

## ACTEURS PUBLICS

## Le délit de concussion

De formulation simple, le délit de concussion voit régulièrement son champ d'application s'étendre à des domaines complexes et inattendus, au nom du principe de probité. Une évolution qui n'est pas sans influence sur ses éléments constitutifs (I) et sa répression (II).

## RÉFÉRENCES

Code pénal,  
article 432-10

**M**éconnu des acteurs publics auquel il s'applique pourtant au premier chef, le délit de concussion est défini par l'article 432-10 du Code pénal comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû ».

Le texte réprime également « le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ».

### I. Les éléments constitutifs du délit

Le délit de concussion exige la réunion de trois éléments :  
– un élément préalable tenant à la qualité de l'auteur (1.) ;  
– un élément matériel consistant soit en une perception indue à titre de droits, contributions, impôts ou taxes publics, soit en une exonération de ceux-ci (2.) ;  
– et enfin un élément intentionnel (3.).

#### 1. L'auteur du délit

Seule une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, peut se voir reprocher le délit en qualité d'auteur principal.

- **Les personnes dépositaires de l'autorité publique**

Il s'agit des personnes qui disposent d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les personnes et sur les choses, pouvoir qu'elles manifestent dans l'exercice de fonctions permanentes ou temporaires et dont elles sont investies par délégation de la puissance publique.

Les maires peuvent bien évidemment se voir reconnaître cette qualité (*Crim.*, 21 octobre 1897 : *Bull. crim.* 1897, n°323 ; *Crim.*, 14 février 1995 : *Bull. crim.* 1995, n°65 ; *Crim.*, 19 mai 1999 : *Bull. crim.* 1999, n°100).

#### À NOTER

Il est toutefois impossible de donner une liste exhaustive des personnes visées ; c'est au juge qu'il appartient, au cas par cas, de décider si une personne doit ou non être considérée comme investie d'une mission de service public, au sens de l'incrimination.

- **Les personnes chargées d'une mission de service public**

Il s'agit notamment des agents des collectivités ou de l'Etat, même s'ils n'exercent pas de fonctions d'autorité au nom de la puissance publique.

#### 2. La matérialité du délit

- **Les actes concernés**

Aux termes du texte d'incrimination, le délit de concussion pourra être matériellement constitué à l'égard de celui qui, disposant de la qualité requise, a commis l'un des actes suivants :

- recevoir, exiger ou ordonner de percevoir des droits, contributions, impôts ou taxes : le délit vise un acte de réception, une exigence, ou un ordre de perception, étant toutefois précisé que « l'ordonnancement d'une dépense » n'est pas considéré comme un ordre de perception au sens de l'article 432-10 du Code pénal (*Crim.*, 27 juin 2001, *Bull. crim.*, n°162) ;
- accorder, sous une forme quelconque, une exonération ou une franchise de droits, contributions, impôts ou taxes, en méconnaissance des textes légaux ou réglementaires : relevons que les sommes réclamées ou reçues ainsi que les exonérations ou franchises accordées doivent l'être à titre de « droits, contributions, impôts ou taxes publics ».

- **Les « droits » en question**

Les mots contributions et taxes désignent toutes les formes d'impôts, et ne posent guère difficulté ; la notion de droit est en revanche plus vaste et d'appréhension parfois malaisée.

A titre d'exemple, un loyer peut constituer un droit au sens du délit de concussion, de sorte que le maire qui, sans autorisation du conseil municipal (donc de manière indue), s'abstiendrait de le percevoir en mettant à disposition à titre gratuit un local communal au profit d'un tiers pourrait se voir reprocher le délit (*Crim.*, 31 janv. 2007, n°06-81.273).

Cette notion de droit peut également inclure les droits rémunérateurs, le délit pouvant par exemple être matériellement constitué par la perception de rémunérations, primes et indemnités par un agent public sur le fondement de grades et échelons administratifs auxquels il ne pouvait prétendre (*Crim.*, 31 janvier 2007, n°05-87096).

### ● Le caractère illicite de l'acte

Cet acte de perception doit encore présenter un caractère illicite, déterminé par la confrontation de la réclamation formulée avec ce que les textes légaux ou réglementaires l'autorisent à percevoir, exiger ou exonérer. La question n'est pas toujours simple, notamment lorsqu'il s'agit pour le juge pénal d'appliquer le délit à un domaine technique dont il est peu familier. A titre d'exemple, se rend coupable de concussion le maire qui a requis de la part d'un lotisseur une participation financière à une opération d'extension du réseau d'eau potable, alors que cette extension excédait les besoins du lotissement et ne pouvait dès lors être regardée comme se rapportant à un équipement propre à l'opération au sens de l'article L.332-15 du Code de l'urbanisme (*Crim.*, 10 septembre 2008, n°07-88.407). De même s'agissant des droits rémunérateurs, la perception des indemnités de maire, des traitements, salaires et primes des agents publics ne pourra consommer le délit que si elle est intervenue en méconnaissance des règles régissant leur attribution (*Crim.*, 14 février 1995, *Bull. crim.*, n°65 ; *Crim.*, 24 octobre 2001, *Bull. crim.*, n°220). A l'inverse, les salaires négociés dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé ne semblent pas devoir entrer dans le champ d'application du délit, dans la mesure où ils sont librement négociés et où leur perception n'est pas encadrée par l'autorité publique.

### 3. L'intention

A l'instar de tout délit, la concussion exige une part d'intention, résidant dans le fait pour l'auteur d'avoir eu conscience du caractère indu de la somme qu'il a exigé de percevoir ou de l'exonération qu'il a accordée. On notera également que la jurisprudence, comme celle développée pour d'autres infractions dites de droit pénal des affaires, tend à faire présumer l'existence de l'élément intentionnel dès lors que les actes sont le fait d'un « professionnel » et non d'un profane (*Crim.*, 16 mai 2001, n°99-83.467, 97-80.888).

## II. La répression du délit

Il s'agit ici d'aborder la question des peines encourues (2.) et de la prescription de l'action publique (1.), c'est-à-dire du délai au-delà duquel aucune poursuite pénale n'est possible au titre de faits pourtant potentiellement infractionnels.

### 1. La prescription de l'action publique

Comme tout délit, la concussion se prescrit par trois ans à compter du jour de sa commission, c'est-à-dire ici de la perception indue des droits, taxes ou impôts, ou de l'octroi injustifié de leur exonération ; le point de départ ne peut être retardé à la date à laquelle la partie civile en a eu connaissance (*Crim.*, 3 décembre 2008, *Dr. Pénal.*, 2009, n°49). En revanche, la prescription ne commencera de courir qu'à compter de la dernière des perceptions indues, lorsqu'elles résultent d'opérations indivisibles (*Crim.*, 31 janvier 2007, *Bull.*, *crim.*, n°24).

### 2. Les peines encourues

Les peines principales sont l'emprisonnement, pour une durée maximale de 5 ans, et l'amende à hauteur de 75 000 euros au plus.

Reste que plusieurs peines complémentaires peuvent être prononcées par le juge, parmi celles visées à l'article 432-17 du Code pénal qui vise notamment l'interdiction d'exercer une fonction publique ou l'activité professionnelle ou sociale à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise, mais aussi l'interdiction des droits civils, civiques et de famille pour une durée de cinq ans. Ainsi, la sanction d'inéligibilité est-elle possible.

Des peines lourdes donc, certes rarement prononcées mais donnant son sens et sa portée au délit de concussion, qui voit progressivement s'étendre son champ d'application à des domaines inédits et inattendus, au nom du principe de probité. ■

**Un système  
d'information complet  
qui décrypte  
l'actualité juridique**



**Un mensuel  
accompagné  
de sa  
newsletter  
hebdomadaire**

Abonnez-vous sur <http://boutique.lagazette.fr/les-cahiers-juridiques.html>