

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Cour de cassation
Chambre criminelle
19 février 2019

N° de pourvoi: 17-85114
Non publié au bulletin Cassation

M. Soulard (président), président
SCP Boré, Salve de Bruneton et Mégret, avocat(s)

LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE CRIMINELLE, a rendu l'arrêt suivant :

Statuant sur le pourvoi formé par M. I... P... , partie civile, contre l'arrêt n° 1 de la cour d'appel de PARIS, chambre 2-7, en date du 24 mai 2017, qui, dans la procédure suivie contre MM. V... C... et F... Y... pour diffamation publique envers une personne dépositaire de l'autorité publique, a prononcé sur les intérêts civils ;

La COUR, statuant après débats en l'audience publique du 8 janvier 2019 où étaient présents : M. Soulard, président, Mme Ménotti, conseiller rapporteur, M. Straehli, Mme Durin-Karsenty, MM. Ricard, Parlos, Bonnal, Maziau, conseillers de la chambre, M. Barbier, Mme de Lamarzelle, conseillers référendaires ;

Avocat général : M. Desportes ;

Greffier de chambre : Mme Hervé ;

Sur le rapport de Mme le conseiller Ménotti, les observations de la société civile professionnelle BORÉ, SALVE DE BRUNETON et MÉGRET, avocat en la Cour, et les conclusions de M. l'avocat général DESPORTES, l'avocat du demandeur ayant eu la parole en dernier ;

Vu le mémoire produit ;

Sur le premier moyen de cassation, pris de la violation des articles 23 alinéa 1er, 29 alinéa 1er, 30 et 31 alinéa 1er de la loi du 29 juillet 1881, des articles 35 à 37 de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, des décrets n° 2007-810 et 2007-810 du 11 mai 2007 portant respectivement approbation du règlement général et du règlement financier de l'Institut de France et des académies, des articles L. 252A du livre des procédures fiscales,

591 et 593 du code de procédure pénale ;

"en ce que l'arrêt attaqué a confirmé le jugement en ses dispositions civiles et débouté M. P... de ses demandes en raison de la relaxe prononcée au bénéfice de MM. Y... et C... ;

"aux motifs propres que le ministère public n'ayant pas interjeté appel, la décision de relaxe est définitive et la saisine de la cour est limitée à apprécier le caractère fautif des propos litigieux, dans la limite fixée par la poursuite, et les conséquences dommageables pouvant en résulter ; qu'il convient de se prononcer, ainsi que l'a fait le tribunal, sur le caractère diffamatoire des passages litigieux, avant de se prononcer sur le bien-fondé de la qualification visée par la partie civile ;

que sur le bien-fondé de la qualification, la partie civile fait valoir que, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, elle exerce en sa qualité de chancelier de l'Institut de France des prérogatives de puissance publique et que les poursuites sont fondées à juste titre sur l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 qui réprime la diffamation commise à l'égard des fonctionnaire, dépositaire ou agent de l'autorité publique ; qu'elle souligne, en premier lieu, qu'elle exerce des prérogatives d'action, prévues par l'article 36 de la loi du 18 avril 2006 du programme pour la recherche, selon lequel les décisions du chancelier, en tant qu'organe de l'Institut « entrent en vigueur sans autorisation préalable » et en déduit que cette disposition législative caractérise déjà l'existence d'une prérogative de puissance publique puisque la simple décision unilatérale du chancelier est susceptible par elle-même de modifier l'état du droit ; qu'à ce titre, aux termes du décret du 11 mai 2007 portant approbation du règlement général de l'Institut de France, le chancelier dispose, en qualité de chef de service, d'un pouvoir d'organisation qui s'exerce par des décisions individuelles comme réglementaires s'imposant aux agents comme au tiers ; qu'il dispose également du pouvoir de concéder un logement et de le retirer, l'article 26 du règlement général de l'Institut, lui donnant compétence pour assurer « l'administration des propriétés de l'Institut » ; qu'il dispose du pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires selon l'article 41 du règlement général, du pouvoir de modification et de résiliation unilatérale des contrats, puisque l'article 26 du règlement général lui donne compétence pour conclure les contrats au nom de l'Institut et que lorsque ces contrats sont des contrats administratifs, le chancelier dispose de prérogatives ignoré du droit privé, notamment le pouvoir de modification unilatérale et de résiliation unilatérale qu'il est le seul à pouvoir utiliser au sein de l'Institut de France ; qu'il fait valoir, en second lieu, qu'il exerce des prérogatives de protection puisque l'insaisissabilité des biens de l'Institut de France est constitutif d'une prérogative de puissance publique et qu'il est la seule autorité désignée, en application de l'article 26 du règlement général, ayant la possibilité d'opposer l'insaisissabilité aux menées d'un créancier privé ; que s'agissant de la qualité d'ordonnateur, il soutient, contrairement à ce qu'a estimé le tribunal, d'une part, que même si l'Institut de France a été exclu explicitement par l'article 5 du décret du 7 novembre 2012 du champ d'application de la comptabilité publique, et se trouve ainsi soustrait de la tutelle de l'Etat puisqu'il est devenu depuis la loi du 18 avril 2006 « personne morale de droit public à statut particulier », bénéficiant comme telle de l'autonomie financière sous le seul contrôle de la cour des comptes », le régime de la comptabilité publique s'applique néanmoins ; qu'à ce titre, le chancelier en

qualité d'ordonnateur exerce des prérogatives de puissance publique puisque s'agissant des opérations de dépenses, il procède à la certification du service fait et à l'ordonnancement et s'agissant des opérations de recette il donne l'ordre de recouvrer et qu'enfin il peut émettre des titres exécutoires, ce qui ne relève certes pas du règlement financier de l'Institut ni de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution ni de la liste dressée par l'article L. 252 du livre des procédures fiscales qui, même si elle n'a pas été modifiée depuis la loi de finances du 31 décembre 1992, ne peut être interprétée comme excluant les personnes publiques dont le caractère sui generis découle de la loi postérieure du 18 avril 2006 ; que l'Institut étant donc soumis à un régime de comptabilité publique, il en résulte que le chancelier en tant qu'ordonnateur est compétent pour émettre des titres exécutoires au nom de l'Institut, ce qui constitue une prérogative de puissance publique ; que la partie civile conteste en outre que l'application de l'article 31 soit limitée aux cas où les propos diffamatoires seraient en lien avec les prérogatives de puissance publique, ainsi que l'a estimé le tribunal, alors que l'article 31 trouve à s'appliquer dès lors que c'est la fonction qui est visée et non l'exercice de prérogatives de puissance publique ; que si l'application de l'article 31 apparaît certes s'imposer dès lors que l'imputation vise la fonction exercée, soit celle de dépositaire de l'autorité publique, sans pour autant exiger que le fait imputé soit lié directement et exclusivement à un acte relevant de prérogatives de puissance publique, il convient néanmoins de déterminer en premier lieu si M. P... exerce dans le cadre de ses fonctions de chancelier de l'Institut de telles prérogatives ; qu'il convient de rappeler en premier lieu que l'Institut de France est une institution publique sui generis, personne morale de droit public à statut particulier, aux termes de l'article 35 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et que selon l'article 36 de la même loi « l'Institut et les académies s'administrent librement ; que leurs décisions entrent en vigueur sans autorisation préalable ; qu'ils bénéficient de l'autonomie financière sous le seul contrôle de la cour des comptes ; que l'administration de l'Institut est assurée par la commission administrative centrale, qui élit parmi ses membres le chancelier de l'Institut, et l'assemblée générale » ; que le chancelier de l'Institut de France, est donc élu, parmi ses pairs, par la commission administrative centrale, laquelle est composée des secrétaires perpétuels et de deux membres de chacune des cinq académies, et dont le président est désigné parmi ses membres ; que l'élection du chancelier est soumise à l'approbation du président de la République ; que le chancelier de l'Institut n'est donc pas un fonctionnaire public, ni un agent de l'autorité publique, et que la qualité de dépositaire de l'autorité publique ne peut résulter que de ce qu'il dispose de prérogatives de puissance publique pour exercer la mission d'intérêt général qui lui est dévolue ; qu'aux termes du décret 2007-810 du 11 mai 2007 portant approbation du règlement général de l'Institut de France et des académies : « Le chancelier a autorité sur les services de l'Institut ; qu'il pourvoit à l'exécution des décisions prises par l'assemblée générale et par la commission administrative centrale, par les commissions spéciales et par les commissions des fondations » ; qu'ainsi que le décret le précise, il exerce les compétences pour l'Institut, notamment, en exécutant le budget de l'Institut conformément au règlement financier, en concluant et signant les contrats en son nom, contrats de recrutement, baux, marchés publics, contrat d'assurance, en assurant l'administration des propriétés de l'Institut, ou en fixant le montant des droits d'entrée dans les musées, monuments et bibliothèques ainsi que le montant de toutes redevances ; qu'il en résulte, ainsi que le soutient la défense, qu'il n'est lui-même titulaire d'aucun pouvoir de décision et ne dispose pas à ce titre d'une prérogative d'action de puissance publique puisqu'il n'est qu'un exécutant des décisions prises par les différentes commissions ; qu'il ne peut donc être soutenu qu'il disposerait, du fait de ses attributions, du pouvoir de

modifier par simple décision unilatérale l'état du droit, ni du pouvoir de modifier et de résilier unilatéralement les contrats ni d'un pouvoir d'organisation s'imposant aux agents comme aux tiers ; que si le chancelier a certes autorité sur les services de l'Institut, aucun élément ne démontre que cette autorité s'exercerait dans des conditions exorbitantes du droit privé, l'établissement d'une note de service fixant les jours de fermeture du palais les 26 mai 2017 et 17 août 2017, signée du directeur des services administratifs n'apparaissant pas pouvoir démontrer l'exercice de prérogatives de puissance publique excédant les pouvoirs de direction que détient tout chef d'entreprise pour fixer et l'organisation du travail et la sécurité des locaux ; qu'il en est de même du pouvoir hiérarchique, pouvoir exercé par le directeur des services administratifs, sous son autorité, le fait que les agents de l'Institut, soient des agents publics, fonctionnaires ou contractuels, et que les litiges les concernant relèvent du contentieux administratif ne démontrant pas pour autant que l'exercice de prérogative de puissance publique ; que le pouvoir d'autoriser les actes de déclassement et de disposition des biens de l'Institut est dévolue à la CAC et non au chancelier ; que le principe d'insaisissabilité des biens ne constitue pas une prérogative de puissance publique dont le chancelier serait lui-même le détenteur ; qu'il n'est pas démontré que le fait d'administrer les propriétés de l'Institut lui donne le droit de « concéder un logement et de le retirer », ainsi qu'il le soutient, le seul exemple qu'il donne, à savoir la décision portant concession de logement par nécessité absolue de service ayant été prise par le directeur de l'Institut de France, contresignée par la directrice des services fiscaux tandis que la décision portant révocation de cette concession, certes signée du chancelier, est cosignée, au nom de l'administrateur des finances publiques adjoint, par le responsable des projets et de l'activité de l'Etat et ne saurait donc suffire à démontrer les pouvoirs exorbitants du droit commun dont disposerait le chancelier dans ce domaine de l'administration des biens de l'Institut, aucun élément n'étant notamment produit justifiant qu'il soit investi d'un pouvoir d'expulsion, de réquisition ou de préemption ; que la partie civile fait valoir que selon l'article 4 du règlement financier de l'Institut de France et des académies le chancelier de l'Institut est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'Institut et de ses fondations et que selon son article 27, il peut créer des régies d'avance et des régies de recette ; que, comme le souligne la défense, l'article 5 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique portant sur le champ d'application de ce décret, exclut qu'il soit applicable à l'Institut de France et aux académies qui le composent ; que ces dispositions doivent être rapprochées de l'autonomie financière dont dispose cette Institution, sous le seul contrôle de la cour des comptes, depuis la loi du 18 avril 2006 qui en a fait une personne morale de droit public à statut particulier ; que si le règlement financier de l'Institut de France, s'agissant d'un établissement public, adopte les règles de la comptabilité publique, le receveur des fondations étant ainsi « responsable personnellement et pécuniairement dans les conditions applicables au comptable public... », il n'en résulte néanmoins pas que l'ordonnateur de l'Institut dispose des mêmes prérogatives que celles définies par le décret du 7 novembre 2012 et, notamment, comme le soutient la partie civile, qu'il puisse émettre des titres exécutoires ; qu'ainsi que le tribunal l'a souligné l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution ne s'applique qu'aux « titres délivrés par des personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi » ; que l'on ne peut déduire des dispositions de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales qui dispose que « constituent des titres exécutoires les arrêtés, états, rôles, avis de mise en recouvrement, titres de perception ou de recettes que l'Etat, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir », que le chancelier de l'Institut, en qualité d'ordonnateur puisse émettre

des titres exécutoires, cet article étant demeuré inchangé depuis 1992 et ne pouvant donc tenir compte du statut particulier de l'Institut de France ; qu'enfin les seuls éléments versés aux débats, à savoir les courriers de relance adressés par le chancelier à M. J... Q... aux fins d'obtenir le règlement du montant d'indemnités d'occupation et de charges dues au titre de l'occupation d'un logement occupé par celui-ci depuis son licenciement, ou la compensation qui a été opérée, selon la lettre adressée au conseil de ce dernier, entre la somme dont il était débiteur et celle à laquelle l'Institut a été condamnée, par la cour administrative d'appel en réparation du préjudice résultant de la décision illégale de licenciement, ne sont pas plus démonstratifs du pouvoir du chancelier d'émettre des titres exécutoires et donc de l'exercice par celui-ci de prérogatives de puissance publique ; que le jugement sera en conséquence confirmé en ce qu'il a estimé que la qualification retenue ne correspondait pas aux conditions posées par l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 et a débouté en conséquence la partie civile de ses demandes ;

"et aux motifs adoptés qu'il n'est pas contestable, ni d'ailleurs contesté, que les fonctions de chancelier de l'Institut de France s'inscrivent dans le cadre d'une mission d'intérêt général, l'Institut de France et les Académies ayant pour mission de contribuer au rayonnement des lettres, des sciences et des arts et jouant, à ce titre, un rôle de premier plan en matière culturelle et scientifique ; que s'agissant de l'exercice par M. P... de prérogatives de puissance publique, les conseils de l'intéressé soutiennent qu'il découle nécessairement de sa qualité d'ordonnateur des dépenses et recettes de l'Institut - personne publique gérant un service public administratif - qui lui est conférée par l'article 4 du décret du 11 mai 2007, qualité qui lui permet notamment, aux termes des articles 15 et 27 dudit décret, de nommer l'agent comptable de l'Institut et de créer une régie d'avances et de recettes et, par application d'un arrêté du 5 septembre 2005, de fixer des droits d'entrées et redevances et d'émettre des titres exécutoires ; que toutefois, la qualité d'ordonnateur, personne habilitée à décider des dépenses et recettes, ne saurait à elle seule caractériser l'exercice par toute personne investie de cette fonction de prérogatives de puissance publique, lesdites prérogatives consistant notamment à émettre un titre exécutoire constituant unilatéralement un tiers débiteur de la personne publique, conditions non remplies en l'espèce, la loi de programme du 18 avril 2006 ne comportant pas de disposition permettant aux titres émis par l'Institut d'être considérés comme des titres exécutoires au sens de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution, le décret précité du 11 mai 2007 ne prévoyant nullement un tel pouvoir au profit du chancelier et les arrêtés du 5 septembre 2005 étant afférents à l'institution de comités techniques paritaires centraux et aux modalités de consultation du personnel ; qu'il y a lieu de considérer que la qualification retenue par la partie civile ne répond pas aux conditions posées par l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 et, partant, de renvoyer des fins de la poursuite MM. D... et Y... ;

"1°) alors que les attributions du chancelier de l'Institut de France telles qu'énumérées notamment au titre IV de l'annexe du décret n° 2007-810 du 11 mai 2007 portant approbation du règlement général de l'Institut de France et des Académies en font le pouvoir exécutif de l'Institut et lui confèrent comme tel la qualité de dépositaire de l'autorité publique ; qu'en relevant, pour affirmer le contraire, qu'il n'était lui-même titulaire d'aucun pouvoir de décision, ne disposait pas d'une prérogative d'action de puissance publique, et ne serait qu'un

exécutant des décisions prises par les différentes commissions de l'Institut, bien qu'il en soit à l'origine, qu'il ait autorité sur les services de celui-ci, qu'il soit en charge de l'exécution des décisions prises par l'assemblée générale, la commission administrative centrale, les commissions spéciales et les commission des fondations, lesquelles entrent en vigueur à compter de sa signature, de l'exécution du budget de l'Institut, de la conclusion de contrats administratifs au nom de l'Institut, de la fixation du montant des droits d'entrée dans les musées, monuments et bibliothèques de l'Institut ouverts au public et du montant de toutes les redevances, qu'il lui revienne de traiter avec les pouvoirs publics de toutes les questions relatives à l'Institut, ses propriétés foncières, fondations ou dotations, et que les personnels affectés à l'Institut par toute institution publique ne soient nommés qu'après son avis conforme, ce dont il résulte qu'il bénéficie bien, en tant que pouvoir exécutif de l'Institut, de prérogatives de puissance publique, la cour d'appel a violé les textes visés au moyen ;

"2°) alors que l'annexe du décret n° 2007-811 du 11 mai 2007 portant approbation du règlement financier de l'Institut de France et des académies soumet l'Institut de France à des règles de comptabilité publique et confère à son chancelier la qualité d'ordonnateur, ce qui en fait un dépositaire de l'autorité publique ; qu'en relevant, pour affirmer le contraire, que le chancelier n'avait pas le pouvoir d'émettre des titres exécutoires quand la qualité d'ordonnateur du chancelier de l'Institut suffisait, à elle seule, à lui conférer des prérogatives de puissance publique telles que le pouvoir d'émettre des attestations de service fait et des ordres de payer, la cour d'appel a violé les textes visés au moyen ;

"3°) alors qu'en toute hypothèse constituent des titres exécutoires les titres délivrés par les personnes morales de droit public soumises aux règles de la comptabilité publique et dotées d'un comptable public ; qu'en affirmant que le chancelier de l'Institut de France ne pouvait pas émettre des titres exécutoires bien que celui-ci ait la qualité de personne morale de droit public soumise aux règles de la comptabilité publique et dotée d'un comptable public, la cour d'appel a violé les textes visés au moyen" ;

Vu l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 ;

Attendu que la qualité de dépositaire ou agent de l'autorité publique ou de citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public, au sens de ce texte, est reconnue à celui qui accomplit une mission d'intérêt général en exerçant des prérogatives de puissance publique ; que tel est le cas de l'organe exécutif d'un établissement public administratif ;

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué, du jugement qu'il confirme et des pièces de la procédure que M. P... , chancelier de l'Institut de France, a porté plainte et s'est constitué partie civile du chef de diffamation publique envers une personne dépositaire de l'autorité publique sur le fondement de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881, en raison de la publication, en février 2014, aux Editions du Moment dirigées par M. C..., d'un ouvrage intitulé "Coupole et dépendances - enquête sur l'Académie française", écrit par M. Y... ; que les juges

du premier degré ont relaxé les prévenus et débouté la partie civile de ses demandes, après avoir estimé que M. P... n'avait pas la qualité de dépositaire de l'autorité publique ; que celui-ci a relevé appel de cette décision ;

Attendu que, pour confirmer le jugement sur les intérêts civils, l'arrêt énonce que le chancelier de l'Institut, élu par la commission administrative centrale parmi ses pairs, n'est ni un fonctionnaire public, ni un agent de l'autorité publique et que la qualité de dépositaire de l'autorité publique ne peut donc résulter que de l'exercice de prérogatives de puissance publique ; que les juges relèvent que le chancelier n'est titulaire d'aucun pouvoir de décision puisqu'il n'est qu'un exécutant des décisions prises par les différentes commissions et ne peut soutenir disposer du pouvoir de modifier unilatéralement l'état du droit, ni de modifier et de résilier unilatéralement les contrats, ni d'un pouvoir d'organisation s'imposant aux agents comme aux tiers ; que les juges retiennent que si le chancelier a autorité sur les services de l'Institut, aucun élément ne démontre que cette autorité s'exercerait dans des conditions exorbitantes du droit privé, que le pouvoir d'autoriser les actes de déclassement et de disposition des biens de l'Institut est dévolu, non au chancelier mais à la commission administrative centrale, qu'il n'est pas démontré que le fait d'administrer les propriétés de l'Institut lui donne le droit de concéder un logement et de le retirer ; qu'ils ajoutent que l'Institut est exclu du champ d'application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et que, si le receveur des fondations est responsable dans les conditions applicables au comptable public, il n'en résulte pas que l'ordonnateur de l'Institut dispose du droit d'émettre des titres exécutoires ;

Mais attendu qu'en statuant ainsi, alors que l'Institut de France présente les caractères d'un établissement public administratif, ce dont il se déduit que son organe exécutif, le chancelier, est dépositaire de l'autorité publique au sens de l'article 31 de la loi sur la liberté de la presse, la cour d'appel a méconnu ce texte et le principe susvisé ;

D'où il suit que la cassation est encourue de ce chef ;

Par ces motifs, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen proposé :

CASSE ET ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt susvisé de la cour d'appel de Paris, en date du 24 mai 2017, et pour qu'il soit à nouveau jugé, conformément à la loi,

RENVOIE la cause et les parties devant la cour d'appel de Paris autrement composée, à ce désignée par délibération spéciale prise en chambre du conseil ;

ORDONNE l'impression du présent arrêt, sa transcription sur les registres du greffe de la cour d'appel de Paris et sa mention en marge ou à la suite de l'arrêt annulé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, chambre criminelle, et prononcé par le président le dix-neuf février deux mille dix-neuf ;

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président, le rapporteur et le greffier de chambre.