



HAUT-COMMISSARIAT DE LA REPUBLIQUE  
EN POLYNESIE FRANÇAISE

Direction de l'ingénierie publique et  
des affaires communales  
Pôle juridique et financier  
Bureau juridique des communes  
Affaire suivie par Nadia YON KOUÏ  
[nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr](mailto:nadia.yonkouï@polynesie-francaise.pref.gouv.fr)

N° HC 472 /DIPAC/PJF/BJC

Papeete le 26 MARS 2012

Le haut-commissaire de la République en Polynésie française

à

Mesdames et messieurs les maires

Messieurs les présidents des groupements de communes

s/c Madame et messieurs les chefs des subdivisions administratives

**Objet :** La responsabilité du maire.

**Réf :** Articles L.2122-18 à L.2122-34, L. 2123-34 et L.2123-35, L.2212-1 à L.2212-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Afin de vous permettre d'exercer votre mandat en toute sécurité juridique, il m'a semblé utile de vous faire un point sur les différentes possibilités de mise en cause de votre responsabilité.

Cette circulaire a donc pour objet, après une brève synthèse des attributions du maire (I), de vous exposer les différents types de responsabilité du maire (II) et la protection dont il bénéficie (III).

### **I – Rôle et fonction du maire**

Le maire agit à la fois pour le compte de l'Etat et pour celui de la commune, il bénéficie d'une double « casquette ». Le conseil municipal lui a confié ses attributions communales. Il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal.

*a) En qualité d'agent de la commune – attributions exercées au nom de la commune <sup>1</sup>*

Il préside le conseil municipal, en décide l'ordre du jour et prépare ses travaux. A ce titre, il prépare le budget de la commune.

Il est le chef de l'administration communale. Il est le supérieur hiérarchique des agents de la commune et dispose d'un pouvoir d'organisation des services

Il est l'ordonnateur des dépenses et recettes de la commune.

Le maire contribue par son pouvoir de police à l'exercice des missions de sécurité publique et dispose d'une compétence en matière de police municipale. Il est chargé d'assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques<sup>2</sup>. Il est responsable du service de la police municipale.

*b) Attribution exercées au nom de l'Etat <sup>3</sup>*

Le maire est chargé, sous l'autorité du haut-commissaire de la République en Polynésie française:

- ✓ de la publication et de l'exécution des lois et règlements ;
- ✓ de l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- ✓ des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois.

Le maire, ou celui qui le remplace, est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus.

Il exerce aussi des fonctions d'officier d'état civil et célèbre par exemple les mariages civils et a la qualité d'officier de police judiciaire.

## **II. Les différentes responsabilités**

La notion de responsabilité, pour le maire, recouvre deux aspects :

- ✓ en tant qu' élu de la commune, le maire est responsable dans la mesure où il dispose des compétences, du pouvoir et des moyens pour prendre les décisions nécessaires<sup>4</sup>,
- ✓ le maire est responsable dans le sens où il doit rendre compte de ses actes. En effet, il a obligation de réparer le dommage qu'il a causé par sa faute dans certains cas déterminés par la loi.

---

<sup>1</sup> articles L.2122-21 à L.2122-26 du CGCT

<sup>2</sup> article L.2212-2 du CGCT

<sup>3</sup> articles L.2122-27 à L.2122-34 du CGCT

<sup>4</sup> articles L.2123-34 et L.2123-35 du CGCT

Selon le cas, la responsabilité du maire peut être civile, administrative ou pénale. De même, dans le cadre de ses fonctions, le maire est susceptible d'encourir une responsabilité comptable ou financière.

#### **a) La responsabilité civile**

C'est une responsabilité personnelle au regard du code civil qui peut entraîner le versement de dommages et intérêts aux personnes qui ont subi un préjudice.

Trois éléments doivent être réunis :

- ✓ Un fait à l'origine du dommage : il entraîne la faute mais sur le plan juridique, on ne distingue pas le fait de la faute. La faute peut être intentionnelle ou non.
- ✓ Un dommage corporel, matériel ou moral : c'est une atteinte à un droit ou un patrimoine d'un individu. Pour être retenu : le dommage doit être direct (causé directement par le fait, actuel et certain)
- ✓ Un lien direct de cause à effet entre le fait et le dommage : le fait (ou la faute) doit être une des causes immédiates du dommage. La causalité peut être totale ou partielle. Il existe plusieurs liens de causalité pour un dommage.

*Cour de Cassation – Chambre criminelle n° 06.87-566 du 17 octobre 2007*

*Cour de Cassation – Chambre civile n°06.10-403 du 6 février 2007*

*Cour de Cassation – Chambre civile du 15 novembre 1967*

#### **b) La responsabilité administrative**

La loi prévoit le principe de séparation des tribunaux judiciaires aux affaires administratives.

Une distinction est faite entre la faute de service et la faute personnelle.

✓ La *faute de service* : le maire est personnellement irresponsable, la collectivité en assume la responsabilité et le coût de la réparation. La collectivité est amenée devant le juge administratif. (exemple : un maire qui ne fait pas usage de ses pouvoirs de police pour faire cesser des bruits de voisinage)

✓ La *faute personnelle* (dite détachable du service) : le maire est responsable par intérêt personnel ou malveillance. Il est présenté au juge civil. (exemple : le manquement au devoir de probité, commission d'un délit de faux et d'escroquerie)

Selon l'appréciation du juge, les fautes peuvent être cumulées.

#### **c) La responsabilité pénale**

Elle est engagée lors d'une infraction définie par le code pénal qui détermine la gravité des faits et les peines prévues.

Elle peut s'appliquer à des personnes publiques dans le cadre de leurs pouvoirs de police <sup>5</sup> lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations de sécurité et d'assistance en matière de prévention de risques naturels.

La responsabilité pénale est reconnue aux vu des infractions qui ont été commises. Elles peuvent être intentionnelles (détournement de fond public, non assistance à personne en danger, etc ...) ou involontaires (imprudence, négligence, etc...).

Une infraction se caractérise par trois éléments :

✓ L'élément légal : il s'agit du non respect d'une loi. Ce non respect comporte plusieurs niveaux de gravité :

- La contravention qui est le fait le moins grave, jugé par le tribunal de police ;
- Le délit qui est plus grave que la contravention qui est jugé par le tribunal correctionnel ;
- Le crime qui est le fait le plus grave.

✓ L'élément matériel

✓ L'élément psychologique ou moral : pour qu'il y ait une infraction, il est nécessaire que son auteur ait une certaine volonté de son acte. Il existe trois degrés fondamentaux de volonté :

- La simple inobservation : c'est le non respect des règles de conduite sociale ;
- L'imprudence : acte involontaire ;
- L'intention.

Les infractions spécifiques pouvant conduire à la responsabilité pénale du maire peuvent être les suivantes :

INFRACTIONS	Référence au Code Pénal	DESCRIPTIF
Atteinte à la liberté individuelle	Articles 432-4 à 432-6	Il couvre essentiellement la liberté d'aller et venir et un certain nombre de droits (droit de propriété, droit à la santé ...) et il est nécessaire que l'action soit arbitraire.  <i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 04.80-290 du 14 septembre 2004</i>

<sup>5</sup> articles L.2212-1 à L.2212-4 du CGCT

<b>Discrimination</b>	Article 432-7	<p>Il vise les discriminations qui consistent à refuser sciemment à quelqu'un le bénéfice d'un droit accordé par la loi, ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique au motif que cette personne a telle origine ou à raison de sa situation de famille, de son état de santé, de ses mœurs ou opinions politiques ou activités syndicales.</p> <p><i>Cour de cassation - Chambre criminelle : n° 01-85.650 du 17 décembre 2002</i></p>
<b>Concussion</b>	Article 432-10	<p>C'est lorsqu'une personne reçoit ou ordonne de percevoir, « à titre de droits ou contribution, impôts ou taxes publiques une somme qu'elle sait ne pas être dû », même s'il s'agit dans un autre but que son profit personnel.</p> <p><i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 99.83-467 et 97.80-888 du 16 mai 2001</i></p>
<b>Corruption passive et trafic d'influence</b>	Article 432-11	<p>La corruption passive consiste pour un élu à solliciter ou accepter, directement ou indirectement des « offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques » pour accomplir ou au contraire s'abstenir d'accomplir, un acte qui est de sa compétence ou qui est facilité par sa fonction. Il suppose un accord préalable entre les 2 personnes.</p> <p>Le trafic d'influence est le fait d'abuser de son influence, réelle ou supposée, pour faire obtenir de la part d'une administration, une décision favorable, un emploi, un marché, à une personne.</p> <p><i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 96-83.698 du 27 octobre 1997</i></p>
<b>Ingérence (ou prise illégale d'intérêt)</b>	Article 432-12	<p>C'est 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.</p> <p><i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 07.84-288 du 19 mars 2008</i></p>

<p><b>Favoritisme ou avantages injustifiés</b></p>	<p>Article 432-14</p>	<p>Ce délit concerne tous les élus locaux, cela peut impliquer des agents administratifs ou techniciens ayant participé à la mise en œuvre et à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public conclus par une personne publique ou une SEM. Il consiste à procurer ou à tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires qui garantissent la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés ou contrats de délégation de service public.</p> <p><i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 99-86.876 du 13 décembre 2000</i></p>
<p><b>Détournement de biens</b></p>	<p>Articles 432-15 et 432-16</p>	<p>Il consiste pour une personne exerçant une fonction publique, à détruire, détourner ou soustraire volontairement ou par négligence, un acte ou un titre (arrêté municipal, délibération, pièces de comptabilité, registre d'état civil ...) ou des fonds publics ou privés ou tout autre objet qui lui avait été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission.</p> <p><i>Cour de cassation - chambre criminelle : n° 01.84-397 du 9 juin 2002</i></p>

La responsabilité pénale peut être rangée en deux grandes catégories ;

✓ Celle où la responsabilité est encourue à l'occasion des fonctions de gestion du patrimoine et des services de la commune<sup>6</sup>

- Délit de pollution d'eau : *Cour de cassation – chambre criminelle 95.80-062 du 3 avril 1996 ;*
- Délit d'homicide ou blessures involontaires (service éclairage public, voirie, travaux communaux..etc.) *Cour de cassation – chambre criminelle 89.85-117 du 21 février 1990 ;*
- Délit de mise en danger d'autrui (art.223-1 du Code pénal) : manquement grave et délibéré à une obligation particulière de sécurité et de prudence imposée par la loi ou le règlement de nature à exposer quelqu'un à un risque de mort ou de blessure : *Cour de cassation – chambre criminelle 99.85-037 du 6 juin 2000 ;*
- Délit de faux en écriture (art.441-1 du Code pénal) : c'est une altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit dans un écrit ou tout autre support : *Cour de cassation – chambre criminelle 65.97-10 du 8 décembre 1965*

✓ Celle où la responsabilité est liée à l'exercice des pouvoirs de police<sup>7</sup>

- Domaine de l'environnement et risques majeurs (réseaux d'assainissement et station d'épuration, déchets, tranquillité publique ...) *Tribunal de Grande instance de Chaumont 17 mai 1994 ;*

<sup>6</sup> article L2122-21 du CGCT

<sup>7</sup> articles L2212-1 et suivant du CGCT

- Manifestations festives : insuffisance des mesures de sécurité prise lors d'évènements festifs (exemple : l'explosion d'une fusée lors d'un tir d'artifice qui a fait plusieurs blessés : *TC Montpellier 23 décembre 1993.*)

#### *d) La responsabilité comptable ou financière*

Elle peut déboucher sur des amendes et éventuellement sur la démission d'office.

Pour rappel, le maire est l'ordonnateur de la commune, c'est-à-dire qu'il est habilité à donner au comptable public l'ordre de percevoir ou de verser des fonds au nom d'un organisme public. Il ne peut cumuler les fonctions d'ordonnateur et de comptable des deniers publics, en vertu du principe de la séparation de ces deux fonctions.

##### ✓ La responsabilité de gestion de fait :

La gestion de fait consiste, pour un ordonnateur, à ne pas respecter la séparation des ordonnateurs et des comptables en s'immisçant dans la manipulation ou la détention des deniers publics.

*Conseil d'Etat du 21 mars 2011 n° 318825*

*Conseil d'Etat du 6 avril 2001 n°206764-206767*

##### ✓ La responsabilité devant la cour de discipline budgétaire et financière (la chambre territoriale des comptes de Polynésie française) :

Un maire peut être poursuivi devant cette instance dans deux cas :

- s'il ne s'acquitte pas de l'obligation de mandater ou d'ordonner le paiement, dans le délai imparti, d'une somme que la commune a été condamnée à verser ;
- s'il donne l'ordre au comptable d'effectuer une opération ayant pour effet de procurer un avantage injustifié à autrui.

Compte tenu de ce qui précède, une grande prudence est à assurer quant à aux rapports d'intérêt avec la collectivité ainsi que dans l'utilisation des deniers publics.

### **III – Protection**

#### *a) L'assurance personnelle*

Afin de se protéger contre l'engagement de sa responsabilité, le maire (ainsi que ses adjoints) a intérêt de souscrire un contrat d'assurance personnelle sur ses propres deniers personnels. L'objet de l'assurance « responsabilité personnelle » est de couvrir les risques de mise en cause de la responsabilité personnelle, civile ou pénale (exemple : paiement d'une partie des frais d'avocat et de procédure, règlement des indemnités dues aux victimes à titre personnel ...).

*b) Protection en cas de poursuite<sup>8</sup>*

La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.

Lorsque le maire ayant reçu une délégation agit en qualité d'agent de l'Etat, il bénéficie, de la part de l'Etat, de la protection prévue par l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Le maire ayant reçu délégation bénéficie, à l'occasion de ses fonctions, d'une protection organisée par la commune conformément aux règles fixées par le code pénal, les lois spéciales et le CGCT.

*c) Protection contre les violences, menaces ou outrage<sup>9</sup>*

La commune est tenue de protéger le maire ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont il pourrait être victime à l'occasion ou du fait de ses fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté.

La protection prévue aux deux alinéas précédents est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des maires, s'ils sont victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

\*\*\*\*\*

Mes services restent à votre entière disposition pour vous apporter aide et conseil.

Pour le Haut-Commissaire  
par délégation  
Le Secrétaire Général  
du Haut-Commissariat

Alexandre ROCHATTE

*Copie : Monsieur le chef du pôle de contrôle de la légalité*

<sup>8</sup> article L.2123-34 du CGCT

<sup>9</sup> article L.2123-35 du CGCT