

La responsabilité de la commune et des membres de la Municipalité

NOUS VIVONS UNE ÉPOQUE OÙ, LORSQU'UN ÉVÉNEMENT DOMMAGEABLE SE PRODUIT, IL FAUT TOUJOURS TROUVER UN RESPONSABLE POUR L'ASSUMER. ET LORSQU'IL N'Y A NI ASSURANCES, NI VOISINS, NI RESPONSABLES CONTRACTUELS, LA TENDANCE EST DE SE TOURNER VERS LA COLLECTIVITÉ PUBLIQUE QUI N'A PAS EMPÊCHÉ LA SURVENANCE DE L'ÉVÉNEMENT, QU'IL S'AGISSE D'UN ARBRE QUI TOMBE OU D'UN GLISSEMENT SUR UNE ROUTE ENNEIGÉE. A PROPOS D'UN ACCIDENT DE CIRCULATION, PROVOQUÉ PAR UNE PERSONNE QUI A PERDU LA MAÎTRISE DE SON VÉHICULE SUR L'AUTOROUTE ET A TRAVERSÉ LA GLISSIÈRE POUR HEURTER UN VÉHICULE EN FACE, LA QUESTION ME FUT POSÉE DE SAVOIR SI L'ON NE POUVAIT PAS S'EN PRENDRE À L'ÉTAT, ACCUSÉ DE NE PAS AVOIR INSTALLÉ UNE GLISSIÈRE SUFFISAMMENT HAUTE ET SOLIDE POUR EMPÊCHER L'ACCIDENT...

AINSI, À UNE ÉPOQUE OÙ IL EST PARFOIS DIFFICILE DE TROUVER DES VOCATIONS POUR DIRIGER DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES, LES MEMBRES D'UN EXÉCUTIF COMMUNAL PEUVENT SE RETROUVER CONFRONTÉS À DES PRÉTENTIONS À L'ENCONTRE DE LEUR COMMUNE OU D'EUX-MÊMES. LA PRÉSENTE CONTRIBUTION N'A PAS POUR OBJECTIF DE PRÉSENTER UN PANORAMA EXHAUSTIF DES HYPOTHÈSES OÙ LA RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNE OU DE SES ORGANES PEUT ÊTRE ENGAGÉE, MAIS DE RAPPELER LES PRINCIPES APPLICABLES ET LE CADRE DANS LEQUEL CETTE RESPONSABILITÉ PEUT ÊTRE EN CAUSE, AINSI QUE LES CONDITIONS POSÉES POUR UNE TELLE RESPONSABILITÉ CIVILE OU PÉNALE.

Responsabilité civile de la commune et des membres de la municipalité

Avant d'aborder la question du lésé qui fait valoir des prétentions civiles patrimoniales à l'encontre de la commune, il y a deux remarques préalables à formuler:

- en premier lieu, les prétentions civiles doivent être élevées contre la commune et non pas

C'EST LA COMMUNE QUI EST RESPONSABLE DES AGISSEMENTS DE SES ORGANES...

contre des membres de la municipalité, même si le lésé fait valoir des manquements d'un membre de l'exécutif. C'est la commune qui est responsable des agissements de ses organes, quitte à ce qu'elle puisse se retourner contre le municipal ou l'agent responsable à des conditions que nous examinerons plus loin;

- en second lieu, il faut distinguer les cas de responsabilité civile des cas de responsabilité contractuelle, qui sont donnés lorsque la commune a noué des relations contractuelles avec des personnes. Cela peut être des contrats de droit privé (exemple: commune qui vend un terrain à un tiers et qui répond le cas échéant de la garantie des défauts) ou des contrats de droit administratif conclus par la commune comme collectivité publique (exemple: convention d'équipement dans laquelle un propriétaire et la commune se répartissent la charge de l'équipement). Dans ces hypothèses, la commune doit respecter ses engagements contractuels, faute de quoi elle s'expose à une action de celui qui fait valoir une inexécution.

1) La responsabilité de la commune

Lorsqu'une personne prétend avoir des prétentions civiles contre la commune, il faut distinguer deux hypothèses:

- a) Lorsque la commune est prise à partie comme n'importe quel particulier, par exemple comme propriétaire d'un immeuble ou détenteur d'un véhicule automobile. Dans ces hypothèses,





TEXTE: JACQUES HALDY
AVOCAT, DOCTEUR EN DROIT
PROFESSEUR À L'UNIL

le Code des obligations, respectivement la loi sur la circulation routière, introduit une responsabilité dite causale (car elle est donnée indépendamment de toute faute aux conditions posées par la loi) pour le propriétaire d'immeuble en cas de défaut de conception ou d'entretien de l'ouvrage ou pour le détenteur de véhicule automobile en cas d'accident provoqué par ce véhicule. Dans ces hypothèses, la commune est actionnée comme n'importe quel particulier devant les tribunaux ordinaires selon le droit fédéral applicable soit en particulier le Code des obligations.

b) Lorsque la commune est actionnée en tant que collectivité publique pour acte ou omission illicite ès qualités, par exemple lorsqu'elle délivre un permis de construire sur un terrain dangereux et qu'il y a un accident. Dans ces cas, la responsabilité de la commune est régie par une loi spéciale, la loi cantonale sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents. Les tribunaux civils ordinaires sont compétents, mais il existe des règles spéciales notamment en matière de prescription et, dès lors qu'il s'agit de droit cantonal, le pouvoir d'examen par le Tribunal fédéral est limité.

Comme, dans cette hypothèse, il s'agit d'une responsabilité civile spécifique liée à l'Etat et aux communes, il convient d'analyser brièvement les conditions pour que cette responsabilité soit donnée: il faut un dommage, un acte ou une omission illicite et un rapport de causalité entre les deux. Une faute n'est pas nécessaire. L'élément délicat à déterminer est l'existence de l'acte ou de l'omission illicite, soit lorsqu'il y a violation de la loi. N'importe quelle transgression d'une norme ne suffit cependant pas pour fonder la responsabilité. La jurisprudence distingue deux situations:

- si le dommage consiste dans l'atteinte à un droit absolu (vie, santé, propriété), il suffit de n'importe quelle transgression pour fonder la responsabilité; par exemple, en cas d'accident et d'atteinte à la santé dus au fait qu'un permis a été délivré au mépris de règles de sécurité;
- s'il n'y a pas d'atteinte à un droit absolu, mais simplement dommage patrimonial, il faut alors, pour que la responsabilité soit donnée, qu'il y ait transgression d'une norme destinée

à protéger le lésé. Tel ne sera par exemple pas le cas si une commune n'a pas respecté un délai pour affecter un terrain et que le propriétaire prétend avoir subi un dommage: les délais imposés pour affecter les terrains ne sont en effet pas fixés dans l'intérêt du propriétaire, mais dans l'intérêt public et collectif à un aménagement rationnel du territoire.

2) Responsabilité civile des membres de l'exécutif

Comme on l'a vu, lorsque, ès qualités, le municipal ou syndic a eu un comportement entraînant une responsabilité civile, c'est la commune qui répond de ses agissements envers le lésé, mais la commune peut cependant se retourner à certaines conditions à l'encontre du municipal ou du syndic responsable du comportement ayant entraîné la condamnation de la commune. L'article 9 de la loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents prévoit que cette action récursoire est possible si le responsable communal a agi soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence grave. En d'autres termes, il faut une violation caractérisée de devoirs élémentaires.

Compte tenu de ces conditions strictes et heureusement rarement réalisées, les cas de procédure récursoire de la commune contre un membre d'un exécutif communal sont exceptionnels.

Il faut cependant encore signaler un autre cas où le municipal ou syndic risque des prétentions élevées à son encontre, non pas par la commune, mais par des tiers. Il s'agit du cas dans lequel le membre de l'exécutif est délégué dans un conseil d'administration ou la direction d'une personne morale tierce. Dans cette hypothèse, le membre de l'exécutif va être exposé aux prétentions qui peuvent être élevées en particulier contre les administrateurs de sociétés en vertu du Code des obligations, soit lorsqu'il y a gestion fautive.

Responsabilité pénale

Il s'agit des hypothèses où il y a lieu de réprimer le cas échéant par une peine une faute – intentionnelle ou par négligence – humaine. Au contraire de la responsabilité civile patrimoniale, ce n'est pas la commune qui répond alors pour ses organes, mais l'agent lui-même – municipal ou employé – qui doit répondre de ses actes devant la justice pénale.

Pour cela, il faut que les conditions objectives et subjectives d'une infraction définie par le droit pénal soient réalisées. A cet égard, il convient de distinguer deux types d'infractions prévues par le droit pénal: celles en relation avec la fonction publique (exemple: corruption) et celles qui peuvent concerner tout un chacun, mais qui sont le cas échéant commises dans le cadre de l'exercice des fonctions publiques (exemple: accident mortel en raison d'une autorisation délivrée à tort).


Il convient de reprendre ces deux hypothèses:

a) Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, le membre de l'exécutif est amené à prendre des décisions et à adopter un comportement qui peut le cas échéant entraîner sa responsa-

IL S'AGIT EN GÉNÉRAL DE CAS OÙ L'ON VA REPROCHER UNE NÉGLIGENCE ET NON UN COMPORTEMENT INTENTIONNEL

bilité pénale. Il s'agit en général de cas où l'on va reprocher une négligence à un municipal (et non un comportement intentionnel); il m'est arrivé par exemple de défendre un syndic accusé de lésions corporelles graves par négligence, car son service avait délivré une autorisation pour un chauffage qui s'est révélé défectueux et a entraîné une intoxication au monoxyde de carbone. La même hypothèse pourrait se produire en cas de permis de construire un bâtiment sur un terrain dangereux, avec un éboulement ou un glissement emportant le bâtiment. Dans ces situations, il existe cependant la plupart du temps des responsables directs (tels que l'installateur ou l'architecte) qui devront répondre au premier chef en raison d'un manquement professionnel, l'éventuelle négli-

La responsabilité de la commune et des membres de la Municipalité



gence ou légèreté de l'agent communal ayant joué un rôle très secondaire permettant d'acquiescer cet agent. Cela n'est cependant pas forcément le cas par exemple si le municipal ou l'employé communal disposait d'informations privilégiées (par exemple carte des dangers) n'étant pas à disposition de tiers.

D'autre part, il y a des infractions qui ne sont pas liées à un résultat (par exemple la mise en danger de la vie d'autrui) où l'éventuel manquement est analysé sans l'examen d'un rapport de causalité avec l'accident. Il y a également les infractions liées à l'honneur ou au crédit, le syndic ou municipal étant amené à tenir des propos publics qui ne sont pas toujours appréciés par les concitoyens et qui peuvent, selon les cas, entraîner des procédures pénales pour atteinte à l'honneur ou diffamation. Cela requiert de la part du syndic ou municipal une attention particulière non seulement dans le cadre de ses activités de responsable communal, mais également dans les propos tenus.

b) A côté des infractions que chacun est susceptible de commettre, en qualité de municipal ou non, le droit pénal prévoit un certain nombre d'infractions spécifiques qui ne peuvent être commises qu'en qualité de membre de l'autorité ou dont l'appartenance à l'autorité constitue une circonstance aggravante; sans qu'il s'agisse d'une liste exhaustive, le Code pénal prévoit en particulier les infractions suivantes:

- fraude électorale (art. 282);
- abus d'autorité (art. 312);
- concussion (art. 313);
- gestion déloyale des intérêts publics (art. 314);
- faux dans les titres commis dans l'exercice de fonctions publiques (art. 317);
- violation du secret de fonction (art. 320);
- corruption passive (art. 322 quater);
- acceptation d'un avantage (art. 322 septies).

En conclusion, sur cette responsabilité pénale, il faut constater que, heureusement, les cas de procédure pénale à l'encontre de membres de la municipalité sont relativement rares et débouchent souvent sur des acquittements, en particulier

...HEUREUSEMENT, LES CAS DE PROCÉDURE PÉNALE À L'ENCONTRE DE MEMBRES DE LA MUNICIPALITÉ SONT RARES ET DÉBOUCHENT SOUVENT SUR DES ACQUITTEMENTS...

lorsqu'une négligence est reprochée au municipal qui, tout en exerçant au mieux ses fonctions, ne peut se substituer aux mandataires techniques qui doivent assumer au premier chef les responsabilités liées aux questions de sécurité.

Il convient en dernier lieu de mentionner la seule disposition de la loi sur les communes (art. 103) consacrée à ces questions de responsabilité et qui prévoit que *«le fonctionnaire attaqué pénalement pour faute commise dans l'exercice de ses fonctions doit en aviser sans délai la municipalité. Si la municipalité estime l'action injustifiée, elle prend, aux frais de la commune, toute mesure propre à assurer la défense du fonctionnaire»*. Compte tenu en particulier du titre du chapitre dans lequel se trouve cet article (titre évoquant la responsabilité des membres des autorités et des fonctionnaires communaux), il s'applique aux membres de l'exécutif, un règlement ad hoc n'étant ainsi pas nécessaire pour la prise en charge de ces frais par la commune.

Conclusions

Le cumul d'une législation toujours plus abondante et pointue avec la tendance citée au début de cet article de toujours vouloir trouver un responsable pour tout dommage entraîne pour les communes et leurs autorités un risque accru de responsabilité et de procédures auquel il faut faire face. En forme de conclusion, il convient encore d'examiner quels sont les moyens pour prévenir au mieux les risques liés à ces procédures.

Le premier moyen consiste à s'entourer pour les décisions pouvant impliquer une responsabilité importante des conseils des spécialistes compétents au sein ou à l'extérieur de l'administration. La décision ressort ensuite naturellement de l'autorité

politique, mais elle dispose le cas échéant d'une action récursoire à l'encontre de mandataires qui n'auraient pas travaillé correctement. L'appel à des mandataires est cependant coûteux et n'est ainsi pas toujours possible.

Le deuxième moyen consiste à contracter des assurances. S'il est impératif pour une commune de disposer d'une police d'assurance responsabilité civile, qui permet de couvrir la commune à l'égard de prétentions de tiers (dans la mesure des conditions d'assurance, qui peuvent contenir des cas d'exclusion, en particulier s'il y a faute intentionnelle), cette assurance ne couvre pas les prétentions élevées par des tiers sur la base d'un contrat et elles ne couvrent pas non plus le dommage subi par la commune elle-même. Il existe d'autres assurances qui peuvent selon les cas intervenir, en particulier les assurances de protection juridique. Avant de conclure de telles polices, il est toutefois conseillé d'analyser s'il y a un vrai besoin d'une telle assurance (il peut se révéler plus avantageux de ne pas disposer d'une telle assurance selon la probabilité et le nombre de cas) et le cas échéant d'examiner la couverture proposée (qui est souvent limitée et peut ne pas justifier le montant de la prime eu égard aux hypothèses couvertes).

En définitive, si les communes sont de plus en plus exposées à des prétentions de tiers, les cas de responsabilité restent heureusement rares, hormis l'hypothèse non traitée dans cette contribution de la responsabilité pour acte licite (essentiellement le cas de l'expropriation matérielle dans l'hypothèse d'un déclassement de terrain), qui pourrait se développer tout prochainement pour les communes amenées à devoir redimensionner leur zone à bâtir. Il s'agit cependant d'un sujet en soi, qui donnera certainement lieu à de nouvelles contributions juridiques ■

L'UCV organise une séance d'information sur le sujet, qui sera animée par Me Jacques Haldy, le jeudi 16 mai 2013 à 18h30 à l'Aula Magna du Château à Yverdon-les-Bains. Un bulletin d'inscription vous parviendra d'ici la fin mars.