

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article549>

Agent menacé et outragé : la collectivité peut-elle se porter partie civile ?

- Jurisprudence -

Publication date: mardi 10 mai 2005

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale &
associative - Tous droits réservés

Toute collectivité doit protection à ses agents menacés ou outragés dans l'exercice de leurs fonctions. Oui mais, si cette protection passe par le tribunal, dans quelles conditions le maire ou le président est-il habilité à ester en justice ? Réponse avec cet arrêt de la cour de cassation, entre principe et exceptions.

Faits et procédure

Une assistance sociale départementale est outragée et menacée de mort par un usager qui, en outre, adresse au supérieur hiérarchique de la victime un courrier lui imputant faussement des actes de corruption. Le conseil général accorde à son agent le bénéfice de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 selon lequel "la collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté".

Le président du conseil général se constitue partie civile "des chefs d'outrage à une personne chargée d'une mission de service public de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie, menaces de mort, menaces et actes d'intimidation commis contre une personne exerçant une fonction publique et dénonciation calomnieuse".

Mais le juge d'instruction déclare cette action irrecevable, ce que confirment la Chambre de l'instruction de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, puis la Cour de cassation (Cass crim 10 mai 2005) : seule la victime directe de l'infraction peut déclencher l'action publique. Si, en vertu de la loi du 11 juillet 1983, la collectivité est subrogée dans les droits de la victime qu'elle a indemnisée, y compris par voie de constitution de partie civile, c'est à la condition que l'action publique ait été préalablement engagée par le ministère public ou par la victime directe de l'infraction.

Les différentes formes d'action civile

Dans un procès pénal on distingue l'action publique (dont l'objet est de se prononcer sur la culpabilité de la personne mise en cause et le cas échéant sur la peine qui sera prononcée à son encontre) et l'action civile (dont l'objet est d'indemniser la victime de l'infraction). La victime peut, à son choix, obtenir réparation de son préjudice devant les juridictions civiles (ou administratives selon les cas) ou devant les juridictions pénales. Afin d'éviter tout chantage (menace de porter l'affaire au pénal), le choix de la voie civile est ferme et définitif : à moins qu'entre-temps le parquet ait décidé d'engager des poursuites contre l'auteur des faits, la victime de l'infraction ne pourra plus initier d'action devant les juridictions pénales (article 5 du code de procédure pénale). C'est que les spécialistes appellent la règle "electa una via, non datur recursus ad alteram" ! Si la victime opte pour la voie répressive, deux hypothèses doivent être distinguées : – la victime peut agir par voie d'intervention en joignant son action civile à l'action publique déjà engagée par le parquet soit devant la juridiction d'instruction, soit devant la juridiction de jugement. – mais la victime peut aussi agir par voie d'action en cas d'inertie du parquet (y compris lorsqu'une affaire a été classée sans

suite) en déclenchant elle-même l'action publique. Elle peut, pour cela, soit se constituer partie civile devant le doyen des juges d'instruction, soit même faire citer directement la personne mise en cause devant la juridiction de jugement. Lorsque la victime agit par voie d'action, une consignation lui est demandée afin de limiter le risque de plainte abusive (elle encourt une amende civile pouvant atteindre 15 000 euros). Pour compliquer un peu plus les choses, notons que la victime d'une infraction peut se constituer partie civile à la seule fin de déclencher l'action publique indépendamment de toute demande indemnitaire.

Le principe : seules les victimes directes peuvent se constituer parties civiles

Les dispositions de l'article 2 du code de procédure pénale réservent l'action civile aux seules personnes qui "ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction". Tel n'était pas le cas en l'espèce du conseil général (tel aurait été en revanche le cas si du matériel appartenant au département avait été dégradé), la seule victime directe de l'infraction étant l'assistante sociale agressée (pour un exemple voisin voir ["Violences sur mineur : l'association de placement victime indirecte"](#) où la Cour de cassation - Cass crim 9 novembre 2004 - déclare irrecevable la constitution de partie civile d'une association de placement dans le cadre de poursuites intentées pour violences exercées contre un mineur ; le préjudice économique de l'association résultant de l'atteinte à sa réputation est considéré comme indirect).

Pourquoi le conseil général s'est-il obstiné jusqu'en cassation alors que la solution semblait couler de source ? C'est que, dans ce domaine comme dans bien d'autres, quelques exceptions confirment le principe ! (voir ce chapitre).

Les dérogations prévues par le Code de procédure pénale

Le code de procédure pénale (article 2-1 à 2-21) apporte une vingtaine de dérogations essentiellement au profit d'associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans et qui oeuvrent dans des domaines précis (des associations de lutte contre le racisme ou les violences sexuelles jusqu'aux associations de défense de langue française). Deux de ces dérogations concernent les collectivités :

– l'article 2-7 (inséré par Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987) qui autorise (en cas de poursuites pénales pour incendie volontaire commis dans les bois, forêts, landes, maquis, garrigues, plantations ou reboisements), les personnes morales de droit public à se constituer partie civile devant la juridiction de jugement en vue d'obtenir le remboursement, par le condamné, des frais qu'elles ont exposés pour lutter contre l'incendie.

– l'article 2-19 (inséré par Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000) qui permet, pour sa part, à toute "association départementale des maires régulièrement déclarée, affiliée à l'Association des maires de France, et dont les statuts ont été déposés depuis au moins cinq ans d'exercer les droits reconnus à la partie civile dans toutes les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions". L'association n'étant "recevable dans son action que si elle justifie avoir reçu l'accord de l' élu".

Les juridictions répressives ont pour habitude de se référer à cette liste en constante évolution pour savoir si une dérogation au principe réservant l'action civile aux seules victimes directes est prévue ou non. Il reste qu'un certain nombre de dérogations ne sont pas insérées dans le code de procédure pénale mais dans des textes spécifiques.

Tel est notamment le cas pour les élus ou fonctionnaires outragés ou agressés dans l'exercice de leurs fonctions (voir ce chapitre).

Dérogations au profit des élus ou des fonctionnaires outragés

En vertu de l'article L2123-35 du CGCT, "la commune est tenue de protéger le maire ou les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté." Cette protection est étendue aux conjoints, enfants et ascendants directs des élus dans deux hypothèses différentes :

- soit qu'ils aient été victimes de tels agissements en raison de leur lien de parenté avec l' élu ;
- soit que l' élu soit décédé pour les agissements étant à l' origine du décès ou "pour des faits survenus postérieurement au décès mais liés à l' exercice des fonctions".

La commune est alors "subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs de ces infractions la restitution des sommes versées à l' élu intéressé. 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" (relevons au passage que cette subrogation ne semble viser que l' hypothèse où c' est l' élu qui était la victime directe de l' infraction et non lorsque la protection a été accordée à un proche).

Ces dispositions sont la déclinaison pour les élus de la protection fonctionnelle prévue pour les fonctionnaires par l' article 11 de la loi du 13 juillet 1983 qui comporte des termes sensiblement identiques (à l' exception de l' extension aux membres de la famille) :

"La collectivité publique est tenue de protéger les fonctionnaires contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l' occasion de leurs fonctions, et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté (...)

La collectivité publique est subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé. 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. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents publics non titulaires."

C' est sur la base de ce texte que le département s' estimait fondé à agir.

Les motifs du rejet de l' action du Conseil général

Nonobstant les dispositions de l' article 11 de la loi du 13 juillet 1983, la Cour de cassation approuve les juridictions

d'instruction d'avoir déclaré l'action du conseil général irrecevable.

Pour ce faire la Cour de cassation reprend la motivation du juge d'instruction : "l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, s'il impose la protection de l'agent contre les menaces et attaques dont il peut être l'objet, n'autorise nullement la collectivité publique dont l'agent dépend à se substituer à lui pour se constituer partie civile et mettre en mouvement l'action publique alors que la victime directe de l'infraction ne l'a pas souhaité".

Et la Cour de poursuivre par un attendu de principe :

"Qu'en effet, l'action directe que peut exercer, au besoin par voie de constitution de partie civile devant la juridiction pénale, la collectivité publique subrogée aux droits de la victime pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé suppose que l'action publique a été mise en mouvement, soit par la victime elle-même, soit par le ministère public".

Autrement dit, une collectivité ne peut pas agir que par voie d'intervention (en se joignant à des poursuites initiées par le parquet ou la victime directe de l'infraction) et non par voie d'action (en déclenchant elle même l'action publique). Dès lors qu'en l'espèce ni le ministère public, ni l'assistante sociale n'avait déclenché l'action publique, le département ne pouvait pas agir lui même.

Pour en savoir plus

Xavier Cabannes, *L'exercice de l'action civile par les personnes publiques : une action au service de l'intérêt public*, Revue de droit public n°1-2005

PS:

– "L'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, s'il impose la protection de l'agent contre les menaces et attaques dont il peut être l'objet, n'autorise nullement la collectivité publique dont l'agent dépend à se substituer à lui pour se constituer partie civile et mettre en mouvement l'action publique alors que la victime directe de l'infraction ne l'a pas souhaité".

– Ce n'est que lorsque l'action publique a été déclenchée par le ministère public ou par le fonctionnaire agressé, que la collectivité est fondée à se joindre à cette action pour obtenir des auteurs des menaces ou attaques la restitution des sommes versées au fonctionnaire intéressé.