



Commentaire

Décision n° 2021-910 QPC du 26 mai 2021

Mme Line M.

(Frais irrépétibles devant les juridictions pénales III)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 3 mars 2021 par la chambre criminelle de la Cour de cassation (arrêt n° 387 du 2 mars 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Line M. portant sur le premier alinéa de l'article 543 du code de procédure pénale (CPP) et l'article 800-2 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, modifiée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019¹.

Dans sa décision n° 2021-910 QPC du 26 mai 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la référence « 475-1 » figurant au premier alinéa de l'article 543 du CPP, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées²

Aux termes de l'article 800-1 du CPP³, dans le cadre d'un procès pénal, les frais de justice directement liés à la procédure, ou dépens (rémunération des experts, frais d'enquête, de perquisitions, de translation, indemnités accordées aux témoins, aux jurés et aux interprètes *etc.*) sont en principe à la charge de l'État et sans recours contre le condamné ou la partie civile, sous réserve de certaines exceptions spécifiques (condamnation d'une personne morale) et droits fixes de procédure.

¹ Dans sa décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019, *Société Uber B.V. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales II)*, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution le premier alinéa de l'article 800-2 du code de procédure pénale en ce qu'il ne permettait pas à la personne citée comme civilement responsable d'obtenir devant la juridiction pénale le remboursement des frais non payés par l'État et exposés par elle pour sa défense, alors même qu'elle aurait été mise hors de cause.

² Pour une présentation plus approfondie du cadre législatif, voir le commentaire sous la décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019 précitée, dont plusieurs développements sont repris ici.

³ Article créé par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. Ces frais étaient auparavant mis, en principe, à la charge du condamné.

Jusque dans les années 1980, les frais irrépétibles (c'est-à-dire les frais exposés par une partie, non payés par l'État, et qui ne sont pas compris dans les dépens et comprennent notamment les honoraires d'avocats, les frais de déplacement et d'hébergement pour les besoins du procès) ne pouvaient être réclamés à la partie qui succombe ni par la personne poursuivie, ni par la partie civile, ni par toute autre personne. Ils restaient ainsi à la charge respective de chaque partie.

Le législateur a progressivement abandonné cette règle prohibitive concernant les frais irrépétibles, qui ignorait le coût réel d'un procès pour les parties, en particulier celui relatif aux frais de défense, et a souhaité mieux protéger les droits des personnes privées lorsqu'elles obtiennent satisfaction devant les juridictions répressives.

– Le législateur a tout d'abord ouvert à la partie civile la faculté d'obtenir de la personne condamnée l'allocation d'une somme d'argent au titre des frais irrépétibles : cette faculté a été progressivement octroyée devant les différentes juridictions pénales par trois lois adoptées entre 1981 et 2000.

Désormais, la partie civile a la possibilité de réclamer le remboursement des frais irrépétibles à l'auteur de l'infraction devant la chambre de l'instruction (article 216 du CPP), devant les juridictions de jugement (articles 375, 475-1, 512 et 543 du CPP) et devant la Cour de cassation (article 618-1 du CPP).

En particulier, l'article 543 du CPP prévoit, devant le tribunal de police en matière contraventionnelle, 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 (par le jeu d'un renvoi à l'article 475-1 du CPP applicable devant le tribunal correctionnel)⁴.

– La faculté de réclamer le remboursement des frais irrépétibles a été élargie à la personne poursuivie lorsqu'elle n'est pas condamnée, dans l'hypothèse où elle a bénéficié d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. Cette faculté avait été inscrite au nouvel article 800-2 du CPP par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

⁴ Aux termes de l'article 475-1 du CPP : « 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'État 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. / Les dispositions du présent article sont également applicables aux organismes tiers payeurs intervenant à l'instance ».

L'application de ces dispositions a ensuite été étendue devant la Cour de cassation en cas de rejet d'un pourvoi portant sur une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement⁵.

Ce faisant, le législateur a expressément tiré les conséquences de la décision n° 2011-112 QPC du Conseil constitutionnel rendue quelques mois auparavant, par laquelle le Conseil constitutionnel avait censuré l'article 618-1 du CPP relatif aux frais irrépétibles susceptibles d'être réclamés devant la Cour de cassation, dans la mesure où cette faculté était initialement réservée à la seule partie civile⁶.

– Le législateur a enfin introduit la possibilité pour la personne civilement responsable de réclamer les frais irrépétibles en cas de décision favorable à la personne poursuivie, telle qu'un non-lieu, une relaxe ou un acquiescement⁷. La loi tirait à nouveau les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel⁸.

– En dernier lieu, par sa décision n° 2019-773 QPC précitée, le Conseil a censuré le premier alinéa de l'article 800-2 du CPP, qui définissait les cas dans lesquels les personnes pénalement poursuivies ou civilement responsables pouvaient obtenir le remboursement des frais irrépétibles, en raison d'une rupture d'égalité, en cas de condamnation des personnes poursuivies pénalement, au détriment des personnes citées comme civilement responsables.

L'abrogation de ces dispositions avait toutefois été reportée au 31 mars 2020 afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée⁹. Aucune disposition législative n'ayant été adoptée à cet effet, le premier alinéa de l'article 800-2 du CPP a été abrogé à compter de cette date.

⁵ La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (article 65) a ajouté un alinéa en ce sens à l'article 800-2 du CPP.

⁶ Décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011, *Mme Marielle D. (Frais irrépétibles devant la Cour de cassation)*. Cf. *infra*.

⁷ La loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 (article 109) a modifié en ce sens l'article 800-2 du CPP. Pour mémoire, le civilement responsable désigne « toute personne qui, selon la loi, répond des conséquences civiles d'une faute commise par une autre personne sur laquelle elle exerce une autorité » (Christian Guéry et Bruno Lavielle, *Droit et pratique des audiences correctionnelles et de police 2019/2020*, Dalloz, 2018, § 221.141). Ainsi peut-il s'agir, par exemple, des parents en cas de poursuites engagées à l'encontre de leur enfant mineur ou de l'employeur lorsque son salarié est poursuivi pour des faits entrant dans l'exercice de ses fonctions.

⁸ Décision n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, *M. Bruno L. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales)*. Cf. *infra*.

⁹ Décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019, *Société Uber B.V. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales II)*, cons. 9, Cf. *infra*. En outre, par une réserve transitoire destinée à faire cesser sans délai cette inconstitutionnalité, le Conseil avait précisé qu'à compter de la publication de sa décision, il y avait lieu « de juger, pour les décisions rendues par les juridictions pénales après cette date, que les dispositions du premier alinéa de l'article 800-2 du code de procédure pénale doivent être interprétées comme permettant aussi à une juridiction pénale prononçant une condamnation ou une décision de renvoi devant une juridiction de jugement, d'accorder à la personne citée comme civilement responsable, mais mise hors de cause, une indemnité au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci » (cons. 11).

Cette abrogation du premier alinéa a rendu l'article 800-2 du CPP inapplicable, en sorte que, depuis le 31 mars 2020, ni les personnes poursuivies ni les personnes civilement responsables ne peuvent demander à bénéficier du remboursement des frais irrépétibles en cas de relaxe, d'acquiescement, de non-lieu ou de mise hors de cause s'agissant de ces dernières, ce qu'a confirmé la Cour de cassation dans son arrêt de renvoi de la présente QPC.

B. – Origine de la QPC et question posée

Mme Line M. avait été poursuivie par citation directe devant le tribunal de police de Paris du chef de diffamation non publique par trois membres du comité de direction de la société dont elle est déléguée du personnel, contravention réprimée par l'article R. 621-1 du code pénal et punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 1^{re} classe.

Sollicitant sa relaxe, elle avait également demandé au tribunal de police que soit mise à la charge des parties civiles une indemnité en remboursement des frais irrépétibles qu'elle a dû engager pour assurer sa défense.

Constatant qu'aucune disposition légale ne prévoit le bénéfice d'un tel droit depuis le 31 mars 2020 (en particulier pour le prévenu relaxé par le tribunal de police), en raison de l'abrogation du premier alinéa de l'article 800-2 du CPP, elle avait demandé au tribunal de transmettre à la Cour de cassation une question prioritaire de constitutionnalité portant sur le premier alinéa de l'article 543 et sur l'article 800-2 du CPP.

Par jugement en date du 18 décembre 2020, le tribunal de police de Paris avait ordonné la transmission de cette question à la Cour de cassation.

Par l'arrêt précité du 2 mars 2021, la Cour de cassation avait renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel après avoir estimé qu'elle « *présente un caractère sérieux, en ce que en raison de l'abrogation de l'article 800-2, alinéa 1^{er}, du code procédure pénale à compter du 31 mars 2020, toute personne poursuivie pénalement ou civilement responsable, en cas de non-lieu, relaxe, acquiescement ou de toute décision autre qu'une condamnation ou une déclaration d'irresponsabilité pénale est privée de la possibilité de se voir accorder par la juridiction une indemnité qu'elle détermine au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci, alors qu'en application de l'article 543, alinéa 1^{er}, du même code, devant le tribunal de police, l'auteur de l'infraction ou la personne condamnée civilement en application de l'article 470-1, peut être condamné par le tribunal à payer à la partie civile la somme qu'il détermine au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 475-1 du code procédure pénale* ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – La version des dispositions renvoyées, les griefs et la délimitation du champ de la QPC

* La Cour de cassation n'ayant pas déterminé la version dans laquelle les dispositions de l'article 543 CPP sont renvoyées, il appartenait au Conseil constitutionnel de la déterminer lui-même. Conformément à sa jurisprudence habituelle, il a jugé que « *La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* » (paragr. 1).

S'agissant de dispositions procédurales susceptibles de s'appliquer à l'affaire de la requérante (le tribunal de police ayant sursis à statuer après la transmission de la QPC), il s'agit de la version en vigueur pour l'ensemble des dispositions renvoyées, soit celle résultant de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

En revanche, la Cour de cassation ayant expressément indiqué dans sa décision que la version de l'article 800-2 du CPP sur laquelle elle statuait était celle dont le premier alinéa a été abrogé, le Conseil constitutionnel a considéré qu'elle avait ce faisant elle-même déterminé cette version comme celle résultant de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, modifiée par la décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019.

Ce n'est pas la première fois que le Conseil constitutionnel s'estime saisi d'une disposition législative dans sa rédaction résultant de l'une de ses décisions¹⁰.

* La requérante estimait que l'impossibilité pour la personne poursuivie devant le tribunal de police et bénéficiant d'une relaxe de demander le remboursement des frais irrépétibles engendrait un déséquilibre dans les droits des parties au procès pénal contraire au principe d'égalité devant la justice.

Elle demandait en conséquence au Conseil de déclarer le premier alinéa de l'article 543 et l'article 800-2 du CPP contraires à la Constitution et d'offrir au législateur un délai pour compléter ce dernier article, afin que soit rétabli le droit pour le prévenu relaxé par le tribunal de police d'obtenir le remboursement des frais irrépétibles engagés par lui.

¹⁰ Voir, par exemple, la décision n° 2017-690 QPC du 8 février 2018, *M. Abdelkader K. (Condition de nationalité française pour le bénéfice du droit à pension en cas de dommage physique du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence en relation avec les événements de la guerre d'Algérie)*.

Elle demandait également au Conseil, afin de faire cesser immédiatement l'inconstitutionnalité constatée et de ne pas priver d'effet utile la présente QPC, d'émettre une réserve d'interprétation transitoire tendant à lui permettre de se prévaloir d'un tel droit.

* Eu égard aux griefs invoqués, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la question à la référence « 475-1 » figurant au premier alinéa de l'article 543 du code de procédure pénale (paragr. 5).

B. – La jurisprudence constitutionnelle en matière d'égalité devant la justice appliquée au remboursement des frais irrépétibles

Le présent commentaire ne revient pas sur les principes généraux de la jurisprudence constitutionnelle sur le principe d'égalité devant la justice qui figurent dans le commentaire sous la décision n° 2021-909 QPC du même jour. Les développements suivants se concentrent donc sur la présentation des décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur le remboursement des frais irrépétibles.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à trois reprises sur cette question des frais irrépétibles et, à chaque fois, suivant le même raisonnement, il a censuré le fait que, alors que la partie civile peut demander à bénéficier du remboursement de ses frais, dans certains cas, cette faculté n'était pas ouverte symétriquement à la personne poursuivie pénalement ou civilement responsable.

Son raisonnement s'appuie sur le principe d'égalité devant la justice découlant des articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui « *implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties* »¹¹.

Tout en reconnaissant que la possibilité pour une partie d'obtenir le remboursement des frais exposés par une partie en vue de l'instance n'est imposée par aucune exigence constitutionnelle, le Conseil constitutionnel juge que cette faculté « *affecte l'exercice du droit d'agir en justice et les droits de la défense* »¹².

Ce faisant, doter une des parties de cette faculté revient à lui conférer un avantage dans le procès pénal par rapport à celles qui en sont privées. Il est donc porté

¹¹ Décision n° 2011-112 QPC du 1^{er} avril 2011 précitée, cons. 3.

¹² Décision n° 2011-190 QPC du 21 octobre 2011 précitée, cons. 5, et décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019 précitée, paragr. 5. Dans la décision n° 2011-112 QPC précitée, le Conseil constitutionnel n'évoquait que le droit d'agir en justice.

atteinte à l'équilibre des droits des parties dans le procès pénal, ce qui méconnaît le principe d'égalité devant la justice.

Le Conseil constitutionnel en a jugé ainsi concernant :

- l'impossibilité faite à la personne dont la relaxe ou l'acquittement a acquis un caractère définitif d'obtenir de la partie civile, devant la Cour de cassation, le remboursement de tels frais¹³ ;
- la même impossibilité, devant toute juridiction pénale, en cas de mise en mouvement de l'action publique par la partie civile, pour l'ensemble des parties appelées au procès pénal qui, pour un autre motif que la relaxe, l'acquittement ou le non-lieu, n'ont fait l'objet d'aucune condamnation¹⁴ ;
- et la même impossibilité, devant toute juridiction pénale, pour la personne citée comme civilement responsable et mise hors de cause, lorsque la personne poursuivie a par ailleurs été condamnée¹⁵.

C. – L'application à l'espèce

Après avoir rappelé sa formulation de principe relative à l'égalité devant la justice qui découle des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789, y compris dans sa dimension garantissant l'équilibre des droits des parties à la procédure (paragr. 6), le Conseil constitutionnel a adopté à nouveau un raisonnement proche de celui qu'il avait déjà retenu dans ses trois précédentes décisions n^{os} 2011-112 QPC, 2011-190 QPC et 2019-773 QPC, qui toutes analysaient la conformité à la Constitution de dispositions procédurales encadrant ou limitant les possibilités d'octroi des frais irrépétibles à certaines parties.

Le Conseil a commencé par réaffirmer qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose qu'une partie au procès puisse obtenir du perdant le remboursement des frais qu'elle a exposés en vue de l'instance. Toutefois, la faculté d'un tel remboursement affecte l'exercice du droit d'agir en justice et les droits de la défense » (paragr. 7).

Pour apprécier l'atteinte portée par les dispositions contestées aux exigences rappelées ci-dessus, il a ensuite comparé les situations respectives de la partie civile et de la personne citée devant le tribunal de police, en matière de droit au remboursement des frais irrépétibles.

¹³ Décision n^o 2011-112 QPC précitée, cons. 6.

¹⁴ Décision n^o 2011-190 QPC, précitée, cons. 10.

¹⁵ Décision n^o 2019-773 QPC, précitée, paragr. 7.

Il a ainsi relevé que, d'un côté, par le jeu d'un renvoi entre certaines dispositions du CPP, le tribunal de police pouvait condamner l'auteur d'une contravention à payer à la partie civile la somme qu'il détermine au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci pour sa défense (paragr. 8).

Mais il a constaté, d'un autre côté, qu'aucune disposition du CPP n'assurait plus un droit comparable à la personne relaxée par le tribunal de police (paragr. 9).

Cette impossibilité résultait d'un enchaînement de circonstances assez particulières, combinant une précédente censure et l'inaction du législateur. En effet :

– l'article 800-2 du CPP prévoyait bien initialement la possibilité d'obtenir le remboursement des frais irrépétibles devant toutes les juridictions, notamment pour le prévenu relaxé (et plus généralement pour l'ensemble des parties appelées au procès pénal qui, pour un autre motif que la relaxe, l'acquittement ou le non-lieu, n'ont fait l'objet d'aucune condamnation) ;

– le Conseil constitutionnel a censuré en avril 2019 le premier alinéa de cet article¹⁶, dont la rédaction omettait d'ouvrir une possibilité comparable à la personne citée comme civilement responsable et mise hors de cause, lorsque la personne poursuivie a par ailleurs été condamnée ;

– mais, comme rappelé plus haut, les effets de cette censure avaient été reportés par le Conseil au 31 mars 2020, pour laisser précisément au législateur le temps de remédier à l'inconstitutionnalité constatée ;

– or, « *faute pour le législateur d'avoir adopté en temps utile de nouvelles dispositions pour remédier à cette inconstitutionnalité* », comme le relève le Conseil constitutionnel dans la présente décision, le premier alinéa de l'article 800-2 du CPP a été abrogé à compter de cette date. Depuis, ni les personnes poursuivies, ni les personnes civilement responsables ne peuvent demander à bénéficier du remboursement des frais irrépétibles en cas de relaxe, d'acquittement, de non-lieu (ou de mise hors de cause s'agissant du civilement responsable). C'est d'ailleurs ce qu'avait confirmé la Cour de cassation dans son arrêt de renvoi de la présente QPC.

De cette différence de traitement, le Conseil a conclu, comme dans les décisions précédemment citées, que « *dans ces conditions, les dispositions contestées portent atteinte à l'équilibre des droits des parties dans le procès pénal.* » (paragr. 10).

¹⁶ Décision n° 2019-773 QPC, précitée.

Considérant cependant que l'abrogation immédiate de ces dispositions entraînerait des conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a reporté celle-ci au 31 décembre 2021 (paragr. 12).

Enfin, pour faire cesser l'inconstitutionnalité à compter de la publication de sa décision, le Conseil a assorti le report de l'abrogation d'une réserve transitoire prévoyant que « *jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 2021, toute juridiction prononçant un non-lieu, une relaxe, un acquittement ou toute décision autre qu'une condamnation ou une déclaration d'irresponsabilité pénale peut, à la demande de l'intéressé, accorder à la personne poursuivie pénalement ou civilement responsable une indemnité qu'elle détermine au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci. Il en est de même, pour la personne civilement responsable, en cas de décision la mettant hors de cause* » (paragr. 13).

Il peut être relevé que, à la fin du mois de mai 2021, a été déposé un projet de loi dont certaines dispositions visent enfin à remédier à l'inconstitutionnalité constatée en avril 2019, et qui rétablissent l'égalité « *par le haut* » entre parties, toutes se voyant ouverte la possibilité de demander le remboursement des frais irrépétibles.

Le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, en cours d'examen par le Parlement, prévoit ainsi de modifier le CPP afin de tenir compte des conséquences de la décision n° 2019-773 QPC du 5 avril 2019 en rétablissant la version abrogée du premier alinéa l'article 800-2 dudit code pour y intégrer l'indemnisation des frais irrépétibles exposés par la personne civilement responsable, en cas de décision la mettant hors de cause¹⁷.

¹⁷ En l'état du projet de loi déposé, le premier alinéa de l'article 800-2 du CPP serait rétabli par le 9° du I de l'article 10, dans la rédaction suivante : « *À la demande de l'intéressé, toute juridiction prononçant un non-lieu, une relaxe, un acquittement ou toute décision autre qu'une condamnation ou une déclaration d'irresponsabilité pénale peut accorder à la personne poursuivie pénalement ou civilement responsable une indemnité qu'elle détermine au titre des frais non payés par l'État et exposés par celle-ci. Il en est de même, pour la personne civilement responsable, en cas de décision la mettant hors de cause* ».