

POINT STAT

Juillet 2000-N°0002

La responsabilité pénale des agents de l'État

Pour la période écoulée entre le 1er janvier 1996 et le 30 juin 1999, on recense, pour environ 1,66 millions agents des ministères civils, 1 270 mises en cause : 460 concernant des infractions spécifiques aux agents publics, 343 des infractions non spécifiques aux agents publics et 467 des autres infractions. Environ deux tiers de ces mises en cause pénale donnent lieu à des suites, et 43% de ces suites se traduisent par des condamnations.

Les infractions (rapportées aux effectifs) sont relativement moins fréquentes à l'éducation nationale où les agents sont mis en cause plutôt pour des infractions de droit commun. Les infractions spécifiques aux agents publics sont plus souvent enregistrées dans les administrations en charge de l'économie, de l'équipement ou de la police.

Les demandes de mises en œuvre de protection juridique dans les ministères sont en forte progression sur la fin de la période. La loi du 16 décembre 1996 a permis de fournir une base juridique à cette protection existant déjà dans les faits.

A l'occasion du rapport consacré à la responsabilité pénale des décideurs publics (groupe d'étude présidé par Monsieur MASSOT, président de la section des finances au Conseil d'État), la Direction générale de l'administration et de la fonction publique a entrepris une enquête auprès des administrations sur les conditions dans lesquelles ont été mises en œuvre les propositions formulées par le Conseil d'État (9 mai 1996), à propos de la responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non intentionnelles.

Cette enquête, à la fois qualitative et quantitative, porte sur les poursuites engagées contre les agents de l'État, le nombre de mises en œuvre de la protection pénale, les suites données aux mises en causes pénales et la nature des sanctions.

La totalité des administrations ont répondu : seules sont absentes les informations quantitatives sur les agents de l'enseignement supérieur et les personnels civils de la Défense. Compte tenu de la nature différente des infractions militaires, les données sur les personnels militaires de la Défense font l'objet d'un encadré (voir page 4).

Les agents concernés et la nature des infractions

La responsabilité pénale des agents concerne principalement trois catégories de corps, d'une part les corps de l'encadrement supérieur (les préfets et sous préfets, les directeurs départementaux de l'Équipement, les responsables d'établissements d'enseignement), d'autre part les corps à compétence technique (corps techniques de l'Équipement, de l'Industrie, de l'Agriculture, l'inspection du travail, corps d'inspection et de contrôle aux finances), et enfin les enseignants.

Les infractions entre le 1^{er} janvier 1996 et le 30 juin 1999 selon le type d'infraction et la catégorie de l'agent

Infractions	Toutes catégories	Catégorie de l'agent		
		A	B	C
Éducation nationale				
Total infractions	299	74%	13%	13%
Infractions spécifiques aux agents publics	36	78%	11%	11%
Infractions non spécifiques	57	89%	2%	9%
Autres infractions	206	69%	16%	15%
<i>Nombre d'agents concernés par l'enquête</i>	<i>1 032 400</i>	<i>59%</i>	<i>26%</i>	<i>15%</i>
Hors Éducation nationale				
Total infractions	971	42%	26%	32%
Infractions spécifiques aux agents publics	424	47%	22%	31%
Infractions non spécifiques	286	47%	38%	15%
Autres infractions	261	31%	16%	53%
<i>Nombre d'agents concernés par l'enquête</i>	<i>631 300</i>	<i>19%</i>	<i>22%</i>	<i>59%</i>
Ensemble ministères civils				
Total infractions	1 270	50%	23%	27%
Infractions spécifiques aux agents publics	460	50%	21%	29%
Infractions non spécifiques	343	54%	32%	14%
Autres infractions	467	48%	16%	36%
<i>Nombre d'agents concernés par l'enquête</i>	<i>1 663 700</i>	<i>44%</i>	<i>24%</i>	<i>32%</i>

Source : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel.

La nature des infractions n'est cependant pas la même : les agents de l'éducation nationale sont relativement peu concernés par les infractions spécifiques

aux agents publics, pour lesquelles sont poursuivis notamment les agents de l'équipement, de l'économie et des finances, et ceux de l'intérieur. Ils sont poursuivis pour d'autres infractions pénales de droit commun, notamment des agressions sexuelles et des mauvais traitements envers les élèves (130 cas).

Les agents de catégorie A sont relativement plus souvent mis en cause, ce qui traduit la relation entre niveau de responsabilité hiérarchique et mise en cause pénale.

Sur les 460 agents concernés par des infractions spécifiques aux agents publics, 124 sont poursuivis pour soustraction et détournement de biens, 120 pour confection de faux, 56 pour corruption, et 28 pour concussion.

Les poursuites pour abus d'autorité et pour atteinte à la liberté individuelle sont plus rares, et principalement engagées contre des agents du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'économie.

Nomenclature des infractions

Infractions spécifiques aux agents publics :

- abus d'autorité (art 432-1 et 2 du code pénal)
- atteinte à la liberté individuelle (art 432-4 à 6)
- discrimination (art 432-7)
- concussion (art 432-10)
- corruption (art 432-11)
- prise illégale d'intérêts (art 432-12 et 13)
- avantage injustifié dans les marchés publics (art 432-14)
- soustraction et détournement de biens (art 432-15 et 16)
- faux (art 441).

Infractions non spécifiques aux agents publics :

- mise en danger (art 223-1)
- atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité (art 221-6 et 19)
- violation des obligations légales en matière d'informatique ou de photocopie
- délit contre les biens.

Autres infractions :

Cette rubrique regroupe les autres infractions pénales de droit commun, voies de fait, outrages, infractions liées à la conduite automobile. Sont inclus les agressions sexuelles et mauvais traitements envers les élèves.

② Les infractions entre le 1^{er} janvier 1996 et le 30 juin 1999 par nature

Nature des infractions	Ensemble des ministères civils	Éducation nationale	Police	Économie	Équipement
Infractions spécifiques aux agents publics	460	36	77	108	155
dont soustractions et détournement de biens	124	10	26	49	26
dont faux	120	17	20	14	38
Infractions non spécifiques	343	57	10	16	207
dont atteinte involontaire à la vie	211	24	4	7	160
Autres infractions	467	206	78	27	63

Source : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel

Les infractions non spécifiques sont moins nombreuses que les infractions spécifiques. Sur 343 poursuites, plus de 250 ont pour objet l'atteinte involontaire à la vie ou à l'intégrité, ou la mise en danger.

79 poursuites correspondent à des délits contre les biens, en grande partie au ministère de l'équipement et, à titre moindre, dans les ministères chargés de l'économie, de la justice, de l'éducation et de l'agriculture.

La nature des sanctions est variable selon les infractions. Les peines de prison ferme (ou avec sursis partiel) semblent relativement plus fréquentes dans les cas d'infractions de droit commun.

La plupart des ministères engagent des poursuites disciplinaires. C'est même un principe à la Police dès lors que les faits donnant lieu à une information pénale constituent des manquements aux obligations statutaires et de déontologie.

Des actions récursoires sont quelquefois engagées par l'administration. Elles sont exercées dans le cas de faits contraires à la probité (Agriculture, Éducation nationale), d'infractions graves commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule administratif (Équipement, Police) ou de violences illégitimes (Police). Elles sont systématiquement engagées au ministère chargé de l'éducation nationale pour des préjudices liés à des délits à caractère sexuel, mais après jugement.

43% des suites se traduisent par des condamnations

1 270 agents ont été poursuivis sur la période. Les suites données à ces mises en cause pénale sont connues pour 811 cas, plus de 43% sont des condamnations en première instance, et, pour certaines, confirmées en appel.

③ Les infractions entre le 1^{er} janvier 1996 et le 30 juin 1999 selon la nature et la catégorie de l'agent

Infractions	Ensemble	A	B	C
Infractions spécifiques aux agents publics	460	228	99	133
dont soustractions et détournement de biens	124	23	22	79
dont faux	120	67	30	23
Infractions non spécifiques	343	185	111	47
dont atteinte involontaire à la vie	211	100	78	33
Autres infractions	467	222	77	168

Source : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel

④ Les suites données aux mises en cause pénale selon les ministères

Suites	Ensemble des ministères civils	Éducation nationale	Police	Économie	Équipement
Classements sans suite	248	52	11	10	171
Ordonnance de non lieu	98	13	0	15	43
Relaxes en première instance	77	16	2	7	34
Relaxes en appel	15	2	0	0	7
<i>Sous total</i>	<i>438</i>	<i>83</i>	<i>11</i>	<i>32</i>	<i>255</i>
Condamnations en première instance	346	125	106	17	49
Condamnations en appel	18	8	0	9	0
Autres suites	9	0	0	0	0
Total	811	216	119	58	304

Source : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel

Les demandes de protection juridique sont en progression depuis 1996

L'alinéa 4 introduit par la loi du 16 décembre 1996 à l'article 11 du statut général des fonctionnaires, impartit aux administrations de protéger les fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute personnelle.

Pour la plupart des administrations, cette loi n'a pas eu d'incidence puisque la protection était déjà accordée aux agents publics mis en cause sur le plan pénal, mais apporte un fondement juridique à une protection déjà accordée dans les faits.

Plusieurs administrations signalent toutefois la difficulté de distinguer « faute personnelle » et « faute de service » lors de la mise en oeuvre de cet article 11, alinéa 4, et leur souci de respecter la présomption d'innocence.

Les demandes de mises en oeuvre de protection dans les ministères sont en croissance. De 306 en 1996 elles passent globalement à 678 en 1998 et, sur le seul premier semestre 1999, 499 demandes sont formulées.

Il semble que les agents ayant commis des fautes graves ne sollicitent pas la mise en oeuvre de la protection fonctionnelle. Il arrive aussi que les administrations opposent des refus, notamment pour des faits de corruption (Équipement), ou des

fautes commises en dehors du service ou dépourvues de tout lien avec le service (Éducation nationale, Affaires étrangères).

Toutes les administrations prennent en charge les frais d'avocat des agents auxquels elles accordent leur protection.

Les ministères ayant à traiter de nombreux dossiers relatifs à la responsabilité pénale des agents sont conduits à mettre en place une structure spécialisée en administration centrale qui atteint un haut degré de professionnalisme.

Les personnels militaires de la Défense

Les données du ministère de la Défense portent sur les personnels militaires : les actions motivées par des infractions spécifiques aux agents publics sont peu nombreuses (12). Les infractions non spécifiques font l'objet de poursuites plus nombreuses, 1 363, dont 1 165 pour délits contre les biens.

Les infractions militaires sont, pour l'essentiel, des désertions (14 437 sur 15 744).

On dénombre 3 142 actions pour des infractions de droit commun, dont 2 650 pour infractions à la législation des stupéfiants.

19 840 poursuites ont été menées à l'encontre de militaires du rang.

Entre le 1/1/1996 et le 30/6/99, 453 agents ont bénéficié de la protection juridique de l'article 24, alinéa 4 du statut général des militaires.

Infractions militaires : désertion, voies de fait, outrages, mutilations volontaires, dans le cadre militaire.

Roger MARTINEZ

Myriam BERNARD

**POINT
STAT**

◆ Pour en savoir plus...

"La fonction publique et la réforme de l'État mars 1999-mars 2000"
Rapport annuel publié par la Documentation Française
29-31 quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
tél. : 01.40.15.70.00

"Les chiffres clés de la Fonction publique de l'État 1999"
Diffusé par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique

Minitel 3616 code
Fonctionnaire
Site INTERNET :
www.fonction-publique.gouv.fr

◆ Réalisation
Eric TROESTLER

**Directeur
de la publication
Gilbert SANTEL**

Ministère de la
fonction publique et
de la réforme de l'État

DGAFP
Direction Générale de
l'Administration et de la
Fonction Publique

Bureau des statistiques,
des études et de l'évaluation
32, rue de Babylone
75700 Paris SP 07
Secrétariat : 01.42.75.79.36
Télécopie : 01.42.75.88.68