

RÉGIME JURIDIQUE DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE EN MATIÈRE DE SERVICE PUBLIC. ANALYSE COMPARATIVE

PAVLIUC Ghenadie,

Docteur en droit, professeur agrégé,

pavliucgh@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-9282-0146>

TABÎRȚA Adrian,

Docteur en droit, maître de conférences,

adriant@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0003-1671-1221>

RÉSUMÉ

La responsabilité pénale est la forme de sanction la plus coercitive. Elle s'applique lorsque les actes d'un agent public constituent une infraction au regard du droit pénal. Cette forme de responsabilité vise à protéger les valeurs fondamentales de l'État de droit, telles que l'intégrité, la légalité et le prestige des institutions publiques. La personne responsable est l'agent public, défini au sens large par le droit pénal comme toute personne exerçant une fonction publique ou un service d'intérêt public. Le cadre pénal spécifique comprend les infractions commises par des fonctionnaires, telles que l'abus de pouvoir et la négligence, qui sanctionnent l'exercice défectueux des fonctions professionnelles. Une catégorie distincte et plus grave est celle des infractions de corruption, notamment la corruption active et passive, visant à obtenir des avantages indus. L'application des sanctions pénales est régie par le principe d'indépendance, ce qui signifie que des poursuites pénales peuvent être engagées simultanément à des poursuites disciplinaires ou civiles. La condamnation définitive pour des infractions intentionnelles entraîne généralement la révocation de la fonction publique et l'interdiction d'exercer des fonctions similaires pendant une période déterminée. Ainsi, la responsabilité pénale constitue le mécanisme suprême de contrôle et d'assainissement de l'appareil administratif, jouant un rôle essentiel dans la dissuasion des comportements illicites au niveau de l'État.

Mots-clés: inconduite officielle, abus de pouvoir, corruption publique, conflit d'intérêts, négligence dans l'exercice des fonctions, trafic d'influence.

REGIMUL JURIDIC AL RĂSPUNDERII PENALE ÎN MATERIA FUNCȚIEI PUBLICE. ANALIZA COMPARATIVĂ

PAVLIUC Ghenadie,

Doctor în drept, conferențiar universitar

pavliucgh@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-9282-0146>

TABÎRȚA Adrian,

Doctor în drept, lector universitar

adriant@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0003-1671-1221>

REZUMAT

Răspunderea penală reprezintă cea mai coercitivă formă de sancționare, intervenind atunci când faptele funcționarului public întrunesc elementele constitutive ale unei infracțiuni prevăzute de legea penală. Această formă de răspundere vizează protejarea valorilor fundamentale ale statului de drept, precum integritatea, legalitatea și prestigiul instituțiilor publice. Subiectul activ al răspunderii este funcționarul public, definit în sens larg de legislația penală pentru a include orice persoană care exercită o funcție de demnitate publică sau un serviciu de interes public. Cadrul infracțional specific cuprinde infracțiunile de serviciu, cum sunt abuzul în serviciu și neglijența, care sancționează exercitarea defectuoasă a atribuțiilor profesionale. O categorie distinctă și de o gravitate sporită o reprezintă infracțiunile de corupție, printre care se numără luarea de mită și traficul de influență, orientate spre obținerea de foloase necuvenite. Aplicarea sancțiunilor penale este guvernată de principiul independenței, ceea ce înseamnă că procesul penal poate derula simultan cu cel disciplinar sau civil. Condamnarea definitivă pentru infracțiuni săvârșite cu intenție atrage, de regulă, destituirea de drept din funcția publică și interdicția de a mai ocupa funcții similare pe o perioadă determinată. Astfel, răspunderea penală constituie mecanismul suprem de control și asanare a aparatului administrativ, având un rol esențial în descurajarea comportamentelor ilicite la nivel statal.

Cuvinte-cheie: infracțiune de serviciu, abuz în serviciu, corupție publică, conflict de interese, neglijență în serviciu, trafic de influență.

Introduction. La responsabilité pénale des fonctionnaires constitue la forme la plus sévère de sanction légale, applicable lorsque les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec celles-ci réunissent les éléments constitutifs d'une infraction.

Dans les systèmes juridiques roumain et moldave, elle est régie par les codes pénaux respectifs et appuyée par des lois (le Code administratif en Roumanie et la loi n° 158/2008 en République de Moldavie).

1. Catégories d'infractions spécifiques

Les infractions commises par les fonctionnaires sont généralement classées en deux grandes catégories:

➤ Infractions liées à la fonction publique: actes qui affectent le bon fonctionnement de l'institution publique.

- Abus de fonction: acte commis par le fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, omet d'accomplir un acte ou l'accomplit de manière défectueuse, entraînant une violation de droits ou un dommage matériel.

- Négligence dans l'exercice des fonctions: exécution défectueuse des obligations par négligence (sans intention délibérée), si le résultat est grave.

- Conduite abusive: Utilisation de propos injurieux, de menaces ou de violences à l'encontre d'une personne par un agent public dans l'exercice de ses fonctions.

➤ Infractions de corruption: Actes par lesquels un agent public cherche à obtenir des avantages indus.

- Corruption: Exiger ou recevoir de l'argent ou d'autres avantages pour accomplir, ne pas accomplir ou retarder un acte relevant des attributions de la fonction.

- Trafic d'influence: Recevoir des avantages en échange de la promesse d'intervenir auprès d'un autre agent public.

- Abus de fonction à des fins sexuelles.

2. Caractéristiques de la responsabilité pénale

- Sujet actif: Peut être un fonctionnaire au sens strict ou un agent public (catégorie plus large incluant le personnel contractuel d'entités publiques ou privées fournissant des services d'intérêt public).

- Indépendance de la responsabilité: La responsabilité pénale n'exclut pas la responsabilité disciplinaire ou civile. Souvent, une condamnation pénale entraîne automatiquement la révocation de la fonction publique.

- Régime de sanctions: Les sanctions peuvent inclure l'emprisonnement, des amendes pénales et des sanctions complémentaires obligatoires, telles que l'interdiction d'exercer une fonction publique pendant une certaine période.

3. Actualités législatives (2024-2025)

- Roumanie: En octobre 2025, des amendements législatifs ont été officialisés, introduisant des peines d'emprisonnement pour la corruption d'agents publics étrangers et alignant ainsi la législation sur les normes internationales.

- République de Moldavie: Des amendements récents, entrés en vigueur fin 2024, ont clarifié les délais de prescription et les sanctions pour les actes de corruption, sans les réduire, afin de renforcer la lutte contre l'impunité.

Résultats et discussion

1. Nature et lieu de l'infraction

La responsabilité pénale d'un agent public constitue la forme la plus sévère d'intervention de l'État. Elle est engagée lorsque ses actes ou omissions, commis dans l'exercice de ses fonctions, portent gravement atteinte à l'intérêt public. Contrairement à la responsabilité disciplinaire, elle ne concerne pas seulement le fonctionnement interne de l'institution, mais l'ordre juridique dans son ensemble. Le cadre juridique principal est constitué par le Code pénal roumain (loi n° 286/2009) (Titre V – Infractions commises dans l'exercice des fonctions officielles) et le Code pénal de la République de Moldavie (loi n° 985/2002) (Chapitre XV).

2. Identification de la personne concernée

Une caractéristique essentielle de cette forme de responsabilité réside dans la qualité de la personne concernée. En droit pénal, la notion d'agent public est plus large qu'en droit administratif. Elle englobe toute personne qui exerce, à titre permanent ou temporaire, à titre onéreux ou facultatif, une fonction de quelque nature que ce soit au service d'une entité prévue par la loi (art. 175 du Code pénal roumain). Cette interprétation élargie garantit la protection de l'intérêt public, indépendamment du statut contractuel de l'agent.

3. Typologie des infractions de fonctionnaires et de la corruption

La doctrine juridique (par exemple, Mateuț, 2023) classe les actes pénaux des fonctionnaires en deux grandes catégories [1, pp. 112-115]:

- Infractions de fonctionnaires : On y trouve l'abus de fonction (art. 297 / art. 327 du Code pénal roumain) et la négligence dans l'exercice de ses fonctions (art. 298 / art. 329 du Code pénal roumain). Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Roumanie (arrêt n° 405/2016), l'abus de fonction n'est incriminé que si la violation concerne la législation primaire (lois ou ordonnances).

- Infractions de corruption : Il s'agit notamment de la corruption active et passive. Ces actes font souvent l'objet d'enquêtes prioritaires menées par des structures spécialisées, telles que la Direction nationale anticorruption (DNA) en Roumanie ou le Centre national anticorruption (CNA) en République de Moldavie.

4. Conséquences de la condamnation sur la relation de travail

La mise en cause de la responsabilité pénale a un impact direct sur la carrière du fonctionnaire. Conformément au Code administratif (art. 517), la relation de travail prend fin de plein droit à la date du jugement définitif de condamnation pour un crime commis intentionnellement. Ainsi, la sanction pénale est doublée d'une sanction administrative automatique, visant à assurer la réhabilitation morale de la fonction publique.

Cette forme de responsabilité juridique survient lorsqu'un agent public commet une infraction dans l'exercice de ses fonctions ou en lien avec celles-ci. Il convient de noter qu'un agent public peut se défendre à la fois en tant qu'auteur actif de l'infraction et en tant que victime d'une infraction commise par autrui.

Les infractions susceptibles d'être commises par des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec celles-ci sont prévues par le code pénal, mais certaines peuvent également être prévues par des lois spéciales. Ainsi, le Code pénal comporte un chapitre XV, intitulé « Infractions commises par des personnes exerçant des fonctions de responsabilité », qui traite des infractions suivantes : corruption passive (art. 324), corruption active (art. 325), trafic d'influence (art. 326), abus de pouvoir ou abus de fonction (art. 327), dépassement des pouvoirs ou des devoirs (art. 328), négligence dans l'exercice des fonctions (art. 329), corruption (art. 330), refus d'appliquer la loi (art. 331) et faux en écriture (art. 332). Ces infractions sont passibles de sanctions sévères, pouvant aller jusqu'à la révocation de l'agent public.

Ces infractions concernent spécifiquement les agents publics, et plus particulièrement les personnes exerçant des fonctions de responsabilité.

Pour être reconnue coupable de ce type d'infraction, la personne concernée doit remplir certaines conditions:

- l'infraction a été commise par une personne exerçant des fonctions de responsabilité ;
- l'infraction a été commise en lien avec un manquement ou un accomplissement incorrect des devoirs de l'agent public.

Deuxièmement, la notion de personne occupant une fonction à responsabilité en droit pénal a une portée plus large que dans d'autres branches du droit. Le Code pénal (paragraphe 1, article 123) la définit comme toute personne qui, au sein d'une entreprise, d'une institution, d'un organisme d'État ou d'une administration publique locale, ou de l'une de leurs subdivisions, se voit conférer, à titre permanent ou provisoire, par la loi, par nomination, élection ou en vertu d'une affectation, certains droits et obligations pour exercer les fonctions de l'autorité publique ou prendre des décisions administratives ou organisationnelles et économiques.

Le paragraphe 2 de l'article 123 définit également la notion de personne occupant une haute fonction à responsabilité. Il s'agit d'une personne occupant une haute fonction à responsabilité dont le mode de nomination ou d'élection est régi par la Constitution de la République de Moldavie et par les lois organiques, ainsi que des personnes auxquelles elle a délégué ses pouvoirs.

Par conséquent, en droit pénal, l'intitulé du poste ou le mode d'exercice (élection, nomination, affectation) est sans incidence. Dans certains cas, la qualité d'agent public constitue une circonstance aggravante (par exemple : vol de documents) [2].

Dans d'autres situations, les actes constitutifs d'infractions commises par des agents publics sont presque identiques à ceux qui constituent des fautes disciplinaires (par exemple : négligence dans l'exercice de leurs fonctions) ou des contraventions, à la différence près qu'ils présentent un degré de dangerosité sociale moindre. C'est pourquoi ils ne sont plus qualifiés d'infractions, mais plutôt, selon le cas, de fautes disciplinaires ou de contraventions.

Des lois spéciales peuvent également prévoir des dispositions spécifiques, dérogeant au droit commun, concernant la responsabilité pénale des agents publics.

Ainsi, la législation en vigueur prévoit que si, suite à une notification du parquet ou de l'organe d'enquête pénale, une enquête pénale est ouverte, le chef de l'autorité ou de l'institution publique est tenu de suspendre l'agent public de ses fonctions [3].

La suspension obligatoire des fonctions est également prévue par la législation en vigueur lorsqu'une enquête pénale est ouverte contre un fonctionnaire ayant commis une infraction le rendant incompatible avec sa fonction publique.

J'estime que cette disposition contrevient au principe de la présomption d'innocence et qu'il aurait été plus judicieux, à ce stade, que la suspension des fonctions soit facultative et ne devienne obligatoire qu'en cas de détention préventive, lorsque la culpabilité du fonctionnaire repose sur des preuves plus solides.

Bien que la destitution vise à empêcher le fonctionnaire accusé d'avoir commis une infraction d'entraver une enquête complète, objective et exhaustive sur les circonstances de l'affaire pénale, une telle solution aurait été imposée si l'on considérait que la législation en vigueur prévoit qu'en cas de classement sans suite, d'abandon des poursuites pénales, d'acquittement ou de non-lieu prononcé par le tribunal, la suspension des fonctions prend fin, auquel cas l'autorité ou l'institution publique est tenue de verser au fonctionnaire le traitement qui lui était dû pendant la période de suspension.

Concernant les sanctions, la Constitution prévoit des dispositions spécifiques relatives à la responsabilité pénale pour certaines catégories de fonctionnaires. Ainsi, pour les députés, elle stipule qu'ils ne peuvent être détenus, arrêtés, perquisitionnés ni traduits en justice (même pour des infractions mineures) sans l'autorisation du Parlement, et que la compétence pour les juger relève de la Cour suprême de justice.

En cas d'infraction flagrante, le député peut être placé en détention et faire l'objet d'une fouille. Le ministre de la Justice doit alors en informer le groupe parlementaire auquel il appartient, lequel peut ordonner la révocation de la mesure s'il la juge infondée.

La Constitution contient également des dispositions particulières relatives à la responsabilité pénale du Président, prévoyant la possibilité pour le Parlement de le destituer pour haute trahison, à la majorité des deux tiers des députés. La compétence en la matière relève de la Cour suprême de justice.

La Constitution contient aussi des dispositions relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, stipulant que seuls les députés peuvent engager des poursuites pénales contre eux, le Président ayant le droit de les saisir pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. La saisine du tribunal entraîne la suspension de leurs fonctions, et la compétence en la matière relève de la Cour suprême de justice.

Les sanctions appliquées aux agents publics visent à garantir le maintien de l'ordre public, violé par leurs infractions. Leur objectif, comme dans les cas précédemment étudiés, est de prévenir la commission de nouvelles infractions.

Les crimes représentent les infractions les plus graves et les plus sévères ; par conséquent, les sanctions qui leur sont infligées sont les plus sévères et les plus cruelles [4].

Lors de l'application des sanctions, les facteurs suivants sont pris en compte :

- le caractère initial ou récidivant du crime;
- l'auteur du crime (individuel ou collectif);
- le rang de l'agent public ayant commis le crime;
- le caractère intentionnel ou non du crime (commis dans l'intérêt d'une organisation criminelle);
- l'étendue du préjudice causé par le crime ou ses conséquences;
- conformément à l'article... L'article 328 du Code pénal, relatif à l'«abus de pouvoir ou au dépassement des fonctions officielles », prend également en compte l'ampleur de cet abus (usage d'armes, torture, violence, etc.).

Le Code pénal établit une distinction entre la gravité des infractions commises par des agents publics et celles commises par des agents privés, et prévoit des sanctions différentes. Par exemple, l'article 328 prévoit jusqu'à trois ans d'emprisonnement pour les agents publics, tandis que l'article 336 prévoit une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement pour les personnes dirigeant des organisations commerciales et publiques ou d'autres organisations non étatiques (par exemple, les rédacteurs en chef de journaux). Ces dispositions légales constituent donc une discrimination à l'égard de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics.

Il convient de noter que la peine infligée aux notaires et aux avocats est plus lourde que celle encourue par les personnes ayant abusé de leurs fonctions officielles, et que celle encourue par les agents de l'État pour les mêmes actes.

Les sanctions les plus courantes infligées aux fonctionnaires en vertu du Code pénal sont les amendes et l'emprisonnement, pouvant entraîner la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une certaine période.

L'amende représente le paiement d'une somme d'argent en réparation du préjudice subi, dont le montant dépend de la gravité de l'infraction.

Enfin, il convient de retenir la possibilité de cumuler la responsabilité pénale des fonctionnaires avec leur responsabilité disciplinaire et civile, mais non avec leur responsabilité pour contravention, car un même acte ne peut constituer simultanément une infraction et une contravention.

En conclusion, la responsabilité pénale d'un fonctionnaire constitue l'instrument de dernier recours de l'État de droit, n'étant activée que lorsque les valeurs fondamentales de l'administration publique – légalité, impartialité et intégrité – sont gravement menacées par des actes présentant un risque élevé. L'analyse étayée du cadre normatif et de la jurisprudence met en lumière les aspects essentiels suivants :

Caractère préventif et répressif: La responsabilité pénale n'a pas seulement un rôle punitif, mais exerce également une pression préventive sur l'ensemble de l'appareil bureaucratique, dissuadant l'utilisation de la fonction publique à des fins privées ou occultes.

Importance des décisions des cours constitutionnelles: La redéfinition du délit d'abus de fonction à travers la décision CCR n 405/2016 (en Roumanie) et des décisions similaires en République de Moldavie a clarifié la distinction nécessaire entre erreur administrative et infraction pénale, établissant que seule la violation de la législation primaire peut entraîner des sanctions pénales.

Interdépendance des formes de responsabilité: Bien qu'indépendante sur le plan procédural, la responsabilité pénale a un impact décisif sur la carrière du fonctionnaire, entraînant, conformément au Code administratif, la rupture automatique du contrat de travail en cas de condamnation définitive. Cette «mort professionnelle» souligne l'incompatibilité absolue entre la qualité de criminel et celle de garant de l'intérêt public.

Nécessité d'une intégrité absolue: Enfin, l'efficacité de ce régime de responsabilité repose non seulement sur la rigueur de la loi, mais aussi sur la capacité des institutions spécialisées (telles que la Direction générale de l'enquête ou la Direction nationale de l'enquête) à enquêter impartialement sur les fautes professionnelles, garantissant ainsi l'assainissement moral du secteur public et le rétablissement de la confiance des citoyens envers les autorités de l'État.

Recommandations pratiques relatives à la demande. À la suite de l'enquête, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

1. Distinction stricte entre faute disciplinaire et faute professionnelle

Il est recommandé aux organes d'enquête pénale et aux juridictions d'appliquer rigoureusement le critère établi par la décision n° 405/2016 du Conseil de la fonction publique (CFR). En pratique, la responsabilité pénale pour abus de fonction doit reposer exclusivement sur la violation d'une norme prévue par la législation primaire (lois, arrêtés gouvernementaux ou arrêtés d'urgence). La violation des normes relevant de la législation secondaire (décisions gouvernementales, arrêtés ministériels, descriptions de poste) doit rester passible de sanctions disciplinaires, évitant ainsi que la procédure pénale ne devienne un instrument de sanction pour une simple inefficacité administrative.

2. Identification claire du préjudice et du lien de causalité

Dans le cadre des enquêtes pénales relatives aux infractions professionnelles (par exemple, les articles 297 et 298 du Code pénal roumain), il est essentiel de démontrer un préjudice clair, tangible et susceptible de réparation, ou une atteinte grave aux droits d'une personne. L'application du droit pénal ne doit pas reposer sur des présomptions, mais sur des preuves matérielles attestant que l'action du fonctionnaire a produit un préjudice direct, évitant ainsi la criminalisation de la simple intention sans conséquences matérielles ou juridiques effectives.

3. Mise en œuvre de mécanismes de conformité et d'audit interne

Afin de prévenir les actes de corruption (corruption, trafic d'influence), les institutions publiques devraient adopter des procédures de suivi des risques internes. Il est recommandé :

- La numérisation des processus décisionnels afin d'assurer la traçabilité de chaque signature;
- La formation périodique des agents publics aux indicateurs de risque pénal;
- La notification rapide au parquet (par exemple, la police d'enquête) par les structures d'audit interne dès lors qu'il existe des indices sérieux de commission d'une infraction.

4. Application de sanctions complémentaires pour préserver l'intégrité de la fonction

Au cours de la phase d'instruction, il est recommandé d'appliquer systématiquement les sanctions complémentaires (art. 66 du Code pénal), à savoir l'interdiction d'exercer une fonction publique ou la profession dans laquelle l'acte a été commis. Cette

mesure est pratique et nécessaire pour assurer l'assainissement de l'appareil administratif et prévenir la récidive au sein d'une même institution.

5. Coordination des procédures pénales et administratives

Une communication interinstitutionnelle efficace entre les juridictions pénales et les autorités employeuses est recommandée. Dès le prononcé d'une condamnation pour infraction intentionnelle, les services des ressources humaines doivent immédiatement activer la procédure de cessation de fonctions (conformément à l'article 517 du Code administratif), afin d'éviter tout retard qui permettrait à un agent condamné de continuer à gérer des ressources publiques.

Références bibliographiques:

1. Gh. Mateuț, Procedură penală. Partea generală, Editura Universul Juridic, București, 2023, pp. 112-115.
2. T. Cârnaț, "Droit constitutionnel" Chișinău 2010.
3. T. Osoianu, I. Osoianu, Statut juridique du fonctionnaire, Chisinau 2003.
4. A. Arseni, Juridiction constitutionnelle de la République de Moldavie, Maison d'édition « Euro-Press », Chisinau, 2000.