

Conseil Constitutionnel, Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013 (Délit de diffamation - Action contentieuse - Mise en œuvre - Personne publique - Inconstitutionnalité)

25/10/2013

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 août 2013 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par une commune qui déclarait que, en privant les collectivités territoriales victimes d'injure ou de diffamation du droit de mettre en mouvement l'action publique, les dispositions de l'article 47, et des premier et dernier alinéas de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, méconnaissent le principe du droit à un recours effectif, le principe d'égalité ainsi que le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil Constitutionnel considère que *"lorsqu'elles sont victimes d'une diffamation, les autorités publiques dotées de la personnalité morale autres que l'Etat ne peuvent obtenir la réparation de leur préjudice que lorsque l'action publique a été engagée par le Ministère public, en se constituant partie civile à titre incident devant la juridiction pénale ; qu'elles ne peuvent ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice ; que la restriction ainsi apportée à leur droit d'exercer un recours devant une juridiction méconnaît les exigences de l'article 16 de la déclaration de 1789 et doit être déclarée contraire à la Constitution"*.

Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 août 2013 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 3929 du 21 août 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune du Pré-Saint-Gervais, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 47 et des premier et dernier alinéas de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites pour M. Franz-Olivier GIESBERT et la SA SEBDO Le Point « Société d'exploitation de l'hebdomadaire Le Point », parties en défense, par la SCP Normand et Associés, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 13 septembre 2013 ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 17 septembre 2013 ;

Vu les observations produites pour la commune requérante par Me Patrick Tosoni, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 1er octobre 2013 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Tosoni pour la commune requérante, Me Renaud Le Gunehec, avocat au barreau de Paris, pour les parties en défense, et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 15 octobre 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 47 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée : « La poursuite des délits et contraventions de police commis par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication aura lieu d'office et à la requête du ministère public sous les modifications ci-après » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 : « 1° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers les cours, tribunaux et autres corps indiqués en l'article 30, la poursuite n'aura lieu que sur une délibération prise par eux en assemblée générale et requérant les poursuites, ou, si le corps n'a pas d'assemblée générale, sur la plainte du chef du corps ou du ministre duquel ce corps relève ;

« 2° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers le Président de la République, un membre du Gouvernement ou un membre du Parlement, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne ou des personnes intéressées ;

« 3° Dans le cas d'injure ou de diffamation envers les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique autres que les ministres et envers les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, la poursuite aura lieu, soit sur leur plainte, soit d'office sur la plainte du ministre dont ils relèvent ;

« 4° Dans le cas de diffamation envers un juré ou un témoin, délit prévu par l'article 31, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte du juré ou du témoin qui se prétendra diffamé ;

« 5° Dans le cas d'outrage envers les agents diplomatiques étrangers, la poursuite aura lieu sur leur demande adressée au ministre des affaires étrangères et par celui-ci au ministre de la justice ;

« 6° Dans le cas de diffamation envers les particuliers prévu par l'article 32 et dans le cas d'injure prévu par l'article 33, paragraphe 2, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne diffamée ou injuriée. Toutefois, la poursuite, pourra être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. La poursuite pourra également être exercée d'office par le ministère public lorsque la diffamation ou l'injure aura été commise envers un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou de leur handicap ; il en sera de même lorsque ces diffamations ou injures auront été commises envers des personnes considérées individuellement, à la condition que celles-ci aient donné leur accord ;

« 7° Dans le cas de diffusion de l'image d'une personne menottée ou entravée prévue par l'article 35 ter, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la personne intéressée ;

« 8° Dans le cas d'atteinte à la dignité de la victime prévue par l'article 35 quater, la poursuite n'aura lieu que sur la plainte de la victime.

« En outre, dans les cas prévus par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° ci-dessus, ainsi que dans les cas prévus aux articles 13 et 39 quinquies de la présente loi, la poursuite pourra être exercée à la requête de la partie lésée » ;

3. Considérant que, selon la commune requérante, en privant les collectivités territoriales victimes d'injure ou de diffamation du droit de mettre en mouvement l'action publique, les dispositions de l'article 47 et des premier et dernier alinéas de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 méconnaissent le principe du droit à un recours effectif, le principe d'égalité et le principe de la libre administration des collectivités territoriales ;

4. Considérant, en premier lieu qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'il ressort de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ;

5. Considérant, d'une part, que l'article 47 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit qu'en matière d'infractions de presse, seul le ministère public peut mettre en mouvement et exercer l'action publique ; que le dernier alinéa de l'article 48 prévoit les cas dans lesquels, par dérogation à ce principe, la victime peut mettre en mouvement l'action publique elle-même ; que ce dernier alinéa vise les alinéas précédents de ce même article 48 à l'exception de son 1° ; que ce 1° est relatif à la poursuite en cas « d'injure ou de diffamation envers les cours, tribunaux et autres corps indiqués en l'article 30 » ; que cet article 30 désigne « les cours, les tribunaux, les armées de terre, de mer ou de l'air, les corps constitués et les administrations publiques » ; que, parmi les corps constitués, figurent notamment des autorités publiques dotées de la personnalité morale et, en particulier, les collectivités territoriales ; que, par suite, lorsqu'elles sont victimes d'un délit ou d'une contravention commis par voie de presse, ces personnes ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique ;

6. Considérant, d'autre part, que l'article 46 de la loi du 29 juillet 1881 susvisée dispose que : « L'action civile résultant des délits de diffamation prévus et punis par les articles 30 et 31 ne pourra, sauf dans les cas de décès de l'auteur du fait incriminé ou d'amnistie, être poursuivie séparément de l'action publique » ;

7. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que, lorsqu'elles sont victimes d'une diffamation, les autorités publiques dotées de la personnalité morale autres que l'État ne peuvent obtenir la réparation de leur préjudice que lorsque l'action publique a été engagée par le ministère public, en se constituant partie civile à titre incident devant la juridiction pénale ; qu'elles ne peuvent ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice ; que la restriction ainsi apportée à leur droit d'exercer un recours devant une juridiction méconnaît les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et doit être déclarée contraire à la Constitution ; que, par suite, les mots « par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° » figurant au dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881, qui ont pour effet d'exclure les personnes visées au 1° de cet article du droit de mettre en mouvement l'action publique, doivent être déclarés contraires à la Constitution ;

8. Considérant, en second lieu, que les dispositions de l'article 47 et du surplus du dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881, relatifs aux pouvoirs respectifs du ministère public et de la victime en matière de mise en oeuvre de l'action publique, ainsi que les dispositions du 1° de ce même article 48, qui subordonnent la mise en oeuvre de l'action publique par le ministère public à une délibération prise en assemblée générale ou, pour les corps n'ayant pas d'assemblée générale, à une plainte « du chef du corps ou du ministre duquel ce corps relève », ne méconnaissent ni le principe d'égalité, ni le principe de la libre administration des collectivités territoriales, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'elles doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

9. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause » ; que, si, en principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration ;

10. Considérant que la déclaration d'inconstitutionnalité des mots « par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° » figurant au dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 prend effet à compter de la publication de la présente décision ; qu'elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date,

D É C I D E :

Article 1er.- Les mots « par les 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7° et 8° » figurant au dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont contraires à la Constitution.

Article 2.- La déclaration d'inconstitutionnalité prévue par l'article 1er prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 10.

Article 3.- L'article 47, le premier alinéa et le surplus du dernier alinéa de l'article 48 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse sont conformes à la Constitution.

Article 4.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance 24 octobre 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC et Mme Nicole MAESTRACCI.

Rendu public le 25 octobre 2013.