

BILAN STATISTIQUE 2006

Les statistiques de l'Observatoire SMACL des risques juridiques des collectivités territoriales sont le fruit de l'analyse des contentieux déclarés à la SMACL par les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux assurés auprès de la mutuelle.

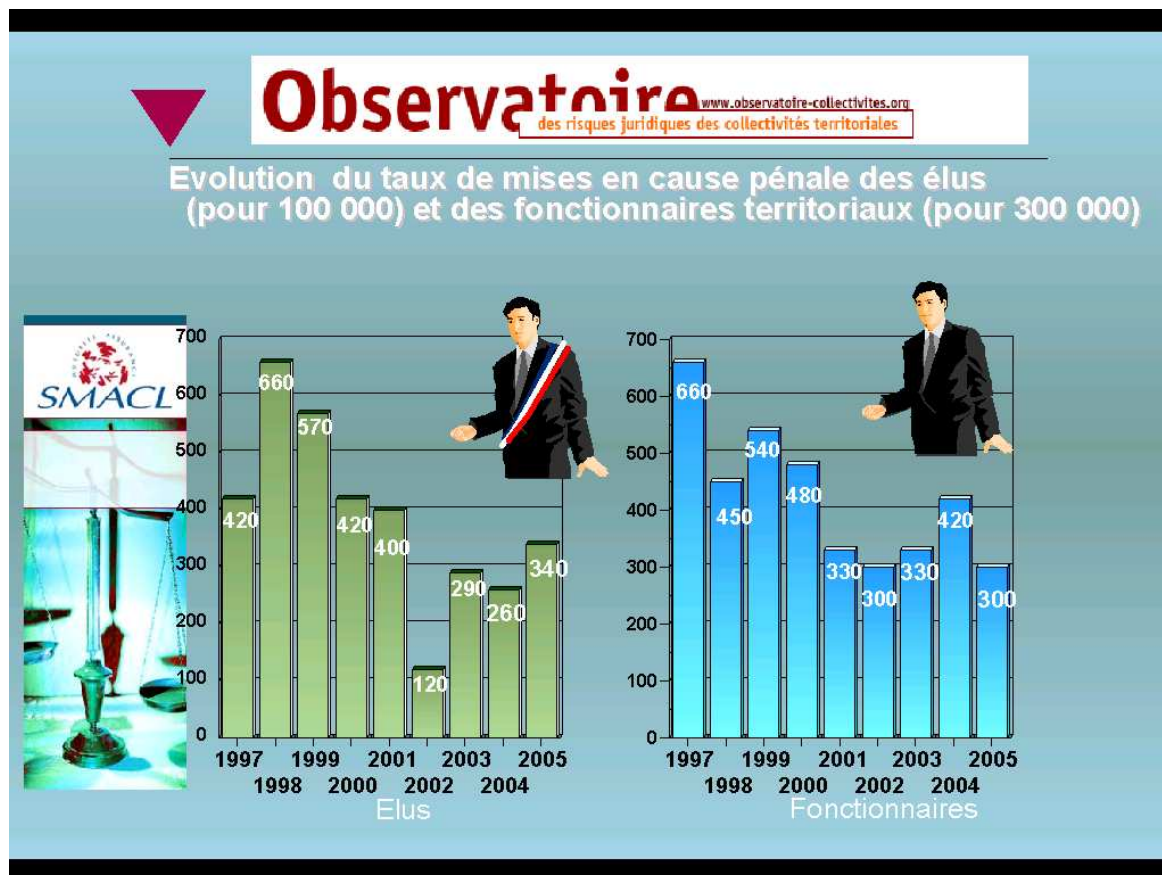
L'Observatoire calcule un taux de mise en cause pénale des sociétaires de la SMACL en rapportant le nombre d'élus et de fonctionnaires ayant déclaré être mis en cause pénalement (citation directe, mise en examen, témoin assisté, garde à vue et dépôt de plainte dont ils sont l'objet) au nombre de sociétaires assurés pour ce risque.

Les estimations qui en découlent au niveau national doivent être prises avec la plus grande prudence dans la mesure où il n'est pas acquis que les quelques 25 000 élus et fonctionnaires assurés auprès de la SMACL constituent un échantillon représentatif. Afin de limiter le risque d'effet grossissant de ses statistiques, l'Observatoire SMACL estime le nombre d'élus et de fonctionnaires mis en cause au niveau national en appliquant le taux de mise en cause pénale des sociétaires de la SMACL à seulement 20 % des élus et des fonctionnaires (soit 100 000 élus et 300 000 fonctionnaires).

L'Observatoire SMACL ne limite pas cependant son champ d'étude aux seules déclarations des sociétaires de la SMACL. Les mises en cause pénale d'élus et de fonctionnaires relatées par la presse sont aussi recensées et analysées. Mais c'est surtout la publication sur le site légifrance des arrêts de la Cour de cassation qui constitue une précieuse source d'alimentation de la base de l'Observatoire. Ces éléments ne sont pas pris en compte pour estimer le nombre d'élus et de fonctionnaires mis en cause au niveau national mais sont en revanche exploités pour analyser la typologie du contentieux pénal des décideurs publics et pour étudier l'issue des procédures engagées à leur rencontre.

Il sera enfin relevé que les statistiques de l'Observatoire SMACL sont en constant mouvement du fait de l'existence de déclarations tardives et de l'évolution des informations recueillies dans les dossiers gérés par la mutuelle. Ceci explique pourquoi les statistiques présentées peuvent différer d'une année sur l'autre.

I EVOLUTION DU NOMBRE (ESTIMATION) D'ELUS ET DE FONCTIONNAIRES MIS EN CAUSE



Enseignements généraux :

- ↳ Contrairement à une idée reçue la pénalisation des acteurs de la vie publique n'est pas croissante. Le taux de pénalisation des acteurs de la vie territoriale a été divisé quasiment de moitié entre les deux mandats. C'est vrai tant pour les élus (avec un taux passant en moyenne de 0,52 % à 0,28 %) que pour les fonctionnaires territoriaux (0,18 % sur l'ancien mandat contre 0,11 % sur le mandat en cours).
- ↳ En moyenne les fonctionnaires territoriaux sont trois fois moins exposés que les élus au risque pénal.
- ↳ La reprise du contentieux constatée pour les élus en 2005 (0,34 %) pourrait accréditer la thèse du caractère cyclique de la pénalisation des acteurs publics, la pression pénale augmentant à l'approche des échéances électorales.

II NIVEAU D'EXPOSITION AU RISQUE DE MISE EN CAUSE PAR REGION



Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Niveau d'exposition au risque de mise en cause selon les régions (1/2)
par comparaison entre les deux mandats (1995/2001 ; 2001/2006)



Région	Avant 2001	Depuis 2001
Alsace	1.58	1.00
Aquitaine	1.00	2.01
Auvergne	1.05	0.67
Bourgogne	0.28	0.85
Bretagne	1.32	1.03
Centre	0.56	0.61
Champagne - Ardennes	0.54	1.39
Corse	7.35	0.96
Franche-Comté	1.06	0.89
IDF	1.16	1.25
Languedoc-Roussillon	1.98	2.44



Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Niveau d'exposition au risque de mise en cause selon les régions (2/2)
par comparaison entre les deux mandats (1995/2001 ; 2001/2006)



Région	Avant 2001	Depuis 2001
Limousin	1.41	0.88
Lorraine	1.30	2.53
Midi-Pyrénées	0.93	1.32
Nord-Pas-de-Calais	2.43	1.82
Basse Normandie	0.90	0.44
Haute Normandie	0.56	0.42
Pays de la Loire	1.73	0.62
Picardie	1.77	1.61
Poitou-Charentes	0.94	1.75
PACA	2.47	3.04
Rhône-Alpes	1.71	2.05

Précisions : niveau d'exposition au risque calculé par comparaison du taux de mise en cause des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux par région administrative en proportion du nombre d'habitants. Est prise en compte l'ensemble des procédures intentées contre des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, soit au 31/12/2006, 1700 procédures (données extraites des dossiers SMACL mais aussi des articles de presse, de doctrine, commentaires d'arrêts, et consultation du site légifrance). Un coefficient supérieur à 1 signifie une surexposition au risque de mise en cause par rapport à la moyenne constatée sur l'ensemble du territoire national. Inversement un coefficient inférieur à 1 traduit une sous-exposition au risque de poursuite pénale par rapport à la moyenne nationale. Ces chiffres sont une photographie à un instant "t" et peuvent connaître d'importantes variations d'une année sur l'autre.

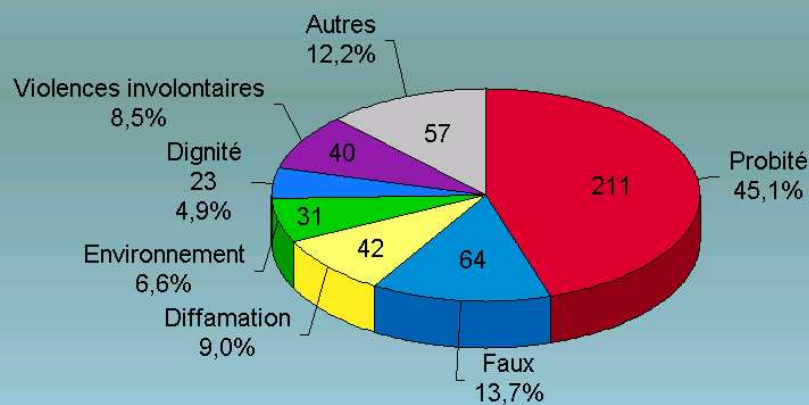
Enseignements :

- ✚ Les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux de 7 régions apparaissent surexposés sur les deux mandats au risque de poursuites pénales dans des proportions allant de 1 à 3 par rapport à la moyenne nationale : Ile-de-France (1.20), Picardie (1.69), Rhône-Alpes (1.88), Lorraine (1.91), Nord-Pas-de-Calais (2.12), Languedoc-Roussillon (2.21), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (2.75).
- ✚ Inversement les acteurs de la vie territoriale de 4 régions semblent durablement moins exposés au risque de poursuites pénales par rapport à la moyenne nationale : Haute-Normandie (0.49), Bourgogne (0.56), Centre (0.58), Basse-Normandie (0.67).
- ✚ Les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux corses semblent avoir gagné un peu de répit par rapport au précédent mandat. Il faut dire que l'assassinat du préfet Erignac s'était traduite en 1998 par une opération "mains propres" et une vague de mises en examen. Les bons chiffres constatés sur le mandat en cours, s'ils sont encourageants, doivent être pris avec beaucoup de prudence compte tenu de leur mode de calcul qui repose sur le nombre d'habitants (plus l'échantillon est petit, plus les variations peuvent être importantes).
- ✚ Il faut rester très prudent dans les enseignements à tirer de ces chiffres : le risque de mise en cause peut aussi être le fruit d'une activité plus marquée des services de police, de transmission au parquet plus fréquentes par les services de la préfecture ou par les chambres régionales des comptes, ou d'une plus ou moins grande propension des administrés ou des entreprises évincées à saisir la justice. Il faut par ailleurs relever que la géographie joue aussi son rôle, les élus de montagne étant plus exposés au risque de poursuites pour homicide involontaires (à la suite d'accidents de ski ou d'avalanches) que leurs homologues de plaine.

III EVOLUTION DE LA TYPOLOGIE DES INFRACTIONS IMPUTEES AUX ACTEURS DE LA VIE TERRITORIALE



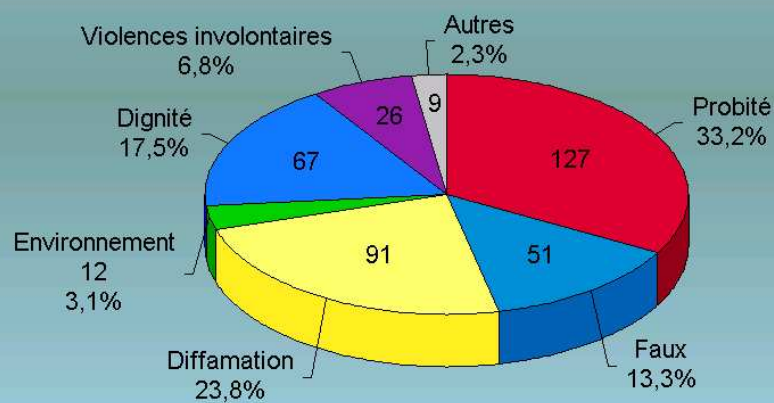
Contentieux pénal des élus locaux sur le mandat 1995-2001



Observations portant sur 392 élus mis en cause



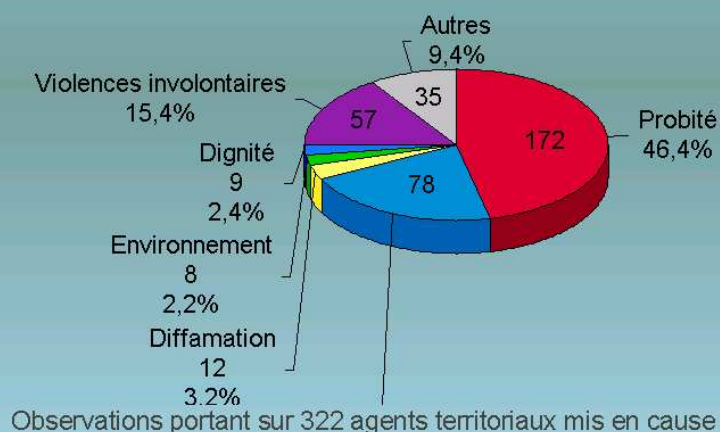
Contentieux pénal des élus sur le mandat en cours (2001-...)



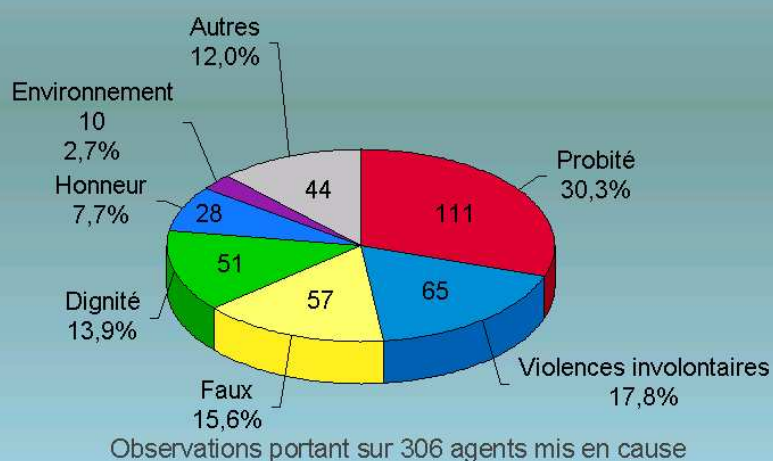
Observations portant sur 376 élus mis en cause



Contentieux pénal des agents sur la mandat 1995-2001



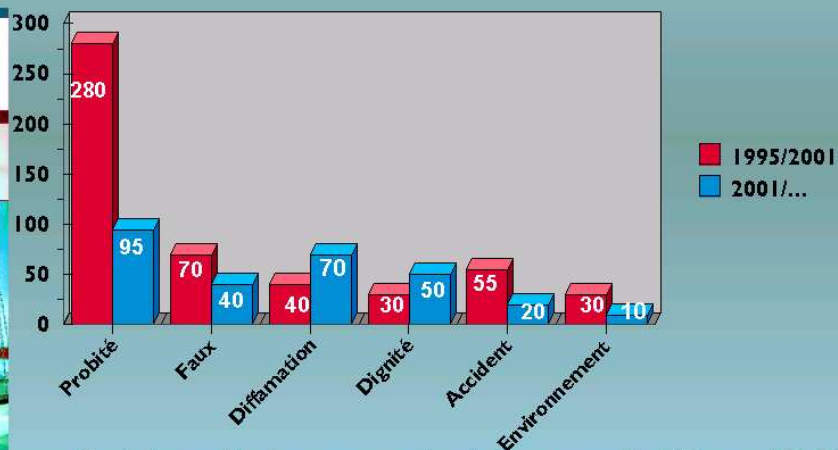
Contentieux pénal des agents sur le mandat en cours (2001-...)





Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Evolution de la typologie des infractions imputées aux élus
(moyenne annuelle du taux de mise en cause pour 100 000)

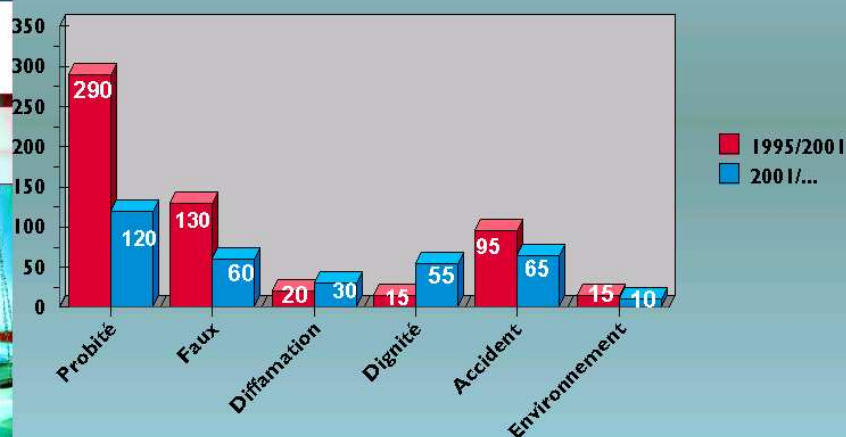


Sur la base d'un taux moyen de mise en cause de 520 pour 100 000 sur le mandat 1995-2001 et de 280 pour 100 000 sur le mandat en cours



Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Evolution de la typologie des infractions imputées aux agents
(moyenne annuelle du taux de mise en cause pour 300 000)



Sur la base d'un taux moyen de mise en cause de 540 pour 300 000 sur le mandat 1995-2001 et de 330 pour 300 000 sur le mandat en cours

⇒ **Manquements au devoir de probité** (corruption passive et trafic d'influence, détournement de biens publics, prise illégale d'intérêts, favoritisme, pantouflage, recel, escroquerie, abus de biens sociaux, abus de confiance, vol...) :

Comme le relève une recommandation du Conseil de l'Europe les élus se doivent de respecter une intégrité à toute épreuve sous peine non seulement de se discréditer mais également de saper les fondements même de l'Etat de droit et la démocratie en générale. Il en va aussi de la crédibilité de la politique de restauration de l'autorité de l'Etat. A cet égard la part prépondérante des manquements au devoir de probité dans le contentieux pénal des élus comme des fonctionnaires interroge. Attention cependant aux conclusions hâtives :

- qui dit mise en cause ne dit pas condamnation;
- les manquements au devoir de probité englobent des infractions caractérisant des enrichissements personnels (corruption, détournements de fonds publics, escroquerie, recel d'abus de biens sociaux...) mais aussi des infractions beaucoup plus sournoises qui, tels les délits de favoritisme et de prise illégale d'intérêts, sont caractérisées sans qu'il soit nécessairement constaté un enrichissement personnel ou une conscience de frauder la loi.
- La part de ce contentieux a été divisé pratiquement par trois au cours de ce mandat par rapport à l'exercice précédent et ce tant pour les élus (taux de mise en cause passant de 280 pour 100 000 à 95 pour 100 000) que pour les fonctionnaires territoriaux (taux de mise en cause passant de 290 pour 300 000 à 120 pour 300 000). Les simplifications successives du Code des marchés publics et le relèvement conséquent des seuils des procédures formalisées ne sont sans doute pas étrangers à ce constat (voir en la matière le zoom sur les marchés publics). On peut aussi penser que les condamnations dans des affaires médiatisées ont pu avoir une certaine vertu pédagogique. Gageons que ce contentieux est arrivé à saturation à la fin des années 90 pour purger une période de pratiques condamnables, sous la pression conjuguée des médias et des citoyens et grâce à l'action opiniâtre et courageuse de certains magistrats.

⇒ **Atteintes à la confiance** (faux en écriture privée, faux en écriture publique, faux documents administratifs, fausses marques de l'autorité, fraudes électorales...). Sur les deux périodes de référence le taux de mise en cause a été divisé pratiquement par deux pour les élus (de 70 pour 100 000 à 40 pour 100 000) comme pour les fonctionnaires territoriaux (de 130 pour 300 000 à 60 pour 300 000). On peut penser qu'il s'agit là aussi d'un effet des réformes du code des marchés publics : compte-tenu du relèvement des

seuils les élus et les fonctionnaires ressentent moins la nécessité de trouver des artifices (ex : saucissonnage) pour éviter de recourir à une procédure jugée trop contraignante. Les atteintes à la confiance constituent le 4^e motif de poursuite des élus et le troisième motif de mise en cause des agents territoriaux.

- ↳ **Atteintes à l'honneur** (diffamation, dénonciation calomnieuse) : pour les élus il s'agit d'un contentieux par nature politique ; pour les fonctionnaires il s'agit du reflet d'une judiciarisation des rapports sociaux au sein des collectivités locales. Les poursuites de ce chef sont en augmentation tant pour les élus (avec un taux de mise en cause passant de 40 pour 100 000 à 70 pour 100 000) que pour les fonctionnaires territoriaux (de 20 pour 300 000 à 30 pour 300 000). Sur le mandat en cours c'est le deuxième motif de mise en cause des élus et 5^e chef de poursuite des agents territoriaux.
- ↳ **Atteintes à la dignité** (harcèlement moral, discrimination, injures...) : il s'agit également là d'un contentieux en hausse par rapport au mandat précédent et ce tant pour les élus (taux de mise en cause évoluant de 30 pour 100 000 à 50 pour 100 000), que pour les fonctionnaires territoriaux (de 15 pour 300 000 à 55 pour 300 000). Sur le mandat en cours c'est le troisième motif de mise en cause des élus locaux et le quatrième motif de poursuite pénale contre les fonctionnaires territoriaux. C'est le résultat de la création du nouveau délit de harcèlement moral qui conduit manifestement à une judiciarisation des rapports sociaux au sein des collectivités. C'est ainsi qu'en juin 2005, la Cour de cassation a confirmé la première condamnation pour harcèlement moral d'un maire sur plainte de la secrétaire de maire. Il faut cependant relever que pour l'heure, ce contentieux se traduit plus par une augmentation des mises en causes que par une inflation des condamnations. C'est le signe d'une certaine prudence des juridictions répressives face à des plaintes qui peuvent apparaître excessives, sans que ce constat ne doive conduire à occulter les vrais cas de harcèlement au sein des collectivités territoriales. En ce sens l'intervention législative a pu faire prendre conscience du caractère inadmissible de certaines situations.
- ↳ **Atteintes involontaires à la vie et à la sécurité** (homicide et blessures involontaires, mise en danger délibérée de la vie d'autrui, non assistance à personne en danger, non dénonciation de mauvais traitements...). Si la loi Fauchon ne constitue en aucun cas une loi d'amnistie pour les élus et les fonctionnaires territoriaux, force est de constater qu'elle a joué un rôle d'amortisseur. Le taux de pénalisation des élus pour homicide et blessures involontaires et pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui est en effet passé de près de 55 pour 100 000 sur le mandat précédent à 20 pour 100

000 depuis l'entrée en vigueur de la loi ; sur la même période le taux de mise en cause des fonctionnaires est passé de 95 pour 300 000 à 65 pour 300 000. Alors que les poursuites pour violences involontaires constituaient le 3^e motif de mise en cause des élus sous le précédent mandat, elles ne représentent aujourd'hui que le 5^e chef de poursuite. En revanche pour les fonctionnaires territoriaux la baisse encore plus conséquente des poursuites pour faux en écriture (qui constituaient sous le précédent mandat le 2^e motif de mise en cause des agents) propulse les poursuites pour violences involontaires à la deuxième place.

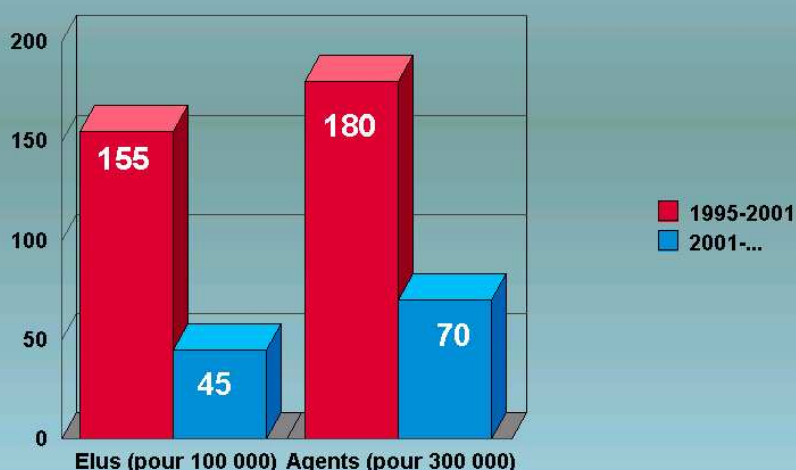
- ↳ **Atteintes à l'environnement** (pollution, infractions à la législation sur les installations classées, infractions à l'urbanisme...) : la loi Fauchon du 10 juillet 2000 qui concerne toutes les infractions non intentionnelles, y compris en matière environnementale, semble avoir eu une incidence notable sur le taux de mise en cause pénale des élus qui a été divisé par 5 passant de 30 pour 100 000 à 10 pour 100 000. Les fonctionnaires territoriaux sont très peu exposés à ce type de contentieux (10 pour 300 000). C'est le dernier motif de mise en cause des élus comme des fonctionnaires territoriaux.

IV LE CONTENTIEUX PENAL DES MARCHES PUBLICS



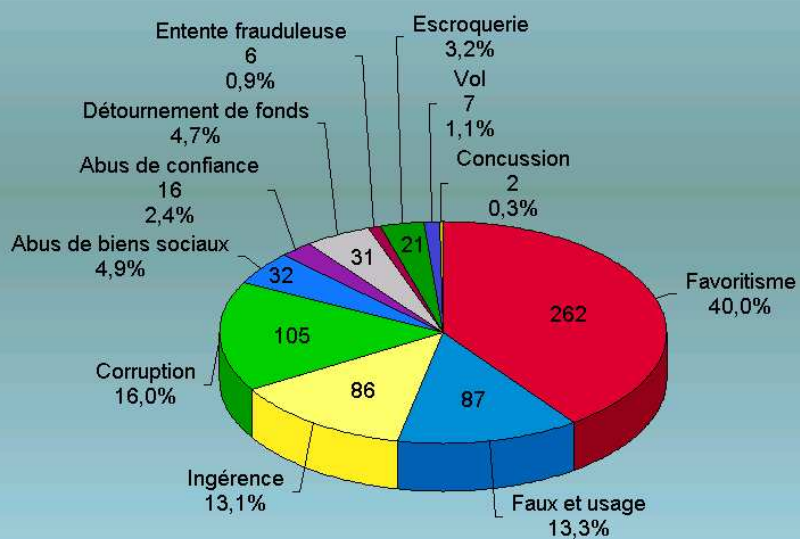
Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Evolution de la moyenne annuelle du taux de mise en cause pénale dans les marchés publics



Observatoire www.observatoire-collectivites.org des risques juridiques des collectivités territoriales

Typologie des infractions imputées aux élus et aux agents en matière de marchés publics



Observations portant sur 414 élus et agents mis en cause

- ⇒ Les mises en cause pénales des élus et des agents a chuté de manière significative en matière de marchés publics. Le taux de mise en cause relativement à ce type de contentieux a été divisé par trois entre les deux mandats passant, pour les élus, de 155 pour 100 000 à 45 pour 100 000 et pour les fonctionnaires territoriaux de 180 pour 300 000 à 70 pour 300 000. La plus grande liberté laissée aux acheteurs publics ne s'est donc pas traduite par une hausse du contentieux pénal.
- ⇒ Le délit de favoritisme constitue à lui seul 40% des mises en cause en la matière. Il est suivi de très loin par les délits de corruption passive et trafic d'influence (16 %), de prise illégale d'intérêts - connu aussi sous le nom d'ingérence - (13%) et de faux en écriture (13 %).
- ⇒ Le contentieux des marchés publics représentait près de 30 % du contentieux pénal des élus et des agents sous l'ancien mandat, n'en constitue aujourd'hui plus que 15 %.

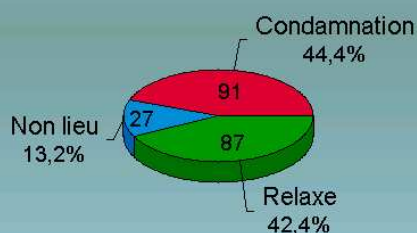
V ISSUE DES PROCEDURES JUDICIAIRES



Issue judiciaire des mises en cause des élus



Mandat précédent (1995-2001)



Mandat en cours (2001-...)



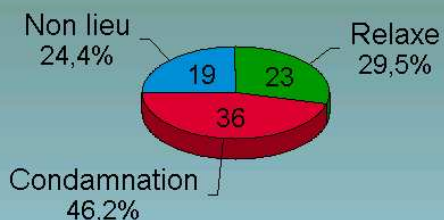
Observations prenant en compte la date de la dernière décision de justice connue (ex : une affaire jugée en appel sous le mandat précédent qui trouve son épilogue judiciaire devant la Cour de cassation après 2001 est comptabilisée dans le mandat en cours).



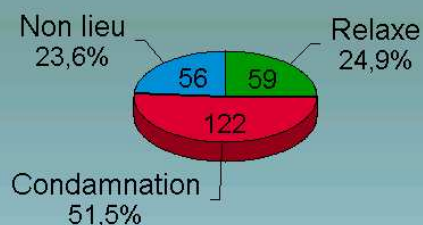
Issue judiciaire des mises en cause des agents



Sur le mandat 1995-2001



Sur le mandat en cours (2001-...)



Observations prenant en compte la date de la dernière décision de justice connue (ex : une affaire jugée en appel sous le mandat précédent qui trouve son épilogue judiciaire devant la Cour de cassation après 2001 est comptabilisée dans le mandat en cours).

Précisions : il s'agit ici d'une observation de l'ensemble des contentieux ayant donné lieu à une décision de justice par une juridiction d'instruction ou par une juridiction de jugement. Ne sont donc pas comptabilisés ici les classements sans suites. C'est la date de la dernière décision de justice connue qui est prise en compte.

Enseignements :

- ↳ Le taux de condamnation des élus est plus important que celui des fonctionnaires
- ↳ Moins souvent poursuivis que lors du mandat précédent les élus sont plus souvent condamnés. La tendance est moins marquée pour les agents. Il convient cependant de relativiser ce constat dès lors que 60 % des élus et des agents condamnés dans le mandat en cours l'ont été à la suite de poursuites pénales initiées sous le mandat précédent.