

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

6B 694/2019

Arrêt du 11 juillet 2019

Cour de droit pénal

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Denys, Président, Jacquemoud-Rossari et Rüedi.

Greffier : M. Tinguely.

Participants à la procédure

X. \_\_\_\_\_,  
recourant,

contre

Ministère public de l'Etat de Fribourg,  
intimé.

Objet

Ordonnance de non-entrée en matière (abus d'autorité, violations du secret de fonctions etc.),

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Chambre pénale, du 9 mai 2019 (502 2019 5).

Faits :

A.

A.a. Par courrier du 1<sup>er</sup> novembre 2018 adressé au Ministère public de l'Etat de Fribourg, complété le 28 novembre 2018, X. \_\_\_\_\_ a dénoncé pénalement les membres du Conseil communal de A. \_\_\_\_\_ ainsi que trois employés communaux. Il leur reprochait de nombreux actes d'abus de confiance (art. 138 CP), d'abus d'autorité (art. 312 CP) ainsi que de violation du secret de fonction (art. 320 CP), qui auraient été commis dans le contexte de conflits de voisinage qui avaient débuté dès 2013 lors de son installation dans le quartier et de la construction de sa villa.

X. \_\_\_\_\_ a ainsi relevé les circonstances par lesquelles la Commune et les employés communaux en cause auraient cherché à lui nuire, au travers de certaines décisions et prises de position, et à protéger des intérêts illégitimes de certains de ses voisins. Il reprochait en outre à B. \_\_\_\_\_, employée communale en charge de l'urbanisme et des constructions, d'avoir violé son secret de fonction en témoignant auprès de la police, sans y avoir été déliée, dans le cadre d'une procédure pénale ouverte contre lui pour injure, à la suite d'une plainte pénale de sa voisine C. \_\_\_\_\_. Les membres du Conseil communal auraient également violé leur secret de fonction en notifiant une décision le concernant à une personne non intéressée. Enfin, le plaignant reprochait aux membres du Conseil communal d'avoir commis un abus de confiance en mandatant aux frais du contribuable un avocat dans le cadre d'une procédure qui l'opposait à ses voisins, ceci dans le but de trouver une issue qui leur serait favorable.

A.b. Par ordonnance du 8 janvier 2019, le ministère public a décidé de ne pas entrer en matière sur la dénonciation de X. \_\_\_\_\_.

B.

Statuant le 9 mai 2019, la Chambre pénale du Tribunal cantonal fribourgeois a rejeté, dans la mesure où il était recevable, le recours formé par X. \_\_\_\_\_ contre l'ordonnance du 8 janvier 2019. La cour cantonale a considéré, s'agissant des violations du secret de fonction (art. 320 CP) reprochées à B. \_\_\_\_\_ et aux membres du Conseil communal, que les éléments constitutifs de l'infraction n'étaient manifestement pas réunis (cf. art. 310 al. 1 let. a CPP), de sorte que le recours devait être rejeté dans cette mesure. Elle a relevé par ailleurs que le recours était irrecevable en tant

qu'il concernait les infractions d'abus de confiance (art. 138 CP) et d'abus d'autorité (art. 312 CP), faute pour le plaignant de disposer d'un intérêt juridiquement protégé et partant de la qualité pour recourir contre l'ordonnance de non-entrée en matière (cf. art. 382 al. 1 CPP).

C.

X. \_\_\_\_\_ forme un recours en matière pénale au Tribunal fédéral contre l'arrêt du 9 mai 2019. Il conclut, avec suite de frais et dépens, principalement à sa réforme en ce sens que la cause est renvoyée au Procureur général du canton de Fribourg pour instruction, laquelle comprendra " l'extension à l'abus d'autorité en concours idéal avec la dénonciation calomnieuse pour dénonciation à la Préfecture du 25 septembre 2018 ". Subsidiairement, il conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office (art. 29 al. 1 LTF) et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 143 IV 357 consid. 1 p. 358).

1.1.

1.1.1. Selon l'art. 81 al. 1 let. a et b ch. 5 LTF, la partie plaignante qui a participé à la procédure de dernière instance cantonale est habilitée à recourir au Tribunal fédéral, si la décision attaquée peut avoir des effets sur le jugement de ses prétentions civiles. Constituent de telles prétentions celles qui sont fondées sur le droit civil et doivent en conséquence être déduites ordinairement devant les tribunaux civils. Il s'agit principalement des prétentions en réparation du dommage et du tort moral au sens des art. 41 ss CO.

En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, il incombe à la partie recourante d'alléguer les faits qu'elle considère comme propres à fonder sa qualité pour recourir. Lorsque le recours est dirigé contre une décision de non-entrée en matière ou de classement de l'action pénale, la partie plaignante n'a pas nécessairement déjà pris des conclusions civiles. Quand bien même la partie plaignante aurait déjà déclaré des conclusions civiles (cf. art. 119 al. 2 let. b CPP), il n'en reste pas moins que le ministère public qui refuse d'entrer en matière ou prononce un classement n'a pas à statuer sur l'aspect civil (cf. art. 320 al. 3 CPP). Dans tous les cas, il incombe par conséquent à la partie plaignante d'expliquer dans son mémoire au Tribunal fédéral quelles prétentions civiles elle entend faire valoir contre l'intimé. Comme il n'appartient pas à la partie plaignante de se substituer au ministère public ou d'assouvir une soif de vengeance, la jurisprudence entend se montrer restrictive et stricte, de sorte que le Tribunal fédéral n'entre en matière que s'il ressort de façon suffisamment précise de la motivation du recours que les conditions précitées sont réalisées, à moins que l'on puisse le déduire directement et sans ambiguïté compte tenu notamment de la nature de l'infraction alléguée (ATF 141 IV 1 consid. 1.1 p. 4).

1.1.2. En l'espèce, le recourant expose pour chacune des infractions invoquées dans sa plainte les prétentions qu'il entend faire valoir contre les membres du Conseil communal ainsi que les employés communaux mis en cause.

Il omet cependant de prendre en considération qu'aux termes de la loi fribourgeoise sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (RS/FR 16.1), les collectivités publiques répondent du préjudice que leurs agents causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions (art. 6 al. 1), le lésé ne pouvant faire valoir aucune prétention contre l'agent (art. 6 al. 2). Le canton de Fribourg ayant ainsi fait usage de la faculté réservée à l'art. 61 al. 1 CO, le recourant ne disposerait, le cas échéant, que d'une prétention de droit public à faire valoir non pas contre les présumés auteurs contre lesquels il a dirigé sa dénonciation, mais contre la collectivité publique en cause, à savoir la Commune de A. \_\_\_\_\_. Selon la jurisprudence constante, de telles prétentions ne peuvent être invoquées dans le procès pénal par voie d'adhésion et ne constituent dès lors pas des prétentions civiles au sens de l'art. 81 LTF (ATF 138 IV 86 consid. 3.1 p. 88; 133 IV 228 consid. 2.3.3 p. 234; 128 IV 188 consid. 2 p. 190 ss; arrêt 6B 605/2019 du 13 juin 2019 consid. 1.3).

A défaut de prétentions civiles à raison des infractions dénoncées, le recourant ne dispose pas de la qualité pour recourir au regard de l'art. 81 al. 1 let. b ch. 5 LTF.

1.2. L'hypothèse visée à l'art. 81 al. 1 let. b ch. 6 LTF n'entre pas en considération, le recourant ne soulevant aucun grief quant à son droit de porter plainte.

2.

Indépendamment des conditions posées par l'art. 81 al. 1 LTF, la partie plaignante est habilitée à se plaindre d'une violation de ses droits de partie équivalant à un déni de justice formel, sans toutefois pouvoir faire valoir par ce biais, même indirectement, des moyens qui ne peuvent être séparés du fond (cf. ATF 141 IV 1 consid. 1.1 p. 5).

Le recourant a ainsi la faculté de contester l'irrecevabilité de son recours cantonal en relation avec les infractions d'abus de confiance (art. 138 CP) et d'abus d'autorité (art. 312 CP), que la cour cantonale a justifiée au motif qu'il ne disposait pas de la qualité pour recourir au sens de l'art. 382 al. 1 CPP.

2.1. Selon l'art. 382 al. 1 CPP, toute partie qui a un intérêt juridiquement protégé à l'annulation ou à la modification d'une décision a qualité pour recourir contre celle-ci. Tel est, en particulier, le cas du lésé qui s'est constitué demandeur au pénal, indépendamment d'éventuelles conclusions civiles (ATF 139 IV 78 consid. 3 p. 80 ss).

Selon l'art. 118 al. 1 CPP, on entend par partie plaignante le lésé qui déclare expressément vouloir participer à la procédure pénale comme demandeur au pénal ou au civil. La notion de lésé est définie à l'art. 115 CPP. Il s'agit de toute personne dont les droits ont été touchés directement par une infraction. En règle générale, seul peut se prévaloir d'une atteinte directe le titulaire du bien juridique protégé par la disposition pénale qui a été enfreinte (ATF 141 IV 1 consid. 3.1 p. 5 s.). Celui dont les intérêts privés ne sont atteints qu'indirectement par une infraction qui ne lèse que des intérêts publics n'est pas lésé au sens du droit de procédure pénale (ATF 141 IV 454 consid. 2.3.1 p. 457). Pour être directement touché, le lésé doit en outre subir une atteinte en rapport de causalité directe avec l'infraction poursuivie, ce qui exclut les dommages par ricochet (arrêts 6B 1274/2018 du 22 janvier 2019 consid. 2.1; 6B 256/2018 du 13 août 2018 consid. 2.4.1; 6B 671/2014 du 22 décembre 2017 consid. 1.2).

2.2. Le patrimoine constitue, de façon générale, le bien juridique protégé par l'infraction d'abus de confiance (art. 138 CP; MICHEL DUPUIS ET AL., Petit commentaire du Code pénal, 2e éd., 2017, n° 3 ad art. 138 CP). S'agissant plus spécifiquement de l'art. 138 ch. 1 al. 2 CP, cette disposition tend à préserver le droit de celui qui a confié des valeurs patrimoniales à ce que celles-ci soient utilisées dans le but qu'il a assigné et conformément aux instructions qu'il a données (ATF 129 IV 257 consid. 2.2.1 p. 259).

En tant que le recourant soutient que les membres du Conseil communal pourraient s'être rendus coupables d'abus de confiance en consacrant indûment des deniers publics aux honoraires d'un avocat qui avait été mandaté par la Commune pour la rédaction d'une décision le concernant, il apparaît quoi qu'il en soit que les actes dénoncés n'ont pas été commis au préjudice du patrimoine du recourant, mais, tout au plus, à celui de la Commune en tant que collectivité publique. Sa qualité de contribuable de cette dernière ne saurait suppléer le fait que le recourant n'a pas été directement lésé par l'infraction dénoncée. Il n'y avait ainsi rien de critiquable à considérer qu'il ne disposait pas de la qualité pour recourir s'agissant de cette infraction.

2.3.

2.3.1. Aux termes de l'art. 312 CP, les membres d'une autorité et les fonctionnaires qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui, auront abusé des pouvoirs de leur charge, seront punis d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

Cette norme protège tant l'intérêt de l'Etat à pouvoir compter sur des fonctionnaires fiables faisant un usage raisonné du pouvoir de puissance publique qui leur a été conféré que celui des citoyens à n'être pas en but à un exercice incontrôlé, arbitraire, du pouvoir ainsi confié (ATF 127 IV 209 consid. 1b p. 212; arrêts 6B 1318/2017 du 9 février 2018 consid. 7.2.3; 6B 761/2016 du 16 mai 2017 consid. 3.4.2). Il appartient toutefois à celui qui entend déduire de la lésion d'un intérêt privé par une infraction à l'art. 312 CP d'alléguer les faits déterminants et d'exposer précisément en quoi consiste l'atteinte affirmée à un droit juridiquement protégé de nature privée, sous peine de se voir dénier la qualité pour recourir au sens de l'art. 382 al. 1 CPP (arrêt 6B 1318/2017 précité consid. 7.3).

2.3.2. Les développements du recourant en relation avec l'infraction d'abus d'autorité (cf. mémoire de recours, p. 42-74) consistent en un descriptif des situations, pour lesquelles il estime avoir été victime depuis 2013 de décisions arbitraires et d'actions injustes de la part des membres de l'autorité exécutive communale et des employés communaux, qui sont toutes en lien avec des litiges relatifs à la construction de sa villa et aux relations conflictuelles entretenues avec ses voisins.

Il apparaît toutefois que, pour l'essentiel, les actes dénoncés ont fait l'objet de procédures administratives en matière de droit public des constructions, lors desquelles ont été rendues des

décisions motivées et susceptibles de faire l'objet de voies de droit prévues par la loi. Il en va ainsi de la décision communale portant sur l'abattage d'un arbre situé en bordure de route, de celle lui demandant un relevé de terrain aménagé dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire une piscine ou encore du refus de la Commune de donner suite à une dénonciation du recourant quant à des constructions illégales qui auraient été construites par ses voisins ou quant au bruit occasionné par le tintement d'une cloche installée par sa voisine pour éloigner les oiseaux de ses cerisiers. Cela étant, il n'appartient pas au juge pénal d'examiner l'opportunité des verdicts rendus dans ce cadre ou de procéder à une nouvelle appréciation de leur bien-fondé. A lui seul, le fait que des décisions ont été rendues en défaveur du recourant ne suffit pas à rendre vraisemblable l'existence d'actes d'abus de pouvoir qui l'auraient atteint dans ses intérêts juridiquement protégés. Les autres actes dénoncés ne dénotent pas non plus un acharnement caractérisé à l'égard du recourant ou un exercice de la puissance publique qui puisse être qualifié d'incontrôlé ou d'arbitraire. Il n'apparaît ainsi pas que les intérêts privés du recourant puissent avoir été lésés par les exigences formulées, en 2013, puis en 2015, par des employés communaux tendant à ce que l'intéressé fasse évacuer du chantier de sa villa les engins qui empêchaient le passage des véhicules d'urgence ou encore pour qu'il appose sur sa propriété la plaquette portant le numéro d'assurance-incendie, s'agissant de démarches qui paraissent justifiées dans le cadre d'une construction. On ne distingue rien de plus dans le fait que son cabanon de jardin aurait été cadastré en 2016 dès la délivrance du permis de construire y relatif conformément à la législation cantonale, au contraire de celui de ses voisins, qui ne l'aurait été que trois ans après sa construction. Faute pour le recourant d'avoir suffisamment rendu vraisemblable que les actes d'abus d'autorité dénoncés avaient concrètement porté atteinte à des droits de nature privée, la cour cantonale pouvait considérer qu'il ne disposait pas d'un intérêt juridiquement protégé au sens de l'art. 382 al. 1 CPP.

3.

Pour le surplus, le recourant ne saurait conclure, à ce stade de la procédure, à l'extension de l'instruction à l'infraction de dénonciation calomnieuse (art. 303 CP), les faits dénoncés à cet égard n'ayant de surcroît pas fait l'objet de l'arrêt attaqué, pas plus que de l'ordonnance de non-entrée en matière ou des plaintes adressées au ministère public.

4.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la faible mesure de sa recevabilité. Le recourant, qui succombe, supporte les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Commune de A. \_\_\_\_\_ et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Chambre pénale.

Lausanne, le 11 juillet 2019

Au nom de la Cour de droit pénal  
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Denys

Le Greffier : Tinguely