

La responsabilité pénale des agents territoriaux

Caractère intentionnel
Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les agents publics peuvent être poursuivis pour des infractions intentionnelles ou non intentionnelles.

Protection fonctionnelle
Un agent poursuivi pénalement peut bénéficier de la protection fonctionnelle en l'absence de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions.

Infractions spécifiques
Le code pénal identifie des infractions propres aux fautes commises par l'agent dans l'exercice de ses fonctions (abus d'autorité, manquement au devoir de probité...).

comportement d'un agent qui prend, dans l'exercice de ses fonctions, une décision à laquelle il a un intérêt. C'est le cas, par exemple, du fonctionnaire territorial qui emploie à son domicile des employés municipaux. La corruption consiste, pour l'agent, à commettre un acte de sa fonction contre des offres ou des promesses et qui accepte des dons. On parle de « corruption passive » à l'égard du fonctionnaire qui se laisse corrompre, et de « corruption active » pour le corrupteur. La prise de participation, quelle que soit sa forme (en capital ou en travail) est sanctionnée pénalement.

01 Qu'est-ce que la responsabilité pénale ?

Lorsqu'il est l'auteur d'une infraction pénale, l'agent public doit répondre de son acte et subir la peine prévue par la loi. Le code pénal identifie des infractions propres aux fautes commises par l'agent dans l'exercice de ses fonctions. En principe, pour que la responsabilité pénale de l'agent soit engagée, il faut que l'infraction soit prévue par la loi, qu'il existe un lien de causalité entre la faute et le dommage causé, et que l'agent ait eu la volonté de la commettre. Mais il existe des infractions non intentionnelles (lire les questions n°2 et 4). En outre, la responsabilité pénale est individuelle : l'agent pénalement responsable doit seul répondre des conséquences de ses actes et subir de manière personnelle une éventuelle condamnation pénale.

02 Quelles sont les infractions spécifiques aux agents publics ?

Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les agents publics peuvent être poursuivis pour des infractions intentionnelles, mais aussi pour des infractions non intentionnelles. Pour qu'une infraction intentionnelle soit constituée, le fonctionnaire doit avoir agi volontairement, en pleine connaissance de cause, et non par erreur ou incompétence.

Parmi les infractions intentionnelles, le code pénal (art. 432-1 et s.) distingue notamment :

- les abus d'autorité commis par les agents publics et dirigés contre l'administration ou contre les particuliers, tels que les discriminations par exemple.

- les manquements au devoir de probité, parmi lesquels figurent la concussion, la corruption et le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts (anciennement appelée « ingérence ») ou encore la prise de participation illégale...

S'agissant des infractions non intentionnelles, la responsabilité pénale des agents publics peut par exemple être engagée en cas :

- d'homicide involontaire résultant d'un manquement à une obligation de sécurité ou de prudence ;
- d'atteintes involontaires à l'intégrité de la personne ;
- de mise en danger d'autrui...

Par ailleurs, la qualité d'agent public constitue une circonstance aggravante pour un certain nombre d'infractions, en cas de vol par exemple (code pénal, art. 311-4-2).

03 En quoi consistent les manquements au devoir de probité ?

Parmi les manquements au devoir de probité (code pénal, art. 432-10 à 16), l'infraction de concussion est constituée lorsque l'agent public perçoit une somme d'argent qu'il sait ne pas être due ou bien exonère autrui du paiement d'une somme due. Anciennement dénommée « ingérence », la prise illégale d'intérêt sanctionne le

04 Comment est engagée la responsabilité pénale de l'agent en cas d'infractions non intentionnelles ?

Le code pénal pose comme principe qu'il n'y a « point de crime ou de délit sans intention de le commettre » (art. 121-3 alinéa 1). Il réserve néanmoins deux exceptions : en cas de mise en danger délibérée de la personne d'autrui (alinéa 2) et en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (alinéa 3).

Dans cette dernière hypothèse, lorsque l'auteur direct de cette faute est un fonctionnaire ou un agent contractuel de droit public, l'article L.125-1 du code général de la fonction publique (CGFP, ex-art. 11bisA de la loi du 13 juillet 1983) prévoit que sa responsabilité pénale est engagée seulement s'il n'a pas accompli « les diligences normales » qui lui incombent, « compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions » confiées par la loi. C'est au juge de prouver l'absence de diligences normales.

05 La responsabilité pénale de l'agent peut-elle être retenue s'il a simplement contribué au dommage ?

Lorsqu'il n'est que l'auteur indirect d'une faute d'imprudence ou de négligence, la responsabilité de l'agent public (titulaire ou contractuel) peut être engagée dans deux cas (art. 121-3 alinéa 4). Il faut :

- soit qu'il ait violé de manière manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ;

RÉFÉRENCES

- Code général de la fonction publique, art. L.125-1; art. L.122-1 à L.122-25.
- Code pénal, notamment, art. 121-3, 221-6, 222-19, 223-1, 432-1 à 5, 432-10 à 13.
- Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.
- «La protection fonctionnelle des agents publics», DGAFP, mars 2024.

- soit qu'il ait commis une faute caractérisée qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'il ne pouvait ignorer.

06 Que faut-il entendre par «auteur indirect» d'une faute pénale?

L'auteur indirect d'une faute pénale est la personne qui a créé ou contribué à créer la situation, qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'a pas pris les mesures permettant de l'éviter. Tel est le cas, par exemple, pour le responsable d'un service technique qui n'a pas pris les mesures nécessaires pour que l'exécution d'un chantier par les ouvriers municipaux soit la plus sûre possible. En l'occurrence, la personne chargée de veiller au respect de la réglementation relative à la sécurité du travail est particulièrement concernée.

07 Quelles sont les peines encourues?

Les condamnations auxquelles s'expose l'agent public qui commet des infractions pénales sont déterminées par les textes qui caractérisent ces infractions, et en particulier par les dispositions du code pénal. Ces condamnations varient selon la gravité de l'infraction pénale commise. Elles peuvent se traduire par une peine financière (il s'agit alors d'une amende) ou une peine d'emprisonnement, ou bien les deux. Par ailleurs, si la condamnation pénale s'accompagne expressément de la privation de ses droits civiques, le fonctionnaire est alors radié des cadres (CGFP, art. L.550-1).

08 Une faute pénale peut-elle constituer une faute de service?

Un même fait peut, à la fois, constituer une faute de service engageant la responsabi-

lité de l'administration et une infraction pénale engageant également la responsabilité pénale et personnelle de l'agent concerné. Autrement dit, le fait que l'agent commette une faute de service peut engager la responsabilité de la personne publique en ce qui concerne la réparation du préjudice subi par la victime mais aussi la responsabilité pénale de cet agent.

09 Responsabilité pénale et responsabilité disciplinaire de l'agent se combinent-elles?

Indépendamment de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire à l'égard d'un agent, des poursuites pénales peuvent également être engagées contre lui (CGFP, art. L.125-1). Il en va de même s'agissant des agents contractuels territoriaux (décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, art. 36).

En outre, les procédures disciplinaire et pénale sont indépendantes. L'administration n'est pas tenue d'attendre que le juge pénal se prononce sur la matérialité des faits reprochés à l'agent pour engager une procédure disciplinaire. L'autorité administrative peut, sans porter atteinte à la présomption d'innocence, prononcer une sanction disciplinaire avant que les juridictions pénales n'aient définitivement statué (*).

D'autre part, si les faits constatés par le juge pénal s'imposent à l'administration comme au juge administratif, il en va différemment en cas de relaxe prononcée parce que les faits reprochés ne sont pas établis ou qu'un doute subsiste sur leur réalité. Dans ce cas, les juges disciplinaires doivent apprécier si les mêmes faits sont suffisamment établis et, dans l'affirmative, s'ils justifient une sanction administrative.

10 Dans quelles conditions un agent poursuivi pénalement peut-il bénéficier de la protection fonctionnelle?

Lorsqu'il est poursuivi pénalement, un agent peut solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle prévue par l'article L.134-4 du CGFP, dès lors que les faits pour lesquels il est poursuivi ne constituent pas une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions. En l'occurrence, la circonstance qu'une qualification pénale

des faits soit invoquée ou même retenue dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre d'un fonctionnaire, ne suffit pas à établir l'existence d'une faute personnelle. La recherche d'une telle faute relève de la compétence de l'administration. Pour en déceler l'existence éventuelle, l'administration doit examiner les éléments dont elle dispose à la date à laquelle la demande lui est présentée. Si à la date à laquelle elle statue, l'administration dispose d'éléments permettant de conclure à l'absence de faute personnelle de l'agent, ou à l'existence d'un doute sérieux sur la présence d'une telle faute, l'agent doit alors bénéficier de la protection fonctionnelle. Sans attendre l'issue de la procédure pénale, les frais de justice exposés par l'agent pour sa défense sont alors pris en charge. Mais si l'administration établit l'existence d'une faute personnelle, l'agent ne peut obtenir le remboursement de ces frais, même s'il est mis hors de cause à l'issue de la procédure pénale.

En outre, le fonctionnaire entendu en qualité de témoin assisté pour des faits ne constituant pas une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions bénéficie également de cette protection. La collectivité publique est aussi tenue de protéger le fonctionnaire qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale ou une médiation pénale.

Enfin, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire (ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire) bénéficie aussi de la protection fonctionnelle de la part de la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire (CGFP, art. L.134-1). ●

Sophie Soykurt

(*) CAA de Bordeaux, 25 octobre 2018, req. n° 16BX02383.



la Gazette.fr

Retrouvez l'actualité du statut

www.lagazette.fr/rubriques/10-questions-statut