

DEMANDE D'AVIS N ° D 16-70.010
Tribunal de grande instance de Créteil
(Art. L. 441-1 et R 441-1 du code de l'organisation judiciaire)
(Art. 706-64 et suiv. du code de procédure pénale)

Séance du 9 janvier 2017 à 9 h 00

Conclusions de l'avocat général Yves Le Baut

Saisi par le ministère public de poursuites pénales du chef, notamment, de violences commises sur une personne dépositaire de l'autorité publique, le tribunal de grande instance de Créteil, chambre correctionnelle, devant lequel la victime, fonctionnaire de police, s'est constituée partie civile, a, par jugement en date du 19 septembre 2016, ordonné la transmission à la Cour de cassation de la question suivante, exactement reproduite :

“ Les frais irrépétibles payés au titre de la protection fonctionnelle des fonctionnaires, en application de la circulaire 2158 du 05/05/2008, en vertu de l'article 11 de la loi du 13/07/1983, 83-634, sont-ils des frais payés par l'état au sens de l'article 475-1 du CPP ?”.

En la forme, cette demande d'avis satisfait aux dispositions des articles 706-64 et suivants du code de procédure pénale en ce qu'elle a été précédée de la consultation des parties et du ministère public.

Sur le fond, l'examen de sa recevabilité, au regard des conditions posées par l'article L 441-1 du code de l'organisation judiciaire tenant à la nécessité d'une “question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges”, suppose que sa pertinence soit préalablement analysée.

Il sera cependant d'ores et déjà indiqué que le principe du caractère irrécouvrable des frais de justice à la charge de l'Etat (A) comme celui du caractère, au contraire, recouvrable des frais exposés par l'Etat au titre de la protection fonctionnelle des fonctionnaires (B) imposeront de conclure à l'absence de difficulté de droit sérieuse (C).

A- Le principe du caractère irrécouvrable de frais de justice à la charge de l'Etat

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993, portant réforme de la procédure pénale, les frais de justice étaient mis à la charge des personnes condamnées et recouvrés sur celles-ci.

Rompant avec ce dispositif, l'article 120 de la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 a,

- ☛ d'une part posé en principe, dans un nouvel article 800-1 du code de procédure pénale, que "nonobstant toutes dispositions contraires, **les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police sont à la charge de l'Etat et sans recours envers les condamnés**",

- ☛ d'autre part modifié l'article 475-1 du code de procédure pénale - qui disposait que "le tribunal condamne l'auteur de l'infraction ou la personne condamnée civilement en application de l'article 470-1 à payer à la partie civile la somme qu'il détermine au titre des frais exposés par celle-ci et non compris dans les dépens - en ce sens que désormais "**le tribunal condamne l'auteur de l'infraction** ou la personne condamnée civilement en application de l'article 470-1 **à payer à la partie civile** la somme qu'il détermine, **au titre des frais non payés par l'Etat** et exposés par celle-ci. Le tribunal tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation".

En effet "il est apparu préférable que [le condamné] consacre ses moyens financiers au paiement de l'amende et des dommages-intérêts dus à la victime, d'autant que le coût parfois très élevé des mesures d'investigation nécessaires rendait tout paiement illusoire. En outre, il pouvait sembler logique que l'État supporte le coût d'un procès conduit au nom de la société et pour la défense de ses intérêts" ¹.

Quant à la modification de l'article 475-1 du code de procédure pénale, elle a été ainsi justifiée par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

"L'expression de "frais non payés par l'État" est substituée à celle de "frais non compris dans les dépens" qui n'a plus de sens dans un système où tous les frais de justice pénale ou dépens sont assumés sans recours par l'État et où plus personne n'est condamné aux dépens. Cela dit, quelle que soit leur dénomination, il s'agit toujours des mêmes dépenses et principalement des honoraires de l'avocat de la partie civile" ².

1

F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, 2009, Economica, 4^{ème} éd. § 955.

2

Texte n° 2585 déposé à l'Assemblée Nationale le 26 février 1992 - Rapport n° 2932 de M. Michel Pezet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 octobre 1992, p. 201 et svts.

La circulaire d'application de la loi nouvelle a commenté :

“Parmi celles de ces dispositions de la loi nouvelle qui entreront en vigueur le 1^{er} mars 1993, la plus importante est la **suppression du recouvrement des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police.**”

La complexité du régime des frais de justice, les difficultés de leur recouvrement et les lourdes charges qu'il imposait aux greffes des juridictions, ont suscité différents travaux d'enquête et de réflexion tant de l'inspection des finances que de la Cour des comptes. Sur la base de ces travaux, le gouvernement a proposé au Parlement la suppression du recouvrement des frais de justice pénale.

En conséquence, il est créé un article 800-1 du code de procédure pénale (art. 120 de la loi), qui pose le **principe que les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police sont à la charge de l'Etat, sans recours envers les condamnés.** Toutes les références des articles du code de procédure pénale et d'autres lois aux frais et dépens sont abrogées”³.

Et l'article R91 du code de procédure pénale de préciser :

“Constituent des frais de justice les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'Etat, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle. Ils comprennent les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police ainsi que les frais qui leur sont assimilés.

Les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police correspondent à des dépenses engagées au cours d'une procédure pénale. Ils sont énumérés à l'article R. 92⁴.

Leur sont assimilés les frais de la nature définie au premier alinéa, engagés au cours d'une procédure autre que celle mentionnée au deuxième alinéa. Ils sont énumérés à l'article R. 93⁵.

L'Etat paye les frais de justice et poursuit le recouvrement de ceux qui ne sont pas à sa charge définitive, le tout dans la forme et selon les règles établies par le présent titre.”

(...)”.

3

Circulaire du 27 janvier 1993 relative à la présentation de l'ensemble des dispositions de la loi du 4 janvier 1993, n° NOR: JUSD9330002C.

4

L'article R 92, 1° à 15°, du code de procédure pénale énumère “les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police” soit notamment les frais de translations et d'extractions (1°), les frais d'extradition des prévenus, accusés ou condamnés, de commission rogatoire et autres frais de procédure pénale en matière internationale (2°), les honoraires, émoluments et indemnités qui peuvent être accordés aux experts, personnes chargées des enquêtes sociales ou de personnalité, personnes contribuant au contrôle judiciaire ou au sursis avec mise à l'épreuve, médiateurs et délégués du procureur de la République, interprètes traducteurs, administrateurs ad hoc, huissiers de justice (3°), les indemnités dues aux témoins, aux jurés et aux parties civiles (4°), etc.

5

L'article R 93 du code de procédure pénale énumère les frais assimilés à ceux de l'article R. 92 comme les frais relatifs aux expertises réalisées matière de soins psychiatriques et d'hospitalisations sans consentement, aux mesures de protection juridique des majeurs et des mineurs, aux enquêtes ordonnées en matière d'exercice de l'autorité parentale, d'adoption, de protection de l'enfance en danger, etc.

Ainsi, depuis le 1^{er} mars 1993, les juridictions pénales ne peuvent plus condamner le prévenu à payer “les dépens” soit les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police et ceux qui leur sont assimilés.

Elles doivent, par contre, le condamner à payer les autres frais, notamment ceux que la partie civile aura exposés pour sa défense, soit les frais dits “irrépétibles”⁶ - qui ne sont toutefois pas nommés ainsi par le texte⁷ - sauf à l’en dispenser pour des raisons tirées de l’équité ou de sa situation économique.

Ainsi s’il est fait interdiction à l’Etat de “réclamer” au prévenu le remboursement des dépens, la partie civile est donc, elle, autorisée à poursuivre sur celui-ci le paiement de ses frais de défense.

Et l’article 475-1 du code de procédure pénale n’énumérant pas les frais susceptibles d’être indemnisés au titre des “frais non payés par l’Etat”, il faut se référer à l’article R 92 du code de procédure pénale, qui énumère les frais de justice mis à la charge de l’Etat, pour déterminer ceux entrant dans les prévisions de l’article 475-1 du code de procédure pénale.

Constituent ainsi des frais “irrépétibles” :

- les honoraires d’avocat,
- les frais de déplacement, de démarches, de voyage et de séjour,
- les frais engagés pour obtenir certaines pièces,
- la rémunération des consultants techniques ou experts non désignés par le juge, etc.

Et “tous les frais ne figurant pas à l’article R 92 du Code de procédure pénale sont à la charge du condamné. Certains sont avancés par le Trésor public, d’autres ne le sont pas. La décision doit, pour qu’ils soient recouverts, prononcer la condamnation de ces frais au profit soit de l’Etat soit d’une personne administrative, soit d’un établissement public selon les prescriptions du texte qui prévoit cette condamnation”⁸.

6

Du latin “petare” signifiant “réclamer”.

7

“Ainsi, les frais irrépétibles sont les frais, non compris dans les dépens, que la partie a engagés à l’occasion de l’instance (...) L’expression de “frais irrépétibles” est fallacieuse, on pourrait même dire qu’elle constitue un faux ami dans la mesure où les règles actuelles de l’article 700 du code de procédure civile” - comme celles de l’article 475-1 du code de procédure pénale - (...) permettent désormais à la partie d’obtenir répétition (...) (F.Arbellot- Réperoire de procédure civile - Notion de frais irrépétibles, §1).

8

J.Bailly, Frais et dépens en matière pénale, Traité, Tome II, Fasc. 2, Chap. 1, “La charge des frais du procès pénal”, mise à jour : août 2007.

On relèvera que les dispositions de l'article 475-1 du code de procédure pénale, applicables devant le tribunal correctionnel ainsi que, par le renvoi qu'y font les articles 512 et 543, devant la chambre des appels correctionnels, le tribunal de police et la juridiction de proximité, sont également déclinées, dans des termes similaires, par l'article 216, alinéa 2, pour la procédure applicable devant la chambre de l'instruction, par l'article 375 pour celle relevant de la cour d'assises, et par l'article 618-1 pour ce qui concerne les instances relevant de la Cour de cassation.

Il sera enfin indiqué, à toutes fins, que par décision en date du 21 octobre 2011 le Conseil constitutionnel a considéré que l'article 475-1 du code de procédure pénale était conforme à la Constitution en ce qu'il se bornait à "prévoir que la partie civile peut obtenir de l'auteur de l'infraction une indemnité au titre des frais de procédure qu'elle a exposés pour sa défense"⁹.

B - Le principe du caractère recouvrable des frais exposés par l'Etat au titre de la protection fonctionnelle des fonctionnaires et agents publics

Les fonctionnaires et les agents publics bénéficient d'une protection organisée par la collectivité publique qui les emploie¹⁰, et qui prend la forme,

- d'une part d'actions de prévention et de soutien tendant notamment à assurer leur sécurité, à faire cesser les attaques auxquelles ils sont exposés, à favoriser leur prise en charge médicale...

- d'autre part d'une "assistance juridique" leur garantissant la prise en charge des frais exposés pour agir ou se défendre en justice, et à cet égard comparable à celle garantie à leurs assurés par les compagnies d'assurances dans le cadre des contrats de "protection juridique".

Ainsi l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dispose-t-il dans ses paragraphes I, IV et VI :

"I.-A raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie, dans les conditions prévues au présent article, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire. (...).

IV.-La collectivité publique est tenue de protéger le fonctionnaire contre les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, les violences, les agissements constitutifs de

9

Décision n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, considérant n°6.

10

La protection bénéficie à toutes les catégories de fonctionnaires de l'Etat, aux militaires (qui tiennent des dispositions de leur statut des droits identiques à ceux des agents publics civils) et aux magistrats de l'ordre judiciaire (qui bénéficient de la protection fonctionnelle en application de l'article 11 de l'ordonnance du 22 décembre 1958); elle concerne aussi les fonctionnaires stagiaires et tous les agents publics non-titulaires ; la protection est également susceptible de s'étendre à divers contrats de droit privé au titre de la participation à l'exécution d'une mission de service public, et même à des collaborateurs occasionnels du service public dans certains cas.

harcèlement, les menaces, les injures, les diffamations ou les outrages dont il pourrait être victime sans qu'une faute personnelle puisse lui être imputée. Elle est tenue de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté. (...)

VI.-La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des faits mentionnés aux IV et V la restitution des sommes versées au fonctionnaire ou aux personnes mentionnées au V. Elle dispose, en outre, aux mêmes fins, d'une **action directe**, qu'elle peut exercer au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale”.

Cette “protection fonctionnelle” concerne indifféremment la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ¹¹.

Dès lors elle est assurée par "l'Etat" quand l'agent public concerné est un agent de l'Etat mais prise en charge par la collectivité territoriale qui l'emploie quand il est un fonctionnaire territorial - région, département, commune, ou établissement public qui en dépend - et par l'administration hospitalière quand il est un fonctionnaire hospitalier.

Ainsi les frais que l'Etat expose pour la défense de ses fonctionnaires sont, à la différence des frais de justice, recouvrables sur le condamné ,et s'ils sont effectivement “payés par l'Etat” ils ne le sont pas à titre définitif et sans possibilité de recours.

On relèvera que c'est bien la loi, et non sa circulaire d'application comme semble le suggérer la question posée par le tribunal de grande instance de Créteil, qui énonce le principe de la prise en charge par l'Etat des frais de défense de ses fonctionnaires, la circulaire, qui bien évidemment n'a, comme toute circulaire, aucune valeur contraignante, ne faisant que tirer les conséquences pratiques du texte de loi en organisant notamment les modalités selon lesquelles ces frais sont avancés ou remboursés.

A cet égard la circulaire du Ministère du Budget en date du 5 mai 2008 commente :

§3-3 - La prise en charge des frais de justice

11

Article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : “La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire”.

“S’il n’a pas bénéficié de l’avance de frais, l’agent victime bénéficie du remboursement par son administration des frais couvrant :

- le montant des honoraires de son avocat (CAA, Paris 10 novembre 1990, req. n° 89PA01548) ;
- le montant des consignations qui lui sont réclamées en cas de dépôt de plainte avec constitution de partie civile, ou en cas de citation directe de l’auteur des faits devant une juridiction pénale ;
- le montant des frais exposés dans le cadre d’une action civile (frais d’huissier, expertise...) ;
- le montant des frais d’huissier et/ou d’avocat exposés pour obtenir l’exécution de la décision judiciaire rendue à son profit ;
- le montant des frais afférents à ses déplacements ainsi qu’à ceux de son avocat, nécessités par la procédure judiciaire. (...).

§ 4-5 - L’indemnisation par la juridiction

“L’agent peut choisir de réclamer directement le versement des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi dans le cadre de l’action civile, engagée devant la juridiction pénale en complément de l’action publique ou devant la juridiction civile.

L’indemnisation peut recouvrir divers préjudices : personnels, patrimoniaux, ou extra-patrimoniaux.

Outre le versement de dommages et intérêts, l’agent peut obtenir la condamnation de l’auteur de l’attaque au remboursement du montant des frais exposés dans le cadre de la procédure de justice (cf. article 700 nouveau code de procédure civile, articles 475-1, 512, 375 du code de procédure pénale).

Il appartient à l’avocat de l’agent victime de demander la condamnation du ou des responsables à lui payer ces frais. Le montant afférent devra être reversé à l’administration par l’agent ou son conseil, dès lors que les frais d’avocat et de procédure sont intégralement supportés par celle-ci (...).

Et de fait les fonctionnaires de l’Etat, victimes d’une infraction pénale sur le fondement de laquelle ils se sont constitués partie civile, sont donc recevables, comme les autres victimes non fonctionnaires, à solliciter la condamnation du prévenu à leur payer les frais “irrépétibles” exposés pour les nécessités de leur défense, quand bien même ils auraient bénéficié ou seraient susceptibles de bénéficier de la protection fonctionnelle de l’Etat.

Il leur appartiendra seulement, s’ils ont bénéficié de cette protection, de reverser à l’Etat ou à la collectivité concernée le montant des frais qui auront été avancés pour leur défense.

On relèvera qu’en l’espèce la victime, constituée partie civile à l’audience correctionnelle, avait produit une “quittance subrogatoire” par laquelle elle s’engageait “à reverser à l’administration les sommes qui pourraient [lui] être allouées au titre de l’article 475-1 du code de procédure pénale compte tenu de la prise en charge de [ses] frais d’honoraires d’avocat engagés dans cette affaire”.

C- Conclusion

Il est donc évident que les “frais payés par l’Etat”, visés à l’article 475-1 du code de procédure pénale - comme aux articles 216, alinéa 2, 375 et 618-1 du même code - ne peuvent s’entendre que des seuls “frais de justice criminelle, correctionnelle et de police”, tels qu’énumérés par l’article R92 du code de procédure pénale, au nombre desquels ne figurent pas les frais dits “irrépétibles” pris en charge tant par l’Etat que par les collectivités publiques en application de l’article 11 de la loi du 11 juillet 1983.

☛ La loi n’opère en effet aucune distinction pour l’octroi de sommes sur le fondement de l’article 475-1 du code de procédure pénale selon que la partie civile bénéficie ou non de la protection fonctionnelle, seules l’équité et la situation économique de la partie condamnée devant être prises en compte.

☛ En outre ne pas condamner le prévenu sur le fondement de l’article 475-1 du code de procédure pénale, priverait l’Etat de la possibilité de recouvrer sur celui-ci les sommes exposées pour la défense du fonctionnaire victime alors même que la loi lui reconnaît une telle possibilité de recouvrement.

D’ailleurs admettre une telle solution placerait l’Etat dans une situation singulièrement désavantageuse par rapport aux autres collectivités publiques, lesquelles dans une situation totalement identique, pourraient seules bénéficier des sommes perçues par le fonctionnaire au titre de l’article 475-1 du code de procédure pénale.

Il faut observer que, de même, les compagnies d’assurance “protection juridique” qui prennent en charge les frais irrépétibles pour défendre les fonctionnaires dans le cadre de l’article 11 de la loi du 13 juillet 1983 disposent d’une priorité de remboursement des frais et honoraires exposés, conformément aux dispositions de l’article 127-8 du code des assurances¹².

☛ Enfin cela créerait une inégalité injustifiée entre les prévenus suivant que leur victime serait fonctionnaire ou ne le serait pas, puisqu’ils pourraient être condamnés aux frais “irrépétibles” dans le premier cas et ne pourraient l’être dans le second, alors que bien évidemment la protection fonctionnelle des fonctionnaires n’a pas pour finalité de servir les intérêts des prévenus.

D’ailleurs les - rares - cours d’appel ayant eu à se prononcer sur le sujet ont jugé en ce sens:

- “que les condamnations fondés sur l’article 475-1 du CPP ont pour finalité d’offrir à la victime une compensation pour tous les frais qu’elle a exposés et qui ne sont pas compris dans les dépens, dont ceux causés par le recours à un conseil mais aussi tous ceux, souvent nombreux, qui, en raison de leur modicité, ne peuvent donner lieu à facture et ne peuvent donc être justifiés dans le détail” et “qu’il importe peu, pour leur octroi, que les parties civiles soient ou non fonctionnaires, la loi n’opérant aucune distinction de cette nature” (CA

12

Article 127-8 du code des assurances : “Le contrat d’assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité à l’assuré pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à l’assureur, dans la limite des sommes qu’il a engagées”.

Versailles, 7^{ème} chambre, 27 novembre 2006, n° 06/00211¹³),

- “que le fait que les fonctionnaires de police bénéficient d'une protection statutaire fonctionnelle n'exclut pas que l'auteur de l'infraction puisse être condamné au paiement des frais exposés à l'occasion de la défense” sur le fondement de l'article 475-1 du Code de procédure pénale (CA Bourges, 2^{ème} chambre, 27 mars 2008, JurisData n° 2008-371360 ; CA Bourges, 2^{ème} chambre, 2 octobre 2008, n° 08/00325).

Dans le même ordre d'idée la chambre criminelle a jugé “qu'il résulte de l'article 11, alinéa 4, de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires que, si l'État dispose d'une action directe lui permettant de se constituer partie civile contre l'auteur de menaces proférées envers un fonctionnaire, cette action ne peut tendre qu'à lui permettre d'obtenir de l'auteur des menaces les sommes qu'il aurait lui-même versées au fonctionnaire, victime” (Crim. 18 juin 1991, n° 89-87.207, Bull. 261; et, dans le même sens : Crim.10 mai 2005, n°04-84.633).

Dés lors si la question posée est peut-être nouvelle, en ce que la Cour de cassation n'a jamais eu à se prononcer directement sur son objet, et à supposer qu'elle puisse se poser dans de nombreux litiges, eu égard au nombre de fonctionnaires susceptibles d'être victimes d'infractions pénales, elle ne soulève à l'évidence aucune difficulté de droit sérieuse ¹⁴.

En conséquence l'exposant considère qu'il n'y a pas lieu à avis

13

Arrêt infirmant un jugement qui avait au contraire considéré que “*les parties civiles étant des fonctionnaires pris en charge par leur administration, il convient de rejeter leur demande respective au titre de l'article 475-1*”.

14

L'affirmation relative aux “*pratiques différentes entre les juridictions*” auxquelles se réfère le jugement du tribunal de Créteil n'est étayée par aucun élément. Quant à la “*la fréquence de la question devant les juridictions de fond*”, elle doit être toute relative au regard de “*l'absence de jurisprudence sur ce point*” comme de toute interrogation doctrinale, s'agissant tout de même de dispositions en vigueur depuis plus de 20 ans.