

La concussion

Valeur sociale protégée

La concussion (du latin *concussio*, extorsion) se classe parmi les “ manquements au devoir de probité ”. Dans l’Ancien droit, ce délit était confondu avec le délit de corruption, au sein d’une infraction unique, la prévarication. Cependant, la distinction entre les deux délits est établie par le Code pénal de 1791, reprise par celui de 1810 et définitivement actée par l’arrêt *Denis* de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 20 juillet 1917 (*Bull crim 1917 n°170*).

D’après le juriste Emile Garçon, l’incrimination de concussion protège le citoyen contre les abus d’autorité commis par les agents publics, abus caractérisés par la perception de sommes indues. Cependant, cette lecture apparaît comme restrictive dans la mesure où l’article 432-10 alinéa 2 incrimine également le fait, pour l’agent public, d’outrepasser ses fonctions en accordant indûment une exonération de droits, contributions, impôts ou taxes publics.

Ainsi, l’infraction de concussion vise à protéger avant tout l’impératif de probité, d’honnêteté des agents publics, principalement pour ceux qui ont à recouvrer et/ou gérer les fonds publics.

Élément légal

Article 432-10 du Code pénal

Élément matériel

Pour que l’élément matériel de l’infraction de concussion soit caractérisé, il faut réunir trois conditions, l’une tenant à la qualité de l’auteur (1), la seconde à son comportement (2) et la dernière aux caractéristiques de la somme perçue (3)

1/ Qualité de l’auteur :

Sont visées par l’infraction de concussion, les personnes dépositaires de l’autorité publique ou chargées d’une mission de service public. Contrairement à d’autres délits d’atteinte à la probité, l’infraction de concussion ne concerne pas les personnes investies d’un mandat électif public (les élus).

L’article 174 de l’ancien code pénal établissait la liste des personnes à qui pouvait être imputée cette infraction. Avec les termes généraux du nouvel article 432-10 de ce même code, il revient à la jurisprudence d’établir cette liste.

Par personnes dépositaires de l’autorité publique, la jurisprudence entend “ toute personne qui dispose d’un pouvoir de décision et de contrainte sur les personnes et sur les choses, pouvoir qu’elle manifeste dans l’exercice des fonctions, permanentes ou temporaires, dont elle est investie par délégation de la puissance publique ”. Cette définition englobe l’ensemble des fonctionnaires (fonction publique d’Etat, des collectivités territoriales et hospitalières) ainsi que les officiers ministériels.

Plus précisément, pourront notamment être poursuivis pour concussion :

- Les magistrats (*Cass crim 2 avril 1896, Bull crim 1896 n°135*, s’agissant d’un juge de

paix)

- Les officiers et agents de police judiciaire (*Cass crim 1 octobre 1852, Bull crim 1852 n°331* s'agissant d'un commissaire de police ; *Cass crim 30 avril 1812* s'agissant d'un officier de gendarmerie)
- Les maires agissant en qualité d'officier public (*Cass crim 19 mai 1999, Bull crim 1999 n°100*)
- Les fonctionnaires des administrations financières (*Cass crim 23 juillet 1932* s'agissant des inspecteurs et contrôleurs des contributions directes ; *Cass crim 21 avril 1821, Bull crim 1821 n°65* s'agissant des préposés des douanes ; *Cass crim 23 mars 1827, Bull crim 1827 n°23* s'agissant des percepteurs et receveurs municipaux)
- Les surveillants de l'administration pénitentiaire (*Cass crim 26 août 1824 ; Cass crim 26 juin 1852, Bull crim 1852 n°210*)

S'agissant des officiers ministériels (huissiers, notaires...), l'article 174 de l'ancien code pénal établissait une distinction entre une somme indûment perçue par l'officier ministériel au titre d'une redevance particulière (droits et taxes) et une somme indûment perçue au titre d'une rémunération personnelle d'un montant supérieur à celui qui était dû. Les premiers faits étaient constitutifs de l'infraction de concussion tandis que les seconds ne relevaient que de la faute disciplinaire. L'article 432-10 est revenu sur cette distinction. Désormais, toute perception d'une somme indue par un officier ministériel relève de la concussion.

Par personnes chargées d'une mission de service public, la jurisprudence entend toute personne qui n'a pas reçu un pouvoir de décision ou de commandement dérivant de l'exercice de l'autorité publique, mais qui est chargée d'exercer des fonctions ou d'accomplir des actes dont l'objet est de satisfaire un intérêt général. Rentrent ainsi dans cette catégorie, les administrateurs judiciaires, les mandataires liquidateurs, les clercs des officiers ministériels et plus généralement toute personne dont la mission consiste en la perception de fonds publics.

2/ Comportement de l'auteur

La concussion entre dans la catégorie des infractions de commission qui nécessitent, pour être consommées, que l'auteur ait agi positivement et ne se soit pas contenté de s'abstenir d'agir.

S'agissant de la concussion, l'action de l'auteur recouvre deux types d'action :

- Le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir, à titre de droits, contributions, impôts ou taxes publics une somme indue ou qui excède ce qui est dû (art 432-10 al 1 CP)
- Le fait d'accorder sous une forme quelconque une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires (art 432-10 al 2 CP)

Les moyens employés sont indifférents à la consommation de l'infraction. Peu importe que l'agent public ait ou non abusé de son autorité pour percevoir la somme indue. Ce qui est incriminé, c'est le caractère illégal de la perception et non le moyen utilisé (*Cass crim 18 juillet 1873*)

Les mobiles poursuivis sont également indifférents à la consommation de l'infraction. La concussion est caractérisée, que l'auteur ait agi à des fins d'enrichissement personnel ou de manière désintéressée.

3/ Caractéristiques de la somme perçue :

Pour que l'infraction de concussion soit caractérisée, il faut que la somme perçue ou exonérée par l'agent public le soit de façon indue. L'appréciation du caractère indu s'obtient par comparaison entre l'ordre de perception effectivement donné par l'agent public et les textes légaux ou réglementaires qui l'autorise à percevoir ou à exiger.

L'article 432-10 du Code pénal vise une somme perçue à titre de droits, contributions, impôts ou taxes publics. Ces quatre termes ne recouvrent en réalité que différentes formes d'impôts. Pour que la concussion soit caractérisée, il faut donc que la somme perçue indûment par l'agent public le soit au titre d'un impôt.

L'article 174 de l'ancien code pénal incriminait également les sommes perçues par les agents publics au titre de leur "traitements et salaires". C'est ainsi que la cour de cassation a pu faire application du délit de concussion à un auxiliaire de bureau ayant accepté de recevoir des sommes excédant ce qui lui était dû au titre de son traitement habituel (*Cass crim 4 mai 1979, Bull crim 1979 n°179*).

L'article 432-10 du nouveau Code pénal n'a pas repris cette terminologie. La doctrine a donc pu penser, un temps, que la perception de sommes indues par un fonctionnaire au titre de son traitement ne constituait plus un délit de concussion. Cependant, par une interprétation extensive du terme de "droits" visé par le nouveau texte, la cour de cassation a fait application de l'article 432-10 CP à cette situation (*Cass crim 24 octobre 2001, Bull crim 2001 n°220*).

Élément moral

Le délit de concussion est une infraction intentionnelle qui suppose que l'auteur ait eu conscience du caractère indu de la somme qu'il a exigé de percevoir ou dont il a exonéré la perception.

Ainsi, le délit de concussion n'est pas caractérisé, faute d'intention, en cas d'erreur commise par le prévenu, ou par d'autres fonctionnaires, ou en raison d'une interprétation erronée de la loi ou du règlement. Ainsi, la cour de cassation a pu juger qu'un fonctionnaire ayant perçu une contribution trop élevée, mais dont le montant a été ratifié par ses supérieurs et confirmé par le conseil de préfecture, ne se rendait pas coupable de concussion du fait d'un défaut d'intention frauduleuse (*Cass crim 23 juillet 1932 ; dans le même sens Cass crim 13 mars 1995, Dr pén 1995 comm 144 obs M Véron*).

Sanctions pénales

Depuis la loi du 24 novembre 1943, la concussion n'est plus un crime mais un délit. L'article 432-10 CP prévoit actuellement, à titre de peine principale, une peine de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende pour son auteur, quelle que soit sa qualité (alors que l'ancien article 174 CP établissait une distinction de peines entre l'auteur fonctionnaire ou officier ministériel et l'auteur commis ou préposé)

Par ailleurs, l'auteur du délit de concussion encourt les peines complémentaires prévues à l'article 432-17 CP pour les délits d'atteinte à la probité :

- L'interdiction des droits civils, civiques et de famille pour une durée de cinq ans
- L'interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise
- La confiscation des sommes et objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitutions

L'article L.7 du code électoral qui condamne automatiquement l'auteur de certains délits à une peine accessoire d'effacement des listes électorales pour une durée de cinq ans à compter de la condamnation définitive est applicable au délit de concussion. Cependant, cette disposition vient d'être abrogée par une décision du Conseil constitutionnel saisi par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité (DC 10 juin 2010 n°20106-7).

Conditions de poursuite

1/ Prescription de l'action publique :

Le délit de concussion est une infraction instantanée, entièrement consommée au moment où le prévenu exige, perçoit, ou ordonne de percevoir des sommes indues ou accorde indûment une exonération ou franchise. Il se prescrit par 3 ans à compter du jour où les faits ont été commis.

Dans le cas où plusieurs auteurs sont parties à la même affaire de concussion, la prescription commence à courir, pour chacun d'eux, à compter de leur intervention personnelle (*Cass crim 3 mai 1995, Dr pén 1995 198 note Véron*)

Lorsque l'infraction de concussion résulte d'opérations indivisibles, la prescription ne commence à courir qu'à compter de la dernière des exonérations accordées ou des perceptions indues (2 arrêts *Cass crim 31 janvier 2007 Bull crim n°24*)

2/ Répression de la tentative et de la complicité :

En vertu de l'alinéa 3 de l'article 432-10 CP, la tentative du délit de concussion est punie des mêmes peines que l'infraction principale.

De même, la complicité de ce délit peut être incriminée dans les conditions du droit commun (art 121-6 et 121-7 du Code pénal).