

## **Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises sur la responsabilité pénale des élus communaux**

Le mandataire qui prend part à la conduite de sa commune est régulièrement confronté à des situations qui impliquent sa responsabilité tant civile que pénale. Il peut commettre une faute dénuée de toute malveillance alors même qu'il agit en toute bonne foi. Les communes, en tant que personnes morales, n'étant pas responsables pénalement, ce sont les mandataires qui se trouvent exposés à des sanctions potentiellement lourdes, et ce bien que l'élu n'agisse pas en son nom propre, mais au nom de la collectivité qu'il représente. La criminalisation de négligences les plus bénignes dans le chef des mandataires locaux est ressentie comme injuste et disproportionnée par les élus locaux. N'est-il pas malvenu de voir prononcer une condamnation contre les membres d'un collège échevinal malgré l'impossibilité humaine avérée de pouvoir tout contrôler ?

Il apparaît dès lors légitime d'essayer de mettre en place des garde-fous pour préserver les élus locaux, qui en se mettant au service de leurs concitoyens, prennent des décisions qui les s'exposent au risque d'un engagement de leur responsabilité pénale en cas d'accident. Dans une société où le recours à des actions en justice devient un réflexe de plus en plus courant, maintenir le statu quo risque de décourager le citoyen, qui n'est pas un professionnel recruté pour son savoir-faire, de s'engager dans la vie politique et d'accepter un mandat public. En second lieu, n'y a-t-il pas un risque d'initiative pour l'action locale si le mandataire, dans l'expectative, se retrouve bridé dans la gestion de sa commune par la crainte de devoir affronter la machine judiciaire ?

### **Bref aperçu de l'historique du dossier**

La problématique de la responsabilité pénale des élus locaux s'inscrit dans le cadre d'une prise de conscience de longue date par le SYVICOL des responsabilités individuelles pesant sur les personnes physiques œuvrant dans le bien de la communauté. Elle a été déclenchée notamment suite à la condamnation par les tribunaux luxembourgeois de membres du collège des bourgmestre et échevins<sup>1</sup>. Cette réflexion s'est poursuivie au vu de la dégradation de la condition des élus locaux dans les pays voisins du Grand-Duché de Luxembourg et aux réformes législatives<sup>2</sup> adoptées pour tenter de freiner cette dérive jurisprudentielle, bien qu'une telle situation ne s'est pas encore réalisée dans notre pays.

---

<sup>1</sup> Affaire Wirtz/Siebenaler – Collège des bourgmestre et échevins de la Commune de Junglinster, Trib. de police, 6 février 2001

<sup>2</sup> En France, Loi dite «Loi Fauchon » du 10 juillet 2000 ; En Belgique, Loi du 4 mai 1999

La responsabilité pénale des mandataires locaux a ainsi été évoquée lors des débats de l'Assemblée générale du SYVICOL en date du 26 mars 2001, sur base de l'avis élaboré par Me Dean Spielmann<sup>3</sup>. Conformément aux attentes des élus qui se sont exprimés à cette occasion, un appel a été lancé au Ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Michel Wolter, d'inviter le gouvernement à se saisir du dossier de la responsabilité pénale et à revoir les modalités de la mise en cause de la responsabilité pénale plus particulièrement pour les élus locaux, dans le but de circonscrire les risques « dans des limites raisonnables »<sup>4</sup>. Le Ministère de l'Intérieur a alors informé le SYVICOL que le dossier a été renvoyé pour compétence au Ministère de la Justice.

Suite à une question parlementaire posée par Monsieur le Député Gusty Graas<sup>5</sup> en janvier 2003, Monsieur le Ministre de l'Intérieur estime que « le principe des poursuites contre les fonctionnaires publics pour les faits de leur administration (...) est un droit fondamental garanti à tous les citoyens luxembourgeois », et qu' « une limitation de la responsabilité pénale des membres des collèges échevinaux reviendrait à une forte restriction d'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution aux citoyens et enlèverait la protection contre l'arbitraire des pouvoirs publics, élément de base de notre civilisation ».

En 2008, la commission spéciale « réorganisation territoriale du Luxembourg »<sup>6</sup> a appelé le Ministre de l'Intérieur à analyser conjointement avec le SYVICOL la question de la responsabilité pénale des responsables communaux, à agencer de façon à ne pas faire supporter personnellement dans tous les cas aux élus locaux les conséquences pénales des actes imputables à l'administration communale. La question de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public a encore été évoquée dans le cadre des travaux parlementaires ayant abouti à la loi du 3 mars 2010 introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle.

En 2009, l'alternance de gouvernement a été l'occasion pour le SYVICOL d'adresser une lettre aux partis coalitionnaires, par laquelle il a demandé à ce qu' « il soit procédé à une analyse approfondie de la matière, afin d'aboutir à une modification adéquate de la législation qui doit limiter les cas engageant la responsabilité pénale personnelle de l'élu »<sup>7</sup>. Par courrier du 2 décembre 2010, Monsieur le Ministre de la Justice a exprimé sa compréhension de la préoccupation des élus locaux au sujet de leur responsabilité pénale et a confirmé sa disponibilité afin de réfléchir à l'élaboration d'une législation adéquate. Ce courrier a été suivi de plusieurs réunions de travail en présence de représentants tant du Ministère de l'Intérieur, que du Ministère de la Justice, confirmant la volonté de se saisir de cette question, mais sans que le dossier ne dépasse des échanges de vues préliminaires. En 2011, l'émotion suscitée par le dénouement judiciaire dans l'affaire de la maison-relais de la Commune de Steinsel<sup>8</sup> a ravivé les critiques de tous bords autour de la question de la responsabilité pénale des mandataires communaux.

---

<sup>3</sup> Avis de Me Dean Spielmann, « la responsabilité pénale des mandataires communaux – la situation au Luxembourg » du 17 février 2001

<sup>4</sup> Courrier du SYVICOL au Ministre de l'Intérieur du 11 avril 2001

<sup>5</sup> Question parlementaire n°2033 de Monsieur le Député Gusty Graas du 31 janvier 2003

<sup>6</sup> Débat d'orientation, rapport de la Commission spéciale « réorganisation territoriale du Luxembourg », 19.06.2008, chd n°5890

<sup>7</sup> Lettre aux partis coalitionnaires du futur gouvernement – juin 2009

<sup>8</sup> Cour d'Appel, 22 juin 2011, n°327/11

## **Objectif de la présente prise de position**

Aujourd'hui, l'espoir suscité parmi les élus de voir la mise en place d'un mécanisme permettant de les soulager et de les aider à assumer au mieux les nombreuses responsabilités qui leur incombent, et par la même occasion, les soutenir dans leur action, est d'autant plus grand que l'attente a été longue. La présente prise de position a pour but d'identifier quels sont les facteurs de nature à permettre la mise en place d'un système équitable et efficace en adéquation avec les responsabilités exercées par les élus locaux, qui œuvrent pour le bien des citoyens.

Il entend soumettre au gouvernement une proposition concrète en vue d'une réforme équilibrée entre d'une part, le risque d'une pénalisation excessive de la vie quotidienne, et d'autre part, d'une déresponsabilisation des acteurs locaux, dont le but est d'adapter la responsabilité pénale en cas de délits non intentionnels à la réalité contemporaine, eu égard aux missions et devoirs qui sont ceux des élus communaux de nos jours.

Pour ce faire, la prise de position du SYVICOL dresse un état des lieux de la responsabilité pénale des élus communaux au Luxembourg, et fait une incursion dans la législation des pays voisins afin d'offrir une solution de compromis entre les préoccupations légitimes des élus communaux ainsi que les inquiétudes compréhensibles et tout à fait respectables des victimes, afin d'atténuer la portée des articles 418 et 420 du Code pénal.

### **I. Etat des lieux de la responsabilité pénale des élus communaux au Luxembourg**

A titre préliminaire, il convient de rappeler que les élus communaux demeurent soumis au cours de l'exercice de leur mandat au droit pénal commun comme toute personne physique, et qu'ils peuvent donc engager leur responsabilité pénale comme n'importe quel citoyen. Il s'y ajoute un catalogue de délits spécifiques aux personnes investies d'un mandat électif ou dépositaires de l'autorité ou de la force publique ou chargées d'une mission de service public, susceptibles d'être commis dans le cadre de ses fonctions.<sup>9</sup>

L'objectif de la présente prise de position est cependant d'analyser la responsabilité pénale des élus sous le prisme de l'infraction non intentionnelle commise en leur qualité d'élus, c'est-à-dire l'infraction perpétrée sans intention de la commettre, qui constitue un délit lorsque la loi le prévoit<sup>10</sup>. Le risque est partant grand pour l'élus de voir sa responsabilité mise en cause, au regard du nombre de décisions qu'il est amené à prendre ou auquel il est amené à participer en tant que décideur public, et la problématique est d'autant plus sensible que l'élus communal est personnellement responsable, non seulement de son propre fait mais encore des faits délictueux commis par autrui dans son champ de compétence ou sous sa responsabilité politique.

---

<sup>9</sup> Par exemple, le détournement, la destruction d'actes ou de titres, la concussion, la prise illégale d'intérêts, la corruption, le trafic d'influence, les actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, articles 240 et suivants du Code pénal

<sup>10</sup> Dictionnaire de vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Henri Capitant

Au Luxembourg, le législateur est depuis toujours attaché au principe de l'irresponsabilité pénale des personnes morales de droit public, la justification de ce principe étant que les personnes morales ne peuvent être coupables, étant donné que leur volonté fait défaut. Par conséquent, seule est recherchée la responsabilité pénale de la personne physique – l'organe ou le préposé – à l'intérieur de la personne morale, qui est par omission la cause de l'infraction.

A l'occasion de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales de droit privé<sup>11</sup>, les auteurs du projet de loi ont entendu exclure expressément les communes, au motif qu'« en tant que dépositaires d'une parcelle de la puissance publique, elles ne sauraient être placées sous le contrôle des juridictions répressives. » Dans son avis subséquent<sup>12</sup>, le Conseil d'Etat avait cependant invité le gouvernement à réfléchir à l'exclusion générale des communes, qui « pose problème au regard du principe d'égalité de traitement tant en relation avec d'autres personnes morales de droit public qu'en relation avec des personnes morales de droit privé exerçant des activités similaires à celles des communes ».

Un même fait peut être constitutif d'une faute civile et d'une faute pénale. Ceci est particulièrement vrai en matière non intentionnelle, où les deux responsabilités ont les mêmes éléments constitutifs, à savoir une faute d'imprudence ou de négligence dont il est résulté un préjudice. En effet, l'article 1383 du code civil, définissant le contenu de la faute civile, dispose que « chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence » et l'article 418 du Code pénal, réprimant respectivement l'homicide et les blessures involontaires, fait mention du « défaut de prévoyance ou de précaution ». Cette dernière expression englobe tous les cas de faute, y compris la faute la plus légère, conduisant à un recoupement jurisprudentiel des notions d'imprudence et de négligence en droit civil et en droit pénal, aucune différence n'étant faite selon la nature ou la gravité de la faute. C'est ce que la doctrine a appelé le principe d'unité des fautes civiles et pénales.

La théorie de l'unité des fautes est associée au principe de l'autorité au civil de la chose jugée au pénal, suivant une interprétation jurisprudentielle constante de l'article 3 du Code d'instruction criminelle au cours du dernier siècle<sup>13</sup>. La question présente un intérêt évident en matière procédurale. Lorsqu'une personne poursuivie pour une infraction involontaire est relaxée par le juge répressif, qui considère la faute pénale comme non établie, la victime est empêchée d'obtenir réparation de son préjudice devant une juridiction civile sur le fondement de l'article 1383 du code civil car cette juridiction ne pourrait pas, sans contredire le juge pénal, considérer qu'il existe une faute civile. Au contraire, si le juge pénal a retenu l'existence d'une faute, le juge civil est contraint de tenir celle-ci pour établie.

---

<sup>11</sup> Loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives

<sup>12</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°5718 du 19 janvier 2010

<sup>13</sup> Trib. Luxembourg, 7 mai 1981, P.26, 21 ; Lux, 16 décembre 1980, P.19, 240 ; Diekirch, 17 mai 1961, P. 18, 513 ; Diekirch, 19 juin 1946, P. 14, 256

La consécration prétorienne de l'unité des fautes civiles et pénales présente des effets indésirables, tant du point de vue de la victime que de l'élu qui est poursuivi. En effet, et conformément à ce qui précède, l'indemnisation de la victime suppose une condamnation pénale préalable, à partir du moment où le juge répressif se retrouve saisi de l'affaire<sup>14</sup>. Il est facile de déceler l'effet pervers d'une telle application stricte des textes : le danger est réel d'inciter le juge répressif à retenir, au titre de la faute pénale, les manquements les plus légers afin de préserver les droits à réparation de la victime sur le plan civil. Partant, le risque de voir prononcer des condamnations pénales de personnes physiques, bourgmestre ou autres mandataires communaux, pour permettre une condamnation ultérieure à des dommages et intérêts est inévitable.

De la même manière, le présent constat est insatisfaisant pour les élus, puisque la moindre faute, la plus petite défaillance, est susceptible d'entraîner la mise en cause de leur responsabilité au plan pénal, avec toutes les conséquences que cela induit sur le plan politique, personnel, patrimonial. Ce dernier a néanmoins le droit d'invoquer, comme tout citoyen, des causes d'exonération pour échapper à sa responsabilité. C'est particulièrement le cas lorsque le lien de causalité entre le comportement fautif et le dommage constaté est tenu, en sorte que des décisions jurisprudentielles ont admis les personnes poursuivies à faire valoir une délégation de pouvoir au profit d'un service ou du personnel<sup>15</sup>. Néanmoins pour invoquer la théorie de la délégation de pouvoirs, plusieurs conditions essentielles doivent être réunies.

L'élu devra ainsi rapporter la preuve qu'il a délégué la direction d'une partie de ses compétences à un préposé déterminé, investi par lui et pourvu de la compétence et de l'autorité nécessaire pour veiller efficacement à l'observation des dispositions relatives aux mesures de sécurité, auquel cas sa responsabilité est transférée à son délégué.

Le SYVICOL estime toutefois que l'application de ce moyen d'exonération donne lieu à une insécurité juridique et une absence de prévisibilité critiquables. En effet, il est actuellement impossible de prédire qui sera retenu comme étant le responsable au pénal dans la chaîne le plus souvent complexe des personnes amenées à intervenir dans la prise d'une décision. Cet état de fait risque d'entraîner des résultats inéquitables aux yeux des fonctionnaires poursuivis, et il n'est pas non plus souhaitable que l'élu essaie de se décharger de ses responsabilités au préjudice de ses services. En l'espèce, la solution à apporter à cette problématique passe par la recherche de l'équilibre le plus satisfaisant entre le souci d'équité et la répression. De l'avis du SYVICOL, ceci ne pourra se faire qu'avec l'abandon de la règle de l'unité des fautes pénales et civiles, parallèlement à la redéfinition parallèle des délits non intentionnels, permettant ainsi de remédier aux effets négatifs précités et non souhaités par le législateur.

---

<sup>14</sup> La victime peut en effet choisir de demander réparation uniquement devant les juridictions civiles, en vertu du principe « una via electa »

<sup>15</sup> Cour d'Appel, 25 novembre 1986, n°290/86 (concernant un chef d'entreprise) ; Cour d'Appel, 3 avril 1995, n°157/95 ; Cour d'Appel, 22 juin 2011, n°327/11

## **II. Vers une réforme de la responsabilité pénale des mandataires locaux pour les infractions involontaires**

### **A. La mise en œuvre de la responsabilité pénale des élus locaux dans les pays voisins du Luxembourg**

#### **1). Bref aperçu de la situation en France**

En France, la responsabilité de l'élu local est conçue de manière extensive, et les élus locaux se retrouvent plus facilement confrontés aux juridictions pénales, dans le contexte idéologique conduisant à rechercher des coupables à peu de frais. En réaction à la dérive jurisprudentielle et à l'extension démesurée du risque pénal, le législateur français est intervenu<sup>16</sup> dès 1993 pour introduire une responsabilité pénale des personnes morales, mais uniquement pour les activités susceptibles d'être déléguées au secteur privé, c'est-à-dire celles qui ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

En 1996, le législateur a introduit un nouvel alinéa à l'article 121-3 du Code pénal, afin que la condamnation ne soit possible, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, que « 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 ». Cette disposition n'a cependant pas permis d'endiguer la pénalisation croissante de la vie politique locale. Il a fallu attendre le 10 juillet 2000<sup>17</sup> pour que le législateur opère une révolution sur le terrain de la responsabilité pénale des élus et des collectivités territoriales en matière de délits non intentionnels, et plus précisément pour les chefs d'inculpation d'homicide et blessures involontaires et de mise en danger de la vie d'autrui.

Le législateur français a choisi d'opérer une distinction en fonction du caractère plus ou moins direct du lien de causalité entre la faute et le dommage. Ainsi, le lien de causalité est direct, chaque fois que l'imprudence ou la négligence reprochée est soit la cause unique, exclusive, soit la cause immédiate ou déterminante de l'atteinte à l'intégrité physique de la personne. Dans ce cas, la définition de la faute n'est pas été modifiée, et la responsabilité pénale de l'auteur des faits sera retenue dès lors qu'il aura commis la moindre imprudence ou négligence, ainsi que tout manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

En revanche, le lien de causalité doit être considéré comme indirect chaque fois qu'il est reproché à la personne poursuivie d'avoir, dans l'exercice d'une activité placée sous sa responsabilité, par un défaut d'organisation, de surveillance ou de contrôle, créé ou laissé créer une situation dangereuse ayant rendu possible la survenance du dommage. Dans ce cas, la mise en cause de sa responsabilité nécessite une faute qualifiée ou caractérisée, c'est-à-dire « la violation délibérée et manifeste d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ».

---

<sup>16</sup> Loi du 13 mai 1993 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

<sup>17</sup> Loi dite « Loi Fauchon » du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non intentionnels

Le bilan de l'application de cette législation après plus de 14 ans de pratique est positif dans son ensemble. D'après les deux rapports 2010 et 2011 de l'Observatoire Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales sur les risques juridiques des collectivités territoriales, le législateur français aurait atteint son objectif d'allègement du risque pénal pour les infractions non intentionnelles. En effet, l'observation du contentieux pénal sur la mandature 2008-2014 confirme l'effet amortisseur de la loi Fauchon et ce tant pour les élus locaux que pour les fonctionnaires territoriaux. Sur la mandature qui s'achève ce contentieux représente moins de 4,6 % des motifs de mise en cause des élus locaux contre 6,7% sur la période précédente, et 9,5 % de celui des fonctionnaires territoriaux, contre 14,5% sur la période précédente<sup>18</sup>.

Certes, certaines voies s'élèvent pour affirmer que cette loi n'a pas résolu toutes les difficultés et que subsistent des cas de mise en cause de la responsabilité pénale des élus ou des fonctionnaires difficiles à justifier. Certains plaident pour un relèvement du seuil de la faute pénale d'imprudence dont les auteurs indirects sont les bénéficiaires, en faveur des auteurs directs, et un resserrement des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus pour délit non intentionnel<sup>19</sup>.

D'autres estiment qu'il faut élargir le champ de la responsabilité pénale des collectivités territoriales, mais seulement aux délits non intentionnels, en supprimant la limitation actuelle aux seules activités susceptibles de délégation<sup>20</sup>. Enfin, le Sénateur Fauchon a déposé en 2011 une nouvelle proposition de loi visant à élargir et assouplir les conditions de la mise en danger de la vie d'autrui, afin que l'exigence d'une faute caractérisée s'applique à l'avenir à toutes les imprudences et non plus seulement à celles ayant effectivement causé un dommage<sup>21</sup>.

## 2). En Belgique

Il convient de rappeler que le Code pénal luxembourgeois est directement inspiré du Code pénal belge, ce qui démontre l'intérêt de comparer l'évolution de la responsabilité pénale des mandataires communaux chez notre voisin, ce d'autant plus que plusieurs propositions de loi sont pendantes devant la Chambre des représentants ou le Sénat de Belgique qui tendent à bouleverser profondément la situation actuelle au plan pénal en ce qui concerne la responsabilité des mandataires communaux.

---

<sup>18</sup> Baromètre 2013 de l'Observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, <http://www.observatoire-collectivites.org/>

<sup>19</sup> Responsabilité pénale des élus locaux : trente ans d'évolution, Philippe Bluteau, Avocat, septembre 2013

<sup>20</sup> Proposition de loi de Madame Gourault et Monsieur Sueur visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, déposée le 12 novembre 2008 et renvoyée pour 2<sup>ème</sup> lecture devant l'Assemblée nationale le 23 janvier 2014, après adoption par le Sénat

<sup>21</sup> Proposition de loi relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du code pénal instituant le délit de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui », déposée par Messieurs Fauchon, Zocchetto et Lecerf le 13 janvier 2011

Dès 1999<sup>22</sup>, le législateur est intervenu pour mettre en place un système de responsabilité civile dans le chef de la commune. Ainsi, la responsabilité pénale de la commune reste exclue de par la loi, mais elle pourra être civilement tenue du paiement des amendes pénales infligées aux mandataires communaux. Ce principe ne vise toutefois que les infractions commises dans l'exercice normal de ses fonctions par l' élu et pour autant qu'il n'y ait pas récidive. Ce mécanisme n'a cependant réglé que partiellement le problème, puisque la question de la responsabilité du bourgmestre ou des membres du collège échevinal se règle toujours selon le modèle exclusif de la responsabilité pénale de la personne physique à l'exclusion de la mise en cause de la responsabilité de la commune.

Cette loi du 4 mars 1999 a donc laissé subsister le principe d'unité de la faute civile et de la faute pénale pour les infractions involontaires, largement critiqué par la doctrine et par les représentants des élus locaux<sup>23</sup>. Pour remédier à cet état de fait, deux propositions de loi sont actuellement pendantes devant le parlement belge, qui explorent deux voies différentes.

La première tend à instaurer la dualité des fautes pénale et civile<sup>24</sup>. Dans le système préconisé par les auteurs du projet de loi, les mandataires locaux ne répondraient plus au pénal que de leur faute caractérisée, à savoir de leur faute lourde ou de leur faute légère habituelle, ce qui est comparable à la solution retenue par la législature française.

Cette proposition de loi a reçu le soutien et est défendue par l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, pour laquelle « un principe de bonne justice et d'équité commande que l' élu local réponde au pénal uniquement de sa faute lourde ou de sa faute légère habituelle mais certainement pas de sa faute légère ».

La seconde proposition de loi<sup>25</sup> préconise comme solution la responsabilité morale des communes. Elle propose de lever l'immunité pénale de la commune et d'autres personnes morales de droit public, de telle sorte qu'il sera possible d'assigner les personnes morales, qui seront pénalement responsable des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de leur objet ou à la défense de leurs intérêts, ou des infractions dont les faits démontrent qu'elles ont été commises pour son compte. Dans ce cas, le juge n'aura pas besoin de rechercher, dans l'organisation de la personne morale, une personne physique à laquelle la faute pourrait être imputée. Cette proposition de loi a reçu un accueil mitigé de la part de l'Union des Villes et Communes de Wallonie<sup>26</sup> qui souligne d'emblée que cette solution plus lourde et susceptible de présenter des inconvénients majeurs.

---

<sup>22</sup> Loi du 4 mars 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales ; il convient de préciser que par cette loi, le législateur belge a introduit la responsabilité pénale des personnes morales, mais qu'il en a volontairement exclu les personnes morales de droit public

<sup>23</sup> Voir à ce sujet l'article de l'UVCW, « responsabilité pénale des élus – dualité des fautes pénale et civile ou responsabilité pénale des communes », juin 2008

<sup>24</sup> Proposition de loi n°5-292 déposée par Monsieur Bellot le 12 octobre 2010, instaurant la dualité de la faute pénale et civile dans le cadre des coups et blessures involontaires ou homicide involontaire

<sup>25</sup> Proposition de loi n°53-2147 déposée par Messieurs Doomst, Terwingen, De Croo, Tuybens, Lahaye-Battheu le 13 avril 2012

<sup>26</sup> Voir à ce sujet l'article de l'UVCW, « faut-il que l'institution communale soit coupable pour que l' élu local ne le soit plus ? », 20 mars 2009

Il est à craindre qu'en prévoyant la seule responsabilité pénale de la commune, on attente à l'image de la démocratie locale, de même qu'à celle de l'élu. En cas de faute légère commise par ce dernier, ce sera la commune qui endossera la responsabilité pénale et l'élu n'aura pas à répondre personnellement de ses fautes, ce qui pourrait donner un sentiment d'impunité de la classe politique aux yeux des citoyens.

## **B. Proposition du SYVICOL**

L'étude de la responsabilité pénale dans les pays limitrophes du Luxembourg de tradition romaniste et ayant un système de droit comparable, révèle que deux évolutions peuvent être envisagées : soit une rupture avec le principe d'égalité des fautes civiles et pénales par le biais d'une redéfinition des délits involontaires, soit l'instauration d'un régime spécifique de responsabilité applicable aux seules personnes morales de droit public.

Le SYVICOL estime d'emblée que cette dernière solution présente davantage de problèmes qu'elle n'en résout. En effet, instaurer un régime spécifique pour les personnes morales de droit public, porte atteinte à l'image de l'élu dans la mesure où dans l'opinion publique, l'élu apparaît comme coupable mais il échappe à une sanction étant donné que c'est la commune qui sera déclarée responsable pour sa faute. Le SYVICOL est également d'avis que cela risque de porter atteinte à l'image de la démocratie locale, qui jouirait d'un statut particulier par rapport aux autres niveaux de pouvoir. Enfin, cela ferait poser sur les communes un risque financier suite à la mise en cause de leur responsabilité par défaut, lorsqu'aucun autre responsable ne pourrait être recherché.

Au contraire, le SYVICOL soutient une approche généralisée de la responsabilité pénale des mandataires communaux, afin d'y apporter une réponse ayant une portée légitime pour tous les justiciables. Dès lors, les fautes d'imprudence devraient revêtir une certaine gravité pour engager la responsabilité pénale de leur auteur, tandis qu'il revient à la juridiction civile d'accorder aux victimes la réparation qui leur est due et dont il n'est pas question de les priver. La proposition du SYVICOL s'inspire d'une des propositions de loi belge<sup>27</sup> et présente deux volets.

Il est tout d'abord proposé de compléter l'article 418 du Code pénal qui prévoit que « *Est coupable d'homicide ou de lésions involontaires, celui qui a causé le mal par le défaut de prévoyance ou de précaution, mais sans attenter à la personne d'autrui* », par un second alinéa rédigé comme suit :

**« Au sens des articles 418 et 420 du Code pénal, on entend par défaut de prévoyance ou de précaution la faute lourde ou la faute légère habituelle appréciée en tenant compte des possibilités réelles de vigilance et de diligence du prévenu ».**

---

<sup>27</sup> Voir note 24

L'abandon de la théorie jurisprudentielle de l'identité des fautes pénales et civiles d'imprudence par une modification de l'article 418 du Code pénal doit s'accompagner d'une confirmation que cette nouvelle définition n'affecte pas la possibilité pour les victimes d'obtenir réparation des dommages qu'elles subissent devant les juridictions pénales. En l'espèce, il s'agit de ne pas remédier à une injustice en en commettant une autre. Par conséquent, le SYVICOL propose de modifier parallèlement l'article 3 du Code d'instruction criminelle, en lui adjoignant un alinéa 5 du Code d'instruction criminelle, qui dispose que :

***« L'absence de condamnation pénale ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation du dommage, en application des règles du droit civil ».***

Outre l'avantage d'avoir une portée générale, dans la mesure où elle ne concerne pas seulement les personnes titulaires d'un mandat électif, la proposition du SYVICOL présente des atouts certains tant pour les élus et les personnes morales qu'ils représentent, que pour les victimes elles-mêmes.

D'une part, avec l'adoption d'une définition équilibrée de la responsabilité pénale des élus en cas de délit non intentionnel, le mandataire ne donne pas l'impression de fuir ses responsabilités, puisqu'il sera toujours responsable quoi qu'il fasse, mais pénalement coupable uniquement en cas de faute lourde ou de faute légère habituelle. Elle supprime par ailleurs le risque d'une pénalisation excessive de la responsabilité des élus en posant une limite qui n'existe pas à l'heure actuelle, même si cette situation ne s'est pas encore posée au Grand-Duché de Luxembourg, où le réflexe systématique à la voie pénale n'est pas acquis et où de nombreux cas se soldent par l'intervention des assurances en responsabilité civile.

Pareillement, cette redéfinition des délits d'imprudence améliore la prévisibilité des cas d'ouverture d'une éventuelle responsabilité pénale pour les élus, qui serait de nature à les rassurer à s'engager dans la vie politique voire même à favoriser leur engagement. Enfin, contrairement à l'instauration d'une responsabilité pénale des personnes morales de droit public, le présent dispositif maintient la responsabilisation des acteurs locaux, y compris vis-à-vis des fonctionnaires et employés communaux. Il n'y a donc pas d'immunité ou d'irresponsabilité de l'homme public qui serait au-dessus de la loi, ce qui apparaît comme fondamental dans une démocratie.

D'autre part, la solution proposée élimine le risque éventuel d'une condamnation pénale par les tribunaux répressifs pour offrir une indemnisation à la victime, lorsqu'il apparaît inopportun de la priver d'une réparation. Bien au contraire, cette solution améliore la situation de la victime en accélérant son indemnisation et en la replaçant au centre des préoccupations, alors même que la faute exigée au civil pour obtenir réparation de son préjudice est atténuée. Le risque est encore réduit d'aboutir à des décisions qui peuvent être perçues comme choquantes par les victimes et l'opinion publique, de la relaxe des prévenus pour cause d'exonération de leur responsabilité pénale sur base de la délégation de pouvoirs. A l'avenir, la victime pourra être dédommagée en toutes circonstances et quelle que soit l'issue du procès pénal, ce qui semble juste et équitable.

Enfin, la proposition défendue par le SYVICOL encadre plus précisément la marge de manœuvre des tribunaux qui devront qualifier les faits par rapport aux dispositions de la loi et justifier de manière détaillée une éventuelle mise en cause de la responsabilité personnelle d'élus traduits en justice. Elle est de nature à favoriser l'acceptation et la compréhension par toutes les parties de l'issue du procès pénal à la lumière d'une décision motivée par rapport à la spécificité des crimes et délits involontaires et a pour conséquence de renouveler la confiance dans la justice. Le citoyen, qu'il soit élu, chef d'entreprise, médecin ou fonctionnaire, n'a plus à craindre un procès pénal à l'issue incertaine lorsqu'il a commis une faute légère qui a malheureusement entraîné des blessures ou un homicide.

Le SYVICOL considère que la mise en place d'une dualité des fautes civiles et pénales présente de nombreux avantages et constitue une solution facile à mettre en œuvre, juste et équitable dont l'effet est ressenti comme positif. La nouvelle définition de la faute d'imprudence profite à tous les justiciables dans le cadre de l'homicide et des lésions corporelles involontaires, de sorte qu'elle est égalitaire et non discriminatoire. La dualité des fautes pénales et civiles existe d'ailleurs dans de nombreux codes pénaux de par le monde<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Autriche, Brésil, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Suède, France et bientôt Belgique

## Conclusion

Le SYVICOL insiste sur le fait que la présente prise de position ne vise en aucun cas à nier la responsabilité pénale pesant sur les élus, en tant que personnes physiques dans l'exercice de leurs fonctions, mais à suggérer un encadrement plus strict de celle-ci, qui est à mettre en perspective avec les responsabilités exercées par ces derniers au profit de la société, et donc à l'avantage de tous. La nécessité et la portée de cette réforme est légitime, et le SYVICOL est convaincu que les dérives qui se sont produites chez nos proches voisins, où plus aucun comportement n'échappait à la sanction au nom de la réparation du préjudice subi par la victime plutôt que de celui de la compensation sociale, peuvent être transposées au Luxembourg. Le risque est grand de se murer dans une position attentiste et de manquer l'occasion d'accomplir une réforme de portée générale qui profite à l'ensemble de nos concitoyens. Dès lors, la réforme de l'article 418 du Code pénal et de l'article 3 du Code d'instruction criminel en vue de désolidariser les fautes civiles et pénales correspond à une évolution favorable et souhaitable de la législation.

La philosophie sous-jacente à cette proposition tend vers une modernisation de la législation actuelle afin de répondre à un besoin réel et à une inquiétude légitime des élus locaux, qui ne saurait être vue comme une volonté de s'exonérer de ses responsabilités mais seulement de la circonscrire dans des limites raisonnables. Il est réaffirmé avec force que l'élu local, comme tout un chacun, est et demeure responsable de sa propre faute.

Il s'agit également de tirer les conséquences de plus de 10 années d'expérience pratique de l'implémentation du concept de la dualité des fautes civiles et pénales en France, et dont les conclusions sont très positives. Il faut ici citer le Professeur Mayaud, professeur de droit à l'Université de Paris Panthéon-Assas, dans sa rétrospective sur la loi Fauchon, d'après lequel « les maires, les adjoints, les présidents des différents conseils territoriaux ne sont pas hors du champ pénal, loin de là. Leur responsabilité n'est pas différente de celle du chef d'entreprise ou des décideurs privés : elle n'est qu'à la hauteur d'une évolution qui méritait d'être consacrée, et par laquelle le droit a renoué avec la justice<sup>29</sup> ».

Dans une société complexe, où le devoir de vigilance est essentiel, ainsi que le respect de la souffrance de la victime, le droit pénal doit rester objectif et être le même pour tous, et sanctionner non seulement des intentions coupables, mais également, sous certaines circonstances, des comportements non intentionnels lorsque leurs conséquences sont préjudiciables à autrui.

La démarche du SYVICOL se veut partant consensuelle et tend à rechercher un compromis entre des attentes et des contraintes qui peuvent apparaître comme contradictoires mais visent un seul but commun : l'intérêt général.

---

Luxembourg, le 26 mai 2014

---

<sup>29</sup> Editorial « retour sur la loi Fauchon 10 ans après... », Yves Mayaud, Revue Lamy des collectivités territoriales, n°58, juin 2010