique et la problématique est donc totalement différente.

En second lieu, le fait d'exiger la preuve, pour les délits non intentionnels, qu'une faute aggravée a été commise, en cas de lien indirect avec le dommage, est effectivement la bonne manière d'aborder le problème.

En troisième lieu, cette nouvelle approche concerne tous les justiciables. Sans doute la situation des élus, voire de l'ensemble des décideurs publics comporte-t-elle un certain nombre de spécificités, compte tenu de la nature et de l'ampleur de leurs missions. Mais la loi doit rester la même pour tous. Toute autre solution serait contraire, comme on l'a vu, à l'évolution générale de notre droit, et serait perçue comme un retour en arrière, notamment au régime qui prévalait, entre 1790 et 1870, sur le fondement de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, lorsque les agents publics ne pouvaient pas faire l'objet d'une poursuite

devant le juge pénal sans une autorisation du Conseil d'Etat. Elle serait sans doute également contraire à la Constitution puisque la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dont l'article VI prévoit que la loi «*doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse*», est incluse dans le bloc de constitutionnalité.

Enfin, il ne s'agit en aucun cas de priver les victimes de leur droit légitime à la réparation des dommages qu'elles ont subies : le souhait du législateur est de réorienter leurs demandes vers la justice civile, qui est compétente pour accorder des dommages et intérêts quand une faute a bien été commise mais qu'elle est à la fois involontaire, indirecte et légère. Au demeurant, la définition des délits non intentionnels n'est pas modifiée pour les personnes morales dont la responsabilité pénale continuera à pouvoir être engagée dans les mêmes conditions qu'auparavant.

Le Sénat a examiné, et adopté, cette proposition de loi, dans sa séance du jeudi 27 janvier 2000. A cette occasion, il a approuvé l'orientation du texte qui lui était soumis, mais a modifié son architecture générale, comme le souhaitait M. Pierre Fauchon lui-même et conformément aux recommandations de sa Commission des lois. Il a également retenu un certain nombre de dispositions complémentaires :

— le Sénat a souhaité, en premier lieu, que l'évolution proposée s'applique à l'ensemble des délits non intentionnels, et non seulement aux atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique des personnes : tel est l'objet de l'article 1^{er} du texte transmis à l'Assemblée nationale, qui reprend la proposition précitée de M. Pierre Fauchon mais en modifiant l'article 121-3 du code pénal, c'est-à-dire la définition générale des délits ;

— les articles 2, 3, 3 bis, 3 ter, 4 et 5 tendent à décliner cette nouvelle caractérisation de la faute pour différents délits non intentionnels : les atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité des personnes, les pollutions de l'eau, les épizooties, les blessures légères et certains dommages matériels ;

— l'article 6 modifie le champ de la responsabilité pénale des collectivités locales, en l'étendant à des activités qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une délégation de service public, en cas de manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence ;

— l'article 7 propose de modifier les règles prévues à l'article 706-43 du code de procédure pénale en cas de poursuites concomitantes à l'encontre d'une personne morale et de son représentant légal : la désignation d'un

mandataire de justice pour représenter la personne morale deviendrait facultative et l'initiative en reviendrait à ce représentant légal ;

— l'article 7 *bis* supprime l'obligation de mise en concurrence pour les marchés publics conclus en urgence et valide ceux qui ont été passés dans de telles conditions à l'occasion de la tempête de la fin 1999 ;

— les articles 7 *ter* à 7 *quinquies* offrent la possibilité aux communes, aux départements et aux régions de prendre en charge la défense de leurs élus lorsqu'ils sont poursuivis sur le plan pénal pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable ;

— l'article 8 précise que la loi s'applique en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte.

Ces propositions sont audacieuses. Elles sont parfois excessives. En particulier, il est souhaitable d'être plus précis en ce qui concerne la nouvelle définition des délits non intentionnels. La notion de « lien indirect » entre la faute et le dommage est sujette à interprétation. Par ailleurs, certaines fautes, qui résultent d'une violation condamnable, mais pas nécessairement « *délibérée* », d'une obligation particulière de sécurité, doivent pouvoir faire l'objet de poursuites pénales. Par ailleurs, l'extension proposée de la responsabilité pénale des collectivités territoriales n'est pas opportune. Quant aux dispositions afférentes aux marchés publics, elles n'ont pas leur place dans le cadre de cette proposition de loi : on rappellera, néanmoins, que le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics a proposé de ramener au niveau de la contravention les manquements les moins graves au code des marchés publics ; c'est un sujet sur lequel la réflexion doit certainement se poursuivre.

Sans doute, ce texte ne constitue ni un début, ni une fin.

Il va de soi, tout d'abord, que la voie civile doit encore être améliorée, afin qu'elle devienne un moyen efficace d'obtenir réparation pour des dommages causés involontairement sans intention de nuire. Il conviendrait que les victimes sachent que les juges civil et administratif sont à même de les indemniser rapidement et de façon complète, ce qui pourrait les dissuader de faire appel systématiquement au juge pénal. De ce point de vue, le projet de loi relatif au référé devant les juridictions administratives, adopté, en deuxième lecture, par le Sénat, le 22 février 2000, témoigne de la volonté du Gouvernement d'apporter des réponses précises à cette nécessité d'améliorer l'efficacité de la justice administrative en la rendant à la fois plus rapide et plus coercitive. Indirectement,

il participe d'une démarche tendant à développer les modes de règlement des dommages causés autrement que par la voie pénale.

Le projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, adopté, en deuxième lecture, par l'Assemblée nationale, le 10 février 2000, contient également de nombreuses dispositions qui ne sont pas sans lien avec le problème de la pénalisation de notre vie publique : amende civile en cas de constitution de partie civile ou de citation directe abusives, indemnisation des détentions provisoires et des frais engagés par les personnes qui obtiennent un non-lieu, une relaxe ou un acquittement, renforcement du droit à être jugé dans un délai raisonnable, etc... L'élargissement du statut de « témoin assisté », conjugué avec l'exigence d'indices « *précis, graves ou concordants* » pour la mise en examen, produira également tous ses effets en matière de délits non intentionnels.

Il conviendrait, comme le souhaite l'association des maires de France, de poursuivre dans la voie de la codification, processus que le Gouvernement a d'ores et déjà relancé. Cette démarche, qui est de nature à assurer les conditions d'une plus grande sécurité juridique, doit porter non seulement sur la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales, dont la publication devrait intervenir prochainement, mais aussi sur les codes sectoriels qui intéressent les compétences locales.

Il paraît indispensable, également, de renforcer les moyens juridiques des collectivités locales, notamment les plus petites d'entre elles. De ce point de vue, la garde des sceaux évoquait, récemment, des orientations tout à fait opportunes, notamment « *la possibilité pour les élus de consulter des pôles juridiques de conseil auprès des services de l'Etat, en amont des décisions* », ou « *la création de structures juridiques de conseils* » dans le cadre de l'intercommunalité : de manière générale, la mutualisation des moyens est certainement une orientation à privilégier dans ce domaine ⁽¹⁷⁾.

Enfin, on soulignera l'intérêt qui s'attache à ce que les magistrats disposent d'une formation appropriée – théorique et pratique (stages) – sur le fonctionnement interne des collectivités locales.

Mais, sous réserve des modifications proposées par la Commission, et présentées ci-après, ce texte devrait permettre de progresser encore dans la voie d'un recours plus « raisonnable » à la justice répressive. Son orientation est pertinente et respectueuse de l'évolution historique de notre droit pénal. Il

⁽¹⁷⁾ Communes, n° 387, décembre 1999.

appartiendra aux juges de respecter la lettre et l'esprit de la réforme voulue par le législateur.

2. Les propositions de la Commission

La Commission a approuvé l'esprit général de la proposition de loi tendant à préciser la définition des délits non intentionnels présentée par M. Pierre Fauchon et adoptée par le Sénat le 27 janvier dernier, tout en lui apportant, à l'initiative du Rapporteur, un certain nombre de correctifs, qui sont présentés ci-après.

En ce qui concerne la nouvelle définition générale des délits non intentionnels (article 1^{er}), la Commission a conservé les deux apports essentiels, proposés par le Sénat, que sont la distinction entre la faute directe et indirecte, d'une part, et l'exigence d'une faute caractérisée dans cette seconde hypothèse, d'autre part. Toutefois, elle a souhaité préciser la portée de ce dispositif. En premier lieu, l'exigence d'une faute caractérisée pour que la responsabilité pénale d'une personne physique puisse être engagée prévaudrait en cas de lien soit « *indirect* », soit « *médiat* », par rapport au dommage : le sens exact de ces deux notions serait précisé dans la loi elle-même. Pour ce qui est de la définition de cette faute caractérisée, la Commission a considéré que la notion de « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence* » était à la fois trop vague et trop restrictive. Elle propose que ne soient visées que les obligations « *prévues par la loi ou le règlement* », mais que la responsabilité pénale de la personne physique puisse également être engagée en cas de « *faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elle ne pouvait ignorer* ». Cette nouvelle définition s'appliquant à l'ensemble des délits non intentionnels, la Commission a estimé qu'il n'était pas fondé de décliner ces dispositions, de surcroît de façon non exhaustive, au niveau des différents délits non intentionnels, en particulier pour des délits matériels qui sont infiniment moins graves et moins poursuivis que l'homicide ou les blessures involontaires : elle a donc supprimé les articles 3 *bis* et 3 *ter* modifiant le code rural. En revanche, elle a jugé utile d'établir clairement, dans un article additionnel, qu'en toute hypothèse, les victimes d'un dommage ont toujours la possibilité d'obtenir réparation devant les juridictions civiles.

S'agissant des personnes morales, la Commission n'a pas souhaité suivre la démarche engagée par le Sénat, tendant à étendre la responsabilité pénale des collectivités locales, en cas de manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence, à des activités qui ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public (article 6). Elle a

considéré que cette mesure n'aurait qu'une incidence très relative pour les personnes physiques, dont la responsabilité continuera à pouvoir être engagée en même temps que celle de la personne morale. Par ailleurs, elle a observé qu'une telle disposition pourrait contribuer à accroître la pénalisation de notre vie publique et à porter atteinte à la nécessaire séparation des autorités administratives et judiciaires, ce qui irait à l'encontre des objectifs recherchés par le législateur.

La Commission a également souhaité, comme le propose le Sénat, que les collectivités locales puissent prendre en charge la défense de leurs élus lorsqu'ils sont poursuivis sur le plan pénal pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable, sous réserve qu'il s'agisse d'une obligation et non d'une faculté (articles *7 ter* à *7 quinquies*).

En revanche, elle a supprimé les dispositions adoptées par le Sénat relatives aux marchés publics, en considérant que les textes actuels permettaient déjà de répondre aux situations d'urgence provoquées par les intempéries de la fin de l'année 1999 (article *7 bis*).

*

* *

Plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Tout en rappelant que cette proposition de loi n'était pas uniquement destinée aux élus, même si ces derniers ont été à l'origine de la réflexion engagée, **M. Jean-Antoine Léonetti** a fait valoir que le texte proposé permettrait de répondre à certains cas récents, hautement symboliques, dans lesquels la mise en cause de décideurs publics a eu des conséquences indirectes sur le fonctionnement des institutions républicaines. Après avoir souligné que la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence n'avait pas produit les effets escomptés, il a jugé indispensable que le dispositif adopté, malgré son caractère général, atteigne les objectifs qui lui ont été fixés. Il a estimé que la distinction entre la faute directe et la faute indirecte n'était pas forcément la plus adaptée, l'important étant de déterminer la cause exclusive ou prépondérante du dommage. Il a considéré qu'il était également nécessaire de distinguer la gravité de la faute de ses effets, observant qu'une définition imprécise risquait de conduire le juge à faire cette confusion et à qualifier de faute grave une faute minime dont seules les conséquences sont graves. Il a estimé souhaitable que les justiciables se dirigent en priorité vers les juridictions civiles, tout en reconnaissant que la saisine de ces juridictions avait un impact moins fort en termes médiatiques que le choix de la voie pénale. Il a proposé, en conclusion, que la définition de l'infraction non intentionnelle se limite à la violation délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité, ajoutant qu'il était nécessaire de proposer un texte aussi précis que possible, qui laisse une marge d'interprétation réduite au juge.

M. Philippe Houillon a rappelé à titre liminaire que la proposition de loi, en visant l'ensemble des infractions non intentionnelles, et non pas uniquement celles commises par les décideurs publics, contribuait à réduire la pénalisation excessive de notre droit. Après avoir souligné que les parlementaires n'étaient pas informés des suites susceptibles d'être données au rapport de M. Jean Massot, il a considéré que les projets de loi relatifs à la présomption d'innocence et au référé administratif ne permettraient pas de résoudre l'ensemble des problèmes soulevés. Estimant que l'un des écueils à éviter était de laisser une place trop importante à la jurisprudence, il a affirmé que le législateur devait être précis dans sa nouvelle définition de l'infraction non intentionnelle. Il a jugé souhaitable de ne pas étendre la responsabilité pénale des personnes morales, faisant valoir qu'une telle extension irait à l'encontre du principe de dépenalisation de la vie publique et ne permettrait pas d'atteindre l'objectif principal, qui est d'éviter que les élus locaux ne soient en première ligne, puisque les collectivités territoriales seraient, dans la plupart des cas, représentées dans la procédure par ces élus locaux. Il a,

enfin, rappelé que le recours à la voie pénale, outre la satisfaction morale qu'elle procure, permet aux victimes de disposer de moyens d'investigation importants dont elles n'ont pas à supporter le coût, contrairement à ce qui se passe en matière civile.

Appuyant les propos de MM. Jean-Antoine Léonetti et Philippe Houillon sur le caractère général du dispositif proposé, **M. Gérard Gouzes** a insisté sur la nécessité de distinguer la faute civile de la faute pénale en revenant sur une jurisprudence de la Cour de cassation datant de 1912, cette distinction ne devant pas toutefois conduire à remettre en cause la législation actuelle en matière de sécurité routière ou d'accidents du travail. Après avoir observé que la mise en examen d'un élu était, dans la plupart des cas, assimilée dans l'opinion publique à une condamnation, il a considéré qu'il ne fallait laisser aucune marge d'interprétation au juge et donc adopter une définition aussi précise que possible.

Evoquant un document publié par l'association française des magistrats instructeurs sur le projet de loi relatif à la protection de la présomption d'innocence, **M. Jacques Floch** s'est élevé contre les juges qui, au lieu d'appliquer la loi votée par la représentation nationale, la critiquent, ajoutant que cette prise de position justifiait que le législateur soit aussi précis que possible dans la définition de l'infraction non intentionnelle.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. 121-3 du code pénal)

Nouvelle définition des délits non intentionnels

Cet article propose de modifier la définition générale des délits non intentionnels. A travers une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, il intervient tant sur la faute elle-même que sur le lien de causalité qui l'unit au dommage : si ce lien est indirect, le Sénat suggère que la responsabilité pénale d'une personne physique ne puisse plus être engagée qu'en cas de « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence* ».

Comme le réaffirme une disposition nouvelle qu'il est proposé d'introduire dans le dispositif après le présent article, ces nouvelles règles n'affectent pas la possibilité pour les victimes d'obtenir réparation des dommages qu'elles subissent devant la juridiction civile. De plus, elles ne concernent que les personnes physiques : l'exigence d'une faute caractérisée en cas de lien indirect avec le dommage et en l'absence d'intention coupable ne s'applique pas à la responsabilité des personnes morales.

1. Les modifications apportées à la définition des délits non intentionnels indépendamment du lien entre la faute et le dommage

Les modifications les plus importantes apportées à l'article 121-3 du code pénal portent sur l'exigence d'une faute caractérisée en cas de lien indirect avec le dommage.

Toutefois, le Sénat a également souhaité modifier la première phrase du troisième alinéa de cet article, qui comporte des dispositions relatives à l'ensemble des délits non intentionnels, indépendamment du lien entre la faute et le dommage, de façon à harmoniser différentes formulations utilisées dans le code pénal, le code général des collectivités territoriales et le statut général de la fonction publique.

a) « Le » règlement

Il est proposé, en premier lieu, que le délit non intentionnel soit constitué, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité prévue par la loi ou « *le* » règlement, et non plus « *les* » règlements.

Ce passage du pluriel au singulier permet de lever toute ambiguïté tenant à la différence de rédaction entre les articles 121-3 et 223-1 du code pénal : l'infraction de « risques causés à autrui » utilise déjà la formule de la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou « *le* » règlement.

Plus significativement, il s'agirait de revenir sur une interprétation jurisprudentielle extensive de la notion de règlement : utilisée au pluriel, elle désignerait non seulement les décrets et arrêtés pris par l'autorité administrative, mais également les circulaires et instructions ministérielles, les règles professionnelles et déontologiques non approuvées par l'autorité réglementaire, les règlements intérieurs des entreprises, etc...

Cette proposition figurait, d'ailleurs, dans le rapport sur la responsabilité pénale des décideurs publics remis, le 16 décembre 1999, à la garde des sceaux : « *Cette forme plurielle pouvait être une source d'erreur d'appréciation et il serait opportun de lui substituer la forme singulière. Il conviendrait, en effet, d'exprimer en termes clairs et juridiquement précis que ne sont pas concernés les manquements au devoir de prudence ou de sécurité lorsque l'obligation n'est contenue que dans des documents dépourvus de valeur réglementaire, telles que des instructions ou des circulaires, mais que doivent être, en revanche, respectées les obligations édictées par des autorités détenant le pouvoir de prendre des règlements, tels le Président de la République, le Premier ministre (statuant par voie de décrets ou d'arrêtés), les ministres, les préfets ou les autorités exécutives ou délibérantes des collectivités locales* »⁽¹⁸⁾.

b) La charge de la preuve

En second lieu, la nouvelle rédaction de la première phrase du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal prévoit qu'il n'y a délit non intentionnel que « *s'il est établi* » que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait, et non plus « *sauf si l'auteur des faits a accompli...* ».

⁽¹⁸⁾ Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, 1999, *op. cit.*, page 18.

Cette seconde modification tend à harmoniser la rédaction de l'article 121-3 du code pénal avec celle des articles de déclinaison insérés par la loi du 13 mai 1996 dans le code général des collectivités territoriales et dans la loi du 13 juillet 1983.

Sur le fond, elle aurait pour effet, selon le Sénat, d'inverser la charge de la preuve, qui incomberait désormais à l'accusation et non plus à la défense. Telle est également l'interprétation retenue par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics : *« S'agissant du fardeau de la preuve, il apparaît que la formulation du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal implique que la personne poursuivie fasse la démonstration de l'accomplissement de diligences normales, alors que les textes de « déclinaison » requièrent l'établissement, par la partie poursuivante, de la défaillance du prévenu dans l'accomplissement de ses diligences, compte tenu du contexte qui lui était propre. Le défaut de diligence dont il s'agit constituant un élément du délit, il convient de considérer que la preuve en incombe à l'accusation »*⁽¹⁹⁾.

En fait, la portée réelle de ce changement doit être relativisée. Si la rédaction de l'article 121-3, alinéa 3 (« sauf si l'auteur... »), pouvait donner à penser que ces dispositions constituaient une cause d'exonération dont la preuve incomberait à l'auteur, la Cour de cassation a écarté cette thèse en indiquant que, même dans cette hypothèse, *« c'est à la partie poursuivante qu'il appartient de prouver un manque de diligences normales »*. Les juges ne peuvent prononcer de condamnation sans avoir auparavant constaté que le prévenu n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences⁽²⁰⁾. Cette interprétation jurisprudentielle amoindrit l'intérêt du changement proposé par le Sénat, dont on retiendra, néanmoins, la portée « esthétique ».

2. L'exigence d'une « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence » en cas de « lien indirect » entre la faute et le dommage

Sous réserve des modifications précitées, il n'est pas proposé de toucher à la définition de la faute pénale non intentionnelle en cas de lien direct avec le dommage : une « poussière de faute » demeurera suffisante.

⁽¹⁹⁾ Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, 1999, *op. cit.*, page 16.

⁽²⁰⁾ Rapport annuel 1998 de la Cour de cassation, page 100.

En revanche, « *lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage* », le Sénat propose que les personnes physiques ne soient responsables pénalement qu'en cas de « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence* ».

Cette exigence supplémentaire, qui revient sur les théories jurisprudentielles, présentées dans l'exposé général du présent rapport, de « l'équivalence des conditions » et de « l'identité de la faute pénale d'imprudence et de la faute civile », conduit à s'interroger sur les notions de lien direct ou indirect, d'une part, et de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence, d'autre part.

a) La définition du lien indirect : un concept qui doit être précisé

La nécessité d'un lien de causalité certain entre la faute et le dommage est un principe important pour la qualification des délits non intentionnels. Cette exigence est rappelée avec constance par la Cour de cassation : ainsi, sa chambre criminelle a approuvé la mise hors de cause du maire de Furiani dans l'affaire de l'effondrement de la tribune du stade de la commune, « *l'information n'ayant fait apparaître aucun lien de causalité même indirecte entre le comportement du maire et l'accident survenu* » (Cass. crim., 2 mars 1994).

Pour autant, comme on l'a vu, les juridictions pénales ont une conception extensive de ce lien de causalité, dont il n'est pas exigé qu'il soit direct, immédiat ou exclusif. Bien que, parfois, la théorie de la causalité adéquate, en vertu de laquelle seules sont prises en compte les conditions qui ont été spécialement déterminantes du résultat, ait semblé prévaloir, celle de l'équivalence des conditions, qui veut que chacun des facteurs soit équivalent aux autres, domine la jurisprudence de la Cour de cassation, notamment en matière d'homicides et de blessures involontaires. Dès lors, l'ensemble des fautes ayant participé à l'existence du dommage peut donner lieu à des poursuites pénales, à l'encontre de chacune des personnes dont le comportement a été jugé coupable.

Le Sénat propose, à travers le présent article, d'inscrire dans le droit positif la distinction entre la causalité directe et la causalité indirecte, de façon à caractériser de façon différente, dans un cas et dans l'autre, la faute pénale non intentionnelle.

Sur le fond, cette proposition rejoint l'orientation suggérée par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics. Cela étant, si la distinction entre le lien direct et le lien indirect peut sembler intellectuellement très

claire, il sera parfois difficile, en pratique, de tracer une frontière nette entre ces deux types de situations. Il est ainsi significatif que, dans un arrêt (non définitif) rendu le 2 novembre 1999, le tribunal de grande instance de Brest ait considéré que le fait, de la part d'un maire, de n'avoir pas apposé de panneaux aux abords d'une falaise de laquelle un enfant a fait une chute mortelle, à vélo, au cours d'une sortie scolaire, constituait «*une omission coupable en relation directe avec l'accident dans la mesure où un affichage des dangers aurait manifestement dissuadé les enseignants d'emprunter un tel itinéraire* ».

Il est vrai que la notion de lien direct n'avait pas, jusqu'à présent, de conséquence juridique, et qu'il n'est pas forcément étonnant, dans ces conditions, qu'elle soit utilisée de façon peu précise par les juridictions répressives : dans l'arrêt précité, le juge pouvait vouloir indiquer, en évoquant un lien direct, que la causalité était certaine. Dès lors qu'une distinction très nette sera opérée dans la loi entre causalité directe et causalité indirecte, le lien sera sans doute apprécié de façon plus précise par les juridictions, sous le contrôle de la Cour de cassation.

Il convient, cependant, afin de limiter de possibles hésitations jurisprudentielles, d'être particulièrement précis quant à l'intention réelle du législateur, ce qui suppose, en premier lieu, de définir clairement la notion d'« auteur indirect ».

De ce point de vue, la définition proposée par le Conseil d'Etat dans son rapport sur « la responsabilité pénale des agents publics » apparaît pertinente : « *celui qui n'a pas lui-même heurté ou frappé la victime mais qui a commis une faute ayant créé la situation à l'origine du dommage* »⁽²¹⁾. Ainsi, sur ce fondement, peuvent être considérés comme auteurs indirects, selon le Conseil d'Etat :

— le responsable d'un accident ayant provoqué chez la victime un traumatisme crânien grave à la suite duquel celle-ci s'est suicidée (Cass. crim., 14 janvier 1971) ;

— l'automobiliste qui, ayant garé son véhicule sur le trottoir, a obligé un piéton à descendre sur la chaussée où il a été renversé par un cyclomoteur (Cass. crim., 7 février 1973) ;

— le conducteur en état d'imprégnation alcoolique qui déséquilibre un cyclomotoriste, celui-ci se faisant écraser par un véhicule roulant à la suite (Cass. crim., 28 mars 1973) ;

⁽²¹⁾ « *La responsabilité pénale des agents publics* », 1996, *op. cit.*, pages 70-71.

— le gérant d'une SCI qui autorise la visite d'un immeuble en cours de construction sans s'être assuré que le chantier était correctement protégé, une personne ayant fait une chute mortelle dans la cage d'ascenseur (Cass. crim., 13 octobre 1980) ;

— le directeur d'usine ayant employé un ouvrier souffrant d'insuffisance respiratoire dans des ateliers empoussiérés (Cass. crim., 15 mars 1988).

Ce souci de précision justifierait que la définition exacte du lien indirect soit inscrite dans la loi. Mais il impose également de se demander si, en ne retenant que le concept de lien direct, le Sénat a effectivement répondu à l'ensemble des interrogations que les juges seront susceptibles de se poser au regard de la nouvelle loi. En effet, si le Conseil d'Etat établit, effectivement, dans le rapport précité, une distinction entre « l'auteur direct » et « l'auteur indirect » de l'infraction, il distingue également ce dernier de « l'auteur médiat ».

L'auteur médiat de l'infraction est *« celui qui aurait pu et dû empêcher la survenance du dommage qu'il n'a pas réalisé lui-même mais qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'éviter »*.

Sur ce fondement, le Conseil d'Etat observe que *« c'est principalement en qualité d'auteurs médiats que les chefs d'entreprise, mais également les élus et les fonctionnaires d'autorité voient leur responsabilité pénale engagée des chefs d'homicide et de blessures involontaires »* : condamnation d'un maire à la suite de l'incendie d'une salle de danse pour n'avoir pas fait respecter la réglementation relative à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements publics (Cass. crim., 14 mars 1974), ou pour n'avoir pas ordonné la fermeture d'une piste de ski avant qu'une avalanche prévisible ne finisse par ensevelir deux skieurs (cour d'appel de Grenoble, 5 août 1992), d'un proviseur (et d'un intendant) à la suite du décès d'un élève causé par l'effondrement d'un panneau de basket pour n'avoir pas pris toutes les dispositions nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens (tribunal correctionnel de Bobigny, 21 novembre 1994, mais relaxe du proviseur par la cour d'appel le 12 janvier 1996), ou, dans une affaire similaire, d'un adjoint au maire et d'un contremaître de Longjumeau après qu'un élève eut été mortellement blessé par la chute d'une cage métallique qui constituait le but qu'il gardait (Cass. crim., 26 septembre 1989), etc...⁽²²⁾. C'est également en tant qu'auteurs médiats qu'ont été condamnés la personne qui a confié une voiture à un individu ne possédant pas le permis de conduire (Cass. crim., 30 octobre 1958) ou le propriétaire d'une fendeuse rotative sans système de protection qui a

⁽²²⁾ « La responsabilité pénale des agents publics », 1996, *op. cit.*, pages 71-74.

accepté l'aide bénévole d'un tiers qui s'est blessé au bras avec l'engin (Cass. crim., 8 mars 1995).

Sans doute, l'auteur médiateur est souvent, également, un auteur indirect, mais pour éviter toute ambiguïté et prévenir une éventuelle évolution jurisprudentielle, il conviendrait que les deux notions soient visées conjointement, et de façon précise, dans le nouvel article 121-3 du code pénal.

b) La condition de la responsabilité : une « violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence » qui apparaît trop restrictive

En cas de lien indirect (ou médiateur) entre la faute et le dommage, le Sénat propose que ne puisse être engagée que la responsabilité pénale de celui qui a violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de sécurité ou de prudence.

Ce choix, qui revient à exiger une faute caractérisée pour que le délit soit constitué, est pertinent, car cette formule s'inspire de la définition du délit de « risques causés à autrui », déjà présent dans le code pénal et qui a donc donné lieu à une large jurisprudence permettant de mieux l'appréhender.

L'obligation de sécurité ou de prudence méconnue doit être « particulière », et non pas générale, ce qui signifie qu'elle doit être définie avec précision en fonction de situations spécifiques. Ainsi, ont été considérées par la jurisprudence comme des obligations « générales » les dispositions du code de la route qui obligent les conducteurs à rester constamment maîtres de leur vitesse et à régler cette dernière en fonction de l'état de la chaussée et des difficultés de la circulation (article R.11-1), ou celles du code du travail qui prescrivent que les établissements et locaux doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs (article L.233-1). A l'inverse, constituent des obligations « particulières » la limitation de la vitesse à 90 km/h sur les routes et à 130 km/h sur les autoroutes ou les règles précises propres aux diverses catégories de machines et d'équipements de travail et à leurs conditions d'emploi. La Cour de cassation a également approuvé une chambre d'accusation qui avait estimé que l'article L. 131-2-6° du code des communes, qui confie au maire le soin de prévenir et de faire cesser tous les événements survenant dans sa commune et de nature à compromettre la sécurité des personnes, ne crée pas à sa charge d'obligation particulière (Cass. crim., 25 juin 1996).

En revanche, à la différence de ce qui est prévu pour le délit de risques causés à autrui, le Sénat ne propose pas que cette obligation doive

nécessairement être imposée par la loi ou le règlement. Autrement dit, comme l'a souligné la garde des sceaux, au Sénat, en séance, «*une règle de prudence, « de bon sens », dont n'importe qui comprendrait qu'elle doit être respectée peut, en cas de violation manifestement délibérée, donner lieu à condamnation pénale* »⁽²³⁾. Le souci du Sénat de viser toutes les formes d'imprudences manifestement délibérées est louable. Cela étant, il n'est pas de bonne méthode de laisser aux tribunaux le soin de définir ce que recouvre le « bon sens » dans l'esprit du législateur : la loi doit être précise et, en l'occurrence, seul le non respect d'obligations clairement identifiées, c'est-à-dire prévues par la loi ou le règlement, doit pouvoir être sanctionné.

Enfin, la violation de cette obligation doit être «*manifestement délibérée* », ce qui ne signifie pas que son auteur ait eu l'intention de créer un dommage, mais qu'il a violé volontairement la règle, en étant conscient des conséquences potentielles de son indiscipline. L'adjectif «*manifestement* » impose au juge de faire preuve d'une rigueur particulière quant à l'existence de l'élément moral du délit.

La jurisprudence permet d'appréhender ce qui sépare la simple imprudence de la violation «*manifestement délibérée* » d'une obligation de sécurité. Ainsi, ont été considérés comme des actes manifestement délibérés le fait, pour un conducteur, de s'être déporté à trois reprises sur la partie gauche de la chaussée lors du croisement de motocyclistes, provoquant la chute de l'un d'entre eux (Cass. crim., 12 novembre 1997), ou d'avoir effectué, à grande vitesse, une manœuvre connue sous le nom de « queue de poisson » (Cass. crim., 11 mars 1998). De même, la décision d'un commandant d'accepter 720 passagers à bord d'un navire prévu pour 600 passagers au plus, soit un excédent de l'ordre de 20%, ne pouvait qu'être délibérée (Cass. crim., 11 février 1998). La Cour de cassation a confirmé, enfin, la décision d'une cour d'appel déclarant des prévenus coupables du délit de risques causés à autrui, pour avoir provoqué une avalanche, à proximité d'un groupe de pisteurs, dans une station de sport d'hiver, en pratiquant le surf sur une piste interdite par un arrêté municipal, l'un des prévenus ayant récidivé deux jours plus tard, alors même que les services météorologiques signalaient un risque d'avalanche, que les intéressées étaient des pratiquants expérimentés, que la piste était barrée par une corde, qu'un conducteur du télésiège les avait mis en garde et qu'ils n'avaient pas une vue globale du site (Cass. crim., 9 mars 1999).

⁽²³⁾ J.O. Débats Sénat, séance du 27 janvier 2000, page 407.

De manière générale, la jurisprudence fonde le « caractère manifestement délibéré » de l'infraction sur des indices objectifs : il en est ainsi quand une personne viole à plusieurs reprises une obligation de prudence ou de sécurité, ou qu'elle cumule des violations successives d'obligations de nature diverse. Des indices subjectifs peuvent également être retenus : ainsi, dans l'arrêt précité du 9 mars 1999, les juges du fond retiennent que les surfeurs étaient des « pratiquants expérimentés ».

Cela étant, il convient de se demander si le critère retenu par le Sénat n'est pas trop réducteur et, partant, le risque de « dépenalisation » excessif. On rappellera, à cet égard, que cette nouvelle définition s'appliquera également dans des domaines aussi sensibles que la sécurité routière, le droit de l'environnement, du travail et de la santé publique.

Le droit du travail offre, précisément, de nombreux exemples de fautes d'une exceptionnelle gravité qui ne sont pas pour autant « *manifestement délibérées* » :

— un chef de chantier (ayant délégation de pouvoir), chargé de superviser des travaux dans des locaux dangereux, oublie de prévenir des travailleurs remplaçant des précautions qu'ils doivent prendre : l'absence de masques respiratoires entraîne un accident mortel ;

— un chef de chantier omet de signaler à un grutier que certains contrepoids de sa grue ont été enlevés pour être placés sur une autre machine. Ignorant ces modifications, le grutier procède toutefois à des travaux que sa machine n'est plus en état d'effectuer et cause un accident mortel ;

— un transporteur de produits frais oublie d'indiquer au grossiste qu'un accident technique a arrêté momentanément la réfrigération de ses camions : les produits ne sont pas immédiatement réfrigérés, la chaîne du froid est rompue, les germes de la listériose se développent et empoisonnent plusieurs consommateurs.

Deux exemples récents, tirés de la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, font également apparaître des fautes qui, jusqu'à présent, pouvaient faire l'objet d'une sanction pénale, alors qu'elles y échapperaient si le texte issu des travaux du Sénat devait être adopté :

— dans une entreprise papetière, un ouvrier se tue en changeant des rouleaux alors que la presse qu'ils alimentent tourne encore, au ralenti. Les juges condamnent le chef d'entreprise : « *il n'existait ni dispositif de protection, ni*

panneaux signalant la zone dangereuse, ni dispositif d'éclairage permanent, ni bouton d'arrêt d'urgence » (Cass. crim., 8 septembre 1998) ;

— au cours d'un ravalement, un ouvrier tombe d'un toit rendu glissant par la pluie et se tue. Les juges condamnent le chef d'entreprise : aucun dispositif de sécurité individuel (harnais) ou collectif (rambarde ou garde-fou) n'était placé sur la voie d'accès aux échafaudages (le toit) alors que la réglementation le prévoyait (Cass. crim., 19 octobre 1999).

M. Serge Petit, conseiller référendaire à la Cour de cassation, a cité d'autres exemples révélateurs lors de son audition par la commission des lois du Sénat. Ainsi, la faute du chirurgien négligent qui omet de prévenir les membres de l'équipe de suivi postopératoire du risque de complications au réveil d'un patient, ce qui les conduit à commettre des erreurs, n'a qu'un lien indirect avec le dommage et ne résulte pas d'une volonté délibérée d'enfreindre les règles de sécurité. Il en va de même du chasseur qui abandonne négligemment son arme chargée près d'une école, un enfant s'en saisissant alors et tuant l'un de ses camarades, et plus généralement de tous les comportements manifestement « *antisociaux* »⁽²⁴⁾. Enfin, le maire qui ne prend aucune disposition pour renforcer la sécurité d'une aire de jeux dont le caractère dangereux lui a pourtant été expressément signalé, à la suite de quoi un accident mortel intervient, commet une faute extrêmement grave, mais qui n'est pas nécessairement délibérée.

Le souci du Sénat d'exclure du champ de la répression pénale l'ensemble des fautes non intentionnelles et indirectes, dès lors qu'aucune obligation de sécurité ou de prudence n'a été violée de façon manifestement délibérée, c'est-à-dire « en conscience », peut sembler cohérent par rapport aux principes originels de notre droit. Mais ce choix est aujourd'hui excessivement réducteur. Il s'agirait d'un retour en arrière trop radical par rapport à l'orientation voulue par le législateur, le juge et la société elle-même, qui ne comprendrait pas que certaines inobservations des règles de sécurité et de prudence particulièrement graves ne puissent plus faire l'objet de poursuites pénales. Cette opinion rejoint, d'ailleurs, indirectement, les conclusions du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, qui proposait, « *afin de ne pas assurer une trop large impunité à ceux dont le comportement n'a eu qu'une influence causale secondaire, que seules seraient exclues de la répression des fautes de moindre gravité* »⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Rapport du Sénat n° 177, page 64.

⁽²⁵⁾ Groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, 1999, *op. cit.*, pages 12-13.

Dès lors, la solution la plus satisfaisante pourrait être de retenir, conjointement, en cas de lien indirect avec le dommage, les violations d'une obligation de sécurité manifestement délibérées, d'une part, et d'une très grande gravité, d'autre part, en s'inspirant des conclusions du «rapport Massot», qui retenait, pour sa part, les comportements qui révèlent «*une action ou une omission constitutive d'une faute grave*».

Il n'est pas certain, cependant, que le concept de gravité soit suffisamment fort pour exprimer, en l'occurrence, l'intention du législateur. Au demeurant, le juge pourrait être tenté d'apprécier cette condition au regard de l'ampleur des dommages causés, ce qui n'est pas souhaitable. Mais le droit positif offre des solutions intermédiaires : il distingue, en effet, entre la faute « intentionnelle » et la faute « lourde » ou « grave », la « faute inexcusable », dont il serait possible de s'inspirer pour définir une qualification adaptée à l'objectif recherché.

L'origine de la faute inexcusable réside dans la législation spéciale des accidents du travail (loi du 9 avril 1898) : elle peut permettre à la victime de prétendre à une indemnisation complémentaire lorsque l'accident est dû à la faute inexcusable de son employeur (article L. 452-1 du code de la sécurité sociale) ; *a contrario*, elle est de nature à entraîner une diminution de la rente dès lors que l'accident est dû à une faute inexcusable de la victime (article L. 453-1 du même code). Elle a été définie par la Cour de cassation comme «*une faute d'une gravité exceptionnelle, dérivant d'un acte ou d'une omission volontaire, de la conscience du danger que devait en avoir son auteur, de l'absence de toute cause justificative et se distinguant, par le défaut d'un élément intentionnel, de la faute intentionnelle*».

D'autres législations spéciales ont eu recours, depuis, à la faute inexcusable :

— le droit des transports aériens : la convention de Varsovie du 12 octobre 1929 relative à l'unification de certaines règles afférentes au transport aérien international y fait référence, et l'article L. 321-4 du code de l'aviation la définit comme «*la faute délibérée qui implique la conscience de la probabilité du dommage et son acceptation téméraire sans raison valable*» ; ainsi, a été jugée inexcusable, dans une affaire d'accident d'ULM, la faute commise par un pilote professionnel, qui a installé la victime, inexpérimentée, sur le siège avant de l'appareil, dont il lui a confié les commandes, alors que lui même se trouvait sur le siège arrière (Cass. civ., 2 février 1999) ;

— la sécurité routière : l'article 3 de la loi n° 85-677 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation dispose que « *les victimes, hormis les conducteurs de véhicules terrestres à moteur, sont indemnisées des dommages résultant des atteintes à leur personne qu'elles ont subis, sans que puisse leur être opposée leur propre faute à l'exception de leur faute inexcusable si elle a été la cause exclusive de l'accident* » ; la Cour de cassation, en s'inspirant de la définition de la faute inexcusable en droit du travail, la définit comme « *la faute volontaire d'une exceptionnelle gravité exposant sans raison valable son auteur à un danger dont il aurait dû avoir conscience* » (Cass., 20 juillet 1987) ; en pratique, ont été considérées comme des fautes inexcusables le fait de traverser une autoroute pourtant protégée par des barrières de sécurité, ou une route, à la sortie d'un tunnel, sans visibilité et à proximité d'un passage aménagé pour les piétons : la victime ne pouvait pas ne pas avoir conscience du caractère périlleux de sa démarche et elle en a volontairement assumé le risque.

Au regard de ces exemples, il semble pertinent de retenir, comme étant de nature à engager la responsabilité pénale des auteurs indirects (ou médiats) d'un dommage, les violations d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement commises de façon manifestement délibérée, et les fautes inexcusables. Ce second qualificatif étant nouveau en droit pénal, il paraît également préférable que le législateur indique clairement le sens qu'il entend lui conférer en reprenant ses éléments constitutifs essentiels : une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger que son auteur ne pouvait ignorer.

Ainsi, cette nouvelle définition des délits non intentionnels limitera les possibilités de mise en cause pénale des personnes dont la responsabilité n'est qu'indirecte et la faute secondaire. Dans le même temps, il restera possible de sanctionner les violations très graves et porteuses de risques des règles de sécurité, sans que leur auteur puisse s'abriter derrière le fait qu'il n'avait pas eu personnellement connaissance du problème. Les juges seront tenus d'apprécier les responsabilités de façon à la fois plus concrète et plus raisonnable, ce qui devrait permettre de rétablir un certain équilibre entre « punition » et « réparation », dans le respect des grands principes qui sous-tendent, depuis deux siècles, l'évolution de notre droit pénal.

En conséquence, la Commission a examiné un amendement du rapporteur reprenant cette nouvelle définition des délits non intentionnels. Celui-ci a indiqué qu'il s'agissait de l'apport essentiel de la proposition de loi et que sa

rédaction avait fait l'objet d'une très large concertation et, finalement, semblait pouvoir réunir un certain consensus.

M. Philippe Houillon a approuvé cette rédaction et a indiqué qu'il voterait l'amendement proposé par le rapporteur. Il s'est néanmoins demandé si le fait de ne viser que «*les personnes physiques qui n'ont pas causé elles-mêmes le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l'origine*», pour définir le lien indirect, ne risquait pas d'exclure toute possibilité de mise en cause en cas de pluralité de fautes. M. Jean-Antoine Léonetti a considéré que la proposition du rapporteur rejoignait ses propres préoccupations. M. Gérard Gouzes a salué la rédaction de cet amendement, qu'il a jugé très pertinente, et a considéré que même pour les délits non intentionnels, la faute devait comporter un élément volontaire.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 9**) donnant à l'article premier une nouvelle rédaction et rendant ainsi sans objet trois amendements, que M. Jean-Antoine Léonetti a *retirés*, tendant à modifier la définition des délits non intentionnels proposée par le Sénat, ainsi que l'amendement n° 1 présenté par M. Gilbert Meyer proposant d'imposer aux juges de tenir compte «*des difficultés inhérentes à l'exercice des missions ou fonctions*» de toutes les personnes poursuivies pour des fautes non intentionnelles.

Elle a ensuite *adopté* l'article premier ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

(art. 4-1 du code de procédure pénale)

Exercice d'une action devant les juridictions civiles

La Commission a *adopté* un premier amendement présenté par le rapporteur, tendant à prendre acte de la dissociation de la faute pénale non intentionnelle et de la faute civile et à rappeler qu'en toute hypothèse, les victimes ont la possibilité d'obtenir réparation devant les juridictions civiles (**amendement n° 10**).

(art. 470-1 du code de procédure pénale)

Disposition de coordination

La Commission a *adopté* un second amendement, également présenté par le rapporteur, apportant une coordination rendue nécessaire par la nouvelle définition des délits non intentionnels instituée à l'article 1^{er} (**amendement n° 11**).

Articles 2 à 5

(art. 221-6, 222-19, 222-20, 322-5 du code pénal –
art. L. 232-2 du nouveau code rural et 331 du code rural)

Dispositions de coordination

Les articles 2, 3, 3 *bis*, 3 *ter*, 4 et 5 de la présente proposition de loi reportent sur différents articles du code pénal et du code rural relatifs à des délits non intentionnels les nouvelles définitions retenues à l'article 1^{er}.

Ainsi, le Sénat propose, s'il y a lieu, de décliner le concept de « *violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* », de procéder à différentes modifications à des fins d'harmonisation et de mise en cohérence, et d'insérer un renvoi explicite aux « *conditions* » et « *distinctions* » prévues à l'article 121-3 du code pénal, aux articles présentés ci-après :

— l'article 221-6 du code pénal relatif aux atteintes involontaires à la vie (article 2 de la proposition de loi) ;

— l'article 222-19 du code pénal relatif aux atteintes involontaires à l'intégrité des personnes ayant eu pour effet de causer à autrui une incapacité totale de travail de plus de trois mois (article 3) ;

— l'article L. 232-2 du nouveau code rural relatif au délit de pollution involontaire des eaux ayant causé la destruction du poisson ou nuit à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire (article 3 *bis*) ;

— l'article 331 du code rural relatif au délit de transmission involontaire d'une épizootie (article 3 *ter*) ;

— l'article 222-20 du code pénal relatif aux atteintes involontaires à l'intégrité des personnes ayant eu pour effet de causer à autrui une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois (article 4) ;

— l'article 322-5 du code pénal relatif à la destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie (article 5).

Comme le souligne M. Pierre Fauchon, dans son rapport écrit, «*Dès lors que l'article 121-3, article général applicable pour tous les délits non intentionnels, est ainsi modifié, il devient en pratique moins opportun de modifier les articles 221-6 et 222-19 du code pénal* »⁽²⁶⁾. Ce raisonnement vaut également pour les autres dispositions précitées.

De surcroît, cette démarche manque de cohérence dès lors qu'elle n'est pas menée jusqu'à son terme : ne sont pas visés, par exemple, certains délits non intentionnels, tels que les atteintes aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques (articles 226-16 et 226-22 du code pénal) ou la divulgation d'un secret de la défense nationale (article 413-10 du code pénal).

On peut comprendre, néanmoins, le souci du Sénat de ne laisser subsister aucune ambiguïté quant à l'application des notions de lien direct et indirect et de faute aggravée aux délits d'homicide et de blessures involontaires, qui étaient d'ailleurs les seuls à être modifiés par la proposition de loi initiale de M. Pierre Fauchon. De même, les mesures d'harmonisation proposées aux articles 4 et 5 sont pertinentes. En revanche, les articles 3 *bis* et 3 *ter*, qui visent des incriminations infiniment moins poursuivies que l'homicide ou les blessures involontaires, semblent inutiles. La nouvelle rédaction de l'article 121-3 est d'application générale. Viser certaines incriminations comporte le risque d'en oublier.

⁽²⁶⁾ Rapport n° 177, page 37.

La Commission a donc *adopté* les articles 2, 3, 4 et 5 sans modification. En revanche, elle a *adopté* deux amendements du rapporteur (**amendements n^{os} 12 et 13**) supprimant les articles 3 *bis* et 3 *ter*.

Article 6

(art. 121-2 du code pénal)

Extension de la responsabilité pénale des personnes morales

Principale innovation du nouveau code pénal entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales est posé à l'article 121-2 de ce code, dont le premier alinéa dispose que les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, dans les cas prévus par la loi et le règlement, des infractions commises pour leur compte par leurs organes ou leurs représentants.

a) Le champ d'application actuel de la responsabilité pénale des personnes morales

— Les personnes morales concernées

La détermination des personnes morales responsables a constitué l'un des principaux sujets de discussion lors de l'élaboration du nouveau code pénal. La responsabilité de l'Etat a été écartée, car il est apparu difficile que ce dernier, qui détient le monopole des sanctions pénales, se condamne lui-même... en son propre nom.

Si toutes les personnes morales de droit public, à l'exception de l'Etat, sont pénalement responsables, le législateur a opéré une distinction entre les collectivités territoriales et leurs groupements, dont la responsabilité ne peut être engagée que pour certaines activités, et les autres personnes morales de droit public, établissements publics et groupements d'intérêts publics, pénalement responsables pour l'ensemble de leurs activités.

Le deuxième alinéa de l'article 121-2 précise en effet que la responsabilité des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peuvent être mise en cause que pour des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

Cette notion d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service publics, qui figure déjà dans diverses lois (loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, loi du 29 janvier 1993

relative à la prévention de la corruption), désigne les activités de service public qui peuvent être assurées en régie par la collectivité publique, mais peuvent aussi être déléguées sous la forme d'une concession, d'une régie intéressée, d'un affermage, d'un marché d'entreprise ou d'une gérance à une personne de droit public ou de droit privé. Cette définition permet d'exclure la responsabilité des collectivités territoriales pour les activités relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, comme le maintien de l'ordre public ou la tenue des registres d'état civil. Elle fait néanmoins parfois l'objet d'une interprétation extensive, comme on l'a vu à propos de « l'affaire du Drac ».

La distinction opérée par le législateur a permis de tenir compte des objections formulées par le Conseil d'Etat, qui estimait que les personnes morales de droit public, « *qui sont par nature, et quelle que soit leur activité, depositaires d'une part de la puissance publique* », « *ne sauraient être placées sous le contrôle des juridictions répressives sans qu'il soit porté au principe de la séparation des pouvoirs une atteinte particulièrement grave* », tout en évitant une rupture d'égalité entre les activités des personnes privées et des activités analogues exercées par les collectivités locales.

Il reste que la mise en cause de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public est extrêmement rare. Si l'on reprend les chiffres cités par la circulaire du 26 janvier 1998, qui analyse les cent premières condamnations prononcées à l'encontre des personnes morales, seules six personnes morales de droit public ont été condamnées, dont quatre collectivités territoriales.

Comme le précise le dernier alinéa de l'article 121-2, la responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celles des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.

— *La nécessité d'une infraction commise pour le compte de la personne morale par ses organes ou ses représentants*

La responsabilité de la personne morale ne peut être engagée que si l'infraction a été commise pour son compte, par ses organes ou ses représentants.

Elle suppose donc l'existence d'une infraction susceptible d'être reprochée à une personne physique. Les juridictions n'exigent pas, pour autant, que l'organe ou le représentant ait été déclaré coupable des faits reprochés à la personne morale (Grenoble 12 juin 1998).

La référence aux organes ou aux représentants de la personne morale a été interprétée de manière très large par la jurisprudence, qui semble admettre

notamment qu'un simple salarié puisse engager la responsabilité de la personne morale (Epinal 4 mars 1997 – Angers 30 avril 1997).

Sont commis « *pour le compte* » de la personne morale les actes commis dans l'exercice d'activités ayant pour objet d'assurer l'organisation, le fonctionnement ou les objectifs de la personne morale : ainsi, une discrimination syndicale imputable à un directeur d'agence bancaire doit être jugée comme ayant été commise pour le compte de la banque (Bastia 3 juin 1997)

— *Les infractions susceptibles d'engager la responsabilité des personnes morales*

Le législateur n'a pas souhaité que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée pour l'ensemble des infractions et a donc retenu le principe de spécialité : la responsabilité de la personne morale ne peut être mise en cause que si elle est expressément prévue par le texte qui définit et réprime l'infraction, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 121-2 qui limite cette responsabilité aux cas « *prévus par la loi et le règlement* ».

Les articles 221-7 et 222-21 du code pénal ont ainsi prévu la responsabilité des personnes morales pour les infractions d'homicide involontaire (article 221-6 du code pénal) et de blessures involontaires (article 222-19 et 222-20 du même code).

Malgré l'importance que la doctrine attache à la responsabilité des personnes morales pour ces deux types d'infractions non intentionnelles, il semble qu'en pratique celle-ci ait rarement été mise en jeu : sur les cent premières condamnations de personnes morales, seules dix-neuf concernaient des faits constitutifs de blessures involontaires et huit des homicides involontaires ; une seule collectivité territoriale figure parmi les personnes morales condamnées pour ces infractions.

— *Les sanctions encourues*

L'article 131-39 énumère la liste des peines qui, outre l'amende, sont susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'une personne morale : la dissolution, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou sociale, la fermeture de l'établissement ayant servi à commettre les faits incriminés, l'exclusion des marchés publics, l'interdiction de faire appel public à l'épargne, l'interdiction d'émettre des chèques, la confiscation de la chose qui a servi à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit et l'affichage de la décision prononcée.

Pour d'évidentes raisons constitutionnelles, les peines de dissolution, d'interdiction d'exercice et de placement sous surveillance judiciaire ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public, aux partis et groupements politiques et aux syndicats professionnels.

Malgré le large éventail des peines prévues, les juridictions se sont montrées extrêmement prudentes et n'ont condamné les personnes morales qu'à des peines d'amende : sur les cent premières condamnations analysées, seules treize peines d'affichage, cinq publications et quatre confiscations ont été prononcées.

b) L'extension proposée par le Sénat

Tout en écartant la mise en cause de la responsabilité pénale de l'Etat, le Sénat a souhaité étendre la responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Suivant les propositions du groupe de travail sur la responsabilité pénale des décideurs publics, il a modifié le deuxième alinéa de l'article 121-2 du code pénal afin de prévoir la responsabilité pénale des collectivités locales pour toutes leurs activités, même lorsque ces dernières ne peuvent pas faire l'objet d'une convention de délégation de service public ; dans ce dernier cas, leur responsabilité pénale ne serait engagée que s'il s'agit d'une infraction constituée par un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement ; en cas de violation délibérée, seule la responsabilité pénale de la personne physique ayant commis l'infraction pourrait être mise en jeu.

Par ailleurs, le Sénat a modifié par coordination le dernier alinéa de l'article 121-1, afin de préciser que la possibilité de cumuler la responsabilité pénale des personnes morales et des personnes physiques doit s'apprécier « *sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3* », qui, lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, ne prévoit la responsabilité des personnes physiques qu'en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence.

Commentant cette extension mesurée de la responsabilité pénale des collectivités territoriales, le rapporteur du Sénat estime « *qu'il n'est pas inéquitable que la responsabilité de la personne morale puisse être mise en cause plus facilement qu'aujourd'hui, cette évolution allant de pair avec une définition plus stricte des conditions de mise en œuvre de la responsabilité des personnes physiques* ».

Il semble néanmoins que l'objectif poursuivi par les sénateurs soit avant tout d'éviter les mises en cause injustifiées de la responsabilité pénale des personnes physiques. S'appuyant sur l'exemple d'un accident survenu au cours d'un lâcher de taureaux à Nîmes, qui avait conduit à la mise en examen du maire, avant que ce dernier ne soit relaxé, le rapporteur a souligné que sa démarche visait « à éviter l'injustice qui consiste à désigner absolument un bouc émissaire », estimant souhaitable de « reconnaître la responsabilité pénale de la commune plutôt que de chercher absolument à clouer au pilori un homme ».

On ne peut être que d'accord avec cet objectif. Toutefois, comme l'a rappelé la garde des sceaux en séance publique, seule la modification de l'article 121-3 du code pénal, qui limite la responsabilité pénale des personnes physiques aux cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, permettra effectivement d'éviter des mises en examen injustifiées de personnes physiques se terminant par un non-lieu ou une relaxe.

La nouvelle rédaction proposée à l'article 121-2 est, quant à elle, sans incidence sur la responsabilité pénale des personnes physiques. Elle permettra simplement aux victimes, qui ne pourront plus mettre en jeu la responsabilité pénale des élus locaux lorsque la violation de l'obligation de sécurité ne sera pas manifestement délibérée et que le lien entre la faute et le dommage sera indirect, de se retourner contre la collectivité locale concernée, ce qu'elles ne pouvaient faire jusqu'à présent que lorsque l'infraction avait été commise dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public. En outre, la personne morale étant représentée au cours de la procédure par son représentant légal, lorsque des poursuites pour les mêmes faits ne sont pas engagées contre ce dernier, il existe un risque certain d'assimilation entre le maire, représentant légal de la commune mise en cause, et le maire, personne physique mise en examen.

La modification proposée par le Sénat risque en revanche de conduire à une pénalisation accrue de la vie publique, pénalisation que le législateur cherche, par ailleurs, à éviter. Comme le reconnaît le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, elle peut inciter « davantage les victimes à assouvir leurs désirs vindicatifs en s'adressant au juge pénal, alors qu'il serait préférable de les orienter vers la recherche d'une responsabilité civile ». Elle risque de porter atteinte au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, le juge pénal étant amené à apprécier l'opportunité des décisions prises par les élus locaux, y compris dans l'exercice de prérogatives

de puissance publique, alors même qu'il connaît mal les modalités de fonctionnement des collectivités territoriales.

Cette extension de la responsabilité pénale des collectivités territoriales peut conduire à terme à une mise en cause de celle de l'Etat. Comment justifier en effet que l'on puisse poursuivre une commune pour ses activités de police municipale, alors qu'une telle possibilité n'est pas ouverte lorsqu'il s'agit de la police nationale ? Or, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son rapport de 1996 consacré à la responsabilité pénale des agents publics, la mise en cause de la responsabilité pénale de l'Etat est difficilement envisageable, car elle conduirait l'Etat, qui représente la société toute entière, à être à la fois auteur du dommage, victime, censeur et juge. Le Sénat, malgré les propositions en ce sens du groupe d'étude présidé par M. Massot, à écarté une telle possibilité.

L'extension de la responsabilité des personnes morales soulève également d'autres difficultés. Outre le fait qu'elle risque d'être interprétée comme une fuite des élus devant leurs responsabilités, elle ne paraît pas adaptée aux spécificités des personnes morales de droit public. La plupart des peines prévues par le code pénal sont soit interdites pour ces personnes morales (dissolution, interdiction d'exercice et le placement sous surveillance judiciaire), soit inadaptées, parce que contraires à leurs missions de service public (confiscation de l'objet, fermeture de l'établissement à l'origine des faits incriminés).

C'est donc, comme actuellement, la peine d'amende qui sera le plus souvent prononcée. Or, cette amende sera en fait payée par l'ensemble des contribuables, parmi lesquels figurent éventuellement des victimes de l'infraction.

Enfin, il paraît un peu prématuré de modifier les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales, alors même que cette responsabilité est récente et que la jurisprudence, comme on l'a vu, n'a pas définitivement fixé son champ d'application.

C'est pourquoi le rapporteur a proposé à la Commission, qui l'a *adopté* (**amendement n° 14**), un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 6 afin de supprimer l'extension de la responsabilité pénale des collectivités territoriales, M. Philippe Houillon ayant retiré un amendement d'objet similaire. L'amendement de M. Jean-Antoine Léonetti étendant la responsabilité pénale des personnes morales à l'Etat, ainsi que les amendements n^{os} 3 et 2 de M. Gilbert Meyer prévoyant une telle extension pour les infractions non intentionnelles commises par un simple agent d'une collectivité territoriale sont ainsi devenus sans objet.

Après l'article 6

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Philippe Houillon consacrant dans le code de procédure pénale la jurisprudence de l'arrêt « Thépaz », qui précise que seuls les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître des actions en réparation engagées contre des agents publics pour des fautes de service. Tout en convenant de l'intérêt d'un tel amendement, le rapporteur a indiqué qu'il conduirait à remettre en cause un certain nombre de dispositions législatives, notamment en matière d'accidents de la circulation ou d'atteintes aux libertés individuelles, qui autorisent, même en cas de faute de service, les magistrats de l'ordre judiciaire à statuer sur des demandes d'indemnisation présentées par les parties civiles. La Commission a également *rejeté* un amendement de M. Jean-Antoine Léonetti complétant le code de procédure pénale afin de préciser les conditions de recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile, le rapporteur ayant fait valoir que l'article 86 de ce code permettait déjà d'encadrer le dépôt de ces plaintes. Elle a ensuite *rejeté* l'amendement n° 4 de M. Gilbert Meyer, qui impose une audition préalable avant toute mise en examen par le juge d'instruction, après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était satisfait par l'article 3 *bis* du projet de loi renforçant la protection de la présomption d'innocence. La Commission a également *rejeté* les amendements n^{os} 6 et 5 du même auteur qui, respectivement, interdisent la mise en examen d'une personne physique en l'absence de mise en examen préalable de la personne morale, lorsqu'il s'agit de faits commis dans l'exercice de fonctions d'agents ou de représentants de la personne morale, et prévoient une saisine obligatoire de la juridiction administrative, lorsqu'est envisagée une mise en examen d'élus locaux ou d'agents publics, le rapporteur faisant observer, à propos de ce dernier amendement, qu'il risquait d'allonger sensiblement la durée des procédures. La Commission a enfin été saisie d'un amendement de M. Jean-Antoine Léonetti instituant un moratoire d'un an pour la création d'infractions pénales. Citant l'exemple de la corruption, son auteur a fait valoir que les peines prévues, souvent beaucoup plus lourdes dans notre pays que chez nos voisins européens, étaient rarement appliquées, et souligné la nécessité d'une pause en ce domaine. Le rapporteur ayant observé que l'amendement, dont l'aspect pédagogique est incontestable, ne relevait pas du domaine de la loi et souligné que l'instauration de sanctions pénales était parfois indispensable, M. Jean-Antoine Léonetti a *retiré* son amendement.

Article 7

(art. 706-43 du code de procédure pénale)

Désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale

Le premier alinéa de l'article 706-43 du code de procédure pénale dispose que lorsque des poursuites sont engagées contre une personne morale et contre son représentant légal pour les mêmes faits, le président du tribunal de grande instance désigne un mandataire de justice pour représenter la personne morale.

Cette désignation a pour objet d'éviter tout conflit d'intérêts entre le représentant légal, qui peut être tenté de se décharger de sa propre responsabilité, et la personne morale. Comme l'indique la circulaire générale, *« il est en effet à craindre que, pour échapper à une condamnation, le représentant légal tente de faire supporter à la personne morale l'entière responsabilité des faits délictueux »*.

Cette disposition est relativement peu utilisée : sur les cent premières condamnations de personnes morales examinées, seules deux affaires ont donné lieu à la désignation d'un mandataire judiciaire. Il semble toutefois que, dans huit cas, le dirigeant, bien que lui-même poursuivi, ait représenté la personne morale, en dépit des dispositions de l'article 706-43.

Dans un arrêt du 9 décembre 1997, la chambre criminelle de la Cour de cassation a néanmoins eu l'occasion de préciser les conditions d'application de ce dispositif, lui donnant une portée relativement large. Elle a ainsi considéré que la désignation d'un mandataire de justice était obligatoire dès que l'action publique est mise en mouvement contre le représentant légal, sans qu'il soit nécessaire que ce dernier soit mis en examen ; en l'espèce, un réquisitoire nominatif du procureur de la République était suffisant. Elle a également jugé que cette désignation était obligatoire même lorsque le représentant légal poursuivi a nommé un délégué pour représenter la personne morale. Enfin, la haute juridiction a estimé cette disposition s'appliquait aussi lorsque la personne désignée pour représenter la personne morale était poursuivie, alors que le texte de l'article 706-43 mentionne uniquement le représentant légal.

Les sénateurs ont considéré que cette obligation de désignation d'un mandataire de justice constituait *« une exigence très lourde, qui limite de fait l'engagement des poursuites contre les personnes morales et incite à poursuivre prioritairement les personnes physiques »*.

Ils ont donc modifié le premier alinéa de l'article 706-43 afin prévoir que cette désignation serait désormais facultative et se ferait sur requête du représentant légal de la personne morale.

Après le retrait par M. Philippe Houillon d'un amendement de coordination, la Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 7 bis (nouveau)

(art. 1^{er}-1 du code des marchés publics)

Marchés publics conclus dans l'urgence

Sur proposition de M. Michel Charasse, le Sénat a adopté un amendement, devenu l'article 7 bis de la proposition de loi, qui insère en tête du code des marchés publics un nouvel article 1^{er}-1 écartant dans un certain nombre de cas les règles et les seuils de mise en concurrence prévus par ce code.

Le premier alinéa de cet article dispose de manière générale que ces règles ne sont pas applicables aux marchés conclus dans l'urgence « *en vue de faire cesser un péril imminent ou de mettre un terme à une situation de danger mettant en cause la sécurité des biens et des personnes* ».

Le deuxième alinéa procède à une validation législative des marchés conclus à l'occasion des catastrophes naturelles survenues au cours du dernier trimestre 1999, ainsi que des marchés conclus postérieurement ayant pour but de rétablir le fonctionnement normal des services publics. L'auteur de l'amendement a justifié cette validation préventive par le fait qu'à la suite des intempéries de la fin du mois de décembre dernier, il était nécessaire de procéder à des réparations urgentes, notamment dans les écoles et les collèges, réparations impossibles à réaliser dans un délai raisonnable si l'on applique strictement les règles de mise en concurrence du code des marchés publics.

Comme l'a souligné M. Michel Charasse, il est essentiel que les élus locaux aient la possibilité de conclure rapidement des marchés leur permettant de mettre fin à un péril imminent et de rétablir le fonctionnement normal des services publics. Il ne semble pas, pour autant, que la disposition adoptée par le Sénat soit nécessaire pour atteindre cet objectif, l'état actuel du droit permettant déjà de prendre en compte ces situations d'urgence.

L'article 122-7 du code pénal exonère, en effet, de toute responsabilité pénale la personne qui, face à un danger imminent, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde d'un bien : le maire, qui n'a pas respecté les conditions de mise en

concurrence prévue par le code des marchés publics pour mettre fin à un péril imminent, ne pourra donc être poursuivi pour délit de favoritisme. La garde des sceaux s'est d'ailleurs engagée en séance publique à adresser aux parquets une circulaire leur rappelant cette disposition, afin d'éviter que des poursuites injustifiées ne soient engagées sur le fondement de ce délit pour les marchés conclus à la suite des intempéries de décembre dernier.

Par ailleurs, l'ordonnance du 6 janvier 1959, qui autorise l'autorité publique à réquisitionner les entreprises pour effectuer les travaux nécessaires à la suite d'une catastrophe ou de tout événement mettant gravement en cause la sécurité, a pour effet, lorsqu'elle est appliquée, d'écarter le code des marchés publics.

Les réparations de première nécessité, qui portent sur un montant inférieur à 300 000 F, sont également dispensées de toute mise en concurrence (article 123 du code des marchés publics).

Si d'autres mesures d'urgence s'avèrent nécessaires, l'article 104 de ce code autorise l'utilisation de la procédure négociée, précédée d'une mise en concurrence sommaire, quel que soit le montant du marché, « *dans les cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ne permettant pas de respecter les délais prévus* ».

Les dispositions législatives actuelles permettent donc, dans l'ensemble, de répondre aux situations d'urgence visées par l'amendement sénatorial. Le dispositif proposé par M. Charasse présente en outre l'inconvénient d'être en contradiction avec les directives communautaires sur les marchés publics, notamment lorsqu'il écarte toute mise en concurrence, même sommaire, pour tous les marchés destinés à faire cesser un péril imminent, en dehors des cas de réquisitions.

C'est pourquoi la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 15**) de suppression de l'article.

Articles 7 ter, 7 quater et 7 quinquies (nouveaux)

(art. L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28
du code général des collectivités territoriales)

Protection des élus locaux en cas de faute non détachable

Consacrant une pratique jusque-là fondée sur les circulaires ministérielles, la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction

publique a complété l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, par un alinéa qui précise que la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection aux fonctionnaires et aux anciens fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales lorsque les faits en cause n'ont pas le caractère de faute personnelle. Cette même loi a étendu la protection dont bénéficient les fonctionnaires aux agents publics non titulaires.

Les élus locaux ne bénéficient en revanche d'aucune protection lorsqu'ils agissent au nom leur collectivité.

Suivant la proposition formulée par le groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics, les sénateurs ont voulu combler cette lacune et ont adopté trois amendements modifiant respectivement les articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales relatifs à la responsabilité des élus pour des faits d'imprudence ou de négligence, afin de prévoir une protection identique pour le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional ou les élus ayant reçu délégation, ainsi que pour ces élus ayant cessé leurs fonctions, lorsque ceux-ci font l'objet de poursuites pénales pour des faits n'ayant pas le caractère de faute détachable. Notons que cette protection s'appliquerait également aux présidents et aux membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, puisque l'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'article L. 2123-34 leur est applicable.

A la suite d'une discussion un peu confuse, au Sénat, en séance publique, cette protection a été requalifiée de défense et est devenue une simple faculté pour la collectivité, alors qu'elle est obligatoire lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire.

Sur proposition du rapporteur, la Commission a adopté trois amendements proposant une nouvelle rédaction des articles *7 ter*, *7 quater* et *7 quinquies* (**amendements n^{os} 16, 17 et 18**), afin, d'une part, d'harmoniser la rédaction actuelle des articles L. 3123-28 et L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales avec celle de l'article L. 2123-34, qui vise tous les élus municipaux ayant reçu une délégation ou suppléant le maire, et, d'autre part, de rendre obligatoire, et non pas simplement facultative, la protection de ces élus locaux, comme la loi du 13 juillet 1983 le fait pour les fonctionnaires. Son auteur a souligné que la rédaction proposée reprenait celle figurant actuellement à l'article 11 de la loi de 1983.

Article additionnel après l'article 7 quinquies

(art. 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983
et 16-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972)

Disposition de coordination

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 19**) modifiant la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 121-3 proposée à l'article premier. La Commission a ensuite été saisie de l'amendement n° 8 de M. Michel Buillard insérant dans la loi du 5 juillet 1996 portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer un article qui précise que la commune peut assurer la défense du maire lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable. Tout en reconnaissant que le code général des collectivités territoriales ne s'appliquait pas en Polynésie française, le rapporteur a indiqué que l'article 2123-34 de ce code, que la proposition de loi complète, avait été étendu à ce territoire par l'article 5 de la loi du 13 mai 1996. Il a fait valoir que, dès lors que l'article 8 de la proposition de loi rend cette proposition applicable à la Polynésie française, l'amendement proposé par M. Michel Buillard était inutile. Celui-ci l'a *retiré*.

Article 8

Application outre-mer

Cet article rend la proposition de loi applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles de Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte, qui sont régis par le principe de la spécialité législative.

Après le retrait de l'amendement n° 7 de coordination de M. Michel Buillard, la Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi (n° 2121) ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 2121), adoptée par le Sénat, tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, modifiée par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

<p>Texte de référence ---</p>	<p>Texte adopté par le Sénat en première lecture ---</p>	<p>Propositions de la Commission ---</p>
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 121-3.</i> — Il n’y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Le troisième alinéa de l’article 121-3 du code pénal est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>... est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>
<p>Toutefois, lorsque la loi le prévoit, il y a délit en cas de mise en danger délibéré de la personne d’autrui.</p>		
<p>Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d’imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l’auteur des faits a 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.</p>	<p>« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas 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. Toutefois, lorsque la faute a été la cause indirecte du dommage, les personnes physiques ne sont responsables pénalement qu’en cas de violation manifestement délibérée d’une obligation particulière de sécurité ou de prudence. »</p>	<p>... cas de faute d’imprudence, ...</p> <p>... disposait.</p> <p>« Toutefois, dans le cas prévu par l’alinéa qui précède, les personnes physiques qui n’ont pas causé elles-mêmes le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l’origine ou n’ont pas pris les mesures permettant de l’éviter, ne sont responsables pénalement que 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 d’une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu’elles ne pouvaient ignorer. »</p> <p>(amendement n° 9)</p>

Il n'y a point de contravention en cas de force majeure.		
<i>Art. 223-1.</i> — 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 sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.		
Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 2123-34.</i> - Cf. <i>infra art. 7 ter.</i>		
<i>Art. L. 3123-28.</i> — Cf. <i>infra art. 7 quater.</i>		
<i>Art. L. 4135-28.</i> — Cf. <i>infra art. 7 quinquies.</i>		
Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires <i>Art. 11 bis A.</i> — Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.		

		<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article 4 du code de procédure pénale, il est inséré un article ainsi rédigé :</i></p>
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. L. 121-3. — Cf. supra art. 1^{er}.</i></p> <p>Code civil</p> <p><i>Art. 1383. — Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence.</i></p>		<p>« Art. 4-1. — <i>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.</i> »</p> <p>(amendement n° 10)</p>
<p>Code de procédure pénale</p> <p><i>Art. 470-1. — Le tribunal saisi, à l'initiative du ministère public ou sur renvoi d'une juridiction d'instruction, de poursuites exercées pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, et qui prononce une relaxe demeure compétent, sur la demande de la partie civile ou de son assureur formulée avant la clôture des débats, pour accorder, en application des règles du droit civil, réparation de tous les dommages résultant des faits qui ont fondé la poursuite.</i></p>		<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 470-1 du code de procédure pénale, les mots : « au sens des deuxième et troisième alinéas de l'article 121-3 du code pénal », sont remplacés par les mots : « au sens des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal ».</i></p> <p>(amendement n° 11)</p>
<p>Toutefois, lorsqu'il apparaît que des tiers responsables doivent être mis en cause, le tribunal renvoie l'affaire, par une décision non susceptible de recours, devant la juridiction civile compétente qui l'examine d'urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'Etat.</p>		

<p style="text-align: center;">Code pénal</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;">L'article 221-6 du même code est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 221-6.</i> — Le fait de causer, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 F d'amende.</p>	<p>1° Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer » sont remplacés par les mots : « Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 » ;</p> <p>2° Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement » ;</p>	
<p>En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 500 000 F d'amende.</p> <p><i>Art. 121-3.</i> — Cf. <i>supra art. premier.</i></p>	<p>3° Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. »</p>	
	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;">L'article 222-19 du même code est ainsi modifié :</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 222-19.</i> — Le fait de causer à autrui, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 F d'amende.</p>	<p>1° Au début du premier alinéa, les mots : « Le fait de causer à autrui » sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 » ;</p> <p>2° Dans le même alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement » ;</p>	

<p>En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à trois ans d'emprisonnement et à 300 000 F d'amende.</p> <p><i>Art. 121-3. — Cf. supra art. premier</i></p>	<p>3° Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. »</p>	
<p>Code rural</p> <p><i>Art. L. 232-2. —</i> Quiconque a jeté, déversé ou laissé écouler dans les eaux mentionnées à l'article L. 231-3, directement ou indirectement, des substances quelconques dont l'action ou les réactions ont détruit le poisson ou nui à sa nutrition, à sa reproduction ou à sa valeur alimentaire, sera puni d'une amende de 120 000 F et d'un emprisonnement de deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement. Le tribunal peut, en outre, ordonner la publication d'un extrait du jugement aux frais de l'auteur de l'infraction, dans deux journaux ou plus.</p>	<p>Article 3 bis (nouveau)</p> <p><i>Au début de l'article L. 232-2 du code rural, après les mots : « Quiconque a », sont insérés les mots : « , dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, ».</i></p>	<p>Article 3 bis</p> <p>Supprimé.</p> <p>(amendement n° 12)</p>

<p><i>Art. 331.</i> — Quiconque aura volontairement fait naître ou contribué à répandre une épizootie chez les vertébrés domestiques ou sauvages, ou chez les insectes, les crustacés ou les mollusques d'élevage, sera puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 500 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement. La tentative sera punie comme le délit consommé.</p> <p>Quiconque aura involontairement, par inobservation des règlements, fait naître ou contribué à répandre une épizootie dans une espèce appartenant à l'un des groupes définis à l'alinéa précédent, sera puni d'une amende de 100 000 F et d'un emprisonnement de deux ans ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>	<p>Article 3 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p><i>Au début du deuxième alinéa de l'article 331 du code rural, après les mots : « Quiconque aura involontairement », sont insérés les mots : « , dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3 du code pénal, ».</i></p>	<p>Article 3 <i>ter</i></p> <p>Supprimé.</p> <p>(amendement n° 13)</p>
<p>S'il s'agit de la fièvre aphteuse, la peine d'amende encourue en vertu du premier alinéa est de 1 000 000 F et celle encourue en vertu du deuxième alinéa est de 200 000 F.</p>		
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 222-20.</i> — Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, une incapacité totale de travail d'une durée inférieure ou égale à trois mois, est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.</p>	<p>Article 4</p> <p>Au début de l'article 222-20 du code pénal, les mots : « Le fait de causer à autrui, par un manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « Le fait de causer à autrui, par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. »</p>	<p>Article 4</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

<p><i>Art. 322-5.</i> — La destruction, la dégradation ou la détérioration involontaire d'un bien appartenant à autrui par l'effet d'une explosion ou d'un incendie provoqués par manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements est punie d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende.</p>	<p>Article 5</p> <p>L'article 322-5 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans le premier alinéa, les mots : « ou les règlements » sont remplacés par les mots : « ou le règlement » ;</p>	<p>Article 5</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements, les peines encourues sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 200 000 F d'amende.</p>	<p>2° Au début du second alinéa, les mots : « En cas de manquement délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou les règlements » sont remplacés par les mots : « En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence prévue par la loi ou le règlement. »</p>	
	<p>Article 6</p> <p>Les deux derniers alinéas de l'article 121-2 du même code sont ainsi rédigés :</p>	<p>Article 6</p> <p><i>Le dernier alinéa de ...</i> <i>... code est ainsi rédigé :</i></p>
<p><i>Art. 121-2.</i> — Les personnes morales, à l'exclusion de l'Etat, sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.</p>		

<p>Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.</p>	<p>« Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public sauf s'il s'agit d'une infraction constituée par un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>
<p>La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits.</p>	<p>« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3. »</p>	<p>... du quatrième alinéa ... (amendement n° 14)</p>
<p>Code de procédure pénale</p> <p><i>Art. 706-43.</i> — L'action publique est exercée à l'encontre de la personne morale prise en la personne de son représentant légal à l'époque des poursuites. Ce dernier représente la personne morale à tous les actes de la procédure. Toutefois, lorsque des poursuites pour les mêmes faits ou pour des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, le président du tribunal de grande instance désigne un mandataire de justice pour représenter la personne morale.</p>	<p>Article 7</p> <p>La troisième phrase du premier alinéa de l'article 706-43 du code de procédure pénale est ainsi rédigée :</p> <p>« Toutefois, lorsque des poursuites pour des mêmes faits ou des faits connexes sont engagées à l'encontre du représentant légal, celui-ci peut saisir par requête le président du tribunal de grande instance aux fins de désignation d'un mandataire de justice pour représenter la personne morale. »</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>La personne morale peut également être représentée par toute personne bénéficiant, conformément à la loi ou à ses statuts, d'une délégation de pouvoir à cet effet.</p>		

<p>La personne chargée de représenter la personne morale en application du deuxième alinéa doit faire connaître son identité à la juridiction saisie, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.</p>		
<p>Il en est de même en cas de changement du représentant légal en cours de procédure.</p>		
<p>En l'absence de toute personne habilitée à représenter la personne morale dans les conditions prévues au présent article, le président du tribunal de grande instance désigne, à la requête du ministère public, du juge d'instruction ou de la partie civile, un mandataire de justice pour la représenter.</p>		
	<p>Article 7 bis (nouveau)</p> <p><i>Après l'article 1^{er} du code des marchés publics, il est inséré un article 1^{er}-1 ainsi rédigé :</i></p>	<p>Article 7 bis</p> <p>Supprimé.</p> <p>(amendement n° 15)</p>
	<p>« Art. 1^{er}-1. — <i>Les dispositions du présent code ne sont pas applicables, en ce qui concerne les règles et les seuils de mise en concurrence, aux marchés conclus en urgence en vue de faire cesser un péril imminent ou de mettre un terme à une situation de danger mettant en cause la sécurité des biens et des personnes.</i></p>	

	<p><i>« Les marchés de toute nature conclus en urgence à l'occasion des catastrophes naturelles survenues au dernier trimestre de l'année 1999 et répondant aux conditions prévues à l'alinéa précédent sont réputés valables légalement au regard des dispositions du présent code. Il en est de même en ce qui concerne les marchés conclus postérieurement aux catastrophes susvisées et visant à rétablir le fonctionnement normal des services publics, notamment en ce qui concerne la reconstruction ou les travaux de sécurité en matière d'équipements publics, spécialement ceux qui, comme les établissements scolaires et sportifs, reçoivent du public. »</i></p>	
<p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L. 2123-34.</i> — Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p>L'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article 7 <i>ter</i></p> <p><i>I. — Le début de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits ... (le reste sans changement) ».</i></p> <p><i>II. — Ce même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>

	<p>« La commune a la faculté d'assurer la défense du maire ou d'un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable. »</p>	<p>« La commune <i>est tenue d'accorder sa protection au</i> maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. »</p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 16)</p>
<p><i>Art. L. 3123-28.</i> — Le président du conseil général ou un vice-président ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.</p>	<p style="text-align: center;">Article 7 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p style="text-align: center;">L'article L. 3123-28 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article 7 <i>quater</i></p> <p style="text-align: center;"><i>I. — Le début de l'article L. 3123-28 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le président du conseil général ou un conseiller général le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits ... (le reste sans changement) ».</i></p> <p style="text-align: center;"><i>II. — Ce même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
	<p>« Le département a la faculté d'assurer la défense du président du conseil général ou d'un vice-président ayant reçu une délégation ou l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable. »</p>	<p>« Le département <i>est tenu d'accorder sa protection au</i> président du conseil général, au conseiller général le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. »</p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 17)</p>

<p><i>Art. L. 4135-28.</i> — Le président du conseil régional ou un vice-président ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.</p>	<p>Article 7 quinquies (nouveau)</p> <p>L'article L. 4135-28 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 7 quinquies</p> <p><i>I. — Le début de l'article L. 4135-28 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le président du conseil régional ou un conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits... (le reste sans changement) ».</p> <p><i>II. — Ce même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
	<p>« La région a la faculté d'assurer la défense du président du conseil régional ou d'un vice-président ayant reçu une délégation ou l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable. »</p>	<p>« La région est tenue d'accorder sa protection au président du conseil régional, au conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions. »</p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 18)</p>

<p>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</p> <p><i>Art. 11 bis A.</i> — Les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.</p>		<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>I. — Le début de l'article 11 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits ... (le reste sans changement) ».</i></p>
<p>Loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires</p> <p><i>Art. 16-1.</i> — Les militaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.</p>		<p><i>II. — Le début de l'article 16-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les militaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits ... (le reste sans changement) ».</i></p> <p>(amendement n° 19)</p>
	<p>Article 8</p> <p>La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement présenté par M. Jean-Antoine Léonetti [retiré] :

I. — Dans la première phrase du dernier alinéa de cet article, substituer aux mots : « en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement » par les mots : « en cas d'infraction délibérée ».

II. — Supprimer la dernière phrase de cet article.

Amendement n° 1 présenté par M. Gilbert Meyer :

Dans la première phrase du dernier alinéa de cet article, substituer aux mots : « le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions », les mots : «, de ses missions ou de ses fonctions et des difficultés inhérentes à leur exercice ».

Amendements présentés par M. Jean-Antoine Léonetti [retirés] :

- Dans la première phrase du dernier alinéa de cet article, après les mots : « de ses missions ou de ses fonctions », insérer les mots : « et des difficultés inhérentes à leur exercice ».

- Après la première phrase du dernier alinéa de cet article, insérer la phrase suivante : « Il appartient à la partie poursuivante de faire la preuve du défaut de diligence normale. »

Article 6

Amendement présenté par M. Philippe Houillon [retiré] :

Supprimer cet article.

Amendement présenté par M. Jean-Antoine Léonetti :

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 121-2 du code pénal est ainsi rédigé :

« Les personnes morales sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

« Toutefois, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public et des infractions constituées par un manquement non délibéré à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement.

« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celles des personnes physiques auteur ou complice des mêmes faits sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 121-3. »

Amendements n^{os} 3 et 2 présentés par M. Gilbert Meyer :

- Au début de cet article, insérer le paragraphe suivant :

I A. — A la fin du premier alinéa de l'article 121-2 du code pénal, les mots : « ou représentants », sont remplacés par les mots : « , leurs représentants ou leurs agents ».

- Après les mots : « de délégation de service », rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article : « d'une part, d'autre part des délits prévus par le troisième alinéa de l'article 121-3 ».

Après l'article 6

Amendement présenté par M. Philippe Houillon :

Insérer l'article suivant :

« L'article 3 du code de procédure pénale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, les tribunaux de l'ordre judiciaire, hors les cas prévus par la loi, ne sont pas compétents pour statuer sur la responsabilité pécuniaire encourue par les agents publics ou par les personnes investies d'un mandat électif à raison des fautes qui ne sont pas détachables de l'exercice de leurs fonctions ».

Amendement présenté par M. Jean-Antoine Léonetti :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 5-1 du code de procédure pénale, il est inséré un article 5-2 ainsi rédigé :

« Art. 5-2. — L'exercice de l'action civile devant les tribunaux répressifs est subordonné à l'examen de la recevabilité des plaintes déposées par les personnes physiques ou morales par le juge d'instruction. Dans ce cadre, il appartient à la personne qui se prétend lésée d'apporter des indices suffisants de nature à permettre d'établir l'existence de l'infraction et la réalité du préjudice en lien direct avec cette dernière.

« Tout auteur de plainte avec constitution de partie civile doit être informé des risques encourus en cas de plaintes abusives.

« Le préfet peut élever le conflit sur l'action civile dès la phase d'instruction pénale. »

Amendements n^{os} 4, 6 et 5 présentés par M. Gilbert Meyer :

- Insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 80-1 du code de procédure pénale est ainsi rédigé :

« Après l'avoir entendue ou, si celle-ci n'a pu être jointe ou n'a pas déféré à la convocation adressée à cet effet, après notification légale, le juge d'instruction a le pouvoir de mettre en examen toute personne à l'encontre de laquelle il existe des indices graves et concordants laissant présumer qu'elle a commis une faute en participant, comme auteur ou complice, aux faits dont il est saisi. »

- Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 80-1 du code de procédure pénale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, pour les délits prévus à l'alinéa 3 de l'article 121-3 du code pénal, il ne peut y avoir mise en examen des personnes physiques pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions d'agent, de représentant ou de membres d'un organe d'une personne morale que si, préalablement, cette personne morale a elle-même été mise en examen pour les mêmes faits sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 121-2 du code pénal. »

- Insérer l'article suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 80-1 du code de procédure pénale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, lorsque ces personnes physiques ont la qualité d' élu local ou d'agent public, la mise en examen de celles-ci ne peut avoir lieu sans qu'au préalable la juridiction administrative ait été saisie, par la partie la plus diligente, afin qu'elle se prononce, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine, sur le degré de gravité de la faute et le caractère personnel ou non de celle-ci, par un avis qui ne lie pas la juridiction pénale. »

Amendement présenté par M. Jean-Antoine Léonetti [retiré] :

Insérer l'article suivant :

« Un moratoire d'un an est institué concernant l'introduction de toute infraction pénale nouvelle par voie législative ou réglementaire.

« A l'issue de cette période, un rapport sera remis au Parlement présentant un récapitulatif des sanctions pénales existantes et procédant au réexamen de leur pertinence, afin de proposer le cas échéant des formes de sanctions plus adaptées. »

Article 7

Amendement présenté par M. Philippe Houillon [retiré] :

Supprimer cet article.

Après l'article 7 quinquies

Amendement n° 8 présenté par M. Michel Buillard [retiré] :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 34 de la loi n°96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :

« *Art. 34-1.* — Le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. »

« La commune a la faculté d'assurer la défense du maire ou d'un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales pour des faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable. »

Article 8

Amendement n° 7 présenté par M. Michel Buillard [retiré] :

I. — Dans cet article, supprimer les mots : « en Polynésie française ».

II. — En conséquence, compléter cet article par l'alinéa suivant : « Les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 de la présente loi sont applicables en Polynésie française. »

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES
PAR LE RAPPORTEUR



— M. Jean-Pierre DUPORT, président de l'association du corps préfectoral, préfet de la région Ile-de-France.

— M. Jean MASSOT, président de la section des finances du Conseil d'Etat, président du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics.

— M. Jacques BONNET, ancien président de chambre à la Cour des comptes et membre du groupe d'étude sur la responsabilité pénale des décideurs publics.

— MM. Jacques PELISSARD, vice-président de l'association des maires de France (AMF), et Patrick BELGUEDJ, responsable du département du conseil juridique.