

# LE RAPPORT 2019

Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative

The logo for BS' SMACL, featuring a stylized circular icon with diagonal lines to the left of the text "BS'" and "SMACL" stacked vertically.

“

**Le risque pénal  
des élus locaux et  
des fonctionnaires  
territoriaux**

”

---

**2019**

# PRÉVENTION DE L'ABSENTÉISME : CHOISISSEZ LES BONS OUTILS !

- SMACL Assurances lance -

LA  
**BOX QVT\***



AUDIT RH



BENCHMARKS  
ET ENQUÊTES QVT\*



DOCUMENT UNIQUE  
EN LIGNE



PLAN D' ACTIONS  
SUR-MESURE

Conception: Agence 4out

Collectivités, mesurez votre niveau de QVT\*,  
comparez-vous et choisissez des solutions sur-mesure.

Rendez-vous sur [www.smacl.fr/box-qvt](http://www.smacl.fr/box-qvt)

\* Qualité de Vie au Travail

LA MUTUELLE D'ASSURANCE DES TERRITOIRES



Plusieurs collaborateurs de SMACL Assurances ont contribué à la rédaction et à l'élaboration de cet ouvrage :

- **Marion Briquet** (Département juridique et documentation) ;
- **Luc Brunet** (Département juridique et documentation) ;
- **Valérie Cardon** (Communication et relations institutionnelles) ;
- **Emilie Fleuriault** (Communication et relations institutionnelles) ;
- **Hélène Lallaizon** (Département juridique et documentation) ;
- **Cécile Mexandeau** (Communication et relations institutionnelles) ;
- **François Neveu** (Département juridique et documentation) ;
- **Alexandre Tessier-Piart** (Département juridique et documentation).



### Avertissement de l'Éditeur

Toute utilisation ou traitement automatisé, par des tiers, de données personnelles pouvant figurer dans cet ouvrage sont formellement interdits.

« Conformément à la démarche éco-responsable dans laquelle s'inscrit SMACL Assurances (certifiée ISO 14001), cet ouvrage a été imprimé en France sur du papier non traité au chlore »



Le logo qui figure sur la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans les domaines du droit, de l'économie et de la gestion, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement soit aujourd'hui menacée.

© LexisNexis SA, 2019

Siège social : 141, rue de Javel – 75015 Paris

**Cette œuvre est protégée dans toutes ses composantes** (y compris le **résultat** des savoirs mis en œuvre, des recherches, des analyses et des interprétations effectuées et, de manière générale, des choix de fond et de forme opérés dans le cadre de la **consolidation** des textes reproduits) par les dispositions du Code de la propriété intellectuelle, notamment celles relatives aux droits d'auteur. Ces droits sont la propriété exclusive de LexisNexis SA. Toute reproduction intégrale ou partielle, par quelque moyen que ce soit, non autorisée par LexisNexis SA ou ses ayants droit, est strictement interdite. LexisNexis SA se réserve notamment tous droits au titre de la reproduction par reprographie destinée à réaliser des copies de la présente œuvre sous quelque forme que ce soit aux fins de vente, de location, de publicité, de promotion ou de toute autre utilisation commerciale conformément aux dispositions de l'article L. 122-10 du Code de la propriété intellectuelle relatives à la gestion collective du droit de reproduction par reprographie.

© SMACL Assurances 2019

ISBN : 978-2-9537147-9-1

Dépôt légal : novembre 2019

Directeur de publication : Frédéric Costard, Directeur général de SMACL Assurances



# Sommaire

SMACL ASSURANCES : PLUS QUE JAMAIS À VOS CÔTÉS ! . . . .	VII
--	-----

## PREMIÈRE PARTIE

Baromètre et jurisprudences . . . . .	3
Les manquements au devoir de probité . . . . .	11
Les atteintes à l'honneur . . . . .	52
Les atteintes à la dignité et à l'intégrité psychique des personnes . . . . .	72
Les atteintes à la confiance . . . . .	87
Les atteintes involontaires à la vie, à l'intégrité physique et à la sécurité d'autrui . . . . .	96
Les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité physique . . . . .	113
Les atteintes à l'environnement, au bien-être animal et à l'urbanisme . . . . .	121
Les atteintes aux libertés et au secret . . . . .	127
Les atteintes aux mœurs et à l'intégrité sexuelle . . . . .	132
Les autres infractions . . . . .	140

## DEUXIÈME PARTIE

### Partages et transferts de compétences : défis et enjeux de la nouvelle organisation territoriale . . . . .

– Actes de la journée d'étude du 18 octobre 2018 –	
• Discours d'ouverture de Jean-Luc de Boissieu, président du conseil d'administration de SMACL assurances . . . . .	149
• Propos introduction de Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales . . . . .	151
• État des lieux et perspectives . . . . .	157
▶ M <sup>e</sup> Philippe Bluteau, <i>avocat associé</i>	
▶ Dominique Dhumeaux, <i>maire de Fercé-sur-Sarthe, vice-président de l'Association des maires ruraux de France</i>	
▶ André Laignel, <i>président du Comité des finances locales (CFL) et premier vice-président de l'Association des maires de France</i>	
▶ François Werner, <i>maire de Villers-lès-Nancy et vice-président de la métropole du Grand Nancy et de la région Grand-Est</i>	
• Transfert de compétences, transfert de personnel, transfert de contrats : transferts de responsabilités ? . . . . .	174
▶ Vincent de Briant, <i>premier conseiller à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, en détachement du corps des maîtres de conférences en droit public</i>	
▶ Catherine Donou, <i>chargée de mission Intercommunalités Communes Nouvelles à Territoire Conseils, service du Groupe de la Caisse des dépôts et consignations</i>	
▶ Emma Varenne, <i>expert technique, direction Marchés SMACL Assurances</i>	
• Pacte fiscal & financier et gestion mutualisée des ressources humaines : quelles bonnes pratiques dans un cadre budgétaire contraint ? . . . . .	187
▶ Gabriel Baulieu, <i>membre du conseil d'administration de l'AdCF, vice-président de la communauté d'agglomération du Grand Besançon</i>	
▶ Sylvie Jansolin, <i>chargée de mission Finances &amp; Fiscalité à Territoire Conseils, service du Groupe de la Caisse des dépôts et consignations</i>	
▶ Julia Méry, <i>consultante en ressources humaines et en transformation publique</i>	
• Clôture des travaux par Vincent Potier, directeur général du CNFPT . . . . .	200

## SMACL ASSURANCES : PLUS QUE JAMAIS À VOS CÔTÉS !

Par Jean-Luc de BOISSIEU,

Président du Conseil d'administration de SMACL Assurances



En 2018, selon une note du ministère de l'Intérieur, 361 maires et adjoints ont été victimes de violences, de menaces ou de chantage dans l'exercice de leurs fonctions. Soit 9 % de plus qu'en 2017.

Toujours en 2018, selon les données établies par l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative, ce sont 207 élus locaux qui ont été mis en cause pénalement dans l'exercice de leurs fonctions\*. Sur l'ensemble de la mandature 2014-2020 ce sont plus de 1 630 élus locaux (+28 % par rapport à la précédente mandature) qui auront fait l'objet de poursuites pénales dans l'exercice

de leurs fonctions soit une moyenne de 5 élus poursuivis chaque semaine.

Même si ces chiffres doivent être relativisés au regard du nombre total d'élus locaux (571 241 selon les dernières données établies par la DGCL), il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont pas de nature à encourager les candidatures pour les élections municipales. Ce d'autant que la montée en puissance de l'intercommunalité peut entraîner un sentiment de dépossession chez certains élus (lire à ce sujet, en deuxième partie de ce rapport, les actes de notre journée d'étude consacrée aux transferts et partages de compétences au sein du bloc local).

Il n'est donc guère étonnant dans ce contexte que, d'après un sondage réalisé en octobre 2019 par le Courrier des maires et SMACL Assurances, 30 % des maires interrogés ne souhaitent pas se représenter en 2020 et 23 % sont encore hésitants.

Pour autant les maires conservent une très bonne image auprès de l'opinion publique : selon un sondage Ifop, commandé et diffusé par le JDD en août 2019, 83 % des personnes interrogées (sur un échantillon de 1 006 personnes) ont une « *bonne opinion* » des maires alors qu'ils ne sont que 38 % à avoir une bonne opinion des élus en général.

Les administrés apprécient sans doute que les maires restent, selon l'expression de Gérard Larcher (président du Sénat), « à portée d'engueulades »... même si c'est pour des questions qui ne relèvent plus toujours de leurs compétences !

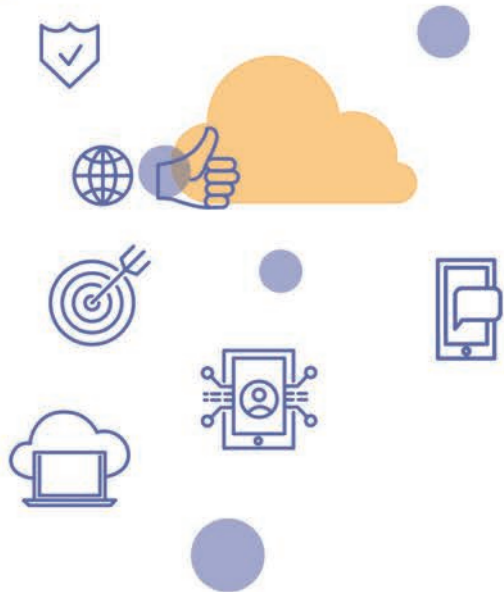
Encore faut-il que les récriminations respectent les formes et ne dégénèrent pas dans les violences verbales ou physiques ! La mort dans l'exercice de ses fonctions du maire de Signes (83), Jean-Mathieu Michel, renversé par une camionnette venue décharger illégalement des gravats sur sa commune, a joué un rôle de détonateur et a poussé les pouvoirs publics à réfléchir à des solutions pour améliorer la protection des édiles et à restaurer leur autorité.

Pour sa part, SMACL Assurances, 1<sup>er</sup> assureur des collectivités territoriales, continuera à se tenir aux côtés des élus et de leurs équipes pour leur permettre d'assumer le plus sereinement possible leurs fonctions :

- en leur proposant des offres d'assurance adaptées à leurs besoins, notamment pour les couvrir dans l'exercice de leurs fonctions dans l'hypothèse où leur responsabilité personnelle serait recherchée ou s'ils devaient être victimes d'accidents, d'injures, de diffamations ou d'agressions ;
- en leur délivrant des conseils de prévention que ce soit pour la protection des agents, du patrimoine de leur collectivité, de leur flotte automobile...

Sans oublier la prévention du risque juridique, objet des travaux de l'Observatoire. À ce titre le présent rapport est un très bon début pour se familiariser aux risques et dégager des bonnes pratiques. Bonne lecture pour une bonne mandature !

\* Chiffre qui n'est pas encore stabilisé et qui va nécessairement évoluer à la hausse au fil des décisions de justice qui seront rendues et analysées.



# 1 - Baromètre et jurisprudences

## AVERTISSEMENTS

Les chiffres de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale sont le fruit de l'analyse :

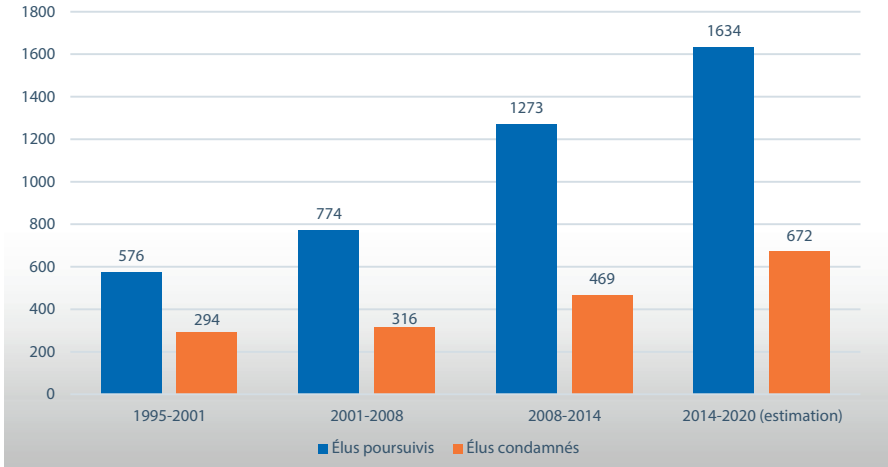
- des contentieux déclarés à SMACL Assurances par les collectivités territoriales, les élus locaux, et les fonctionnaires territoriaux assurés auprès de la mutuelle ;
- des articles de presse relatant des mises en cause d'élus et de fonctionnaires territoriaux ;
- des décisions de justice accessibles sur les bases de données.

Nous sommes également attentifs aux publications consacrées au sujet qui nous permettent de consolider nos chiffres. Entre deux mises à jour, ces chiffres peuvent ainsi connaître d'importantes variations en fonction des données collectées.

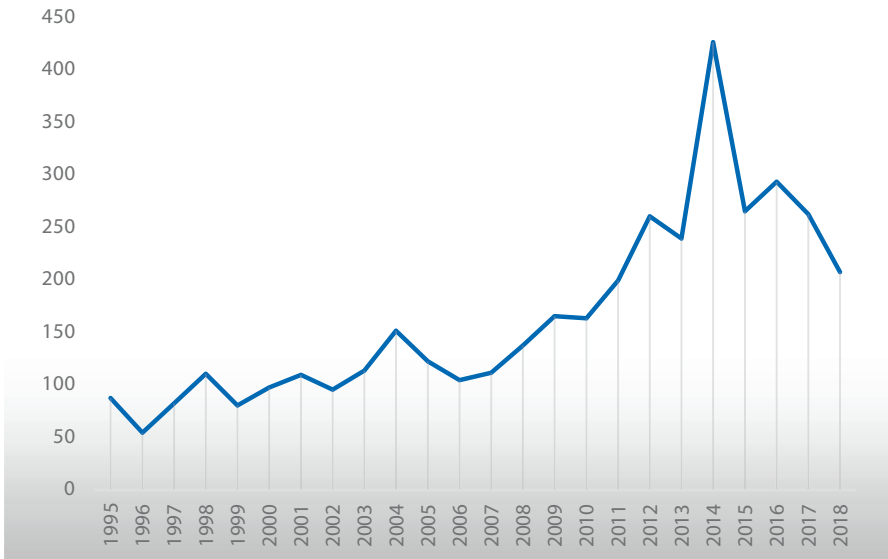
Malgré un travail rigoureux et consciencieux, ces chiffres ne sauraient naturellement prétendre à l'exhaustivité. Il reste que les informations aujourd'hui disponibles sur internet et les outils performants de veille et d'alerte facilitent notre travail de recensement. Avec un inévitable effet déformant sur nos statistiques puisque les mêmes données n'étaient pas disponibles lorsque internet n'en était qu'à ses balbutiements. C'est pourquoi nous attirons l'attention de nos lecteurs sur les précautions à prendre dans l'interprétation de nos chiffres : les hausses constatées sur les trois dernières mandatures reflètent aussi en partie une meilleure efficacité de nos méthodes de recensement.

Nous publions en toute transparence les références des décisions de justice anonymisées qui servent de base à l'établissement de nos statistiques. Ces données sont régulièrement mises à jour et disponibles sur notre site internet : [www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org). Vous y trouverez également une veille des textes parus au *Journal officiel*, des réponses ministérielles, des analyses détaillées de jurisprudences avec des conseils de prévention, des statistiques complémentaires ainsi que des précisions sur les méthodes de calcul de nos chiffres. N'hésitez pas à vous abonner gratuitement à notre newsletter pour être informé des dernières actualités juridiques des collectivités territoriales et des associations.

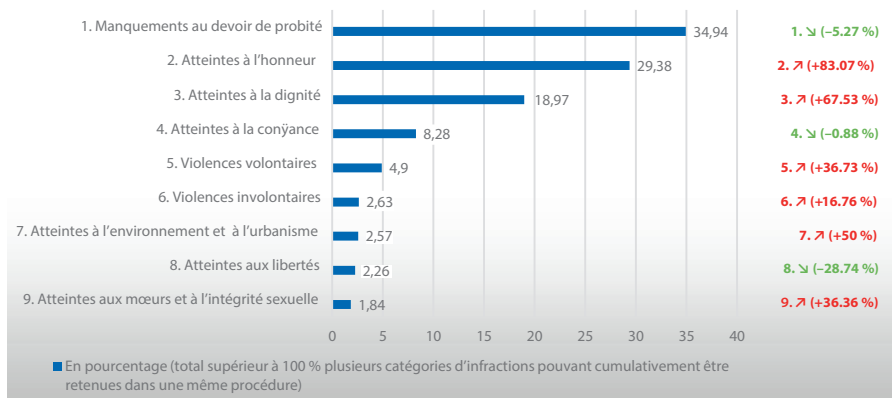
### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)



### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS PAR ANNÉE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)



## CLASSEMENT EN POURCENTAGE DES MOTIFS DE POURSUITES CONTRE LES ÉLUS LOCAUX SUR LA MANDATURE 2014-2020 ET ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À LA MANDATURE 2018-2014



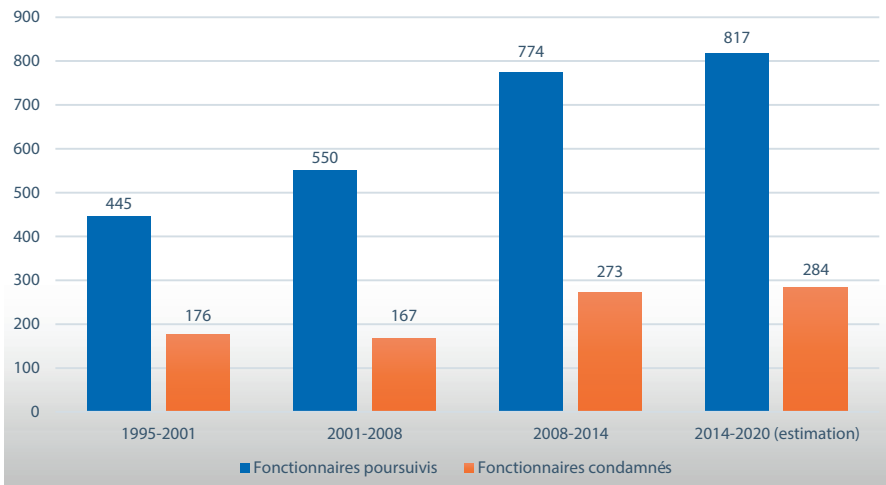
### Les chiffres clés de la responsabilité pénale des élus locaux :

- Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 3 985 poursuites contre des élus locaux. **La hausse du nombre de poursuites contre les élus locaux se confirme et la courbe sur l'ensemble de la mandature ne s'inverse toujours pas.** Au contraire, **cette mandature marque un nouveau record en terme de poursuites** contre les élus locaux puisqu'en cinq ans, et alors que la mandature n'est pas encore achevée, nous avons déjà enregistré plus de poursuites que lors de la précédente mandature. Si ce constat traduit aussi une meilleure efficacité de nos méthodes de recensement, il reste que la tendance est particulièrement significative et ne se dément pas sur la mandature en cours (+ 28,32 % par rapport à la mandature précédente).
- **Nous estimons que ce sont plus de 1 630 élus qui seront poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions à l'achèvement de cette mandature en 2020, soit une moyenne de 272 élus locaux poursuivis par an** (soit 5 élus poursuivis chaque semaine ou un élu poursuivi par jour ouvré). Certes il est possible de constater une tendance à la baisse en 2018 (207 élus poursuivis contre 272 en moyenne au cours de cette mandature) mais ces chiffres restent encore à consolider compte tenu de notre méthode de recensement qui passe par une analyse des décisions de justice, lesquelles interviennent plusieurs années après la date de mise en cause.
- L'année 2014, année électorale, a été une année record en termes de mise en cause pénale (426 élus mis en cause) non seulement pour des contentieux liés à des diffamations en période électorale mais également à la faveur de nombreux changements de majorité municipale ayant conduit à des audits et à des plaintes après les élections déposées contre les anciennes équipes. L'année 2020 sera à cet égard scrutée avec attention.
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (dernières données disponibles) la France comptait 571 241 élus locaux (source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019*). **Si l'on rapporte le**

**nombre de poursuites contre les élus locaux à ce chiffre, cela donne un taux de mise en cause pénale de... 0,286 % toutes infractions confondues** (y compris pour des faits où la probité des élus n'est pas en jeu).

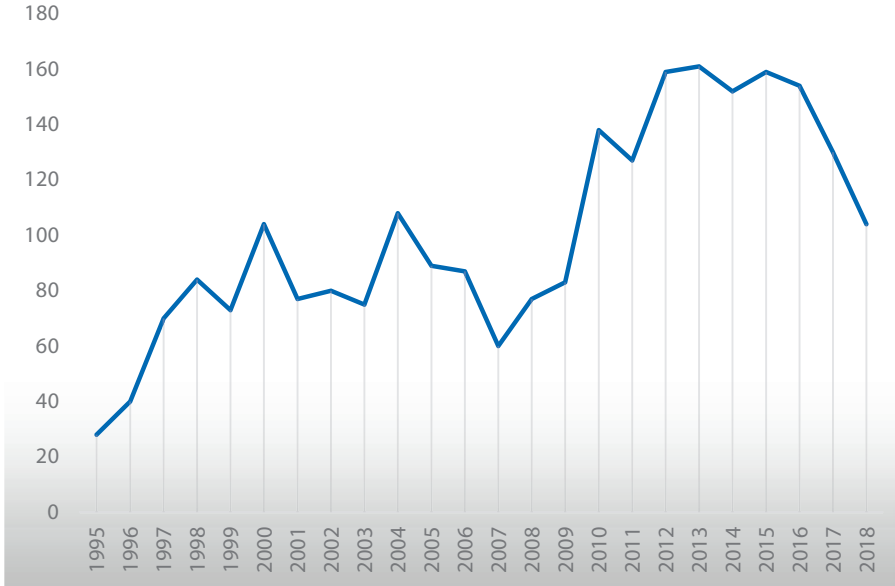
- 36 % des élus communaux poursuivis sont en fonction dans des communes de moins de 3 501 habitants, 20 % dans des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants, 31 % dans des communes dont la population est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants, et 13 % dans des villes de 50 000 habitants et plus.
- Qui dit poursuite, ne dit pas condamnation ! Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 1 340 condamnations prononcées contre des élus locaux, soit une moyenne de 56/an (soit un peu plus d'un élu condamné chaque semaine). Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 41,14 %. Ainsi **près de six élus poursuivis sur dix bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable**. Sur la mandature en cours, nous avons enregistré 261 condamnations d'élus locaux (toutes infractions confondues) et nous estimons que ce sont au final près de 700 élus (672) qui seront condamnés pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. C'est dire que près de 1 000 élus locaux (962) poursuivis au cours de cette mandature devraient au final bénéficier d'une décision qui leur est favorable.

### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)

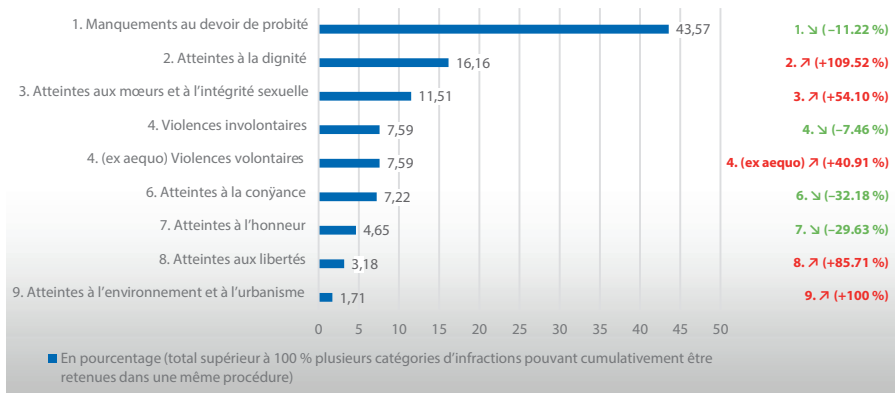




## NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS PAR ANNÉE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)



## CLASSEMENT EN POURCENTAGE DES MOTIFS DE POURSUITES CONTRE LES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX SUR LA MANDATURE 2014-2020 ET ÉVOLUTIONS PAR RAPPORT À LA MANDATURE 2018-2014

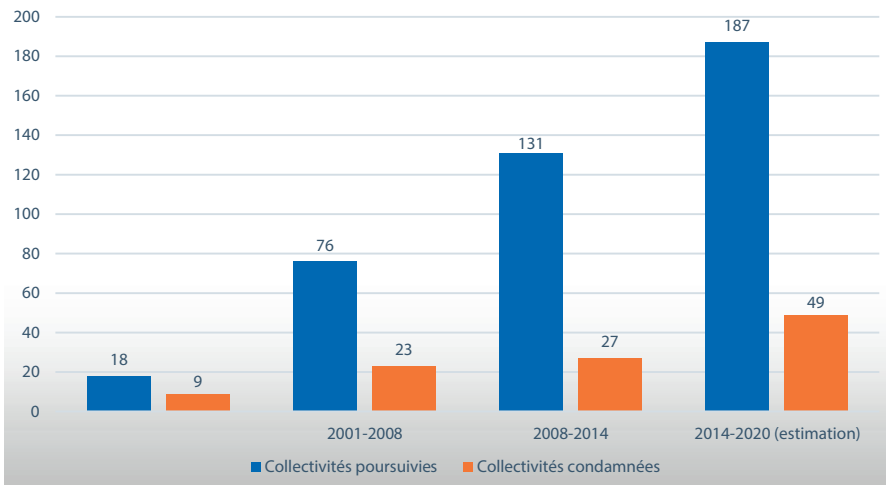


### Les chiffres clés de la responsabilité pénale des fonctionnaires territoriaux :

- Alors que le nombre de poursuites contre les fonctionnaires territoriaux, semblait marquer le pas, nos dernières estimations nous laissent envisager une nouvelle hausse au cours de cette mandature (+ 5,56 %).

- Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 2 450 poursuites contre des fonctionnaires territoriaux, soit une moyenne supérieure à 100 par an (2 par semaine). Sur la mandature en cours nous estimons que **ce sont plus de 800 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis dans l'exercice de leurs fonctions**, soit une moyenne de 136/an (entre 2 et 3 fonctionnaires poursuivis pénalement chaque semaine).
- Au 31 décembre 2017 (dernières données disponibles) on compte 1 970 000 agents rémunérés sur emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT) (source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019*). Si l'on rapporte le nombre de poursuites contre les fonctionnaires territoriaux à ce chiffre, cela donne un **taux de mise en cause pénale de... 0,0415 % toutes infractions confondues** (soit un taux près de sept fois inférieur à celui constaté pour les élus locaux).
- Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 798 condamnations prononcées contre des fonctionnaires territoriaux, soit une moyenne de 33/an (moins d'une condamnation par semaine). Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des fonctionnaires territoriaux poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 34,82 % (six points inférieurs à celui constaté pour les élus locaux). Ainsi **près de sept fonctionnaires territoriaux poursuivis sur dix bénéficient au final d'une décision qui leur est favorable**. De fait sur une estimation de 817 fonctionnaires poursuivis au cours de cette mandature, ce sont plus de 530 agents qui devraient bénéficier d'une décision qui leur est favorable.

### NOMBRE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POURSUIVIES ET CONDAMNÉES PAR MANDATURE (TOUTES INFRACTIONS CONFONDUES)



#### Les chiffres clés de la responsabilité pénale des collectivités territoriales :

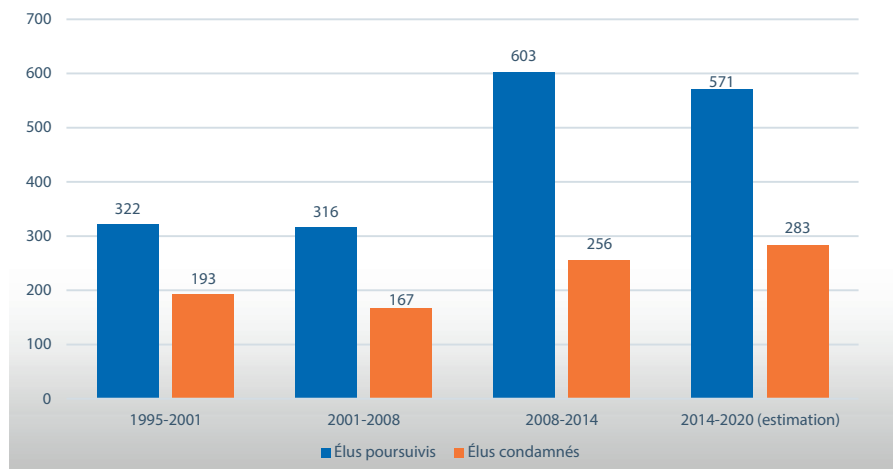
- Le nombre de poursuites pénales contre les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, en qualité de personne morale, suit la même

**tendance à la hausse que celle des élus locaux.** L'occasion de rappeler que la poursuite contre la personne morale n'exclut pas une poursuite concomitante pour les mêmes faits contre une ou plusieurs personnes physiques (élus et/ou agents) de ladite collectivité.

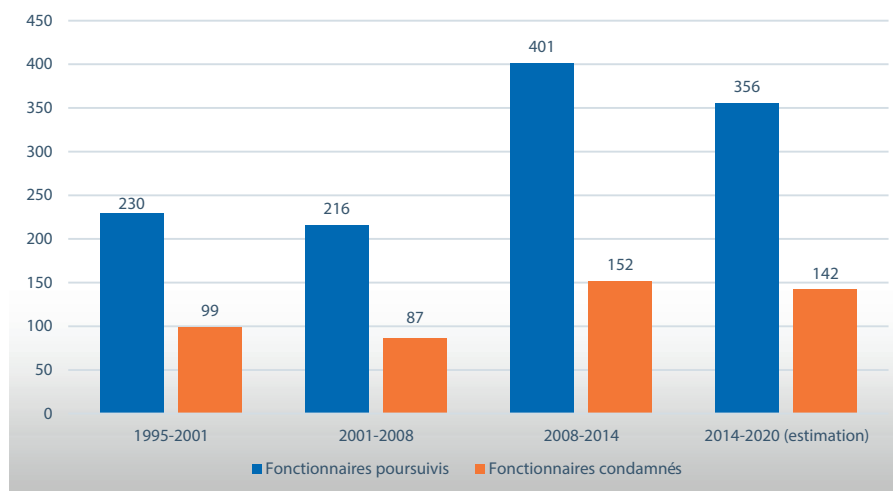
- Entre avril 1995 et avril 2019 nous avons recensé 381 poursuites contre des collectivités territoriales et établissements publics locaux, soit une moyenne proche de 16 par an. D'après nos projections ce sont près de 190 collectivités territoriales et établissements publics locaux qui seront poursuivis au cours de cette mandature, soit une hausse de près de 43 % par rapport à la mandature 2008-2014.
- En vingt-quatre années d'observation du contentieux pénal des collectivités nous avons recensé 73 condamnations de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux, soit une moyenne de 3/an. **C'est principalement dans le domaine des violences involontaires** (accident du travail notamment) **que les collectivités territoriales sont exposées** (voir à ce sujet les exemples de jurisprudence dans le zoom consacré aux atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics poursuivis (rapport du nombre de condamnations sur le nombre de poursuites) est de 26,22 %. Ce taux, relativement bas, peut en partie s'expliquer par les conditions restrictives d'engagement de la responsabilité pénale des collectivités territoriales dont le champ est limité aux seules activités susceptibles de délégation de service public. Ce frein juridique à la mise en jeu de la responsabilité des collectivités territoriales peut constituer une incitation indirecte à poursuivre des personnes physiques (élus et/ou fonctionnaires) pour trouver un responsable.

**Zoom sur les manquements au devoir de probité**

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR MANQUEMENTS AU DEVOIR DE PROBITÉ**



**NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR MANQUEMENTS AU DEVOIR DE PROBITÉ**



## De quoi parle-t-on ?





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

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

## Les chiffres clés des procédures engagées pour des manquements au devoir de probité :

- **Les manquements au devoir de probité constituent toujours le 1<sup>er</sup> motif de poursuites et de condamnations des élus locaux comme des fonctionnaires territoriaux. Les poursuites de ce chef sont néanmoins en baisse sur la mandature en cours** de manière plus marquée pour les fonctionnaires territoriaux (- 11,22 %) que pour les élus locaux (- 5,27 %).
- **Sur la mandature en cours** nous estimons que ce sont :
  - **plus de 570 élus locaux qui seront poursuivis** pour manquements au devoir de probité (soit **une moyenne de 95/an**), ce qui constitue une très légère baisse (- 5,27 %) par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente 34,94 % des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature ;
  - **plus de 280 élus (moyenne de 47,2/an) qui seront condamnés de ce chef** lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (sachant que la durée globale d'une procédure est très variable d'une affaire à l'autre selon la complexité du dossier, l'ouverture ou non d'une information judiciaire, l'exercice des voies de recours...);
  - **plus de 355 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis pour des manquements au devoir de probité (59,3/an)**, ce qui constitue une baisse de 11,22 % par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente 43,57 % des motifs de poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature ;
  - **plus de 140 fonctionnaires qui seront en définitive condamnés (moyenne de 23,7/an)** à la clôture définitive des procédures engagées à leur rencontre.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 1 717 élus poursuivis (43,09 % des poursuites pénales à l'encontre des élus locaux), soit une moyenne de 71,5 élus locaux poursuivis chaque année de ce chef ;
  - 730 élus condamnés (54,48 % des condamnations des élus locaux), soit une moyenne de 30,4 élus condamnés chaque année de ce chef ;
  - 1 144 fonctionnaires territoriaux poursuivis pour manquements au devoir de probité (46,69 % des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux), soit une moyenne de 47,7 fonctionnaires territoriaux poursuivis de ce chef chaque année ;
  - 419 fonctionnaires territoriaux condamnés (52,51 % des condamnations des fonctionnaires territoriaux), soit une moyenne proche de 17,5 condamnations par an.
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 49,64 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 39,91 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES EN ÉVALUATION POUR MANQUE DE PROBITÉ AU DEVOIR DE PROBITÉ :

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

### *Tribunal correctionnel de Niort, 11 janvier 2018*

Condamnation d'un ancien adjoint d'une commune (plus de 10 000 habitants) pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui est reproché d'avoir voté, par participation directe ou via des procurations, des délibérations concernant l'aménagement d'une zone où il avait acquis un terrain pour y construire un lotissement. Grâce à ces aménagements, le prix du terrain au m<sup>2</sup> a été multiplié par quatre permettant au prévenu de réaliser une belle plus-value. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et à la confiscation du terrain litigieux.

### *Tribunal correctionnel de Nice, 12 janvier 2018*

Condamnation d'un maire pour **prise illégale d'intérêts** (commune de moins de 500 habitants). Il lui est reproché d'avoir fait intervenir, sur son temps de travail, l'unique employé municipal sur le chantier de rénovation de la villa de son fils. La commune avait dû recruter un remplaçant au cantonnier pendant que celui-ci travaillait, aux frais de la commune, pour le fils du maire. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis, cinq ans d'inéligibilité et devra verser 1 900 euros de dommages et intérêts à la commune.

### *Tribunal correctionnel de Lille, 12 janvier 2018*

Condamnation du régisseur d'un établissement public de coopération intercommunale poursuivi pour **détournement de fonds publics**. Il lui est notamment reproché d'avoir encaissé sur son compte personnel des chèques payés par les visiteurs d'un jardin public en modifiant le nom du bénéficiaire. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et devra dédommager la collectivité à hauteur de 7 500 euros.

---

 *Cour d'appel de Nouméa, 16 janvier 2018*

Condamnation d'un promoteur immobilier pour **corruption active**. Il lui est reproché d'avoir versé 5 millions de francs CFP à un maire (commune de moins de 5 000 habitants) pour favoriser la construction d'un lotissement, ce qui a valu à l'élu une condamnation pour **corruption passive** (l'élu n'a pas exercé de recours). Pour justifier la peine d'emprisonnement sans sursis prononcée contre le promoteur immobilier, les juges soulignent que :

- ▶ les faits de corruption active, qui ont conduit le prévenu à remettre à un maire une somme de 5 millions de francs CFP, portent atteinte à l'ordre social et jettent le discrédit sur l'ensemble des autorités chargées de défendre l'intérêt général sur le plan local ;
- ▶ les conséquences de l'infraction au plan local ainsi que l'attitude du prévenu, qui appréhende les faits avec légèreté, absent mais représenté lors de l'audience d'appel, justifient que, pour permettre à celui-ci de mesurer la gravité des faits et prévenir le risque manifeste de réitération, la seule réponse appropriée soit une peine d'un an d'emprisonnement dont six mois avec sursis.

---

 *Tribunal correctionnel d'Avignon, 17 janvier 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** (commune de moins de 500 habitants). Il lui est reproché d'avoir participé au vote et fait adopter par le conseil municipal une délibération relative à la révision du plan d'occupation des sols qui rendait constructibles des terrains dont il était propriétaire. Après revente des terrains, il bénéficie d'une plus-value de plus de 140 000 euros. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et 15 000 euros d'amende.

---

 *Tribunal correctionnel de Nîmes, 18 janvier 2018*

Relaxes d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants), d'un ancien adjoint et de l'ancien directeur du CCAS, poursuivis pour **détournement de fonds publics** sur plainte de la collectivité à la faveur d'un changement de majorité. Il était reproché à l'ancien maire d'avoir fourni un emploi fictif à une personne rattachée au CCAS et chargée de rédiger une étude, dont il n'a pas été trouvé de traces par la nouvelle municipalité. Les charges ne sont cependant pas jugées suffisantes pour caractériser l'infraction.

Le bénéficiaire de l'emploi présumé fictif, poursuivi pour **recel**, est également relaxé.

---

 *Tribunal correctionnel de Nantes, 18 janvier 2018*

Condamnation d'un ancien maire pour **favoritisme** (commune de 1 000 habitants). Il est reproché à l'édile d'avoir fait travailler sa propre entreprise pour l'extension du cimetière municipal et d'avoir fait baisser le montant d'un devis de maçonnerie, afin que son frère obtienne un marché pour ce même chantier. Il est condamné à une peine d'emprisonnement de dix mois avec sursis, 10 000 euros d'amende et à une interdiction définitive d'exercer toute fonction publique élective. Son frère, également poursuivi pour recel d'abus de biens sociaux, est condamné à quatre mois d'emprisonnement avec sursis et 5 000 euros d'amende.

*Tribunal correctionnel de Papeete, 23 janvier 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de moins de 1 000 habitants) pour **détournement de fonds publics** sur signalement de la chambre régionale des comptes. Il lui est reproché d'avoir dépensé plus de 650 000 francs en billets d'avion pour lui-même ou pour les conseillers municipaux alors que ces vols auraient dû être à leur charge. En cause également, la commande de 120 compteurs électriques dont la moitié aurait disparu, et la somme de 2,6 millions de francs dépensés pour la construction d'une centrale hybride qui n'a jamais vu le jour. Enfin, l'ancien édile était poursuivi pour avoir utilisé un groupe électrogène alimenté par la commune qui fournissait de l'électricité gratuite à l'office des postes et télécommunications et au magasin appartenant à la fille de l'adjoint au maire, lui-même également poursuivi. L'ancien maire est condamné à une peine de dix mois d'emprisonnement avec sursis et deux ans de privation de ses droits civiques, le conseiller municipal écopant pour sa part de 300 000 Fcfp d'amende avec sursis.

*Tribunal correctionnel de Paris, 26 janvier 2018*

Condamnation d'un adjoint au maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **déclaration mensongère de patrimoine** et **blanchiment de fraude fiscale** sur signalement de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il lui est reproché d'avoir dissimulé au fisc, et dans sa déclaration de patrimoine, des avoirs détenus sur plusieurs comptes en Suisse via des sociétés-écrans luxembourgeoise et panaméenne. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et à une amende 1 450 000 euros, soit cinq fois plus que l'amende requise par le procureur de la République. L'élu condamné a relevé appel du jugement.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 31 janvier 2018*

Condamnation d'un maire pour **prise illégale d'intérêts** (commune de moins de 2 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir progressivement racheté pour une somme modeste des terres agricoles, en 2003 et en 2006, puis d'avoir fait passer ces terrains en zone constructible en supervisant l'élaboration du nouveau Plan local d'urbanisme (PLU), qui a remplacé le Plan d'occupation des sols (POS) en 2006. Ensuite l'élu, après la construction d'un bassin de rétention à proximité pour limiter le risque inondation, a revendu ces terrains à un promoteur immobilier pour la construction de lotissements.

Au passage, l'élu a réalisé une appréciable plus-value, de l'ordre de 2,4 millions d'euros. D'où la plainte d'une association de protection de l'environnement, suivie par celle de la commune à la faveur d'un changement de majorité municipale. Pour sa défense l'élu invoquait des jalousies d'agriculteurs et un règlement de compte politique en pleine campagne électorale. Sans convaincre les juges : il est condamné à trois ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis, 75 000 euros d'amende, cinq ans de privation de droits civils, civiques et de famille, et à la confiscation des biens mobiliers et immobiliers qui sont le produit des infractions, ce que confirme la Cour de cassation.

L'élu contestait sa condamnation à trois ans d'emprisonnement dont dix-huit mois avec sursis, la partie ferme devant s'exécuter sous le régime du placement sous surveillance électronique, alors qu'en matière correctionnelle une peine d'emprisonnement



sans sursis ne peut être prononcée qu'en dernier recours si la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendent cette peine nécessaire et si toute autre sanction est manifestement inadéquate.

La Cour de cassation rejette le moyen et confirme les peines prononcées, les juges d'appel ayant justement énoncé que le prévenu « a patiemment constitué un patrimoine foncier dans un secteur dont il connaissait le fort potentiel au travers de la révision du PLU initiée par le conseil municipal qu'il présidait et que l'intention manifestement spéculative et la spectaculaire plus-value réalisée, M. X... ayant perçu lors des ventes en 2010 un montant de près de deux millions et demi d'euros, doivent avoir une incidence sur la peine ». Ce constat devant en outre « être placé en face de la qualité de titulaire d'un mandat électif public ».

**Ainsi la peine d'emprisonnement en partie sans sursis s'impose en l'espèce « compte tenu du retentissement particulier des faits qui ont procuré sans autre justification que la fraude un tel enrichissement et du fait que le prévenu a été élu de la République pendant vingt ans ».** Et la Cour de cassation de conclure « que les juges ont nécessairement apprécié que toute autre sanction que l'emprisonnement sans sursis était inadéquate, et qu'ils se sont expliqués sur les éléments de la personnalité du prévenu, tenant à sa longue qualité d'élu et à son souci d'un enrichissement personnel important, pris en considération pour fonder la condamnation du prévenu à des peines d'emprisonnement partiellement sans sursis, d'amende et de privation des droits civils, civiques et de famille ».

 *Tribunal correctionnel de Créteil, 1<sup>er</sup> février 2018*

Condamnation d'un maire des chefs de **favoritisme** et **détournement de fonds publics** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché des dysfonctionnements dans certains marchés publics, le financement d'une formation pour l'ancien directeur général des services n'ayant aucun rapport avec son poste, ainsi que l'utilisation de cartes de carburant pour des achats personnels. Il est condamné à trois ans d'emprisonnement avec sursis, trois ans d'inéligibilité et 15 000 euros d'amende.

Le directeur général des services est condamné à trois ans d'emprisonnement avec sursis, 30 000 euros d'amende et trois ans d'inéligibilité pour **abus de biens sociaux** et **corruption passive**. Il devra également rembourser plus de 10 000 euros à la commune pour des frais de déplacements. Le gérant de l'une des entreprises favorisées écope de deux ans d'emprisonnement avec sursis, 15 000 euros d'amende et une interdiction de gérer une entreprise pendant cinq ans.

 *Tribunal correctionnel de Laon, 1<sup>er</sup> février 2018*

Condamnation d'un élu poursuivi pour **abus de confiance**. Il lui est reproché de s'être servi dans la caisse de l'association de la salle polyvalente, dont il était aussi le trésorier, détournant ainsi plus de 5 000 euros. Il est condamné à une amende de 2 000 euros dont 1 000 euros avec sursis.

 *Tribunal correctionnel de Lille, 2 février 2018*

Condamnation de l'ancien régisseur d'un théâtre municipal poursuivi pour **détournement de fonds publics** (commune de moins de 5 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir détourné plus de 6 000 euros dans la caisse du théâtre et d'avoir

conservé près de 3 600 euros de chèques. Il est condamné à une peine de cinq mois d'emprisonnement avec sursis et une amende de 2 000 euros.

*Tribunal correctionnel de Béziers, 5 février 2018*

Condamnation d'une employée d'un CCAS pour **escroquerie**. Elle employait des manœuvres frauduleuses pour falsifier des bulletins de salaire, se faisant payer des heures supplémentaires non effectives. Elle aurait ainsi détourné plus de 13 000 euros. Outre le remboursement des sommes détournées, elle est condamnée à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis et devra verser 250 euros de dommages et intérêts au maire.

*Tribunal correctionnel de Nevers, 6 février 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **exécution d'un travail dissimulé et rétribution inexistante ou insuffisante du travail**, à l'égard d'une personne vulnérable ou dépendante, en l'occurrence son gardien de propriété souffrant d'un déficit intellectuel moyen. L'édile est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité.

*Cour d'appel de Bastia, 7 février 2018*

Relaxe d'un SIVOM poursuivi pour **favoritisme et concussion** sur plainte d'une association qui dénonçait le prix prohibitif de l'eau. L'association reprochait au SIVOM :

- ▶ l'attribution irrégulière d'un marché d'un montant de 320 800 euros HT en vue de la réhabilitation de la station d'épuration, et d'un autre marché de mise en conformité d'un réseau d'approvisionnement ;
- ▶ la perception indue auprès des usagers d'une surtaxe pour un montant total de 220 650,14 euros correspondant à la somme de 1 euro/m<sup>3</sup> d'eau usagée, les juridictions administratives ayant constaté l'absence de toute délibération fixant le tarif de la surtaxe pour la période correspondante.

Les juges d'appel confirment la relaxe prononcée en première instance en relevant que le SIVOM n'a pas la qualité de personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public au sens du Code pénal.

*Tribunal correctionnel de Thionville, 10 février 2018*

Relaxe d'un maire poursuivi pour **extorsion de fonds** par un promoteur immobilier qui convoitait un terrain appartenant au père de l'édile (commune de 1 000 habitants). Le promoteur reproche à l'élu d'avoir fait pression sur la vente du terrain en imposant à son père de fixer un prix sur lequel il ne pouvait s'aligner.

*Cour d'appel de Paris, 12 février 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts, abus de confiance, escroquerie et travail dissimulé**. Il lui était notamment reproché d'avoir détourné des fonds publics pour employer une dizaine de contrats d'avenir dans deux de ses associations, dont un bar associatif, de ne pas avoir payé des heures supplémentaires à plusieurs de ses salariés, et d'avoir fait transporter avec un camion de la mairie du bois de sa commune vers le bar

associatif dont il était responsable. Il est condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité.

 *Tribunal correctionnel d'Amiens, 15 février 2018*

Relaxe d'un adjoint (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **harcèlement moral** et **concussion**. Il lui était reproché d'avoir fourni un emploi fictif au sein de la mairie à son épouse, elle-même élue régionale, relaxée également des faits de **recel**. Sur les faits de harcèlement moral, l'adjoint était accusé par une fonctionnaire territoriale d'avoir exercé des pressions et d'avoir proféré des menaces et insultes dans le but de se faire rembourser des frais pour une formation pourtant annulée.

 *Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 20 février 2018*

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **corruption en bande organisée**. L' élu était soupçonné d'avoir touché un pot-de-vin pour faciliter la construction d'une tour en limite du territoire de la commune.

 *Cour d'appel d'Orléans, 21 février 2018*

Condamnation d'une collaboratrice de cabinet d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêts et escroquerie**. Cette collaboratrice du maire avait pour mission de s'occuper des relations avec un pays étranger. Parallèlement, par l'intermédiaire d'une société privée, puis d'une société d'économie mixte en charge du tourisme, elle pilotait l'organisation de noces romantiques, avant d'en confier, officiellement, la gérance à son mari. Le maire, qui s'est donné la mort quelques instants avant l'ouverture du procès, avait « célébré » ces unions symboliques qui représentaient une manne touristique pour la commune. Deux cents couples ont ainsi échangé leur consentement dans la salle des mariages de l'hôtel de commune. Le package comprenait aussi la séance photos sur les bords de Loire, des visites des châteaux de la Loire et un banquet. L'organisatrice de ces cérémonies symboliques présidées par l' élu est condamnée à quatre ans d'emprisonnement, dont trois ans fermes.

Sont également confirmées les condamnations de :

- ▶ l'ancien chef de cabinet du maire pour complicité de **prise illégale d'intérêts et escroquerie** à deux ans d'emprisonnement avec sursis, 10 000 euros d'amende ainsi qu'à trois ans d'interdiction d'exercer un emploi dans la fonction publique ;
- ▶ le directeur de la société publique locale chargée de la promotion du tourisme de la commune pour **détournement de fonds publics** à un an d'emprisonnement avec sursis et 5 000 euros d'amende.

Au civil, les prévenus devront verser :

- ▶ 310 000 euros de dommages et intérêts à la commune ;
- ▶ 122 500 euros à la communauté d'agglomération ;
- ▶ 120 000 euros à la société publique locale.

 *Tribunal correctionnel de Basse-Terre, 23 février 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **détournement de fonds** (commune de moins de 2 000 habitants). En cause, des emplois fictifs, des détournements au profit

du club de football, le lancement d'un programme de résorption de l'habitat insalubre en dehors de tout cadre légal, l'achat de bouteilles de champagne pour un montant de 27 000 euros et des voyages à l'étranger ou en outre-mer financés par le contribuable. L'édile est condamné à deux ans d'emprisonnement ferme, la perte de ses droits civiques, civils et familiaux durant cinq ans et une inéligibilité de dix ans. Le tribunal a également ordonné la confiscation de deux maisons et d'un terrain appartenant à l'élu.

*Tribunal correctionnel de Lons-le-Saunier, 6 mars 2018*

Condamnations d'un maire et de deux élus municipaux (communes de moins de 500 habitants) pour **prise illégale d'intérêts**. Il leur est reproché d'avoir profité de leur mandat pour favoriser l'implantation d'éoliennes sur des terrains qui leur appartenaient ou qu'ils exploitaient. Ils sont condamnés à des amendes n'excédant pas 4 000 euros. C'est une association opposée au projet qui a déposé plainte.

*Tribunal correctionnel d'Albertville, 9 mars 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 3 500 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui est reproché d'avoir profité de sa position de maire et de président de la commission d'urbanisme pour servir ses activités commerciales privées. En effet, la société civile immobilière dont il était à la fois cogérant et associé avait obtenu de la commune un permis de construire pour la réalisation d'une résidence de logements locatifs. Deux ans plus tard, la même société bénéficiait d'un second permis lui permettant de transformer la résidence en complexe hôtelier. Il est condamné à huit mois d'emprisonnement avec sursis, 60 000 euros d'amende ainsi qu'à une privation de ses droits civiques pour une durée de trois ans.

*Tribunal correctionnel de Foix, 13 mars 2018*

Relaxes d'un maire (commune de moins de 200 habitants) poursuivi pour **faux en écriture et escroquerie** et de sa fille, poursuivie pour **usage de faux**. Il était reproché à l'édile d'avoir rédigé une fausse attestation d'hébergement à sa fille, dans le but de lui faire gagner plus d'argent en tant que gardienne de l'église domiciliée dans la commune. Cette attestation a permis à sa fille de percevoir 408 euros d'indemnisation annuelle pour trois heures d'entretien par mois, au lieu de 119 euros pour un gardien d'église résidant en dehors de la commune. Les sommes perçues s'élevaient à un peu plus de 1 000 euros. L'attestation avait aussi permis à sa fille d'être inscrite sur les listes électorales.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 13 mars 2018*

Confirmation des non-lieux rendus au profit d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi du chef de **prise illégale d'intérêts**, d'un adjoint et d'une association poursuivis pour recel, sur plainte avec constitution de partie civile de la nouvelle majorité. Il était reproché au maire d'avoir mis gracieusement à disposition des locaux de la mairie à une association animée par un adjoint et d'avoir délivré une autorisation de tournage, dans des locaux municipaux, d'un film produit

par une société dont l'adjoint en question était l'associé majoritaire. Le juge d'instruction a rendu une ordonnance de non-lieu s'agissant des faits de prise illégale d'intérêts et de recel de prise illégale d'intérêts tout en ordonnant le renvoi des mis en examen pour concussion et recel de ce délit (du fait du non-paiement de la redevance d'occupation du domaine public). La chambre de l'instruction confirme cette analyse en relevant que le maire n'entretenait pas de relations amicales avec son adjoint, ne détenait aucune participation dans sa société ni n'avait aucun rôle dans son association, et que « les seules circonstances que celui-ci ait été un des dix-huit adjoints de celui-là et que les deux hommes se soient retrouvés dans les mêmes lieux lors de manifestations officielles communales, ne caractérisent pas, faute de proximité particulière entre eux, l'existence d'un intérêt au sens de l'article 432-12 du Code pénal ». La Cour de cassation approuve la chambre de l'instruction d'avoir statué ainsi, relevant que c'est par une appréciation souveraine que les juges en ont déduit qu'il n'existait pas de charges suffisantes de la prise, par le maire, d'un intérêt dans l'opération qu'il avait autorisée. Les personnes mises en examen restent en revanche renvoyées devant le tribunal correctionnel des chefs de concussion et de recel de ce délit.

---

 *Tribunal correctionnel de Nevers, 15 mars 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** sur plainte d'un couple d'administrés. Il lui est reproché d'avoir vendu un terrain non constructible à un opérateur de télécommunications pour l'installation d'une antenne de téléphonie mobile avec une belle plus-value à la clé. Le maire se défendait en relevant que son terrain avait été acheté par une société privée sans lésion des intérêts de la collectivité et que sa parcelle avait été retenue pour des raisons objectives en raison de sa configuration. En outre le recours introduit par une association de défense de l'environnement contre l'implantation de l'antenne a été rejeté par le tribunal administratif. Cependant une société mandatée par l'opérateur avait préalablement pris contact avec la mairie pour recenser les terrains susceptibles d'accueillir cette antenne et les conseillers municipaux, lors de leurs auditions, ont précisé ne pas avoir été consultés à ce sujet. Le tribunal condamne le maire à 18 000 euros d'amende.

---

 *Cour d'appel de Rennes, 15 mars 2018*

Condamnation d'une élue territoriale poursuivie pour **extorsion de fonds**. Il lui est reproché d'avoir, avec les complicités d'un gendarme (par ailleurs trésorier de l'association pour le financement de son élection) et de son époux, intimidé et menacé la mandataire financière de sa campagne électorale pour la contraindre à lui remettre la somme de 11 000 euros en espèces et purger ainsi une dette de campagne n'ayant pu être payée. La plaignante expliquait avoir été menacée de poursuites pénales et d'un placement en détention, compte tenu de son passé judiciaire, si elle ne remettait pas la somme demandée. L'élue avait été initialement condamnée en première instance, puis relaxée en appel, décision qui avait été censurée par la Cour de cassation. La cour d'appel de renvoi confirme le jugement de première instance et condamne la conseillère à trois ans d'emprisonnement avec sursis et à deux ans d'inéligibilité. Au civil, il lui reviendra de rembourser la somme extorquée et de verser 1 500 euros de dommages-intérêts à la partie civile.

**Tribunal correction de Foix, 20 mars 2018**

Condamnation d'un maire poursuivi pour **détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts** (commune de moins de 2 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir, avec la complicité de son épouse, détourné une somme de près de 35 000 euros issue de la vente des bougies votives et via le monnayeur installé au sein de l'église pour maintenir les fresques illuminées. La prise illégale d'intérêts est constituée par le vote par la commune de subventions versées à l'association dont l'édile était président. L'élu est condamné à cinq mois d'emprisonnement avec sursis et à 1 000 euros d'amende ; son épouse est condamnée à trois mois d'emprisonnement avec sursis et à 1 000 euros d'amende.

**Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 20 mars 2018**

Relaxe d'un maire poursuivi pour **favoritisme** sur plainte de neuf habitants, dont des élus d'opposition (commune de moins de 5 000 habitants). Les administrés lui reprochaient d'avoir favorisé une entreprise dans l'attribution d'un bail pour l'exploitation d'un site de traitement et de valorisation des déchets inertes. Entreprise avec laquelle l'édile nouait des liens particuliers car ayant lui-même des liens d'amitié avec son dirigeant, et son fils étant associé avec ce même dirigeant dans une autre société. En première instance, les juges avaient constaté la prescription de l'action publique, à un jour près, plus de trois ans s'étant écoulés (délai depuis porté à six ans par la réforme de la prescription en matière pénale) entre les faits et le premier acte de poursuite. Les juges d'appel confirment la relaxe estimant que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas caractérisés.

**Cour de cassation, chambre criminelle, 21 mars 2018**

Condamnation d'un maire pour **détournement de fonds publics, immixtion dans une fonction publique et mesures destinées à faire échec à l'application de la loi** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir abusivement annulé près de 5 000 procès-verbaux dressés contre des automobilistes avec la complicité du directeur de la police municipale qui se chargeait de soustraire les traces de ces contraventions. Instruction avait en outre été donnée à la police municipale de ne pas relever systématiquement certains types d'infractions au Code de la route comme un défaut de port de ceinture, un défaut de contrôle technique ou l'usage de téléphone au volant... Le tout pour un manque à gagner évalué à plus de 120 000 euros. En appel, l'élu est condamné à 30 000 euros d'amende. La Cour de cassation confirme la condamnation de l'élu :

- ▶ « **caractérise le délit d'immixtion dans une fonction publique, plus précisément, dans l'exercice du pouvoir de classement sans suite conféré au seul procureur de la République par l'article 40-1 du Code de procédure pénale, le fait, pour un maire, qui ne bénéficie d'aucun titre au sens de l'article 433-12 du Code pénal pour ce faire, de décider, en violation de l'article 21-2 du Code de procédure pénale, de l'opportunité de transmettre certains procès-verbaux de contraventions à ce magistrat et de les conserver aux fins de les soustraire à toute poursuite judiciaire** » ;
- ▶ « le fait de filtrer les procès-verbaux des contraventions, en lieu et place du ministère public, est dissociable de l'action d'annuler des références de la souche ou

carte maîtresse de l'infraction enregistrée sur un logiciel dédié afin d'éviter toute communication au Trésor public aux fins de recouvrement » ;

- ▶ « le prévenu, en sa qualité de maire, a fait échec à l'application des articles 21 du Code de procédure pénale et L. 511-1 du Code de la sécurité intérieure, en donnant des instructions à des policiers municipaux placés sous son autorité, de ne pas constater certaines contraventions qu'il leur appartenait cependant de relever dans le cadre de leur mission d'agents de police judiciaire adjoints, qu'ils exercent sous la seule autorité du procureur de la République ».

Le maire est condamné à 30 000 euros d'amende.

---

*Cour de cassation, chambre criminelle, 21 mars 2018*

Condamnations de deux agents (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivis pour **abus de confiance** sur plainte de la collectivité. Il leur est reproché avec la complicité de deux autres agents (définitivement condamnés en première instance) d'avoir détourné près de 150 000 euros des horodateurs de la commune pendant deux ans. Plusieurs dépôts en pièces de monnaie sur leurs comptes bancaires personnels ont ainsi été mis au jour. La Cour de cassation approuve les juges d'appel d'avoir confirmé leur condamnation, la commission des faits par un seul agent, comme ils l'alléguaient, étant jugée peu crédible compte tenu de l'importance des prélèvements constatés par la commune. De fait l'un des agents condamnés en première instance a mis en cause d'autres employés municipaux, dont les deux agents ayant exercé le recours. Cette mise en cause est confortée par les déclarations d'un autre agent et de son épouse (eux aussi condamnés en première instance) ainsi que par l'absence totale d'explication sérieuse sur des versements considérables, en pièces de monnaie et par des dépôts répétés sur leurs comptes bancaires. Ils sont tous les deux condamnés à un an d'emprisonnement avec sursis et, au civil, au remboursement à la collectivité des sommes détournées.

---

*Cour d'appel de Bastia, 28 mars 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **détournement de fonds publics** et **prise illégale d'intérêts** dans une affaire d'emplois fictifs au sein de la mairie (commune de moins de 3 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir financé un emploi de chargé de communication par le biais de subventions à une radio associative dont l'autorisation d'émettre était périmée depuis trois ans. Pour sa défense l'élu, qui contestait tout détournement, relevait qu'il n'avait fait qu'appliquer une délibération du conseil municipal. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et à cinq ans d'inéligibilité.

---

*Tribunal correctionnel de Saint-Gaudens, 29 mars 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivi pour **détournement de biens publics**. Il lui est reproché d'avoir vendu, sous un pseudonyme, du matériel communal sur un site de petites annonces : débroussailleuses, épareuse, matériel de chantier... Une fois le matériel vendu, le maire faisait une déclaration de vol... Découvert par la secrétaire de mairie, le maire a fini par tout avouer à son conseil municipal. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis, une peine d'inéligibilité de trois ans et la confiscation des sommes saisies soit 21 000 euros.

*Tribunal correctionnel de Nancy, 3 avril 2018*

Condamnation d'une employée d'une piscine gérée par une communauté de communes pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir détourné 8 000 euros des caisses de la piscine. Jugée sur comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité, elle est condamnée à huit mois d'emprisonnement avec sursis et devra rembourser l'intégralité des fonds détournés.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 5 avril 2018*

Condamnation d'une maire poursuivie pour **prise illégale d'intérêts** dans le cadre de la vente d'un terrain pour la construction d'un écoquartier (commune de moins de 10 000 habitants). Il était reproché à l'élue d'avoir participé au jury qui a désigné l'acquéreur du terrain et d'avoir présidé le conseil municipal qui a approuvé cette vente alors que le gérant de l'entreprise attributaire était un ami de longue date et partenaire de golf. L'enquête judiciaire avait d'ailleurs révélé de nombreux échanges téléphoniques entre l'élue et l'entrepreneur au moment du projet de construction. L'élue avait été relaxée en première instance, les juges estimant que son intérêt à favoriser l'acquéreur n'était pas démontré. Les juges d'appel avaient statué en sens contraire estimant que l'élue avait « pris dans cette opération, dont elle assurait l'administration, un intérêt en cédant, consciente de la relation qu'elle avait avec lui, le terrain communal à la société de M. Y... qui était pour elle un ami de longue date après avoir été, pendant plusieurs années, un partenaire de golf ». La Cour de cassation confirme la condamnation de l'élue à 5 000 euros d'amende en soulignant que l'existence d'un lien d'amitié est bien constitutive de « l'intérêt quelconque » au sens de l'article 432-12 du Code pénal.

### Prise illégale d'intérêts : un « intérêt quelconque »

La prise illégale d'intérêts (article 432-12 du Code pénal) réprime les situations de conflits d'intérêts. La rédaction du texte d'incrimination est particulièrement large, le texte visant « un intérêt quelconque » qui peut être pris, reçu ou conservé « directement ou indirectement ». Où faut-il s'arrêter dans le cercle de relations de l'élu ? Le texte ne le précise pas. Tout est question d'appréciation au par cas. C'est dire que non seulement l'élu doit s'abstenir de faire travailler son entreprise pour le compte de la collectivité\* (même si elle est mieux-disante) mais il doit également s'abstenir de recourir aux services des entreprises de ses proches (à commencer par son conjoint, ses enfants et ses ascendants). Les relations amicales sont aussi passées au tamis du juge pénal. Dans l'arrêt du 5 avril 2018 ci-dessus, il est ainsi reproché à l'élu d'avoir retenu l'entreprise d'un partenaire de golf. Attention : il n'est pas nécessaire de prouver, pour caractériser l'infraction, que la collectivité ait subi un préjudice, ni que l'élu ait retiré un profit personnel de l'infraction. Autant dire que les élus peuvent commettre l'infraction sans avoir conscience de frauder la loi.

\*Il existe des dérogations pour les communes de moins de 3 501 habitants mais elles sont strictement encadrées.





*Cour de cassation, chambre criminelle, 5 avril 2018*

Relaxe d'un conseiller municipal (commune de moins de 500 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** sur plainte d'une association opposée à un projet d'implantation d'un parc éolien. Le projet avait été initié en 2002 mais la plainte n'avait été déposée qu'en janvier 2013. L'association reprochait à l' élu d'avoir participé en 2009 aux débats d'une délibération relative à l'implantation de trois éoliennes sur la commune, dont une située sur une parcelle appartenant à ses parents et exploitée par celui-ci. Condamné en première instance, l' élu est relaxé en appel, ce que confirme la Cour de cassation en constatant la prescription de l'action publique :

- « s'il est incontestable que M. X... a participé au vote de la décision à huis-clos et au débat relatif au projet de parc éolien lors du conseil municipal du 1er décembre 2009, cette participation étant la seule dont il peut lui être fait grief, la prescription triennale a commencé à courir à compter de cette date et à défaut d'acte interruptif, a été acquise le 2 décembre 2012, la conclusion du bail emphytéotique en date du 9 octobre 2013, éventuellement constitutive du délit de conservation de prise illégale d'intérêt n'ayant pas pour effet de faire renaître le délai de prescription d'un délit instantané alors expiré depuis plus de dix mois » ;
- « en prononçant ainsi, et dès lors que, d'une part, le délit de prise illégale d'intérêts se prescrit à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent public par lequel il prend ou reçoit directement ou indirectement un intérêt, d'autre part, la conservation par le prévenu d'un intérêt pris ou reçu illégalement n'est pas constituée en son élément matériel, faute pour ce dernier d'avoir continué à exercer la surveillance ou l'administration de l'entreprise ou de l'opération, la cour d'appel a justifié sa décision ».



*Tribunal correctionnel de Grasse, 19 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **trafic d'influence passif**. Il lui est reproché, alors qu'il était premier adjoint, d'avoir fait construire un mur sur sa propriété par un entrepreneur qui aurait travaillé pour la commune et pour lequel il n'a jamais pu produire de facture. Il est condamné à 8 000 euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité. L'entrepreneur a été condamné à 2 500 euros d'amende pour trafic d'influence actif.



*Tribunal correctionnel de Pointe-à-Pitre, 26 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **favoritisme, détournement de fonds publics et faux et usage**. Il lui est reproché l'acquisition de 115 lampadaires pour la commune sans avoir attendu la fin de la procédure de passation du marché, pour un montant de 900 000 euros. L'entreprise choisie n'ayant pas l'assise financière nécessaire pour assurer cette commande, un système de leasing avait été imaginé et la mairie s'était engagée à payer les loyers de ces lampadaires pour 1 300 000 euros, le tout sans délibération du conseil municipal. L'ancien édile est condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis, 20 000 euros d'amende et dix années d'interdiction de toutes fonctions publiques.



*Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 4 mai 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **favoritisme et prise illégale d'intérêts** (commune de moins de 500 habitants). Il lui était reproché d'avoir favorisé une

entreprise pour réaliser les travaux d'extension du cimetière communal (l'entreprise concernée et son gérant étaient également poursuivis pour recel de favoritisme). Il lui était aussi reproché d'avoir réalisé lui-même, en sa qualité d'artisan, une partie des travaux d'extension du cimetière et fait voter par son conseil municipal la préemption d'une maison de village qu'il avait vainement convoitée à titre personnel. Pour sa défense l'élu faisait notamment observer qu'il avait travaillé bénévolement pour la réalisation des travaux litigieux, son avocat évoquant un délit « d'appauvrissement personnel » et dénonçant les largesses du texte d'incrimination. Relâché en première instance pour les deux chefs d'incrimination, l'élu est condamné, sur appel du parquet, à un an d'emprisonnement avec sursis, 5 000 euros d'amende et à cinq ans d'inéligibilité.

### Article 432-14 du Code pénal (favoritisme)

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. »

#### Cour d'appel de Bastia, 9 mai 2018

Confirmation des condamnations de deux élus, d'un cadre territorial et du directeur général des services (DGS) d'une collectivité territoriale pour **détournements de fonds publics** (par négligence pour le DGS). En cause, la création par l'ancien président d'un système de distributions de subventions permettant une fraude de près de 500 000 euros au détriment de la collectivité. Les subventions étaient initialement accordées selon des conditions strictes pour la création et l'aménagement de gîtes ruraux à des fins touristiques. Les fonds n'étaient versés qu'après la fin de travaux réalisés en zone rurale, aux seules fins de location saisonnière et après contrôle. À la veille des échéances électorales de 2007, le mode d'attribution a ensuite basculé et les subventions ont été allouées, sans contrôle, à des élus proches du président ainsi qu'à des proches du personnel du conseil général. Il est reproché :

- ▶ au président d'avoir signé les courriers d'attribution d'aides, les arrêtés de mise en paiement et nommé un cadre territorial au poste de contrôleur technique, en sachant que ces aides, reposaient sur des dossiers incomplets et concernaient des constructions ne correspondant pas au cahier des charges relatif aux gîtes ruraux tel que défini par le conseil général ;
- ▶ au cadre territorial d'avoir effectué les contrôles des travaux réalisés par les demandeurs, dicté et signé les certificats de contrôle technique constatant la réalisation

des travaux sans relever qu'il ne s'agissait pas de gîtes ruraux, selon le cahier des charges établi par la collectivité, le tout permettant de donner une apparence légale ou réglementaire aux attributions des aides à la création de gîtes, manifestement injustifiées ;

- ▶ au directeur général des services (DGS) d'avoir permis les détournements par sa négligence en présentant à la signature du président des arrêtés aux fins d'octroi de l'aide à la création de gîtes ruraux reposant sur des dossiers incomplets ;
- ▶ à un conseiller général, maire d'une commune (moins de 500 habitants) et rapporteur de la commission qui décidait de l'attribution des aides, d'avoir obtenu une subvention de 45 000 euros pour la rénovation de trois appartements en ruine, dont il était propriétaire avec son épouse, après avoir présenté un dossier incomplet sous le nom de jeune fille de celle-ci, et en ayant admis (avant de revenir sur ses déclarations) qu'il n'avait pas eu l'intention de faire des gîtes ruraux qui n'ont pas été réalisés.

À l'encontre de ce dernier, les juges d'appel relèvent que si les faits reprochés de prise illégale d'intérêts et de complicité de détournement de fonds publics se trouvent prescrits, le recel de ce dernier délit reste poursuivable, le prévenu demeurant propriétaire du bien rénové en partie avec le produit du délit. Les prévenus sont condamnés :

- ▶ à trois ans d'emprisonnement avec sursis, 25 000 euros d'amende et à cinq ans d'inéligibilité pour l'ancien président ;
- ▶ à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et cinq ans d'inéligibilité pour le cadre territorial ;
- ▶ à huit mois d'emprisonnement avec sursis pour le DGS ;
- ▶ à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et cinq ans d'inéligibilité pour le conseiller général rapporteur de la commission.

Une dizaine d'autres prévenus, fonctionnaires et élus bénéficiaires de subventions, avaient été condamnés en première instance mais n'avaient pas relevé appel du jugement.

---

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 15 mai 2018*

Condamnation du directeur général des services (DGS) d'une communauté de communes poursuivi pour **prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir organisé des voyages à l'étranger pour récompenser des jeunes collégiens gagnant d'un concours citoyens, en confiant, sans appel d'offres, l'organisation de ces voyages à une association dont il avait été le trésorier. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis. Il est en revanche relaxé pour les faits de **favoritisme, faux et usage de faux**. Son pourvoi est rejeté par la Cour de cassation, les critiques articulées dans le cadre de son pourvoi étant essentiellement d'ordre factuel.

---

 *Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 16 mai 2018*

Condamnations d'un maire et d'un adjoint (commune de moins de 3 500 habitants) pour **prise illégale d'intérêts** dans le cadre d'une révision du plan local d'urbanisme (PLU) qui concernait, notamment, des parcelles appartenant aux deux élus. Ce sont des habitants de la commune qui ont déposé plainte en fournissant un enregistrement audio de la séance et sa transcription desquels il ressort que le maire avait été

présent dès le début des débats et s'était absenté seulement au moment du vote alors que le procès-verbal de délibération mentionnait qu'il avait quitté la salle du conseil dès le début de la discussion (ce qui a valu au maire des poursuites également du chef de faux en écriture publique).

Pour sa défense le maire contestait tout intérêt personnel dans cette affaire, en soulignant que les règles instaurées par ce PLU étaient plus restrictives que celles du plan d'occupation des sols (POS) qu'il remplaçait et que non seulement il n'avait pas réalisé de plus-value, mais que ses parcelles avaient, au contraire, perdu de la valeur. Il soulignait également que le déclassement des zones résultait d'un choix politique lié à la volonté de la commune de se doter d'une nouvelle capacité d'habitat.

Sans convaincre les juges qui retiennent que :

- ▶ la classification des parcelles dans le cadre du PLU n'était pas inéluctable et que les choix effectués impactaient nécessairement des terrains appartenant aux deux élus ;
- ▶ l'adjoint a participé activement à toutes les réunions, à tous les conseils municipaux et voté à toutes les délibérations ;
- ▶ le maire a pris la précaution de s'abstenir de certains votes mais a pris part à toutes les réunions publiques et techniques, a signé les lettres d'information et était présent pendant tous les conseils municipaux, hormis quelques minutes lors du vote auquel il a participé par procuration, ce qui caractérise la surveillance qu'il avait des opérations ;
- ▶ la lecture de la retranscription de la réunion du conseil municipal démontre la volonté du maire de porter le projet de PLU ainsi que sa parfaite connaissance des obligations d'impartialité qui lui incombait et qu'il n'a pas respectées en limitant son retrait aux seuls votes de deux délibérations.

L'adjoint est condamné à neuf mois d'emprisonnement avec sursis, 3 000 euros d'amende et à un an d'inéligibilité ; le maire à deux ans d'emprisonnement avec sursis, 3 000 euros d'amende et à un an d'inéligibilité.

---

*Cour de cassation, chambre criminelle, 16 mai 2018*

Annulation de la relaxe d'un gérant de fait d'une société d'économie mixte (SEM) poursuivi pour **abus de biens sociaux et faux en écriture**. Il lui était reproché d'avoir mis à charge de la SEM (notamment chargée par une région de promouvoir son territoire et ses produits à l'étranger), sans réelle contrepartie pour ladite société, le coût de deux contrats d'intelligence économique pour un montant total de plus de 300 000 euros. Les juges d'appel avaient relaxé le prévenu en relevant notamment qu'un doute subsistait toutefois quant à la réalité de la gestion de fait de la SEM par l'intéressé dès lors qu'il n'a pas été établi qu'il ait agi en totale indépendance, hors du contrôle effectif du dirigeant de droit, des organes sociaux délibérants et de ceux chargés de vérifier la comptabilité. La Cour de cassation casse l'arrêt, reprochant à la cour d'appel de s'être contredite et de ne pas avoir tiré les conséquences légales de ses propres constatations par lesquelles elle retient l'accomplissement d'actes abusifs matérialisés par la signature de deux contrats contraires à l'intérêt social.

---

*Cour de cassation, chambre criminelle, 16 mai 2018*

Confirmation de la condamnation d'un directeur de société d'économie mixte pour **abus de confiance**, suite au rejet de son pourvoi en cassation. La peine prononcée

en appel devient désormais définitive. Il est condamné à 1 million de Fcfp d'amende et un an d'interdiction de diriger, administrer, gérer ou contrôler toute entreprise commerciale. Il lui était reproché d'avoir utilisé la carte bancaire de la société à des fins personnelles, sur dénonciation du commissaire aux comptes de la société qui s'étonnait de l'imputabilité de certaines dépenses (frais vétérinaires et courses alimentaires, factures d'électricité...) à hauteur de 2,3 millions de Fcfp.

 *Tribunal correctionnel de Bourges, 18 mai 2018*

Condamnation d'une employée municipale (commune de plus de 10 000 habitants) en charge de la régie de la piscine municipale pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir détourné plus de 40 000 euros des recettes de la piscine municipale. L'employée revenait à son bureau, la nuit, pour trafiquer le logiciel qui comptabilise les entrées payantes du centre nautique. Elle est condamnée à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, une obligation de soins et de travailler, ainsi qu'à une inéligibilité et interdiction d'exercer toute fonction publique durant trois ans.

 *Tribunal correctionnel de Belfort, 23 mai 2018*

Condamnation d'une ancienne régisseuse d'une structure de regroupement pédagogique intercommunal du chef de **détournement de fonds publics**. En charge de l'encaissement des factures réglées par les parents pour la cantine ou le périscolaire, il lui est reproché d'avoir falsifié et encaissé des chèques pour un préjudice s'élevant à près de 18 000 euros. Elle est condamnée à six mois d'emprisonnement avec sursis, l'obligation de rembourser les sommes détournées, et à une interdiction d'exercer un emploi dans la fonction publique pendant cinq ans.

 *Cour d'appel d'Amiens, 23 mai 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **favoritisme, prise illégale d'intérêts et corruption passive**. Il était reproché au maire de ne pas avoir respecté les règles en matière de passation de marchés publics pour l'organisation d'événements festifs sur la commune et d'avoir facilité l'élargissement d'une zone d'activités qui appartenait à un conseiller municipal, par ailleurs promoteur immobilier. Condamné en première instance pour **corruption active** pour avoir versé une somme de 10 000 euros à une société dont le maire était salarié et actionnaire, le conseiller municipal est relaxé par les juges d'appel. Le maire est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, 15 000 euros d'amende et deux ans d'inéligibilité. Il devra en outre verser 5 000 euros de dommages et intérêts à la commune. L'adjoint aux festivités, lui aussi condamné en première instance, n'a pas relevé appel du jugement.

 *Tribunal correctionnel de Poitiers, 24 mai 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 500 habitants) poursuivi à la suite d'une plainte de son successeur pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui était reproché la vente de terrains agricoles lui appartenant, dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme et de l'extension d'une zone d'activités économiques. Pour sa défense le maire invoquait son entière transparence dans l'opération (relevant que le projet était surveillé par les services de l'État, la sous-préfecture et un cabinet d'études

indépendant) et son abstention lors du vote de la délibération. Il ajoutait ne pas avoir profité de l'opération puisqu'il avait revendu ses parcelles au prix de terrains agricoles. Le tribunal lui donne raison, estimant qu'il n'y avait pas eu d'ingérence des intérêts personnels de l'édile dans la gestion de la commune.

### Article 432-12 du Code pénal (prise illégale d'intérêts)

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du Code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du Code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos. »



*Tribunal correctionnel de Dax, 28 mai 2018*

Condamnation d'un président de comité des fêtes, également adjoint au maire (commune de moins de 10 000 habitants), du chef de **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir pioché dans les caisses du comité des fêtes pendant un an, détournant plus de 14 000 euros pour son usage personnel (il retirait de l'argent à l'aide de la carte bancaire de l'association qu'il plaçait ensuite sur

ses comptes). Le prévenu, ancien gendarme, explique pour sa défense avoir été pris dans un engrenage de dettes. Il est condamné à une peine de douze mois d'emprisonnement avec sursis avec inscription au B2 du casier judiciaire et au remboursement des sommes détournées.

---

**Tribunal correctionnel de Grasse, 31 mai 2018**

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **favoritisme**. Il lui est reproché d'avoir accordé des privilèges à un établissement de plage, l'avantageant ainsi par rapport à ses concurrents (redevances d'occupation du domaine public à un prix très avantageux, périodes d'ouverture élargies, anomalies concernant le renouvellement du contrat de concession et ses conditions de mise en concurrence...). Autant d'irrégularités qui avaient été mises au jour par la chambre régionale des comptes. L'élu est condamné à 3 000 euros d'amende. Le gérant de l'établissement, poursuivi pour recel de favoritisme, est condamné à une amende de 15 000 euros.

---

**Tribunal correctionnel d'Évreux, 2 juin 2018**

Condamnation d'un ancien secrétaire de mairie (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivi pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché de s'être augmenté en déclarant des heures de travail non effectives et d'avoir indûment perçu des indemnités sans trace de délibérations du conseil municipal. Le tout pour plus de 50 000 euros de préjudice au détriment la commune. Le fonctionnaire est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et à une interdiction d'exercer une fonction publique. Il devra également verser 2 000 euros à la commune en réparation de son préjudice moral.

---

**Tribunal correctionnel de Papeete, 5 juin 2018**

Condamnation d'un ancien maire (commune de moins de 10 000 habitants) du chef de **détournement de fonds publics**. Dénoncé par son successeur, il lui est notamment reproché :

- ▶ d'avoir mis le bus et les chauffeurs de la commune à disposition de l'entreprise de transport scolaire gérée par sa fille ;
- ▶ d'avoir mis des camions de livraison de la commune à la disposition de l'entreprise de son frère ;
- ▶ d'avoir encaissé personnellement l'argent des factures d'eau d'un administré ;
- ▶ d'avoir utilisé une association culturelle présidée par sa sœur comme un moyen de financement de la commune (à hauteur d'1,4 million de Fcfp).

L'ancien maire est condamné à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement ferme, 200 000 Fcfp (1 676 euros) d'amende et cinq ans d'inéligibilité.

---

**Tribunal correctionnel de Rodez, 6 juin 2018**

Condamnation d'un fonctionnaire territorial, chef de service informatique (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **détournement de fonds publics** et **faux en écriture**. Il lui est reproché d'avoir établi des fausses factures de matériel informatique, pour un montant de 13 000 euros, matériel qui n'a jamais été reçu par la collectivité. Il a également fait réaliser deux audits de sécurité par la société d'un

ami, audits qui ont été réglés pour la somme de 48 000 euros mais qui n'ont jamais été réalisés. La somme correspondante sera retrouvée... sur le compte bancaire de la compagne du fonctionnaire. C'est d'ailleurs pour financer son mariage que le fonctionnaire a commis ces détournements avant d'être démasqué, lors de ses congés, par une collègue qui a constaté des irrégularités dans les factures. Le fonctionnaire, qui a depuis été révoqué, est condamné à cinq mois d'emprisonnement avec sursis, à 300 euros d'amende avec sursis, à la restitution du matériel informatique, et au remboursement des sommes détournées.

### Article 432-15 du Code pénal (détournement de fonds publics)

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission, est puni de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction.

La tentative du délit prévu à l'alinéa qui précède est punie des mêmes peines. »

*Tribunal correctionnel de Châteauroux, 6 juin 2018*

Condamnation d'un ancien maire du chef de **prise illégale d'intérêts** et **favoritisme** (commune de moins de 500 habitants). Il est reproché à l'ancien élu, qui a enchaîné plusieurs mandats, sa gestion des contrats d'assurance de la commune ainsi que du syndicat des eaux qu'il présidait. Lui-même courtier en assurance, il avait négocié des tarifs quatre à cinq fois supérieurs à ceux du marché, empochant une commission au passage. Sur douze ans, ce surcoût a été estimé à 80 000 euros pour la commune et à plus de 200 000 euros pour le syndicat des eaux. On lui reproche également de ne pas avoir respecté les procédures adaptées dans le cadre d'attribution de marchés publics pour des travaux dans la salle des fêtes et d'éclairage public et d'avoir détourné près de 8 000 euros pour des travaux de voirie en affectant des fonds du syndicat des eaux pour le compte de la mairie. Il est condamné à trois ans d'emprisonnement ferme, à une interdiction définitive d'exercer toute fonction publique et à cinq ans d'inéligibilité.

*Tribunal correctionnel de Montluçon, 12 juin 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) du chef de **trafic d'influence passif**. Il lui est reproché d'avoir interféré dans le processus de recrutement du nouveau directeur de l'Ehpad pour favoriser l'embauche de la femme d'un ami. Membre du conseil d'administration de l'établissement (la commune étant propriétaire des locaux), il serait intervenu auprès du président de l'association qui gère l'établissement pour que sa candidate reste dans la course alors qu'elle n'avait pas les qualifications requises et qu'elle n'était pas la mieux classée à l'issue



du test de sélection. Le président de l'association n'avait pas voulu obtempérer et avait nommé la candidate la mieux classée comme directrice, mais au lendemain de l'envoi du contrat de travail, le maire avait convoqué un conseil d'administration extraordinaire pour... révoquer le président de l'association pour faute grave et revenir sur l'embauche de la directrice. L'élu est condamné à huit mois d'emprisonnement avec sursis, et à une peine d'inéligibilité d'une durée de cinq ans. Au civil, l'élu est condamné à verser sur ses deniers personnels 13 000 euros de dommages-intérêts à la partie civile.

 *Tribunal correctionnel de Lorient, 27 juin 2018*

Condamnation d'un responsable des finances d'une commune touristique (moins de 5 000 habitants) du chef de **détournement de fonds publics**. Pendant quatre ans, il a détourné une partie de la taxe de séjour, pour un montant de plus de 20 000 euros. Le Trésor public avait demandé à la commune de percevoir directement la taxe de séjour et de clôturer le compte régisseur par lequel transitait jusqu'alors les sommes collectées. Mais le fonctionnaire n'avait pas obtempéré : il a maintenu ce dispositif pour son bénéfice, continuant à encaisser des chèques qu'il virait ensuite sur son propre compte, directement ou par l'intermédiaire d'une association dont il était trésorier... L'alerte a été donnée par le trésorier général, intrigué par des irrégularités d'encaissement sur les taxes de séjour. L'agent indélicat reconnaît les faits et explique son geste, non par goût de l'argent, mais par volonté de mettre un peu d'adrénaline dans sa vie de fonctionnaire ! Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, l'interdiction définitive d'exercer la profession de comptable et une privation des droits civiques pendant cinq ans. Il devra également verser 1 500 euros à la commune en réparation de son préjudice moral pour atteinte à son image.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 27 juin 2018*

Condamnations d'un maire, d'un directeur général des services (DGS) et d'un directeur de cabinet d'une commune de plus de 10 000 habitants des chefs de :

- ▶ **prise illégale d'intérêts** pour le maire ;
- ▶ complicité et recel de **prise illégale d'intérêts, trafic d'influence** pour le directeur de cabinet ;
- ▶ **prise illégale d'intérêts, corruption et trafic d'influence** pour le directeur général des services.

Les poursuites ont pour cadre une affaire d'achat d'œuvres d'art par l'ancien maire de la commune (lequel a mis fin à ses jours en détention) qui avait mis en place un véritable système de corruption portant sur l'achat de 7 millions d'euros d'œuvres d'art sur cinq ans : passionné d'art, l'élu effectuait, avec frénésie, des achats d'œuvres d'art à titre personnel et pour sa commune. À la suite d'un signalement de Tracfin sur des mouvements importants et suspects, de nombreuses œuvres acquises pour la commune ont été trouvées notamment à son domicile ou dans son bureau à la mairie.

L'enquête a permis d'établir que pour procéder à ces acquisitions, le maire ou ses proches collaborateurs, notamment le DGS et le directeur de cabinet, sollicitaient des promoteurs ou agents immobiliers qui procédaient à l'achat de ces œuvres et les laissaient à disposition du maire.

Le DGS et le directeur de cabinet ont obtenu du maire, en sus de leur emploi à la mairie, des postes rémunérés de directeur de l'Epic Office du tourisme et de directeur de station balnéaire.

Il est reproché au nouveau maire (ancien adjoint qui a succédé au maire décédé) d'avoir :

- ▶ utilisé les services d'une employée de l'Epic Office de tourisme, comme directeur de cabinet ;
- ▶ comme membre du conseil municipal participé à la délibération autorisant la cession d'une parcelle appartenant à la commune, puis, comme administrateur de en sa qualité de représentant de la communauté de communes, participé à la délibération du conseil d'administration décidant de l'acquisition de cette parcelle.

La Cour de cassation confirme les condamnations prononcées en appel :

- ▶ quatre ans d'emprisonnement dont deux ans avec sursis et 75 000 euros d'amende pour le directeur de cabinet ;
- ▶ quatre ans d'emprisonnement dont trente mois avec sursis, 50 000 euros d'amende pour le DGS ;
- ▶ deux ans d'emprisonnement dont un an avec sursis, 10 000 euros d'amende pour le nouveau maire.

L'épouse de l'ancien maire est pour sa part condamnée à deux ans d'emprisonnement avec sursis, et à 75 000 euros des chefs d'entrave à la manifestation de la vérité, recel de détournement et soustraction de biens publics commis par une personne dépositaire de l'autorité publique, de blanchiment, corruption passive et trafic d'influence commis par une personne investie d'un mandat électif.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 27 juin 2018*

Confirmation de la régularité d'une saisine immobilière ordonnée contre une société dans le cadre d'une information judiciaire ouverte du **chef de prise illégale d'intérêts**. En cause la vente d'un terrain par la municipalité (commune de moins de 5 000 habitants) à des particuliers qui l'on revendu dans la foulée à une société appartenant au fils d'une des adjointes. La Cour de cassation rappelle pour l'occasion « que l'existence du produit direct ou indirect de l'infraction de prise illégale d'intérêt n'est pas soumise à la démonstration d'un préjudice ou d'une perte pour la commune ».

*Tribunal correctionnel de Béthune, 28 juin 2018*

Condamnation de l'ancien directeur général des services (DGS) d'une commune (plus de 10 000 habitants) pour **favoritisme** suite à des irrégularités dans l'attribution de plusieurs marchés publics (sécurité des bâtiments communaux, prestations de communication, câblage informatique, contrats de sonorisation et études de construction d'une piscine et d'un crématorium). C'est la nouvelle majorité issue des dernières élections municipales qui a déposé plainte. Également poursuivi, l'ancien maire est en revanche relaxé. Pour sa défense, l'élu a souligné la difficulté pour un édile de tout contrôler et son obligation de faire confiance au DGS sans pouvoir vérifier toutes les pièces soumises à sa signature. Deux adjoints, le responsable des services techniques et le responsable des marchés publics bénéficient également d'une relaxe. Le DGS, qui soulignait le manque de cadres sur lequel il pouvait

s'appuyer, est seul condamné à quatre mois d'emprisonnement avec sursis, sans interdiction d'exercer, et devra verser 5 382 euros à la municipalité au titre du préjudice matériel et 800 euros au titre du préjudice moral.

 *Tribunal correctionnel de Nîmes, 28 juin 2018*

Condamnation d'un policier municipal pour **extorsion de fonds** (commune de moins de 2 500 habitants). Ayant été informé par un garagiste du village d'un contentieux relatif à l'impayé d'une vidange, il s'était rendu pendant son service et en uniforme au domicile de la cliente pour la contraindre à lui faire signer une reconnaissance de dettes, qu'il a lui-même signée... Pour sa défense le policier invoquait sa bonne foi et son souci de mettre un terme au litige opposant les deux protagonistes. Il est condamné à une amende de 1 500 euros.

 *Cour d'appel de Besançon, XX juin 2018\**

Relaxe d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** dans une affaire de vente de terrain à la mairie alors qu'il n'était pas encore élu. Il lui était reproché d'avoir acheté à la mairie une parcelle qui devait être coupée en quatre parties, l'une des parties étant vouée à redevenir un terrain communal car traversée par une route. Devenu élu du conseil municipal, il a revendu sa parcelle à la mairie avec une plus-value de 13 000 euros. Il devient maire de la commune quelques semaines plus tard à la faveur des élections municipales de 2014. Pour sa défense, l'édile réfutait la thèse de l'enrichissement personnel, car les travaux réalisés, à ses frais, sur la parcelle revendue à la mairie sont chiffrés à près de... 70 000 euros. Autant dire qu'il n'a rien gagné dans l'opération ! La cour d'appel confirme sa relaxe.

\* date précise incertaine

 *Tribunal correctionnel d'Avignon, 4 juillet 2018*

Relaxe d'un adjoint aux finances (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **blanchiment et recel**. Une somme de 100 000 euros en liquide avait été trouvée à son domicile et il avait utilisé 30 000 euros pour racheter les parts sociales d'un commerce de la commune. L'élu se défendait en contestant toute origine frauduleuse des sommes litigieuses et en remarquant que les 30 000 euros avaient été versés en toute transparence et sans dissimulation puisqu'ils avaient été portés au bilan de la société. Le tribunal prononce sa relaxe.

 *Tribunal correctionnel de Bobigny, 4 juillet 2018*

Condamnations de trois fossoyeurs (commune de plus de 10 000 habitants) communaux pour **vol aggravé**. Il leur est reproché d'avoir prélevé de l'or sur des squelettes enterrés au cimetière de la commune. L'un des trois employés est également condamné pour **violation de sépulture**. Considéré comme l'instigateur, il se chargeait de l'ouverture des caveaux, et avait mis en place un véritable trafic en revendant à des bijouteries, pour son compte et celui de ses collègues moyennant commission, les objets précieux trouvés dans les tombes (pour des gains estimés à 30 000 euros). L'instigateur est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis

et à 5 000 euros d'amende. Les deux autres employés sont condamnés à six mois d'emprisonnement avec sursis et à des amendes de 500 et 1 000 euros.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 11 juillet 2018*

La Cour de cassation confirme la régularité de la procédure judiciaire ouverte contre un sénateur-maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi **des chefs de détournements de fonds publics, abus de confiance, faux et usage**. Il lui est reproché d'avoir recruté sa belle-fille, rémunérée à hauteur de 4 000 euros par mois, comme assistante parlementaire sans lui confier de travail effectif alors que celle-ci avait une formation d'esthéticienne. L'élu soutient pour sa défense que l'intéressée a effectué un véritable travail d'assistante parlementaire en se rendant avec lui sur les nombreux marchés de sa circonscription pour aller à la rencontre des habitants, en lui prodiguant des soins du corps, des mains et des pieds ou en lui donnant des conseils sur sa tenue vestimentaire ou sa coiffure... La Cour de cassation précise pour l'occasion qu'un parlementaire peut être poursuivi pour détournement de fonds publics dans le cadre de l'embauche d'emplois fictifs d'assistants parlementaires. En effet, d'une part, « est chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-15 du Code pénal la personne qui accomplit, directement ou indirectement, des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général », d'autre part, les dispositions du Code pénal « n'exigent pas que les faits de détournements aient été commis à l'occasion de l'exécution de la mission de service public ».

*Tribunal correctionnel de Boulogne-sur-Mer, 12 juillet 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 2 000 habitants), conseiller municipal au moment des faits, poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** sur signalements d'associations de défense de l'environnement opposées à l'extension de l'urbanisation prévue par le nouveau plan local d'urbanisme (PLU). Il est reproché à l'élu d'avoir pris part au vote d'une délibération du conseil municipal puis du conseil communautaire modifiant le PLU alors qu'il était personnellement intéressé à l'opération puisque deux parcelles agricoles appartenant à son père sont devenues au passage constructibles avec une forte plus-value à la clé. L'élu est condamné mais dispensé de peine.

*Tribunal correctionnel de Montpellier, 18 juillet 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics**. Il lui est reproché la promotion indue d'un agent (promotion annulée par le Conseil d'État, qui a estimé que l'élu avait « commis une erreur manifeste d'appréciation de la valeur et de l'expérience professionnelle » de l'intéressé) et l'embauche d'une collaboratrice de cabinet dans un domaine qui ne relevait pas de la compétence de la collectivité. Le fils de l'agent, poursuivi pour **concussion** pour avoir exercé un emploi présumé fictif au sein de la communauté d'agglomération, est en revanche relaxé. L'élu est condamnée à un an d'emprisonnement avec sursis et à dix ans d'inéligibilité.

*Tribunal correctionnel de Paris, 18 juillet 2018*

Condamnations de deux employés municipaux (commune de plus de 10 000 habitants) pour **soustraction frauduleuse** d'un camion-benne à ordures. Dans le cadre d'une action syndicale, ils avaient enjoint un agent conduisant un camion-poubelle

de leur laisser son véhicule pour aller le déverser devant une institution. Ils avaient été arrêtés armes au poing par la police, leur action ayant provoqué la panique dans un contexte de menace terroriste. Comparissant sur procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, ils sont condamnés à réaliser 70 heures de travaux d'intérêt général. Ils devront également chacun payer à la commune un euro symbolique en réparation de son préjudice d'image.

 *Tribunal correctionnel de Roubaix, ordonnance du juge d'instruction, 20 juillet 2018*

Ordonnance de non-lieu rendue par le juge d'instruction en faveur d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **vol** sur plainte du nouveau maire. Il lui était reproché de s'être approprié une vingtaine d'œuvres d'art (tableaux, affiches, livres anciens) achetées par la commune pour une valeur de 30 000 euros. Après un premier classement sans suite, la nouvelle élue avait déposé plainte avec constitution de partie civile.

 *Tribunal correctionnel d'Angoulême, 28 août 2018*

Condamnations d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) en sa qualité de président d'un syndicat mixte pour **favoritisme** et du directeur général du syndicat pour **prise illégale d'intérêts**. L'édile était poursuivi pour n'avoir pas respecté le Code des marchés publics. L'absence d'enrichissement personnel et sa volonté de redresser la situation économique du syndicat mixte, dans le rouge depuis de nombreuses années, n'ont pas empêché la condamnation. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis, 2 000 euros d'amende et cinq ans d'inéligibilité. Le directeur du syndicat est condamné à 3 000 euros d'amende et une interdiction d'exercer toute fonction publique pendant cinq ans.

 *Tribunal correctionnel d'Amiens, 28 août 2018*

Condamnation d'une employée de mairie du chef de **détournement de fonds publics** (commune de moins de 5 000 habitants). Chargée des encaissements des repas de la cantine scolaire, elle a détourné plus de 60 000 euros. Elle encaissait sur son propre compte des chèques payés sans ordre par les parents ou de l'argent liquide. Elle opérait de façon régulière et pour de petites sommes comprises entre 50 et 150 euros. Ce sont ainsi plus de 600 chèques qui ont été détournés, lui permettant ainsi qu'à son mari de s'assurer un train de vie confortable. Le couple avait pu s'acheter deux véhicules de luxe. L'affaire avait été mise au jour par l'organisme Tracfin. L'employée est condamnée à une peine d'un an d'emprisonnement et devra rembourser les sommes détournées à la mairie. Le tribunal prononce également la confiscation des deux véhicules.

 *Tribunal correctionnel des Sables-d'Olonne, 30 août 2018*

Relaxe d'un adjoint poursuivi pour **prise illégale d'intérêts** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir pris part au vote d'une délibération concernant la mise à disposition d'une zone urbaine payante à une entreprise de location de vélos, gérée par l' élu. La plainte émanait de l'opposition municipale qui s'étonnait qu'il n'ait pas quitté la salle au moment du vote des tarifs de mise à disposition du domaine public. Pour prononcer la relaxe, les juges ont suivi l'argumentation de la défense qui prônait l'absence d'intentionnalité.

**Tribunal correctionnel de La Rochelle, 30 août 2018**

Condamnations d'un maire et de son directeur des services techniques pour **favoritisme** (commune de moins de 10 000 habitants). Il leur est reproché de ne pas avoir respecté le Code des marchés publics, notamment en ne suivant pas la procédure d'appel d'offres pour l'installation de bâtiments provisoires dans le chantier d'extension de la mairie (marché de 65 000 euros hors taxes). Malgré la bonne foi plaidée par l'élu, ils sont condamnés à une amende, 5 000 euros pour le maire et 3 000 euros pour le directeur.

**Tribunal correctionnel de Papeete, 4 septembre 2018**

Condamnation d'un maire (commune de moins de 3 500 habitants) pour **détournement de fonds publics** et **escroquerie** dans une affaire de surfacturation de chantiers à des fins de clientélisme politique. Il lui est reproché d'avoir surfacturé dans de très fortes proportions des marchés publics de bitumage de routes pour pouvoir récupérer le reliquat des matériaux et l'utiliser à sa convenance pour la rénovation de routes privées à la veille des élections. Initialement évalués sur la base des tarifs en vigueur par les entreprises privées de travaux publics, ces travaux avaient été réalisés en régie par la municipalité. L'élu a reconnu avoir donné l'ordre de réaliser des chantiers non budgétisés à ses agents, mais estimé que le problème initial de surfacturation des chantiers revenait à ses services et à son directeur général en qui il avait toute confiance pour « l'assister juridiquement ». L'élu est condamné à dix mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende de 5 millions de Fcfp (41 900 euros).

**Tribunal correctionnel de Bordeaux, 10 septembre 2018**

Condamnation d'une élue pour **escroquerie** pour une fraude aux prestations sociales (RSA et allocation logement) initiée par son compagnon qui avait imité sa signature et fourni son relevé bancaire. Les prestations étaient versées sur le compte bancaire de l'élue, sans que celle-ci ne s'en inquiète. Elle est condamnée, avec son ancien compagnon, à une peine d'emprisonnement avec sursis de cinq mois assortie d'une mise à l'épreuve de deux ans, avec obligation de rembourser les victimes. Elle devra verser 5 000 euros à la collectivité en réparation de son préjudice moral.

**Cour de cassation, chambre criminelle, 12 septembre 2018**

Condamnation d'un président d'une communauté de communes (par ailleurs maire d'une commune de plus de 10 000 habitants) des chefs de **corruption passive** et **favoritisme**. Il lui était reproché d'avoir touché des pots-de-vin contre l'attribution de marchés publics concernant une dizaine de marchés passés par l'EPCI et par une société d'économie mixte (SEM) présidée aussi par l'élu. Les juges ont pu démontrer que l'attribution des marchés publics était prédéterminée sur la base des instructions de l'élu, qu'il était l'instigateur de l'infraction de par son autorité sur les différents intervenants et ses relations avec certains entrepreneurs locaux et qu'il signait administrativement des actes liés directement aux marchés. Les juges retiennent également que les sommes remises par les entrepreneurs étaient destinées à financer son train de vie et ses campagnes électorales et que l'élu était directement mis en cause dans l'attribution de marchés, les rétrocessions et versements occultes intervenus.

En répression l'élu avait été condamné à trois ans d'emprisonnement ferme ainsi qu'à 80 000 euros d'amende et trois ans de privation des droits civiques. Il contestait le prononcé de telles peines estimant qu'elles étaient disproportionnées. La Cour de cassation rejette le moyen, estimant que les juges d'appel ont justifié leur décision en soulignant que :

- ▶ **la gravité des faits commis, alors que le prévenu a exercé des fonctions électives et ministérielles inspirant la confiance des administrés, justifie le prononcé d'un emprisonnement sans sursis d'une durée de trois ans, toute autre peine étant manifestement inadéquate ;**
- ▶ l'amende n'est pas disproportionnée au regard des revenus mensuels du prévenu, à la consistance de son patrimoine et à l'importance de son train de vie ;
- ▶ la peine complémentaire de privation des droits est justifiée au regard de la gravité des faits, de leur constance et de l'importance des fonctions successives de parlementaire et de ministre remplies par le prévenu.



*Tribunal correctionnel de Caen, 13 septembre 2018*

Relaxe d'un ancien maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui était reproché d'avoir embauché, comme saisonnière, la nièce d'un de ses adjoints pour assurer l'accueil du camping municipal pendant la saison estivale et de lui avoir loué un appartement communal pour un loyer modique. Pour sa défense l'ancien élu objectait que la jeune fille était bilingue, une compétence nécessaire pour l'accueil au camping municipal, et qu'elle n'avait bénéficié d'aucun traitement de faveur, tous les saisonniers recrutés par la mairie bénéficiant d'un loyer modéré. Il dénonçait une manœuvre orchestrée par la nouvelle municipalité.



*Tribunal correctionnel de Foix, 18 septembre 2018*

Condamnation d'une secrétaire de mairie (commune de moins de 1 000 habitants) pour **détournement de fonds publics, escroquerie et faux en écriture** sur signalement de la nouvelle majorité. Il lui est reproché :

- ▶ d'avoir fait financer par la mairie l'achat de matériaux de construction pour ses besoins personnels en falsifiant une facture pour tromper la vigilance du conseil municipal ;
- ▶ d'avoir modifié l'état civil de ses enfants pour percevoir des prestations familiales ;
- ▶ d'avoir falsifié des documents pour obtenir une promotion.

Elle est condamnée à six mois d'emprisonnement avec sursis et dix-huit mois de mise à l'épreuve.



*Tribunal correctionnel de Meaux, 19 septembre 2018*

Condamnation d'une maire (commune de moins de 2 000 habitants) pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui est reproché d'avoir fait réparer la voiture de sa fille aux frais de la commune, pour un montant de 6 000 euros. Pour sa défense l'élue expliquait que le véhicule de sa fille avait été endommagé sur un parking de la salle des fêtes de la commune et que l'expert avait conclu en une responsabilité de la commune pour défaillance de l'ouvrage, la porte d'accès au parking ne fermant pas le soir des faits. L'élue était en outre convaincue que les dégradations commises sur le véhicule de sa fille étaient liées à ses fonctions électives compte tenu d'un climat particulièrement

tendu sur la commune. Elle ajoutait qu'elle avait remboursé la somme à la commune dans le mois qui a suivi et que la plainte avait été déposée postérieurement à ce remboursement. Le tribunal retient sa culpabilité mais la dispense de peine.

*Tribunal correctionnel d'Aurillac, 20 septembre 2018*

Condamnation d'un employé municipal (commune de moins de 1 000 habitants) pour **vol**. Il lui est reproché d'avoir dérobé 1 725 euros dans la caisse de la piscine municipale, 1 500 euros provenant des bornes de camping-cars et de location de places pour le marché et 1 327 euros dans la caisse du cinéma. Il bénéficie d'une relaxe partielle mais est reconnu coupable du vol de la somme de 1 500 euros qu'il devra rembourser à la collectivité.

*Tribunal correctionnel de Nevers, 25 septembre 2018*

Condamnation d'un agent municipal (commune de moins de 3 500 habitants) pour **détournement de fonds publics et faux en écriture**. Il lui est reproché d'avoir abusé de son mandat syndical en utilisant ses heures de délégation à des fins personnelles. Il s'était auto-convoqué à des réunions syndicales imaginaires plus d'une soixantaine de fois, soit près de 400 heures d'absences injustifiées, représentant un préjudice pour la collectivité de plus de 6 800 euros. Il est condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis, une amende de 400 euros et l'obligation de rembourser 6 871,25 euros à la mairie au titre du préjudice matériel et 1 500 euros au titre du préjudice moral.

*Cour d'appel de Bordeaux, 25 septembre 2018*

Condamnations d'un ancien maire et d'un directeur général des services (commune de moins de 3 500 habitants) du chef de **favoritisme** sur plainte du nouveau maire. Il leur est reproché trois contrats de cession du droit d'exploitation de spectacles conclus avec une SARL, sans qu'ait été respectée la procédure adaptée des marchés publics, alors que le montant global hors taxes des contrats dépassait les 60 000 euros. Les juges estiment que, contrairement à ce que soutenait le DGS, les articles 30 et 35 du Code des marchés publics, et plus précisément l'article 35-II-8° alors applicable, ne permettaient pas qu'il soit dérogé à cette procédure de marché public au prétexte d'une activité de spectacle qui, par nature, ne pourrait être mise en concurrence. En effet, aucun de ces spectacles ne faisait l'objet d'une détention d'exclusivité.

Pour les juges, aucune précaution n'a été prise pour que ces marchés soient confiés au mieux-disant. L'enquête a ainsi révélé que la directrice des affaires culturelles (laquelle a définitivement été condamnée en première instance pour favoritisme et prise illégale d'intérêts) a privilégié ses relations intimes avec le gérant de la SARL au détriment de son devoir de fonctionnaire municipale pour conclure des contrats très avantageux en faveur de cette société. Les perquisitions ont ainsi pu démontrer que s'agissant de l'un des trois marchés un devis plus compétitif d'une entreprise concurrente avait été écarté. En outre les juges relèvent qu'une autre commune qui avait produit le même spectacle avait pu négocier des tarifs bien plus avantageux avec une autre société de production.

Pour sa défense le maire soulignait que c'était le DGS qui supervisait et contrôlait les processus administratifs concernant notamment le service culturel, et qu'il n'avait plus qu'à signer, en bout de chaîne, une fois le produit fini, « non sans l'avoir vérifié



en amont ». La cour d'appel confirme sa condamnation dès lors que le maire est l'exécutif du pouvoir adjudicateur, qui exerçait en outre ce mandat depuis plusieurs décennies, et qu'il engage ainsi sa responsabilité pénale par la violation objective d'une réglementation qu'il ne pouvait ignorer.

**Pour confirmer la condamnation du DGS, la cour d'appel relève qu'il « ne saurait se prévaloir d'une connaissance imparfaite de la réglementation des marchés publics pour se dégager de la responsabilité pénale qui pèse naturellement sur lui de par ses fonctions en raison du non-respect d'une réglementation qu'il était de sa responsabilité de faire respecter ».**

Ils sont tous les deux condamnés à 5 000 euros d'amende. Le gérant de la société est pour sa part condamné pour recel de favoritisme à six mois d'emprisonnement ferme.

Au civil, la cour d'appel considère que les prévenus ont commis des « fautes personnelles, inadmissibles compte tenu de leurs responsabilités et de leurs compétences et expérience, détachables du service ». Ils sont condamnés solidairement à indemniser la commune qui s'est constituée partie civile à hauteur de 10 000 euros.

## Quelles responsabilités pour les DGS ?

« Aux yeux du juge pénal, les directeurs généraux de service sont considérés comme des « sachants » auxquels il incombe de faire respecter la législation. L'arrêt de la cour d'appel de Bordeaux du 25 septembre 2018 en est une nouvelle illustration. En outre le fait pour un DGS d'avoir alerté l' élu sur l'illégalité d'une décision ne suffit pas à l'exonérer de sa responsabilité s'il prête ensuite son concours à la commission de l'infraction en exécutant l'ordre reçu. Au contraire : le juge pourra en tirer argument pour prouver que le fonctionnaire savait que l'ordre était manifestement illégal et qu'il devait donc désobéir ! Et contrairement au juge administratif statuant dans un contentieux disciplinaire, le juge pénal n'a pas à vérifier que l'ordre reçu compromettrait gravement ou non un intérêt public pour entrer en voie de condamnation. Cela peut conduire les fonctionnaires, dans certaines situations, à devoir arbitrer entre leur responsabilité pénale (en cas d'obéissance à un ordre manifestement illégal) ou disciplinaire (en cas de désobéissance à un ordre manifestement illégal qui ne compromettrait pas gravement, pour autant, un intérêt public). Sans oublier que les cadres territoriaux qui sont sur des emplois fonctionnels peuvent se voir opposer une perte de confiance justifiant une fin de détachement sur emploi fonctionnel. Rappelons cependant que la perte de confiance doit être motivée et préciser les faits qui fondent la fin de détachement. »



*Tribunal correctionnel de La Rochelle, 27 septembre 2018*

Relaxes de quatre élus poursuivis pour **abus d'autorité** et **trafic d'influence passif**. Siégeant tous les quatre au conseil exécutif d'un syndicat à vocation unique, il leur était reproché de ne pas avoir respecté les prescriptions légales dans le processus de résiliation de la délégation de service public, de désaffectation et de déclassement d'un terrain de golf appartenant au SIVU en vue de sa vente. La plainte avait été déposée par l'exploitant du golf, dont le fermage avait été résilié avant terme au profit de la vente.

**Tribunal correctionnel de Briey, 16 octobre 2018**

Condamnation d'un ancien maire (commune de moins de 10 000 habitants) et président d'une intercommunalité du chef de **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir détourné près de 500 000 euros des caisses de la commune et plus de 160 000 euros de celles de la communauté de communes. Le tout au profit d'une mannequin et de la propriétaire d'un commerce exploité à l'étranger. L'enquête a révélé que la mairie et la communauté de communes subventionnaient des associations, l'ancien maire demandant ensuite aux associations et à des entreprises de reverser les montants à une autre association à objet humanitaire gérée par l'élu. L'ancien maire est condamné à vingt-quatre mois d'emprisonnement dont six mois ferme et à dix ans d'inéligibilité. Une audience ultérieure fixera le montant des dommages-intérêts.

**Tribunal correctionnel de Mamoudzou, 17 octobre 2018**

Condamnations de deux élus du chef de **prise illégale d'intérêts** pour avoir cumulé leur mandat avec un emploi au sein de la société en charge de la gestion d'un port relevant de la compétence de leur collectivité. Il leur est également reproché d'avoir participé à des débats, ainsi qu'à des votes relatifs à la gestion du port par la société dans laquelle ils travaillaient. Ils sont condamnés à six mois d'emprisonnement avec sursis, 10 000 euros d'amende et trois ans d'inéligibilité. Un autre élu, lui aussi poursuivi pour prise illégale d'intérêts, est en revanche relaxé. Il lui était reproché d'avoir participé aux délibérations menant à l'attribution de la délégation de service public à cette même société dans laquelle il avait été recruté comme responsable de la communication. La gérante de la société, poursuivie pour complicité et abus de biens sociaux, est elle aussi relaxée.

**Tribunal correctionnel de Paris, 17 octobre 2018**

Relaxes de trois directeurs généraux d'OPHLM poursuivis pour **favoritisme** et d'un membre d'une association chargée de mission de service public poursuivi pour **corruption passive**. En cause l'attribution de manière indirecte de marchés à procédure adaptée par les OPHLM à un candidat dont la situation financière (procédure de liquidation) l'empêchait de postuler officiellement. S'appuyant sur les dispositions de l'article 45 du Code des marchés publics alors en vigueur, le tribunal relaxe les trois directeurs généraux : le recours par la société attributaire aux services des salariés de la société en difficulté ne constituait pas un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires régissant les contrats de marchés publics. Il était par ailleurs reproché au membre d'une association chargée d'une mission de service public d'avoir avantagé irrégulièrement une société pour un marché en contrepartie d'un emploi. Le tribunal prononce également une relaxe en estimant que la preuve d'une corruption n'était pas rapportée et que le prévenu n'a jamais dépassé ses prérogatives. En outre le tribunal observe que le prévenu n'était pas soumis aux dispositions de la loi du 2 février 2007 interdisant aux agents publics de rejoindre une entreprise sur laquelle il a effectivement exercé une surveillance ou un contrôle.

 *Tribunal correctionnel de Fort-de-France, 24 octobre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **escroquerie**. Il lui est reproché d'avoir obtenu frauduleusement de la région une subvention pour l'ouverture d'un commerce dans sa commune. L'élu est condamné à 40 000 euros d'amende. L'élu est en revanche relaxé du chef de **faux en écriture**.

 *Tribunal correctionnel de Mamoudzou, 24 octobre 2018*

Condamnation de l'ancien président d'un syndicat mixte du chef de **favoritisme**. Il lui est reproché l'attribution d'un marché public pour la construction d'une école à une entreprise qui n'avait pas déposé de dossier de candidature et dont l'offre était, par ailleurs, parmi les moins avantageuses. Pour sa défense, l'élu se retranchait derrière l'avis de la commission d'appel d'offres. Insuffisant pour convaincre le tribunal qui souligne que l'élu avait été alerté par le contrôle de la légalité qui l'avait invité à retirer le marché. L'élu est condamné à quatre mois d'emprisonnement avec sursis et à 3 100 euros d'amende.

 *Cour d'appel de Colmar, 24 octobre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) du chef de **prise illégale d'intérêts**. Il lui est reproché le classement en zone constructible de parcelles qu'il venait d'acquérir pour agrandir son entreprise, en présidant le conseil municipal ayant voté ces délibérations dans lesquelles il avait un intérêt personnel. Il est condamné à 12 000 euros d'amende.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 24 octobre 2018*

Annulation de la condamnation d'un ancien maire poursuivi pour **corruption passive** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui était reproché, lorsqu'il était encore en fonction, d'avoir accepté de l'argent liquide de la part de l'un de ses adjoints (lequel a été condamné pour corruption active), contre une promesse d'attribution de logement social. L'affaire est née d'une vidéo transmise au parquet par l'intermédiaire d'un opposant politique qui en avait été, dans un premier temps, destinataire. On y voit le maire recevoir une somme d'argent en liquide pendant que les deux hommes discutent de ce qui semble être l'attribution d'un logement. L'élu, qui nie les faits, estime avoir été victime d'un complot ourdi par son adversaire politique qui aurait selon lui commandité la vidéo. Il explique la remise d'argent par un remboursement de prêt de la part de son adjoint. La Cour de cassation annule la condamnation à une peine d'emprisonnement ferme prononcée contre l'élu, faute pour les juges d'appel d'avoir suffisamment motivé leur décision sur ce point. Il appartiendra à la cour d'appel de renvoi de rejuger l'affaire conformément au droit.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 24 octobre 2018*

Condamnation d'un fonctionnaire territoriale pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché, en sa qualité de responsable en charge du service des routes et des digues de protection, de ne pas avoir respecté deux délibérations de l'assemblée de ce territoire fixant les travaux autorisés par un programme d'engagement de dépenses publiques pour le bétonnage d'une route et l'aménagement et la

réhabilitation des berges d'une île, en leur substituant d'autres aménagements qui n'avaient pas été programmés :

- ▶ après avoir constaté que la route qui devait faire l'objet d'un enrobé était déjà goudronnée, la fonctionnaire a, sur les indications d'un adjoint au maire, et sans en aviser sa hiérarchie, établi un autre projet et a, notamment, autorisé l'enrobement de servitudes privées, sans s'assurer au préalable du caractère domanial des voies concernées. Les juges lui reprochent de ne pas avoir référé immédiatement à son autorité hiérarchique et de ne pas avoir su résister à la demande de l'adjoint au maire en donnant pour instruction à ses subordonnés de procéder au bétonnage de trois autres routes, travaux non prévus par la délibération de la collectivité, sans prendre le temps de vérifier le caractère domanial desdites routes qui s'avéreront appartenir au domaine privé ;
- ▶ s'agissant de la seconde opération, la fonctionnaire s'est rendue sur place et a dessiné un croquis ne pouvant correspondre, au vu des dimensions y figurant, à un mur de protection des berges, comme prévu par la délibération de l'assemblée, mais à une dalle de quai.

À l'appui de son pourvoi, la fonctionnaire soutenait que le délit de détournement de fonds publics ne pouvait être constitué dès lors que les aménagements litigieux n'étaient pas contraires aux intérêts de sa collectivité. La Cour de cassation déboute la fonctionnaire et confirme sa condamnation à six mois d'emprisonnement avec sursis dès lors que « **l'article 432-15 du Code pénal n'exige pas, pour que le délit de détournement de fonds publics soit constitué, que l'emploi par le prévenu des biens ou des fonds à des fins autres que celles prévues par la personne publique à laquelle ils appartiennent, soit contraire à l'intérêt de celle-ci** ». Ainsi la réalisation de travaux non programmés par la collectivité peut caractériser un détournement de fonds publics quand bien même ceux-ci seraient utiles à la collectivité.

### Attention !

Au même titre que les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêts, le délit de détournement de fonds publics peut être caractérisé même si la collectivité n'a pas été lésée, ou a même bénéficié de l'opération. Bien que ces infractions soient classées parmi les manquements au devoir de probité, il existe des situations où les élus et fonctionnaires peuvent être condamnés sans avoir lésé les intérêts de la collectivité, ni s'être enrichis personnellement.

*Tribunal correctionnel de Bobigny, 26 octobre 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **prise illégale d'intérêts** sur signalement de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui s'intéressait au patrimoine immobilier de l'élu. Il lui est reproché d'avoir signé des permis de construire pour des programmes immobiliers dans lesquels il était personnellement intéressé puisqu'il avait acheté plusieurs appartements. Pour sa défense le prévenu indiquait ne pas avoir vu de conflit d'intérêts en signant les permis qui lui étaient soumis dans les parapheurs. L'ancien maire est condamné à 40 000 euros d'amende.

---

 *Tribunal de grande instance de Grasse, ordonnance du juge d'instruction, 5 novembre 2018*

Non-lieu rendu au profit d'un ancien adjoint au maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **corruption passive**. L'ancien élu, qui avait démissionné de ses fonctions après sa mise en examen, était soupçonné d'avoir bénéficié d'avantages en échange d'attributions de permis de construire. Après six années d'investigations infructueuses, le juge d'instruction rend finalement une ordonnance de non-lieu.

---

 *Tribunal correctionnel de Cayenne, 6 novembre 2018*

Relaxe d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi du chef de **favoritisme** sur plainte du nouveau maire. Il lui était reproché :

- ▶ d'avoir favorisé l'attribution d'une délégation de service public (DSP) relative aux transports urbains à une entreprise propriété du fils du maire d'une commune voisine, au détriment d'une autre entreprise dont l'offre était meilleur marché ;
- ▶ d'avoir confié, via un simple avenant à cette DSP et sans mise en concurrence, l'installation d'un système de vidéosurveillance à un prestataire de services.

Deux entrepreneurs, qui étaient également poursuivis, sont en revanche condamnés. L'un pour recel de favoritisme, l'autre pour faux en écriture et usage (fausses factures).

---

 *Tribunal correctionnel de Carpentras, 8 novembre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) du chef de **prise illégale d'intérêts**. Il lui est reproché d'avoir participé à plusieurs votes du conseil communautaire concernant des projets de zone d'activité alors que ses fils étaient propriétaires de parcelles et ont pu réaliser une belle plus-value à la revente du lot. C'est une association de lutte contre la corruption qui a signalé les faits au procureur de la République. Pour sa défense, l'élu soulignait que l'ensemble des décisions qui ont permis de modifier la qualification juridique des parcelles vendues à ses enfants ont été prises bien avant qu'il ne puisse voter et qu'il n'a exercé aucune influence sur le vote du conseil communautaire qui s'est prononcé à l'unanimité. Le tribunal condamne l'élu pour le principe à 5 000 euros d'amende avec sursis sans inscription de la condamnation au casier judiciaire.

---

 *Cour d'appel de Nouméa, 13 novembre 2018*

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui était reproché d'avoir vendu l'un de ses terrains avant de favoriser les acheteurs en déclassifiant la parcelle afin que ceux-ci puissent construire une grande surface. L'élu avait participé à un comité d'études sur le déclassement de la parcelle en question, ainsi qu'à la commission qui a émis un avis favorable au projet de grande surface. Condamné en première instance, l'élu est finalement relaxé en appel.

---

 *Tribunal correctionnel de Dieppe, 20 novembre 2018*

Condamnation d'une secrétaire de mairie employée par deux communes (de moins de 1 000 habitants) pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché d'avoir abusé de la confiance des deux maires pour commettre des détournements à son profit. C'est le décès du maire de la commune principale où elle travaillait qui a

permis de mettre au jour les infractions, son remplaçant à la mairie constatant des irrégularités. L'enquête a permis d'établir que depuis dix ans, la secrétaire de mairie avait détourné plus de 50 chèques destinés à la location de la salle des fêtes à son profit, avait rédigé des faux en écriture pour se verser des primes et se faire payer indûment des heures supplémentaires (pour un total de 25 000 euros). Elle a aussi falsifié des bons de commandes pour acheter des ordinateurs, des tablettes, des appareils électroménagers ou des outils qu'elle offrait à ses enfants et à son compagnon au moment des fêtes de fin d'année. Elle avait toute la confiance des élus, à tel point que l'un des deux maires lui avait même confié ses codes personnels informatiques pour qu'elle puisse utiliser sa signature électronique. Elle est condamnée à un an d'emprisonnement avec sursis et à cinq ans de privation des droits civiques. Au civil elle devra rembourser aux parties civiles le montant des sommes détournées.

*Tribunal correctionnel de Grenoble, 20 novembre 2018*

Condamnation de l'ancien président d'une collectivité pour **détournement de fonds publics**. Nouvel élu, il avait voulu se séparer pour des raisons politiques de fonctionnaires de la collectivité, dont le directeur général des services (DGS). Un accord amiable avait été trouvé avec les intéressés sous forme de départ avec indemnisation des cadres qui continuaient à toucher leur traitement alors qu'ils ne travaillaient plus pour le compte de la collectivité.

Ainsi le directeur général des services a continué à percevoir des traitements pendant plusieurs mois après son départ, conservé des avantages en nature et vu sa reconversion professionnelle financée par la collectivité. C'est la chambre régionale des comptes qui, à la faveur d'un contrôle, a informé le parquet. Au final, outre l'élu, ce sont trois anciens cadres (dont le DGS) qui sont cités à comparaître devant le tribunal correctionnel.

Pour sa défense l'élu, auquel aucun enrichissement personnel n'était reproché, relevait qu'il avait suivi à la lettre les recommandations d'un cabinet d'avocats qu'il avait consulté pour l'occasion. Le tribunal ne se montre pas sensible à l'argument et condamne l'élu à deux ans d'emprisonnement avec sursis, une amende de 30 000 euros et une interdiction définitive d'exercer toute fonction publique. Les trois anciens cadres territoriaux sont condamnés pour recel de détournement de fonds publics. L'ancien DGS est condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis et à une amende de 20 000 euros (dont 10 000 avec sursis). Sur l'action civile les prévenus devront rembourser au département les salaires indûment perçus.

*Tribunal correctionnel de Montluçon, 20 novembre 2018*

Condamnation du président d'un office de tourisme des chefs d'**escroquerie, d'abus de confiance et de trafic d'influence**. Il lui est notamment reproché :

- ▶ d'avoir embauché sa compagne à l'office de tourisme à des conditions très avantageuses alors qu'elle n'en avait pas les compétences et qu'aucun appel à candidatures n'avait été émis ;
- ▶ d'avoir présenté des fausses factures d'hôtellerie et de restauration, pour lesquelles l'office de tourisme lui a versé 11 000 euros ;
- ▶ d'avoir acquitté 13 500 euros pour des dépenses de carburant avec une carte bancaire de l'office de tourisme, sans prouver que ces frais étaient réalisés dans le cadre de sa mission de président.

Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, 15 000 euros d'amende (dont 7 500 avec sursis) et à cinq ans d'inéligibilité. Sa compagne est condamnée pour recel à huit mois d'emprisonnement avec sursis et 5 000 euros d'amende (dont 2 500 avec sursis). Au civil les deux prévenus sont condamnés à rembourser à l'office de tourisme le montant des sommes détournées.

---

 *Tribunal correctionnel de Mamoudzou, 21 novembre 2018*

Condamnations d'un maire et de trois cadres territoriaux (commune de plus de 10 000 habitants) pour **favoritisme** dans l'attribution du marché de rénovation de l'annexe de la mairie. Il leur est reproché de ne pas avoir respecté les règles des marchés publics et d'avoir porté atteinte à la liberté d'accès des candidats. Parmi les irrégularités invoquées, une avance de 30 % accordée aux entreprises retenues, mais aussi le non-respect de certaines clauses du cahier des charges. L'élu est condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis de douze mois et 10 000 euros d'amende. La gérante du cabinet d'architectes qui a traité les dossiers de candidatures des participants, ainsi que trois cadres territoriaux sont également condamnés à des peines d'emprisonnement avec sursis allant de deux à huit mois d'emprisonnement et à une amende de 4 000 à 5 000 euros. La commune, également poursuivie en qualité de personne morale, est en revanche relaxée.

---

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 21 novembre 2018*

Annulation d'un arrêt imposant une interdiction de gérer à un fonctionnaire territorial, directeur d'une régie communautaire des eaux et assainissement dans le cadre d'une information judiciaire ouverte contre celui-ci des chefs de **prise illégale d'intérêts et recel d'abus de biens sociaux**. Il lui est reproché de participer, en tant qu'actionnaire, au capital de sociétés contractantes de cet établissement public industriel et commercial. Ses comptes personnels auraient par ailleurs été crédités sans raisons de fonds en provenance de comptes sociaux. Au titre de son contrôle judiciaire, le juge d'instruction l'a contraint à pointer une fois par semaine au commissariat de police, à fournir un cautionnement de 60 000 euros et lui a interdit de gérer pendant la durée de la procédure, ce qu'a confirmé la chambre de l'instruction. La Cour de cassation valide les deux premières mesures dont le cautionnement de 60 000 euros mais annule l'interdiction de gérer prononcée contre le fonctionnaire faute pour la chambre de l'instruction d'avoir expressément constaté que les infractions poursuivies ont été commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une activité de gestionnaire qu'elle a interdite et faute d'avoir caractérisé le risque actuel de commission de nouvelles infractions.

---

 *Tribunal correctionnel de Draguignan, 26 novembre 2018*

Condamnations de deux employés municipaux pour **abus de confiance** (commune de moins de 10 000 habitants). Il leur est reproché d'avoir utilisé les cartes de carburant affectées aux véhicules du service de la voirie municipale pour faire le plein de leurs véhicules personnels (pour un montant de plus de 4 000 euros). Pour leur défense, les prévenus estimaient que cette utilisation des cartes, bien qu'irrégulière, constituait une contrepartie pour des heures supplémentaires non comptabilisées et non payées. Ce que contestait leur hiérarchie. Confondus à l'aide du système de vidéosurveillance de la station-service, ils sont condamnés à une amende de

1 000 euros avec sursis. Un troisième agent également impliqué avait reconnu les faits et accepté une transaction avec le parquet lors d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

*Tribunal correctionnel de Pointe-à-Pitre, 29 novembre 2018*

Condamnation du régisseur d'une caisse des écoles du chef de **détournement de fonds publics**. Chargé de l'encaissement des paiements de la cantine scolaire, il lui est reproché d'avoir détourné plus de 60 000 euros. C'est le maire qui a signalé les faits. Pour sa défense le prévenu prétendait avoir emmené du travail chez lui, de la comptabilité et des espèces, et avoir été victime d'un vol à son domicile. Une défense mise à mal par l'analyse de ses comptes qui ont mis en évidence des mouvements douteux. Il est condamné à une peine d'emprisonnement de deux ans ferme et à une peine d'amende. Au civil le régisseur est condamné à rembourser les sommes détournées.

*Tribunal correctionnel de Toulouse, 3 décembre 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **banqueroute frauduleuse** d'une société d'économie mixte locale (SEML). La SEML assurait la gestion d'une association d'aide aux personnes malvoyantes et associait d'autres partenaires comme la communauté de communes. Il est reproché à l' élu d'avoir voulu maintenir un projet d'envergure d'accueil de personnes déficientes visuelles menant la SEML à la cessation de paiements. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, cinq ans d'interdiction de gérer et devra verser 8 millions d'euros de dommages et intérêts pour rembourser le prêt alloué à la SEML dont la municipalité était caution solidaire.

*Tribunal correctionnel de Troyes, 5 décembre 2018*

Condamnations d'un maire et d'un adjoint (commune de moins de 2 000 habitants) pour **prise illégale d'intérêts** et **favoritisme** sur plainte d'un habitant de la commune. Il leur est reproché d'avoir attribué la quasi-totalité des marchés publics de la commune à une entreprise locale dans laquelle l'adjoint était salarié. L'attribution de certains marchés à l'entreprise locale avait été faite sans aucune mise en concurrence. L'adjoint au maire, qui avait pris soin de ne pas participer à la commission d'appel d'offres, avait dû remplacer au pied levé le maire (hospitalisé en urgence) au cours d'un conseil municipal où devait être validé le choix de la commission d'attribution. L'infraction de prise illégale d'intérêts est constituée selon les juges. Pour sa défense le maire soulignait qu'il était plus logique et pratique de solliciter cette entreprise compte tenu de sa proximité mais aussi parce que certains chantiers étaient modiques et peu attractifs pour des entreprises concurrentes plus éloignées. L'adjoint est condamné à une amende de 5 000 euros, le maire à une amende de 10 000 euros. Par solidarité avec les deux élus, l'ensemble du conseil municipal démissionne.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 5 décembre 2018*

Annulation de la condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) poursuivi pour **trafic d'influence**. Il lui était reproché d'avoir perçu une somme de



1 500 000 francs Pacifique de la part d'un commerçant en échange d'avantages octroyés à l'intéressé (commandes publiques sans mise en concurrence auprès de sa boulangerie, attributions privilégiées de stands lors de festivités, mise à disposition gratuite d'une remorque du parc automobile municipal lors de ces manifestations, certification irrégulière de signature portée sur un contrat de vente de fonds de commerce de boulangerie). La Cour de cassation reproche aux premiers juges de ne pas avoir caractérisé « à la charge du prévenu des actes abusifs d'entremise auprès d'une autorité ou d'une administration publique en vue de faire obtenir des faveurs à l'un de ses administrés ». En effet le délit de trafic d'influence (article 432-11, 2° du Code pénal) suppose que la personne corrompue abuse de son influence, réelle ou supposée, en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable au corrupteur. Il appartiendra à la cour d'appel de renvoi de rejuger l'affaire conformément au droit.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 5 décembre 2018*

Annulation de la condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) poursuivi pour **favoritisme** dans le cadre d'un appel d'offres pour la construction de deux salles omnisports. Le trésorier-payeur général avait refusé de régler des factures considérant qu'elles auraient dû être accompagnées d'un avenant au contrat initial et d'un nouvel appel d'offres et avait signalé les faits au procureur de la République. Les premiers juges avaient condamné le maire en relevant :

- ▶ qu'il avait présidé la séance du conseil municipal au cours de laquelle a été adoptée une délibération l'autorisant à ordonnancer la dépense relative aux prestations de la société au titre des factures litigieuses afférentes à des travaux déjà compris et réglés dans le cadre du marché initial et qui auraient dû à tout le moins faire l'objet d'un marché public ou d'un avenant ;
- ▶ que cette délibération constituait une tentative de faire mettre en paiement ces factures en vue de procurer un avantage injustifié à la société qui les a émises, laquelle n'a manqué son effet qu'à la suite de la décision du Trésor public qui en a ordonné la suspension.

La Cour de cassation annule la condamnation estimant que le délit de favoritisme n'était pas la qualification adaptée aux faits de cette affaire. En effet la majeure partie des factures étaient fictives et se référaient à des travaux intégrés dans le marché public initial conclu après appel d'offres et déjà réglés. Par ailleurs, « les travaux mensongers énumérés dans ces factures, identiques à ceux déjà acquittés, ne pouvaient faire l'objet d'une seconde mise en concurrence puisque déjà actés ». Si dans le lot il se trouvait des factures qui auraient dû faire l'objet d'une mise en concurrence, il appartenait à la cour d'appel de les identifier et de déterminer si leur montant global obligeait au respect de la procédure d'appel d'offres en vigueur.

 *Juge d'instruction du Tribunal de grande instance de Toulon, 11 décembre 2018*

Non-lieux rendus au profit de trois fonctionnaires territoriaux poursuivis pour **prise illégale d'intérêts**. Il leur était reproché d'avoir tiré profit d'une modification opportune du plan d'occupation des sols. Après plusieurs années d'investigations, aucune charge suffisante n'a pu être retenue contre les prévenus.

**Tribunal correctionnel d'Agen, 12 décembre 2018**

Relaxe de l'ancien directeur de cabinet du président d'une collectivité poursuivi pour **favoritisme** dans une affaire liée aux frais de bouche (repas, réception, épiceries) de la collectivité, pour un montant estimé entre 200 000 et 300 000 euros. En cause, les modalités d'obtention du marché qui n'avait pas été soumis à concurrence. Le tribunal estime que le prévenu ne pouvait « être responsable des errances administratives collectives de la collectivité », ce d'autant que le prévenu n'avait aucune autorité sur l'administration générale qui avait pour mission et responsabilité la procédure des marchés publics. Le tribunal relève en outre que « les successeurs ont fait perdurer ce système ancien et le non-respect des règles » et que l'administration générale était au fait de la situation, en toute connaissance de cause. Le traiteur, poursuivi pour recel, est également relaxé.

### Un élu ou un agent poursuivi pour favoritisme dans un marché public peut-il obtenir le bénéfice de la protection fonctionnelle malgré le caractère intentionnel des faits retenus contre lui ?

Oui mais tout est question d'appréciation au cas par cas selon la nature de chaque espèce. Présentent le caractère d'une faute personnelle détachable des fonctions excluant le bénéfice de la protection fonctionnelle, des faits qui révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité. En revanche **ni la qualification retenue par le juge pénal ni le caractère intentionnel des faits retenus contre l'intéressé ne suffisent par eux-mêmes à regarder une faute comme étant détachable des fonctions** et justifiant, dès lors, que le bénéfice du droit à la protection fonctionnelle soit refusé au fonctionnaire (ou à l'élu) qui en fait la demande.

En l'espèce, le directeur financier d'un office public de l'habitat était poursuivi pour favoritisme en raison de rallonges conséquentes ayant dû être accordées aux titulaires de marchés de rénovation de logements vacants. Les juges retiennent que le directeur ne pouvait ignorer que le montant prévu pour ces marchés ne pourrait suffire à payer la totalité des travaux programmés et qu'il aurait fallu mettre en œuvre de nouvelles procédures d'appel à concurrence. Pour autant l'OPH n'était pas fondé à lui refuser le bénéfice de la protection fonctionnelle pour assurer sa défense dans le cadre des poursuites pénales dirigées contre lui. En effet, il n'est pas établi que le directeur ait eu l'intention d'avantager les entreprises attributaires, ni qu'il ait recherché un enrichissement personnel. Au contraire le cadre a saisi sa hiérarchie des blocages résultant du fait que les montants des marchés étaient atteints et la poursuite des commandes et du paiement des prestations en méconnaissance du Code des marchés publics a eu pour objectif d'éviter une suspension des travaux de rénovation des logements vacants pendant plusieurs mois et de les soustraire ainsi du parc locatif de l'office public de l'habitat. **Rappelons à ce sujet que si les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêts sont classés parmi les manquements au devoir de probité, ils peuvent être caractérisés sans que leurs auteurs aient recherché un intérêt personnel.**

Cour administrative de Lyon, 18 décembre 2018, n° 17LY01028

 *Tribunal correctionnel de Créteil, 13 décembre 2018*

Relaxes de deux élus d'une intercommunalité poursuivis pour **détournement de fonds publics**. Il leur était reproché une irrégularité administrative dans une opération de financement d'un fonctionnaire territorial employé par la commune et mis à disposition de l'intercommunalité. Afin d'éviter des transferts financiers, la commune avait accepté de diminuer les fonds de concours de l'intercommunalité, pour un montant de plus de 40 000 euros.

 *Tribunal correctionnel de Nanterre, 13 décembre 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal pour **corruption passive** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir abusé de la confiance d'une mère de famille qui lui avait versé la somme de 4 000 euros contre la promesse (jamais tenue) d'obtenir un logement décent pour elle et ses cinq enfants. Persistant à nier les faits, l'élu expliquait les virements par un prêt de la plaignante. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, 15 000 euros d'amende et une interdiction de droits civiques pendant trois ans. La mère de famille est également condamnée à une amende de 5 000 euros dont 2 000 euros avec sursis pour corruption active.

 *Cour d'appel de Cayenne, 13 décembre 2018*

Condamnation du président d'une société d'économie mixte (par ailleurs maire d'une commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **complicité d'abus de biens sociaux**.

Il lui est reproché d'avoir présenté au conseil d'administration, sur lequel il exerçait une forte influence, l'argumentaire rédigé par le directeur de la SEM (condamné pour abus de biens sociaux et faux en écriture) en faveur de l'octroi de l'indemnité de départ à ce dernier en présentant cet acte comme normal et d'avoir autorisé le versement de cette indemnité en connaissant la situation financière de la SEM et le fait qu'une telle indemnité n'avait pas été convenue lors du recrutement. Statuant sur renvoi de la Cour de cassation, la cour d'appel condamne l'élu à dix-huit mois d'emprisonnement ferme, à cinq ans d'inéligibilité et à 100 000 euros d'amende.

 *Cour d'appel de Toulouse, 13 décembre 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 200 habitants) poursuivi pour **prise illégale d'intérêts**. Il lui était reproché d'avoir signé une autorisation de travaux de contournement et d'acheminement des réseaux pour un lotissement où il possédait des logements. C'est le syndicat mixte départemental qui a déposé plainte contre l'élu estimant que ce dernier était intéressé. Pour sa défense, le maire relevait que ses terrains étaient déjà desservis et qu'il n'avait aucun intérêt personnel à amener les réseaux. Condamné en première instance, l'élu est finalement relaxé en appel.

 *Tribunal correctionnel de Bordeaux, 17 décembre 2018*

Condamnation d'un ancien maire du chef de **prise illégale d'intérêts** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir attribué deux marchés de fourniture de matériel informatique et bureautique à une société dans laquelle son frère et lui détenaient des parts. Il est condamné à une amende de 5 000 euros. Son frère (ancien adjoint au maire d'une autre collectivité) est condamné à une amende

de 10 000 euros pour abus de bien sociaux en qualité de gérant de cette société. En cause, le remboursement de nombreux frais kilométriques non justifiés par l'activité de représentation commerciale de la société (35 000 euros en quatre ans), l'élu ayant tendance à confondre son activité professionnelle avec son mandat public.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 19 décembre 2018*

Relaxe d'un SIVOM poursuivi pour **favoritisme et concussion** sur plainte d'une association qui dénonçait le prix prohibitif de l'eau. L'association reprochait au SIVOM :

- ▶ l'attribution irrégulière d'un marché d'un montant de 320 800 euros HT en vue de la réhabilitation de la station d'épuration, et d'un autre marché de mise en conformité d'un réseau d'approvisionnement ;
- ▶ la perception indue auprès des usagers d'une surtaxe pour un montant total de 220 650,14 euros correspondant à la somme de 1 euro/m<sup>3</sup> d'eau usagée, les juridictions administratives ayant constaté l'absence de toute délibération fixant le tarif de la surtaxe pour la période correspondante.

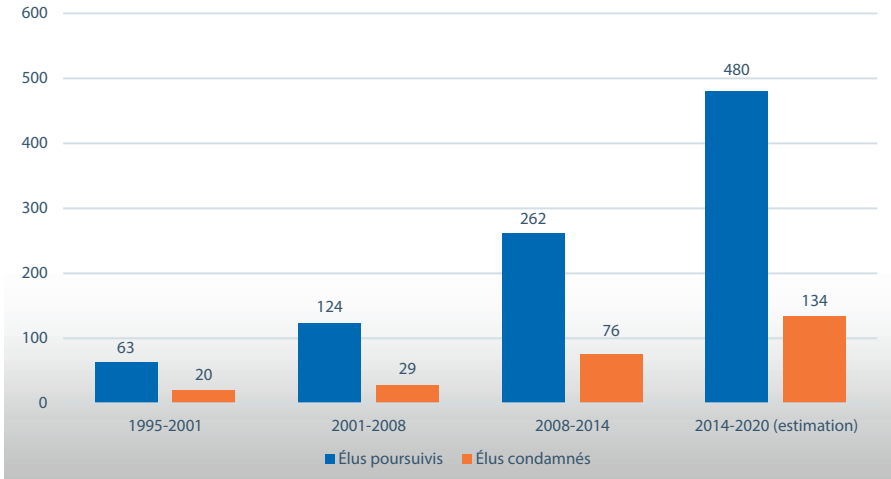
La cour d'appel relaxe le SIVOM, ce que confirme la Cour de cassation « dès lors que les activités respectives de fixation d'une taxe et d'attribution d'un marché public, à l'occasion desquelles les délits susvisés ont été commis, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public au sens de l'article 121-2 du Code pénal ». En effet il résulte de ce texte que « 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 ». **Il ressort ainsi clairement de cet arrêt de la Cour de cassation qu'une collectivité territoriale ne peut pas engager sa responsabilité pénale du chef de favoritisme. Seules les personnes physiques (élus et/ou agents) peuvent engager leur responsabilité pénale de ce chef.**

*Tribunal correctionnel de Valenciennes, 26 décembre 2018*

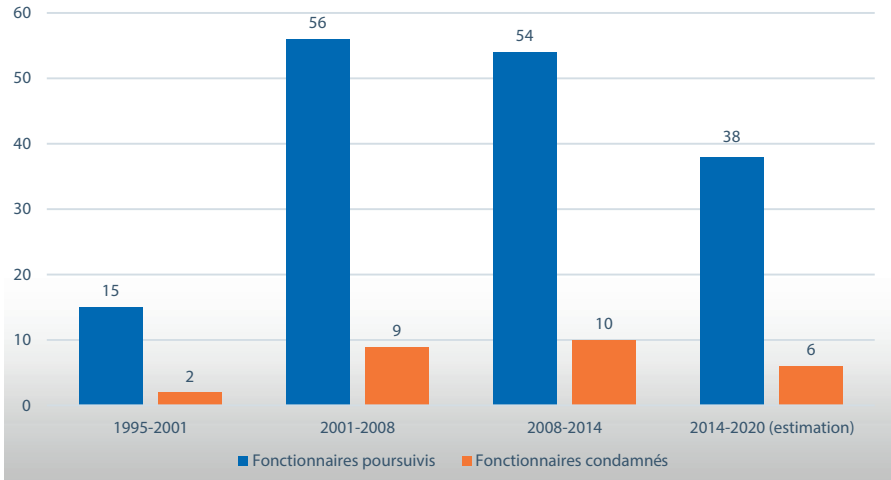
Condamnation d'un agent communal (commune de plus de 10 000 habitants) pour **détournement de fonds publics**. Il lui est reproché, en sa qualité de régisseur, d'avoir détourné près de 5 000 euros des recettes d'une brocante. Jugée par comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, elle est condamnée à six mois d'emprisonnement avec sursis et devra rembourser à la commune les 4 700 euros détournés. Le maire a pris à son encontre un arrêté de révocation.

### Zoom sur les atteintes à l'honneur

#### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À L'HONNEUR



#### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À L'HONNEUR







## De quoi parle-t-on ?

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

### Les chiffres clés des procédures engagées pour atteintes à l'honneur :

- **Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :**
  - **480 élus locaux qui seront poursuivis pour des atteintes à l'honneur (moyenne de 80/an), ce qui constitue une hausse de 83 % par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente désormais 29,38 % des poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature et il n'est pas loin de devenir le premier motif de poursuite des élus locaux ;**
  - **134 élus (moyenne de 22,3/an) qui seront condamnés** de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (2<sup>e</sup> motif de condamnation des élus locaux sur la mandature en cours) ;
  - 38 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis pour des atteintes à l'honneur (6,3/an), ce qui constitue une baisse de 29,6 % par rapport à la précédente mandature. **Ce contentieux est peu significatif pour les fonctionnaires territoriaux (4,65 % des poursuites) ;**
  - 5 fonctionnaires territoriaux qui devraient en définitive être condamnés de ce chef (soit un peu moins de 1/an) à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (9<sup>e</sup> et dernier motif de condamnation des fonctionnaires territoriaux sur la mandature en cours).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes à l'honneur constituent :
  - le 2<sup>e</sup> motif de poursuites (21,30 % des poursuites pénales) et de condamnations (13,96 % des condamnations) des élus locaux ;
  - le 6<sup>e</sup> motif de poursuites (6,41 % des poursuites) et le 8<sup>e</sup> motif de condamnation (2,88 % des condamnations) des fonctionnaires territoriaux.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 849 élus poursuivis (soit une moyenne proche de 35 élus locaux poursuivis chaque année de ce chef) dans l'exercice de leurs fonctions électives locales ;
  - 187 élus condamnés (soit une moyenne de 7,8/an) ;
  - 157 fonctionnaires territoriaux poursuivis (soit une moyenne de 6,5/an).
  - 23 fonctionnaires territoriaux condamnés (moyenne proche de 1/an).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 27,84 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 16,80 %. Ces faibles taux (comparativement à d'autres catégories d'infraction) s'expliquent par un contentieux très sensible aux nullités de procédure.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR ATTEINTES À L'HONNEUR :

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 9 janvier 2018*

Refus d'informer dans le cadre d'une plainte avec constitution de partie civile déposée contre une adjointe au maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation publique et provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance à une religion**. Au cours d'un conseil municipal, l'adjointe avait qualifié le plaignant de « salafiste, qui n'accepte pas la laïcité et les principes démocratiques ». Pour confirmer l'ordonnance de refus d'informer rendue par le juge d'instruction, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris avait relevé que la plainte était irrégulière au regard de l'article 50 de la loi du 29 juillet 1881 dès lors que la plainte qualifiait ces faits à la fois de diffamation et de provocation à la discrimination en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion, délits prévus et réprimés par des dispositions distinctes de ladite loi. La Cour de cassation confirme cette analyse, la plainte laissant incertaine la base de poursuite en comprenant l'indication cumulative des qualifications de diffamation et de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance à une religion déterminée.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation publique** sur plainte du président d'un conseil régional pour des propos tenus pendant une conférence de presse en pleine campagne électorale. Le prévenu avait accusé le plaignant de clientélisme, de favoritisme, de corruption et de détournement des fonds publics. **La Cour de cassation approuve les juges d'appel d'avoir écarté le bénéfice de la bonne foi au prévenu estimant que celui-ci était « mu par une animosité personnelle », qu'il avait « manqué de prudence dans ses propos » et que « ses accusations »... « dépassaient le cadre de la polémique politique » et « ne reposaient sur aucune base factuelle ».** Il est condamné à une amende de 1 500 euros.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018*

Annulation de la condamnation d'un adjoint au maire (commune de moins de 10 000 habitants) du chef de **diffamation publique** sur plainte d'un élu de l'ancienne majorité municipale. Après avoir lancé un audit des comptes de la collectivité, le nouvel élu avait dénoncé l'endettement de la commune qu'il imputait à la mauvaise gestion de la précédente équipe pour des dépenses non budgétisées qui engageaient la commune, alors que celle-ci en n'avait pas les moyens. Les juges d'appel avaient écarté la bonne foi du prévenu en relevant que si l'allégation sur l'état d'endettement de la commune à son arrivée était exacte, le document produit à l'audience ne permettait pas d'imputer la responsabilité de cette situation à son prédécesseur puisqu'elle était le résultat de décisions collégiales prises par le conseil municipal. La Cour de cassation censure cette position sur le visa de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dont il résulte que « la liberté d'expression ne peut être soumise à des ingérences que dans les cas où celles-ci constituent des mesures nécessaires au regard du paragraphe 2 de ce texte ». En effet, poursuit la Cour de cassation, « **les propos tenus par l'ancien premier adjoint visant son prédécesseur au sujet de l'endettement de la commune s'inscrivaient dans une polémique politique et reposaient sur une base factuelle (...)**, peu important que les décisions à l'origine de cet endettement eussent été collégiales ».

### Contexte électoral et diffamation : débat d'intérêt général et bases factuelles suffisantes

Les joutes verbales pendant les campagnes électorales sont propices aux débordements et aux attaques. Le juge, saisi de poursuites pour diffamation, peut prendre en compte ce contexte électoral sous réserve que les accusations portées s'inscrivent dans un débat d'intérêt général et reposent sur des bases factuelles suffisantes. **Tous les coups ne sont donc pas permis même pendant une période électorale.** La Cour de cassation a ainsi retenu la responsabilité d'un candidat qui avait publié un tract accusant un maire de népotisme en faveur de ses proches. Pour sa défense le prévenu invoquait sa bonne foi, appréciée à l'aune du contexte de polémique politique de la campagne électorale. Les juges reconnaissent que le sujet relève bien d'un intérêt général dans un contexte de campagne électorale mais soulignent que les propos étaient dépourvus de base factuelle suffisante en l'absence d'éléments factuels accréditant les accusations portées (Cass. crim., 20 oct. 2015, n° 14-82.587).

Dans une autre affaire jugée en 2017, la Cour de cassation a en revanche retenu la bonne foi d'un candidat ayant accusé le maire sortant de pratiques douteuses dans l'attribution de marchés publics. Si les juges soulignent que les propos incriminés sont attentatoires à l'honneur du maire, en ce qu'ils sous-entendent la commission de délits, ils retiennent néanmoins la bonne foi de l'auteur du tract dès lors que l'accusation portée repose sur des bases factuelles suffisantes, les propos litigieux se fondant sur un rapport de la chambre régionale des comptes, qui a listé des irrégularités commises par la ville dans la gestion des marchés publics, dont certaines ont remis en cause l'égalité de traitement des candidats, et qui ont exposé la commune à de réels risques juridiques et contentieux. Ainsi « les propos incriminés s'inscrivaient dans un débat d'intérêt général et reposaient sur une base factuelle suffisante dans un contexte de polémique politique opposant deux candidats à des élections municipales » (Cass. crim., 7 févr. 2017, n° 15-86.343).



**Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018**

Condamnation d'un candidat aux élections municipales (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation publique** sur plainte d'un concurrent malheureux. Il lui est reproché d'avoir dénoncé, dans une vidéo, une tentative de corruption dont il avait été l'objet pour obtenir le retrait de sa candidature. La Cour de cassation approuve les juges d'appel d'avoir écarté la bonne foi du prévenu, la base factuelle des graves accusations proférées étant insuffisante. Il est condamné à 500 euros d'amende.

**Tribunal correctionnel de Saint-Nazaire, 26 janvier 2018**

Condamnation d'un conseiller municipal d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation à caractère raciste en raison de la religion**. Il est reproché à l'élu d'opposition d'avoir dénoncé dans un communiqué de presse le sacrifice d'animaux au sein d'un gymnase prêté par la municipalité à une association culturelle, sans vérifier le bien-fondé de ses accusations qui se sont révélées fausses. Il est condamné à une amende de 1 000 euros. L'élu devra en outre verser un euro symbolique aux associations de lutte contre le racisme parties civiles.

**Cour de cassation, 8 février 2018**

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **dénonciation calomnieuse** envers le mari de son ancienne première adjointe à laquelle il a retiré ses délégations. Dans un conflit opposant l'édile à son ex-première adjointe sur fond de comptes de campagne, celui-ci avait porté plainte contre le mari pour usurpation d'identité lors de la vente controversée d'une voiture (l'élu accusant le couple d'avoir revendu le véhicule en son nom). L'élu avait été condamné à 2 000 euros d'amende.

**Tribunal correctionnel de Pontoise, 12 février 2018**

Condamnation d'une conseillère municipale d'opposition pour **diffamation** à l'encontre du maire (commune de moins de 10 000 habitants). En tant qu'éditrice d'un blog, on lui reproche d'avoir publié un article rédigé par un auteur membre du blog et susceptible de nuire à l'image de la commune. Elle est condamnée à une amende de 2 000 euros avec sursis.

**Tribunal correctionnel de Béziers, 16 février 2018**

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation** dans le cadre d'une campagne d'affichage municipal visant les journalistes et le propriétaire d'un quotidien régional.

### Diffamation : incidence de la publication sur Facebook d'un lien hypertexte renvoyant vers un ancien article

Le maire d'une commune girondine s'estime diffamé par un article d'un journal associatif. L'association, créée après les élections municipales de 2014, sous l'impul-

sion notamment d'opposants battus, s'est donnée pour mission « de fédérer les actions citoyennes et de rester vigilant quant à l'action menée par l'équipe municipale en place ».

Toutes les décisions de la municipalité sont depuis passées au crible. Quitte à travestir la réalité s'insurge le maire qui fait citer directement le président de l'association (par ailleurs directeur de publication du journal) et un responsable pour diffamation. Il conteste en effet plusieurs accusations portées contre lui dans le journal mis en ligne sur le blog de l'association. Il s'insurge également contre la violence d'un photomontage de type mortuaire sous forme d'avis de décès.

Les prévenus se défendent en invoquant principalement la prescription de l'action publique. En effet l'article litigieux a été publié le 4 mars 2017 et la citation délivrée le 30 juin 2017. Or la prescription en matière de délits de presse est de trois mois à compter de la première mise en ligne.

Certes, répond le maire, mais le point de départ de la prescription a été en l'espèce reporté par la mise en ligne le 30 mars 2017 sur la page Facebook de l'association d'un message invitant les lecteurs à cliquer sur un lien renvoyant sur le site internet ou est publié l'article litigieux.

De fait, la chambre criminelle de la Cour de cassation (**Cour de cassation, chambre criminelle, 2 novembre 2016, n° 15-87.163**) a jugé que :

- ▶ « si le point de départ de la prescription est le jour de la publication de l'écrit incriminé, toute reproduction, dans un écrit rendu public, d'un texte déjà publié, est constitutive d'une publication nouvelle dudit texte, qui fait courir un nouveau délai de prescription ;
- ▶ l'insertion, sur internet, par l'auteur d'un écrit, d'un lien hypertexte renvoyant directement audit écrit, précédemment publié, caractérise une telle reproduction ».

Appliquant cette jurisprudence, le tribunal correctionnel rappelle « que si la modification d'une adresse URL pour accéder à un site existant ne caractérise par un nouvel acte de publication, il est admis que l'insertion, dans un contexte éditorial nouveau, d'un lien hypertexte pointant vers un contenu déjà publié constitue une nouvelle publication ouvrant un nouveau délai de prescription ».

Encore faut-il que deux conditions cumulatives soient réunies :

- ▶ le lien hypertexte doit pointer vers un contenu publié, lequel doit être profond et interne, c'est-à-dire renvoyant directement au (x) document(s) incriminé(s) ;
- ▶ un contexte éditorial nouveau doit être caractérisé par la volonté de réactiver la ou les publications.

Or en l'espèce, relèvent les juges, « il résulte du constat d'huissier que le lien hypertexte ne renvoie pas directement sur les publications incriminées mais sur le site (...) sur lequel ensuite l'utilisateur doit rechercher les différentes publications ».

Autrement dit le simple renvoi vers la page du site internet ne suffit pas pour réactiver la prescription de l'action publique. Il fallait que le message posté sur Facebook renvoie directement vers le numéro du journal en cause ou de l'article litigieux. Le rappel dans ce contexte de précédentes publications ne saurait constituer un nouvel acte de publication dès lors que la page Facebook (...) n'est qu'une modalité de diffusion et ne s'inscrit pas dans un contexte éditorial nouveau ».

Quant aux faits de violences volontaires invoquées par l'élu suite au photomontage de type mortuaire, le tribunal relève que les éléments matériels sont fondés sur les publications litigieuses, lesquelles ne peuvent donner lieu à des poursuites que sur le fondement de la loi du 29 juillet 1881 et non sur les dispositions de l'article 222-13 du Code pénal, fondement non recevable en l'espèce.

L'occasion de rappeler que la Cour de cassation (Cour de cassation, 1<sup>re</sup> chambre civile, 6 octobre 2011, n° 10-18.142) a déjà jugé que « les abus de la liberté d'expression ne peuvent être réprimés que par la loi du 29 juillet 1881 » et qu'un élu ne pouvait donc obtenir réparation de son préjudice sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile.

Pour autant le tribunal correctionnel ne fait droit à la demande des deux prévenus relaxés tendant à la condamnation du maire au paiement de dommages-intérêts pour abus de constitution de partie civile. En effet en aucune manière l'élu « n'a agi de mauvaise foi pas plus qu'il ne peut lui être reproché d'avoir agi téméairement alors que le contexte procédural dans lequel il pouvait agir fait l'objet de discussions juridiques complexes et en évolution constante »...

Tribunal correctionnel de Libourne, 13 février 2018, n° 17202000017



*Tribunal correctionnel d'Évry, 20 février 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal poursuivi pour **diffamation** (commune de moins de 5 000 habitants). En cause, de nombreux propos publiés sur son site internet satirique. Parmi ces propos et articles, certains n'ont pas été considérés comme diffamatoires par les juges, notamment lorsque aucune personne n'est identifiée. Il s'agissait de titres d'articles faisant référence à des noms de dessins animés ou à des fables. Les juges estiment en effet qu'il existe un droit à l'humour. En revanche, les propos qui désignent expressément la maire ou évoquent un autre conseiller ont été jugés diffamatoires. Relâché pour une partie des propos, l'élu est en revanche condamné pour l'autre à 100 euros d'amende avec sursis. Il devra par ailleurs verser 600 euros au maire et 300 euros à son directeur de cabinet.



*Tribunal correctionnel de Carpentras, 2 mars 2018*

Condamnation d'un ex-adjoint poursuivi pour **diffamation** à l'égard de l'ancienne directrice générale des services (commune de moins de 10 000 habitants). En cause, une lettre adressée aux habitants de la commune dans laquelle il dénonçait les dérives d'un projet municipal mettant en danger selon lui les finances de la commune et accusait la DGS de déloyauté, de favoritisme et de mauvaise gestion financière. L'élu est condamné à une amende de 6 000 euros et devra verser 4 000 euros de dommages et intérêts à la cadre territoriale. L'élu a relevé appel du jugement.



*Tribunal correctionnel de Metz, 2 mars 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation** à l'égard d'un conseiller d'opposition. En cause, un texte publié dans la revue municipale, dont l'édile est le directeur de publication, et visant les contentieux en cours opposant la majorité à l'opposition.

**Tribunal correctionnel de Nanterre, 6 mars 2018**

Condamnation d'un adjoint au maire (commune de moins de 50 000 habitants) pour **diffamation** sur plainte d'un élu d'opposition. Il est reproché à l'adjoint, en sa qualité de directeur de la publication, d'avoir faussement mentionné dans le journal municipal que l'opposant avait été condamné par la justice.

**Tribunal correctionnel de Lille, 13 mars 2018**

Relaxe d'une maire (commune de plus de 50 000 habitants) poursuivie pour **diffamation** sur plainte d'un élu d'opposition. Au cours d'un conseil municipal, l'élue avait critiqué les positions climato-sceptiques d'un élu d'opposition, lui reprochant de nier les évidences et faisant un rapprochement avec ceux qui, au sein de son organisation politique, avaient dénigré l'importance de la Shoah. Les juges estiment que les propos tenus par l'édile ne dépassent pas les limites de la liberté d'expression et de critiques admissibles dans le cadre d'une polémique politique et ne constituent pas une attaque personnelle. En effet si la maire a comparé les positions climato-sceptiques du plaignant avec le négationnisme, elle ne lui a pas pour autant imputé personnellement de telles thèses mais s'est contentée de rappeler les propos tenus à ce sujet par un dirigeant du parti politique qu'il représente.

**Cour d'appel de Pau, 15 mars 2018**

Condamnations de deux conseillers municipaux d'opposition poursuivis pour **diffamation** envers le maire (commune de moins de 15 000 habitants). Les deux élus avaient cosigné une tribune de l'opposition dans le bulletin municipal intitulé « Combien nous coûte le maire », dans lequel le maire était accusé d'avoir publié un bulletin d'indemnités « plus ou moins traficoté ». Les propos avaient été réitérés sur les réseaux sociaux malgré l'assignation en justice. Les élus sont condamnés à une amende de 100 euros avec sursis et devront verser au maire 500 euros de dommages et intérêts.

### Article 29 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

« Toute allégation ou imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne ou du corps auquel le fait est imputé est une diffamation. La publication directe ou par voie de reproduction de cette allégation ou de cette imputation est punissable, même si elle est faite sous forme dubitative ou si elle vise une personne ou un corps non expressément nommés, mais dont l'identification est rendue possible par les termes des discours, cris, menaces, écrits ou imprimés, placards ou affiches incriminés.

Toute expression outrageante, termes de mépris ou invective qui ne renferme l'imputation d'aucun fait est une injure. »

**Cour d'appel de Paris, 15 mars 2018**

Condamnation civile (relaxe pénale définitive) d'un conseiller municipal pour **diffamation** à l'égard du maire (commune de plus de 10 000 habitants). En cause, des propos

tenus sur son blog commentant une photo du maire diffusée sur les réseaux sociaux. Le maire y apparaissait en maillot de bain se baignant dans une piscine municipale avec des enfants à l'occasion d'une inauguration d'une manifestation estivale. L'élú d'opposition reprochait au maire son manque de décence et la photo « très limite » compte tenu de la présence de mineurs. La cour d'appel condamne l'élú d'opposition estimant que le texte litigieux imputait par insinuation des tendances pédophiles au maire. L'élú d'opposition est condamné à verser 3 500 euros de dommages-intérêts à l'édile.

---

 *Cour d'appel de Nîmes, 16 mars 2018*

La cour constate l'extinction de l'action publique par effet de la prescription dans le cadre d'une plainte dirigée contre une agent et responsable syndicale d'un office public de l'habitat (OPH) pour **diffamation publique**. De leur côté les juridictions administratives (CAA de Marseille, 12 février 2019, n° 17MA03850) estiment que le refus de la protection fonctionnelle sollicitée par l'intéressée ne constitue pas pour autant une discrimination de sa hiérarchie à son égard.

---

 *Cour d'appel de Douai, 19 mars 2018*

Condamnation d'un adjoint à la communication du chef de **diffamation** (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui était reproché d'avoir, en sa qualité de directeur de publication, publié un article accusant un opposant politique de détournement de fonds publics par l'intermédiaire d'une caisse noire qui aurait été créée au sein d'une association sportive. L'adjoint est condamné à une amende de 2 000 euros avec sursis et devra verser 1 500 euros de dommages et intérêts.

---

 *Tribunal correctionnel de Brest, 20 mars 2018*

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation publique**. Sur son blog l'élú local avait émis des doutes sur les convictions écologiques d'une opposante politique en l'accusant d'avoir fait abattre, dans sa propriété, des arbres classés, et réalisé des travaux en toute illégalité.

---

 *Tribunal correctionnel de la Rochelle, 22 mars 2018*

Condamnations de deux élus d'opposition (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivis pour **diffamation** sur plaintes du maire, d'un adjoint et d'agents de la collectivité. Il était reproché aux deux élus d'opposition des propos diffamatoires tenus sur Internet, notamment pour avoir commenté la politique de la ville au sujet des permis de construire et avoir parlé « de petits arrangements entre amis ». Ils sont condamnés à 500 euros d'amende.

---

 *Tribunal correctionnel d'Évry, 27 mars 2018*

Relaxe d'une maire (commune de moins de 5 000 habitants) poursuivie pour **diffamation** à l'égard d'opposants politiques, notamment pour des propos publiés dans les tribunes du bulletin municipal.

---

 *Cour d'appel de Montpellier, 27 mars 2018*

Condamnation civile d'un conseiller municipal d'opposition poursuivi pour **diffamation publique** sur plainte du maire (commune de moins de 5 000 habitants).

Le maire reprochait à l'opposant la publication, sur le site internet associatif de l'opposition, d'un article l'accusant d'avoir privilégié des cousins par alliance dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme (PLU). Le tribunal correctionnel avait relaxé l'élu en relevant que les propos litigieux s'inscrivaient dans le cadre d'un débat politique local relatif au plan d'urbanisme et s'analysaient comme l'expression d'une opinion politique de l'opposition. La cour d'appel (qui n'était saisie que des seuls intérêts civils, la relaxe au pénal étant définitive) condamne civilement l'élu d'opposition estimant que le passage incriminé, qui reprochait au maire de privilégier sa famille au détriment de l'intérêt général, avec un point d'exclamation en fin de phrase pour appuyer un comportement répréhensible, portait nécessairement atteinte à l'honneur et à la probité de l'élu local en exercice, justifiant la réparation d'un préjudice moral.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 27 mars 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation publique** sur plainte d'un délégué syndical. En réponse à un tract syndical, le maire avait diffusé lui-même un tract qualifiant celui dont il avait été l'objet de « mensonger » et dénonçant l'existence d'un trop-perçu de NBI de la part du responsable syndical. Sans le citer directement mais en donnant plusieurs éléments permettant de l'identifier facilement. La Cour de cassation approuve à ce titre la condamnation de l'élu « dès lors qu'il suffit que l'identification d'une partie civile non désignée nommément ait été rendue possible par les termes de l'écrit ou par des circonstances extrinsèques ».

En revanche, les juges d'appel avaient estimé qu'il s'agissait d'une diffamation publique envers un particulier dès lors que le plaignant était visé en sa qualité de délégué syndical et non en celle d'agent communal. La Cour de cassation casse l'arrêt sur ce point (sans renvoi) dès lors que le responsable syndical « était mis en cause dans le tract litigieux pour avoir obtenu illégalement une NBI à laquelle il n'avait pas droit, de sorte que sa qualité de fonctionnaire constituait le support nécessaire de l'acte critiqué ». En effet, « l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 ne punit de peines particulières les diffamations dirigées contre les personnes revêtues des qualités qu'il énonce que lorsque ces diffamations, qui doivent s'apprécier non d'après le mobile qui les a inspirées ou le but recherché par leur auteur, mais d'après la nature du fait sur lequel elles portent, contiennent la critique d'actes de la fonction ou d'abus de la fonction, ou encore que la qualité ou la fonction de la personne visée a été soit le moyen d'accomplir le fait imputé, soit son support nécessaire ».

 *Cour d'appel de Besançon, chambre de l'instruction, 11 avril 2018*

Non-lieu rendu au bénéfice d'un conseiller départemental poursuivi pour **diffamation publique** sur plaintes du président du conseil et du directeur général des services (DGS). Il lui est reproché, au cours d'une réunion du conseil départemental, d'avoir fait état de la souffrance au travail des agents et d'une plainte d'un syndicat et d'agents. Il lui est également reproché, dans une interview accordée à un quotidien régional, d'avoir évoqué « une grave dégradation des conditions de travail pour de nombreux agents territoriaux, qui se caractérise par des pressions multiples et répétées, des humiliations publiques, des menaces de sanctions disciplinaires, des sanctions déguisées, des "mises au placard" de la part du directeur général des services ».

Le conseiller départemental concluait son interview en relayant les accusations d'un syndicat à l'encontre du président et du DGS, lesquels auraient toujours opposé le déni à ces inquiétudes et souffrances qui auraient conduit certains agents à quitter la collectivité.

Le juge d'instruction rend une ordonnance de non-lieu, confirmée par la chambre de l'instruction de la cour d'appel :

- ▶ si les propos incriminés s'adressaient au président du conseil départemental, le conseiller « n'a cité ce dernier qu'à titre d'interlocuteur sans lui imputer la moindre responsabilité dans la souffrance au travail que subiraient des agents de cette collectivité ;
- ▶ l'auteur de ces propos s'est borné à faire un constat et à informer ensuite le président et les membres du conseil départemental présents de l'existence d'un dépôt de plainte auprès du procureur de la République sans mentionner les personnes contre lesquelles elle était dirigée ni prononcer le moindre propos injurieux ou diffamatoire à l'égard de quiconque ;
- ▶ si les éléments extrinsèques de nature à donner à l'expression incriminée son véritable sens doivent être pris en considération, il ne résulte pas du compte rendu de la séance du conseil départemental du 30 juin 2016 que les parties civiles étaient visées et mises en cause, même de manière indirecte, dans les propos poursuivis. »



*Cour d'appel de Nîmes, 13 avril 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal pour **diffamation** envers le maire dont il a été le premier adjoint avant de rejoindre l'opposition (commune de moins de 10 000 habitants). Le maire lui avait retiré ses délégations en invoquant son comportement envers les agents de la commune et le climat de suspicion qu'il entretenait vis-à-vis de l'exécutif et de la directrice générale des services (DGS). Au cours d'un conseil municipal, l'adjoint déchu avait publiquement dénoncé un pouvoir d'une conseillère municipale malade et absente, qui n'aurait pas été validé lors du vote du budget. Il est condamné à une amende de 4 000 euros et devra verser 2 000 euros de dommages et intérêts à l'édile en réparation de son préjudice moral. Il devra également verser au maire 2 000 euros au titre des frais de justice.



*Tribunal correctionnel de Nancy, 19 avril 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation** suite à une altercation avec un ancien opposant présent lors d'un conseil municipal.



*Tribunal correctionnel de Pontoise, 4 mai 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation publique**. En cause, des propos tenus sur les réseaux sociaux à l'égard du maire, l'accusant de protéger les délinquants sexuels et d'être l'ami des promoteurs immobiliers. Il est condamné à 500 euros d'amende, dont 250 euros avec sursis et devra 1 500 euros de dommages-intérêts au maire.



*Tribunal correctionnel de Metz, 17 mai 2018*

Condamnation d'un élu municipal (commune de moins de 10 000 habitants) pour **diffamation**. Il lui est reproché d'avoir distribué un tract diffamatoire aux adminis-

trés concernant la gestion financière par la société d'exploitation de la salle de spectacle dont la commune est propriétaire. Il est condamné à 800 euros d'amende et devra faire publier à ses frais l'intégralité du jugement dans la presse locale.

*Tribunal correctionnel de Troyes, 12 juin 2018*

Relaxe d'un maire poursuivi pour **diffamation** sur plainte de l'ancien maire (commune de moins de 500 habitants). Le plaignant reprochait à son successeur des commentaires lors d'un conseil municipal au sujet de l'organisation d'une manifestation par l'ancienne équipe municipale, en soutien à la famille d'un agent décédé dans l'exercice de ses fonctions (tondeuse autoportée qui s'était renversée), ce qui avait valu à la commune d'être condamnée pour homicide involontaire.

*Cour d'appel de Paris, 14 juin 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation** envers le porte-parole d'un collectif qui avait appelé à un rassemblement dans les rues de la commune. En cause, des propos tenus par l'édile sur les réseaux sociaux où l'ancien maire avait publiquement accusé le plaignant de bafouer les lois de la République et ses principes. La cour d'appel écarte l'excuse de bonne foi invoquée par l' élu et le condamne à verser 1 500 euros de dommages et intérêts à l'organisateur du rassemblement ainsi qu'à 800 euros d'amende avec sursis.

## Droit d'expression des élus de l'opposition sur la page Facebook de la commune

Dès lors que la commune possède une page Facebook où elle diffuse des informations sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, et notamment la mise en œuvre de projets portés par le maire et la majorité, cet espace doit être qualifié de bulletin d'information générale au sens de l'article L. 2121-27-1 du CGCT. Le maire est alors tenu d'octroyer à l'opposition un espace d'expression sur cette page. C'est ce qu'a jugé le tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Contrairement à ce que soutenait la commune, il n'est en effet pas établi que les caractéristiques techniques de Facebook rendraient impossible la création d'un espace dédié à l'expression des élus d'opposition. La décision du maire refusant d'accorder aux élus un espace d'expression sur la page Facebook de la commune doit dès lors être annulée.

Il en va différemment sur la page Twitter de la commune. Les juges estiment que les caractéristiques techniques d'un compte Twitter, à supposer même que le compte Twitter de la commune puisse être regardé comme un bulletin d'information générale, font obstacle à ce qu'y soit réservé aux conseillers d'opposition un espace propre d'expression.

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, n° 1611384 du 13 décembre 2018

*Cour de cassation, chambre criminelle, 19 juin 2018*

Annulation de la relaxe d'un conseiller municipal d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation publique**. Au cours d'une confé-



rence de presse tenue à l'occasion d'une campagne électorale, l'intéressé avait porté des accusations contre le maire et le directeur du CCAS en leur imputant une mauvaise gestion et une utilisation abusives des fonds de cet organisme à des fins partisans. Pour relaxer l'élu d'opposition, les juges d'appel avaient considéré que les parties sont des adversaires politiques de longue date et qu'aucun des propos incriminés, tenus dans la perspective d'une campagne électorale, n'est diffamatoire. La Cour de cassation casse et annule cet arrêt dès lors que les allégations, à l'égard des plaignants, de soupçons d'utilisation abusive des fonds de cet organisme au détriment de familles en détresse n'appartenant pas à la tendance politique des parties civiles, portaient atteinte à leur honneur ou à leur considération. En effet **constitue une diffamation toute allégation ou imputation d'un fait précis qui porte atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne à laquelle ce fait est imputé, et le contexte d'une campagne électorale n'autorise pas toutes les attaques.**

 *Tribunal correctionnel de Châteauroux, 4 juillet 2018*

Condamnation d'un ancien maire (commune de moins de 3 000 habitants) pour **diffamation** à l'égard de son successeur à la mairie. En cause, ses propos tenus au cours d'un conseil communautaire, insinuant que le nouveau maire aurait reçu une somme d'argent à l'occasion de la vente d'un terrain communautaire à une société privée au détriment d'une coopérative agricole. Les juges relèvent « l'absence de bonne foi » du prévenu et le condamnent à verser 2 000 euros de dommages et intérêts à la victime.

 *Cour d'appel de Douai, juillet 2018 \**

Condamnation d'un adjoint au maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation publique**. Il lui est reproché d'avoir rédigé un article dans le bulletin municipal dans lequel il s'étonnait que la fille de l'ancien maire ait été recrutée dans une commune voisine après sa défaite aux élections. Or il s'est avéré que l'intéressée n'avait pas été recrutée par la municipalité mais par l'éducation nationale. Pour sa défense l'élu objectait qu'il n'avait fait que poser des questions, lesquelles pouvaient faire l'objet de plusieurs interprétations possibles. La cour d'appel confirme la condamnation de l'adjoint à 100 euros d'amende et à verser 100 euros de dommages-intérêts à la plaignante.

\* Date précise incertaine

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 8 août 2018*

Relaxe d'un conseiller municipal d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation publique**. Dans un communiqué de presse, le conseiller avait appelé le maire et un adjoint à la démission en faisant mention de faits graves relevant de la fraude et du détournement d'argent public. Les juges du premier degré, après avoir retenu le caractère diffamatoire des propos, ont relaxé l'élu d'opposition en lui reconnaissant le bénéfice de la bonne foi. En effet il avait marqué « une forme de distanciation par rapport aux accusations » qu'il relayait, car il avait précisé dans son communiqué que les informations relatées « provenaient de la presse » et avait noté que les faits, « s'ils étaient avérés », étaient « graves ».

Saisie des seuls intérêts civils (la relaxe au pénal étant définitive) la cour d'appel confirme l'absence de responsabilité du conseiller d'opposition. La Cour de cassation estime que la cour d'appel a bien justifié sa décision :

- ▶ **les propos incriminés s'inscrivaient dans une controverse politique relative au financement d'une campagne électorale** menée par un parti adverse ainsi qu'aux modalités de rémunération de certains de ses membres, sujets par nature d'intérêt général ;
- ▶ **les imputations litigieuses, présentées comme déjà publiées dans d'autres organes de la presse nationale, reposaient sur une base factuelle suffisante.**

En effet « en pareil cas, il appartient aux juges d'apprécier moins strictement les critères ordinaires de la bonne foi ».

*Tribunal correctionnel de Fontenay-le-Comte, 30 août 2018*

Relaxe d'un élu d'opposition, par ailleurs ancien maire, poursuivi pour **diffamation** par un conseiller municipal de la majorité (commune de plus de 10 000 habitants). L'élu d'opposition accusait l'autre élu de prise illégale d'intérêts car il siégeait dans la commission d'attribution des concessions des halles du marché, alors qu'il est le fils de l'un des commerçants dont le dossier était discuté en commission. Les juges prononcent la relaxe, considérant que la demande de la partie civile est irrecevable, et que l'élu a fait preuve de bonne foi dans son rôle d'élu d'opposition.

*Tribunal correctionnel de Meaux, 3 septembre 2018*

Relaxes d'un conseiller municipal d'opposition et du vice-président d'une association de contribuables poursuivis pour **diffamation** sur plainte du maire (commune de plus de 10 000 habitants). Dans un dossier lié au stockage de déchets, les deux prévenus avaient vivement critiqué la politique environnementale de la municipalité en évoquant un « meurtre contre l'environnement » et qualifiant les membres de la majorité d'« assassins ».

*Cour d'appel d'Amiens, 10 septembre 2018*

Relaxe d'une conseillère d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivie pour **diffamation** sur plainte du maire après la publication d'une tribune de l'opposition dans le bulletin municipal. L'éluée d'opposition se défendait notamment en relevant que si le maire s'estimait diffamé, il avait le pouvoir de censurer la tribune de l'opposition en sa qualité de directeur de la publication. La cour confirme la relaxe en soulignant que les propos litigieux ont été tenus dans le cadre d'une polémique politique et que la critique de l'action municipale, certes exprimée en termes déplaisants, n'est pas suffisamment précise pour caractériser une diffamation.

*Tribunal de grande instance de Bordeaux, 27 septembre 2018*

Relaxe d'une conseillère d'opposition poursuivie par le maire pour **injures publiques** (commune de plus de 10 000 habitants). Dans un billet publié sur son compte sur un réseau social, la conseillère écrivait que le maire se livrait, à « un clientélisme effréné », des « relations incestueuses entre public et privé », « des conflits d'intérêts », « des menaces », du « favoritisme ». Les juges estiment qu'il n'y a pas injures, les propos devant plutôt être portés sur le terrain de la diffamation.

## Article 35 bis de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

« Toute reproduction d'une imputation qui a été jugée diffamatoire sera réputée faite de mauvaise foi, sauf preuve contraire par son auteur. »

 *Tribunal correctionnel de Lyon, 16 octobre 2018*

Condamnation d'un adjoint (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation publique** suite à des propos tenus lors d'une conférence de presse et accusant le maire d'utiliser des techniques de harcèlement. Il est condamné à une amende de 1 000 euros et devra verser 1 500 euros de dommages et intérêts au maire.

 *Cour d'appel de Papeete, 25 octobre 2018*

Relaxe d'une ancienne maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivie pour **diffamation publique envers un citoyen en charge d'un mandat public**. Lors de deux débats, elle avait porté des accusations de favoritisme contre un responsable public. Infirmant la condamnation prononcée en première instance, les juges d'appel relaxent l'ancienne élue.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 30 octobre 2018*

Confirmation de la relaxe de six conseillers municipaux d'opposition poursuivis pour **diffamation** par un élu de la majorité municipale (commune de moins de 100 000 habitants). En cause, des propos tenus par l'opposition dans le magazine municipal insinuant que l'élu de la majorité souhaitait contrôler l'orientation sexuelle des animateurs périscolaires lors de leur recrutement. Ces propos faisaient suite à une séance du conseil municipal particulièrement animée dans un contexte de débat national relatif à la loi sur le mariage pour les personnes de même sexe. Pour confirmer la relaxe, l'arrêt énonce : *(que) les propos incriminés, exclusifs de toute attaque personnelle, se sont inscrits dans un débat d'intérêt général ayant eu pour cadre le conseil municipal de (...) relatif au recrutement des animateurs périscolaires, qu'ils reposent sur une base factuelle suj<sup>te</sup> sante eu égard au contexte politique et médiatique dans lequel ils se sont inscrits, au sujet de la théorie du genre opposant les partisans de la réforme législative autorisant le mariage de personnes du même sexe, aux membres de la « Manif pour tous » (...)* Les juges en déduisent que ces propos n'excèdent pas les limites de la critique admissible à l'égard d'un homme investi d'un mandat public, limites plus larges qu'à l'égard d'un simple particulier.

 *Tribunal correctionnel de Paris, 6 novembre 2018*

Relaxe d'un adjoint (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation** sur plainte du dignitaire d'un État étranger après avoir qualifié une de ses propriétés de « bien mal acquis » (laquelle avait de ce fait été expropriée par la commune pour construire des logements sociaux). Le tribunal retient la bonne foi de l'élu en soulignant sa connaissance précise du dossier et les bases factuelles suffisantes des accusations portées.

**Tribunal correctionnel de Créteil, 7 novembre 2018**

Condamnation du président d'une association regroupant les élus de la majorité municipale (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation** sur plainte d'un syndicat dont la probité avait été mise en doute. L'association avait en effet mis en ligne sur son site internet un courrier signé par dix-sept élus de la majorité municipale qui qualifiait certains agents syndiqués de « peu scrupuleux » et dénonçait leurs pratiques, dont l'utilisation de véhicules municipaux « sans autorisation », pour aller « déjeuner » ainsi que des jours de grève « convertis *a posteriori* en RTT ». En sa qualité de responsable de la publication, le président de l'association est condamné à 1 000 euros d'amende et à la publication du jugement sur le site internet de l'association.

### Diffamation sur internet : le constat d'huissier doit répondre à des critères techniques

Pour constater une diffamation sur internet, le constat d'huissier sur internet répond à des règles techniques garantissant sa fiabilité et sa force probatoire, afin d'éviter que le matériel utilisé ne vienne interférer avec le contenu du site internet sur lequel il est effectué. Ainsi le constat doit préciser :

- ▶ le matériel utilisé ;
- ▶ la mention de l'adresse IP de connexion ;
- ▶ la désactivation de la connexion par serveur Proxy ;
- ▶ et la suppression de l'ensemble des fichiers temporaires stockés sur l'ordinateur.

A ainsi été considéré comme sans force probante (Cour de cassation, chambre criminelle, 8 janvier 2019, n° 18-80.748) un constat d'huissier dressé à l'initiative d'un président de région s'estimant diffamé pour des propos tenus à l'antenne d'une radio. En effet le constat produit aux débats mentionne seulement que l'huissier s'est connecté au site internet par l'intermédiaire d'un moteur de recherche, y a trouvé l'enregistrement litigieux, l'a téléchargé, enregistré sur un support distinct, et en a retranscrit les termes. Faute de respecter les impératifs techniques indispensables, l'authenticité des propos enregistrés par l'huissier ne peut être tenue pour certaine.

**Cour d'appel de Poitiers, 7 novembre 2018**

Relaxes de deux élus d'opposition (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivis pour **diffamation** sur plaintes du maire, d'un adjoint et d'agents de la collectivité. Il était reproché aux deux élus d'opposition des propos diffamatoires publiés sur les réseaux sociaux, notamment pour avoir commenté la politique de la ville au sujet des permis de construire et avoir parlé « de petits arrangements entre amis ». Condamnés en première instance, ils sont relaxés en appel à la faveur d'un vice de procédure : la prescription est jugée acquise en raison de l'absence d'une signature sur une convocation.

**Tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, 8 novembre 2018**

Relaxes de deux élus d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivis pour **diffamation** sur plainte de la majorité municipale. Il leur était reproché des

propos tenus lors d'un conseil municipal au cours duquel ils avaient évoqué des faits de « corruption », des « attributions de marchés de complaisance » et de « cadeaux aux amis » pour le versement d'indemnités et pour l'attribution de marchés publics. Le tribunal relaxe les deux élus au nom du principe de la liberté d'expression.

 *Tribunal correctionnel de Carpentras, 14 novembre 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal (commune de plus de 10 000 habitants) pour **diffamation** sur plainte d'un conseiller d'opposition. Lors d'un conseil municipal, un élu de la majorité avait attaqué un élu d'opposition en lui reprochant de « passer son temps à mettre des commentaires sur des sites antisémites ». Pour sa défense le prévenu prétendait que ses propos avaient mal été retranscrits dans le procès-verbal. Il est condamné à une amende de 3 000 euros, et à verser 3 000 euros de dommages et intérêts au plaignant.

 *Tribunal correctionnel de Carpentras, 15 novembre 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 3 500 habitants) poursuivi pour **diffamation** sur plainte d'une association. Lors d'un conseil municipal l'élu, évoquant un établissement géré par l'association, avait dénoncé des illégalités de constructions et de faux permis de construire. Pour sa défense l'élu expliquait que le permis de construire dont se prévalait l'association était entaché d'irrégularités, car basé sur une autorisation d'occupation précaire et temporaire datant des années 1960. Le maire est relaxé et l'association condamnée à lui verser 1 500 euros pour ses frais de justice.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 11 décembre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **diffamation publique** sur plainte de son prédécesseur. Au cours d'une séance du conseil municipal, le maire avait diffusé un extrait de bande-annonce pour un projet de film porté par un élu de l'ancienne majorité à la recherche d'investisseurs. Le montage mixait des images de l'hôtel de commune et des scènes montrant des jeunes femmes presque totalement dénudées dans des positions lascives. Le maire avait dénoncé la dégradation de l'image de la commune qui en résultait et avait ironisé dans un tweet sur l'utilisation de la mairie comme lieu de tournage d'un « porno soft ». Or les scènes litigieuses n'ont pas été tournées dans le bâtiment de l'hôtel de commune mais provenaient d'une banque d'images. La Cour de cassation approuve la condamnation de l'élu : est diffamatoire « toute expression qui contient l'imputation d'un fait précis et déterminé, de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne visée, même si elle est présentée, comme en l'espèce dans le commentaire en séance du conseil municipal, sous une forme dubitative ».

Sur l'action civile, la Cour de cassation approuve également les juges d'appel d'avoir condamné personnellement l'élu au paiement des dommages-intérêts au plaignant. Pour contester sa condamnation civile, le maire soutenait qu'il n'avait pas commis de faute personnelle et que seule la responsabilité de la commune pouvait le cas échéant être engagée. La Cour de cassation écarte l'argument :

- ▶ le tweet litigieux a été publié sur le compte personnel de l'élu ;
- ▶ les propos tenus en séance du conseil municipal sont constitutifs d'une faute personnelle détachable « au regard du caractère excessif et injustifié des propos tenus,

procédant d'une intention malveillante et non de la volonté de défendre l'image de la commune ».

Le maire est condamné à 2 000 euros d'amende.

### Attention !

- ▶ L'usage de la forme dubitative ne suffit pas à écarter toute diffamation dès lors que les propos tenus contiennent l'imputation de faits précis portant atteinte à l'honneur du plaignant.
- ▶ Des propos publiés sur le compte Twitter personnel d'un élu engagent la responsabilité personnelle de l'élu concerné.
- ▶ Des propos qui présentent un caractère excessif et qui procèdent d'une intention malveillante sont constitutifs d'une faute personnelle détachable des fonctions. Même s'ils sont tenus en séance du conseil municipal, ils engagent la responsabilité personnelle de l'orateur.



*Tribunal correctionnel de Saint-Étienne, 20 décembre 2018*

Condamnation de l'ancien directeur des ressources humaines d'une collectivité pour **dénonciation calomnieuse**. Il lui est reproché d'avoir, avec la complicité d'un adjoint et d'un directeur de service, monté de toutes pièces une accusation pour harcèlement moral visant une fonctionnaire de la collectivité. L'ancien DRH, qui était à la manœuvre, est condamné à quatre mois d'emprisonnement avec sursis et 2 000 euros d'amende. Il devra en outre verser 4 000 euros de dommages et intérêts à la fonctionnaire accusée à tort. Les deux autres prévenus sont relaxés.

**Du chant du coq aux cloches des églises, les maires sont souvent sollicités au titre de leur pouvoir de police pour faire cesser des bruits jugés incommodants... Y compris ceux occasionnés par les boules de pétanque sur la place du village !!!**

Alors qu'ils vivent dans une petite ville calme, un couple d'administrés voit sa douceur de vivre perturbée par l'installation d'un terrain de pétanque sur la place du village.

Gênés par les nuisances sonores provoquées par les joueurs et le bruit des boules qui s'entrechoquent, ils demandent au maire d'user de ses pouvoirs de police pour faire cesser les troubles.

L'édile restant sourd à leur demande, ils saisissent le tribunal qui leur donne gain de cause. Les magistrats pointent en effet les défaillances du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police et en tirent... la conclusion que la responsabilité de la commune est engagée.

Mais que les joueurs de pétanque se rassurent : ils n'auront pas à jouer avec des boules en mousse ! En effet, sur recours de la commune, la cour d'appel de Bordeaux estime que le maire a bien fait le nécessaire : certes, il n'a pas fait procéder au déplacement du terrain puisqu'il n'existait pas d'autres lieux adéquats, mais il a limité la pratique de la pétanque jusqu'à 19 heures et a sollicité des agents de la police municipale qu'ils veillent au respect des horaires. Le maire a également mis en place des dispositifs pour limiter le bruit créé par les boules de pétanque et une analyse acoustique a démontré que la construction d'un mur anti-bruit n'était pas justifiée.

Autant de moyens mis en œuvre par l'édile et qui démontrent une volonté de trouver une solution pour assurer le bien vivre ensemble. La responsabilité de la commune n'est donc pas engagée :

« Le maire de la commune d'Arès a décidé que l'activité de pétanque serait interdite à partir de 19 h, a demandé aux agents de la police municipale de vérifier régulièrement le respect de cette interdiction et a prescrit la mise en place d'un dispositif destiné à atténuer le bruit des boules de pétanque sur les rondins de bois entourant l'aire de jeux. Il résulte également de l'instruction que, par arrêté municipal du 23 juillet 2015, le maire de la commune d'Arès a réitéré la restriction de l'activité de pétanque sur l'aire de jeux concernée en prescrivant l'interdiction de la pratiquer après 20 h 00. Par ce même arrêté, le maire d'Arès a également interdit tout regroupement de personnes sur cette aire de jeux au-delà de cette même heure. Il résulte enfin de l'instruction, notamment des nombreux rapports de police versés au dossier, que les services municipaux ont veillé à ce que les prescriptions ainsi édictées soient respectées. La circonstance qu'en dépit des surveillances effectuées par les services de la police municipale, des personnes aient continué à occasionner des nuisances sonores sur le terrain de pétanque en cause ne saurait caractériser une carence du maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police ».

Le bruit pour le voisinage n'est pas un sujet inconnu des élus. Les terrains de pétanque ont déjà fait parler d'eux (CAA Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00662). Le bruit des cours de récréation aussi (CAA Lyon, 17 janvier 2013, n° 12LY00984) ! Tout comme les terrains de football (TA Melun, 6 novembre 2013, n° 1108715/9), les cloches des églises (CAA Lyon, 24 septembre 2009, n° 07LY00542)... Sans oublier le chant du coq et même les papotages sur les bancs publics !!!



Les occasions pour les maires de montrer leur aptitude à ne pas se mettre en boule sont décidément multiples pour que le vivre ensemble ne reste pas sur le carreau... On comprend que l'un d'eux, maire d'une commune rurale de Gironde, demande l'inscription des bruits de la campagne au « patrimoine national » !

**Pouvoir de police du maire et terrain de pétanque : savoir ne pas se mettre en boule...**

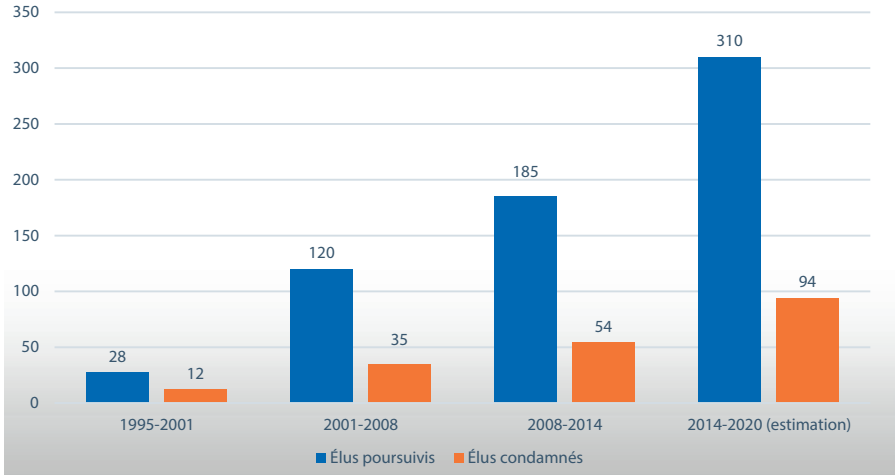


*Cour administrative d'appel de Bordeaux, 12 avril 2019, n°17BX02499 17BX02500*

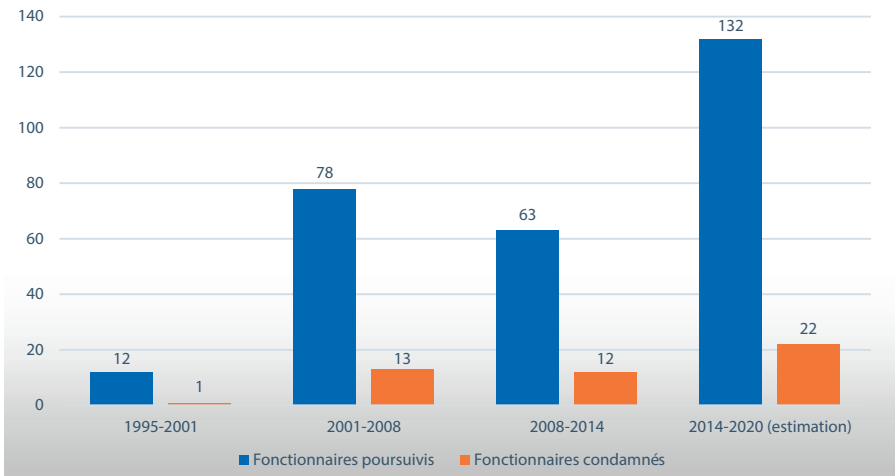


## Zoom sur les atteintes à la dignité et à l'intégrité psychique des personnes

### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À LA DIGNITÉ ET À L'INTÉGRITÉ PSYCHIQUE DES PERSONNES



### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À LA DIGNITÉ ET À L'INTÉGRITÉ PSYCHIQUE DES PERSONNES



## De quoi parle-t-on ?





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

### Les chiffres clés des procédures engagées pour des atteintes à la dignité ou à l'intégrité psychique :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 310 élus locaux qui seront poursuivis pour des atteintes à la dignité (moyenne de 51,7/an soit 1/semaine), ce qui constitue une hausse de 67,53 % par rapport à la précédente mandature. **Ce contentieux représente 18,97 % des motifs de poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature et reste solidement ancré à la troisième place du contentieux pénal des élus locaux ;**
  - 94 élus (moyenne de 15,6/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (3<sup>e</sup> motif de condamnation des élus sur cette mandature) ;
  - **plus de 130 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis pour des atteintes à la dignité (22/an), ce qui constitue une hausse significative de 109,52 % par rapport à la précédente mandature.** Ce contentieux représente 16,16 % des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature, ce qui le porte désormais en deuxième position dans le classement du contentieux pénal des fonctionnaires territoriaux ;
  - 22 fonctionnaires territoriaux qui devraient en définitive être condamnés (soit 3,7/an) à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (5<sup>e</sup> motif de condamnation des fonctionnaires territoriaux sur cette mandature).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995) les atteintes à la dignité et à l'intégrité psychique constituent :
  - le 3<sup>e</sup> motif de poursuites (14,83 % des poursuites) et le 4<sup>e</sup> motif de condamnations (10,45 % des condamnations) des élus locaux ;
  - le 4<sup>e</sup> motif de poursuites (10,73 % des poursuites) et le 6<sup>e</sup> motif de condamnations des fonctionnaires territoriaux (4,76 % des condamnations).

Le déclasserement des condamnations de ce chef par rapport aux poursuites engagées peut refléter une difficulté particulière à rapporter la preuve des faits de harcèlement (l'inversion de la charge de la preuve ne joue pas devant les juridictions pénales) et/ou dénoter une part de plaintes infondées, voire abusives.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 591 élus locaux poursuivis (moyenne de 24,6/an) ;
  - 140 élus condamnés (moyenne de 5,8/an) ;
  - 263 fonctionnaires territoriaux poursuivis (moyenne de 11/an) ;
  - 38 fonctionnaires territoriaux condamnés (moyenne de 1,6/an).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 30,33 %, celui des fonctionnaires territoriaux de 16,99 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR ATTEINTES À LA DIGNITÉ ET À L'INTÉGRITÉ PSYCHIQUE :

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

### *Cour de cassation, chambre criminelle, 9 janvier 2018*

Refus d'informer dans le cadre d'une plainte avec constitution de partie civile déposée contre une adjointe au maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **diffamation publique et provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance à une religion**. Au cours d'un conseil municipal, l'adjointe avait qualifié le plaignant de « salafiste, qui n'accepte pas la laïcité et les principes démocratiques ».

Pour confirmer l'ordonnance de refus d'informer rendue par le juge d'instruction, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris avait relevé que la plainte était irrégulière au regard de l'article 50 de la loi du 29 juillet 1881 dès lors que la plainte qualifiait ces faits à la fois de diffamation et de provocation à la discrimination en raison de l'origine, l'ethnie, la nation, la race ou la religion, délits prévus et réprimés par des dispositions distinctes de ladite loi. La Cour de cassation confirme cette analyse, la plainte laissant incertaine la base de poursuite en comprenant l'indication cumulative des qualifications de diffamation et de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance à une religion déterminée.

### *Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018*

Annulation de la relaxe d'un maire poursuivi pour **harcèlement moral** à l'égard de son directeur de cabinet (commune de moins de 10 000 habitants). Le plaignant avait dénoncé l'envoi par l'élu de nombreux courriels manifestant un sentiment amoureux à son égard et son souhait d'entretenir des relations sexuelles avec lui malgré ses refus explicites. Il était également reproché au maire une immixtion dans la vie privée de son directeur de cabinet, exprimée par une attitude et des propos hostiles à l'encontre de sa compagne et d'avoir eu recours à des menaces et des pressions afin que son subordonné n'effectue pas une carrière professionnelle et

politique dans le département. Condamné en première instance, le maire avait été relaxé en appel au motif que « si des faits de harcèlement sont indéniables, aucune manifestation explicite d'une dégradation des conditions de travail ne se trouve établie au regard des certificats médicaux d'arrêt de travail produits, et des témoignages des collègues de travail de la partie civile, lesquels n'ont mentionné qu'un état de fatigue de cette dernière du fait de son activité intense ». La Cour de cassation censure cette position en relevant qu'en statuant ainsi la cour d'appel « a ajouté à la loi des conditions qu'elle ne comporte pas ». En effet les éléments constitutifs de l'infraction ne supposent pas que les conséquences de la dégradation des conditions de travail soient avérées, la simple possibilité de cette dégradation suffisant à consommer le délit de harcèlement moral.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 23 janvier 2018*

Annulation d'un arrêt de cour d'appel exonérant de toute responsabilité une maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivie pour **discrimination** après avoir refusé de scolariser cinq enfants roms dont les familles étaient sous le coup d'une procédure d'expulsion (le campement étant situé entre des voies de RER et d'une brigade cynophile de la RATP). L'élue s'était défendue en expliquant que les justificatifs de domicile demandés n'avaient pas été fournis et que dix autres enfants roms étaient régulièrement inscrits dans les écoles communales. Lors de l'audience de première instance, le procureur avait estimé que la preuve d'une discrimination n'était pas suffisamment apportée, le doute devant bénéficier à la prévenue. La cour d'appel ayant été saisie du seul appel des parties civiles, la relaxe était devenue définitive. La cour d'appel avait débouté les plaignants de leur demande de dommages-intérêts estimant qu'aucune faute n'était imputable à l'élue. La Cour de cassation annule l'arrêt et renvoie l'affaire devant une autre cour d'appel, dès lors que « les services communaux avaient connaissance de l'identité des mineurs et de leur lieu de résidence sur le territoire de la commune ». Les juges d'appel auraient donc dû rechercher si « l'invocation erronée du défaut de production d'un justificatif de domicile pour s'opposer à l'inscription scolaire » et « le refus de la prévenue de revenir sur cette décision » ne caractérisaient pas une discrimination.

## Les discriminations (article 225-1 et suivants du Code pénal)

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, du lieu de résidence, de l'état de santé, du handicap, des

caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation ou identité sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

Il est également interdit d'opérer des discriminations fondées sur la circonstance que la victime :

- a subi ou refusé de subir des faits de harcèlement sexuel tels que définis à l'article 222-33 du Code pénal ou témoigné de tels faits (article 225-1-1 du Code pénal) ;
- a subi ou refusé de subir des faits de bizutage définis à l'article 225-16-1 du Code pénal ou témoigné de tels faits (article 225-1-2 du Code pénal créé par la loi du 27 janvier 2017).

« La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

- 1° À refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;
- 2° À entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;
- 3° À refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;
- 4° À subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue à l'article 225-1-1 ;
- 5° À subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue à l'article 225-1-1 ;
- 6° À refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du Code de la sécurité sociale.

Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1° est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende. »

Notons qu'en l'état actuel du droit, si le fait de sanctionner un agent ou un salarié parce qu'il a refusé de subir des faits de harcèlement sexuel (ou témoigné de tels faits) constitue une discrimination pénalement répréhensible, il n'en est pas de même pour la victime ou le témoin de faits de harcèlement moral, ni pour les salariés ou agents lanceurs d'alerte. Par contre dans tous ces cas, aussi bien le Code du travail (pour les salariés de droit privé) que la loi du 13 juillet 1983 (pour les fonctionnaires) prohibent bien de telles discriminations fondées sur ces circonstances. Cela signifie que si les agents ou les salariés licenciés (pour avoir témoigné d'un harcèlement moral ou lancé une alerte) peuvent obtenir l'annulation des sanctions prononcées à leur encontre et des indemnités, ils ne peuvent pas pour autant engager la responsabilité pénale des auteurs des discriminations.



*Cour d'appel de Nîmes, 25 janvier 2018*

Relaxes de deux policiers municipaux poursuivis pour **violences volontaires et atteintes à la dignité** (commune de plus de 10 000 habitants). Un automobiliste interpellé pour une infraction routière soutenait que les policiers l'avaient bousculé, frappé au visage et menacé avec leur chien afin de l'obliger à ôter ses vêtements en pleine rue. Infirmant le jugement de première instance, la cour d'appel relaxe

les deux policiers estimant que de nombreux éléments de l'enquête disculpant les policiers n'avaient pas été pris en compte par le tribunal.

*Tribunal correctionnel de Metz, 1<sup>er</sup> février 2018*

Condamnation de la directrice d'un aéroport régional poursuivie pour **harcèlement moral**. Quatre salariés avaient porté plainte contre elle, lui reprochant des propos désobligeants, dévalorisants et humiliants, un dénigrement de leur travail, des menaces, des pressions, des propos et actes discriminatoires ou encore une mise sous surveillance de leurs échanges par courriels. Elle est condamnée à une peine de huit mois d'emprisonnement avec sursis et 10 000 euros d'amende.

### La modification d'horaires de service, en violation d'un accord individuel, constitue-t-elle un élément de fait susceptible de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral ?

Non dès lors que cette modification est réalisée dans l'intérêt du service. Tel est le cas, par exemple, de modifications des horaires de service concomitantes à la réorganisation des services municipaux, résultant de celles de l'ouverture au public des services de la mairie. Peu importe que ces changements aient eu pour effet de réviser un accord individuel conclu avec un agent sur ses horaires de travail, de tels changements n'étant pas liés à la seule personne de l'intéressé, et ne constituant pas ainsi des éléments de fait susceptibles de faire présumer l'existence d'un harcèlement moral.

Cour administrative d'appel de Marseille, 13 novembre 2018, n° 17MA01470

*Tribunal correctionnel d'Alès, 9 février 2018*

Relaxes de cinq élus et fonctionnaires territoriaux (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivis pour **harcèlement moral** par un agent municipal. Sa plainte étant jugée abusive, ce dernier est condamné à verser une amende civile de 1 500 euros.

*Tribunal correctionnel d'Amiens, 15 février 2018*

Relaxe d'un adjoint (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **harcèlement moral et concussion**. Il lui était reproché d'avoir fourni un emploi fictif au sein de la mairie à son épouse, elle-même élue régionale, relaxée également des faits de **recel**. Sur les faits de harcèlement moral, l'adjoint était accusé par une fonctionnaire territoriale d'avoir exercé des pressions et d'avoir proféré des menaces et insultes dans le but de se faire rembourser des frais pour une formation pourtant annulée.

*Ordonnance du juge d'instruction du tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, 22 février 2018*

Non-lieu au profit d'un maire visé dans une affaire de **harcèlement moral** sur plainte d'employés municipaux, dont une policière municipale (commune de moins de 2 000 habitants).



---

*Cour d'appel de Toulouse, 12 mars 2018*

Relaxe d'un conseiller municipal poursuivi pour **injure publique envers une personne dépositaire de l'autorité publique** (commune de moins de 10 000 habitants). Dans le compte-rendu d'un conseil municipal qu'il avait rédigé et envoyé par mail, depuis son adresse professionnelle, à une quarantaine de personnes, l' élu d'opposition assimilait le maire à une célèbre confiserie lui reprochant « de ne jamais s'énerver même quand il est nécessaire et urgent d'agir ». Le courriel était illustré d'une photo de la friandise. Considérant que ce texte avait été rédigé sur un mode humoristique et satirique, les juges estiment donc que ces propos relèvent de l'opinion d'un élu dans un cadre politique ne dépassant pas les limites admissibles de la liberté d'expression.



---

*Cour d'appel de Paris, 14 mars 2018*

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **incitation à la haine raciale et à la discrimination** pour avoir publié sur Twitter, à la rentrée des classes, d'anciennes photos de classes accréditant selon lui, la thèse d'un « grand remplacement » en cours. Les juges d'appel infirment la condamnation prononcée en première instance et justifient la relaxe par un changement de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui exige désormais que les propos incriminés contiennent « une exhortation éventuellement implicite » à la haine ou à la discrimination pour que le délit de « provocation » soit constitué, ce qui, selon eux, n'était pas le cas ici.



---

*Cour d'appel de Douai, 26 mars 2018*

Condamnation d'un maire du chef de **harcèlement moral et agressions sexuelles** sur cinq de ses anciennes employées (commune de moins de 3 000 habitants). Il lui était reproché des insultes, des humiliations, des propos sexistes, des colères à répétition et même des agressions sexuelles pour l'une des employées. Des faits répétés pendant au moins quatre ans, entre 2010 et 2014. Il écope d'une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis, trois ans d'interdiction des droits civiques et civils, et d'une inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. Il devra également verser près de 40 000 euros de dommages et intérêts aux victimes.



---

*Tribunal correctionnel de Pontoise, 4 avril 2018*

Relaxe d'un directeur de cabinet (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **harcèlement moral** à l'encontre d'une collaboratrice. La plaignante invoquait une mise à l'écart progressive allant jusqu'à une exclusion complète de l'équipe, des remarques désobligeantes sur ses horaires de travail ou sa tenue vestimentaire. Pour sa défense, le directeur de cabinet contestait tout harcèlement, évoquant notamment une ambiance relâchée, mais jamais de remarques désobligeantes. Le tribunal le relaxe estimant que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas réunis.



---

*Tribunal correctionnel de Draguignan, 5 avril 2018*

Relaxe d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **injure publique**. Suite à une question d'une élue d'opposition lors d'un conseil municipal, il est reproché à l'édile de lui avoir répondu de bien vouloir se mêler de ses

affaires, en des termes moins respectueux, mais non constitutifs d'une injure selon les magistrats.

*Cour d'appel de Lyon, 5 avril 2018*

Condamnation d'un élu (commune de plus de 10 000 habitants) pour **injure publique**. Il lui est reproché d'avoir relayé sur sa page Facebook une lettre anonyme de menaces et d'injures à l'égard du maire et qui le visait aussi. Il est condamné, en qualité de directeur de la publication, à une amende de 1 000 euros et devra verser 2 000 euros de dommages et intérêts à la victime.

*Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, 5 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **injures publiques** sur plainte d'un responsable syndical. Il lui est reproché d'avoir qualifié le plaignant de « pauvre type » lors d'une interview. La cour d'appel considère que cette expression « constitue par nature un terme de mépris caractérisant l'injure au sens de la loi sur la presse, le prévenu ne pouvant ignorer que ses propos seraient publiés, dès lors qu'il s'adressait à un journaliste qui lui demandait de réagir à des propos tenus par des syndicalistes lors d'une conférence de presse ». En outre « les propos poursuivis n'ont pas constitué une riposte immédiate et irréfléchie à une provocation, mais, visant la personne même de la partie civile, ont dépassé les limites admissibles de la polémique syndicale ». L'élu est condamné à 1 000 euros d'amende avec sursis.

## Zoom sur les injures

Le délit d'injure sanctionne les situations dans lesquelles un individu tient des propos outrageants, méprisants ou violents, sans imputer de fait précis pouvant faire l'objet d'un débat contradictoire (ce qui constituerait une diffamation). Selon que l'injure est publique ou non, elle constitue est un délit (passible d'une amende de 12 000 euros) ou une simple contravention (38 euros d'amende).

À noter que les injures racistes, sexistes, homophobes ou handiphobes sont sanctionnées plus lourdement. Les peines encourues sont alors portées à un an d'emprisonnement et à 45 000 euros d'amende.

Enfin, les injures sont parfois excusables quand elles constituent une riposte à une provocation (excuse de provocation). Mais comme dans la légitime défense, la réaction doit être proportionnée à l'attaque.

*Tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, 25 avril 2018*

Relaxe d'un ancien maire (commune de moins de 500 habitants) poursuivi pour **outrage, violence sur personne dépositaire de l'autorité publique**, en l'espèce, son premier adjoint et **refus de se soumettre au prélèvement biologique** destiné à l'identification de son empreinte génétique. À l'issue d'un conseil municipal extraordinaire sur la situation financière de la commune, et sur fond de rivalité et de tensions politiques, une altercation musclée avait eu lieu entre l'édile et son



adjoint (désormais premier magistrat de la commune). L'ancien maire aurait insulté la victime tout en lui tenant le bras. Le tribunal n'a retenu aucun des chefs d'accusation et a prononcé la relaxe.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 7 mai 2018*

Relaxe générale prononcée en faveur de la présidente, de deux vice-présidents, ainsi que du directeur des ressources humaines d'un conseil départemental pour **discrimination** à l'embauche en raison des opinions politiques. Il leur était reproché d'avoir privilégié l'embauche de personnes proches politiquement du parti de la majorité départementale sans tenir compte de la compétence des candidats. La Cour de cassation estime que c'est par une appréciation souveraine des éléments de fait contradictoirement débattus devant elle que la cour d'appel a jugé que les offres d'emploi litigieuses n'avaient pas été subordonnées aux opinions politiques des personnes recrutées.

 *Tribunal correctionnel de Beauvais, 17 mai 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **injure publique** envers un élu d'opposition. Le maire avait comparé l'élu à « un petit chien qui suit son maître ». Des propos qu'il n'avait tenus qu'à l'attention d'une collègue mais qui avaient résonné dans la salle du conseil.

 *Tribunal correctionnel de Tours, 1<sup>er</sup> juin 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) pour **injure publique à caractère racial**. Voulant « chauffer la salle » lors d'un meeting de soutien à un candidat à l'élection présidentielle, il avait raconté une blague très douteuse. Il est condamné à une amende de 1 500 euros. Il devra, en outre, verser 1 000 euros de dommages et intérêts au Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples (MRAP) qui s'était constitué partie civile.

 *Tribunal correctionnel de Béthune, 12 juin 2018*

Condamnation d'un élu territorial poursuivi pour **injures à caractère racial**. À l'issue d'un match de foot, l'élu avait eu une altercation sur le parking du stade avec des joueurs alors qu'il filmait leurs échanges avec des supporters avec son téléphone portable. L'élu avait déposé plainte pour coups et blessures mais sa plainte avait été classée sans suite. Il est pour sa part condamné pour des propos à caractère raciste qu'il a tenus à l'encontre d'un joueur et qui ont été relayés sur les réseaux sociaux. Il est condamné à 500 euros d'amende.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 19 juin 2018*

Confirmation de la condamnation de l'ancienne maire d'une commune (moins de 5 000 habitants) pour **harcèlement moral** sur plainte de fonctionnaires territoriaux et d'une organisation syndicale. Arrivée en 2011, l'élue avait pris pour cible les fonctionnaires qu'elle qualifiait de fainéants et qu'elle voulait « remettre au travail ». Après les élections municipales de 2014 qui avaient conduit à un changement de majorité, les fonctionnaires avaient dénoncé un climat délétère et des actes humiliants répétés : refus de communication, mises au placard, surveillances

systématiques, management autocratique... L'élue est condamnée à deux mois d'emprisonnement avec sursis.

En revanche la Cour de cassation annule la condamnation civile de l'ancienne élue au paiement de dommages-intérêts sur ses deniers personnels, faute pour les juges d'appel d'avoir recherché si la faute imputée à celle-ci présentait le caractère d'une faute personnelle détachable du service. En effet :

- ▶ les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire sont incompétents pour statuer sur la responsabilité d'une administration ou d'un service public en raison d'un fait dommageable commis par l'un de leurs agents ;
- ▶ l'agent d'un service public n'est personnellement responsable des conséquences dommageables de l'acte délictueux qu'il a commis que si celui-ci constitue une faute détachable de ses fonctions.

### Article 222-33-2 du Code pénal :

« Le fait de harceler autrui par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. »



*Cour de cassation, chambre criminelle, 19 juin 2018*

Annulation d'un arrêt écartant la responsabilité civile d'un maître ouvrier chargé de réorganiser le travail en cuisine dans un lycée hôtelier poursuivi pour **harcèlement moral** sur plainte d'une ouvrière professionnelle de cuisine. Cette plainte ayant fait l'objet d'un classement sans suite, l'intéressée s'était constituée partie civile devant le doyen des juges d'instruction. Le responsable avait été relaxé par le tribunal correctionnel, ce qu'avait confirmé la cour d'appel. En effet pour les juges d'appel :

- ▶ si le prévenu se montrait autoritaire dans la mesure où il claquait des doigts et criait, ce comportement, certes inadapté en termes de management du personnel, ne caractérise pas suffisamment des faits harcèlement moral, ces propos, gestes et attitudes étant tenus à l'égard de tout le personnel dans le contexte particulier du travail en cuisine ;
- ▶ le prévenu n'a pas affecté la plaignante à d'autres tâches que celles relevant de son poste ;
- ▶ les propos dénoncés par la partie civile (« comment on peut engager des bons à rien comme cela » et « si vous ne savez pas porter, vous n'avez qu'à pas prendre des métiers d'homme »), bien que désobligeants, n'apparaissent pas avoir été prononcés à plusieurs reprises à l'égard de celle-ci ;
- ▶ la plaignante elle-même n'admettait pas les remarques faites sur son travail et pouvait avoir une attitude inadaptée en réponse aux réflexions de son supérieur hiérarchique.

La Cour de cassation censure cette position dès lors que les comportements qu'elle décrivait excédaient, quelle qu'ait été la manière de servir de la partie civile, les limites du pouvoir de direction du prévenu. La Cour de cassation annule l'arrêt en

ses seules dispositions relatives aux intérêts civils et renvoie la cause et les parties devant la cour d'appel d'Orléans.

 *Tribunal correctionnel d'Abbeville, 5 juillet 2018*

Condamnation d'une présidente d'office de tourisme (commune de plus de 10 000 habitants), également élue municipale et régionale, pour **harcèlement moral** sur plainte de la directrice qui invoquait des vexations, des visites domiciliaires et des recommandés pendant son congé maternité, des mises à l'écart de réunions... La présidente de l'office est condamnée à 10 000 euros d'amende dont 8 000 euros avec sursis et deux ans d'inéligibilité.

 *Cour d'appel de Douai, 5 juillet 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) du chef d'**injure publique** pour avoir qualifié, lors d'une cérémonie des vœux, un autre maire de « faux cul » dans le cadre d'un conflit relatif à l'intercommunalité. Pour sa défense le maire objectait :

- ▶ que si l'expression « faux cul » est familière, il s'agit d'un qualificatif simplement désobligeant ou péjoratif, relevant d'un libre droit de critique et ne constituant pas une injure, d'autant que le contexte politique du discours doit conduire à admettre une plus grande largesse dans le ton employé ;
- ▶ qu'il avait riposté au plaignant qui l'avait préalablement traité de « showman ».

Mais les juges d'appel confirment la condamnation en relevant que le terme « faux cul » apparaît beaucoup plus méprisant que le terme de « showman » de sorte qu'il n'y a pas de proportionnalité entre l'attaque et la riposte. Le maire devra verser 3 500 euros de dommages-intérêts au plaignant.

 *Tribunal correctionnel d'Orléans, 12 juillet 2018*

Condamnation du directeur général des services (DGS) d'une collectivité territoriale pour **harcèlement moral** à l'encontre de deux anciens directeurs adjoints. Il lui est reproché un management par la peur et un climat autoritaire et vexatoire à l'encontre de ses collaborateurs. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis, 10 000 euros d'amende et devra payer la publication du jugement dans la presse locale. Il devra en outre verser 23 000 euros de dommages et intérêts aux victimes. La procédure à suivre pour les victimes de harcèlement peut ressembler parfois au parcours du combattant. Pour la collectivité employeur, il n'est également pas aisé de savoir quelle attitude adopter. M<sup>e</sup> Éric LANDOT, du Cabinet LANDOT et associés, a accepté de nous faire part de ses conseils.

## Harcèlement moral : les conseils de Me Landot

Quel est le premier réflexe pour un agent qui s'estime harcelé ?  
Les syndicats professionnels sont-ils des interlocuteurs recommandés ?

**M<sup>e</sup> LANDOT :**

Le premier réflexe doit être de se protéger : et donc de ne pas craquer ni de s'enfermer dans le piège consistant à transformer la riposte, légitime, au harcèlement, en combat trop structurant dans la vie du harcelé. On peut voir des personnes harcelées qui sombrent, ou qui se battent, mais d'une manière si polarisée qu'elles finissent par donner des arguments à ceux qui les dénigrent en les présentant comme paranoïaques. Donc ne pas craquer, faire du sport, voir un psy et rester calme.

Le second réflexe doit être de s'informer, de s'entourer de conseils opérationnels. Les syndicats professionnels peuvent être de bons interlocuteurs, qui sont complémentaires et non concurrents de l'avocat.

Quelle procédure conseilleriez-vous à une victime  
afin qu'elle protège au mieux ses intérêts ?

**Me LANDOT :**

Nous intervenons le plus souvent auprès des collectivités.

Lorsque nous conseillons les administrations, et donc l'employeur, il n'est pas rare que nous intervenions alors que la hiérarchie a déjà pris position pour le supposé harceleur (que l'on croit diffamé) ou pour le harcelé (c'est plus rare !). Et parfois on découvre, mais trop tard vis-à-vis de la qualité du dialogue social, des médias et même du juge pénal... que la personne soutenue par l'administration n'était pas la bonne !

Donc en pareil cas le mieux pour l'administration est de :

- prendre des mesures provisoires visant à éviter le pire en prenant soin de ne pas glisser déjà vers le disciplinaire (avec du doigté juridique cela fonctionne bien) ;
- faire une enquête interne, avec des intervenants extérieurs qui aideront à ce que se libère la parole, qui aidera à la manifestation de la vérité. Si une enquête pénale est conduite en parallèle, une grande prudence s'impose cependant à ce stade (et en ce cas le débat sur l'octroi des protections fonctionnelles doit être conduit avec prudence) ;
- puis, quand les choses deviennent claires, glisser vers du disciplinaire avec ou sans suspension provisoire.

Côté victime, les choses sont tout autres. Il importe de déposer une plainte au pénal pour les cas graves et avérés, puis de se constituer partie civile si les choses ne bougent pas.

Mais parfois se contenter de volets indemnitaires peut suffire et être une voie plus simple (et qui peut ne pas être frustrante du point de vue de la victime, sauf cas très grave, si du moins en parallèle du disciplinaire est conduit avec fermeté).

Cela dit, l'idéal est d'en rester à une plainte simple et que le Parquet poursuive ensuite jusqu'à la mise en examen. Car in fine, le harceleur étant rarement très solvable, un recours indemnitaire devant le juge administratif pour l'entier préjudice s'avère souvent plus intéressant pour l'agent... à la condition d'agir avant la fin de la prescription quadriennale.

Reste que cette solution, parfois bien comprise de l'administration, peut tendre les relations avec l'employeur dans certains cas.

**Les données de l'Observatoire montrent qu'il y a peu de condamnations. Est-il facile pour la personne de se reconstruire ?**

**Le jugement peut-il prévoir un déplacement de la personne soupçonnée de harcèlement, y compris si aucun chef d'accusation n'est retenu contre elle.**

**Me LANDOT :**

Il y a peu de condamnation au pénal, les éléments de preuve étant difficiles à réunir. Et il y a peu de recours indemnitaires purs. Mais il n'est pas rare que l'affaire aboutisse par une combinaison, par exemple, entre du disciplinaire et une action en responsabilité.

Ni le juge pénal, ni le juge civil, ni même le juge de la responsabilité administrative, ne pourront enjoindre à l'administration de prendre de telles mesures (cela dit, le juge pénal peut prononcer des interdictions d'entrer en contact ou de se rendre sur le lieu de travail...). Mais le juge administratif pourra annuler des décisions refusant de protéger un agent et/ou indemniser l'agent victime d'une insuffisance de protection face à un autre agent harceleur (notamment pour le harcèlement sexuel).



*Tribunal correctionnel d'Épinal, 4 septembre 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal (commune de moins de 500 habitants) pour **menace de mort à l'encontre d'un élu public dans l'exercice de ses fonctions**. Le conseiller n'avait pas digéré son retrait de délégation et avait publiquement menacé le maire de le tuer.



*Tribunal de grande instance de Bordeaux, 27 septembre 2018*

Relaxe d'une conseillère d'opposition poursuivie par le maire pour **injures publiques** (commune de plus de 10 000 habitants). Dans un billet publié sur son compte sur un réseau social, la conseillère écrivait que le maire se livrait à « un clientélisme effréné », des « relations incestueuses entre public et privé », « des conflits d'intérêt », « des menaces », du « favoritisme ». Les juges estiment qu'il n'y a pas injures, les propos devant plutôt être portés sur le terrain de la diffamation.



*Tribunal correctionnel de Montpellier, 27 septembre 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal (commune de plus de 10 000 habitants) pour **injure publique** sur plainte du maire pour des propos tenus sur Twitter. L'élu est condamné à 1 000 euros d'amende et à verser un euro symbolique à la partie civile.

*Tribunal correctionnel d'Albertville, 5 octobre 2018*

Condamnation d'un agent de surveillance de la voie publique pour **chantage** à l'encontre du maire et de la directrice générale des services (commune de moins de 5 000 habitants). Autorisé à dresser des procès-verbaux alors qu'il n'avait reçu aucun agrément de la part de sa hiérarchie, il menaçait le maire et la directrice de dénoncer publiquement cette irrégularité afin d'obtenir la suppression d'une dette de 600 euros liée à des loyers qu'il estimait indus ainsi que le paiement d'une prime de 36 euros. Il est condamné à une amende de 500 euros.

### L'administration peut-elle revenir sur sa décision d'accorder la protection fonctionnelle à un agent prétendant être victime de harcèlement si de nouveaux éléments apparaissent en cours de procédure ?

Oui mais uniquement pour l'avenir :

- ▶ sauf hypothèse de fraude, l'octroi de la protection fonctionnelle est créatrice de droits et ne peut être retirée au-delà du délai de quatre mois. L'administration ne peut donc demander à un agent le remboursement des frais déjà engagés ;
- ▶ en revanche l'administration est en droit de réviser sa position pour l'avenir en cours de procédure si elle dispose d'éléments nouveaux qui sont de nature à modifier son appréciation.

Ainsi l'administration peut réexaminer sa position et mettre fin à la protection si elle estime, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que les éléments révélés par l'instance, et ainsi nouvellement portés à sa connaissance, permettent de regarder les agissements de harcèlement allégués comme n'étant pas établis. Cependant l'intervention d'une décision juridictionnelle non définitive constatant l'absence de harcèlement ne suffit pas, en elle-même, à retenir que les faits de harcèlement allégués à l'appui de la demande de protection ne sont pas établis.

Conseil d'État, 1<sup>er</sup> octobre 2018, n° 412897

*Tribunal correctionnel de Béthune, 23 octobre 2018*

Condamnation d'un sapeur-pompier professionnel pour **injure publique**. En cause, des propos insultants publiés sur les réseaux sociaux et visant ouvertement les colonels du SDIS où il exerçait. Dans une autre publication, il s'en est pris à un pompier volontaire portant atteinte à sa réputation. Poursuivi par le SDIS et par le sapeur-pompier victime, il est condamné à une amende de 1 000 euros dont 300 euros avec sursis, il devra également verser 200 euros de dommages et intérêts au SDIS et 1 000 euros au pompier visé.

*Tribunal correctionnel de Libourne, 13 novembre 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **injures publiques** après des propos tenus en conseil municipal sur plainte d'un entrepreneur dont le projet d'investissement n'avait pas été retenu. En réplique à une

pancarte qui égratignait la municipalité, le maire avait lancé une petite pique en séance du conseil municipal contre l'entrepreneur. D'où la plainte de l'intéressé qui réclamait 100 000 euros de dommages-intérêts au regard du chiffre d'affaires prévisionnel ainsi que 2 000 euros en réparation de son préjudice moral ! Le tribunal relaxe l'élu et déboute le requérant de ses prétentions.



---

*Tribunal correctionnel d'Évry, 21 novembre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **menaces avec armes**. Il lui est reproché d'avoir menacé avec un sabre des gens du voyage installés illégalement sur le chantier de construction d'un bâtiment public. L'édile s'était rendu sur les lieux armé alors que la police municipale tentait de négocier une solution de relogement. Plaidant la légitime défense qui n'a pas été retenue, il est condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis et 1 500 euros d'amende.



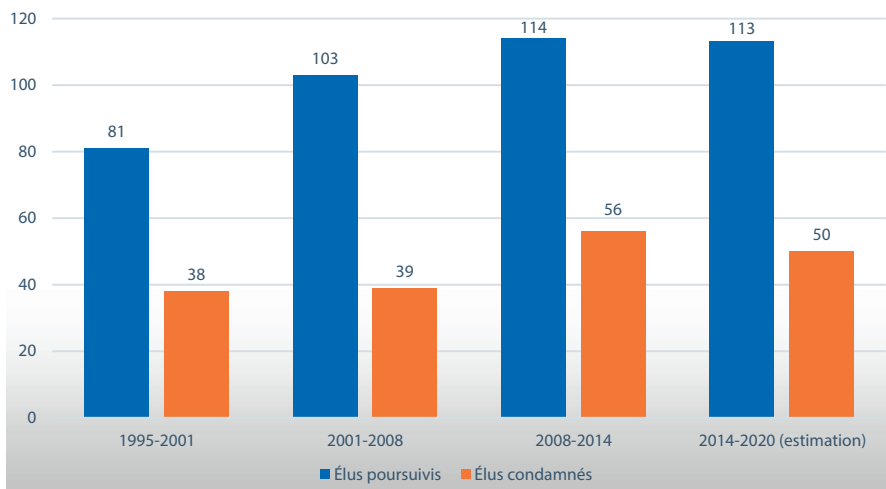
---

*Tribunal correctionnel d'Angoulême, 19 décembre 2018*

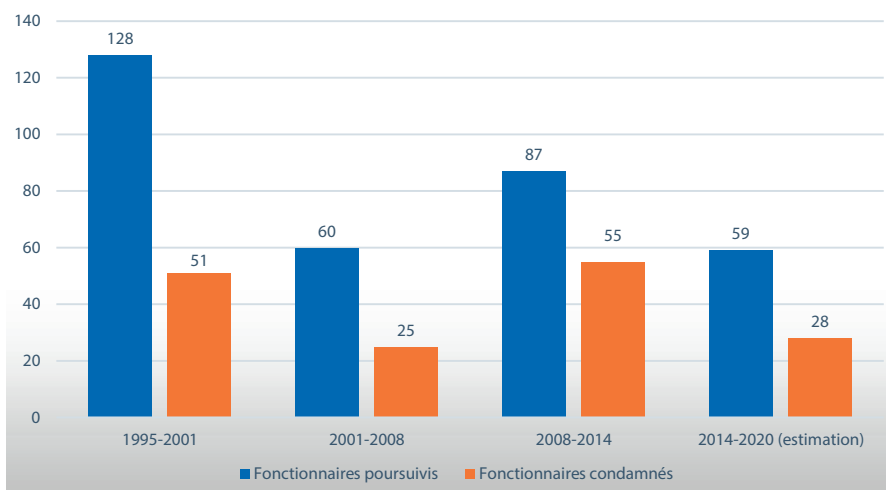
Condamnation d'un maire poursuivi pour **harcèlement moral** sur plainte de la secrétaire de mairie (commune de moins de 500 habitants). Il lui est reproché des propos désobligeants devant témoins ainsi que des dénigrements répétés. L'élu est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et deux ans de privation de droits civils, civiques et de famille.

## Zoom sur les atteintes à la confiance

## NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À LA CONFIANCE



## NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À LA CONFIANCE





## De quoi parle-t-on ?





Sont comptabilisées comme des atteintes à la confiance les infractions de falsification des marques de l'autorité publique, faux document administratif, faux en écriture (publique ou privée), usage de faux, faux témoignage, fraudes électorales, fausse déclaration à la Haute autorité de la transparence de la vie publique. Ces infractions sont souvent connexes à d'autres infractions, notamment à des manquements au devoir de probité.

### Les chiffres clés des procédures engagées pour atteintes à la confiance :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 113 élus locaux qui seront poursuivis pour des atteintes à la confiance (soit une moyenne de 18,8/an), contre 114 au cours de la mandature précédente. Ce contentieux représente 8,28 % des poursuites dirigées contre les élus locaux au cours de cette mandature, ce qui le classe en quatrième position ;
  - 50 élus (moyenne de 8,3/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront définitivement jugées (4<sup>e</sup> motif de condamnations des élus locaux sur cette mandature) ;
  - 59 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis pour des atteintes à la confiance (9,8/an), ce qui constitue une baisse de 32,18 % par rapport à la précédente mandature. Ce contentieux représente 7,22 % des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux (6<sup>e</sup> motif de poursuites dirigées contre les fonctionnaires territoriaux sur cette mandature) ;
  - 28 fonctionnaires territoriaux qui devraient en définitive être condamnés de ce chef (4,7/an) à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (3<sup>e</sup> motif de condamnation des fonctionnaires territoriaux sur cette mandature).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes à confiance constituent :
  - le 4<sup>e</sup> motif de poursuites (9,84 % des poursuites) et le 3<sup>e</sup> motif de condamnations (11,87 % des condamnations) des élus locaux ;
  - le 2<sup>e</sup> motif de poursuites (13,22 % des poursuites) et de condamnations (18,30 % des condamnations) des fonctionnaires territoriaux.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 392 élus poursuivis (moyenne de 16,3/an) ;
  - 159 élus condamnés (moyenne de 6,6/an) ;
  - 324 fonctionnaires territoriaux poursuivis (moyenne de 13,5/an) ;
  - 146 fonctionnaires territoriaux condamnés (moyenne de 6,1/an).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 44,63 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 47,63 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR DES ATTEINTES À LA CONFIANCE\* :

\*Les infractions relatives à des faux en écriture sont souvent poursuivies concomitamment à d'autres infractions, notamment à des manquements au devoir de probité. Certaines décisions citées ci-après ont déjà été évoquées dans la partie consacrée aux manquements au devoir de probité.

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

 *Tribunal correctionnel de Paris, 26 janvier 2018*

Condamnation d'un adjoint au maire (commune de plus de 10 000 habitants) pour **déclaration mensongère de patrimoine** et **blanchiment de fraude fiscale** sur signalement de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Il lui est reproché d'avoir dissimulé au fisc, et dans sa déclaration de patrimoine, des avoirs détenus sur plusieurs comptes en Suisse via des sociétés-écrans luxembourgeoise et panaméenne. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et à une amende 1 450 000 euros, soit cinq fois plus que l'amende requise par le procureur de la République. L'élu condamné a relevé appel du jugement.

 *Tribunal correctionnel de Foix, 13 mars 2018*

Relaxes d'un maire (commune de moins de 200 habitants) poursuivi pour **faux en écriture et escroquerie** et de sa fille, poursuivie pour **usage de faux**. Il était reproché à l'édile d'avoir rédigé une fausse attestation d'hébergement à sa fille, dans le but de lui faire gagner plus d'argent en tant que gardienne de l'église domiciliée dans la commune. Cette attestation a permis à sa fille de percevoir 408 euros d'indemnisation annuelle pour trois heures d'entretien par mois, au lieu de 119 euros pour un gardien d'église résidant en dehors de la commune. Les sommes perçues s'élevaient à un peu plus de 1 000 euros. L'attestation avait aussi permis à sa fille d'être inscrite sur les listes électorales.

 *Tribunal correctionnel de Nîmes, 6 avril 2018*

Condamnation d'une ancienne employée de mairie (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **faux en écriture**. Usant de ses fonctions, elle a permis à des tiers de se procurer de faux papiers d'identité (cartes d'identité, passeports) contre rémunération. La prévenue a reconnu avoir falsifié les dossiers avant de les transmettre à la préfecture en invoquant un caractère urgent à la demande. Elle est condamnée à une peine d'un an d'emprisonnement dont six mois ferme.

### Article 441-4 du Code pénal

« Le faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

L'usage du faux mentionné à l'alinéa qui précède est puni des mêmes peines.

Les peines sont portées à quinze ans de réclusion criminelle et à 225 000 euros d'amende lorsque le faux ou l'usage de faux est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission. »

 *Tribunal correctionnel de Caen, 12 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 10 000 habitants) poursuivi pour **faux et usage**. Il lui est reproché d'avoir fabriqué un mail au nom d'un fonds d'investissement pour annoncer un soutien financier à un projet de la ville qui recherchait des financements. Le mail mensonger avait été présenté au conseil municipal avant que l'on découvre que le signataire du mail ne travaillait plus depuis longtemps pour ladite société et que celle-ci dément toute participation de sa part. L'enquête a permis d'établir que le faux mail a été élaboré depuis l'ordinateur personnel du maire. Pour sa défense l'élu invoquait un complot à son encontre avec un possible piratage informatique de son ordinateur ou une intrusion à son domicile en son absence. Il est condamné à un an d'emprisonnement avec sursis et à 5 000 euros d'amende.

 *Tribunal correctionnel de Pointe-à-Pitre, 26 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **favoritisme, détournement de fonds publics et faux et usage**. Il lui est reproché l'acquisition de 115 lampadaires pour la ville sans avoir attendu la fin de la procédure de passation du marché, pour un montant de 900 000 euros. L'entreprise choisie n'ayant pas l'assise financière nécessaire pour assurer cette commande, un système de leasing avait été imaginé et la mairie s'était engagée à payer les loyers de ces lampadaires pour 1 300 000 euros, le tout sans délibération du conseil municipal. L'ancien édile est condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis, 20 000 euros d'amende et dix années d'interdiction de toutes fonctions publiques.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 15 mai 2018*

Condamnation du directeur général des services (DGS) d'une communauté de communes poursuivie pour **prise illégale d'intérêts et détournement de fonds**

**publics.** Il lui est reproché d'avoir organisé des voyages à l'étranger pour récompenser des jeunes collégiens gagnant d'un concours citoyens, en confiant, sans appel d'offres, l'organisation de ces voyages à une association dont il avait été le trésorier. Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis. Il est en revanche relaxé pour les faits de **favoritisme, faux et usage de faux.** Son pourvoi est rejeté par la Cour de cassation, les critiques articulées dans le cadre de son pourvoi étant essentiellement d'ordre factuel.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 16 mai 2018*

Annulation de la relaxe d'un gérant de fait d'une société d'économie mixte (SEM) poursuivi pour **abus de biens sociaux et faux en écriture.** Il lui était reproché d'avoir mis à charge de la SEM (notamment chargée par une région de promouvoir son territoire et ses produits à l'étranger), sans réelle contrepartie pour ladite société, le coût de deux contrats d'intelligence économique pour un montant total de plus de 300 000 euros. Les juges d'appel avaient relaxé le prévenu en relevant notamment qu'un doute subsistait toutefois quant à la réalité de la gestion de fait de la SEM par l'intéressé dès lors qu'il n'a pas été établi qu'il ait agi en totale indépendance, hors du contrôle effectif du dirigeant de droit, des organes sociaux délibérants et de ceux chargés de vérifier la comptabilité. La Cour de cassation casse l'arrêt, reprochant à la cour d'appel de s'être contredite et de ne pas avoir tiré les conséquences légales de ses propres constatations par lesquelles elle retient l'accomplissement d'actes abusifs matérialisés par la signature de deux contrats contraires à l'intérêt social.

*Tribunal correctionnel de Rodez, 6 juin 2018*

Condamnation d'un fonctionnaire territorial, chef de service informatique (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **détournement de fonds publics et faux en écriture.** Il lui est reproché d'avoir établi des fausses factures de matériel informatique, pour un montant de 13 000 euros, matériel qui n'a jamais été reçu par la collectivité. Il a également fait réaliser deux audits de sécurité par la société d'un ami, audits qui ont été réglés pour la somme de 48 000 euros mais qui n'ont jamais été réalisés. La somme correspondante sera retrouvée... sur le compte bancaire de la compagnie du fonctionnaire. C'est d'ailleurs pour financer son mariage que le fonctionnaire a commis ces détournements avant d'être démasqué, lors de ses congés, par une collègue qui a constaté des irrégularités dans les factures. Le fonctionnaire, qui a depuis été révoqué, est condamné à cinq mois d'emprisonnement avec sursis, à 300 euros d'amende avec sursis, à la restitution du matériel informatique, et au remboursement des sommes détournées.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 27 juin 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) du chef de **faux en écriture publique.** Il lui est reproché d'avoir signé plusieurs délibérations du conseil municipal à des dates ne correspondant à la tenue d'aucune réunion du conseil... L'une d'elle portait sur la suspension des indemnités de fonction de la deuxième adjointe de la commune, ce qui n'a pas manqué d'attirer l'attention de l'intéressée ! Pour confirmer la culpabilité de l'élu, les juges d'appel ont retenu que ces faits :

- ▶ ne sont pas contestés dans leur matérialité par le prévenu, celui-ci les qualifiant d'erreurs, et ont été confirmés par d'autres élus ;

► ont eu pour cause l'opposition de l'adjointe au vote du budget communal pour l'année 2011, et lui ont causé un préjudice direct et personnel.

La Cour de cassation estime que les juges d'appel ont justifié leur décision en condamnant l' élu à un an d'emprisonnement avec sursis, 2 000 euros d'amende, et à cinq ans d'inéligibilité « en rappelant que celui-ci avait déjà été condamné pour des faits d'atteinte à la probité et en soulignant son attitude de déni de sa propre responsabilité pénale et sa qualité d' élu de la République ».

## Attention

Les délibérations transmises en préfecture doivent refléter fidèlement les décisions prises en séance du conseil sous peine de poursuites possibles pour faux en écriture publique.



*Cour de cassation, chambre criminelle, 11 juillet 2018*

La Cour de cassation confirme la régularité de la procédure judiciaire ouverte contre un sénateur-maire (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi **des chefs de détournements de fonds publics, abus de confiance, faux et usage**. Il lui est reproché d'avoir recruté sa belle-fille, rémunérée à hauteur de 4 000 euros par mois, comme assistante parlementaire sans lui confier de travail effectif alors que celle-ci avait une formation d'esthéticienne. L' élu soutient pour sa défense que l'intéressée a effectué un véritable travail d'assistante parlementaire en se rendant avec lui sur les nombreux marchés de sa circonscription pour aller à la rencontre des habitants, en lui prodiguant des soins du corps, des mains et des pieds ou en lui donnant des conseils sur sa tenue vestimentaire ou sa coiffure... La Cour de cassation précise pour l'occasion qu'un parlementaire peut être poursuivi pour détournement de fonds publics dans le cadre de l'embauche d'emplois fictifs d'assistants parlementaires. En effet, d'une part, « est chargée d'une mission de service public au sens de l'article 432-15 du Code pénal la personne qui accomplit, directement ou indirectement, des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général », d'autre part, les dispositions du Code pénal « n'exigent pas que les faits de détournements aient été commis à l'occasion de l'exécution de la mission de service public ».



*Tribunal correctionnel de Bar-le-Duc, 4 septembre 2018*

Relaxe d'un maire poursuivi pour **fraude électorale** (commune de moins de 100 habitants). Lors des municipales de 2014, son principal opposant lui reprochait d'avoir ouvert l'urne pour échanger des bulletins alors qu'il était seul dans le bureau de vote avec, comme assesseur, une personne malvoyante. Saisi d'un contentieux électoral, le juge administratif avait cependant validé les élections en concluant qu'aucun faisceau d'indices « ne saurait attester la réalité d'une manœuvre tendant à changer les résultats des opérations électorales du premier tour ». Le tribunal correctionnel statue dans le même sens et relaxe l' élu.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 4 septembre 2018*

Confirmation de l'absence de responsabilité civile (la relaxe au pénal prononcée par les premiers juges était définitive) d'un directeur adjoint d'un conseil général et d'une éducatrice spécialisée poursuivis du chef de **faux témoignage**. Un père dont les enfants avaient été placés à la suite d'une décision pénale les avait cités devant le tribunal correctionnel leur reprochant leurs déclarations dans une procédure d'instruction ouverte à la suite d'un dépôt de plainte dirigée contre l'ASE pour non-représentation d'enfants après un rapport établi par le conseil général sous le nom de l'éducatrice spécialisée, destiné au juge des enfants. Les premiers juges ont relaxé les prévenus et condamné le plaignant à une amende civile. Saisie des seuls intérêts civils, la relaxe au pénal étant définitive, la cour d'appel confirme l'absence de responsabilité des deux fonctionnaires territoriaux : en effet l'instruction n'a établi ni la fausseté des témoignages en cause, ni l'intention de nuire de leurs auteurs. En outre lesdits témoignages n'ont eu aucune influence sur la décision de non-lieu du chef de non-représentation d'enfants prononcée par le juge d'instruction, dès lors que cette décision a été fondée sur l'absence d'élément matériel et d'élément intentionnel pour considérer que l'ASE n'avait pas indûment refusé de représenter les mineurs à leurs parents. La Cour de cassation estime que c'est par une appréciation souveraine que les juges d'appel ont estimé qu'aucune faute civile à l'origine du préjudice invoqué n'était démontrée.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 12 septembre 2018*

Confirmation de l'irrecevabilité de la constitution de partie civile d'une commune (moins de 3 500 habitants) contre personne non dénommée des chefs de **faux en écriture publique ou authentique par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public**. Le nouveau maire en exercice avait déposé plainte avec constitution de partie civile au nom de la commune, devant le doyen des juges d'instruction du tribunal de grande instance, en dénonçant des faits à l'encontre d'un prédécesseur, maire de la commune de 1977 à 2004. La délibération du conseil municipal est jugée trop imprécise. En effet la délibération donnait, à l'unanimité de ses membres présents, au visa de l'article L. 2122-22 du Code général des collectivités territoriales, délégation au maire « d'intenter, au nom de la commune de (...) les actions en justice ou de défendre la commune de (...) dans les actions intentées contre elle ». Or une telle délibération, se bornant à reproduire le texte de loi, amputé de sa dernière phrase qui précise « dans les cas définis par le conseil municipal », ne comporte pas de délégation de compétence satisfaisant à l'impératif de précision requis par la loi à défaut de définir les cas de délégation ou de préciser expressément que ladite délégation concerne l'ensemble du contentieux de la commune. La Cour de cassation approuve le raisonnement : « En prononçant ainsi, et dès lors **qu'il ressort des termes généraux et imprécis de la délibération précitée que la délégation attribuée au maire de la commune ne peut constituer une délégation l'habilitant expressément à représenter la commune dans tous les cas d'action en justice la concernant**, la chambre de l'instruction a fait l'exacte application [de l'article L. 2122-22 16° du Code général des collectivités territoriales] ».

## Délégation du maire pour ester en justice au nom de la commune

Pour que le maire puisse agir en justice au nom de la collectivité, il doit disposer d'une délibération du conseil municipal l'autorisant à ester pour le compte de la commune.

Cette délibération donne ainsi délégation au maire pour agir et valider, avec l'avocat et/ou l'assureur, les actes liés à la procédure.

Toutefois, pour s'assurer du bon usage de cette délégation, les juges du fond veillent à ce que la délégation soit en bonne et due forme. Ainsi, pour être valable, elle doit être :

- soit générale : le conseil donne **EXPRESSÉMENT** délégation au maire pour agir pour le compte de la collectivité pour tout contentieux, pendant le mandat. Une telle délibération présente l'intérêt, surtout en cas d'un nombre important de procédures, de gagner en rapidité et de limiter le formalisme, surtout pour le contentieux courant ou de masse ;
- soit très précise : la délégation est accordée pour un contentieux défini, expressément visé dans le texte. L'intérêt, pour le conseil municipal, peut être de prendre une décision en connaissance de cause pour un contentieux spécifique, et de circonscrire l'action en justice du maire au nom de la commune.

La chambre civile de la Cour de cassation accepte que le maire puisse régulariser une procédure en produisant une délégation en bonne et due forme du conseil municipal sous réserve que la délibération intervienne avant que la juridiction saisie ne se prononce sur la recevabilité de la requête (Cour de cassation, chambre civile 2, 20 octobre 2011, n° 10-16.443).

**Un bon réflexe à adopter :**

Dès que vous transmettez une assignation, une requête ou une mise en cause à votre avocat ou à votre assureur, joignez-lui la délibération. Vous gagnerez du temps !



*Tribunal correctionnel de Rodez, 10 octobre 2018*

Condamnation d'un ancien maire pour faux et usage de faux (commune de moins de 1 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir signé et transmis une fausse délibération du conseil municipal concernant le vote d'un avancement de grade de deux agents qui n'avait pas été soumis à débat lors du conseil municipal. Il est condamné à une amende 2 000 euros, dont 1 000 euros avec sursis et 1 euro de dommages et intérêts.



*Tribunal correctionnel de Bastia, 23 octobre 2018*

Condamnation d'un parlementaire pour **minoration délibérée de son patrimoine dans sa déclaration de patrimoine auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**. Il est reproché à l' élu d'avoir à deux reprises (dont la première fois en sa qualité d' élu local) minoré volontairement et de manière substantielle l'estimation d'un bien immobilier lui appartenant dans sa déclaration de patrimoine. Pour sa défense, le prévenu soulignait que le fisc et France domaine

n'étaient pas d'accord sur la valeur vénale de la maison et qu'il avait signé la déclaration rédigée par sa secrétaire sans prendre la peine de relire le document. Il est condamné à deux mois d'emprisonnement avec sursis et à 30 000 euros d'amende.

*Tribunal correctionnel de Fort-de-France, 24 octobre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef de **escroquerie**. Il lui est reproché d'avoir obtenu frauduleusement de la région une subvention pour l'ouverture d'un commerce dans sa commune. L'élu est condamné à 40 000 euros d'amende. L'élu est en revanche relaxé du chef de **faux en écriture**.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 24 octobre 2018*

Condamnation d'une suppléante à une candidate aux élections départementales du chef de **faux dans un document administratif**. Le maire d'une commune (plus de 10 000 habitants) avait signalé qu'à l'occasion des élections départementales de nombreuses procurations de vote avaient été établies par un officier de police judiciaire affecté au commissariat, alors que la commune se trouve dans le ressort de la gendarmerie, certaines de ces procurations portant le nom de personnes ne disposant plus de leurs facultés mentales. L'enquête préliminaire a révélé que les formulaires de procuration avaient été pré-remplis, au nom d'électeurs étant dans l'impossibilité de se déplacer, par la nièce de l'officier de police et suppléante de l'une des candidates à l'élection, puis remis à ce dernier, qui, après avoir mentionné la date, le lieu et l'heure, les avait signés et y avait apposé son cachet, sans se rendre au domicile des mandants, comme le requérait la procédure, sauf à quelques très rares exceptions. La nièce de l'officier de police est condamnée par le tribunal correctionnel du chef de complicité de faux dans un document administratif, ce que confirme la Cour de cassation. En effet, les procurations de vote, qui sont établies dans le cadre de l'organisation administrative des élections, par des autorités publiques habilitées, en présence du mandant, afin que puisse être authentifiée la volonté de ce dernier, et ont pour effet d'autoriser le mandataire à voter au nom du mandant, constituent des documents délivrés par une administration publique au sens de l'article 441-2 du Code pénal.

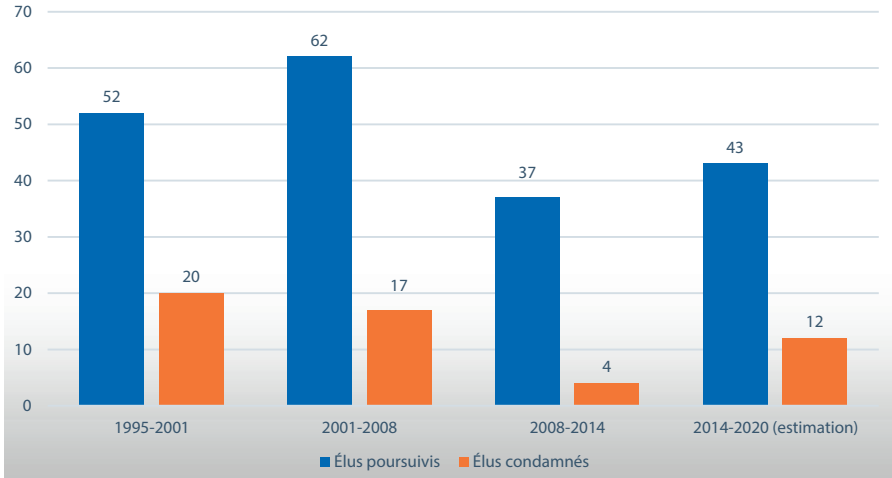
*Tribunal correctionnel d'Annecy, 30 novembre 2018*

Condamnation d'une ancienne maire des chefs de **faux et usage de faux** (commune de moins de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir confié des responsabilités et des niveaux de rémunérations à quatre de ses collaborateurs qui ne correspondaient pas à leur statut. L'éluée est en revanche relaxée des chefs de **abus de confiance** et de **détournements de fonds publics**. Elle est condamnée à une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis. Les quatre collaborateurs également poursuivis sont relaxés.

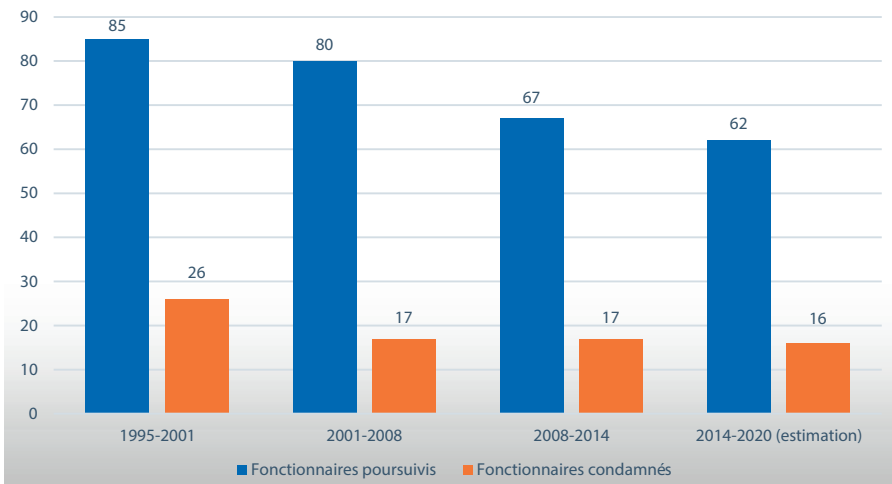


**Zoom sur les atteintes involontaires à la vie, à l'intégrité physique et à la sécurité d'autrui**

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES INVOLONTAIRES À LA VIE, À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET À LA SÉCURITÉ D'AUTRUI**



**NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES INVOLONTAIRES À LA VIE, À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE ET À LA SÉCURITÉ D'AUTRUI**







## De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique ou atteintes à la sécurité d'autrui : les infractions de blessures involontaires, homicide involontaire, de mise en danger délibérée de la vie d'autrui, d'omission de porter secours, de non-dénonciation de mauvais traitements. Ce sont principalement toutes les hypothèses d'accident corporel dont peuvent être victimes des usagers, des agents de la collectivité ou des administrés.

### Les chiffres clés des procédures engagées pour des atteintes involontaires à la vie et à l'intégrité physique ou à la sécurité d'autrui :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 43 élus locaux qui seront poursuivis (moyenne de 7,2/an) contre 37 au cours de la précédente mandature, soit une augmentation de 16,22 %. Mais **ce contentieux ne représente que 2,63 % des poursuites engagées contre les élus locaux durant cette mandature**, soit le 6<sup>e</sup> motif de poursuites. **Au cours de cette mandature, sauf inversement de tendance au cours de la dernière année, il y aura eu près de deux fois plus de poursuites engagées contre les élus locaux pour des faits de violences volontaires que pour des violences involontaires ;**
  - 12 élus locaux (2/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (8<sup>e</sup> motif de condamnations des élus locaux sur cette mandature) ;
  - 62 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis pour violences involontaires (moyenne de 8,9/an), contre 67 au cours de la précédente mandature, soit une baisse de 7,46 %. Ce contentieux représente 7,59 % des poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature, soit le 4<sup>e</sup> motif de poursuites des fonctionnaires territoriaux. **C'est l'un des deux seuls contentieux (avec les atteintes aux mœurs et les violences sexuelles) où le nombre de fonctionnaires territoriaux poursuivis dépasse en valeur absolue celui des élus locaux ;**
  - 16 fonctionnaires territoriaux (moyenne de 2,7/an) qui seront condamnés de ce chef à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (6<sup>e</sup> motif de condamnations des fonctionnaires territoriaux sur cette mandature).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes involontaires à la vie, à l'intégrité physique et à la sécurité d'autrui constituent :
  - le 5<sup>e</sup> motif de poursuites (3,89 % des poursuites) et le 6<sup>e</sup> motif de condamnations des élus locaux (3,36 % des condamnations).
  - le 3<sup>e</sup> motif de poursuites (11,59 % des poursuites) et de condamnations (9,15 % des condamnations) des fonctionnaires territoriaux.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 187 élus poursuivis de ce chef (7,8/an en moyenne) ;
  - 45 élus condamnés (1,9/an en moyenne) ;
  - 284 fonctionnaires territoriaux poursuivis (11,8/an en moyenne) ;
  - 73 fonctionnaires territoriaux condamnés (moyenne de 3/an).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 27,16 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 25,86 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR DES ATTEINTES INVOLONTAIRES À LA VIE ET À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE OU À LA SÉCURITÉ D'AUTRUI :

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

### *Tribunal correctionnel de Nîmes, 10 janvier 2018*

Relaxe d'un sapeur-pompier poursuivi pour **blessures involontaires** suite à un accident de la circulation provoqué par le camion d'intervention qu'il conduisait. En se déportant pour éviter une collision avec une automobiliste qui n'avait pas laissé la priorité au véhicule de secours, lequel roulait avec sirène et gyrophares, le camion percute un autre véhicule blessant sa conductrice. Le tribunal retient l'argument de l'avocat du prévenu qui a invoqué la jurisprudence de la Cour de cassation écartant la responsabilité du conducteur du véhicule prioritaire lorsque les avertisseurs sonores et visuels sont en marche. Ainsi aucune faute de conduite n'est relevée à l'encontre du pompier qui a respecté toutes les règles du Code de la route.

### *Tribunal correctionnel de Paris, 6 mars 2018*

Condamnation d'une agglomération pour **mise en danger délibérée de la vie d'autrui**. En cause, un rejet anormalement élevé de dioxines (fumées surchargées en dioxines et des polluants organiques très toxiques, plus de 2 200 fois supérieurs à la norme) dans l'atmosphère par un incinérateur de déchets, créé en 1974 et fermé depuis 2002, et à l'origine de nombreux cas de cancers. Le maire d'une commune touchée avait déposé plainte en 2003, alarmé par les résultats d'analyse de son propre sang. Plusieurs administrés lui avaient emboîté le pas. Le tribunal retient que le « risque immédiat de mort ou de blessure résultant de l'émission de polluants » est établi en s'appuyant sur de nombreuses études qui ont conclu que « résider sous un panache d'incinérateur augmenterait de 20 % le risque de certains cancers ». L'agglomération, qui exploitait l'incinérateur, est condamnée en tant que personne morale à une amende de 250 000 euros dont 50 000 euros avec sursis. Des indemnités de 21 000 euros devront être versées à chacun des quelque 170 plaignants. La commune voisine de l'incinérateur sera par ailleurs dédommée à hauteur de 60 000 euros (dont 15 000 euros pour le préjudice écologique).

*Cour d'appel d'Angers, chambre de l'instruction, 7 mars 2018*

Renvoi devant le tribunal correctionnel d'un directeur général des services techniques (DST) et du responsable du service des espaces verts pour **homicide involontaire** suite à la chute mortelle en 2012 d'une jeune femme, causée par la rupture du garde-corps d'un promontoire (commune de plus de 10 000 habitants). La victime et son compagnon s'étaient assis sur le garde-corps, lequel avait cédé sous leur poids. Le maire de la commune et un agent d'entretien avaient été également poursuivis. Après une instruction de plus de trois ans, le magistrat instructeur avait rendu une ordonnance de non-lieu général constatant l'absence de violation des règles de l'art ou de faute caractérisée. La chambre de l'instruction de la cour d'appel confirme le non-lieu pour le maire et l'agent d'entretien mais renvoie le DST (qui a depuis fait valoir ses droits à la retraite) et le responsable des espaces verts devant le tribunal correctionnel. Le DST cumulait, selon les magistrats de la chambre de l'instruction, une connaissance des règles de l'art en la matière et un pouvoir décisionnel. Il appartiendra au tribunal correctionnel de se prononcer sur la culpabilité des deux agents qui restent présumés innocents.

*Cour d'appel de Rennes, chambre de l'instruction, 6 avril 2018*

Non-lieu rendu dans le cadre d'une information judiciaire ouverte contre X du chef **d'homicide involontaire et mise en danger délibérée de la vie d'autrui**. Un fonctionnaire territorial travaillant dans un chenil géré par une communauté d'agglomération s'est donné la mort sur son lieu de travail par perfusion d'un euthanasiant animal et ingestion d'un tranquillisant animal. Son épouse a déposé plainte en faisant valoir :

- ▶ que la victime avait accès à des produits extrêmement dangereux destinés à l'euthanasie des animaux ;
- ▶ qu'elle réalisait elle-même des euthanasies, actes réservés au vétérinaire et qu'elle subissait de mauvaises conditions de travail ;
- ▶ son isolement le week-end ;
- ▶ la définition imprécise de ses responsabilités professionnelles ;
- ▶ la tension dans les relations entre collègues et l'absence d'évaluation des risques.

Le juge d'instruction rend une ordonnance de non-lieu, confirmée par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Rennes. Certes l'information a fait apparaître que les conditions de travail de la victime étaient plus difficiles depuis quelques mois, qu'il supportait mal de procéder à des euthanasies d'animaux, acte réservé au vétérinaire et qu'il avait accès à des produits dangereux dont l'usage relève de la seule compétence du vétérinaire ; pour autant il n'a pas paru illégitime qu'il ait eu accès au coffre dans lequel étaient stockés entre autres les produits dangereux, en sa qualité de responsable du site du fait de l'arrêt maladie du titulaire. Les juges retiennent que la victime souffrait d'une dépression liée à des traumatismes psychologiques qu'il avait subis dans son enfance et son adolescence, ravivés par un traumatisme plus récent. Les juges excluent tout lien de causalité entre un éventuel manquement de l'employeur à ses obligations et le suicide :

- ▶ conscient de la nécessité de soins, l'intéressé avait consulté et expliqué la situation sans faire référence à des problèmes sur son lieu de travail ;
- ▶ cependant, il refusait tout traitement et n'était pas régulier dans ce suivi.

## Un maire peut-il ordonner l'euthanasie sans délai d'une vache qui divague sur la voie publique et qui menace la sécurité des usagers de la route ?

Uniquement en cas de danger grave et imminent et après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet établissant que l'animal représente par lui-même un danger. Si ces conditions ne sont pas réunies et si le propriétaire ne présente pas toutes les garanties quant à l'application des mesures prescrites, le maire ne peut ordonner l'euthanasie de l'animal, après avoir ordonné son placement, qu'à l'issue d'un délai franc de garde de huit jours ouvrés. Et là aussi l'euthanasie de l'animal ne peut intervenir qu'après avis d'un vétérinaire désigné par le préfet. À défaut de respecter cette procédure, le maire engage la responsabilité de la commune.

Cour administrative d'appel de Nantes, 4 janvier 2019, n° 18NT00069



*Tribunal correctionnel de Nice, 12 avril 2018*

Condamnation d'un conducteur de tramway (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **homicide involontaire**. Un usager du tramway était décédé des suites d'une chute survenue après l'enclenchement du freinage d'urgence, très brutal, de la rame. Le conducteur est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis.



*Tribunal correctionnel de Lons-le-Saunier, 24 avril 2018*

Relaxe d'un Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) poursuivi pour **homicide involontaire** à la suite du décès d'un lieutenant qui avait percuté un poids lourd au cours d'une intervention au volant de son fourgon pompe. L'accident avait été provoqué par l'éclatement d'un pneu du fourgon. Le fourgon avait passé le contrôle technique mais le pneu, vieux de vingt-six ans et qui présentait des perforations, avait été remonté ultérieurement sur le camion.



*Cour de cassation, chambre criminelle, 2 mai 2018*

Confirmation du non-engagement de la responsabilité civile personnelle d'un maire et d'un adjoint à l'urbanisme (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivis pour **homicide involontaire et mise en danger de la vie d'autrui**. Saisie d'un seul pourvoi sur les intérêts civils (la condamnation pénale du maire et la relaxe de l'adjointe étant définitives), la chambre criminelle de la Cour de cassation approuve les juges d'appel d'avoir écarté la responsabilité civile personnelle des deux élus, les fautes commises n'ayant procédé ni d'une intention de nuire, ni d'une volonté de privilégier des intérêts personnels ou de s'enrichir.

- S'agissant de l'adjointe à l'urbanisme, qui exerçait par ailleurs la profession d'agent et de promoteur immobilier, la Cour de cassation souligne explicitement son absence d'intérêt personnel dans la délivrance d'un permis de construire d'une maison d'habitation qui a été submergée par les eaux. Elle ne peut donc engager son patrimoine personnel pour indemniser les victimes et ce même si, selon les juges d'appel, « cette autorisation était porteuse de risques identifiés au niveau de la sécurité, en particulier un risque majeur d'inondation et que le manque de curiosité de la prévenue et

l'absence d'investigation consécutive sur le sens de la nouvelle mention portée sur le permis de construire constituent des négligences fautives ».

- La Cour de cassation approuve également les juges d'appel d'avoir écarté la responsabilité civile personnelle du maire, l'élu ayant « été conforté dans ses options erronées par les errements et atermoiements des agents de l'État dans le département » et s'étant « retrouvé dans la même situation que la plupart des maires de communes littorales, ce qui témoigne de difficultés inhérentes à la fonction même de maire d'une petite municipalité dépourvue des structures et moyens nécessaires pour faire face à ses missions ».

La chambre criminelle confirme ainsi qu'à ses yeux le critère de la recherche d'un intérêt personnel constitue un élément déterminant pour caractériser à l'encontre d'un agent public l'existence d'une faute personnelle. Rappelons que la chambre civile de la Cour de cassation et le Conseil d'État considèrent, pour leur part, qu'une faute d'une particulière gravité peut caractériser une faute personnelle même en l'absence d'intérêt personnel.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 2 mai 2018*

Relaxe d'un office public de l'habitat (OPH) poursuivi du chef de **mise en danger délibérée de la vie d'autrui** sur plainte de locataires d'un immeuble et de salariés d'une entreprise de rénovation. Les plaignants reprochaient à l'office et à l'entreprise de les avoir exposés à un risque d'inhalation de fibres d'amiante à l'occasion de la manipulation de dalles de sol contenant de l'amiante non friable lors de travaux de rénovation de logements en exécution d'un marché public conclu entre l'office et cette société. Il était reproché :

- ▶ à l'office d'avoir recouru aux services de l'entreprise en dépit des dispositions de l'article R. 4412-115 du Code du travail portant obligation pour une entreprise chargée de réaliser des travaux de confinement et de retrait d'amiante d'obtenir un certificat de qualification, et exposé ainsi plusieurs personnes à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente ;
- ▶ à l'entreprise d'avoir réalisé les travaux dans ces circonstances ;
- ▶ et à son gérant d'avoir omis de procéder à une évaluation des risques encourus par ses salariés, d'organiser à leur intention des formations spécifiques et de traiter ou de conditionner les déchets et emballages vides susceptibles de libérer des fibres d'amiante de manière à ne pas provoquer d'émission de poussière lors de leur manutention, transport, entreposage et stockage.

Condamnés en première instance, les trois prévenus sont relaxés en appel, les magistrats relevant :

- ▶ qu'aucune analyse n'a été prescrite dans le cadre de l'enquête judiciaire alors que le marché public était en cours d'exécution dans de nombreux logements ;
- ▶ qu'aucune initiative de nature administrative n'a été prise pour interrompre ou suspendre les travaux ;
- ▶ que les rapports d'analyses des dalles faites à la diligence de certains locataires ne sauraient tenir lieu de preuve en raison de l'absence de certitude ou d'indication sur les conditions des prélèvements et de leur réception par les laboratoires plusieurs mois ou années après les travaux ;
- ▶ que les énonciations des dossiers techniques amiante relatives aux parties communes de certains immeubles ne sauraient s'appliquer, par seule voie de déduction, à leurs parties privatives ;

- les déclarations concordantes du gérant et du chef de chantier de la société, non véritablement contredites par celles de l'agent de maîtrise de l'office public, ne sauraient être remises en cause par les déclarations d'un ancien employé faisant état d'une allégation imprécise et non circonstanciée.

Ainsi, selon les juges d'appel, la preuve de la présence d'amiante non friable dans les dalles de sol manipulées à l'occasion des travaux de rénovation d'appartements confiés par l'office public à la société fait défaut, sans que des investigations complémentaires soient susceptibles de mieux l'établir.

La Cour de cassation rejette le pourvoi, la cour d'appel ayant justifié sa décision et la nécessité d'effectuer des investigations supplémentaires relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond.

### **Une collectivité peut-elle engager sa responsabilité pour avoir sous-estimé les conséquences de la présence d'amiante dans un bâtiment mis à disposition d'une entreprise au titre de conventions de concessions administratives précaires ?**

Oui dès lors que la collectivité devait, en vertu de ces contrats, garantir à l'intéressé une occupation des locaux en cause conforme à l'objet même des conventions, qui était de permettre l'exercice de l'activité professionnelle de l'entreprise. En l'espèce des travaux de réhabilitation de la couverture du bâtiment, entrepris pour le compte de la communauté urbaine propriétaire des locaux, ont fait apparaître d'importants risques de pollution à l'amiante nécessitant l'intervention d'une entreprise qualifiée dans les travaux de désamiantage et une immobilisation de l'outil de travail de l'entreprise durant cette période. Les juridictions administratives retiennent la responsabilité de l'EPCI, celui-ci ayant sous-estimé les conséquences de la présence d'amiante dans le bâtiment, dès lors qu'il a conclu les contrats en étant informé de ce problème. En outre les travaux de désamiantage consistant en la dépose et le retrait de matériaux friables amiantés ont été réalisés par l'entreprise prestataire sans que soient adoptées des mesures pratiques susceptibles d'éviter les échanges d'air entre la zone d'intervention et l'atelier du requérant, en méconnaissance des règles de sécurité applicable en matière d'amiante, de telles carences n'étant rendues possibles que par les défaillances des services de la communauté urbaine dans l'exercice de leurs prérogatives de maître d'ouvrage et de leurs compétences de maître d'œuvre dans la direction et le contrôle des travaux de désamiantage. La communauté urbaine devait garantir à l'intéressé une occupation des locaux en cause conforme à l'objet même des conventions. Les préjudices du requérant, qui a été privé de la jouissance de ses locaux entre le 16 septembre 2005 et le 6 janvier 2006 du fait d'une pollution par l'amiante de son atelier et de ses outils, découlent directement et de façon certaine des carences fautives de la collectivité publique. Peu importe que la communauté urbaine ait proposé à l'intéressé la mise à disposition d'un autre local à titre gracieux et qu'elle ait suspendu rétroactivement la facturation des loyers et des charges de l'entreprise. Ces éléments ne sont pas de nature à exonérer la collectivité de sa responsabilité. Celle-ci est condamnée à dédommager le requérant à hauteur de près de 45 000 euros (sur les quelque 300 000 euros réclamés).

**Cour administrative d'appel de Nantes, 6 juillet 2017, n° 15NT03805**

**Tribunal correctionnel de Nîmes, 29 mai 2018**

Condamnation d'une policière municipale (commune de moins 3 500 habitants) pour **homicide involontaire**. Au volant de son véhicule de fonction, elle avait coupé une ligne droite pour tourner, percutant mortellement un jeune homme à scooter qui arrivait en face. Elle est condamnée à douze mois d'emprisonnement avec sursis, l'annulation de son permis de conduire avec l'obligation d'attendre six mois pour le repasser, et deux amendes de 150 euros.

**Cour de cassation, chambre criminelle, 29 mai 2018**

Confirmation du renvoi devant le tribunal correctionnel d'une commune (moins de 3 500 habitants) poursuivie du chef d'**homicide involontaire** après le décès d'un agent qui a fait une chute mortelle d'une échelle en changeant une ampoule à 4 mètres de hauteur dans une école. L'enquête a révélé que la commune avait changé les échelles l'année précédente, pour mettre à la disposition des agents un matériel plus sécurisé. Mais les deux agents avaient utilisé une vieille échelle qui était encore à leur disposition. Ils avaient renoncé à utiliser l'échafaudage roulant, équipement adapté aux travaux en hauteur, également à leur disposition, car il aurait fallu le démonter afin d'avoir accès au couloir, le recours à l'échelle permettant d'aller plus vite. Pour autant, l'échelle utilisée, si elle était ancienne, ne révélait aucune anomalie, ce qui avait conduit le juge d'instruction à rendre une ordonnance de non-lieu. Mais la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Rennes avait infirmé l'ordonnance en relevant que si la victime était très expérimentée et disposait non seulement d'un pouvoir d'initiative relativement étendu notamment dans l'organisation de ses interventions de maintenance au sein de l'école publique mais également d'un droit de retrait prévu dans le règlement d'hygiène et de sécurité, l'information a permis de mettre en lumière des manquements de l'employeur quant à la formation spécifique à la sécurité pour les travaux en hauteur, mais aussi quant à la vérification des équipements de travail, n'étant pas contesté que l'échelle en cause aurait dû être retirée. En effet, poursuivaient les magistrats :

- ▶ en application de l'article L. 4121-1 du Code du travail, l'employeur est tenu d'une obligation de sécurité de résultat pour ce qui concerne la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs ;
- ▶ si quelques formations avaient pu être proposées aux employés communaux, la victime n'avait bénéficié d'aucune formation spécifique à la sécurité pour les travaux en hauteur et c'est manifestement l'accident dramatique dont il a été victime qui a permis une véritable prise de conscience à ce sujet ;
- ▶ concernant l'échelle utilisée, ce n'est pas ici sa qualité (les enquêteurs l'ont testée) qui est remise en question, mais le fait que, malgré la décision du maire de la déclasser, elle est demeurée dans le matériel communal et a ainsi pu être utilisée par la victime ;
- ▶ l'article R. 4323-22 du Code du travail prévoit que l'employeur doit procéder ou faire procéder à une vérification initiale, lors de la mise en service des équipements de travail, en vue de s'assurer qu'ils ont été installés conformément aux spécifications prévues et qu'ils peuvent être utilisés en sécurité.

La chambre de l'instruction précisait ensuite en quoi l'activité au cours de laquelle l'accident est survenu serait susceptible de faire l'objet d'une convention de délégation de service public au sens de l'article 121-2 du Code pénal (les collectivités terri-



toriales ne peuvent engager leur responsabilité pénale que pour les seules activités susceptibles de délégation de service public). La Cour de cassation confirme l'arrêt au regard des charges suffisantes d'homicide involontaire à l'encontre de la collectivité.

### Une commune peut-elle engager sa responsabilité pour un accident survenu à un collégien traversant de nuit un passage piétons si elle a volontairement coupé l'éclairage public ?

Oui si la zone est dangereuse et si le défaut d'éclairage a joué un rôle causal aggravant dans l'accident. Est ainsi déclarée responsable de la mort d'un collégien, une commune qui a programmé l'éclairage public sur un créneau horaire n'assurant pas la sécurité des usagers de l'arrêt de bus (l'accident était survenu en l'espèce dix minutes après l'expiration de la période d'éclairage et alors qu'il faisait encore nuit). Les juges retiennent à la charge de la commune un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public bien que l'accident soit survenu sur une route départementale hors agglomération.

En effet, relèvent les juges, le lampadaire a été installé pour l'éclairage du passage piétons à la demande et aux frais de la commune, et ce sont les services techniques de la commune qui fixaient la plage horaire d'allumage du lampadaire et réglaient l'horloge. La faute du conducteur qui connaissait les lieux et leur dangerosité exonère cependant la commune à hauteur de 80 %. Ce jugement met en lumière les potentielles recherches en responsabilités à l'encontre des communes qui, pour des impératifs écologiques et/ou économiques, interrompent volontairement l'éclairage public toute ou partie de la nuit.

Les zones dangereuses (comme les arrêts de bus scolaires aux heures de ramassage, virages dangereux...) doivent rester correctement éclairées pour assurer la sécurité des usagers. Pour reprendre les termes d'une réponse ministérielle, il « appartient au maire de rechercher un juste équilibre entre les objectifs d'économie d'énergie et de sécurité afin de déterminer les secteurs de la commune prioritaires en matière d'éclairage public au regard des circonstances locales ». Savoir concilier des injonctions contradictoires, tout un art !

Tribunal administratif de Pau, 23 mai 2018, n° 1602500



*Tribunal correctionnel d'Évry, 5 juin 2018*

Relaxe d'une commune poursuivie en tant que personne morale pour **homicide involontaire** (ville de moins de 15 000 habitants). Un enfant avait été mortellement blessé alors qu'il jouait près d'une ruine dont le toit s'était effondré après qu'il eut donné un coup de pied dans un poteau. Les juges prononcent la relaxe estimant que la parcelle forestière où se situait la ruine ne pouvait être gérée sous forme de délégation de service public et donc que la responsabilité pénale de la commune ne pouvait être retenue (les collectivités territoriales ne pouvant engager leur responsabilité pénale que s'agissant des activités susceptibles de délégation de service public).

## Article 388-1 du Code de procédure pénale

« La personne dont la responsabilité civile est susceptible d'être engagée à l'occasion d'une infraction d'homicide ou de blessures involontaires qui a entraîné pour autrui un dommage quelconque pouvant être garanti par un assureur doit préciser le nom et l'adresse de celui-ci, ainsi que le numéro de sa police d'assurance. Il en est de même pour la victime lorsque le dommage qu'elle a subi peut être garanti par un contrat d'assurance. Ces renseignements sont consignés dans les procès-verbaux d'audition.

Lorsque des poursuites pénales sont exercées, les assureurs appelés à garantir le dommage sont admis à intervenir et peuvent être mis en cause devant la juridiction répressive, même pour la première fois en cause d'appel ; ils doivent se faire représenter par un avocat. En ce qui concerne les débats et les voies de recours, les règles concernant les personnes civilement responsables et les parties civiles sont applicables respectivement à l'assureur du prévenu et à celui de la partie civile sous réserve des dispositions de l'alinéa ci-dessus, du deuxième alinéa de l'article 385-1, de l'article 388-2 et du dernier alinéa de l'article 509. »

Ces dispositions, qui ne s'appliquent qu'aux violences involontaires, permettent ainsi à la victime de pouvoir appeler l'assureur au procès afin que ce dernier soit directement condamné à garantir son assuré responsable. Elles permettent également à l'assuré responsable d'appeler son assureur en garantie au procès. Ce dernier étant partie à la procédure, il pourra être directement condamné à indemniser la victime. Inutile pour l'assuré de contacter son assureur dans une seconde procédure.

### *Tribunal correctionnel d'Arras, 27 juin 2018*

Relaxe d'une commune (moins de 1 000 habitants) poursuivie en tant que personne morale pour **blessures involontaires**. Un employé communal qui taillait un arbre dans le cimetière communal avait heurté une tombe de la tête en chutant de son échelle. Dans un premier temps l'agent, qui n'avait pas perdu connaissance mais saignait à la tête, n'avait pas voulu qu'on le conduise à l'hôpital. Mais lorsqu'il y est finalement transporté, il est tombé dans le coma avant de se réveiller avec de lourdes séquelles. Les juges ne retiennent pas de manquement à l'obligation de sécurité de la part de la commune. En effet, d'une part les gros travaux d'élagage étaient confiés à une entreprise extérieure et, d'autre part, pour l'entretien courant par le personnel communal, le matériel de sécurité (harnais notamment) était fourni et consignes étaient données de l'utiliser.

### *Cour d'appel de Dijon, 5 juillet 2018*

Relaxes d'un comité des œuvres sociales (COS) d'une commune (moins de 5 000 habitants) et de son président poursuivis du chef de **blessures involontaires**. En juillet 2013 le comité des œuvres sociales (COS) de la commune avait organisé une « guinguette » au cours de laquelle plusieurs personnes avaient été blessées après que 2 fortes rafales de vent aient soulevé les tentes où s'était abrité le public majoritairement composé de retraités. Les bâches, fixées au sol à l'aide de sangles et d'un lest à chaque pied du barnum, n'avaient pas résisté à la force du vent avant de retomber quelques dizaines de mètres plus loin sur une partie du public qui quittait

les lieux. La structure métallique, de confection artisanale et non homologuée, s'était effondrée sur les victimes. Au total une trentaine de personnes avaient été plus ou moins grièvement blessées. L'enquête a révélé que :

- ▶ le département n'avait pas été placé en vigilance orange par Météo France pour les orages car si des phénomènes localement violents avaient été annoncés pour la soirée, ils restaient très localisés ;
- ▶ si la fête était organisée par le Comité des œuvres sociales de la commune pour renflouer sa trésorerie, les barnums étaient prêtés par la commune et avaient été montés par sept agents communaux sur leur temps de travail. Entendus par les enquêteurs, les agents avaient expliqué que la structure des tentes, vieille de vingt ans, était de confection artisanale et qu'ils n'avaient reçu ni directives, ni formation spécifique pour le montage ;
- ▶ compte tenu de la surface de la structure (juxtaposés, les deux barnums formaient un ensemble d'une surface de 92 m<sup>2</sup>) pouvant accueillir plus de cinquante personnes, la structure devait s'analyser comme un établissement de type CTS (Chapiteau, tente et structure), ce qui aurait dû entraîner la délivrance par le préfet d'une attestation de conformité lors de la première utilisation ainsi qu'un avis consultatif de la commission de sécurité permettant l'identification de l'établissement et l'ouverture d'un registre de sécurité tenu à jour ;
- ▶ es deux barnums juxtaposés n'étaient pas homologués, ni montés conformément aux règles de l'art (poids des lests insuffisants : seules six masses agricoles de 4 kg avaient été utilisées au lieu de dix lests de 480 kg nécessaires pour résister à des vents de 85 km/h) et aux normes applicables aux CTS.

Le juge d'instruction avait rendu une ordonnance de non-lieu au profit du maire relevant que seuls les organisateurs (le COS et son président) pouvaient engager leur responsabilité. En effet, le magistrat instructeur relevait que le COS – à la différence du comité des fêtes – était une structure sociale juridiquement et financièrement indépendante de la mairie, le maire n'ayant aucune autorité, ni qualité pour diriger la personne morale. En prenant les arrêtés liés à l'autorisation de la manifestation, l'occupation du domaine public, et le feu d'artifice, le maire n'a pas commis de défaillance dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Seuls le COS et son président ont donc été cités devant le tribunal correctionnel.

La cour d'appel de Dijon prononce leur relaxe en soulignant que :

- ▶ les dommages ont été causés par la non-conformité de l'équipement utilisé qui n'était pas lesté ;
- ▶ le matériel appartenait à la commune et les tentes ont été montées par les employés municipaux pendant leur temps de travail, n'agissant donc pas en qualité de membres de l'association ;
- ▶ ces employés ne disposaient pas de la formation requise leur permettant d'assurer un montage dans des conditions de sécurité optimales ;
- ▶ l'arrêté du 23 janvier 1985 s'applique aux exploitants de structures, chapiteaux et tentes et la réglementation distingue l'utilisateur de l'exploitant. L'exploitant était, en l'espèce, la commune qui était donc chargée de l'entretien du matériel alors que l'association n'en était que l'utilisatrice ponctuelle ;
- ▶ aucune violation de l'arrêté ne peut être imputée au président de l'association, en son nom personnel ou en qualité de représentant de la personne morale. Ce dernier ne disposait pas de l'information suffisante pour évaluer et pallier les insuffisances du matériel mis à sa disposition.

## Attention

- ▶ Les chapiteaux, tentes et structures, sont soumis à la législation relative aux établissements recevant du public avec des premières règles applicables dès 16 m<sup>2</sup> sachant que les structures espacées de moins de huit mètres sont considérées comme un seul et même établissement.
- ▶ Une commune qui prête du matériel non conforme peut engager sa responsabilité en cas d'accident car c'est elle qui a la qualité d'exploitant de la structure. L'association peut de son côté engager sa responsabilité en cas d'utilisation non conforme ou si elle n'a pas respecté les obligations mises à sa charge dans la convention de mise à disposition.

### *Tribunal correctionnel de Châteauroux, 5 septembre 2018*

Condamnations d'une commune (ville de plus de 10 000 habitants) de trois maîtres-nageurs et de deux animateurs pour **blessures involontaires** après la noyade d'un enfant de trois ans dans une piscine municipale. L'enfant, aujourd'hui lourdement handicapé, participait à une sortie avec son centre de loisirs. Il avait échappé à la surveillance des animateurs pour emprunter un grand toboggan qui terminait sa course dans le grand bassin. Il est reproché :

- ▶ aux animateurs du centre de loisirs un défaut de surveillance et une défaillance dans le comptage des enfants ;
- ▶ au maître-nageur chargé de surveiller le grand bassin d'avoir quitté son poste et à ses deux collègues, plus expérimentés, de ne pas lui avoir rappelé ses obligations ;
- ▶ à la commune une organisation imprécise du fonctionnement de la piscine et du rôle de chacun, mais aussi de ne pas avoir intégré les règles de fermeture de la barrière pour barrer l'accès au grand toboggan. Cette barrière avait été installée à la demande de l'Éducation nationale lorsque les maternelles étaient à la piscine mais elle n'était pas utilisée pour les centres de loisirs, ni pour le public.

Les prévenus, personnes physiques, sont condamnés à des peines allant de six à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis, la commune, personne morale, à une amende de 30 000 euros avec sursis.

### *Tribunal correctionnel de Chartres, 6 septembre 2018*

Condamnations d'une commune, d'une éducatrice spécialisée et d'une association d'aide à l'enfance en difficulté pour **homicide involontaire** suite à la noyade dans un plan d'eau de deux fillettes, dont l'une est décédée (commune de moins de 5 000 habitants). Il est reproché à l'éducatrice, salariée de l'association, un défaut de surveillance. Elle avait accepté de s'occuper seule de sept enfants, pendant que sa collègue s'était absentée pour ramener un enfant malade. Elle les avait laissés se baigner dans un plan d'eau non surveillé pendant la pause de midi, avec la consigne de rester près du bord. Elle est condamnée à un an d'emprisonnement avec sursis. Il est reproché à l'association d'avoir maintenu la sortie, malgré son manque de préparation : le document de demande de sortie ne mentionnait ni l'âge des enfants, ni leur niveau de

nage. Certains ne savaient pas nager, et l'une des fillettes avait une peur panique de l'eau. L'association est condamnée à une amende de 35 000 euros avec sursis. Enfin, il est reproché à la commune d'avoir laissé sans surveillance le plan d'eau ouvert au public. Sur leur fiche de poste, les maîtres-nageurs devaient travailler de 10 heures à 18 heures, sans pause à midi, mais ils avaient un accord oral de la mairie pour s'absenter. Le drapeau vert était replié sur le mât, indiquant que la baignade n'était pas surveillée. La commune est condamnée à 25 000 euros d'amende avec sursis.



*Cour de cassation, chambre criminelle, 16 octobre 2018*

Condamnation d'une société poursuivie du chef d'**homicide involontaire** après le décès du conducteur d'une motoneige au cours d'une sortie encadrée sur les pistes de ski de fond de la commune. La victime a perdu le contrôle de son véhicule dans un virage et a heurté un sapin en bordure de piste. La commune (moins de 3 500 habitants) était également poursuivie mais a bénéficié d'une relaxe définitive en première instance. Contrairement aux premiers juges, les magistrats d'appel avaient retenu la responsabilité de l'entreprise. En effet :

- ▶ elle a opté pour un parcours empruntant, pour partie, celui d'une piste de ski de fond, caractérisé par de nombreux obstacles naturels et virages en lacets et le choix de cet itinéraire exigeait de sécuriser tout passage dangereux pour la conduite d'une motoneige, en particulier en fin de journée et à la période de la fonte des neiges ;
- ▶ l'absence de signalisation suffisante de ces obstacles caractérise une faute qui a contribué à la réalisation de l'accident ayant entraîné le décès de la victime, dès lors qu'en abordant un virage, le conducteur ayant déporté son engin sur la droite, l'a fait progresser sur une partie en terre avant d'accélérer et de percuter un arbre situé à proximité ;
- ▶ le manquement à l'obligation de sécurité résultant d'un balisage insuffisant de la piste ayant concouru au décès de la victime est imputable à la société dont ils ont relevé qu'elle était gérée, de fait, par M. Z..., lequel avait, de surcroît, élaboré ledit balisage et dirigé la promenade en motoneige au cours de laquelle l'accident s'est produit.

La société est condamnée à 5 000 euros d'amende, ce que confirme la Cour de cassation, le gérant de fait de la société étant à l'origine directe du défaut de balisage suffisant et ayant agi en qualité de représentant de la société et pour son compte. C'est ainsi à bon droit que la cour d'appel a caractérisé à la charge de la société poursuivie une faute d'imprudence et de négligence, constituée notamment par une absence de signalisation suffisante des obstacles pour la conduite de motoneige au regard de l'horaire retenu et des conditions d'enneigement à cette période de l'année, en lien causal avec le dommage subi par la victime.

### Peut-on être reconnu coupable par complicité de l'accident mortel (chute de hauteur) survenu à un salarié d'une entreprise sous-traitante ?

Oui : la complicité peut être retenue y compris pour les infractions non intentionnelles. Ainsi un maître d'œuvre est déclaré complice d'un homicide involontaire

après le décès d'un salarié d'une entreprise sous-traitante sur un chantier. La victime était chargée, à près de sept mètres de hauteur, de combler les rives d'un bâtiment en construction afin de rattraper l'écart entre le sommet du pignon et la charpente, et se trouvait juchée sur une nacelle de fortune constituée d'une nacelle métallique elle-même accrochée aux deux branches du bras télescopique d'un engin de type Manitou, conçu pour monter des charges.

La Cour de cassation confirme la responsabilité du maître d'œuvre pour complicité. En effet les juges relèvent :

- ▶ que le prévenu a accepté de conduire le chantier en ayant recours à des entreprises totalement déstructurées et alors que les règles de sécurité les plus élémentaires y étaient bafouées ;
- ▶ qu'il exerçait manifestement une certaine autorité sur les entreprises en donnant lui-même des instructions ;
- ▶ qu'il a demandé que l'espace entre le pignon et la toiture soit comblé ;
- ▶ et qu'il a pris part à la décision, certes collective, d'utiliser le manitou et a désigné la caisse qui devait être arrimée aux fourches de l'engin.

Cour de cassation, chambre criminelle, 27 novembre 2018, n° 17-82773

*Cour de cassation, chambre criminelle, 6 novembre 2018*

Annulation de la condamnation d'une commune de Polynésie française (moins de 10 000 habitants) poursuivie pour  **blessures involontaires**  après un accident de bus scolaire : une enfant qui se tenait debout à côté du conducteur a chuté sur la chaussée lorsque le véhicule a roulé sur un nid de poule. Le chauffeur du véhicule a expliqué que la porte du bus était restée ouverte du fait d'une climatisation défaillante et ce pour créer un courant d'air et éviter que le pare-brise soit couvert de buée. Il a indiqué avoir déjà signalé ce problème au garage de la commune. En première instance le chauffeur du bus et la commune, personne morale, sont condamnés. Pour confirmer la condamnation de la commune (le chauffeur n'a pas relevé appel de sa condamnation), la cour d'appel de Papeete souligne le défaut de climatisation obligeant le chauffeur à rouler portes ouvertes par temps de pluie, exposant ainsi les enfants transportés à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer.

La Cour de cassation annule la condamnation faite pour les juges d'appel d'avoir désigné l'organe ou le représentant de la commune ayant commis l'infraction pour le compte de celle-ci, ou constaté au profit de son salarié, l'existence d'une délégation de pouvoirs, ou d'un statut ou d'attributions propres à en faire ce représentant de la personne morale, au sens de l'article 121-2 du Code pénal. En effet une personne morale ne peut engager sa responsabilité pénale que s'agissant des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants. Il appartiendra à la cour d'appel de renvoi de rejuger l'affaire conformément au droit.

*Tribunal correctionnel de Vesoul, 8 novembre 2018*

Condamnation d'un sapeur-pompier pour  **homicide involontaire et conduite en état d'ivresse**  après un accident de la circulation lors du transport d'une personne

prise en charge vers l'hôpital. Sous l'effet du choc la patiente a été projetée sur la paroi de l'ambulance, faute d'être correctement attachée. Elle est décédée quelques jours plus tard. L'enquête a établi que le sapeur-pompier qui conduisait le véhicule était en état d'ébriété (0,58 g/L de sang). Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et à six mois de suspension du permis de conduire. Ses deux collègues qui étaient à l'arrière du véhicule, également poursuivis pour homicide involontaire, sont en revanche relaxés, le tribunal relevant que l'attache de toutes les sangles de sécurité du brancard n'était pas obligatoire.



*Tribunal correctionnel de Tulle, 4 décembre 2018*

Condamnation d'une commune (moins de 1 000 habitants) en tant que personne morale pour **mise en danger délibérée de la vie d'autrui** et **gestion irrégulière des déchets**. Le département est également condamné pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui mais relaxé du chef de gestion irrégulière des déchets. En cause, la démolition d'un bâtiment situé en plein centre-bourg et contenant de l'amiante. Il est reproché aux collectivités de ne pas avoir mis en place de dispositif de sécurité comme l'exige la réglementation applicable en présence d'amiante. La destruction du bâtiment a été effectuée sans que les ouvriers, ni la population, ne soient protégés des fines particules libérées dans l'air. Les gravats avaient également été transportés sans aucune mesure de protection dans une décharge communale proche du centre et à ciel ouvert. C'est une riveraine qui a alerté la gendarmerie. La commune et le département sont condamnés à une amende de 20 000 euros, ainsi qu'à l'affichage de la décision de justice pendant quinze jours. L'entreprise en charge du chantier, également poursuivie, est condamnée à la même peine. Elle est en outre condamnée à cinq amendes de 3 750 euros pour emploi de travailleurs sans évaluation des risques et remise de déchets non conforme.

## Amiante et responsabilités

Si l'utilisation de l'amiante est prohibée en France depuis 1997 (décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996), ce matériau reste présent dans de nombreux bâtiments, y compris publics, et continue de poser de sérieux problèmes de santé, notamment à l'occasion de travaux sur des bâtiments amiantés. Un arrêté du 16 juillet 2019 renforce les obligations en matière de repérage de l'amiante avant certaines opérations réalisées dans les immeubles bâtis. Avec à la clé de possibles recherches en responsabilité contre les élus locaux et les collectivités.

L'**arrêté du 16 juillet 2019** relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations réalisées dans les immeubles bâtis impose au donneur d'ordre, au maître d'ouvrage ou au propriétaire d'immeuble de rechercher la présence d'amiante préalablement à toute opération comportant des risques d'exposition des travailleurs à l'amiante. Cette obligation vise à permettre :

- ▶ au donneur d'ordre de réaliser le marquage réglementaire des matériaux et produits contenant de l'amiante ;
- ▶ à l'entreprise appelée à réaliser l'opération de procéder à son évaluation des risques professionnels et d'ajuster les mesures à mettre en œuvre pour assurer

la protection collective et individuelle de ses travailleurs et prévenir la dispersion environnementale des fibres d'amiante.

Lorsque certaines parties de l'immeuble bâti susceptibles d'être affectées par l'opération projetée ne sont pas techniquement accessibles avant engagement des travaux projetés, l'opérateur de repérage doit expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pu mener sur ces parties de l'immeuble bâti la recherche d'amiante et il précise les investigations complémentaires restant à réaliser au fur et à mesure des différentes étapes de l'opération projetée.

Lorsque le repérage ne peut être mis en œuvre, la protection collective et individuelle des travailleurs est assurée comme si la présence de l'amiante était avérée, ainsi que l'élimination des déchets.

Un mois après le jugement du tribunal correctionnel de Tulle (voir ci-dessus), le tribunal correctionnel de Sens a condamné un maire (commune de moins de 3 500 habitants) pour avoir exposé trois agents de la commune à l'amiante en leur donnant pour instruction de détruire un bâtiment scolaire en préfabriqués dont le toit comportait de l'amiante au lieu de recourir à une entreprise spécialisée. L'inspection du travail avait été alertée par un appel anonyme. Plusieurs manquements ont ainsi été relevés :

- ▶ absence de formation des agents ;
- ▶ absence de signalisation sur le chantier ;
- ▶ absence de fiches de présence des agents ;
- ▶ absence de suivi médical des agents ; non-respect des règles de stockage des déchets amiantés ;
- ▶ absence d'information des riverains de la nature du chantier.

Le maire est condamné à huit mois d'emprisonnement avec sursis et à 10 000 euros d'amende.

## Attention

- « 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 15 000 euros d'amende » (article 223-1 du Code pénal) ;
- En cas de cancer lié à l'exposition à l'amiante, des poursuites pour homicide et blessures involontaires peuvent être engagées. Le point de départ de la prescription des poursuites n'est pas le jour où les agents ont été exposés mais le jour où les symptômes se manifestent ou connaissent une issue fatale. Or les premiers symptômes ou signes radiologiques surviennent plusieurs années après l'exposition. Ainsi le cancer broncho-pulmonaire apparaît en moyenne 15 à 20 ans après l'exposition. Le mésothéliome pleural est un cancer de la plèvre qui est quasi spécifique d'une exposition antérieure à l'amiante dont l'issue est généralement fatale en quelques mois.
- Dans un arrêt rendu en assemblée plénière, la Cour de cassation (Cour de cassation, Assemblée plénière, 5 avril 2019, n° 18-17442) a retenu « en application



des règles de droit commun régissant l'obligation de sécurité de l'employeur, que le salarié qui justifie d'une exposition à l'amiante, générant un risque élevé de développer une pathologie grave, peut agir contre son employeur, pour manquement de ce dernier à son obligation de sécurité, quand bien même il n'aurait pas travaillé dans l'un des établissements mentionnés à l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 modifiée ».

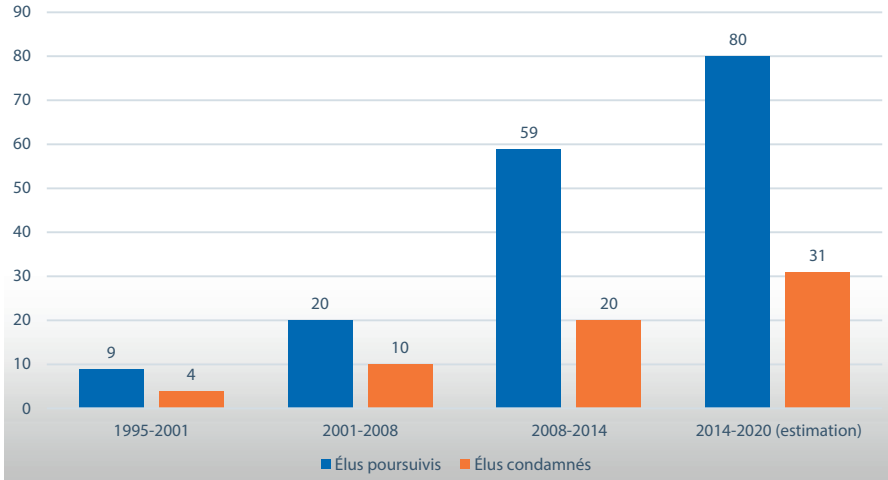


*Tribunal correctionnel de Versailles, 11 décembre 2018*

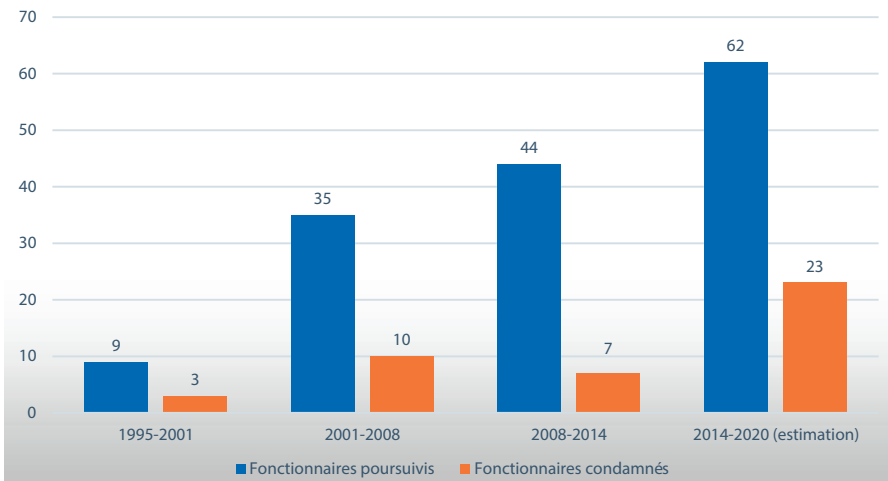
Relaxe d'un bailleur social poursuivi pour **homicide involontaire** après l'accident mortel d'un enfant qui s'est retrouvé la tête coincée par sa trottinette dans un ascenseur. Il était reproché au bailleur une carence dans l'entretien de l'ascenseur, le contrôle obligatoire devant être réalisé tous les cinq ans avait été repoussé de six mois pour cause de grève du personnel. L'ascensoriste également mis en cause a été condamné à une amende de 60 000 euros ; il lui est reproché d'avoir effectué un simple contrôle visuel des pièces jugé non suffisant.

**Zoom sur les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité physique**

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES VOLONTAIRES À LA VIE ET À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE**



**NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES VOLONTAIRES À LA VIE ET À L'INTÉGRITÉ PHYSIQUE**







## De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme violences volontaires : les infractions de violences légères sans incapacité temporaire de travail (ITT), violences avec une ITT inférieure à 8 jours, violences avec une ITT supérieure ou égale à 8 jours, violences exercées sur un mineur ou sur une personne vulnérable. Les menaces sont en revanche enregistrées dans la catégorie « Atteintes à la dignité et à l'intégrité psychique de la personne ».

### Les chiffres clés des procédures engagées contre les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux pour violences volontaires :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 80 élus locaux qui seront poursuivis (moyenne de 13,3/an), contre 59 au cours de la précédente mandature, soit une augmentation de 36,73 %. **Ce contentieux représente 4,90 % des poursuites dirigées contre les élus locaux au cours de cette mandature (5<sup>e</sup> motif de poursuites) ;**
  - 31 élus locaux (moyenne de 5,2/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (5<sup>e</sup> motif de condamnations) ;
  - 62 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis (moyenne de 10,3/an) contre 44 au cours de la mandature précédente, soit une hausse de 40,91 %. **Ce contentieux représente 7,59 % des motifs de poursuites engagées contre les fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature (5<sup>e</sup> motif de poursuites) ;**
  - 23 fonctionnaires territoriaux qui seront condamnés (moyenne de 3,8/an) à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (4<sup>e</sup> motif de condamnation des fonctionnaires territoriaux).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité physique constituent :
  - le 6<sup>e</sup> motif de poursuites (3,89 % des poursuites) et le 5<sup>e</sup> motif de condamnations des élus locaux (3,65 % des condamnations) ;
  - le 7<sup>e</sup> motif de poursuites (5,71 % des poursuites) et le 5<sup>e</sup> motif de condamnations des fonctionnaires territoriaux (4,87 % des condamnations).
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 155 élus poursuivis (6,4/an en moyenne) ;
  - 49 élus condamnés (moyenne de 2/an) ;
  - 140 fonctionnaires territoriaux poursuivis (5,8 par an) ;
  - 39 fonctionnaires territoriaux condamnés de ce chef (moyenne de 1,6/an).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 38,63 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 22,73 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR VIOLENCES VOLONTAIRES

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

 *Tribunal de police de Fontainebleau, 11 janvier 2018*

Condamnation d'un conseiller municipal poursuivi pour **violences volontaires légères** (commune de moins de 10 000 habitants) après avoir donné un coup de tête à un conseiller municipal d'opposition. Le ton était monté entre les deux élus suite à une altercation au sujet de l'éviction d'une autre élue de l'opposition. Le contrevenant est condamné à une amende de 1 000 euros dont 700 euros avec sursis.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 16 janvier 2018*

Condamnation d'une assistante maternelle, employée de mairie (commune de plus de 10 000 habitants), pour **violences aggravées** après avoir violemment secoué un bébé qui lui avait été confié. Le nourrisson, en arrêt cardiaque sous l'effet des violences, a survécu mais avec de très lourdes séquelles. L'assistante maternelle est condamnée à cinq ans d'emprisonnement dont un an avec sursis et mise à l'épreuve et à une interdiction professionnelle définitive. Au civil, elle devra verser 40 000 euros de dommages-intérêts aux parents de la victime. La Cour de cassation confirme la condamnation et approuve les juges d'appel d'avoir prononcé une peine d'emprisonnement ferme au regard de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur et du caractère manifestement inadéquat de toute autre sanction.

 *Cour d'appel d'Amiens, 24 janvier 2018*

Confirmation de la condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) pour **violences volontaires** sur plainte de la belle-fille de l'ancien maire. Celle-ci avait filmé l' élu alors qu'il tondait la pelouse avant le passage du Tour de France, l'agent chargé de cette tâche étant en arrêt maladie. L' élu a expliqué être l'objet d'un véritable harcèlement par la famille de l'ancien maire et être épié et photographié en permanence. L' élu conteste avoir frappé la victime mais reconnaît avoir voulu se saisir de son smartphone, ce qui a entraîné une bousculade.



*Cour d'appel de Nîmes, 25 janvier 2018*

Relaxes de deux policiers municipaux poursuivis pour **violences volontaires et atteintes à la dignité** (commune de plus de 10 000 habitants). Un automobiliste interpellé pour une infraction routière soutenait que les policiers l'avaient bousculé, frappé au visage et menacé avec leur chien afin de l'obliger à ôter ses vêtements en pleine rue. Infirmant le jugement de première instance, la cour d'appel relaxe les deux policiers estimant que de nombreux éléments de l'enquête disculpant les policiers n'avaient pas été pris en compte par le tribunal.



*Tribunal correctionnel d'Évry, 6 février 2018*

Condamnations de deux médiateurs municipaux (commune de plus de 10 000 habitants) pour **violences volontaires** sur un adolescent émeutier, ayant entraîné une ITT supérieure à huit jours. Dans un contexte de violences urbaines, ils étaient chargés d'assurer la sécurité du quartier, en renfort de la police municipale. La légitime défense n'est pas retenue. Ils sont condamnés à une peine de deux ans d'emprisonnement dont un an ferme, et une interdiction d'exercer la fonction de médiateur pendant une durée de cinq ans.



*Tribunal correctionnel de Montpellier, 8 février 2018*

Condamnation d'un employé municipal (commune de plus de 10 000 habitants) pour **violences aggravées** sur un locataire d'un logement social. Ces violences sont intervenues sur fond de conflit de voisinage, de mésentente globale et de menaces de mort. Le fonctionnaire est condamné à une peine de six mois d'emprisonnement avec sursis et 200 euros d'amende pour dégradation. Deux autres employés municipaux sont également condamnés à une peine de trois mois d'emprisonnement avec sursis.

### **Une commune peut-elle se constituer partie civile contre un demandeur d'un logement social qui a menacé des élus et le personnel de la mairie avec une arme ?**

**Non** : seules les victimes directes d'une infraction peuvent se constituer partie civile. Or les dommages invoqués par la ville ne sont, en l'espèce, que la conséquence indirecte de l'infraction commise contre les personnes physiques (acte d'intimidation envers un dépositaire de l'autorité publique pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction et d'infraction à la législation sur les armes). C'est ainsi à juste titre que la cour d'appel a rejeté la constitution de partie civile de la commune. Il en aurait été autrement si l'agresseur avait, par exemple, détruit des biens appartenant à la collectivité.

Rappelons à cette occasion que la Cour de cassation a déjà jugé que « l'action directe que peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, la collectivité publique subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées

au fonctionnaire [ou à l' élu ] intéressé suppose que l' action publique a été mise en mouvement, soit par la victime elle-même, soit par le ministère public ». Autrement dit, une collectivité, qui a indemnisé un élu ou un agent agressé, ne peut agir que par voie d' intervention (en se joignant à des poursuites initiées par le parquet ou la victime directe de l' infraction) et non par voie d' action (en déclenchant elle-même l' action publique).

Cour de cassation, chambre criminelle, 11 juillet 2017, n° 16-85.738

*Cour d' appel de Paris, 23 février 2018*

Condamnations de deux conseillers municipaux (commune de moins de 10 000 habitants) pour **violences volontaires** après une altercation violente (échanges d' injures et de coups) contre une élue d' un bord politique différent, au cours d' une opération de collage d' affiches pour les municipales de 2014. L' élue qui avait été condamnée en première instance est relaxée par les juges d' appel, qui considèrent qu' il y a bien deux agresseurs et une victime. Les deux conseillers sont condamnés à verser chacun 300 euros à la victime.

*Tribunal correctionnel de Cergy-Pontoise, 8 mars 2018*

Condamnations de deux animateurs municipaux (commune de plus de 10 000 habitants) pour des **violences sur mineur de 15 ans en réunion**, infligées à un élève d' une école confessionnelle. Reprochant à l' enfant de s' être teint les cheveux contrairement aux préceptes de l' école, les animateurs avaient violemment corrigé l' enfant, sur instructions du directeur de l' école et du beau-père de l' enfant. Ils sont condamnés l' un à six mois d' emprisonnement dont quatre mois avec sursis, l' autre à huit mois d' emprisonnement dont quatre avec sursis, et pour tous les deux, une mise à l' épreuve de deux ans, avec interdiction de travailler auprès de mineurs.

*Tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, 25 avril 2018*

Relaxe d' un ancien maire (commune de moins de 500 habitants) poursuivi pour **outrage, violence sur personne dépositaire de l' autorité publique**, en l' espèce son premier adjoint, et **refus de se soumettre au prélèvement biologique** destiné à l' identification de son empreinte génétique. À l' issue d' un conseil municipal extraordinaire sur la situation financière de la commune, et sur fond de rivalité et de tensions politiques, une altercation musclée avait eu lieu entre l' édile et son adjoint (désormais premier magistrat de la commune). L' ancien maire aurait insulté la victime tout en lui tenant le bras. Le tribunal n' a retenu aucun des chefs d' accusation et a prononcé la relaxe.

*Tribunal correctionnel de Béziers, 4 juin 2018*

Relaxes de deux policiers municipaux (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivis pour **violences volontaires** par un administré qui avait été appréhendé ivre sur la voie publique à deux reprises au cours de la même nuit. Couvert d' ecchymoses, il avait alors accusé le lendemain les policiers municipaux de l' avoir roué de coups. Les images des caméras de vidéosurveillance n' ont pas permis d' accréditer les accusations portées.

## Le conseil municipal est-il compétent pour se prononcer sur la demande de protection fonctionnelle d'un agent ?

**Non** répond la cour administrative d'appel de Lyon qui estime que seul le maire est compétent s'agissant d'une décision relative à la situation individuelle d'un agent communal. Une réponse ministérielle s'était prononcée en sens contraire et un arrêt du Conseil d'État, rendu en juillet 2014, pouvait plaider en faveur de la compétence du conseil municipal en tant que gardien des deniers publics et de l'intérêt communal. Toujours est-il que si l'analyse de la cour administrative d'appel de Lyon devait être confirmée par le Conseil d'État, il en résulterait que les demandes de protection fonctionnelle des agents devraient être traitées directement par le maire (ou le président de l'assemblée délibérante) tandis que celles émanant des élus relèvent de la compétence de l'assemblée délibérante (sans participation bien entendu de l' élu intéressé). L'occasion de rappeler que l'octroi de la protection fonctionnelle n'est pas automatique et qu'en cas de poursuites pénales elle ne peut être accordée qu'en l'absence de faute personnelle imputable à l' élu ou à l'agent poursuivi. La dualité de compétences entre le conseil municipal et le maire selon la qualité des personnes poursuivies ouvre donc la porte à de possibles divergences d'appréciation entre le maire et le conseil municipal lorsqu'un élu et un fonctionnaire territorial de la même collectivité sont poursuivis pénalement pour les mêmes faits.

Cour administrative d'appel de Lyon, 26 avril 2018, n° 16LY02029

 *Tribunal correctionnel de Lyon, 29 juin 2018*

Condamnation d'un adjoint (commune de plus de 10 000 habitants) suite à des **violences volontaires** commises lors d'une altercation dans un bar. Déjà légèrement alcoolisé, l'adjoint avait brandi sa carte d' élu et exigé qu'on lui serve d'autres verres. Mis dehors par le gérant, il était revenu peu après et avait cassé du mobilier. L'arrivée de la police ne le calmera pas : il porte des coups aux agents des forces de l'ordre avant de tenter de s'enfuir... au volant de la voiture de police !!! Lorsqu'il revient à la raison, l' élu promet de verser un bon pourboire de 500 euros aux employés du bar en échange de leur silence... Il est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis, une mise à l'épreuve de deux ans avec obligation de soins et 3 000 euros de dommages-intérêts à verser au personnel de l'établissement et aux fonctionnaires de police.

 *Tribunal correctionnel de Béziers, 2 juillet 2018*

Condamnations de deux policiers municipaux pour des faits de **violences par personne dépositaire de l'autorité publique** (commune de moins de 10 000 habitants). Lors du carnaval organisé par la ville, il leur est reproché d'avoir commis des violences sur des jeunes au moment de leur interpellation, alors qu'ils avaient déjà été interpellés par la police pour violences en réunion et étaient ivres sur la voie publique. Les deux policiers sont condamnés à un an d'emprisonnement avec sursis et une interdiction d'exercer leur profession pendant un an. Ils sont également privés de leurs droits civiques, civils et de famille durant cinq ans.

*Tribunal correctionnel de Perpignan, 17 juillet 2018*

Relaxes de deux policiers municipaux (commune de moins de 5 000 habitants) poursuivis pour **violences par personne dépositaire de l'autorité publique et en réunion** sur un jeune homme lors de son interpellation. Alors que les fonctionnaires tentaient de procéder à son arrestation, le jeune homme les avait insultés, menacés et s'était vivement rebellé, contraignant les policiers à le saisir et le plaquer à terre pour le maîtriser puis le menotter et à lui maintenir la tête pour qu'il ne se blesse pas. Les images vidéo, prises par des témoins de la scène et diffusées à l'audience, n'ont pas montré les violences dénoncées. Les juges prononcent la relaxe en reconnaissant que l'interpellation était légitime et justifiée et que les techniques d'intervention avaient été respectées.

### Un policier municipal doit-il être en mesure de présenter sa carte professionnelle au moment où il verbalise un contrevenant sous peine de nullité de la procédure ?

**Non** : si le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service, cette carte peut être présentée par l'agent postérieurement au procès-verbal. En effet la qualité d'agent de police municipale s'obtient par un double agrément du représentant de l'État dans le département et du procureur de la République, puis l'assermentation devant le tribunal d'instance du lieu d'affectation. Doit être ainsi rejetée l'exception de nullité du procès-verbal initial, fondée sur l'absence de pouvoir de l'agent verbalisateur qui n'était pas en possession de sa carte professionnelle lors de l'interpellation de l'automobiliste verbalisé pour usage du téléphone au volant, l'agent ayant été en mesure de présenter ladite carte postérieurement à la constatation de l'infraction.

Cour de cassation, chambre criminelle, 24 octobre 2017, n° 17-80594

*Tribunal correctionnel de Saint-Brieuc, 13 septembre 2018*

Condamnation d'un aide-soignant employé par un Ehpad municipal pour **violences sur des personnes vulnérables en raison de l'âge** (commune de moins de 3 000 habitants). Il lui est reproché des faits de maltraitance sur les pensionnaires de la maison de retraite (toilettes brutales, gestes de colère et de violence, fauteuil roulant lâché en roue libre dans les couloirs ou poussé brusquement et venant cogner les murs...). Il est condamné à quinze mois d'emprisonnement avec sursis, à l'interdiction d'exercer une activité de soignant auprès de personnes âgées pendant cinq ans. Il devra verser plus de 10 000 euros aux parties civiles en réparation de leurs préjudices.

*Tribunal correctionnel de Nancy, 26 septembre 2018*

Relaxe d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivi pour **violences avec arme par destination** dans un conflit l'opposant à un agriculteur de la commune au sujet d'une parcelle de terrain. La querelle s'était envenimée, les deux hommes s'accusant réciproquement de s'être foncés dessus, l'un avec son tracteur,



l'autre avec sa voiture. Seul l'agriculteur est reconnu coupable et condamné à quatre mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'au versement de dommages et intérêts au maire pour son préjudice moral et matériel.

---

 *Tribunal correctionnel de Lons-le-Saunier, 20 novembre 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) poursuivi pour **violences volontaires** sur plainte de deux administrés. Il lui est reproché d'avoir fait usage d'une bombe lacrymogène au cours d'une altercation avec un couple vivant sur la commune. Le maire plaidait la légitime défense. Celle-ci n'est pas retenue par le tribunal qui le condamne à sept mois d'emprisonnement avec sursis.

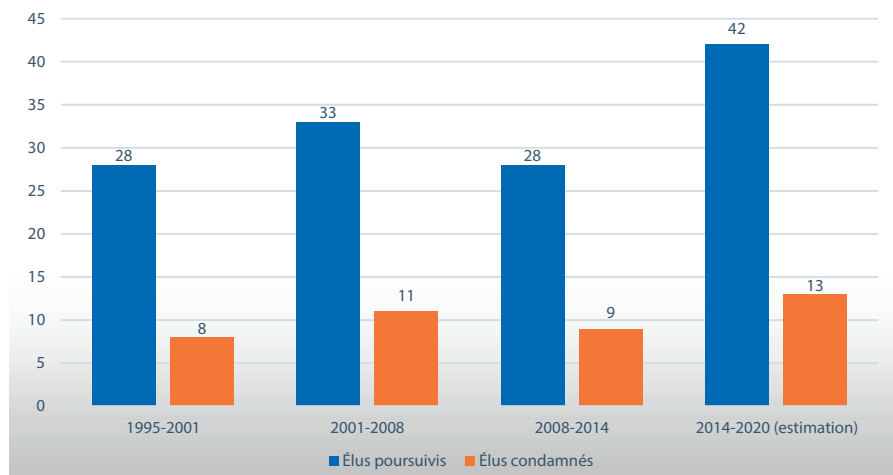
---

 *Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 21 novembre 2018*

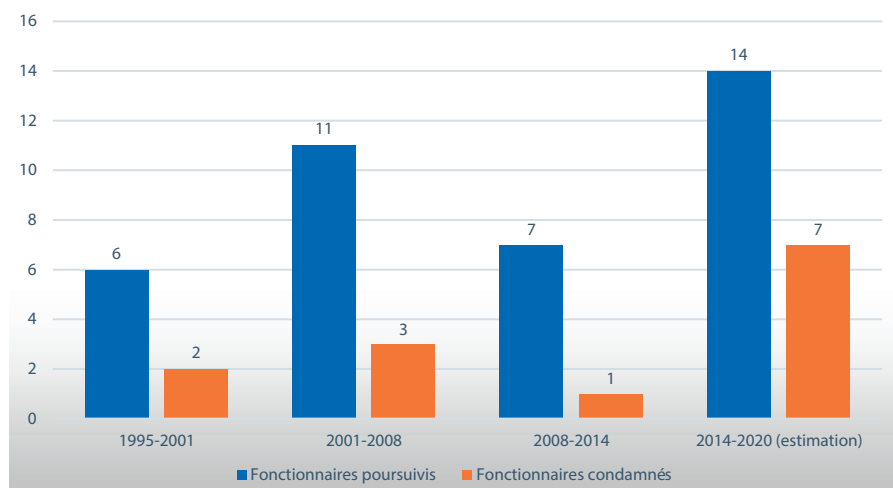
Confirmation de la condamnation d'un conseiller régional pour **violences volontaires ayant entraîné une ITT inférieure à huit jours**. En cause, une rixe qui avait éclaté entre l'élu et trois protagonistes s'estimant victimes d'insultes racistes sur une place de la ville, le lendemain des élections municipales. Si l'origine des violences réciproques demeure incertaine, leur réalité est clairement attestée par la vidéosurveillance ainsi que par les témoignages de la police municipale. La peine de six mois d'emprisonnement ferme prononcée en première instance est confirmée.

## Zoom sur les atteintes à l'environnement, au bien-être animal et à l'urbanisme

### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT, AU BIEN ÊTRE-ANIMAL ET À L'URBANISME



### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT, AU BIEN ÊTRE-ANIMAL ET À L'URBANISME







## De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme **atteintes à l'environnement et à l'urbanisme** : les infractions d'atteintes à un site classé ou protégé, construction sans permis de construire ou en méconnaissance des dispositions d'urbanisme, défrichement non autorisé d'un terrain boisé, infractions à la législation sur les installations classées, pollution, sévices graves ou actes de cruauté envers les animaux, travaux non autorisés dans un cours d'eau.

## Les chiffres clés des procédures engagées pour des atteintes à l'environnement, au bien-être animal et à l'urbanisme :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 42 élus locaux qui seront poursuivis (moyenne de 7/an), contre 28 au cours de la précédente mandature, soit une augmentation de 50 %. Ce contentieux représente 2,57 % des poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature (7<sup>e</sup> motif de poursuites sur cette mandature) ;
  - 13 élus locaux (moyenne de 2,2/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme (7<sup>e</sup> motif de condamnations des élus locaux) ;
  - 14 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis de ce chef (moyenne de 2,3/an), contre 7 au cours de la précédente mandature, soit une augmentation de 100 % (hausse principalement due à des mises en cause d'agents travaillant dans des abattoirs municipaux pour actes de cruauté envers des animaux) ;
  - 7 fonctionnaires territoriaux (moyenne de 1,2/an) qui seront condamnés de ce chef à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre de ce chef (8<sup>e</sup> motif de condamnations des fonctionnaires territoriaux).
- **Les atteintes à l'environnement, au bien-être animal et à l'urbanisme constituent :**
  - **le 7<sup>e</sup> motif de poursuites (3,11 % des poursuites) et le 8<sup>e</sup> motif de condamnations (2,61 % des condamnations) des élus locaux ;**
  - **le 9<sup>e</sup> (et dernier) motif de poursuites (1,47 % des poursuites) et de condamnations des fonctionnaires territoriaux (1,50 % des condamnations).**
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 124 élus poursuivis de ce chef (5,2/an en moyenne) ;
  - 35 élus condamnés (1,5/an en moyenne) ;
  - 36 fonctionnaires territoriaux poursuivis (1,5/an en moyenne) ;
  - 12 fonctionnaires territoriaux condamnés (0,5/an en moyenne).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 31,46 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 25 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR DES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT, AU BIEN-ÊTRE ANIMAL ET À L'URBANISME

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

 *Tribunal correctionnel de Versailles, 14 mai 2018*

Relaxe d'un maire poursuivi pour **violation de domicile et abandons de déchets** (commune de plus de 10 000 habitants). Irrité par le comportement incivique d'administrés qui déposaient leurs déchets sauvagement sur un terrain communal, l' élu avait fait installer une caméra de surveillance avec la ferme intention de renvoyer les déchets à leur expéditeur. L' élu avait ainsi donné consigne aux agents de retourner les déchets aux contrevenants identifiés avec livraison en camion-benne. Mécontent de retrouver des gravats dans sa cour, l'un d'eux a porté plainte pour violation de domicile et... abandon de déchets ! Le maire se félicite de la relaxe obtenue et observe avec satisfaction que depuis la mise en place du dispositif il n'y a plus aucun dépôt sauvage d'ordures sur le site.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 12 juin 2018*

Rejet de la demande de dommages-intérêts d'une commune (commune de plus de 10 000 habitants) dans le cadre d'une plainte déposée contre une association culturelle, son président et l'ancien maire pour **infractions au droit de l'urbanisme** s'agissant de la construction d'un lieu de culte (mosquée). Le tribunal correctionnel avait déclaré l'association et son président coupables d'exécution de travaux sans permis ainsi que d'exécution de travaux en méconnaissance du plan de prévention du risque inondation. L'ancien maire avait été pour sa part condamné pour délivrance frauduleuse de permis de construire, initial et modificatif, par une personne dépositaire de l'autorité publique dans l'exercice de ses fonctions et de complicité d'exécution de travaux en méconnaissance du plan de prévention du risque inondation. Sur l'action civile le tribunal avait déclaré recevable la constitution de partie civile de la commune et avait condamné les trois prévenus à lui verser solidairement la somme de 7 500 euros de dommages-intérêts. Saisie sur les seuls intérêts civils (la condamnation pénale est devenue définitive), la cour d'appel infirme le jugement

et déboute la commune en relevant que celle-ci se contente de réclamer la somme importante de 15 000 euros à titre de dommages-intérêts sans pour autant expliciter, de quelque manière que ce soit, en quoi consiste son préjudice lié aux infractions. La Cour de cassation approuve la cour d'appel d'avoir statué ainsi dès lors qu'il n'appartient pas aux juges de suppléer cette carence de la partie civile à alléguer et à justifier du préjudice dont elle demande l'indemnisation.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 26 juin 2018*

Condamnation d'une commune (commune de plus de 10 000 habitants) pour **infraction au droit de l'environnement**. Il lui est reproché d'avoir, en violation d'un arrêté préfectoral imposant des restrictions à l'utilisation de l'eau, continué à arroser les espaces verts et la pelouse du stade municipal. En août 2015 deux inspecteurs de l'environnement ont visité des espaces verts et sportifs de la commune et y ont observé des traces d'arrosage récent et une absence de stress hydrique des végétaux décorant les espaces publics. Ils ont dressé procès-verbal contre la commune, pour usage de l'eau contraire à une limitation ou suspension prescrite par l'autorité administrative. La commune est condamnée à 5 000 euros d'amende. Pour sa défense la commune objectait notamment qu'elle avait procédé à l'arrosage d'espaces verts avec de l'eau non pas puisée postérieurement à la publication de l'arrêté d'interdiction, mais avec de l'eau d'ores et déjà mise en réserve. La Cour de cassation rejette le pourvoi approuvant les juges d'appel d'avoir retenu que les mesures critiquées, restreignant l'arrosage d'agrément, étaient proportionnées dès lors que, conformément aux prescriptions des articles L. 211-3 et R. 211-66 du Code de l'environnement, elles étaient justifiées par un risque de pénurie d'eau et qu'elles étaient limitées dans le temps. En statuant ainsi, dès lors que la réalité et l'intensité du risque de pénurie ayant déterminé la mesure d'interdiction préfectorale, ainsi que le caractère susceptible de délégation de service public de l'arrosage municipal n'étaient pas valablement contestés par la commune, la cour d'appel, qui relevait par ailleurs que seul l'arrosage des jardinières était susceptible d'avoir été assuré avec de l'eau provenant d'une réserve, a justifié sa décision par des motifs exempts d'insuffisance comme de contradiction.

 *Tribunal correctionnel de Pau, 29 octobre 2018*

Condammations d'un abattoir municipal (commune de moins de 3 500 habitants), de son directeur et de quatre employés pour **mauvais traitements infligés sans nécessité à un animal**. Des vidéos tournées clandestinement par une association de défense animale avaient mis au jour des pratiques de nature à faire souffrir les animaux (mal étourdis ou saignés encore conscients). Pour sa défense, la direction de l'abattoir invoquait la difficulté à trouver du personnel qualifié alors que les employés évoquaient de fortes cadences pour les fêtes de Pâques. L'enquêtrice de la brigade vétérinaire chargée de l'enquête a relevé l'absence de volonté de faire souffrir stigmatisant plutôt des mauvais gestes, du matériel qui ne fonctionnait pas et un manque de personnel certain. De fait, à la différence d'autres affaires médiatisées, les prévenus n'étaient pas poursuivis pour des actes de cruauté délibérés. L'abattoir est condamné, en qualité de personne morale, à 10 000 euros d'amende, les quatre employés à des amendes allant de 80 à 910 euros. Le directeur de l'établissement, également condamné pour **tromperie**, écope de six mois d'emprisonnement avec sursis et de 180 euros d'amende. Au civil les prévenus sont condamnés à verser à

chaque partie civile (associations de protection animales et associations de consommateurs) des sommes allant jusqu'à 10 000 euros de dommages-intérêts.

**Le maire peut-il, au titre de ses pouvoirs de police, ordonner le placement d'animaux auprès d'une société de protection animale, au motif que ces animaux sont l'objet de maltraitements compte tenu de leurs conditions de détention et d'une absence de soins ?**

**Non** : la police spéciale de la protection des animaux relève du préfet. S'il appartient au maire, responsable de l'ordre public sur le territoire de sa commune, de prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, il ne saurait s'immiscer dans l'exercice de cette police spéciale qu'en cas de danger grave ou imminent.

En l'espèce un maire (commune de moins de 100 habitants) avait pris un arrêté ordonnant le placement de quatre chiens appartenant à un particulier, auprès d'une société de protection animale, au motif que ces animaux étaient l'objet de maltraitements compte tenu de leurs conditions de détention et d'une absence de soins.

La cour administrative d'appel de Nancy annule l'arrêté, le maire n'étant pas compétent pour prendre une telle décision sur le fondement des articles L. 214-23 et R. 214-17 du Code rural et de la pêche maritime. Pour les juges d'appel la mesure litigieuse n'était pas davantage au nombre de celles que le maire pouvait prendre sur le fondement de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, dans le cadre de ses pouvoirs de police municipale, « dès lors que les mauvais traitements envers les animaux ne relèvent ni du bon ordre, ni de la sécurité ou de la salubrité publiques ». En outre, il n'est pas établi « que les animaux saisis se trouvaient en situation de divagation ou qu'ils troublaient la tranquillité publique ». Enfin si la commune se prévaut de la nécessité de prendre d'urgence des mesures de sauvegarde, il ne ressort pas des pièces du dossier que la situation des animaux relevait d'un cas de danger grave ou imminent justifiant l'exécution immédiate de mesures de sûreté au sens des dispositions de l'article L. 2212-4 du Code général des collectivités territoriales.

Cour administrative d'appel de Nancy, 14 novembre 2017, n° 16NC01576

*Tribunal correctionnel d'Argentan, 18 novembre 2018*

**Condamnation d'une association pour avoir mené des fouilles archéologiques sans autorisation.** Ayant pour objet la restauration d'un château, l'association avait reçu l'autorisation verbale de la mairie de dégager un mur qui menaçait de s'effondrer. À cette occasion l'association avait fortuitement mis au jour un mur d'époque médiéval. Les travaux ont alors immédiatement été stoppés et des agents de la DRAC ont dressé procès-verbal, seul un opérateur agréé pouvant procéder à des fouilles. Pour sa défense, le président de l'association soutenait que l'enceinte nord-est du château

était dégradée et recouverte de végétation, ce qui constituait des risques potentiels. Il ajoutait que son association, en accord avec la mairie, n'avait touché qu'à de la terre végétale et non à la couche sédimentaire. Sans convaincre le tribunal qui condamne l'association à 3 000 euros d'amende avec sursis.

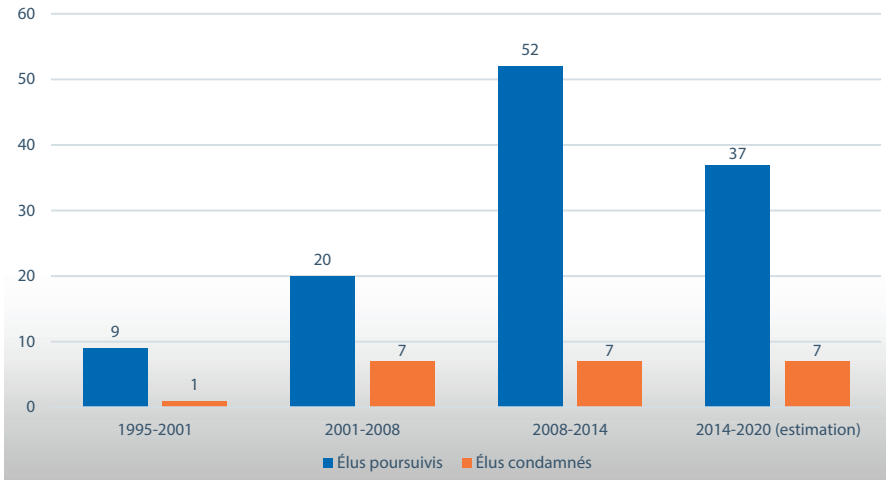


*Tribunal correctionnel de Tulle, 4 décembre 2018*

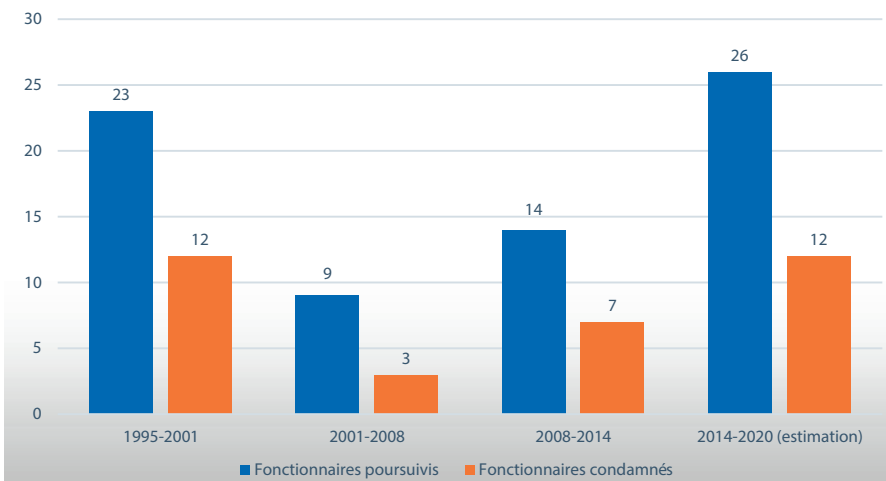
Condamnation d'une commune (moins de 1 000 habitants) en tant que personne morale pour **mise en danger délibérée de la vie d'autrui** et **gestion irrégulière des déchets**. Le département est également condamné pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui mais relaxé du chef de gestion irrégulière des déchets. En cause, la démolition d'un bâtiment situé en plein centre-bourg et contenant de l'amiante. Il est reproché aux collectivités de ne pas avoir mis en place de dispositif de sécurité comme l'exige la réglementation applicable en présence d'amiante. La destruction du bâtiment a été effectuée sans que les ouvriers, ni la population, ne soient protégés des fines particules libérées dans l'air. Les gravats avaient également été transportés sans aucune mesure de protection dans une décharge communale proche du centre et à ciel ouvert. C'est une riveraine qui a alerté la gendarmerie. La commune et le département sont condamnés à une amende de 20 000 euros, ainsi qu'à l'affichage de la décision de justice pendant quinze jours. L'entreprise en charge du chantier, également poursuivie, est condamnée à la même peine. Elle est en outre condamnée à cinq amendes de 3 750 euros pour emploi de travailleurs sans évaluation des risques et remise de déchets non conforme.

## Zoom sur les atteintes aux libertés et au secret

### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES AUX LIBERTÉS PUBLIQUES OU AU SECRET



### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES AUX LIBERTÉS PUBLIQUES OU AU SECRET









## De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme atteintes aux libertés publiques et au secret : les infractions de violation du secret professionnel, d'atteintes au secret des correspondances, de violation de la vie privée, de séquestration et enlèvement (notamment dans le cadre de conflits sociaux), d'entraves à la liberté d'expression, d'entraves à la liberté de circulation, de violation de domicile, d'usurpation d'identité et d'infractions à la loi informatique et libertés.

### Les chiffres clés des procédures engagées pour atteintes aux libertés et au secret :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 37 élus locaux qui seront poursuivis (moyenne de 6,2/an), contre 52 au cours de la précédente mandature, soit une baisse de 28,74 % par rapport à la précédente mandature. Au cours de cette mandature, ce contentieux représente 2,26 % des poursuites dirigées contre les élus locaux (8<sup>e</sup> motif de poursuites) ;
  - 7 élus locaux (moyenne de 1,2/an) qui seront condamnés de ce chef lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme ;
  - 26 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis (moyenne de 4,3/an), contre 14 au cours de la précédente mandature, soit une hausse de 85,71 % ;
  - 12 fonctionnaires territoriaux (moyenne de 2/an) qui seront condamnés à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre.
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes aux libertés constituent :
  - le 8<sup>e</sup> motif de poursuites (2,81 % des poursuites) et le 9<sup>e</sup> motif de condamnations (1,57 %) des élus locaux ;
  - le 8<sup>e</sup> motif de poursuites (2,78 % des poursuites) et le 7<sup>e</sup> motif de condamnations (3,63 % des condamnations) des fonctionnaires territoriaux.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 112 élus poursuivis (moyenne de 4,6/an) ;
  - 21 élus condamnés (moyenne de 0,9/an) ;
  - 68 fonctionnaires territoriaux poursuivis (2,8/an en moyenne) ;
  - 29 fonctionnaires territoriaux condamnés (1,2/an en moyenne).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 18,52 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 47,83 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR ATTEINTES AUX LIBERTÉS ET AU SECRET

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

 *Tribunal correctionnel de Toulon, 23 février 2018*

Relaxe d'une conseillère d'opposition (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivie pour **entrave concertée, et avec menace, à l'exercice de la liberté de réunion**. Lors d'un conseil communautaire, l'élue avait tenté de prendre le micro du président de séance après s'être vue couper la parole.

 *Cour de cassation, chambre criminelle, 21 mars 2018*

Condamnation d'un maire pour **détournement de fonds publics, immixtion dans une fonction publique et mesures destinées à faire échec à l'application de la loi** (ville de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché d'avoir abusivement annulé près de 5 000 procès-verbaux dressés contre des automobilistes avec la complicité du directeur de la police municipale qui se chargeait de soustraire les traces de ces contraventions. Instruction avait en outre été donnée à la police municipale de ne pas relever systématiquement certains types d'infractions au Code de la route comme un défaut de port de ceinture, un défaut de contrôle technique ou l'usage de téléphone au volant... Le tout pour un manque à gagner évalué à plus de 120 000 euros. En appel, l' élu est condamné à 30 000 euros d'amende. La Cour de cassation confirme la condamnation de l' élu :

- ▶ « caractérise le délit d'immixtion dans une fonction publique, plus précisément, dans l'exercice du pouvoir de classement sans suite conféré au seul procureur de la République par l'article 40-1 du Code de procédure pénale, le fait, pour un maire, qui ne bénéficie d'aucun titre au sens de l'article 433-12 du Code pénal pour ce faire, de décider, en violation de l'article 21-2 du Code de procédure pénale, de l'opportunité de transmettre certains procès-verbaux de contraventions à ce magistrat et de les conserver aux fins de les soustraire à toute poursuite judiciaire » ;
- ▶ « le fait de filtrer les procès-verbaux des contraventions, en lieu et place du ministère public, est dissociable de l'action d'annuler des références de la souche ou

carte maîtresse de l'infraction enregistrée sur un logiciel dédié afin d'éviter toute communication au Trésor public aux fins de recouvrement » ;

- « le prévenu, en sa qualité de maire, a fait échec à l'application des articles 21 du Code de procédure pénale et L. 511-1 du Code de la sécurité intérieure, en donnant des instructions à des policiers municipaux placés sous son autorité, de ne pas constater certaines contraventions qu'il leur appartenait cependant de relever dans le cadre de leur mission d'agents de police judiciaire adjoints, qu'ils exercent sous la seule autorité du procureur de la République ».

Le maire est condamné à 30 000 euros d'amende



*Tribunal correctionnel de Versailles, 14 mai 2018*

Relaxe d'un maire poursuivi pour **violation de domicile et abandons de déchets** (commune de 20 000 habitants). Irrité par le comportement incivique d'administrés qui déposaient leurs déchets sauvagement sur un terrain communal, l'élu avait fait installer une caméra de surveillance avec la ferme intention de renvoyer les déchets à leur expéditeur. L'élu avait ainsi donné consigne aux agents de retourner les déchets aux contrevenants identifiés avec livraison en camion-benne. Mécontent de retrouver des gravats dans sa cour, l'un d'eux a porté plainte pour violation de domicile et... abandon de déchets ! Le maire se félicite de la relaxe obtenue et observe avec satisfaction que depuis la mise en place du dispositif il n'y a plus aucun dépôt sauvage d'ordures sur le site.



*Tribunal correctionnel de Brest, 12 juin 2018*

Condamnation d'un maire (commune de plus de 10 000 habitants) du chef **d'usurpation d'identité**. Sur le blog de l'élu, une administrée avait laissé un commentaire un peu vif en le signant anonymement. Irrité et reconnaissant la plume d'une ancienne adjointe, l'élu avait modifié le commentaire litigieux en ajoutant des phrases, en mentionnant la qualité d'adjointe et en signant le commentaire des initiales du prénom et du nom de jeune fille de l'intéressée. Pour sa défense l'élu soulignait d'une part le manque de courage de la plaignante qui n'avait pas signé son commentaire sur le blog et contestait, d'autre part, toute usurpation d'identité, d'autres personnes pouvant porter le même nom et un prénom avec les deux mêmes initiales. L'élu est condamné à 1 500 euros d'amende dont 1 000 euros avec sursis, et un euro de dommages et intérêts.

## Article 433-12 du Code pénal

Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 27 novembre 2018*

Confirmation de l'annulation de la mise en examen d'un maire (commune de plus de 50 000 habitants) poursuivi du chef **d'enregistrement ou conservation de données à caractère personnel sensibles sans l'accord de l'intéressé**. Il lui était reproché d'avoir établi des statistiques sur la confession des enfants scolarisés sur la commune à partir de leurs prénoms et d'en avoir fait état au cours d'une émission télévisée. Le procureur de la République avait classé l'affaire sans suite mais une association de lutte contre le racisme avait porté plainte avec constitution de partie civile en faisant valoir que le fait de consulter des données nominatives des élèves, et d'en déduire une statistique portant sur l'origine ethnique ou leur confession, caractérisait l'infraction prévue par les articles 226-19 et 226-23 du Code pénal. Le juge d'instruction avait mis en examen le maire pour collecte d'informations à caractère personnel par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite, dans le cadre de réunions de pré-rentree scolaire et pour avoir fait usage de ces informations sans lien avec l'objet de ces réunions. La chambre de l'instruction annule la mise en examen en relevant :

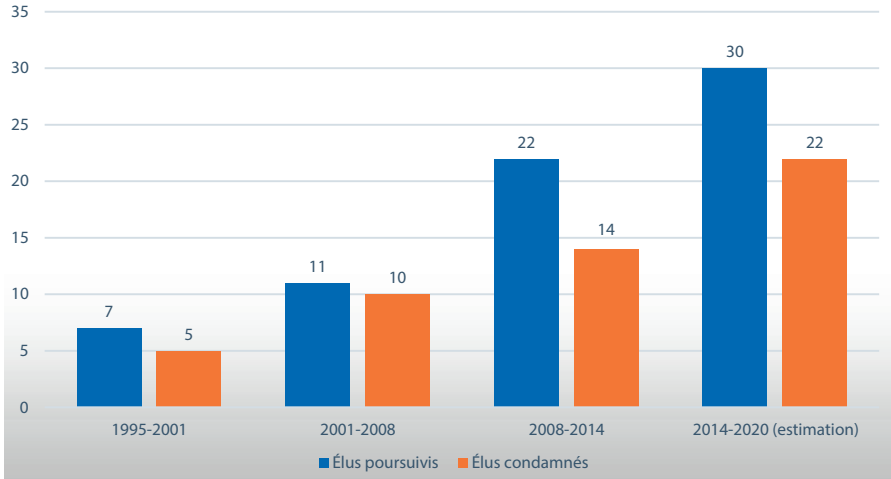
- ▶ que la qualification retenue dans la mise en examen vise le délit de collecte de données par un moyen frauduleux, déloyal ou illicite, prévu par l'article 226-18 et non par l'article 226-19 du Code pénal ;
- ▶ qu'il n'existe pas d'indices graves ou concordants ayant pu rendre vraisemblable que le maire ait pu participer à la commission de cette infraction, l'enquête n'ayant pas révélé l'existence de fichiers ethniques ;
- ▶ que la simple consultation, par le maire, de listes d'élèves pris en charge dans sa commune, laquelle entre dans la sphère de compétence d'un maire, ne peut suffire à caractériser une quelconque infraction.

La Cour de cassation confirme cette position :

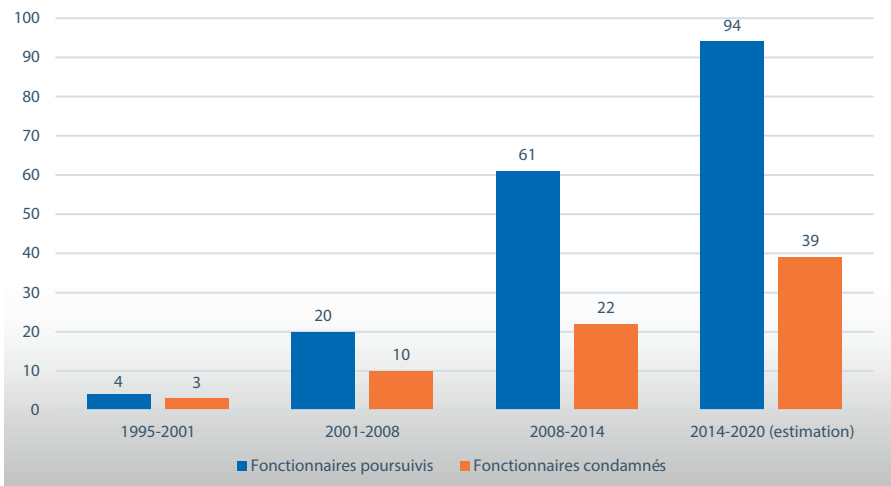
- ▶ saisie du seul contentieux de l'annulation de la mise en examen, la chambre de l'instruction devait se borner à vérifier s'il existait des indices graves ou concordants que la personne mise en examen ait commis les faits reprochés sous la qualification qui lui avait été notifiée par le juge d'instruction ;
- ▶ il n'appartenait pas à la chambre de l'instruction, après annulation de la mise en examen, d'examiner les faits sous une autre qualification, seul le juge d'instruction, après retour du dossier, ayant ce pouvoir.

### Zoom sur les atteintes aux mœurs et à l'intégrité sexuelle

#### NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES AUX MŒURS OU À L'INTÉGRITÉ SEXUELLE



#### NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR ATTEINTES AUX MŒURS OU À L'INTÉGRITÉ SEXUELLE







## De quoi parle-t-on ?

Sont comptabilisées comme atteintes aux bonnes mœurs et à l'intégrité sexuelle : les infractions de harcèlement sexuel, viol, atteintes sexuelles sur mineur, agressions sexuelles, exhibition sexuelle, détention d'images pédopornographiques.

### Les chiffres clés des procédures engagées pour atteintes aux mœurs et à l'intégrité sexuelle :

- Sur la mandature en cours nous estimons que ce sont :
  - 30 élus locaux qui seront poursuivis de ce chef (moyenne de 5/an), contre 22 au cours de la précédente mandature, soit une hausse de 36,36 %. Ce contentieux représente 1,84 % des poursuites engagées contre les élus locaux au cours de cette mandature (9<sup>e</sup> et dernier motif de poursuites des élus locaux) ;
  - 22 élus locaux (moyenne de 3,7/an) qui seront condamnés pour ce type d'infractions lorsque les procédures engagées seront arrivées à leur terme ;
  - 94 fonctionnaires territoriaux qui seront poursuivis (moyenne de 15,7/an), contre 61 au cours de la précédente mandature, soit une hausse de 54,10 %. **Ce contentieux représente 11,51 % des poursuites dirigées contre les fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature, soit le troisième motif de poursuites. Les mobilisations récentes contre les violences faites aux femmes (#meeto #balancetonporc) peuvent expliquer ces chiffres. Cela ne signifie pas nécessairement que ce type d'agressions est en hausse mais que les victimes hésitent moins à déposer plainte contre les auteurs de violences sexuelles ;**
  - 39 fonctionnaires territoriaux (moyenne de 6,5/an) qui seront condamnés de ce chef à la clôture définitive des procédures engagées à leur encontre (soit, si la tendance se confirme, le deuxième motif de condamnations des fonctionnaires territoriaux au cours de cette mandature).
- Sur l'ensemble des mandatures (depuis 1995), les atteintes aux mœurs et les violences sexuelles constituent :
  - le 9<sup>e</sup> (et dernier) motif de poursuites (1,63 % des poursuites) et le 7<sup>e</sup> motif de condamnations (2,61 % des condamnations) des élus locaux ;
  - le 5<sup>e</sup> motif de poursuites (6,65 % des poursuites) et le 4<sup>e</sup> motif de condamnations (7,39 %) des fonctionnaires territoriaux.
- Entre avril 1995 et avril 2019, nous avons recensé :
  - 65 élus poursuivis (moyenne de 2,7/an) ;
  - 35 élus condamnés (1,5/an en moyenne) ;
  - 163 fonctionnaires territoriaux poursuivis (moyenne de 6,8/an) ;
  - 59 fonctionnaires territoriaux condamnés de ce chef (2,5/an en moyenne).
- Hors mandature en cours (pour ne pas fausser artificiellement nos données, beaucoup de procédures n'ayant pas encore été jugées), le taux de condamnation des élus locaux poursuivis de ce chef est de 72,5 %, celui des fonctionnaires territoriaux est de 41,18 %.

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 RELATIVES À DES PROCÉDURES ENGAGÉES POUR ATTEINTES AUX MŒURS ET À L'INTÉGRITÉ SEXUELLE

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

---

 *Tribunal correctionnel de Caen, 10 janvier 2018*

Condamnation d'un employé municipal des espaces verts pour **agression sexuelle** et **harcèlement sexuel** sur plusieurs jeunes filles en stage dans le service (commune de moins de 10 000 habitants). L'une d'elles s'est plainte de propos déplacés et de caresses imposées. Une enquête administrative a permis de révéler que deux autres jeunes stagiaires avaient été victimes des mêmes faits. Le prévenu est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et inscription au fichier des auteurs d'infractions sexuelles.

---

 *Tribunal correctionnel de Point-à-Pitre, 8 février 2018*

Relaxe d'un conseiller municipal (commune de plus de 10 000 habitants) pour **atteintes sexuelles sur mineure**. Il lui était reproché d'avoir eu des relations intimes avec une adolescente qui venait chez lui pour des heures de soutien scolaire dans un cadre associatif.

---

 *Tribunal correctionnel d'Avesnes-sur-Helpe, 28 février 2018*

Condamnation d'un ancien directeur d'école de musique, également adjoint au maire, poursuivi pour **agression sexuelle sur mineur**, membre de l'école de musique. Il est condamné à une peine de deux ans d'emprisonnement avec sursis, assortie d'une mise à l'épreuve comportant une obligation de soins et de suivi psychiatrique, l'interdiction de rentrer en contact avec la victime, l'interdiction d'exercer les fonctions qu'il occupait au moment des faits, l'interdiction d'exercer une activité avec des mineurs et l'inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. L'ancien directeur de l'école de musique devra verser 6 000 euros de dommages et intérêts à la victime. Il est aussi condamné à une peine d'inéligibilité pendant cinq ans.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 7 mars 2018*

Condamnation d'un ancien directeur de service (commune de plus de 10 000 habitants) poursuivi pour **harcèlement sexuel** sur plainte de quatre subordonnées. Les plaignantes ont ainsi exposé que l'intéressé n'hésitait pas à leur poser des questions intimes, faisait des remarques graveleuses, leur indiquait comment s'habiller et menaçait même les plus précaires de non-reconduite de leur contrat si elles ne cédaient pas à ses avances ou fantasmes. Le cadre territorial reconnaît des formules maladroitement mais prononcées, selon lui, sur le ton de la plaisanterie et pour assurer une « ambiance de travail décontractée »... Il prétend être victime d'un règlement de compte de la part des plaignantes qui lui en voudraient de ne pas avoir été promues ou reconduites dans leur contrat.

La Cour de cassation confirme sa culpabilité relevant que le prévenu a adressé aux plaignantes des propos et plaisanteries à connotation sexuelle et les a incitées, de façon répétée et insistante, à des relations sexuelles avec lui. Une autre plainte déposée par l'une des victimes des chefs de **viol et agressions sexuelles** est en cours d'instruction, ce qui n'empêche pas, selon la Cour de cassation, que le prévenu soit aussi condamné pour harcèlement sexuel à l'égard de cette même plaignante. En revanche la Cour de cassation reproche à la cour d'appel d'avoir prononcé une peine d'emprisonnement ferme en la motivant par la circonstance que le prévenu niait les faits. Or, poursuivait la cour d'appel, une mesure d'aménagement nécessite un minimum d'adhésion à la peine. La Cour de cassation casse et annule l'arrêt sur ce point, dès lors que « tout prévenu a le droit de ne pas contribuer à sa propre incrimination ». Il appartiendra à la cour d'appel de renvoi de se prononcer sur la peine, la déclaration de culpabilité étant définitive.

## Article 222-33 du Code pénal

« I. – Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexiste qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.

L'infraction est également constituée :

- 1° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime par plusieurs personnes, de manière concertée ou à l'instigation de l'une d'elles, alors même que chacune de ces personnes n'a pas agi de façon répétée ;
  - 2° Lorsque ces propos ou comportements sont imposés à une même victime, successivement, par plusieurs personnes qui, même en l'absence de concertation, savent que ces propos ou comportements caractérisent une répétition.
- II. – Est assimilé au harcèlement sexuel le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers.
- III. – Les faits mentionnés aux I et II sont punis de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.



Ces peines sont portées à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende lorsque les faits sont commis :

- 1° Par une personne qui abuse de l'autorité que lui confèrent ses fonctions ;
- 2° Sur un mineur de quinze ans ;
- 3° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur ;
- 4° Sur une personne dont la particulière vulnérabilité ou dépendance résultant de la précarité de sa situation économique ou sociale est apparente ou connue de leur auteur ;
- 5° Par plusieurs personnes agissant en qualité d'auteur ou de complice ;
- 6° Par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne ou par le biais d'un support numérique ou électronique ;
- 7° Alors qu'un mineur était présent et y a assisté ;
- 8° Par un ascendant ou par toute autre personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait. »



*Cour d'appel de Douai, 26 mars 2018*

Condamnation d'un maire du chef de **harcèlement moral et agressions sexuelles** sur cinq de ses anciennes employées (commune de moins de 3 000 habitants). Il lui était reproché des insultes, des humiliations, des propos sexistes, des colères à répétition et même des agressions sexuelles pour l'une des employées. Des faits répétés pendant au moins quatre ans, entre 2010 et 2014. Il écope d'une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis, trois ans d'interdiction des droits civiques et civils, et d'une inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. Il devra également verser près de 40 000 euros de dommages et intérêts aux victimes.



*Cour d'assises du Lot, 31 mars 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 1 000 habitants) pour **agression sexuelle** sur plainte de trois habitantes du village dont une locataire d'un logement communal. Le maire qui a reconnu une relation extraconjugale librement consentie avec l'une des plaignantes est condamné pour agression sexuelle à cinq ans d'emprisonnement avec sursis. Il est en revanche acquitté des faits de viols et tentatives de viol sur deux autres plaignantes.



*Cour d'appel de Douai, 3 avril 2018*

Condamnation d'un fonctionnaire territorial employé comme animateur par une commune (moins de 5 000 habitants) poursuivi pour des faits de **harcèlement sexuel**. Il lui est reproché d'avoir eu un comportement équivoque et des propos et propositions à caractère sexuel à l'égard d'une adjointe d'animation municipale et d'un agent du centre d'action sociale et d'avoir tenté, à plusieurs reprises, d'embrasser de force une institutrice alors qu'elle était venue en mairie faire des photocopies pour sa classe. Il est condamné à sept mois d'emprisonnement avec sursis par les juges d'appel qui retiennent également à son encontre un délit de subornation de témoins.

*Cour de cassation, chambre criminelle, 9 mai 2018*

Condamnation d'un brigadier-chef de police municipale pour **agression sexuelle**. Il lui est reproché d'avoir, lors d'une journée récréative, touché par surprise les fesses d'une stagiaire, laquelle lui tournait le dos, ce qu'a confirmé un témoin. Les juges soulignent que l'intéressé ne pouvait, en dépit de son alcoolisation, avoir ignoré le caractère déplacé de son acte. Il est condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis. Au civil le prévenu est condamné à verser à la plaignante la somme de 100 000 F Cfp (838 euros) à titre de dommages et intérêts.

*Tribunal correctionnel de Rennes, 11 juin 2018*

Condamnation d'un maître-nageur employé dans une piscine municipale pour **harcèlement sexuel** sur plainte d'une employée qui subissait ses gestes déplacés et râles à connotation sexuelle depuis de nombreux mois. La victime s'est décidée à porter plainte après un coup reçu aux fesses. Le maître-nageur se défendait de toute intention malveillante, prétextant avoir simplement voulu faire une blague potache à la plaignante en lui subtilisant son téléphone portable situé dans la poche arrière de son pantalon. Sans convaincre le tribunal qui le condamne à quatre mois d'emprisonnement avec sursis. L'intéressé avait déjà fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour des faits similaires.

*Tribunal correctionnel de Créteil, 15 juin 2018*

Condamnation d'un animateur pour **agressions sexuelles** sur plusieurs enfants alors qu'il s'occupait des activités périscolaires dans deux écoles de la ville (commune de plus de 10 000 habitants). Il lui est reproché des attouchements et caresses intimes. Il est condamné à deux ans d'emprisonnement avec sursis. Le tribunal a aussi ordonné son inscription au fichier des délinquants sexuels et une interdiction d'exercer une profession en contact avec des mineurs.

*Cour d'appel de Paris, 20 juin 2018*

Condamnation d'un chef de la police municipale (commune de plus de 10 000 habitants) pour **agression sexuelle** sur une subordonnée. Après un repas arrosé de fin d'année, le prévenu avait suivi sa victime dans les vestiaires où elle se changeait et lui avait imposé des caresses en espérant un rapport sexuel. Il est condamné à dix mois d'emprisonnement avec sursis et à une inscription au fichier des délinquants sexuels. Au civil il devra verser 4 000 euros de dommages et intérêts à la victime.

*Tribunal correctionnel de Châlons-en-Champagne, 12 septembre 2018*

Condamnation d'un animateur pour **détention et diffusion de fichiers à caractère pédopornographique** (commune de moins de 5 000 habitants). Il stockait plus de 4 500 fichiers sur son ordinateur et des clés USB. Ancien animateur auprès d'enfants dans le cadre d'activités associatives et culturelles, il est condamné à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et une obligation de soins et de travail. En plus de son inscription au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles, il a l'interdiction d'exercer une activité en lien avec les mineurs pendant dix ans.



*Cour d'appel de Rouen, 12 septembre 2018*

Confirmation de la relaxe d'un maire poursuivi pour **agressions sexuelles** par sa secrétaire de mairie (commune de moins de 1 000 habitants). L'édile ne conteste pas les gestes qui lui sont imputés mais prétend qu'ils étaient librement consentis dans le cadre d'une relation amoureuse. Les juges le relaxent « au bénéfice du doute ».

### Une collectivité peut-elle être condamnée civilement à indemniser la victime d'un viol commis par un agent pendant ses heures de service ?

Oui dès lors que les faits ont été commis dans l'exercice des fonctions de l'agent et ne sont, par suite, pas dépourvus de tout lien avec le service. En l'espèce un maître-nageur employé par une communauté d'agglomération a été reconnu coupable de viol sur une jeune stagiaire. Il a été condamné à douze ans de réclusion criminelle. Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions est jugé fondé à demander à la collectivité qui employait l'agent, le montant des dommages-intérêts versés à la victime à charge pour la collectivité d'exercer une action récursoire contre l'agent.

Cour administrative d'appel de Marseille, 25 septembre 2018, n° 16MA02752



*Cour d'assises des Hauts-de-Seine, 14 septembre 2018*

Condamnation d'un animateur périscolaire (commune de plus de 10 000 habitants) à quinze ans de réclusion criminelle pour **viols et agressions sexuelles sur mineurs**. Il lui était reproché d'avoir violé deux enfants et agressé sexuellement treize autres dans trois écoles de la ville où il exerçait. Il est également condamné à un suivi socio-judiciaire de sept années, ainsi qu'à une peine de sept années d'emprisonnement supplémentaires dans le cas où il ne le respecterait pas. Il est interdit d'exercer définitivement toute activité, bénévole ou professionnelle, au contact des enfants et de se rendre dans la commune où les faits ont eu lieu. Il est également inscrit au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles. Les parents des victimes ont également engagé des poursuites pour non-dénonciation de crimes sexuels contre la structure municipale chargée de gérer les animateurs périscolaires en invoquant des signalements qui seraient restés sans effet.



*Tribunal correctionnel de Valenciennes, 6 novembre 2018*

Relaxe d'un caporal intervenant comme formateur dans un SDIS poursuivi pour **harcèlement sexuel** sur plainte de quatre jeunes femmes qui suivaient une formation sous sa responsabilité. Les plaignantes invoquaient des attentions un peu trop appuyées à leur égard. Provisoirement suspendu à la suite de ces accusations qui lui ont valu 72 heures de garde à vue, le gradé est finalement relaxé.



*Cour d'assises de Seine-Saint-Denis, 15 novembre 2018*

Acquittements d'un maire et d'une adjointe (commune de plus de 10 000 habitants) accusés de **viols et d'agressions sexuelles** par deux employées municipales. Les

deux plaignantes accusaient les deux élus de leur avoir imposé des attouchements et des pénétrations digitales au cours de séances de massages de pieds dans les locaux de la mairie. Les deux élus avaient toujours démenti les accusations portées à leur encontre estimant que les plaignantes étaient dans une « logique de vengeance » après un licenciement pour l'une et un changement de poste pour l'autre, et que leur ressentiment avait été exploité par certains de leurs opposants locaux. Après sept ans d'instruction et quatre semaines de procès, la cour d'assises prononce l'acquittement des deux accusés, estimant que si les relations décrites « étaient avérées », un doute subsistait sur le non-consentement des plaignantes. La cour prononce l'acquittement en relevant l'absence de preuves suffisantes établissant des menaces ou des violences ayant contraint les deux plaignantes à des relations sexuelles. Pour fonder leur conviction, les magistrats et jurés relèvent notamment que l'une des plaignantes a porté plainte « dans une logique de vengeance après son licenciement » et que l'autre plaignante a menti à plusieurs reprises, notamment sur son état de santé. Le parquet général a relevé appel de cette décision.

### Peut-on sanctionner disciplinairement un agent qui a été relaxé des faits de harcèlements sexuels par le juge pénal ?

Oui dès lors que les faits reprochés à l'agent sont suffisamment établis et justifient l'application d'une sanction. En l'espèce le juge disciplinaire valide le principe d'une sanction disciplinaire infligée à un cadre territorial pour des faits « assimilables au harcèlement », la sanction disciplinaire n'étant pas subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette sanction constituent l'infraction pénale de harcèlement sexuel prévue par l'article 222-33 du Code pénal. L'autorité de la chose jugée ne s'étend donc pas, en l'espèce, à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal, portant notamment sur la connotation sexuelle des gestes et propos reprochés à l'intéressé... En effet le cadre territorial a fait preuve dans l'exercice de ses fonctions d'un comportement inadapté avec deux agents de sexe féminin dont il était le supérieur hiérarchique. Compte tenu de la teneur non contestée des propos tenus par l'intéressé et du caractère intrusif de ses gestes, en particulier des massages des épaules effectués par surprise, l'administration a considéré à juste titre que ces agissements, d'ailleurs qualifiés par leur auteur de « lourds », revêtaient une connotation sexuelle. L'autorité territoriale a également pu prendre en compte le fait pour l'intéressé d'avoir exprimé publiquement son « contentement à l'annonce du départ de son supérieur hiérarchique »...

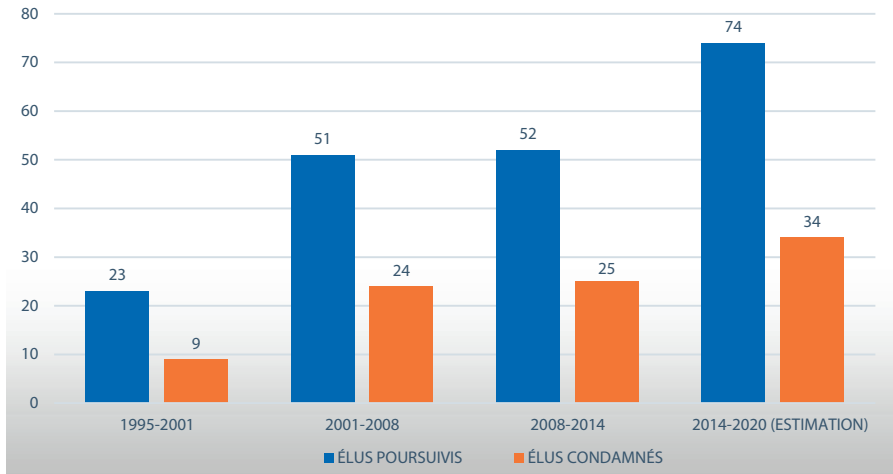
CAA Bordeaux, 15 novembre 2018, n° 16BX03057

 Cour d'appel de Versailles, 18 décembre 2018

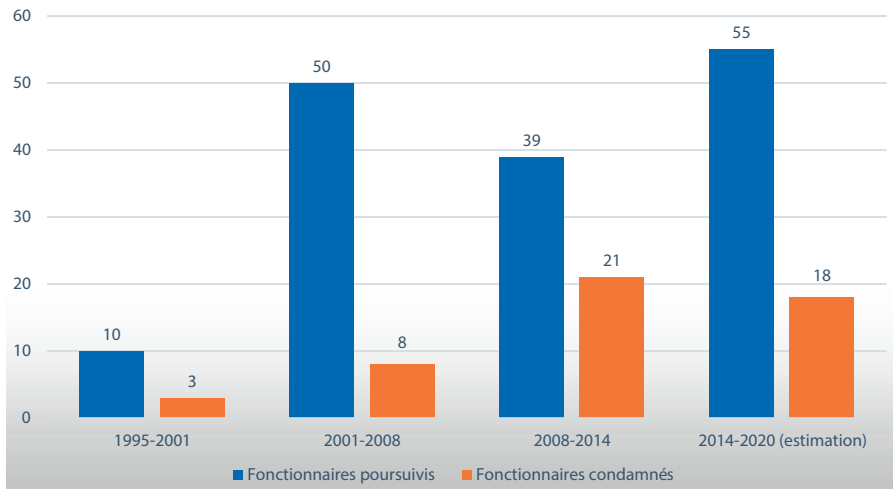
Condamnation d'un chef adjoint de la police municipale pour **agressions sexuelles** (commune de plus de 10 000 habitants) sur plainte d'une subordonnée qui craignait de perdre son travail si elle dénonçait les faits. Le prévenu niait catégoriquement les faits mais plusieurs témoins ont dénoncé ses « comportements inadaptés vis-à-vis de la gent féminine ». Il est condamné à cinq ans d'emprisonnement dont trois ans avec sursis et inscription au fichier des délinquants sexuels.

**Zoom sur les autres infractions imputées aux élus locaux et aux fonctionnaires territoriaux**

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR AUTRES INFRACTIONS (NON SUFFISAMMENT SIGNIFICATIVES POUR POUVOIR ÊTRE ISOLÉES STATISTIQUEMENT)**







**NOMBRE DE FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX POURSUIVIS ET CONDAMNÉS PAR MANDATURE POUR AUTRES INFRACTIONS (NON SUFFISAMMENT SIGNIFICATIVES POUR POUVOIR ÊTRE ISOLÉES STATISTIQUEMENT)**



## De quoi parle-t-on ?

Sont recensées ici toutes les autres infractions qui ne sont pas suffisamment importantes, en nombre de poursuites et de condamnations, pour pouvoir être isolées statistiquement. On y trouve notamment des infractions de destructions de biens, d'incendies volontaires, d'infractions au Code électoral, d'emploi de travailleurs clandestins, d'atteintes à l'autorité publique ou judiciaire...

## LES JURISPRUDENCES DE L'ANNÉE 2018 POUR DES PROCÉDURES ENGAGÉES CONTRE CES AUTRES INFRACTIONS

Les symboles  ou  ne constituent pas un jugement de valeur mais sont de simples repères visuels permettant au lecteur d'identifier plus facilement l'issue favorable () ou défavorable () de la procédure pour les personnes mises en cause.

**Les jugements et arrêts recensés ne sont pas tous définitifs. Ils peuvent donc être infirmés en appel ou annulés en cassation. Jusqu'à l'expiration des voies de recours, les personnes poursuivies bénéficient toujours de la présomption d'innocence. Le but de cette rubrique n'est pas de jeter le discrédit sur les acteurs de la vie territoriale et associative qui, comme le démontrent nos chiffres, sont intègres et diligents dans leur immense majorité, mais de recenser et résumer les décisions de justice, en respectant l'anonymat des personnes impliquées, pour attirer l'attention des acteurs publics locaux sur les risques juridiques encourus dans l'exercice de leurs fonctions et leur permettre de dégager des axes de prévention pertinents dans leurs pratiques quotidiennes.**

### *Tribunal correctionnel de Châlons, 31 janvier 2018*

Condamnation d'un jeune pompier volontaire pyromane poursuivi pour avoir déclenché de nombreux **incendies** (hangars agricoles, granges...). Après le déclenchement des feux, il prévenait les secours, les guidait et intervenait comme sapeur-pompier. Il prenait également des photos des incendies qu'il publiait sur un blog dédié aux activités du SDIS. Il est condamné à une peine de huit mois d'emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve de deux ans, l'obligation de travailler et de suivre des soins en relation avec son addiction au feu. Outre l'interdiction d'exercer toute activité de pompier durant cinq ans, il devra rembourser près de 230 000 euros pour les préjudices subis par ses victimes, agriculteurs et SDIS.

### *Tribunal correctionnel de Nevers, 6 février 2018*

Condamnation d'un maire poursuivi pour **exécution d'un travail dissimulé et rétribution inexistante ou insuffisante du travail**, à l'égard d'une personne vulnérable ou dépendante, en l'occurrence son gardien de propriété souffrant d'un déficit intellectuel moyen. L'édile est condamné à six mois d'emprisonnement avec sursis et trois ans d'inéligibilité.

---

 *Cour d'assises de Saint-Denis de la Réunion, 2 mars 2018*

Deux ans après la condamnation d'un caporal-chef d'un SDIS à douze ans de réclusion criminelle pour **incendies criminels**, la cour d'assises s'est prononcée sur les intérêts civils et a condamné le pompier à verser 12 millions de dommages et intérêts (principalement au SDIS). Il avait déclenché cinq incendies majeurs dont deux feux qui ont détruit près de 3 500 hectares de faune et de flore protégées, une catastrophe environnementale dont la réparation prendra plusieurs dizaines d'années. Un pompier avait péri au cours de l'intervention.

---

 *Tribunal correctionnel de Carpentras, 5 avril 2018*

Condamnation d'un maire (commune de moins de 5 000 habitants) pour **conduite sans permis en récidive**. Il est condamné à 700 euros d'amende et à une obligation de repasser son permis de conduire.

---

 *Tribunal correctionnel de Digne-les-Bains, 25 avril 2018*

Relaxe d'un ancien maire (commune de moins de 500 habitants) poursuivi pour **outrage, violence sur personne dépositaire de l'autorité publique**, en l'espèce son premier adjoint, et **refus de se soumettre au prélèvement biologique** destiné à l'identification de son empreinte génétique. À l'issue d'un conseil municipal extraordinaire sur la situation financière de la commune, et sur fond de rivalité et de tensions politiques, une altercation musclée avait eu lieu entre l'édile et son adjoint (désormais premier magistrat de la commune). L'ancien maire aurait insulté la victime tout en lui tenant le bras. Le tribunal n'a retenu aucun des chefs d'accusation et a prononcé la relaxe.

---

 *Tribunal correctionnel du Val de Briey, 5 juillet 2018*

Relaxe d'un agent communal (commune de plus de 5 000 habitants) poursuivi pour **dégradations**. Il lui était reproché d'avoir crevé un pneu sur la voiture de l'adjoint aux sports de la ville. Le plaignant suspectait une vengeance personnelle car l'agent était un soutien de l'ancien maire qui a fait l'objet une plainte pour harcèlement sexuel de la part d'une secrétaire, laquelle n'est autre que la compagne de l'adjoint dont le véhicule a été dégradé. Le tribunal relaxe l'agent qui a nié toute implication et qui a pu expliquer sa présence sur les lieux par la proximité de son domicile.

---

 *Tribunal correctionnel de Narbonne, 23 juillet 2018*

Condamnation d'un sapeur-pompier volontaire pour **incendie volontaire**. Il lui est reproché le déclenchement d'un feu de forêt occasionnant la destruction de 60 hectares de pinèdes et de garrigues et ayant mobilisé quatre cents pompiers. À l'audience le prévenu a expliqué qu'il « s'ennuyait » dans la vigie où il était chargé de faire le guet pour le Service d'incendie et de secours (SDIS). Cependant, le parquet a évoqué l'hypothèse d'une vengeance contre les sapeurs-pompiers. Le jeune homme avait en effet été exclu pour dégradations volontaires d'une caserne où il était pompier volontaire. Il est condamné à six mois d'emprisonnement ferme.

---

*Tribunal correctionnel de Meaux, 4 septembre 2018*

Condamnation, sur procédure de plaider coupable, d'un chef de la police municipale à trois mois d'emprisonnement avec sursis pour **dénonciation mensongère à l'autorité judiciaire d'un délit imaginaire ayant entraîné d'inutiles recherches** (ville de moins de 3 500 habitants). Il avait déclaré à des agents de police avoir été agressé à son domicile un dimanche matin par trois inconnus, en raison de sa qualité de policier. L'exploitation de la vidéosurveillance de la commune, de la téléphonie et l'audition de témoins avaient permis d'invalidier sa version. Le policier reconnaît avoir menti, l'agression ayant eu lieu la veille lors d'une soirée arrosée. Il a d'ailleurs reconnu être revenu au volant de son véhicule en état d'ébriété, ce qui lui vaut une condamnation pour **conduite en état d'ivresse manifeste**.

---

*Tribunal correctionnel de Poitiers, 4 octobre 2018*

Condamnation d'un adjoint (commune de moins de 1 000 habitants) pour **entrave à la justice**. À la suite d'une perquisition des gendarmes à la mairie pour accéder au relevé cadastral dans le cadre d'une enquête sur une plantation de cannabis, l'adjoint avait aussitôt prévenu par téléphone le propriétaire du terrain qu'il connaissait. Il est condamné à une amende de 700 euros.



## Le mystérieux article 591 de l'ordonnance relative à la circulation routière et la théorie de la bouse de vache



*Tribunal d'instance de X, décembre 2018\**

*\* Conscients que les juridictions d'instance doivent traiter un contentieux de masse avec peu de moyens, nous avons occulté le nom du tribunal et les références du jugement.*

### **Attention parquet glissant : quand un mystérieux article 591 d'une ordonnance relative à la circulation routière provoque une sortie de route juridique...**

Une commune (moins de 2 000 habitants) demande en vain à un agriculteur de nettoyer la chaussée après le passage régulier de ses engins agricoles qui déposent de la boue sur la voie, la rendant ainsi glissante et dangereuse pour les usagers.

De fait une victime pourrait rechercher la responsabilité de la commune en cas d'accident si la collectivité a eu le temps de réagir et n'a pas nettoyé la chaussée ou n'a pas signalé aux usagers le risque de dérapage.

Lors d'un colloque organisé au Sénat en 2010 auquel participait l'Observatoire SMACL, le président de la commission des lois du Sénat (Jean-Jacques Hyst) évoquait à ce sujet la « théorie de la bouse de vache » : si un accident est causé par la présence d'une bouse de vache toute fraîche sur la chaussée, la responsabilité de la commune ne peut être engagée, faute pour elle d'avoir eu le temps d'agir ; mais si la bouse de vache a eu le temps de sécher avant d'être rendue glissante par des intempéries, la responsabilité de la commune peut être engagée pour défaut d'entretien normal de la voirie ou pour carence dans l'exercice du pouvoir de police du maire...

Mais revenons à nos moutons ! Après plusieurs courriers et mises en demeure sans réponse, la commune assigne l'intéressé devant le juge civil sur le fondement des articles 1240 et 1241 du Code civil.

Le tribunal d'instance fait droit à la demande de la commune en s'appuyant non seulement sur ces deux articles mais également sur les dispositions d'un mystérieux article 591 de l'ordonnance sur la circulation routière. Aux termes de cet article :

**« Le conducteur d'un véhicule évitera de salir la chaussée. Avant de quitter un chantier, une fosse ou un champ, les roues des véhicules doivent être lavées. Toute chaussée souillée doit être signalée aux usagers et nettoyée immédiatement ».**

Or, poursuit le tribunal, le constat d'huissier et les photos produites par la commune sont sans équivoque : les traces proviennent manifestement d'un tracteur qui travaillait dans le champ de l'agriculteur, et la chaussée était de ce fait rendue « particulièrement boueuse et gluante ».

Et le tribunal de conclure que :

- ▶ « Monsieur Y en ne nettoyant pas la route après le passage des roues boueuses de son tracteur viole indiscutablement l'obligation prévue par l'article 591 de l'ordonnance sur la circulation, ce qui constitue faute civile autant que pénale » ;
- ▶ « les conditions prévues par les articles 1240 et 1241 du Code civil étant réunies, la municipalité (...) prise en la personne de son Maire est fondée à solliciter réparation de son préjudice sur le fondement des articles 1221 et 1222 du Code civil ».

D'où la condamnation de l'exploitant agricole sous astreinte de 800 € par manquement constaté à assurer la mise en place de mesures efficaces telles qu'un nettoyage de la chaussée ou la pose de panneaux de signalisation de part et d'autre de la zone boueuse. L'exploitant est par ailleurs condamné à verser 3 000 euros à la commune pour résistance abusive, les premiers courriers d'avertissement lui ayant été adressés en avril 2016.

Ce jugement, qui peut paraître anecdotique de prime abord, soulève aussitôt un branle-bas de combat au sein des équipes juridiques de SMACL Assurances et de l'Observatoire SMACL : comment se fait-il que cet article 591 de l'ordonnance sur la circulation routière n'ait jamais été soulevé par la mutuelle spécialisée dans l'assurance des collectivités territoriales dans des dossiers similaires ? Il est pourtant très explicite ! Comment l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, qui a l'habitude d'intervenir sur ces problématiques et de commenter des jurisprudences sur le sujet, a pu passer à côté d'un article aussi fondamental en matière de voirie ?

Vexé, l'Observatoire SMACL se lance aussitôt dans des recherches sur le site Legifrance pour retrouver trace de cette mystérieuse ordonnance. La tâche est d'autant plus difficile qu'aucune date, ni numéro d'identification n'est cité dans le jugement. Une première recherche experte par mots-clés ne donne rien.

Une consultation du grand maître Google éveille un peu plus la curiosité des juristes : de nombreux articles de presse font référence à ce même article. Mais toujours sans citer la date de l'ordonnance, renforçant ainsi l'impression... qu'il s'agit d'un texte connu de tous !

Un peu plus piqué au vif, l'Observatoire étend ses recherches aux ordonnances qui ont été abrogées et dont les dispositions auraient pu être transposées dans le Code de la voirie routière. Sans plus de succès...

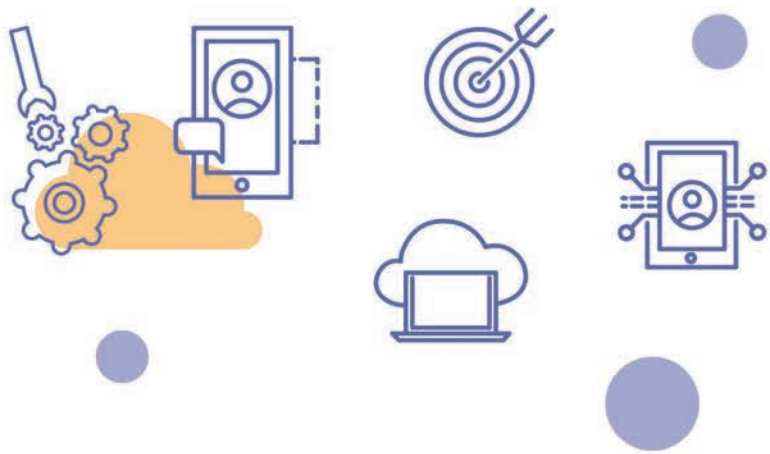
Tout à coup alléluia : une ordonnance du 13 novembre 1962 apparaît dans les résultats de recherche. Elle contient un article 59 (et non pas 591) ainsi rédigé :

« Le conducteur d'un véhicule évitera de salir la chaussée. Les chaussées qui ont été souillées seront signalées aux autres usagers de la route et immédiatement nettoyées ».

Il manque une phrase par rapport au texte cité par le tribunal mais une note marquée par un exposant 1 (d'où l'article 591...) donne une information aux lecteurs : le texte a été modifié par une ordonnance du 24 juin 2015, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le texte a été amputé. Tout s'explique !

Mais l'histoire finit alors en sortie de route juridique... En effet il s'avère que l'ordonnance en question relève du droit... fédéral suisse !!!

Moralité : Google aura permis qu'une disposition de droit étranger reçoive application sur le territoire français. Fortes de ce précédent, les collectivités peuvent toujours tenter d'invoquer le désormais célèbre article 591 à l'appui d'assignations en justice ou d'arrêtés municipaux. Du moins tant que Google n'aura pas référencé ces quelques lignes en bonne place dans les résultats de recherche...



## **2** - Transferts et partages de compétences : défis et enjeux de la nouvelle organisation territoriale

(actes de la 17<sup>e</sup> journée de l'Observatoire  
SMACL des risques de la vie territoriale)

Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale

## **Partages et transferts de compétences : défis et enjeux de la nouvelle organisation territoriale**

**18 octobre 2018**

Sont intervenus :

- M. Jean-Luc de BOISSIEU, président du conseil d'administration de SMACL Assurances
- M. Jean-Marie BOCKEL, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales
- M<sup>e</sup> Philippe BLUTEAU, avocat associé
- M. Dominique DHUMEAUX, maire de Fercé-sur-Sarthe, vice-président de l'Association des maires ruraux de France
- M. André LAIGNEL président du Comité des finances locales (CFL) et premier vice-président de l'Association des maires de France
- M. François WERNER, maire de Villers-lès-Nancy et vice-président de la métropole du Grand Nancy et de la région Grand-Est
- M. Vincent de BRIANT, premier conseiller à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, en détachement du corps des maîtres de conférences en droit public
- M<sup>me</sup> Catherine DONOU, chargée de mission Intercommunalités communes nouvelles à Territoire Conseils, service du groupe de la Caisse des dépôts et consignations
- M<sup>me</sup> Emma VARENNE, expert technique, direction Marchés SMACL Assurances
- M. Gabriel BAULIEU, membre du conseil d'administration de l'AdCF, vice-président de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon
- M<sup>me</sup> Sylvie JANSOLIN, chargée de mission Finances & fiscalité à Territoire Conseils, service du groupe de la Caisse des dépôts et consignations
- M<sup>me</sup> Julia MERY, consultante en ressources humaines et en transformation publique
- M. Vincent POTIER, directeur général du CNFPT

*Animateur : M. Bruno LEPRAT, journaliste*

*Dessinateur : M. Jean DUVERDIER*

## TRANSFERTS ET PARTAGES DE COMPETENCES AU SEIN DU BLOC LOCAL

---

### PROPOS INTRODUCTIFS

**Par :**

**Jean-Luc de Boissieu,**

*président du conseil d'administration de SMACL Assurances*

Merci à tous d'honorer ce rendez-vous annuel que sont les entretiens de l'Observatoire SMACL de la vie territoriale. Merci également à la Caisse des dépôts, qui nous reçoit chez elle, dans ses bâtiments flambant neufs.

Puisque bon nombre d'entre vous sont des habitués de ces entretiens, je procéderai rapidement à quelques rappels.

Je pense qu'ici, tout le monde connaît la SMACL ; ce n'est donc pas la peine d'épiloguer. Il y a 20 ans, mon prédécesseur a eu l'idée de créer un observatoire des risques de la vie territoriale. En effet, la SMACL se développant et étant aujourd'hui ce qu'elle est, les services se sont aperçus qu'eux-mêmes avaient besoin de suivre l'évolution du droit et de la jurisprudence qui touchaient ses élus et ses sociétaires.

Qui sont les sociétaires de la SMACL ? Il s'agit des collectivités territoriales, des élus, des directeurs généraux de services ou encore des agents territoriaux. Il s'agit de tout cet ensemble que nous assurons tous les jours, dont nous partageons l'existence et dont nous suivons les évolutions juridiques.

Nous avons donc voulu créer cet observatoire et, surtout, nous avons pensé que nombre de contentieux que nous avons à traiter en tant que défenseurs des collectivités et des élus résultent du fait que, bien souvent, le droit est ignoré par le bloc communal. C'est un droit très particulier, qui évolue rapidement et bien souvent, les litiges ne naissent pas d'une mauvaise intention, mais d'une méconnaissance des règles par le monde territorial que nous assurons.

Nous mettons, bien entendu, toute cette matière à disposition de nos sociétaires. Elle est accessible sur notre site Internet et nous la restituons également dans un rapport annuel rédigé avec persévérance par Luc Brunet et son équipe. Malheureusement, des raisons pratiques nous empêchent de distribuer ce rapport aujourd'hui. Il sera disponible dans quelques jours et vous disposerez alors du recueil des principales jurisprudences qui ont marqué le bloc territorial au cours de l'année écoulée. Je sais que ce document est apprécié des services et suscite même l'intérêt des médias.

Chaque année, la sortie du rapport est complétée par une journée thématique. Pour la présente édition, avec nos partenaires ici présents et que je remercie, nous avons choisi le thème des transferts et partages de compétences au sein du bloc territorial.

Les transferts de compétences ne datent pas d'aujourd'hui. Monsieur le ministre Bockel me contredira peut-être, mais pour moi, ce mouvement date des lois Defferre, qui ont lancé le mouvement de décentralisation. Depuis lors, le monde territorial ne cesse de vivre des transferts et des partages de compétences. Au départ, il s'agissait probablement de transferts de l'État vers le bloc territorial. À présent, ce mouvement est général et touche l'ensemble du monde territorial. Je ne connais pas une commune française qui ne connaisse des partages ou transferts de compétences. C'est devenu le lot commun de la vie communale, au point qu'aujourd'hui on se demande qui fait quoi et qui est responsable de quoi.

L'expérience des contentieux suivis par la SMACL laisse à penser que ces mouvements de compétences sont simples à décider sur le papier. En revanche, dans la pratique, ils soulèvent de multiples problèmes opérationnels. Une fois que ces transferts ont été décidés, des problèmes très concrets se posent, qu'ils concernent les finances, la gestion des hommes et des femmes ou encore les moyens matériels et immatériels.

Ce mouvement ne concerne d'ailleurs pas uniquement le secteur public territorial. En effet, le secteur privé doit lui aussi – et depuis bien longtemps déjà – gérer des fusions et des absorptions non de compétences, mais de branches et d'activités. Elles doivent, elles aussi, respecter tout un ensemble de dispositions légales. Que l'on soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, à chaque transfert, des équipes sont fusionnées, des contrats sont transférés, des systèmes d'information sont mis en cohérence, des programmes d'investissement dont à rapprocher et à harmoniser.

Ce phénomène de rapprochement et de transfert de compétences impacte à présent pleinement l'ensemble du bloc territorial, réalité qui nous a incités à demander aux « sachants » que sont les fonctionnaires territoriaux et les éminents juristes ici présents de nous faire part de leurs retours d'expériences. Je les remercie de leur participation.

Dès lors que le mouvement de partage et de mutualisation qui a été enclenché devient irréversible, il est intéressant d'envisager les problèmes qui en découlent, les solutions qu'il est possible de recommander, ou encore la gestion qui peut être faite de ces multiples problèmes. Ils font notre quotidien et ne sont pas toujours faciles à régler.

Cela étant dit, je vais laisser la parole à Monsieur le ministre Bockel. Votre position au Sénat vous prédestinait, Monsieur le ministre, à ouvrir cette journée et c'est donc bien volontiers que je vous cède la parole.

## TRANSFERTS ET PARTAGES DE COMPETENCES AU SEIN DU BLOC LOCAL

### Allocution d'ouverture

Par :

**Jean-Marie Bockel,**

*président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales*

Au printemps dernier nous avons organisé un colloque sur un thème proche dans le cadre d'une collaboration entre Science-Po et la délégation du Sénat aux collectivités territoriales.

Cette démarche, combinée avec nos méthodes de travail classiques que sont le dialogue avec les associations d'élus locaux, l'écoute des administrations centrales et déconcentrées, ainsi que la consultation directe des élus eux-mêmes par un questionnaire diffusé sur le net, nous a permis de recueillir une connaissance approfondie des outils que les collectivités territoriales mettent en place afin d'optimiser l'application des dispositions des lois MAPTAM (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JO 28 janv. 2014, p. 1562) et NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015) relatives à la distribution des compétences.

Pour introduire cette journée d'étude, je voudrais me placer sur un terrain familier à la délégation aux collectivités territoriales, et sur lequel elle a développé depuis plusieurs années un savoir-faire qui lui permet d'ajuster au plus près des besoins les préconisations qu'elle adopte en fin de parcours. Il s'agit de la connaissance la plus fine possible du ressenti des élus locaux.

Nous avons en effet interrogé les élus, ces dernières années, en particulier sur leurs priorités en matière de simplification des normes, sur les pistes de simplification du droit de l'urbanisme, sur le rôle des collectivités en matière de prévention de la radicalisation, sur la revitalisation des centres-villes, sur le statut de l'élu local. Sur ce dernier dossier, notre consultation a recueilli quelque 17 500 réponses qui nous ont aidés à ajuster notre réflexion et à élaborer les propositions que nous avons présentées la semaine dernière sous la présidence du président Gérard Larcher.

Interroger les élus sur les dynamiques de partage des compétences entre collectivités représentait un pas en avant dans la mobilisation de cette source d'information, dans la mesure où le sujet est particulièrement technique et austère. La mobilisation d'élus souvent débordés par la multiplicité des tâches à remplir n'était pas acquise d'avance.

C'est pourquoi nous avons choisi de nous concentrer sur deux aspects centraux : d'une part, les contrats visant à préserver l'équilibre territorial et, d'autre part, les contrats de mutualisation.

Les contrats visant à préserver l'équilibre territorial vont être en effet, au cours des prochaines années, un enjeu fort pour l'aménagement du territoire et l'équité territoriale. Le sujet traverse de plus en plus l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre localement et notre délégation en est consciente au plus haut point, c'est pourquoi elle a réalisé un important travail sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Dans ce domaine et bien d'autres, en effet, l'attente est souvent devenue impatience.



Les contrats de mutualisations sont, de leur côté, une source potentielle d'économies, mais aussi un encouragement au travail en commun autour de stratégies partagées.

Les élus locaux ont sans doute été sensibles à nos efforts de concision, puisque nous avons reçu près de 1 000 réponses, ce qui est très satisfaisant pour un sujet de technique juridique assez pointue. Nous avons ainsi eu la possibilité de cerner une ambiance, d'identifier des sentiments, voire des ressentiments qui sont toujours d'actualité et dont il est indispensable d'avoir bien conscience avant d'entrer dans le vif de notre sujet de la journée.

Les répondants à notre consultation ont été majoritairement des élus municipaux et intercommunaux, parfois des élus départementaux, très rarement des élus régionaux. S'agissant des élus municipaux, plus d'un tiers était élu de communes de moins de 500 habitants (35,2 %), 23 % des élus de communes de 500 à 1 000 habitants et près de 30 % des élus de communes de 1 000 à 10 000 habitants. Nous avons donc touché avant tout les élus des bourgs et des villes moyennes. S'agissant des élus intercommunaux, dans près de la moitié des cas (47,5 %), ils exercent dans des groupements moyens, de 15 000 à 50 000 habitants et dans 17 % des cas des groupements inférieurs à 15 000 habitants.

En ce qui concerne l'origine géographique des répondants, quatre régions ont fourni plus de la moitié des réponses : Nouvelle-Aquitaine (16,29 %), Auvergne-Rhône-Alpes (13,25 %), Occitanie (13,06 %) et Grand Est (11,11 %). À l'inverse, les territoires ultramarins ont en revanche été très peu représentés, avec seulement deux réponses, en provenance de La Réunion.

Que nous ont dit les répondants sur leur pratique de la contractualisation visant l'équilibre territorial ?

Tout d'abord, ils sont encore nombreux à ne pas connaître cette forme de contractualisation et à ne pas la pratiquer. Quand ils le font, c'est généralement sous l'impulsion des communautés de communes (47 %). Les autres types de groupements et les différents niveaux de collectivités arrivent loin derrière. Pourquoi, ne font-ils pas usage de cette contractualisation ? Tout simplement parce qu'ils ne la connaissent pas ou qu'aucune impulsion n'est venue des intercommunalités.

Lorsqu'ils sont engagés dans des contrats, généralement de ruralité ou de territoire, les élus indiquent qu'ils sont, avant tout, à la recherche de moyens pour l'aménagement de leur territoire, le développement de son attractivité, le cofinancement de politiques publiques et la redynamisation des bourgs-centres. En creux, la réduction des coûts, la protection de l'environnement ou le développement d'une offre culturelle n'apparaissent pas comme des priorités.

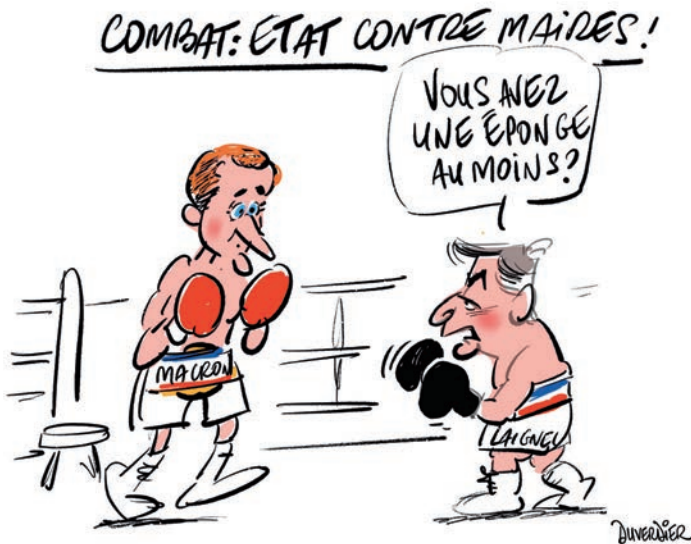
Ces élus sont-ils satisfaits de leur expérience ?

Ils ne sont, pour l'instant, que 21 % à être satisfaits de ce type de contractualisation, généralement parce qu'elle leur a offert des ressources complémentaires et permis de financer avec souplesse certains investissements. Mais ces contrats sont récents et il est difficile de peser leur véritable impact à ce stade. Dans ce domaine, l'évaluation reste donc à faire.

Notons tout de même, dès à présent, deux points de vigilance pour l'avenir. En premier lieu, près de la moitié des répondants n'ont pas été satisfaits par la concertation qui a précédé la signature du contrat. Par ailleurs, le manque d'équité et

d'équilibre entre collectivités, et singulièrement entre les communes-centres et les autres, est souvent pointé.

Autre élément d'appréciation : le rôle de l'État est vivement critiqué. Non seulement l'État est absent et ne joue qu'un faible rôle d'impulsion aux yeux des répondants, mais il apparaît de plus en plus distant des préoccupations locales. Notre délégation a travaillé à plusieurs reprises sur ce sujet, elle a constaté la prégnance de cette critique. Je veux en particulier citer le rapport de notre délégation intitulé *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités*, qui notait en décembre 2016 le paradoxe d'un État de plus en plus interventionniste et de moins en moins engagé auprès des collectivités.



J'en viens à la pratique des répondants en matière de contractualisation pour la mutualisation de services.

Là encore, seule une minorité est concernée par ce type de contractualisation. Du côté des communes, 64 % des répondants affirment ne pas y recourir. Du côté des intercommunalités, assez logiquement, ce chiffre est moindre mais s'établit tout de même à 56 %.

L'absence de contrat de mutualisation est généralement imputable à un manque de volonté et d'initiative, mais aussi parfois à l'expression d'une défiance à l'égard de son impact potentiel, soit que la mutualisation risque de ne pas profiter également à tous les partenaires, soit qu'elle soit vue comme n'induisant pas de réelle réduction des coûts.

Il faut ajouter que seul le quart de ceux qui sont engagés dans de tels contrats en est satisfait, en particulier en raison des économies d'échelle procurées et des décloisonnements de services rendus possibles. En revanche, les critiques sont vives sur la faiblesse des économies obtenues, voire sur l'augmentation des coûts qui peut en résulter. Les critiques ne sont pas moins vives à l'égard des mutualisations réali-

sées « à marche forcée » qui ne permettent pas, de l'avis de nombreux élus, de faire émerger des stratégies partagées. Là encore, le rôle de l'État suscite une forte insatisfaction, notamment de la part des élus ruraux.

Dernier constat : lorsqu'il y a mutualisation, son champ d'application apparaît assez vague. Les rares réponses que nous avons reçues évoquent prioritairement les services techniques, puis les ressources humaines, l'informatique et les services financiers.

Ces éléments d'appréciation sont essentiels dans la mesure où l'on ne réussira pas à gérer harmonieusement l'enchevêtrement des compétences sans l'active implication des élus dans le recours aux outils de coopération disponibles. Je vais essayer d'en tirer quelques leçons.

Tout d'abord, la consultation révèle – pour la plupart d'entre nous elle confirme – des interrogations cruciales et elle ouvre autant de pistes de travail. Sans préjudice de ce qui sera dit au cours de cette journée d'étude, deux de ces pistes seront sans doute au cœur des préoccupations du législateur dans les années à venir. Il est donc utile d'en parler.

Tout d'abord, il faut apprendre à mieux gérer la contradiction latente entre, d'une part, la méconnaissance trop fréquente des outils juridiques ainsi que les difficultés que les élus éprouvent à se les approprier et, d'autre part, la souplesse utile qu'offre l'élargissement continu de la palette à la disposition des collectivités territoriales désireuses de coopérer pour exercer leurs compétences de façon plus efficace et plus économe.

Cette question renvoie, entre autres, à celle du rôle d'accompagnement de l'État, qui revient dans tous les dossiers que nous ouvrons. Si les grandes intercommunalités, qui disposent généralement de services étoffés, n'ont pas nécessairement besoin des services déconcentrés, les petites intercommunalités et les petites communes ne peuvent se passer d'appui.

Par ailleurs, le sujet de l'équilibre et de l'équité, donc de la confiance entre collectivités au sein des intercommunalités est fréquemment soulevé. Cela rejoint une de nos préoccupations, à savoir la prise en compte des élus communaux au sein de ces intercommunalités. Nous venons de lancer un travail sur cette question essentielle à l'apaisement des tensions qui peuvent apparaître au sein du bloc communal.



Autre sujet de questionnement proche : y a-t-il ou non contradiction entre, d'une part, la tendance à engager les collectivités dans des concertations pragmatiques dans le but de renforcer l'efficacité des politiques publiques et, d'autre part, une autre tendance, suggérée par la solution législative donnée à la question des transferts de compétence « eau et assainissement » ?

Je crois intéressant de rappeler les divergences d'appréciation qui se sont manifestées sur ce point entre le Sénat et le Gouvernement, car elles illustrent bien la possibilité, dans de nombreux domaines, d'un choix entre l'octroi à l'échelon local d'une liberté de manœuvre à l'intérieur d'un cadre législatif souple, et une conception plus rigide.

La loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes (*L. n° 2018-702, 3 août 2018, JO 5 août 2018*) a été promulguée après la lecture définitive à l'Assemblée nationale à la suite d'un échec de la CMP, qui n'a pas pu surmonter cette divergence d'approche.

Au cours du débat législatif, le Sénat s'est ainsi opposé au transfert obligatoire, résultant de la loi NOTRe (*L. n° 2015-991, 7 août 2015, préc.*), des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et communautés d'agglomération. Il a tenté de maintenir ces compétences dans le champ des compétences optionnelles. Cette option s'était déjà manifestée dans la proposition de loi de MM. Bruno Retailleau, François Zochetto, Philippe Bas et Mathieu Darnaud adoptée à l'unanimité en première lecture le 23 février 2017 mais non examinée par l'Assemblée nationale.

Conséquence de son choix d'affirmer le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement », le Sénat a cherché à supprimer le dispositif transitoire de minorité de blocage prévu par la loi NOTRe (*L. n° 2015-991, 7 août 2015, préc.*), qui permettait aux communes membres d'une communauté de communes de s'opposer au transfert des compétences « eau » et « assainissement » jusqu'à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2026 à laquelle le transfert deviendra obligatoire. Le Sénat a aussi proposé, à titre d'atténuation minimale du passage au régime du transfert obligatoire, l'extension du dispositif transitoire aux communautés d'agglomération. La loi NOTRe (*L. n° 2015-991, 7 août 2015, préc.*) n'en faisait pas bénéficier celle-ci.

Non suivi sur ces points par l'Assemblée nationale, le Sénat a toutefois été en mesure de modifier sensiblement la proposition de loi initiale en obtenant notamment l'abandon de toute référence à la « gestion des eaux de ruissellement », rattachée de manière erronée à la compétence assainissement. Cette compétence n'étant plus mentionnée dans la loi, elle demeure donc facultative pour les communautés de communes. Le Sénat a également obtenu la distinction entre la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » et la compétence « assainissement ».

Ce rappel du débat législatif conduisant à l'adoption de la loi 3 août 2018 (*L. n° 2018-702, 3 août 2018, préc.*) montre bien l'existence de deux approches assez différentes des relations entre les intercommunalités et les communes qui les composent.

Les enseignements tirés de notre consultation doivent par ailleurs nous pousser à réfléchir aux conditions d'optimisation de la compétence de solidarité territoriale dévolue aux départements. Cette confiance passe, à nouveau, par de véritables dynamiques de concertation qui semblent encore peiner à former le socle de stratégies locales partagées. À cet égard, maîtresses d'œuvre de schémas en principe structurants, les régions ont une responsabilité importante pour permettre la construction de cette confiance.

Dernier point que je souhaite soulever : la tendance irrésistible à la différenciation territoriale se profile derrière la montée en puissance des outils de coopération entre collectivités.

Cette tendance, à laquelle la révision constitutionnelle en cours devrait apporter un surcroît de dynamisme, signe-t-elle l'abandon de la traditionnelle recherche d'une répartition claire des compétences entre les différents échelons institutionnels décentralisés ? Si c'est le cas, il est intéressant de nous demander si la lisibilité de la sphère publique par les citoyens n'en sera pas affectée de façon dommageable pour la démocratie locale.

Sachez, en tout état de cause, que la délégation que je préside sera à l'écoute des analyses et des pistes qui se dégageront de la journée d'étude de ce jour, sur ces plans et sur d'autres.



## ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

### Première table ronde avec :

**Philippe Bluteau,**

*avocat associé*

**Dominique Dhumeaux,**

*maire de Fercé-sur-Sarthe, vice-président de l'Association des maires ruraux de France*

**André Laignel,**

*président du Comité des finances locales (CFL) et premier vice-président de l'Association des maires de France*

**François Werner,**

*maire de Villers-lès-Nancy et vice-président de la métropole du Grand Nancy et de la région Grand-Est*

**Bruno Leprat (BL) :** Notre table ronde porte donc sur un état des lieux ainsi que les perspectives de la décentralisation. Maître Philippe Bluteau, qui est avocat, viendra nous dresser un état des lieux, après avoir entendu un certain nombre d'élus. Vous aurez ensuite la parole.

Ma première question s'adresse à André Laignel, qui préside le Comité des finances locales et est également premier vice-président de l'AMF : avez-vous des observations à formuler sur le remaniement ?

**André Laignel (AL) :** J'ai une vieille habitude : je ne commente jamais les non-événements.

**BL :** Passons donc à la seconde question : est-ce que la Marseillaise entonnée à Marseille par la réunion des représentants des collectivités locales était un événement ?

**AL :** Je le crois. Pour la première fois, les trois grandes associations, l'Association des régions de France, l'Association des départements et l'AMF ont décidé de travailler ensemble de manière continue. Cela se produisait assez régulièrement, mais là, nous avons décidé, sous le vocable Territoires unis, de créer une association des trois grandes associations. Nous avons pris cette décision en raison de notre sentiment selon lequel l'État passe son temps à essayer de nous « saucissonner » en donnant une bribe aux uns pour la récupérer chez les autres. Nous l'avons vécu tout au long de ces derniers mois et face à cela, soit nous nous laissons démanteler « à la découpe », soit nous décidons d'être solidaires, parce que chacun d'entre nous porte une part de ce qu'est la République décentralisée. C'est ce que nous avons fait. Jean-Marie Bockel évoquait il y a quelques instants la réunion que nous avons tenue avec le président Larcher, les présidents des commissions des finances et des lois, les présidents des trois associations d'élus ainsi qu'avec votre serviteur, en sa qualité de président du Comité des finances locales. Tous ensemble, nous avons réaffirmé qu'au-delà des péripéties et de la véritable crise que traverse notre pays en matière de décentralisation, nous devons être les répondants de la politique au quotidien et donc de la République d'en bas. Donc oui, Marseille a été un événement important et, je pense, structurant pour les mois et, je l'espère, les années à venir.

**BL :** François Werner, vous êtes maire de Villers-lès-Nancy, vice-président de la métropole du Grand Nancy et élu de la région Grand Est.

Selon vous, en matière de décentralisation, y a-t-il aujourd'hui un pilote dans l'avion ?

**François Werner (FW) :** Un pilote sans doute, mais nous devrions en avoir plusieurs. Je rejoins les propos d'André Laignel. Nous ne pouvons pas imaginer la décentralisation sans disposer d'une véritable feuille de route commune. Or, aujourd'hui, nous ne la trouvons pas.

Cela provient de phénomènes récents, mais plonge également ses racines dans un lointain passé, qui remonte aux années 1980.

Lorsque vous regardez l'Allemagne, qui est extrêmement décentralisée, vous pouvez constater un travail très étroit entre l'État et les Länder. Ces relations restent à inventer chez nous. Aussi, dès lors que nous instituons un véritable système de mandat unique pour les parlementaires – qui est peut-être une bonne chose – nous devons inventer la manière dont nous poursuivons et approfondissons le dialogue avec les collectivités, d'où ne proviennent plus nos élus nationaux.

Lorsque nous laissons davantage de place à une forme de technocratie dans les ministères – à laquelle je ne suis pas nécessairement opposé – nous devons nous assurer que sa culture ne soit pas celle d'une forme de revanche ou ne parte pas du principe que si les initiatives des collectivités peuvent être intéressantes, il n'en demeure pas moins qu'elles coûteront toujours plus chères que celles de l'État.

**BL :** La décentralisation est souvent considérée comme un cadeau fait aux métropoles. Êtes-vous d'accord avec cela ?

**FW :** Excusez-moi d'à nouveau revenir vers le passé, mais il y a 70 ans, il était déjà expliqué aux étudiants en sciences politiques que le problème de la France résidait dans la trop grande centralisation vers Paris et qu'il était indispensable de créer des structures permettant de créer un équilibre économique et social.

L'apparition des métropoles est une bonne chose, mais bien évidemment, elle ne doit pas s'effectuer n'importe comment.

**BL :** Dominique Dhumeaux, diriez-vous qu'aujourd'hui nous nous trouvons dans une phase de recentralisation ?

**Dominique Dhumeaux (DD) :** Je dirais que les hauts fonctionnaires qui essaient de mener la politique que nous subissons depuis une dizaine d'années sont toujours en place, quels que soient les gouvernements.

L'idée consiste toujours à concentrer le pouvoir en quelques lieux. Forcément, les territoires contigus aux métropoles ou aux grandes intercommunalités subissent les travers de cette politique, qui oublie une grande partie de nos concitoyens.

**BL :** Jacqueline Gouraud monte en puissance au sein du Gouvernement et, avec elle, les territoires. Quels seraient vos premiers mots au nom des maires de France, si vous deviez la rencontrer tout à l'heure ?



**DD :** Je la rencontrerai après-demain, mais je me rappelle que l’an dernier, elle avait assuré lors d’une réunion que la compétence « eau et assainissement » demeurerait optionnelle. Elle est à présent obligatoire. Nous attendrons donc de voir si elle est en capacité de tenir les engagements qu’elle prend lorsqu’elle nous rencontre.

**BL :** Philippe Bluteau, pourriez-vous nous donner la quintessence de ces quinze minutes de propos ?

**Philippe Bluteau (PB) :** L’état des lieux et les perspectives de la décentralisation m’incitent à concentrer mon propos sur l’idée d’une crise. Le mot a d’ailleurs été employé par André Laignel.

Qu’est-ce qu’une crise ?

Les Cahiers de prison d’Antonio Gramsci en donnent une belle définition : « *la crise est le moment où l’ancien ordre du monde s’estompe et où le nouveau tente de s’imposer en dépit des résistances et des contradictions.* » Dans notre domaine de la décentralisation, il existe un ancien et un nouvel ordre du monde – ce dernier essayant de s’imposer – et il existe des résistances ainsi que des contradictions.

Je crois que l’ancien ordre du monde est constitué du triptyque sur lequel s’est fondée l’architecture institutionnelle du pays : communes, départements, État.

Un nouvel ordre du monde, qui le concurrence directement, est assis sur un autre triptyque, qui lui répond : intercommunalités, régions, Europe.

La tension entre ces deux modèles traverse les formations politiques et parfois même les consciences des citoyens. Elle aboutit aux textes nombreux et précis que produit le législateur depuis une dizaine d’années à présent.

Le second triptyque est apparu progressivement à un moment de notre histoire que l’on n’identifie quasiment jamais et qui est la fin des années 1950. Les circonscriptions d’action régionale sont créées en 1956. L’État dessine alors les régions telles qu’elles se sont présentées jusqu’à leur fusion. 1957 voit la signature du traité de Rome et 1959, celle de l’ordonnance sur les SIVOM.

Dès lors, ce triptyque intercommunalités, régions, Europe ne va cesser de renforcer sa légitimité démocratique. En 1979, le Parlement européen est élu au suffrage universel et en 1986, les régions sont directement élues par les citoyens. Enfin, depuis 2014, les conseillers aux intercommunalités sont également élus au suffrage universel dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Nous voyons donc l’émergence d’un triptyque concurrent de celui qui se trouve encore dans les têtes de nos concitoyens et sur lequel notre pays s’est fondé. Les compétences lui ont été données et il dispose à présent d’une légitimité démocratique.

Quel est alors le problème ? C’est que ce triptyque permet à la fois d’élargir les circonscriptions d’action (pour faire plus) et de mutualiser les efforts (pour faire pareil avec moins), ces deux avantages n’étant pas toujours présentés séparément.

Pour passer ma vie avec les élus, je vois bien que l’intercommunalité a été conçue comme un moyen de faire plus, de faire ensemble ce qu’il n’était plus possible de faire seul. Mais comme je discute aussi avec des magistrats de la Cour des comptes, je constate également que, dans une certaine aristocratie d’État, ce n’est pas ainsi



qu'a été promu le second triptyque. Il a été conçu non pas pour faire plus, mais pour faire moins cher. Donc il existe une ambiguïté parmi les promoteurs de cette architecture, qui se retrouve dans chaque délibération des conseils communautaires et qui génère des tensions.

Un risque découle de ces divergences d'intérêts, à savoir l'éloignement du pouvoir. Par construction, si vous passez de la commune à l'intercommunalité, du département à la région et de l'État à l'Europe, le citoyen voit s'éloigner les lieux du pouvoir. Or, ce phénomène s'est aggravé au cours des dernières années. En 2015, les régions ont été fusionnées. En 2016, le nombre des intercommunalités franciliennes a été divisé par deux et en 2017, à la faveur d'un dernier mouvement de fusion, le nombre des intercommunalités est passé de 2 500 à 1 200.

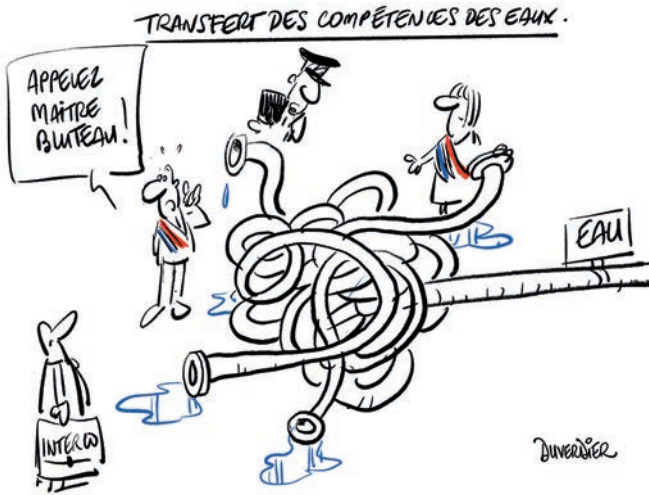
Tout cela n'est pas sans générer des problèmes concrets, des résistances et des contradictions.

Les débats sur la loi NOTRe en 2015 (*L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015, p. 13705*) nous ont montré ces résistances. Le projet de loi avait pour objectif de renforcer les régions et les intercommunalités. Or, à l'arrivée, à la faveur des tensions qui ont animé les parlementaires, la loi définitivement votée a consciencieusement détricoté le projet. Alors qu'il était originellement prévu de supprimer les conseils départementaux à l'horizon 2020, les départements sont parvenus à sauver leur voirie, leur compétence « Collèges », leur compétence générale pour subventionner les projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une commune et même un tiers de leurs actions dans les SEM, alors que la compétence économique leur a été retirée.

Le premier triptyque a donc fait preuve d'une spectaculaire capacité de résistance et, à l'arrivée, l'état du droit s'est révélé bien moins simple que ce qui pouvait être imaginé à la lecture du premier projet de loi.

Les communes ont également résisté. Ainsi, en 2014, le projet de loi Alur (*L. n° 2014-366, 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JO 26 mars 2014, p. 5809*) envisageait le transfert des PLU aux intercommunalités et, au final, une minorité de blocage permettant d'empêcher le transfert de cette compétence a été instituée. Cet équilibre a été fructueux au point que, cet été, le législateur l'a repris dans le champ de l'eau et de l'assainissement.

Là aussi, nous trouvons un objet fascinant. En effet, la loi NOTRe (*L. n° 2015-991, préc.*) prévoit le transfert automatique des compétences « eau et assainissement » aux intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Si ce principe sera effectivement appliqué aux communautés d'agglomération, les autres intercommunalités pourront reporter ce transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour peu que la minorité de blocage s'exprime et qu'aucune communauté de communes n'ait déjà récupéré la compétence « Eau », avant la fusion. Dès lors, si deux communautés de communes, dont l'une a entamé ce transfert, fusionnent, la possibilité de report se fermera. Cet exemple démontre comment, à partir d'un schéma simple, il est possible de lire les tensions en présence dans notre droit public local.



À côté de ces résistances existent également des contradictions. Elles sont manifestes entre les communes et les intercommunalités.

Ainsi, en Île-de-France, une commune a terminé de vendre les lots de sa zone d'activités économiques. Il lui est signifié qu'à la faveur de la loi NOTRe (L. n° 2015-991, préc.), l'ensemble des zones d'activités et non plus seulement les zones d'intérêt communautaire, sont transférés à l'intercommunalité. Or, la notion de « zone d'activités économiques » n'est toujours pas définie dans les textes et, quand bien même tout le monde s'accorderait pour considérer l'espace en question comme une zone de cette nature, la question se pose de savoir si ce transfert demeure de droit, dès lors que l'ensemble des lots a été vendu.

La Chambre régionale des comptes ainsi que le préfet estiment que ce n'est pas le cas, la zone ayant été achevée et ne constituant donc plus une opération d'aménagement. Pour ma part, je soutiens le contraire, une zone d'activités économiques ne constituant pas une opération, mais une compétence impliquant notamment de la gestion et de l'entretien. L'enjeu se situe au niveau de la désignation de l'entité qui reprendra les 300 000 euros de déficit du compte d'exploitation. Le tribunal administratif sera amené à trancher la question.

Un deuxième exemple de cette contradiction d'intérêts entre communes et intercommunalités se situe en Normandie. Il est affirmé que les attributions de compensations sont intangibles, sauf si tout le monde s'accorde sur le contraire et si le produit global des impôts locaux perçus par l'intercommunalité baisse. Donc si l'intercommunalité perçoit moins de recettes fiscales que l'année passée, elle est en droit de réduire les attributions de compensation, sauf à se mettre en péril financièrement. Seulement, dans quelles proportions seront-elles réduites ? Le même pourcentage de baisse sera-t-il appliqué à toutes les communes ? S'agira-t-il plutôt de la même somme ? Ou alors la réduction s'effectuera-t-elle à due proportion de la taxe professionnelle transférée par chacune lors de la création de l'intercommunalité en 2001 ? Concernant le troisième exemple, qui se situe en Auvergne – Rhône-Alpes, il est expliqué que, si la précédente intercommunalité versait des fonds de concours, ce

ne sera plus le cas avec l'actuelle. Donc même lorsque le droit est clair, il devient nécessaire de recourir à un juge administratif pour dire le droit et faire en sorte que les communes arrachent de l'intercommunalité ce qui semble pourtant leur être dû. J'en arrive enfin à une contradiction avec certains de nos principes. À mon sens, la gouvernance intercommunale et plus particulièrement le mode d'élection des conseillers communautaires représentent un chantier majeur pour les années à venir.

Ces dernières années ont été marquées par des tensions et le premier coup de semonce a été la décision du Conseil constitutionnel Commune de Salbris en 2014 (*Cons. const.*, 20 juin 2014, n° 2014-405 QPC, *Cne de Salbris : JurisData n° 2014-014844 ; JCP A 2014, act. 530 ; JCP A 2014, 2242, note Bernard Quiriny*). À la faveur de la latitude qui leur était alors laissée, les six maires ruraux de l'intercommunalité avaient décidé de s'attribuer les deux tiers des sièges de l'assemblée, pour n'en laisser qu'un tiers à la commune centre, qui représentait la moitié de la population. Ladite commune a esté en justice et le Conseil constitutionnel a estimé que le fait de laisser aux élus communaux toute latitude pour se répartir les sièges communautaires méconnaissait le principe d'égalité des citoyens devant le suffrage. À défaut, l'électeur de la ville centre aurait « pesé » cent fois moins que celui du village rural.

Je pense donc que l'émergence de ce second triptyque impose la transposition d'un principe démocratique de base, qui veut que chaque citoyen compte pour une voix. Pourrions-nous rester longtemps dans des conseils communautaires qui votent des budgets colossaux dès lors que les habitants de la ville-centre « pèsent » dix fois moins que leurs homologues ruraux ?

À la suite de la décision *Salbris*, la loi de 2015 a obligé à négocier la répartition des sièges de manière plus contrainte que par le passé. Cela semble évident pour assurer une bonne gouvernance intercommunale, mais n'oublions pas que notre nation s'est construite sur l'idée que le budget serait voté par tête, donc par chaque député, et non plus par ordre. Autrement dit, la délibération doit être commandée par le principe démocratique. Je pense donc qu'il y a là une vraie difficulté de principe, qui se traduit politiquement et juridiquement.

Comment pouvons-nous envisager de sortir de cette crise et de dépasser ces contradictions ? J'entrevois deux solutions, sans présager des vôtres.

La première consiste à assurer la coexistence des deux triptyques par le fédéralisme intercommunal. L'assemblée délibérante serait élue au scrutin de liste proportionnel à l'échelle de l'ensemble du périmètre de l'intercommunalité, sans donc que chaque commune soit nécessairement représentée au conseil communautaire. C'est le modèle adopté par la métropole lyonnaise, avec un tempérament apporté par les conseils de territoires.

Comme dans tout bon système fédéral, cette organisation supposerait l'émergence d'une seconde assemblée représentative des territoires, dont la conférence métropolitaine – aussi appelée conférence des maires – représente l'embryon. Cette instance existe parfois sur le terrain mais elle n'est pas prévue par la loi et pourtant, les maires ont besoin de se réunir entre pairs. Pour le moment, ils n'ont pas de place et, surtout, pas de pouvoir.

Je propose donc que cette conférence des maires soit systématique dans tous les EPCI et soit dotée de pouvoirs de blocage dans un certain nombre de domaines tels

que le vote du PLUI ou la modification du transfert de compétences sur la base du volontariat. Ce veto, éventuellement temporaire, forcerait à la coexistence pacifique entre les deux triptyques.

Dans le même esprit, peut-être reviendrons-nous à l'idée d'un conseiller territorial, qui avait fait débat voilà une dizaine d'années. Les mêmes personnes représentant les départements au sein des régions, ou les régions au sein des départements, permettraient peut-être d'assurer cet équilibre et d'éviter des conflits, des contradictions et des résistances systématiques à chaque fois que se pose la question du niveau auquel placer l'exercice de la compétence.

Si cette solution ne devait pas être adoptée, l'alternative consistera dans la disparition de l'un des deux triptyques. Certains ont évoqué ces fusions à la danoise ou à la japonaise. La disparition des départements aurait le mérite de la clarté, mais se révélerait brutale et donc dangereuse. Je ne suis pas certain que l'histoire soit linéaire : attention, il y a des Brexit...

**BL :** Merci beaucoup. Nous sommes en crise, mais nous avons trois gestionnaires de crises, trois élus dont certains n'ont peut-être pas pu prévenir ces crises. Avez-vous des questions à poser à Philippe Bluteau ?

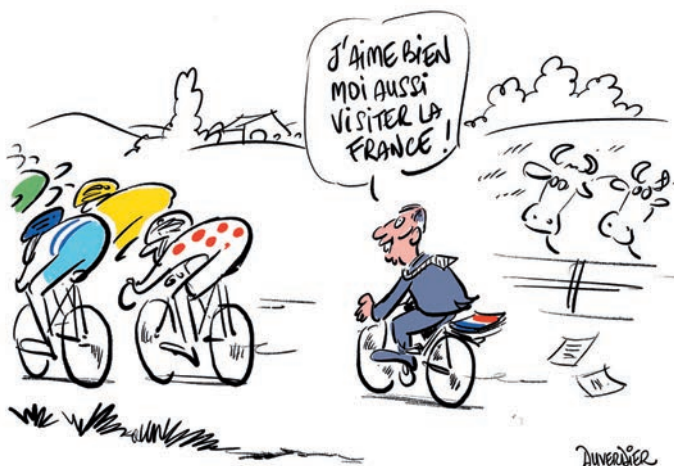
**Un élu :** Vous évoquiez la décision *Salbris* et le fait qu'une voix « pèse » autant qu'une autre. Ce principe ne se vérifie pas au niveau européen, le nombre de députés de chaque pays n'étant pas nécessairement proportionnel à sa population. La notion de territoires a, en effet, été intégrée pour cette représentation. Ne s'agirait-il pas d'une option pour éviter d'être confronté à la crise que vous évoquiez ?

**PB :** L'architecture institutionnelle de l'Union européenne peut constituer un modèle pour le fédéralisme intercommunal. Chaque pays dispose d'un nombre de députés européens en lien avec sa population. En revanche, à côté de cette assemblée qui essaie de faire varier le nombre d'élus en fonction de la population, se trouve une « super conférence des maires », constituée par le Conseil européen, qui rassemble les 27 – et demain les 26 – ministres concernés par les questions évoquées. Nous pourrions nous inspirer de ce schéma, qui ferait le plus grand bien aux maires. Nous connaissons, en effet, le pouvoir du Conseil européen. Dès lors, pourquoi la réunion des maires ne serait-elle pas aussi puissante ?

**Un élu :** Il y a l'échec de l'Europe, accessoirement.

**PW :** Je pense que nous ne pouvons pas nécessairement présenter les deux triptyques comme étant en guerre, tous les élus se trouvant, d'une manière ou d'une autre, à la fois dans l'un et dans l'autre.

En revanche, la véritable difficulté pour n'importe quel élu, quel que soit son mandat, réside dans le fait que les lieux de légitimité n'ont pas bougé. Il s'agit de la commune et du département. Je suis conseiller régional, mais j'ai été élu dans mon département. C'est dans mon département que je suis connu et non en Haute-Marne ou dans les Ardennes. Même notre président, malgré son courage infatigable à parcourir toute la région, n'est pas très connu en dehors de son territoire d'origine.



C'est donc à ces niveaux que se situe la légitimité, alors que les lieux de pouvoir se trouvent – heureusement – dans le deuxième triptyque. Sans être un élu rural – ma commune compte 15 000 habitants – je ne suis plus aujourd'hui en mesure d'entretenir et de rénover les bâtiments construits par nos prédécesseurs. Que faisons-nous ? Nous disposons d'un COSEC, dont la réfection coûte 1,5 million d'euros. Or, je ne dispose pas du premier centime. Bien des dépenses ne sont plus à l'échelle de nos communes, y compris lorsqu'il s'agit des villes centres.

Nous voyons bien que les transferts et les mutualisations, par exemple en matière d'appels d'offres, permettent de gagner de l'argent et je pense que cette tendance ne cessera pas. La véritable difficulté est de savoir comment les élus et les citoyens s'y retrouvent.

On se tourne vers l'élu du département concerné et on lui demande si la mesure lui convient. On aurait envie de se dire que si les 23 élus meurthe-et-mosellans pouvaient de temps en temps se retrouver pour discuter d'un certain nombre de sujets de compétence régionale, mais d'intérêt local, des décisions plus rapides et plus éclairées seraient certainement prises, au lieu d'adopter des postures politiques que les citoyens ne comprennent pas. Je pense effectivement que nos concitoyens ne comprennent pas nos débats régionaux et encore, je suis optimiste. En réalité, je crois qu'ils ne les écoutent même pas.

Nous devons absolument traiter ce problème, dans la mesure où je pense que le pouvoir se transfère inéluctablement, alors que les légitimités restent en place.

**DD :** Pourquoi en arrivons-nous aux minorités de blocage ? Parce qu'en fait, la confiance n'existe plus. Nous sommes passés d'une intercommunalité basée sur le consensus, à un outil politique, un outil de pouvoir, au sein duquel le président cherche à trouver une majorité pour faire avancer ses dossiers, sans se préoccuper des conséquences qui en découleront pour l'ensemble des communes qui composent cet établissement public de coopération intercommunale.

Juridiquement, l'intercommunalité n'existe qu'à travers des communes qui la composent et ce principe est appelé à perdurer quelque temps encore. Dès lors, il

est difficile d'imaginer qu'après les élections de 2020 les élus retrouvent un nouvel équilibre. À titre d'exemple, nous avons effectué un sondage auprès des 350 maires de communes de moins de 3 500 habitants recensés dans la Sarthe pour savoir s'ils comptaient se représenter en 2020. 74 % ne désirent plus se représenter et la majorité d'entre eux en raison des problèmes liés à l'intercommunalité. Or, en parallèle, nous voulons que cette intercommunalité porte la réforme territoriale.



De plus, depuis 15 ans, l'abstention ne cesse de croître lors des élections et la moitié des personnes allant voter dépose un bulletin extrême dans l'urne. Tout cela est intimement lié. Voilà 15 ans que j'ai la boule au ventre lors de chaque dépouillement, non pas parce que je suis candidat – mon seul mandat est celui de maire de ma commune de 600 habitants – mais parce que je vois que mes concitoyens sont en souffrance. Pourquoi expriment-ils à ce point ce sentiment d'abandon ? Même s'il ne s'agit pas de l'unique raison, une des causes réside dans la réforme territoriale, qui concentre l'essentiel des investissements dans les bourgs-centres et les métropoles. Il est impossible d'uniquement parler de pouvoir. Il faut aussi penser aux millions de Français qui vivent en zone rurale et qui demain peuvent manifester leur mécontentement à travers les urnes, mais également d'autre manière. Il me semble donc impératif de réfléchir aux conséquences sociales des décisions de ce type.

**BL :** Philippe Bluteau, qu'avez-vous envie de répondre aux interpellations de ces hommes de terrain ?

**PB :** Ce que vous venez de dire fait écho à tout ce qu'on entend de la part de vos collègues et qu'a objectivé la presse nationale cet été. Dès lors que nous enregistrons deux fois plus de démissions qu'à la même date lors du mandat précédent, c'est bien qu'il se passe quelque chose et, bien souvent, les élus expriment la frustration d'être pris dans une contradiction entre les attentes sociales relevant du premier triptyque – qui est également celui gravé dans l'esprit des magistrats, notamment pénaux – et les moyens humains, financiers et politiques qui procèdent du second triptyque.



**BL :** André Laignel, le chiffre de 74 % d'élus ne souhaitant pas se représenter vous étonne-t-il ? Conforte-t-il les éléments dont dispose l'AMF ?

**AL :** Je trouve ce chiffre élevé par rapport à la moyenne, mais il représente une réalité départementale. Cela étant, les statistiques sont élevées partout, notamment au regard de ce qui se passait lors des mandats antérieurs, où environ un tiers des élus ne se représentait plus. Compte tenu du fait que certains sortants étaient battus, le taux de renouvellement ressortait autour de 40 % ou 45 % lors de chaque élection.

Pour 2020, avant même que les électeurs aillent voter, près de 50 % des maires déclarent d'ores et déjà qu'ils jetteront l'éponge, ce qui est considérable et interpelle quant à la démocratie locale.



**BL :** Vous disiez en aparté que c'est ce que souhaitait l'État. N'est-ce pas en quelque sorte céder au conspirationnisme ?

**AL :** Ce n'est pas dans ma nature. Les conspirations sont le fruit d'esprits anxieux et je suis trop optimiste pour cela.

Je vais d'ailleurs faire un reproche amical à Maître Bluteau, qui donne le sentiment que la crise se joue entre les élus. Or, le cœur de la crise ne se situe pas à ce niveau, mais à celui des relations entre les élus locaux – quel que soit leur mandat – et l'État. La remise en cause de la décentralisation est avant tout portée par les décisions de l'État.

Cela étant, je suis d'accord avec Maître Bluteau sur la citation de Gramsci, sauf qu'après, il faut savoir qui est le nouveau monde et qui est l'ancien. Lorsque je vois que ceux qui se réclament du nouveau monde veulent revenir à avant 1981, c'est-à-dire à avant la décentralisation, j'ai le sentiment – moi qui ai porté la décentralisation à cette époque-là – que je suis le nouveau monde. Donc, il y a bien un conflit, mais il ne faut pas se méprendre sur qui représente l'ancien monde et qui représente le nouveau.

Je ne prendrai qu'un exemple, mais qui est patent. Il concerne ce que l'État ose appeler la contractualisation. Cher Maître, je ne vous apprendrai pas qu'en droit privé français, un contrat léonin est nul de plein droit. Malheureusement, le droit administratif ne s'est pas encore adapté.

Que nous propose l'État, tout d'abord aux 322 ? Cela étant, toutes les communes sont concernées, puisque dans son débat budgétaire, chacune d'entre elles doit se situer par rapport au plafond d'évolution de ses dépenses fixé à 1,2 %. J'ai d'ailleurs dit publiquement que je ne le respecterai pas, dans la mesure où je considère que c'est contraire à la libre administration des collectivités locales. J'attends qu'on me poursuive. Cela me donnera l'occasion de plaider ce point fondamental.

L'État propose de contractualiser en fixant à 1,2 % le plafond d'évolution des dépenses, mais pénalise les signataires qui ne parviendraient pas à respecter cette contrainte. Pour leur part, les collectivités refusant de signer sont, quant à elles, encore plus fortement pénalisées. Cela s'appelle du chantage. Or, les contrats établis sur la base du chantage et de la contrainte ne sont pas des contrats.

Il s'agit du summum de la recentralisation. Autrement dit, lorsque vous êtes maire, président de département ou président de région et que vous atteignez un certain niveau de dépenses, vous êtes tenus de présenter votre projet de budget au préfet, qui corrige ensuite la copie.

De plus, nous avons recueilli de nombreux témoignages de maires qui ont indiqué avoir signé le pistolet sur la tempe. Il leur a été expliqué – de manière plus ou moins subtile selon les préfets – qu'ils étaient libres de ne pas signer, mais qu'en ce cas, leurs demandes de subventions seront placées en dessous de la pile. Comment voulez-vous, dans ces conditions, parler de décentralisation ?



J'ajoute à cela le volet financier. Albert Camus disait, mais d'autres, à l'image de Danton, l'avaient dit autrement avant lui : « si vous privez le travailleur de son pain,



*que lui reste-t-il de liberté ?* ». Vous pouvez transposer cette phrase aux collectivités territoriales. Si vous les privez de leurs ressources, que leur reste-t-il de liberté ?

Telle est la situation actuelle, qui est aggravée par les sujets que vous avez évoqués. Ainsi, aux yeux de l'État et de certains élus, l'intercommunalité est devenue le *nec plus ultra* pour « tuer » la commune. Vous comprendrez que je ne sois pas du tout sur cette position, pas simplement parce que je suis l'un des principaux responsables de l'AMF, mais parce que c'est totalement contraire à mes convictions.

En effet, ce qui fait lien, démocratie et société apaisée, c'est la commune. Certains estiment qu'il y en a trop. C'est plutôt une chance extraordinaire et surtout, c'est le résultat de l'histoire de notre pays. Ce n'est pas le fruit de la volonté de personnes qui, sur leur petit pré carré, voulaient à tout prix arborer une écharpe. C'est parce que cela correspond à ce qu'était la France d'avant la Révolution, aux paroisses et à toute une série de sujets qui constituent ce qu'est la France.

Vouloir gommer cela aujourd'hui, au nom de je ne sais quelle rationalité, me semblerait dramatique pour notre pays si l'idée venait à prospérer.

Je suis maire d'une ville de 13 000 habitants et, depuis plus de 20 ans, je préside une intercommunalité d'un peu plus de 20 000 habitants. Il s'agit de la deuxième intercommunalité à avoir été créée dans ma région. Je suis donc un promoteur de l'intercommunalité.

Il en existe deux conceptions : soit elles sont au service des communes, soit elles cherchent à les absorber. Vous aurez compris que je défends la première d'entre elles.

Il s'agit d'un principe de bon sens, qui permet alors de marier les éléments que vous avez évoqués.

Revenons simplement à la Constitution, qui envisage trois niveaux institutionnels : la commune, le département et la région. Tous les autres sont des outils au service de ces niveaux constitutionnels. Je pense qu'il serait sage de rester sur cette construction, qui fonctionne parfaitement lorsqu'on a le souhait de le faire fonctionner sur le terrain, selon les règles que je viens d'évoquer.

**BL :** André Laignel, êtes-vous partisan de la commune nouvelle ?

**AL :** Je suis un des cofondateurs de cette idée, avec Jacques Pélissard, qui était à l'époque président de l'AMF. J'avais simplement posé une condition absolue : qu'une liberté totale soit laissée aux communes concernées, ce qui est le cas aujourd'hui.

Si des communes veulent – si possible en accord avec leurs citoyens – se rassembler, au nom de quoi pourrions-nous nous y opposer ? Il est parfaitement légitime non seulement qu'elles puissent le faire, mais également qu'on leur facilite ce travail.

En revanche, toute forme de contrainte est à proscrire, y compris la contrainte morale. Cette dernière est, en effet, apparue. J'en veux pour preuve les campagnes allant jusqu'à l'injure qui ont été menées ces quinze derniers jours contre les maires qui avaient osé utiliser leur liberté fiscale. Il est inacceptable que des pressions juridiques et morales soient employées pour faire évoluer ce qui, dans notre pays, constitue le ferment de sa vie commune, c'est-à-dire la commune.

**Auditeur 1 :** Je suis un simple citoyen et je tiens à rebondir sur les propos de Laignel quant à la prise en compte de la volonté des citoyens. J'ai l'impression que les fonctionnaires et les élus travaillent au service des citoyens, mais jamais avec eux. Aussi ces derniers ne comprennent-ils pas toujours les décisions qui leur sont imposées de très haut, alors qu'ils ont besoin de réponses locales.

**BL :** Cette question touche donc la coconstruction et la communication de la décision finale.

**FW :** Dans ma commune, après l'attentat contre Charlie Hebdo, nous avons créé un rendez-vous annuel, appelé République en tête(s), qui permet de questionner différents sujets.

La thématique retenue l'an dernier était celle que vous évoquez et a mis en évidence que ce que nous faisons n'est pas plus important que la manière dont nous le faisons. Or, nos manières d'agir ont changé par rapport à ce qu'elles étaient il y a quelques décennies.

Nous ne pouvons pas tout coconstruire, ou plutôt, nous ne pouvons pas coconstruire à n'importe quelle étape d'une décision. Il faut que nous puissions poser ensemble les rythmes et les moments au cours desquels il est possible d'associer les citoyens.

Par le passé, lorsqu'un conseil de quartier soulevait une problématique, par exemple au niveau d'un carrefour, mon prédécesseur l'invitait à imaginer une solution. Cela ne fonctionnait pas, par exemple parce que des éléments techniques tels que le rayon de braquage d'un bus ou la dimension d'une place de stationnement devaient être pris en compte. Or, tout un chacun ne les connaît pas. Il existe donc des moments au cours desquels il convient de respecter le travail des techniciens ainsi que les propositions que les élus sont capables de formuler.

J'ai également entendu le mot « consensus » et force est de constater que ce qui fonctionne aujourd'hui dans la démocratie locale est basé sur ce principe. Il s'agit de l'ensemble des sujets sur lesquels nous parvenons à décider tous ensemble.

Il arrive également que nous soyons confrontés à des problématiques d'appropriation de son environnement par le niveau le plus proche. Ainsi, un riverain n'est pas propriétaire de sa rue. Il peut être écouté sur ce qu'il pense de sa rue, mais cette dernière est également faite pour que son voisin puisse se rendre d'un point A à un point B.

Je suis persuadé que l'ensemble des élus de proximité tient en permanence compte de ces éléments. Des maladresses demeurent cependant possibles. De même, nous ne sommes pas toujours en mesure de toucher tout le monde et les moyens de communication modernes ne permettent pas à répondre à toutes les formes de consultations. Pour autant, je pense qu'en France, nous ne sommes pas mauvais de ce point de vue là.

**BL :** Dominique Dhumeaux, qu'en est-il de cette concertation locale dans un village rural ?

**DD :** Pour rebondir sur la thématique de la commune nouvelle, MM. Laignel et Péliard n'avaient cessé de répéter qu'une telle commune ne pouvait être construite que sur un projet. Or, beaucoup de communes nouvelles n'ont pas été créées sur cette base, mais plutôt pour peser davantage au sein de l'intercommunalité, ce qui n'est pas sans créer des difficultés.

Ainsi, dans le Maine-et-Loire, des listes se constituent dans les communes déléguées, afin de peser dans les conseils municipaux qui seront élus en 2020. Je pense dès lors que la loi devrait subordonner la création des communes nouvelles à l'accord des citoyens. Cela leur permettra d'intégrer la démarche et incitera les élus à « vendre » leur projet.

**BL :** Luc Brunet recense les questions posées sur Twitter.

**Luc Brunet :** Sur Twitter, Laurent Trijoulet, qui est directeur de cabinet du président du CNFPT demande à quel titre la commune interviendrait sur les ZAE, puisqu'elle n'a plus compétence en la matière. Dès lors, comment la préfecture et la CRC justifient-elles leur position ?

**PB :** Il faut repartir du cœur du débat, qui porte sur le sort du solde déficitaire du budget annexe de la ZAE.

Pour le moment, tout le monde se moque de qui s'occupera de gérer et entretenir cette zone, alors qu'il faudra bien savoir qui remet en place un panneau tombé à terre. Croyez bien que je vais insister sur cet aspect, quand bien même il semble secondaire. Il me semble plus important qu'il n'y paraisse et doit permettre de mieux trancher la question.

En revanche, je ne sais pas si des cas similaires ont été recensés, mais je le suppose. En effet, des ZAE existent ailleurs en France, ont besoin d'être entretenues et présentent des soldes déficitaires.

La fin de la question portait sur les arguments, qui sont particulièrement techniques. Il y a bientôt deux ans, le Conseil d'État a rendu un arrêt disposant que le solde des SPIC n'est pas nécessairement transféré à l'intercommunalité lorsque la compétence est transférée (*CE, 25 mars 2016, n° 386623, Cne de La Motte-Ternant : JurisData n° 2016-005496 : JCP A 2016, act. 295*). Cela se conçoit, dans la mesure où un SPIC s'équilibre chaque année avec le produit de son exploitation.

Le préfet et la CRC considèrent que cet arrêt rendu à propos d'un SPIC est également valable pour un SPA. Je pense le contraire, dans la mesure où le Conseil d'État vise expressément le SPIC et où il existe des différences de nature, un SPA pouvant, par exemple, être déficitaire dans son exploitation, l'équilibre étant assuré par le budget général. Or, une ZAE est un SPA.

Est-ce le département qui fusionnera avec la métropole ou est-ce la métropole qui fusionnera avec le département ? Cela sera plutôt tranché après les municipales de mars 2020, mais là n'est pas notre problème.

Notre problème est que vingt-neuf communes se trouvent à l'ouest du département, dont certaines ne verraient pas d'inconvénient à intégrer ce nouvel ensemble. Cela étant, plusieurs d'entre elles, à l'image de Saint-Rémy-de-Provence, ont refusé par peur d'une accentuation de la pression fiscale et, surtout, de la perte de tout un pan de leur capacité de décision locale, la liste des compétences des métropoles étant considérable. Le réflexe a donc été d'organiser une consultation locale pour s'appuyer sur la population dans le rapport de force avec les promoteurs de l'intercommunalité.

**Yves Cochet (dans le public) :** Je suis directeur général d'un syndicat d'eau et d'assainissement dans la Vienne. Vous avez évoqué deux triptyques, dont aucun ne prend en compte les syndicats de communes, alors qu'ils constituent un élément de structuration territoriale. Quel est votre sentiment quant à la place de ces ensembles ?

**AL :** Il me semble avoir été clair. Il y a les communes, les départements et les régions. Toutes les autres structures sont des établissements publics et des syndicats au service des collectivités les constituant.

Un débat porte actuellement sur l'eau, puisque nous débattons actuellement du transfert de cette compétence.

Les communes d'une intercommunalité doivent pouvoir se regrouper si elles pensent qu'il en est de l'intérêt général. En revanche, il m'apparaît absurde de vouloir traiter l'eau et l'électricité au sein d'une intercommunalité. Je ne connais aucun cas où les nappes phréatiques épousent ses contours. À chaque fois que je vais dans une assemblée de maires, je leur demande s'ils ont réussi à faire coïncider les nappes et les intercommunalités. Je leur précise qu'en Indre, nous n'y sommes pas parvenus. Bien entendu, l'assemblée éclate de rire. Cela n'a de sens nulle part. Certains intérêts peuvent conduire à de tels regroupements. Toutefois, la semaine dernière, ma propre intercommunalité a unanimement voté contre le transfert alors que ne doivent normalement voter que les communes. Je désirais cependant que l'ensemble de l'intercommunalité soit en phase avec ces communes. Je participe d'ailleurs ce soir à un conseil municipal où nous voterons également contre le regroupement.

J'espère que nous parviendrons à faire sauter le verrou de 2026. Je ne me satisfais pas du sursis et nous continuerons le combat. Je répète que je ne suis pas par principe opposé à des regroupements. Cependant, ceux-ci doivent être laissés à la libre administration locale.

**BL :** J'ai animé plusieurs congrès départementaux de maires et cette rébellion contre les transferts imposés revient souvent. Comment expliquez-vous l'opposition unanime à un texte pourtant voté et adopté ?

**AL :** Ce texte, qui a depuis subi quelques amendements marginaux, est issu de la loi NOTRe (L. n° 2015-991, préc.). J'ai combattu cette loi dès le début. Toutefois, n'étant pas parlementaire, je ne suis qu'un acteur sans pouvoir de décision. Beaucoup de personnes y étaient d'ailleurs opposées. Pourtant, la loi a été votée quasiment à l'unanimité par le Parlement. Aujourd'hui, les promoteurs de ce texte reconnaissent que j'avais raison et me le disent. Il a contribué à faire passer l'intercommunalité d'un choix à une contrainte. Je rappelle que 92 % des communes avaient choisi leurs intercommunalités de façon absolument libre. La grande majorité des 8 % des communes restantes se trouvaient en Île-de-France, qui représente un cas très particulier. Il est donc faux d'affirmer que la force de la loi était nécessaire pour contraindre les communes.

Au-delà de l'exemple de l'eau, je voudrais également aborder la question de l'urbanisme. Aujourd'hui, en la matière, le maire apparaît comme un mineur assisté. Ne nous étonnons donc pas des démissions et de la démotivation des maires qui annoncent ne pas vouloir renouveler leurs fonctions après la fin de leurs mandats,

dès l'instant où l'aménagement de la commune ou l'eau et l'assainissement entre autres compétences essentielles, sont retirés. Comme je l'ai déclaré lors de l'appel de Marseille, le maire n'aura bientôt plus que des fonctions d'état civil et l'écharpe tricolore. Devenir maire, et s'exposer ainsi aux critiques, uniquement pour porter l'écharpe et célébrer les mariages, cela ne suscite pas le désir de s'engager.

**DD :** Il n'est pas très grave en soi que les élus disparaissent. À mes yeux, le poste tient davantage de la vocation que du travail. Cependant, les villages sont composés de citoyens. Si, demain, un certain nombre d'élus ne se représentaient pas, il est probable que les intercommunalités se chargeraient de prendre ces villages sous leur autorité. Les administrés y perdraient en termes de service public de proximité et de cohésion sociale. L'État ne mesure pas combien les élus atténuent les colères et les revendications. Nous devons donc nous concentrer sur nos concitoyens et non sur nos propres mandats.

**FW :** Le plus souvent, dans l'optique de la création d'une commune nouvelle, le maire de la plus grosse commune prend l'initiative en mettant l'accent sur de possibles économies. Cette méthode m'apparaît mauvaise. Par ailleurs, nous avons aujourd'hui le sentiment fondé qu'une commune, petite ou de taille moyenne, rend un meilleur service dans l'action de proximité. Je voudrais citer, entre autres exemples, les alertes canicules, les dispositifs d'urgence ou encore la solidarité de proximité. La plupart de ces aspects n'apparaissent pas clairement dans les attributions des communes, mais qui d'autre peut les assumer ?

Il y a quelques semaines, le Raid est intervenu dans ma commune. Je me suis retrouvé à devoir gérer les personnes effrayées, celles qui avaient froid et ne pouvaient pas rentrer chez elles, celles qui se demandaient si elles croiseront demain leur voisin de palier retranché chez lui, et j'en passe. Ajoutez à cela les questions de circulation et de sécurisation. Aucun texte n'existe pour préciser à qui reviennent ces responsabilités et le maire est alors en première ligne.

Les solidarités de proximité m'apparaissent fondamentales pour le vivre ensemble. Pour le moment, la perspective des communes nouvelles ne répond pas à cette demande. Les élus de grandes villes font valoir leurs compétences davantage que leur implantation locale. De la même façon, les adjoints de territoire sont plus éloignés des problèmes concrets que les maires ou adjoints issus de structures plus petites.

En dehors de ces bémols, la commune nouvelle peut répondre à d'autres besoins. Ma commune est ainsi considérée comme résidentielle. Elle jouxte un quartier estampillé prioritaire. Nous gérerions bien entendu mieux ce voisinage si les deux quartiers participaient d'un même ensemble. Ces réflexions doivent enrichir la loi que je juge très bonne.

**BL :** François Werner, quel événement allez-vous surveiller dans les prochains mois ?

**FW :** Les conditions de la compensation de la taxe d'habitation seront fondamentales. Je suis un partisan de la non-liberté fiscale, afin de ne pas toucher aux impôts. J'ai peur que les systèmes complexes prévus pour établir cette compensation se révèlent inéquitables. La bonne solution serait de nous rendre ce qui nous est pris.

Concernant la contractualisation, je voudrais partager une anecdote. Ma commune était locataire depuis 35 ans d'un office HLM propriétaire d'une résidence pour personnes âgées. Face au montant du loyer et aux négligences de l'office HLM quant à l'entretien, nous avons racheté le bâtiment et nous allons équilibrer cette opération. Bien entendu, une forte hausse des dépenses de la commune en a résulté. Si ma commune avait été plus importante, je n'aurais pas pu réaliser cette opération. En revanche, j'aurais continué de recevoir des félicitations pour ma formidable gestion, qui consistait à dépenser de l'argent pour un service dégradé.

**BL :** Merci à Philippe Bluteau, Dominique Dhumeaux et François Werner pour leur participation. André Laignel, vous présentez une lutte entre l'État et les collectivités locales. Selon vous, qui décide aujourd'hui au sein de l'État ?

**AL :** Il revient aux maires de mobiliser les citoyens. L'Association des maires de France va d'ailleurs engager une campagne nationale à partir du 7 novembre. Les élus locaux sont le meilleur relais pour prendre à témoin les citoyens.

Enfin, j'entends régulièrement, y compris au sommet de l'État, que la démocratie fonctionnerait mieux avec moins d'élus. Supprimons les élus, si l'on veut pousser ce raisonnement jusqu'au bout. Je pense exactement l'inverse. Plus les représentants du peuple sont près de ce peuple, plus ils remplissent leur rôle représentatif. Je me souviens que François Mitterrand me disait : « *Plus de 500 000 élus locaux, c'est bien, mais pensez à ceux qui ont rêvé de l'être* ». Les 544 000 élus communaux de France représentent une véritable richesse démocratique.

## **TRANSFERT DE COMPETENCES, TRANSFERT DE PERSONNEL, TRANSFERT DE CONTRATS : TRANSFERTS DE RESPONSABILITES ?**

### **Deuxième table ronde avec :**

#### **Vincent de Briant**

*premier conseiller à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, en détachement du corps des maîtres de conférences en droit public*

#### **Catherine Donou,**

*chargée de mission Intercommunalités communes nouvelles à Territoire Conseils, service du groupe de la Caisse des dépôts et consignations*

#### **Emma Varenne,**

*expert technique, direction Marchés SMACL Assurances*

#### **Bruno LEPRAT**

Nous entamons la deuxième table ronde, intitulée « Transfert de compétences, transfert de personnel, transfert de contrats : transfert de responsabilités ? » Comment réussir un transfert de compétences en toute sécurité juridique ? Emma Varenne, vous êtes expert technique à la direction marchés de SMACL Assurances. Pouvez-vous préciser le sujet de votre intervention ?

**Emma Varenne (EV) :** La question des transferts de compétences apparaît complexe. Pour ma part, dans une optique juridique, j'aborderai le transfert des contrats, notamment d'assurance. Je travaille actuellement à la direction Marchés de SMACL Assurances, dédiée aux activités de souscription et de gestion des contrats. J'apporte un accompagnement technique dans les réponses données aux collectivités, d'abord au moment de la souscription du contrat, puis tout au long de son exécution. J'exerçais auparavant des fonctions similaires au sein de la direction indemnités de SMACL Assurances où je gérais plus précisément les sinistres de responsabilité.

**BL :** Catherine Donou, vous êtes chargée de mission à Territoire Conseils, une instance qui fait partie de la Caisse des dépôts et consignations. Votre rôle est également d'écouter et répondre aux interrogations des collectivités. Quelle est votre spécialité ?

**Catherine Donou (CD) :** J'interviens sur les questions de gouvernance entre les communes et les communautés. Nous constatons un décrochage de plus en plus fort des élus communaux vis-à-vis du niveau communautaire. Je travaille également sur les outils et schémas de mutualisation et, enfin, j'accompagne les élus dans leurs projets de communes nouvelles. Nous intervenons très en amont, afin de guider la réflexion des élus. Par ailleurs nous avons à la disposition des élus un service de renseignements téléphoniques, gratuit pour les communes de moins de 3 500 habitants et la totalité des intercommunalités, qui répond à environ 12 000 questions par an, sur tous les sujets de préoccupation des collectivités.

**BL :** Quelles sont les trois questions qui reviennent le plus souvent ?

**CD :** Il y a quelques mois, nous étions surtout interrogés sur les conséquences de la loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de

*la République, JO 8 août 2015)* et notamment les questions de gouvernance et de compétences après les nombreuses fusions. Aujourd'hui, les questions portent sur la meilleure façon d'articuler le binôme communes-communautés.

**BL :** Quelle idée forte désirez-vous développer devant notre auditoire ?

**CD :** J'aborderai le transfert des pouvoirs de police des maires aux présidents d'intercommunalité. Ce transfert est prévu automatiquement, mais les maires peuvent s'y opposer.

**BL :** Vincent de Briant, vous êtes premier conseiller à la chambre régionale des comptes (CRC) d'Île-de-France. Souhaitez-vous réagir aux propos tenus lors de la première table ronde ?

**Vincent de Briant (VdB) :** J'appartiens à la chambre des comptes qui a à connaître à la fois de l'Île-de-France et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette diversité est importante. J'interviens toutefois en mon nom personnel, et non en tant que représentant des CRC. Je suis par ailleurs maître de conférences en droit public, et spécialiste des partages de compétences. Je rappelle en écho aux propos précédents que les CRC ne jugent que les comptes de comptables publics. Il revient aux juges administratifs de trancher les conflits de rattachement de zones d'activités économiques.

**BL :** Vous évoquez, comme convenu, les préceptes pour réussir les transferts, n'est-ce pas ?

**VdB :** Il n'existe pas de recette magique en la matière. Je présenterai les difficultés de ces transferts et partages de compétences, qui sont aussi nombreux que les problèmes qu'ils résolvent.

**BL :** Connaît-on le nombre de transferts effectués chaque année entre des collectivités locales ?





**VdB :** Le nombre de transfert dépend étroitement du contenu et du calendrier des réformes. Il dépend aussi parfois de la volonté des communes quand il s'agit de transferts intercommunaux à caractère optionnel ou provisoirement facultatif, lesquels sont parfois remis en cause par la loi elle-même. Ainsi la loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, *préc.*) avait fait le choix d'imposer le transfert de l'eau et de l'assainissement aux communautés de communes de ces deux compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Or, la loi du 3 août 2018 (L. n° 2018-702, 3 août 2018, *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes*, JO 5 août 2018), d'une part reporte la date du transfert obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2026 et, d'autre part, permet le blocage de tout transfert anticipé par un quart des communes (représentant 20 % de la population). La question ne concerne plus cependant qu'une minorité de communautés. En effet, l'Assemblée des communautés de France (ADCF), dans une étude publiée le 26 janvier 2018, réalisée auprès de 300 communautés de communes ou d'agglomération, montre que 29,4 % d'entre elles exercent déjà la compétence eau, 43,1 % la compétence assainissement collectif, et 74,2 % la compétence assainissement non collectif. Seulement 23,7 % d'entre elles n'exercent aucune compétence relative à l'eau ou à l'assainissement.

**BL :** Emma Varenne, pouvez-vous nous présenter un exemple de ces difficultés dans les transferts de compétences ou de responsabilités ?

**Emma Varenne (EV) :** Quels sont les effets des transferts de compétences sur les contrats d'assurance ? L'assurance est directement affectée par les transferts. Nous assistons, sous l'effet des lois MAPTAM (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JO 28 janv. 2014, p. 1562) et NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, *préc.*), à une accélération des transferts de compétences, et de fait, à une multiplication des interrogations liées à la gestion des contrats d'assurance et des sinistres, d'autant plus que le droit public et le Code des assurances ne vont pas toujours dans le même sens. Je souhaite vous présenter un scénario élaboré à partir de divers dossiers que nous avons rencontrés. Ce scénario présente l'intérêt de donner une vue d'ensemble des problématiques auxquelles nous sommes confrontés en tant qu'assureur.

Tout débute avec un glissement de terrain, qui entraîne l'effondrement d'un mur de soutènement privatif sur la voie publique. Lors du sinistre, l'ensemble des réseaux situés sous la voie publique est mis à nu, et la question se pose d'une éventuelle fuite sur le réseau d'eau potable.

La victime décide alors d'adresser le 1<sup>er</sup> janvier 2016 un recours amiable à l'encontre de la commune, qui gère le réseau d'eau potable. Celle-ci est assurée auprès d'un assureur quelconque, avec un contrat qui doit prendre fin le 31 décembre 2016. Cet assureur organise une expertise amiable afin de déterminer les causes et circonstances du sinistre et évaluer le montant des dommages. Imaginons qu'avant le règlement de ce conflit, la commune intègre une commune nouvelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. De fait, la compétence eau potable se trouve transférée à l'échelon supérieur à partir de cette date. Or, le transfert de compétence entraîne automatiquement un transfert de la charge du sinistre. Ce principe a été acté dans un arrêt du Conseil d'État du 23 octobre 2013, « Département du Var » (CE, 23 oct. 2013, n° 351610, Dpt Var : *JurisData* n° 2013-023287 ; Rec. CE 2013, tables p. 460 ; JCP A 2014, 2226). En vertu de cet arrêt, il appartient à la collectivité qui bénéficie du transfert

d'assumer la charge de l'indemnisation des sinistres qui ont eu lieu avant ce transfert. La victime, qui ne trouvait pas de solution à l'amiable, adresse alors sa requête à la commune nouvelle.

Cette commune nouvelle a souscrit un nouveau contrat auprès d'un assureur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le nouvel assureur peut alors refuser sa garantie, considérant que la première réclamation visant le réseau d'eau potable est datée du 1<sup>er</sup> janvier 2016. En effet, L'article L. 124-5 du Code des assurances dispose que, lorsque la garantie est déclenchée par la réclamation, elle ne peut être acquise qu'à la condition que la première réclamation soit survenue après la prise d'effet du contrat.

Le premier assureur de la commune refuse également sa garantie, estimant que son assuré n'est plus responsable du sinistre, du fait de l'application de la jurisprudence du Conseil d'État. De plus, il n'est pas l'assureur du nouveau responsable du sinistre, c'est-à-dire la commune nouvelle. Or, le Conseil d'État a jugé dans un arrêt du 3 décembre 2014, « *Citelum* » (CE, 3 déc. 2014, n° 383865, *Sté Citelum : JurisData n° 2014-029542 ; Rec. CE 2014, tables p. 546 ; JCP A 2014, act. 981 ; JCP A 2015, 2009*), qu'il n'y a pas de transfert des droits et obligations nés de l'exécution de contrats passés pour l'exercice de la compétence et achevés à la date du transfert. Cela signifie que l'assureur de la commune n'est pas devenu l'assureur de la commune nouvelle dans la mesure où le contrat souscrit était arrivé à son terme au moment du transfert.

Peut-on pour autant considérer qu'aucun assureur ne peut couvrir ce sinistre ? Nous aurions tendance à considérer que le premier assureur de la commune doit malgré tout sa garantie. En effet, la commune laisse un passif derrière elle. Ce passif a été récupéré par la commune nouvelle en termes de responsabilités, mais non en termes d'assurance. Le dossier ouvert pour ce sinistre par l'assureur de la commune, lors de la période de validité du contrat, doit donc continuer à être géré par cet assureur, quand bien même le contrat a pris fin.

Cependant, au cours des opérations d'expertise, l'expert judiciaire va émettre l'hypothèse selon laquelle le sinistre ne doit rien à une fuite du réseau d'eau potable, mais résulte d'un défaut d'étanchéité du réseau d'assainissement. Or, la commune nouvelle a transféré sa compétence assainissement à la communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2018. De la même façon qu'expliqué auparavant, la communauté d'agglomération récupère la charge de l'indemnisation du sinistre. La victime décide donc d'attirer la communauté d'agglomération aux opérations d'expertise judiciaire en cours. Un troisième assureur couvre cette communauté d'agglomération. Il peut être amené à couvrir le sinistre pour deux raisons. Premièrement, la compétence transférée est bien couverte par son contrat puisque le marché prévoit une clause d'automatisme de garantie, en vertu de laquelle l'assureur accepte de couvrir sans déclaration préalable les nouveaux risques survenus en cours de marché. Deuxièmement, le sinistre est garanti puisque la première réclamation visant le réseau d'assainissement date du 1<sup>er</sup> juin 2018, soit après la prise d'effet du contrat.

Toutefois, au moment du transfert de la commune nouvelle vers la communauté d'agglomération, le contrat de l'assureur de la commune nouvelle était toujours en cours de validité. Or, les articles L. 5211-5 (relatif à la procédure de création d'un EPCI) et L. 5211-17 (relatif à la procédure d'extension des compétences) du CGCT précisent que les contrats attachés à la compétence transférée sont exécutés dans

les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Le CGCT pose le principe du transfert de plein droit des contrats en cours. Il y a donc substitution de la personne publique dans le contrat d'assurance. Elle devient débitrice des primes d'assurance et bénéficiaire des garanties. Par ces dispositions, la communauté d'agglomération devient ainsi l'assuré de l'assureur de la commune nouvelle, pour l'unique compétence assainissement.

La communauté d'agglomération se retrouve assurée auprès de deux assureurs différents pour le même risque et peut alors solliciter l'assureur de son choix pour le règlement du sinistre. L'assureur saisi en premier lieu peut ensuite solliciter la mise en cause de l'autre assureur afin d'obtenir une répartition de la charge de l'indemnisation.

À la lumière de ce scénario qui vient d'être exposé, nous devons retenir qu'une collectivité doit avoir conscience, lorsqu'elle récupère une nouvelle compétence, qu'elle hérite également du contrat d'assurance qui couvre les risques liés à son exercice. Ce mécanisme peut conduire à une superposition de contrats, car la communauté d'agglomération, dans notre exemple, peut se voir transférer la compétence assainissement de plusieurs communes qui la composent, recueillant ainsi une multitude de contrats d'assurance. À elle de juger si elle souhaite poursuivre ces contrats, les renégocier ou les résilier. Elle peut user de son pouvoir de résiliation unilatérale pour motif d'intérêt général. En effet, la gestion de plusieurs contrats par un EPCI conduit à une augmentation des dépenses de service public, ce qui peut constituer à notre sens un motif d'intérêt général. En revanche, si la communauté n'est pas déjà assurée, elle devra veiller à formaliser le transfert du contrat au moyen d'un avenant de transfert. Cette disposition n'est pas obligatoire, mais permet d'acter le transfert de compétence et la substitution de cocontractant et d'assuré, voire de renégocier les conditions du contrat, dans le respect bien sûr des dispositions des articles 139 et 140 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Nous voyons bien, au travers de ce scénario, que les transferts de compétences sont un sujet complexe qui génère de nombreuses interrogations.

Bon nombre de questions ont d'ores et déjà été tranchées par le juge, notamment s'agissant des transferts des sinistres et des contentieux.

Sur la question des contrats, le législateur est venu poser un cadre, qui s'inscrit dans une logique de continuité du service public.

Néanmoins, nous voyons bien les difficultés pratiques que cela peut générer lorsque nous transposons ce cadre aux contrats d'assurance.

C'est pourquoi nous recommandons vivement aux collectivités de faire preuve de bon sens et d'anticiper autant que faire se peut le volet assurantiel des transferts, en adoptant des bonnes pratiques qui permettront de prévenir les éventuelles difficultés d'exécution liées à la multitude des contrats d'assurance.

**BL :** Merci M<sup>me</sup> Varenne. Vincent de Briant, quelle est aujourd'hui la première source de risque juridique pour des collectivités territoriales en cas de transfert ? De plus, que vous inspire le scénario présenté ?

**VdB :** La présentation, très claire, montre bien comment un transfert de compétences induit divers transferts de contrats. Les difficultés exposées dès lors nécessairement à s'interroger sur les conditions d'un transfert réussi.

La première condition est paradoxalement de s'entendre sur l'objet même du transfert. En effet, le terme « compétence », récurrent dans nos discussions, souffre en réalité d'un manque de précision juridique.

Il était quasiment absent de l'article 72 de la Constitution avant la réforme de 2003. De plus, il a fait florès, admis souvent dans l'ambiguïté, *a fortiori* quand les compétences sont ou semblent adjectivées. La loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, *préc.*), par exemple, mentionne la notion de « compétences partagées » dans ses titres (chapitre IV – Les compétences partagées) mais pas dans ses articles où il n'est plus question d'adjectif mais de participe passé ou de pluriel indéterminé, dès lors qu'il est seulement dit que « *les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier.* » (L. n° 2015-991, 7 août 2015, art. 104, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015), sans toujours qu'on sache ni quand, ni comment, ou que « *dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées* » (L. n° 2015-991, 7 août 2015, art. 105, portant nouvelle organisation territoriale de la République, JO 8 août 2015)). Donc la délégation peut s'ajouter au transfert et au final se traduire moins par un partage que par l'exercice en commun de compétences. Le cas de l'eau fournit un exemple parfait. Entre les eaux pluviales, la collecte, l'assainissement, la Gemapi, le petit cycle et le grand cycle de l'eau qui se combinent parfois dramatiquement, les compétences ne sont pas clairement définies. Les compétences se sont trouvées largement découpées, transférées et déléguées. Rien que pour le grand cycle de l'eau, nous trouvons des établissements publics, des syndicats ou des Epage chargés d'assurer leur gestion. Par définition, cette compétence n'épouse aucune circonscription administrative, car les nappes phréatiques ne correspondent pas aux frontières territoriales. De ce point de vue, l'environnement dans son ensemble figure un cas typique de régulation complexe, *a fortiori* sur le plan juridique.

C'est pourquoi, au nombre des conditions d'un bon transfert, la première me semble être de savoir de quoi nous parlons. En France, nous rêvons de disposer de blocs de compétences. Nous rêvons d'identifier un auteur, un acte, une ressource fiscale, une collectivité et, ainsi, de considérer une compétence comme matériellement et territorialement parfaitement délimitée. Or, même quand c'est le cas, cela n'élimine pas les interactions, bien au contraire. Plus la délimitation est stricte, plus les interactions sont nombreuses, du simple fait que les découpages ont été multipliés entre entités distinctes, dans des domaines parfois « non partageables » en réalité.

Pour sortir du domaine de l'eau, je souhaite évoquer à ce propos la compétence « tourisme ». Sur ce point, le législateur dit tout et son contraire. La loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, *préc.*) indique transférer la compétence « *promotion touristique* » et « *zone d'activités touristiques* » aux communautés de communes.

Cependant, cette obligation ne dépossède pas pour autant les communes des équipements et de leurs gestions nécessairement liés à la fréquentation touristique. Si, par-dessus le marché, ces communes se trouvent classées « *commune touristique* », elles n'ont pas vocation à se voir dépossédées des compétences associées. La loi NOTRe (L. n° 2015-991, 7 août 2015, préc.) dispose par ailleurs que le tourisme, on l'a vu, fait l'objet d'un partage entre quatre niveaux de collectivités, dont l'État. C'est pourquoi, en la matière les précisions succèdent aux précisions, mais au final, c'est la confusion qui domine.



Ces difficultés se retrouvent au niveau de l'intercommunalité, avec des transferts qui n'en sont pas. Démystifions donc le terme de « compétence ». Nous utilisons le mot sans maîtriser sa réalité.

Les transferts sont le plus souvent partiels, ce qui conduit à un exercice en commun des compétences. Mais là non plus, le droit n'apporte à ce jour que peu de réponses quant à cet exercice en commun. Celles-ci sont administratives, financières, politiques, et, en dernier ressort seulement, juridiques. Le contrat en est souvent le vecteur, à titre provisoire ou « définitif ». Mais un contrat n'engage que ceux qui l'ont signé, comme l'indique le Code civil. Il s'agit d'étudier dès lors avec précaution ce qui entre, ou non, dans ce contrat, et donc, de préciser ce qui compose véritablement ces « compétences transférées » ainsi que les ressources qu'elles mobilisent.

La question se pose encore d'organiser concrètement les transferts, ce qui pose de régler des questions parfois délicates. Ainsi le partage d'un agent public pose de réelles difficultés. La question de la mise en place des transferts apparaît ainsi directement liée à la description de ses enjeux.

J'identifie deux stratégies à suivre, parallèlement ou conjointement, afin d'établir la meilleure façon de partager des compétences. La première est appelée par les juristes espagnols, le « blindage de compétences ». L'image est relativement parlante : il s'agit d'opérer un transfert dont l'objectif est soit d'éliminer les interactions futures, soit d'en préciser la nature. En d'autres termes, il s'agit de transformer la commune ou l'EPCI en « bunker », voir en char d'assaut, afin de la protéger contre

les interventions extérieures et de maîtriser les « ouvertures ». En pareille hypothèse, le transfert est prévu et organisé dans ses moindres détails. La convention de transfert comporte dès lors un volet juridique, technique, humain et financier à chaque fois très précis et tentant lieu de « loi entre les parties ». Au fond, la convention est une constitution. C'est pourquoi elle s'appuie souvent sur des dispositions constitutionnelles ou prévoit le recours au juge pour trancher les conflits de compétences.

Nous touchons là à la principale limite de cette stratégie du blindage, l'autonomie n'est pas l'indépendance. Même un « bunker » doit être ravitaillé et communiquer avec son environnement. Il n'a aucune raison d'être coupé du reste du territoire. C'est d'ailleurs son point faible. C'est aussi celle de la stratégie française du « bloc de compétences ». Au fond c'est la même, et son efficacité est tout aussi relative. En premier lieu, elle n'élimine pas les interactions juridiques : d'une part, il faut toujours gérer la frontière entre les blocs, d'autre part, il existe de nombreuses « zones grises » mal délimitées et qui sont source à la fois d'incertitudes et de contentieux. La notion d'intérêt communautaire dans les EPCI est en est l'illustration : elle crée davantage de frontières à gérer et de zones grises à occuper que de « blocs » clairement identifiés.

C'est pourquoi, la seconde stratégie privilégie le partage au blindage. Elle consiste à ne pas créer de failles juridiques en optant pour le transfert intégral et la mise en commun. Le partage de compétences change alors de sens : il devient exercice en commun d'une compétence. Le cadre juridique peut s'avérer très divers dans cette optique. Le meilleur moyen d'exercer en commun une compétence est de la faire au sein de la même personne morale. À cet égard, la commune nouvelle apparaît alors comme l'outil le plus intégré. Elle désigne un acteur un budget, une responsabilité, même si elle n'empêche pas d'avoir plusieurs maires. Nous avons une identification claire des compétences et des fonctions. Rien n'interdit ensuite, malgré la désignation d'une seule personne morale, de répartir les fonctions techniques, administratives, financières. La loi Paris, Marseille, Lyon en fournit le modèle dès 1982.

Dans l'hypothèse d'une pluralité personnes morales, le modèle fonctionnel est tout aussi connu : c'est le fédéralisme, fût-il administratif. Là encore, notamment dans le cas français, sa méconnaissance empêche souvent son bon fonctionnement. Il suppose que s'applique un principe de participation loyale quand bien même l'intercommunalité serait contrainte. Il s'agit de chercher le fonctionnement le plus efficace possible des institutions, en acceptant la subsidiarité, la mutualisation, les services communs et partagés. Le législateur a fourni un large panel d'outils juridiques. Les contentieux surviennent lorsqu'une des parties ne participe pas loyalement à ce partage.

Nous en arrivons au problème de la responsabilité, c'est-à-dire de savoir en définitive, qui paie. Dans des collectivités « solidaires », nous devons pouvoir trouver des résolutions à l'amiable, à travers des transactions voire des médiations. Ce mode de résolution dépend encore une fois de la bonne foi des acteurs. C'est souvent le cas, quand un pacte fiscal et financier a été clairement rédigé en anticipant d'éventuels conflits.

Enfin, après avoir tenté de préciser ce que l'on partage et de quelle manière, il reste à établir le moment opportun pour agir. Ce problème se pose avec une particulière acuité et explique bien des échecs. Je frémis quand j'entends André Laignel affirmer qu'il travaille à un nouveau report de la date de 2026 pour le transfert de la compétence « eau et assainissement ». Là encore, deux stratégies se dessinent : soit l'attentisme, dans l'espoir qu'en effet la loi change, soit le pro-activisme, qui

conduit à anticiper le transfert, sans attendre l'échéance, quelle qu'elle soit. Le choix entre les deux stratégies ne peut se faire que localement, sur la base d'une évaluation précise. Aucune intercommunalité ne ressemble à une autre. Ce qui revient à souligner que le droit ne peut se substituer à l'envie de travailler ensemble dans une même communauté de communes et à répondre à des questions politiques ou administratives.

**BL :** Merci, Vincent de Briant. Je me tourne vers vous, Catherine Donou, pour que vous nous expliquiez comment se passe un transfert de pouvoirs de police et ce que vous recommandez en la matière.

**CD :** Je souhaite commencer en précisant que, dans notre dispositif législatif, la question de transfert des pouvoirs de police demeure récente. La rédaction de multiples textes ces dernières années n'en facilite pas la lecture pour les élus. Nous sommes passés d'une possibilité de transfert autorisée par la loi à une automaticité de ce transfert.

Au sein de notre service de renseignements téléphoniques, nous avons reçu près de 800 questions depuis la loi de 2004 (L. n° 2004-809, 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, JO 17 août 2004, p. 14545). Elles nous arrivent par vagues, à chaque fois que les textes évoluent. J'ai tenté de répertorier les grandes préoccupations, à travers ces 800 questions qui nous ont été posées.

Dans un premier temps, ils s'interrogent sur la nature des pouvoirs de police concernés. Je rappelle que la grande majorité de nos communes sont de petite taille. Elles ne disposent pas de service juridique et, par conséquent, elles ne connaissent pas pleinement la nature de ces pouvoirs.



Autre grand point d'interrogation : les délais pour opérer ou refuser ce transfert. Les élus nous demandent également le formalisme à respecter pour acter cet accord ou ce refus.



Enfin, dans un dernier temps, la mise en œuvre effective de ces pouvoirs de police soulève à son tour beaucoup de questions.

Je rappelle que le transfert des pouvoirs de police des maires aux présidents d'intercommunalités concerne uniquement le pouvoir de police administrative spéciale, et non pas le pouvoir de police administrative générale. Nous expliquons ce fait à chaque début de mandat à un certain nombre de maires à qui aucune formation n'a été dispensée sur ces subtilités.

Ce transfert des pouvoirs de police spéciale date de la loi du 13 août 2004 (*L. n° 2004-809, 13 août 2004, préc.*). Il reposait au départ sur le principe du volontariat et un accord des maires était nécessaire pour qu'il ait lieu. De plus, ces pouvoirs étaient exercés conjointement par les maires et les présidents. Dès lors, vous comprenez bien que très peu de transferts ont effectivement eu lieu. L'expérience enseigne que le volontariat prend beaucoup de temps.

La loi RCT de 2010 (*L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010, de réforme des collectivités territoriales, JO 17 déc. 2010, p. 22146*) est ensuite venue modifier ce dispositif en mettant fin à l'exercice conjoint des pouvoirs de police. Surtout, elle prévoyait des transferts non plus facultatifs, mais automatiques. Cela signifie que lorsque vous transférez certaines compétences, le pouvoir de police spéciale qui s'y rattachait était transféré d'office au président de l'intercommunalité. La loi MAPTAM (*L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, préc.*) a encore complété ces réglementations.

Il apparaît évident que la succession des textes et l'inversion de la logique allant du volontariat à l'automatisme ont contribué à désorienter certains élus.

Il existe deux procédures de transfert des pouvoirs de police spéciale aux présidents des EPCI ou de groupements. Premièrement, un mécanisme de plein droit du transfert existe dès lors que les communes transfèrent la compétence à leur intercommunalité. Sont ainsi transférées la police de la réglementation de l'assainissement, la police de la réglementation de la collecte des déchets, celle de la réglementation du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage, celle de la circulation, celle de la délivrance des autorisations de stationnement des taxis, et enfin la police de lutte contre l'habitat indigne.

Deuxièmement, un mécanisme de transfert facultatif demeure pour deux cas précis : le cas de la police de l'organisation de la sécurité des manifestations culturelles et sportives ; celui de la police de la défense extérieure de l'incendie. Dans ces deux cas, les maires doivent se prononcer et s'accorder avec le président de l'intercommunalité.

S'agissant des transferts automatiques de pouvoirs, la loi prévoit toutefois une procédure d'opposition pour les maires à condition que cette opposition soit notifiée au président. Un débat a eu lieu durant plusieurs mois sur la forme que devait prendre cette notification. Fallait-il envoyer une lettre avec accusé de réception, prendre un arrêté ou utiliser un autre moyen ? Parallèlement, le président d'intercommunalité qui reçoit automatiquement ces pouvoirs de police peut y renoncer. Il lui revient également de notifier sa décision à chaque maire dans les 6 mois suivant la première notification de l'un de ces maires. Une nouvelle fois, ces dispositifs s'avèrent peu lisibles pour les élus.

Une limite de la loi se dessine. Si le président ne renonce pas à l'exercice de ses pouvoirs de police spéciale, il peut être amené à n'en disposer que sur une partie des communes de son périmètre de responsabilité. Une territorialisation du champ



d'intervention se mettrait alors en place. Dans de tels cas, il est très fréquent que les présidents refusent globalement les transferts.

Vous devinez le résultat, près de 15 ans après la loi initiale : très peu de présidents, à l'heure actuelle, disposent de ces pouvoirs de police spéciale.

Il nous est également régulièrement demandé des précisions sur les possibilités de mise en œuvre de ces pouvoirs de police, une fois les transferts effectués. À titre d'exemple : la nécessité ou la possibilité de créer une police intercommunale, la possibilité ou non d'assermenter des agents intercommunaux ou encore l'impossibilité de mettre à disposition des agents de police municipale pour mettre en œuvre les pouvoirs de police spéciale à l'échelle intercommunale...

Ces quelques exemples de questions éclairent sur le manque de moyens dont les présidents disposent pour mettre en œuvre ces pouvoirs de police et expliquent de fait qu'ils préfèrent les refuser.

On voit donc bien que les choses ne sont pas toujours simples et qu'un certain nombre de problématiques restent en suspens. En matière de transfert des pouvoirs de police spéciale, nous demeurons encore en quelque sorte au milieu du gué, alors qu'ils ont pourtant vocation à favoriser la cohérence d'action entre l'exercice des compétences à l'échelle intercommunale et les pouvoirs de police correspondants.

**BL :** Merci beaucoup pour ces explications passionnantes. Vincent de Briant, vous voulez peut-être commenter ces questions techniques et juridiques ?

**VdB :** La police est un sujet qui illustre parfaitement la problématique. Les administrés gardent l'habitude en la matière de s'adresser au premier représentant de l'État, le maire, qui est aussi le premier titulaire des pouvoirs de police. Or, celui-ci n'a pas toujours les moyens matériels et humains de faire face à cette demande, *a fortiori* quand ses pouvoirs s'exercent de manière conjointe. De plus, ses personnels disposent de conditions de mobilisation particulières. Un agent de police municipale intervient ainsi sur le territoire de sa commune quand bien même une partie de la compétence a été transférée au président de l'EPCI. C'est pourquoi cette compétence fait partie de celles partagées le plus difficilement.

Pourtant, là encore, elle rencontre d'autres partages, avec la police nationale ou les sapeurs-pompiers notamment. La question des articulations demeure. Les situations d'emboîtement de champ de compétences en la matière sont source de contentieux, car la responsabilité civile est alors directement associée à la responsabilité pénale.

**Auditeur 2 :** Bonjour, j'interviens en tant qu'agent territorial en charge des sinistres. Je souhaite présenter un cas pratique à M<sup>me</sup> Varenne.

Un particulier subit un dommage dû au mauvais entretien d'un réseau. Ce particulier saisit son maire quant à la dégradation d'un mur de clôture. Le maire lui annonce alors des travaux à venir. Seulement, une intercommunalité a vu le jour et les compétences ont été transférées à l'EPCI. Dans ce cadre, les travaux prévus se trouvent annulés.

Ma question est alors la suivante : le président du nouvel EPCI peut-il se voir opposer la connaissance du risque du fait du sinistre d'origine ?

**BL :** Nous allons écouter d'autres questions avant de laisser nos experts répondre.

**Auditeur 3 :** Je rebondis sur la question qui vient d'être posée : pourquoi le maire n'a-t-il pas répondu à son administré de déclarer le sinistre à sa propre assurance ?

**Auditeur 2 :** Le maire, ou son service juridique, a conseillé l'administré en ce sens, mais ce dernier a considéré que des travaux étant prévus prochainement pour réparer des dégâts encore mineurs, il pouvait laisser faire.

**EV :** Je ne pense pas que la connaissance du risque puisse être opposée à l'EPCI. Des documents ou des courriers avaient-ils été adressés au maire ?

**Auditeur 2 :** Non, les échanges sont demeurés oraux. Un seul échange de mails a eu lieu avec le service opérationnel.

**EV :** Dans un tel cas, les assureurs interviendront dans la prise en charge du sinistre sans difficulté. Nous avons bien conscience que les interlocuteurs changent avec les transferts de compétences. Nous ne pouvons pas reprocher à l'EPCI d'avoir eu connaissance d'un risque qu'il ignorait au moment d'un transfert. Telle est, en tous les cas, la position de SMACL Assurances.

**Auditeur 4 :** Bonjour, je travaille au sein de la communauté urbaine du Grand Reims, en tant que responsable du service assurance. Nous avons rencontré des cas semblables de reprises de sinistres auparavant gérés par les assureurs des communes. Dans les faits, l'ancien assureur assiste aux enquêtes d'expertise avec son ancien assuré, ce qui permet d'assurer une certaine continuité. Il apparaît en effet difficile de la part du nouvel assureur de refuser sa garantie, d'autant plus que les compétences eau et assainissement demeurent classiques. Il existe une relative fluidité dans les traitements des dossiers.

La communauté du Grand Reims est le résultat de la fusion d'une dizaine de communautés de communes, regroupant 143 communes au total. L'ancienne communauté de communes assurait déjà la compétence eau et assainissement. La fusion a entraîné le transfert de plusieurs DSP, auprès de la Compagnie générale des eaux et de Veolia, et la gestion de réseaux dans des états contrastés. Il faut savoir que, depuis 1963, le district de Reims gérait l'eau et l'assainissement en régie.

Par ailleurs, de nombreux maires ont conservé la compétence de police permettant d'expulser les gens du voyage de leurs communes. Or, notre préfecture refuse d'envoyer les agents de la force publique lorsque nous lui demandons. De fait, si la gestion des aires d'accueil a été transférée à l'intercommunalité, les pouvoirs de police restent l'apanage des maires, à travers des arrêtés municipaux. J'aurais aimé entendre l'éclairage de M<sup>me</sup> Varenne sur ce point.

**EV :** Malheureusement, nous n'avons pas de réponse univoque, car les situations sont complexes. D'une préfecture à l'autre, les interprétations divergent. Je vous invite donc à faire remonter vos difficultés afin qu'une doctrine claire soit établie par les services de l'État.

**Auditeur 4 :** De fait, ma collectivité s'apprête à adresser un recours au préfet afin de connaître sa position et qu'il nous explique son refus.

**BL :** Comment peut-on définir cette compétence ? Est-elle partagée entre l'État et les collectivités locales ?

**VdB :** Qui dit concours de la force publique dit en effet partage. Le fait que l'État dispose des forces de police susceptibles d'exécuter les arrêtés municipaux décrit une situation de compétence partagée, au moins sur le plan fonctionnel dans ce cas.

## **PACTE FISCAL ET FINANCIER ET GESTION MUTUALISEE DES RESSOURCES HUMAINES : QUELLES BONNES PRATIQUES DANS UN CADRE BUDGETAIRE CONTRAINT ?**

### **Troisième table ronde avec :**

**Gabriel Baulieu,**

*membre du conseil d'administration de l'AdCF, vice-président de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon*

**Sylvie Jansolin,**

*chargée de mission Finances & fiscalité à Territoire Conseils, service du groupe de la Caisse des dépôts et consignations*

**Julia Mery,**

*consultante en ressources humaines et en transformation publique*

**Bruno Leprat (BL) :** Dans quel écosystème s'inscrit la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ?

**Julia Mery (JM) :** La DITP est un service interministériel, anciennement rattaché au Premier ministre, et aujourd'hui sous l'autorité du ministère de l'Action et des Comptes publics. Nous avons pour mission d'accompagner la réforme de l'État auprès des ministères et des territoires.

**BL :** De quelle autre organisation la DITP est-elle l'héritière ?

**JM :** Elle prend la suite du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique SGMAP. Le changement de quinquennat a entraîné un changement de nom. Nous passons de la modernisation à la transformation.

**BL :** Gabriel Baulieu, si je vous dis 2001 et 2019, pouvez-vous nous expliquer à quoi ces dates correspondent ?

**Gabriel Baulieu (GB) :** En 2001, le district de Besançon s'est transformé en communauté d'agglomération et 2019 correspondra, nous l'espérons, à une nouvelle transformation cette fois en communauté urbaine.

Nous achevons d'acter les divers transferts de compétences à la communauté d'agglomération, préalable à l'évolution vers une communauté urbaine. Une large majorité a validé la décision lors du conseil communautaire de juin dernier.

**BL :** Comment se passe cette transformation ? Comment faites-vous face à la raréfaction des dotations publiques ? Depuis combien de temps êtes-vous élu de ce Grand Besançon ? Et enfin, vous m'avez confié croire au « bloc communal ». Cela signifie-t-il que vous œuvrez à la réconciliation des communes et de l'intercommunalité ?

**GB :** Je suis maire d'une commune située en périphérie de Besançon depuis 1989, et par ailleurs, élu de l'intercommunalité depuis sa création, en 1993. J'assume sa vice-présidence depuis 2001.

Quant au « bloc local », j'en suis un militant acharné. Je suis, je vous l'ai dit, maire d'une petite commune de moins de 2 000 habitants. Je suis convaincu que ces petites communes ne peuvent survivre dans l'isolement. En revanche, j'estime que l'intercommunalité émane des communes et que nous devons consolider cette complémentarité. J'y vois une possibilité de développer la démocratie locale.

**BL :** La commune nouvelle est-elle pour vous un moyen de vous faire entendre ?

**GB :** Je pense que oui. La ville centrale de notre intercommunalité compte près de 120 000 habitants. Elle est entourée de 68 communes dont la plus grande culmine à 5 000 habitants. La plus petite en compte moins de 100. L'ensemble, enfin, agrège près de 200 000 personnes.

L'histoire explique cette dispersion des communes. D'un point de vue pragmatique, nous gagnerions à travailler davantage ensemble. Ma commune a mis en place un SIVOM avec une commune voisine. Nous gérons ensemble une crèche-garderie, un centre culturel ou encore les équipements sportifs. Lorsque j'ai proposé de créer une commune nouvelle, je me suis toutefois entendu répondre que ce n'était pas le moment. La démarche m'apparaît pourtant intelligente.

**BL :** Nous vous écoutons maintenant nous expliquer comment le Grand Besançon s'adapte à son nouvel environnement financier et politique.

**GB :** Je souhaite pour commencer évoquer le contexte dans lequel nous nous inscrivons. Ce contexte, vous le connaissez. Nous subissons une situation financière difficile dans notre pays. Le déficit public nous menace et peut conduire à de graves problèmes. Le déficit structurel du budget de l'État est notre préoccupation principale. Quant aux collectivités locales, notre vertu demeure relative, car la loi nous impose d'équilibrer nos budgets. Ce contexte semble également spécifique à la France, puisque nous nous « battons » avec l'Espagne pour la dernière place en Europe.

Deux régimes d'implication des collectivités dans le redressement des finances publiques ont été instaurés. Toutefois, si les collectivités doivent participer à ce redressement, celui-ci tarde à se manifester. D'après certaines courbes que j'ai étudiées, l'inflexion devrait se produire l'an prochain. Toujours est-il qu'après la période de baisse des dotations, qui concernait toutes les communautés de communes, nous sommes passés en 2018 à la contractualisation qui concerne les 322 collectivités les plus importantes.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) du Grand Besançon représente environ 22 millions d'euros, sur un budget d'environ 250 millions. Entre 2014 et 2017, nous avons perdu en cumulé 12 millions d'euros de dotations. La DGF de 2017 accuse ainsi une baisse de 5 millions d'euros par rapport à 2013. Cette baisse est tout sauf anecdotique.

En 2018, nous sommes finalement entrés dans la contractualisation. Vous connaissez ce dispositif : l'augmentation des dépenses est limitée à 1,2 % par an. Au-delà de ce seuil, l'intercommunalité est soumise à une pénalité de 75 %. Celle-ci atteint 100 % pour les intercommunalités et autres collectivités qui demeurent en dehors de la contractualisation.

Par ailleurs, comme je l'ai mentionné, nous nous trouvons dans un contexte d'incertitudes multiples. Sur le plan national, le déficit est revenu à 2,6 % du PIB en 2017, mais il semble repartir à la hausse en 2018, ce qui nous préoccupe grandement.

Sur le plan local, nous évoquons depuis longtemps la réforme de la DGF. Si je voulais faire du mauvais humour, je dirais qu'il faudrait s'y pencher avant que les dotations ne disparaissent. Certaines communautés urbaines ne disposent d'ores et déjà plus, à l'heure actuelle, de dotation globale de fonctionnement.

Enfin, la fiscalité locale a également été réformée. Je ne sais pas d'ailleurs si nous pouvons parler de réforme. Une décision a été prise unilatéralement puis on nous explique comment l'appliquer. La loi de 2018 stipule la compensation de la taxe d'habitation de façon dynamique. Les collectivités ne devraient ainsi pas enregistrer de pertes, ni sur la nouvelle base ni sur les recettes à venir. Nous verrons si la mise en œuvre obéit à ce principe. En tant que maire et vice-président d'agglomération, je préférerais une compensation par le foncier bâti.

Ce contexte a entraîné un certain nombre de transformations dans la gestion de notre agglomération. Nous essayons d'inscrire notre stratégie financière dans une trajectoire de long terme aussi sécurisée que possible. Trois leviers sont identifiés : la maîtrise des dépenses de fonctionnement, le recours à une fiscalité modérée et graduée et un autofinancement significatif. Nous nous sommes fixé un plancher de 8 millions d'euros d'épargne nette.

En conséquence, nous avons établi un plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement. Nous demandons des efforts à nos services. Afin de conserver une souplesse dans la gestion de nos affaires, nous devons imposer des réductions de crédits à certains d'entre eux. Cependant, je ne suis pas certain que nous parvenions à tenir nos objectifs dans les deux ans qui viennent, malgré notre volonté.

Nous avons également développé la mutualisation. Notre premier organigramme unifié ne date que du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Depuis ce jour, la direction générale et de nombreuses directions se voient mutualisées. En quatre ans, 20 % des effectifs de la ville sont passés du côté de l'agglomération dans ce cadre. Nous disposons aujourd'hui d'environ 2 000 agents au Grand Besançon.

Quelqu'un m'a demandé plus tôt dans la journée si la mutualisation a permis d'effectuer des économies. Elles n'ont pas été aussi élevées qu'annoncé. La pratique ne rejoint pas tout à fait la théorie sur ce point. Pour autant, je ne nie pas l'intérêt de cette mutualisation. Des domaines existent où nous pouvons faire des économies structurelles. J'ai cité l'exemple de la mutualisation des directions qui permet de ne plus doubler chaque poste. En revanche, il est vrai que nous éprouvons des difficultés à économiser sur les services fonctionnels. Quant aux services techniques, nous y parvenons soit par des gains de productivité, soit par des retraits dans l'activité.

La construction d'une nouvelle entité collective, avec ses valeurs au service d'une population, offre de nouvelles opportunités, y compris professionnelles, pour les agents. La mutualisation permet de mieux se projeter malgré les inquiétudes des uns et des autres. Les ressources humaines montrent alors toutes leurs utilités dans l'accompagnement du mouvement. Il leur revient de faire accepter de nouvelles procédures, des changements d'habitude de travail et de fédérer le personnel. À Besançon, nous parlons de « franchir le pont », puisque la mairie et la communauté se trouvent de part et d'autre du Doubs. L'appréhension et la crainte de tomber

dans un « piège » sont grandes de la part des agents. Le travail des RH se révèle considérable pour la dissiper.

Par ailleurs, plus nous mutualisons, plus nous devons maîtriser nos coûts. Les charges doivent être réparties sur les deux entités qui demeurent. Pour ce faire, différents indicateurs sont mis en place. Les achats sont également réorganisés. À une époque, dans la seule ville de Besançon, 400 personnes étaient habilitées à effectuer des achats. Nous avons réduit ce nombre.

Par ailleurs, il s'agit de tenir compte des contraintes de contractualisation, les fameux 1,2 %. Sur le plan fiscal, nous avons également fait le choix d'une hausse modérée, qui apparaissait nécessaire. L'objectif est bien sûr de conserver une politique d'investissement dynamique, ce que nous avons réussi jusqu'à présent. En 2018, le budget prévoit 62 millions d'euros d'investissements, dont 50 millions d'euros en opérations nouvelles.

Alors, vers quoi allons-nous en termes d'intercommunalité ? Nous nous trouvons aujourd'hui dans une nouvelle forme d'organisation territoriale locale. Notre destin commun passe par cette nouvelle forme. Je crois, je l'ai dit, profondément au groupe local. Je souhaiterais que les maires s'attachent à préserver l'identité de leurs communes dans les groupes locaux plutôt que de risquer de la perdre dans la totalité. Des communes qui se trouveraient, demain, déconnectées de l'intercommunalité, perdraient tout pouvoir. En revanche, agir et décider dans l'intercommunalité gardent tout son sens. Cette intercommunalité sera le fruit de la fédération des communes qui la composent.

J'estime que la mutation en termes de transferts de compétences est derrière nous. Elle nous a conduits à l'élaboration d'une nouvelle charte de gouvernance. Les initiatives se multiplient pour continuer d'appliquer les usages des communes dans les intercommunalités. Je pense à la conférence des maires et, au-delà, à la participation des élus municipaux aux différentes instances de concertation.

Une enquête récente de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) se penchait sur les évolutions possibles, notamment à propos des modes de scrutin, question déterminante. 80 % des communautés qui ont répondu à l'enquête ont rappelé leur attachement aux modes actuels de désignation, avec un rôle important des communes au sein des intercommunalités. Seuls 20 % ont plaidé pour une élection directe sur le périmètre des intercommunalités, qui aurait pour conséquence de couper le lien avec les communes.

Le pacte fiscal et financier pourrait contribuer à lier encore davantage les différents acteurs. Nous sommes encore loin de voir la fin de ce chantier. Dans l'idéal, les services et les devoirs devraient être identiques partout au sein d'une même intercommunalité. Force est de constater que cette mise à plat du système n'est pas encore à l'ordre du jour.

Ce pacte fiscal et financier comprend plusieurs dimensions. Au sein du Grand Besançon, nous avons instauré une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui représente 4 millions d'euros par an. Elle participe à la redistribution sur la base de critères fiscaux, sociaux, démographiques et économiques.

Au-delà de la DSC, le pacte s'exerce selon trois axes principaux. Tout d'abord, nous accompagnons l'aménagement du territoire en matière d'équipements. Dans le cadre de notre contractualisation avec le département, nous favorisons les opérations

communales et de secteur. Ensuite, la mise en place même des services au sein de l'intercommunalité est également une forme de solidarité. Ainsi, la mobilité et les transports ne peuvent être organisés dans une petite commune. Il nous faut faire appel au niveau supérieur pour prétendre en bénéficier. Enfin, nous conduisons actuellement un projet qui tente d'harmoniser les différences entre nos communes. Par exemple, les valeurs locatives cadastrales n'ont pas été actualisées depuis 1970, ce qui conduit à des aberrations. Les contributions des uns et des autres ne correspondent pas avec ce qu'elles devraient être. Certains ont bénéficié durant des décennies de valeurs locatives atténuées, tandis que leurs voisins étaient surtaxés. Cette révision ne mène pas nécessairement à des tensions. J'ai moi-même présidé la commission départementale de révision des valeurs locatives cadastrales du Doubs. La plupart des décisions ont emporté l'unanimité, y compris celles des socioprofessionnels qui siégeaient.

Pour conclure, j'aimerais esquisser quelques pistes de réflexion.

Comment corriger efficacement le problème du déficit du budget de l'État ? Ce budget est en déficit chaque année de 20 % à 22 %. J'entends que des budgets seront sanctuarisés, voire augmentés, tel le budget de la Défense. Il me paraît difficile, dans ce cas, mathématiquement, de tenir les objectifs. Dans le même temps, les collectivités locales sont mises à contribution.

Concernant les ressources fiscales, je regrette qu'un bilan de la réforme ne soit pas mené. Pourquoi ne dresserait-on pas un bilan de la suppression de la taxe professionnelle ? Celle-ci s'est avérée insuffisante pour certaines entreprises exposées à la concurrence internationale. En revanche, des entreprises locales de services en ont bénéficié. Je rappelle d'ailleurs que le Conseil constitutionnel a décidé d'en exonérer complètement certaines professions, notamment celles qui se voyaient taxées sur la base des recettes.

Par ailleurs, lorsque j'entends les différents débats sur le transport automobile, je me demande si la suppression de la vignette ne nous a pas privés d'un formidable levier. J'ajoute une observation personnelle. Nous avons acté la suppression d'un impôt local, la taxe d'habitation. Nous aurions pourtant besoin de cet argent pour mener la transition énergétique qui concerne au premier chef les collectivités. Beaucoup de travaux restent à mener en la matière. L'idée des subventions est-elle efficace ? Nous intervenons dans l'habitat privé sur les mises aux normes d'accessibilité et énergétique. Le coût est important. Nous comptons environ 100 000 logements dans l'agglomération, dont 20 000 logements sociaux. Ôtez de ce total encore 20 000 logements aujourd'hui aux normes, il reste environ 60 000 logements concernés. Or, nos opérations concernent une centaine de logements chaque année. À ce rythme, il faudra par conséquent compter six siècles pour assurer la transition énergétique. Le dispositif des subventions me paraît ainsi peu sérieux.

De plus, nous nous privons des dispositifs de fiscalité incitative qui fonctionnaient il y a quelques années. Je m'interroge donc sur la pertinence des suppressions d'impôts vis-à-vis du dégrèvement contre engagement. C'est sur cette observation personnelle que j'en termine. Merci de votre attention.

**BL :** Merci. Quelqu'un a-t-il des questions à adresser à Gabriel Baulieu ?

**Auditeur 5 :** Le travail engagé par le Grand Besançon me paraît considérable, au vu des difficultés de réunir communes et intercommunalités autour d'un même



projet. Vous êtes allés plus loin que la loi sur le pacte financier et fiscal. C'est remarquable.

**GB :** Je vous remercie et vous invite à venir à Besançon !

**BL :** Julia Mery, avez-vous des observations sur ce qui vient d'être dit ?

**JM :** Je souhaiterais rebondir sur ce qui a été expliqué concernant les ressources humaines. Il est vrai que l'on voit souvent les périodes de changement comme propices aux économies sur les services dits « fonctions support ». Or, il s'agit précisément d'une période où il convient de ne pas affecter uniformément tous les services et notamment les ressources humaines, dont un des rôles stratégiques est d'accompagner les transformations.

Je partage ainsi le point de vue de Gabriel Baulieu. Nous entendons que si toutes les communautés se trouvaient à 1 607 heures, soit la base des 35 heures, nous pourrions économiser 32 000 ETP. Je me méfie de ces approches comptables. La transformation ne doit d'ailleurs pas viser la seule baisse des dépenses, objectif peu mobilisateur.

Le baromètre de la Gazette et de Randstad est sorti récemment. Seulement 33 % des 700 collectivités qui ont répondu au questionnaire estiment que la fonction RH est stratégique dans les projets de changement. 60 % y voient une simple fonction gestionnaire. Il est dommage de lire de tels chiffres.

Je pense à l'exemple de deux collectivités qui affichaient toutes deux l'objectif d'harmoniser et de rehausser les temps de travail. Leurs stratégies différaient beaucoup. Mais pourquoi harmoniser ? Il s'agit avant tout de mobiliser les personnels avec des objectifs plus adaptés et propres au territoire, et de fait mieux partagés. Ces deux exemples figurent dans une étude encore non parue de l'ADCF et de la Fédération nationale des centres de gestion.

Cette étude concernait notamment l'agglomération de Sophia Antipolis, qui affichait clairement des objectifs non négociables de rétablir l'équité entre agents venus d'horizons différents avec les transferts de compétences. Cet objectif d'équité s'est avéré très mobilisateur. Par ailleurs, l'agglomération désirait améliorer l'adaptation des amplitudes horaires aux usagers. Autour de ces objectifs, elle est parvenue à obtenir l'augmentation des temps de travail des agents, sans contrepartie financière, mais en laissant le choix à chaque service de sa réorganisation, avec toutefois l'objectif commun de mieux s'adapter à l'usager des services.

À l'inverse, l'agglomération de Béziers a rencontré le même problème soulevé par la Cour des comptes à propos du temps de travail. Toutefois, elle ne cherchait pas pour autant à réduire la masse salariale. Les économies réalisées grâce à la hausse du temps de travail devaient être ainsi réinvesties dans la qualité de vie au travail. Cette méthode du donnant donnant a également rencontré le succès. Cela prouve que, pour un même objectif, des approches différentes selon le territoire peuvent également réussir.

**BL :** Gabriel Baulieu, vous évoquez la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Comment y parvenez-vous sans affecter la masse salariale ?

**GB :** Au regard de l'ancienneté et du statut, la masse salariale augmente mécaniquement et vous ne pouvez la maîtriser en dessous des 1,2 % permis par la loi. Nous contraignons donc les effectifs afin d'y parvenir. Il n'existe pas d'autre solution. Cependant, je doute que nous puissions tenir longtemps ainsi. Une commission emploi se réunit régulièrement afin de passer en revue les postes vacants ou à créer. Ces deux dernières années, nous avons été amenés à ne pas renouveler plusieurs postes et nous allons bientôt devoir supprimer des domaines d'activité.



Quelques artifices permettent momentanément de contenir les dépenses. À long terme, le rabotage ne peut tenir lieu de politique. Voyez comment évolue l'accueil des jeunes enfants. Vous remarquerez un mouvement de privatisation sur les territoires. Ainsi, ce qui peut être abandonné sans difficulté par les collectivités le sera. Sans des offres de groupes privés, nous ne pourrions pas pallier les contraintes budgétaires imposées par la contractualisation.

**BL :** Comment allez-vous choisir les activités auxquelles vous devrez renoncer ?

**GB :** C'est une excellente question à laquelle je n'ai pas de réponse. Quand bien même la contrainte est identifiée, il sera douloureux de devoir renoncer à nos responsabilités.

Le débat du prix des services existe au sein des collectivités. Certains voyaient dans une augmentation des prix un moyen de ne pas accroître les déséquilibres. Toutefois, dans un système de contractualisation sur les dépenses, cette issue est condamnée. Toutes les collectivités concernées par la contractualisation formulent les mêmes demandes auprès du gouvernement afin de procéder à des ajustements. Ainsi, si vous obtenez des subventions, et que vous augmentez du même montant vos dépenses de fonctionnement, vous vous trouvez pénalisé à hauteur de 75 %.

Je vous fournis un exemple. Nous organisons un salon du livre depuis quelques années. Pour la première fois, le Conseil national du livre nous apporte cette année 10 000 euros. Le problème, c'est que nous devons payer 75 % sur ces 10 000 euros. Ceci me fait dire que le système de contractualisation est aveugle actuellement.

**BL :** Vous disiez dans votre exposé qu'il est formidable de construire collectivement la décision au sein d'une intercommunalité. Au sein du Grand Besançon, l'intercommunalité sert-elle les communes ou les communes servent-elles l'intercommunalité ?

**GB :** Voilà une curieuse manière de présenter les choses ! Je persiste à affirmer qu'une nouvelle démocratie s'épanouit dans l'intercommunalité.

Au sein des conseils municipaux, les systèmes demeurent clivés et figés. Une majorité et une opposition s'affrontent. Le fonctionnement d'une intercommunalité apparaît diamétralement opposé. Nous y faisons de la coconstruction. L'exécutif donne l'objectif à atteindre, puis nous y travaillons collectivement.

Je vous l'ai dit, le Grand Besançon a décidé de se transformer en communauté urbaine. Il nous fallait alors transférer les compétences requises. Ces compétences, nous devons en disposer au préalable. Parmi ces compétences, il nous restait la question de la voirie et du stationnement comme principal chantier. Les maires se montrent très attachés à ce pouvoir. Il représente l'un de leurs principaux leviers d'action avec le domaine scolaire. Nous avons par conséquent beaucoup consulté au sein des différents secteurs qui composent la communauté d'agglomération, en y invitant tous les élus municipaux. Nous avons commencé en mai et juin 2017, puis par une conférence des maires le 7 juillet 2017. Les discussions étaient vives. Nous étions alors loin de trouver un accord. Toutefois, nous avons débattu, écouté et, ainsi, co-construit. Une nouvelle charte de gouvernance a vu le jour.

Ensuite, il nous fallait trouver des modalités techniques et financières. Nous avons calculé les attributions de compensation des charges de voirie pour qu'elles puissent être supportées par toutes les communes.

Après des jours et des nuits de travail, nous avons obtenu un vote favorable au conseil communautaire du 29 juin dernier, avec seulement deux voix contre et sept abstentions. Les communes s'expriment actuellement. Près de 80 % d'entre elles devraient se déclarer favorables au projet. J'y vois un exemple de coconstruction et de nouvelle démocratie pour organiser le territoire.

**BL :** Sylvie Jansolin, voulez-vous partager avec nous quelques-unes de vos expériences au sein de Territoire Conseils ?

**Sylvie Jansolin (SJ) :** Je vais jouer mon rôle de juriste. Nous observons la mise en place de nombreux pactes financiers et fiscaux qui nous sont parfois soumis pour relecture. Dans l'ensemble, les communautés qui se lancent dans de tels pactes affichent une volonté précise de relance de leurs investissements ou bien cherchent à définir le pacte de la « dernière chance » celui qui leur permettra de sortir des problèmes financiers qu'elles rencontrent aujourd'hui. Le mot « pacte » porte d'ailleurs une connotation militaire. Je ne pense pas que se réunir par défaut, parce qu'aucune autre solution n'a été trouvée pour subvenir aux besoins financiers, soit une action facile à réaliser...



Le pacte financier et fiscal illustre souvent l'existence de problèmes sous-jacents. La solution réside en fait non seulement dans le pacte lui-même, mais dans la démarche qu'il suppose.

La première étape du pacte, fondamentale, repose sur la mise en place d'un observatoire fiscal. En effet, les caractéristiques fiscales de vos territoires vous sont souvent méconnues. L'observatoire fiscal est l'outil qui permettra de mettre à jour et d'analyser les inégalités de ressources fiscales des communes membres, avant de se pencher (peut-être) sur leur harmonisation progressive. À cet égard, rappelons que les réformes en cours constituent des tentatives de réponses définitives à des éléments qui ne fonctionnent plus du tout et qui ne sont plus explicables depuis longtemps (c'est le cas par exemple pour la réforme en cours de la taxe d'habitation).

En effet, il faut du temps et des séries d'observations rétrospectives assez longues pour piloter le suivi des caractéristiques financières et fiscales d'un territoire. La maîtrise des outils techniques et des principaux indicateurs (tels que le potentiel fiscal, le revenu des habitants ou le niveau des abattements de TH...) demande de plus en plus d'expertise.

Ainsi il a fallu dix ans pour réussir au niveau national la révision des valeurs foncières de taxe professionnelle. La réforme est désormais effective dans vos territoires. Elle comprend un lissage progressif et de nombreuses mesures d'accompagnement.

Ce travail doit continuer. La révision des valeurs locatives de la taxe d'habitation est une étape fondamentale qui peut s'accomplir déjà au niveau local. La tâche n'est pas si compliquée. Il est nécessaire d'obtenir la participation des services fiscaux lors des réunions de la Commission des impôts directs (CCIID) et de mettre à jour les locaux de référence des communes.

La deuxième étape est celle de la mise en place des outils de l'analyse financière. Elle est mieux connue ; pourtant une explication sera toutefois nécessaire pour faciliter la compréhension et le partage de ces outils techniques par les élus.

Les attributions de compensation constituent un des outils financiers du pacte. Cette notion s'avère plutôt complexe. À la fois par leur mode de calcul et aussi parce que les attributions de compensation n'ont pas pour objectif de rétablir ou d'assurer l'équité ou l'égalité entre les communes membres. Elles résultent de situations historiques d'équilibre financier et sont liées aux transferts de compétences. L'attribution de compensation a ainsi pour conséquence de figer une histoire passée.

Il en va de même pour la DGF, qui peut devenir aussi un outil financier du pacte. La loi prévoit d'ailleurs la possibilité d'une seule DGF territorialisée (dotation cumulée pour tout le territoire) allouée à l'EPCI. À ma connaissance, aucun établissement n'a demandé l'application de ce système ! Les dotations de fonctionnement des communes sont souvent des dotations historiques, cristallisées depuis 2004, qu'il est difficile de réviser. La réforme de la DGF en 2019 ne les concerne pas encore. Seule la réforme de la dotation d'intercommunalité est abordée dans le projet annoncé de loi de finances. La DGF des communes est pourtant bien plus élevée que celle de l'enveloppe allouée aux intercommunalités. Les valeurs de point peuvent atteindre 120 euros par habitant, contre un maximum de 60 euros par habitant pour une communauté urbaine, catégorie la plus richement dotée.

Ainsi, des poches de richesse sont souvent demeurées dans les communes. La diversité des situations acquises rend difficile l'acceptation d'un autre partage des ressources financières et fiscales selon de nouveaux critères et/ou de nouveaux projets.

Je rappelle que le pacte n'a de force juridique et n'est obligatoire que pour les communautés urbaines, pour lesquelles il se limite à la mise en place au minimum d'une dotation de solidarité communautaire.

En conclusion : tout l'intérêt de la démarche pour la mise en place d'un pacte financier et fiscal reposera avant tout dans la prise de connaissance de la diversité des ressources du territoire et dans l'effort de transparence qu'exige la remise à plat des caractéristiques financières et fiscales des communes membres.

**BL :** Merci. Votre voisine souhaite-t-elle contribuer au compte rendu de cette démarche ? Avez-vous une suggestion sur la manière d'entraîner un collectif dans une réforme ?

**JM :** Il existe effectivement quelques principes directeurs, même si chaque collectivité est unique.

Une période de changement offre l'opportunité de tester de nouvelles méthodes. Il convient donc de s'autoriser à expérimenter, c'est-à-dire de tester des solutions sur des cycles courts, afin d'éviter la mise en place de solutions longues sur lesquelles il peut être parfois plus difficile de revenir ultérieurement.

Ainsi la communauté de communes Tarn et Dadou, devenue la communauté d'agglomération Gaillac Graulhet, dans un contexte de transferts de compétences et d'élargissement de périmètre, devait maîtriser la hausse rapide de ses effectifs. L'établissement a donc testé la méthode du *job sharing*. Il s'agit de partager un emploi entre deux collaborateurs sur un cycle court, avant de décider de pérenniser un collaborateur ou non sur le poste. Il existe différentes modalités : le *job pairing* lorsque les deux collaborateurs possèdent des compétences interchangeables sur un même poste, et le *job splitting* lorsque leurs profils sont très différents. La modalité du *job pairing* a été utilisée par exemple pour un poste d'assistant travaillant

pour plusieurs directeurs. Il ressort deux constats de cette démarche expérimentale. Elle est très intéressante dans une période de changement comprenant des incertitudes sur la trajectoire organisationnelle. En rythme de croisière, il semble en revanche un peu moins pertinent de pérenniser ce type de démarche, susceptible d'engendrer des crispations ou des phénomènes de concurrence sur le poste.

Je vous appelle aussi à la prudence quant aux approches par l'outil pures. La mise en place du *job sharing*, par exemple, doit être réfléchie, un outil allant de pair avec un certain usage et un certain état d'esprit. Si vous souhaitez créer un espace de convivialité par souci de qualité de vie au travail, vous pouvez décider d'y installer un baby-foot. Cependant, le fait d'installer un outil tel que le baby-foot ne suffira pas à créer un espace de convivialité. Il est nécessaire de se poser des questions essentielles sur le regard du management sur ces pratiques ou sur les horaires.



Je peux vous citer un autre exemple ayant trait aux démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Ces démarches sont tout à fait à louer si l'on se rappelle qu'il s'agit avant tout d'une posture. La mission se transforme en effet parfois en la fabrication d'un important référentiel des emplois et des compétences, qui nécessite un travail de deux ans, et qui, une fois achevé, s'avère déjà périmé. L'expérimentation doit donc s'opérer par petites touches, par exemple par une première prospective sur une famille de métiers connaissant des tensions liées aux évolutions sociétales ou technologiques.

Je souhaiterais enfin mettre en avant un dernier principe, relatif au management. Je remarque d'ailleurs que nous utilisons de plus en plus la dénomination de « manager » et non plus de « cadre A », ce qui me semble révélateur du mouvement de professionnalisation de la gestion des ressources humaines, travaillant en transversalité avec tous les services. Dans un contexte d'élargissement des périmètres, la distance entre le sommet et la base augmente, ce qui impacte grandement les pratiques managériales. À ce titre, la fonction RH doit être de mieux en mieux partagée avec les managers, qui constituent les premiers interlocuteurs des agents. La

communauté de Sofia Antipolis a ainsi choisi d'outiller ses managers afin qu'ils puissent répondre aux premières questions des agents au quotidien sur le temps de travail.

**Auditeur 6 :** Un point fondamental n'a pas été évoqué, celui du dialogue social et de la coconstruction. Je le regrette profondément, d'autant que je milite sur ces sujets depuis 40 ans. Le caractère contentieux du système français résulte de ses manques en matière de développement du consensus.

Un système de représentation du personnel a été construit après la guerre pour que les représentants du personnel constituent les interlocuteurs des élus. Or, le dialogue social n'est jamais abordé. Il s'agit pourtant du seul moyen permettant de faire adhérer un groupe à une transformation. La création des instances représentatives du personnel avait du sens. Ces instances doivent coconstruire avec les élus la société de demain. Or, ce sujet n'apparaît dans aucun débat.

**Auditeur 7 :** Monsieur Baulieu, vous avez évoqué la situation d'un district ayant évolué vers une communauté d'agglomération. Cette transformation est probablement due à l'application de la loi Chevènement. Quelles raisons vous conduisent à une transformation en communauté urbaine ?

**GB :** Nous nous trouvons dans la situation particulière des anciennes capitales régionales. Or, il nous est possible de nous transformer en communauté urbaine par un dispositif dérogatoire expirant en 2020. Nous ne visons ainsi pas tellement une DGF majorée, dont nous ne bénéficierons probablement pas, mais la garantie d'un positionnement stratégique sur notre territoire. Nous sommes un ensemble d'environ 200 000 habitants, avec une université, un hôpital universitaire, une place militaire importante. Nous souhaitons donc occuper un rôle de locomotive pour notre territoire. La catégorie de communauté urbaine peut nous rendre visibles, même si je sais qu'il existe un débat sur le nombre de communautés. Nous avançons à rythme soutenu sur le sujet.

Par ailleurs, notre district s'était construit assez tardivement. Il n'existait pas de coopération intercommunale dans l'agglomération bisontine avant 1993. *A contrario*, le pays de Montbéliard a constitué le premier district de France en 1959, ce qui s'explique par la présence de Peugeot à Sochaux.

**BL :** Quand la création de la communauté urbaine sera-t-elle effective ?

**GB :** Nous pensons y parvenir pour le mois de mai. Toutefois, la loi du 3 août 2018 ouvre un nouveau paysage, incertain, concernant l'eau et l'assainissement. Or, nous avons transféré la compétence des eaux pluviales en même temps que celle relative à l'assainissement, conformément à une jurisprudence relayée par les préfets. La nouvelle loi impose désormais une délibération spécifique sur les eaux pluviales. Nous allons donc devoir réactualiser nos statuts. Nous devrions créer la communauté urbaine au 1<sup>er</sup> juillet 2019.

**Auditeur 8 :** Cette transformation entraîne-t-elle un changement de personne morale ?

**GB :** Non.



**BL :** M. Baulieu, pensez-vous qu'il faille poursuivre ou arrêter la suppression de la taxe d'habitation ?

**GB :** Cette suppression est applicable, car elle résulte de la loi. Nous aurions pu mieux faire, notamment en termes de fiscalité incitative. Je regrette que nous nous privions d'un tel levier.

**BL :** La RGPP était-elle pertinente ?

**GB :** Nous n'en connaissons toujours pas tous les résultats. Les administrations nous font part de leurs regrets et nous indiquent avoir perdu des moyens depuis cette réforme.

**BL :** Estimez-vous judicieuse l'élection au suffrage universel des instances communautaires ?

**GB :** Non, comme je l'ai précédemment expliqué.



## CONCLUSION

Par :

**Vincent Potier**

*directeur général du CNFPT*

Je me réjouis de la participation du CNFPT à cet événement coorganisé avec la SMACL, qui réalise un travail remarquable que nous essayons de soutenir. Je salue en particulier ses excellentes contributions à l'identification des risques de la gestion de la vie territoriale.

Notre organisme, émanation de toutes les collectivités locales, constitue une instance paritaire, marquée ainsi par la démocratie sociale dont il était précédemment question. Il est totalement engagé dans le soutien aux collectivités territoriales et dans l'exercice du droit à la formation des agents. Sur toutes les questions débattues aujourd'hui, notre établissement propose un accompagnement proactif (transfert, partage, identification). Il est ici question de toute la démarche de l'innovation publique collaborative, que nous définissons comme la recherche de solutions concrètes, voire banales, mais adaptées, coconstruites et débattues. L'innovation offre une réponse pragmatique à des défis posés à un cercle d'acteurs, et permet des transitions. Telle est notre approche, que nous déclinons dans notre offre, sous l'angle juridique, financier, organisationnel et de police.

Je rappelle que depuis une dizaine d'années notre établissement a fortement modifié ses modalités de développement des compétences. Aujourd'hui, environ 40 % de notre offre correspondent à une offre sur mesure. Nous pouvons intervenir ainsi en *intra* dans une collectivité en fonction de ses attentes et de ses besoins, et en contextualisant les modules d'enseignement avec nos intervenants. Le mécanisme des unions de collectivités nous permet d'intervenir également dans des territoires ruraux, sur la base d'une taille critique. Environ 80 % des actions de formation du CNFPT sont désormais réalisées à moins de 20 kilomètres de la résidence administrative des agents, ce qui n'était pas le cas il y a 10 ans.

Nous représentons ainsi un service public de la formation unique et harmonisé. 95 % de notre offre est harmonisé, contre seulement 9 % il y a 10 ans. Nous garantissons ainsi une égalité à l'échelle du territoire. Parallèlement, nous sommes fortement déconcentrés, au profit d'une importante proximité.

Si vous souhaitez approfondir les thématiques débattues et vous renseigner sur notre offre, vous pouvez participer à nos journées d'actualité. Notre nouvelle offre 2019 est publiée sur internet depuis hier. Le moteur de recherche vous permet de retrouver les modules, les itinéraires, les cycles correspondant à vos besoins.

Les entretiens territoriaux de Strasbourg auront lieu les 18 et 19 septembre, pour 1 200 ou 1 300 cadres supérieurs. De nombreux sujets d'actualité y seront traités.

Nous avons aussi développé depuis deux ans une cinquantaine de e-communautés, qui réunissent environ 40 000 personnes. Cette modalité permet un partage entre pairs sur des problématiques de management, d'aménagement, etc. Vous pouvez vous inscrire dans une communauté en vous rendant sur notre site. Ces communautés sont animées par un ou plusieurs experts financés par le CNFPT.

Nous développons par ailleurs fortement les séminaires en ligne ou MOOC. 180 000 personnes se sont inscrites en 2018 à nos séminaires, chiffre qui a doublé par rapport à 2017.

La coconception ou coconstruction est une méthode qui permet de nourrir la démocratie participative, un management équilibré et collaboratif. Elle permet aussi de favoriser l'intelligence collective.

Nous avons internalisé tous ces savoir-faire depuis trois ans. N'hésitez pas à vous adresser à nos équipes, notamment pour essayer de mettre en place des dispositifs collaboratifs.

J'ajoute que j'ai accueilli ce matin dans nos locaux le séminaire annuel de l'Inspection générale de l'administration, rassemblant une cinquantaine de hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Leur thématique portait sur la différenciation. Le dispositif français des collectivités est, en Europe, l'un des plus complexes, divers et sophistiqués. Je doute que le citoyen soit demandeur d'un accroissement de l'illisibilité. Certaines modifications institutionnelles bénéfiques, telles que la création de communes nouvelles ou la recomposition de l'intercommunalité ont eu lieu, même si des dérives ont parfois conduit à la création d'intercommunalités de taille trop importante comme à Reims. Il convient toutefois de se demander ce dont les Français ont besoin. Ils ont probablement besoin d'un service public de qualité. La qualité passe-t-elle réellement par un droit à la différenciation ? Doit-elle passer par une nouvelle modification de l'architecture ? Ne devrions-nous pas nous demander ce qui crée de l'efficacité, de la simplification, de la transparence, de la démocratie sociale, de l'économie et de la confiance ? Il est étonnant de constater que les modifications d'architecture sont privilégiées, au détriment de démarches organisées autour de finalités. Les démarches comptent pourtant davantage que les architectures, et les acteurs comptent autant que les actions. Le développement des compétences constitue à cet égard un levier stratégique fondamental, trop peu utilisé.

Je remercie l'ensemble des organisateurs, la SMACL, la Caisse des dépôts et des consignations, Bruno Leprat et tous les acteurs ayant contribué à l'animation de qualité de cette journée.





## SÉCURITÉ FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

### L'ASSURANCE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

- > **PROTECTION JURIDIQUE**, prise en charge des frais nécessaires à la défense de vos intérêts en cas de mise en cause professionnelle ;
- > **RESPONSABILITÉ CIVILE PERSONNELLE**, pour couvrir les dommages corporels, matériels et immatériels causés aux tiers à la suite de fautes non intentionnelles ;
- > **PERTES FINANCIÈRES**, pour compenser vos pertes de rémunération et vos frais engagés dans le cadre d'une procédure pénale.

> **Contactez-nous au :**  
**05 49 32 20 96**

du lundi au vendredi de 8 h 30 à 18 h  
et le samedi matin de 8 h30 à 12 h30

# RAPPORT ANNUEL 2019

## Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale et associative

Chaque année le rapport de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale ([www.observatoirecollectivites.org](http://www.observatoirecollectivites.org)) permet de faire le point sur la réalité statistique du risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux.

Grâce notamment à l'analyse des dossiers gérés par SMACL Assurances, mutuelle niortaise spécialisée depuis 1974 dans l'assurance des collectivités territoriales et des associations, ce rapport constitue une source d'informations incontournable pour tous ceux qui souhaitent mieux appréhender le phénomène dit de la pénalisation de la vie publique.

Les statistiques présentées dressent un bilan de plus de 20 ans d'observation du contentieux pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux avec un zoom sur les mises en cause et condamnations au cours de la mandature 2014-2020 : combien d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux mis en cause chaque année ? Pour quelles catégories d'infractions ? Quelle est l'issue des procédures ?, etc. Des chiffres riches d'enseignements et parfois surprenants !

Le rapport revient également sur la jurisprudence répressive de l'année et offre ainsi l'occasion aux décideurs publics locaux de regarder le risque pénal en face. Non pour « jouer à se faire peur » mais pour identifier, en toute sérénité et lucidité, les réelles zones à risque et dégager des axes de prévention pertinents. Dans la droite ligne de la devise de l'Observatoire « un décideur averti en vaut deux » !

C'est également dans cet esprit de prévention que l'édition 2019 intègre les actes du colloque organisé par l'Observatoire SMACL le 18 octobre 2018 sur les partages et transferts de compétences (défis et enjeux de la nouvelle organisation territoriale) (cadre juridique et conseils pratiques). Les élus et les fonctionnaires y puiseront de précieux conseils pour mettre en œuvre les bonnes pratiques et les bonnes procédures dans leur collectivité, notamment en terme d'assurance.

Retrouvez-nous sur :



[www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org)



@ObsSmacl



### SMACL Assurances

141 avenue Salvador-Allende

79031 NIORT CEDEX 9

Tél. : + 33 (0)5 49 32 56 56

Fax : + 33 (0)5 49 73 4720

ISBN : 978-2-9537147-9-1  
Gratuit (ne peut être vendu)

### smacl.fr

Société d'assurance mutuelle à cotisations fixes.

Entreprise régie par le Code des assurances - RCS Niort n° 301 309 605