

**Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012**

*Consorts B.*

*(Confiscation de marchandises saisies)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 octobre 2011 par le Conseil d'État (décision du même jour n° 351085) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les consorts B. portant sur les articles 374 et 376 du code des douanes relatifs à la confiscation des marchandises ou objets saisis en douane.

Une demande de récusation, enregistrée le 26 novembre 2011, a été présentée par les requérants sur le fondement de l'article 4 du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité aux termes duquel : « *Tout membre du Conseil constitutionnel qui estime devoir s'abstenir de siéger en informe le président.*

« *Une partie ou son représentant muni à cette fin d'un pouvoir spécial peut demander la récusation d'un membre du Conseil constitutionnel par un écrit spécialement motivé accompagné des pièces propres à la justifier. La demande n'est recevable que si elle est enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel avant la date fixée pour la réception des premières observations.*

« *La demande est communiquée au membre du Conseil constitutionnel qui en fait l'objet. Ce dernier fait connaître s'il acquiesce à la récusation. Dans le cas contraire, la demande est examinée sans la participation de celui des membres dont la récusation est demandée.*

« *Le seul fait qu'un membre du Conseil constitutionnel a participé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet de la question de constitutionnalité ne constitue pas en lui-même une cause de récusation.* »

M. Michel Charasse ayant informé le président du Conseil constitutionnel de son intention de s'abstenir de siéger, le Conseil n'a pas eu à examiner la demande de récusation.

Dans sa décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a déclaré les deux articles contestés contraires à la Constitution. Jugeant que leur abrogation immédiate aurait des conséquences manifestement

excessives et afin de permettre au législateur de remédier à leur inconstitutionnalité, il a reporté au 1<sup>er</sup> janvier 2013 la date de leur abrogation.

## **I. – Les dispositions contestées**

### **A. – Historique**

– Les articles 374 et 376 du code des douanes ont leur origine dans les articles 1<sup>er</sup> et 5 du titre XII de la loi de l'Assemblée nationale constituante des 6 et 22 août 1791 pour l'exécution du tarif des droits d'entrée et de sortie dans les relations du royaume avec l'étranger :

*« Article 1<sup>er</sup> : La confiscation des marchandises saisies pourra être poursuivie et prononcée contre les préposés à leur conduite, sans que la régie soit tenue de mettre en cause les propriétaires quand même ils lui seraient indiqués, sauf si lesdits propriétaires intervenaient ou étaient appelés par ceux sur lesquels les saisies ont été faites, à être statué, ainsi que de droit, sur leurs interventions et réclamations. »*

*« Article 5 : Les objets saisis pour fraude ou contravention, ou confisqués, ne pourront être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, soit qu'il soit consigné ou non, réclamé par aucun créancier, même privilégié, sauf leur recours contre les auteurs de la fraude. »*

Selon l'article 15 du titre VI de la loi du 4 germinal an II (24 mars 1794) relatif au commerce maritime et aux douanes : *« Les délais d'appel et de vente expirés, toutes répétitions et actions seront non recevables ».*

– Le décret du 28 décembre 1926, pris en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 août 1926 portant ouverture de crédits supplémentaires, au titre du budget général de l'exercice 1926, a codifié ces textes législatifs et fait figurer les dispositions précitées dans les articles 560 et 563 du code des douanes.

Le décret du 26 décembre 1934 portant codification en matière de droits de douane, pris en application de l'article 14 de la loi du 6 juillet 1934 portant réforme fiscale, a apporté quelques modifications de pure forme.

– Puis, sur le fondement de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, dite « loi André Marie », le Gouvernement a procédé à une *« refonte d'ensemble des codes et textes fiscaux, à l'effet de réduire le nombre des impôts, droits et taxes..., de coordonner les procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux »*. En vertu de ce

même article, « *les codes et les textes ainsi refondus seront annexés au projet de loi de finances de 1949, qui devra être déposé avant le 10 décembre 1948. Leurs dispositions entreront obligatoirement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1949* ».

Le Gouvernement a alors adopté le décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes dont les articles 374 et 376 n'ont pas été modifiés depuis lors<sup>1</sup>.

## **B. – Nature juridique des dispositions contestées**

Dans son premier mémoire devant le Conseil d'État, le Secrétaire général du Gouvernement (SGG) avait observé qu'aucune loi n'avait ratifié ni le décret du 8 décembre 1948 dans son ensemble, ni les articles 374 et 376 du code des douanes. Toutefois, dans ses observations complémentaires, il notait que, « *si la loi n° 48-1974 du 31 décembre 1948 ne comportait aucune disposition se référant expressément au décret du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes, ce décret, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 17 août 1948, figurait en annexe au projet de la loi de finances qui a été votée le 31 décembre 1948 par l'Assemblée nationale* ». Le SGG en concluait que « *les articles 374 et 376 du code des douanes doivent être regardés comme des "dispositions législatives" susceptibles de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

Dans sa décision de renvoi, le Conseil d'État a confirmé la valeur législative de ces dispositions : « *Les dispositions des articles 374 et 376 du code des douanes, issues du décret du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes, lui-même pris sur le fondement de la loi du 17 août 1948 relative au redressement économique et financier revêtent valeur législative du fait de l'annexion de ce décret à la loi de finances votée le 31 décembre 1948.* »

Ce n'est d'ailleurs pas la première fois qu'il se prononce sur ce point puisque, dans sa décision du 5 novembre 1956 *Dames Verges et Hiquet*<sup>2</sup>, il constatait que « *le décret du 8 décembre 1948 figure en annexe de la loi de finances votée le 31 décembre 1948 par l'Assemblée nationale et publiée le 1<sup>er</sup> janvier 1949 ; que ladite Assemblée en a ainsi entériné les dispositions et leur a conféré valeur législative* » pour juger « *que, par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la réquisition attaquée prononcée en vertu des dispositions de l'article 52 du code des douanes manque de base légale* ».

<sup>1</sup> La loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 a notamment modifié l'intitulé du titre XII « Contentieux et recouvrement » au lieu de « Contentieux », mais n'a pas touché à la rédaction des articles contestés.

<sup>2</sup> Documents contentieux de la direction générale des douanes, 1957, n° 1186.

Les juridictions judiciaires avaient déjà, quant à elles, adopté cette solution depuis quelques années. La Cour de cassation est ainsi venue consacrer, d'abord en chambre criminelle (29 mars 1953, *Backeroot*)<sup>3</sup>, puis en section commerciale de la chambre civile (19 octobre 1953, *Administration des douanes c/ Noël*)<sup>4</sup>, la lecture des textes que les juges de première instance avaient faite<sup>5</sup>.

Le Conseil constitutionnel opère un contrôle sur le point de savoir si la disposition contestée dans le cadre d'une QPC revêt « *le caractère d'une disposition législative au sens de l'article 61-1 de la Constitution* »<sup>6</sup>. Dans sa décision 2011-208 QPC, il a simplement mentionné, dans ses visas, la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier et le décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes, annexé à la loi n° 48-1973 du 31 décembre 1948 de finances pour 1949, admettant ainsi que les dispositions contestées ont le caractère de dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

## II. – La question posée.

### A. – Origine de la QPC

En vertu de l'article 323 du code des douanes, les agents des douanes ou de toute autre administration qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation<sup>7</sup>.

Sont notamment passibles de confiscation les marchandises sur lesquelles a porté l'infraction, lorsque cette dernière est punie d'une contravention de troisième classe définie par l'article 412 du code des douanes, ainsi que l'objet de la fraude, les moyens de transport et les objets servant à masquer la fraude, quand l'infraction constitue le délit de contrebande ou importation ou exportation de marchandises prohibées prévu à l'article 414 du même code<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Documents contentieux de la direction générale des douanes, 1954, n° 1054. Voir aussi Rec. T. p. 604.

<sup>4</sup> *Dalloz*, 1954, p. 92.

<sup>5</sup> Notamment le tribunal correctionnel de Lille, dans un jugement du 30 juin 1950, cité par Président Vienne, « De quelques difficultés soulevées par l'application du nouveau code des douanes », *JCP*, 1952, I, 996.

<sup>6</sup> Décision n° 2011-152 QPC du 22 juillet 2011, *M. Claude C. (Disposition réglementaire – Incompétence)* par laquelle il s'est déclaré incompétent au sujet d'un article de la partie législative du livre des procédures fiscales qui avait été modifié par décret.

<sup>7</sup> Le Conseil constitutionnel a déjà été saisi d'une QPC portant sur l'article 323 du code des douanes : décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres (Retenue douanière)*.

<sup>8</sup> Aux termes des deux premiers alinéas de l'article 38 du code des douanes : « 1. Pour l'application du présent code, sont considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières.

La confiscation des biens ou objets est prévue, à titre de sanction, pour de nombreuses infractions douanières.

Aux termes de l'article 374 du code des douanes : « *1. La confiscation des marchandises saisies peut être poursuivie contre les conducteurs ou déclarants sans que l'administration des douanes soit tenue de mettre en cause les propriétaires quand même ils lui seraient indiqués.*

« *2. Toutefois, si les propriétaires intervenaient ou étaient appelés en garantie par ceux sur lesquels les saisies ont été faites, les tribunaux statueront, ainsi que de droit, sur les interventions ou sur les appels en garantie* ».

Aux termes de l'article 376 du même code : « *1. Les objets saisis ou confisqués ne peuvent être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, qu'il soit consigné ou non, réclamé par les créanciers même privilégiés, sauf leur recours contre les auteurs de la fraude.*

« *2. Les délais d'appel, de tierce opposition et de vente expirés, toutes répétitions et actions sont non recevables* ».

Les requérants contestaient l'application de ces dispositions sur des biens saisis en douane et dont ils s'estimaient légitimes propriétaires. N'ayant pu obtenir satisfaction devant la juridiction judiciaire<sup>9</sup>, ils ont engagé la responsabilité de l'État devant le juge administratif.

Le tribunal administratif de Paris ayant condamné l'État à réparer leur préjudice, appel a été interjeté par le ministre. La cour administrative d'appel de Paris, devant laquelle les défendeurs ont posé une QPC portant sur les articles 374 et 376 du code des douanes, a transmis celle-ci au Conseil d'État qui l'a renvoyée au Conseil constitutionnel.

À l'encontre des articles 374 et 376 du code des douanes, les requérants soulevaient plusieurs griefs, les plus importants étant ceux tirés de la méconnaissance du droit de propriété et de l'atteinte aux droits de la défense ainsi qu'au principe du droit au recours juridictionnel effectif. Ces griefs s'inscrivent dans le prolongement d'une mise en cause, devant les juridictions nationales et européennes de la conformité de ces dispositions à la convention

---

« *2. Lorsque l'importation ou l'exportation n'est permise que sur présentation d'une autorisation, licence, certificat, etc., la marchandise est prohibée si elle n'est pas accompagnée d'un titre régulier ou si elle est présentée sous le couvert d'un titre non applicable.*

<sup>9</sup> Voir notamment sur le déroulement de cette affaire : Cour de cassation, 1<sup>ère</sup> chambre civile, 2 octobre 2001, Bull. 2001, I, n° 243, p. 153.

européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH).

## **B. – Jurisprudence relative à la CESDH**

### **1. – Jurisprudence de la Cour de cassation**

– Sur l'article 374 : dans un arrêt du 29 novembre 2000, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait estimé que n'était pas compatible avec l'article 6 § 1 de la CESDH, qui stipule que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, la disposition du 1 de l'article 374 du code des douanes, qui permet à une juridiction pénale de prononcer la confiscation d'un objet ayant servi à masquer une fraude douanière sans que le propriétaire connu de cet objet ait été cité à comparaître<sup>10</sup>.

– Sur l'article 376 : dans un arrêt du 20 octobre 1971, la Cour de cassation avait jugé « *que l'interdiction de revendication, instituée par l'article 376 du code des douanes, à l'égard de celui-ci [le propriétaire] supposé étranger à la fraude, ne constitue pas une sanction, fondée sur une notion de faute, mais est destinée à garantir l'indemnisation du Trésor public pour le préjudice qu'il a subi du fait de l'infraction ;*

*« Que cette disposition étant d'application stricte et ne prévoyant d'ailleurs aucune dérogation, il n'importe, dès lors, que le propriétaire, comme en l'espèce, ait été dépossédé de la marchandise, objet de la confiscation, à la suite d'un délit qui a motivé une demande de saisie, émanant d'autorités judiciaires étrangères et dont l'exécution ne pouvait relever de la compétence des juridictions de jugement françaises »<sup>11</sup>.*

Dans un arrêt du 16 juin 1999, non publié au *Bulletin*, la chambre criminelle a précisé que les articles 414 (qui porte sur les peines applicables aux délits douaniers de première classe) et 376 du code des douanes ne sont pas contraires à l'article 6 de la CESDH ni aux articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (égalité devant les tribunaux et devant la loi)<sup>12</sup>.

Dans un arrêt du 7 juillet 2005, la chambre criminelle a confirmé sa jurisprudence de 1971 en relevant que l'interdiction posée à l'article 376 du code des douanes est d'application stricte. Dans cette affaire, la société Bowler International Unit, commissionnaire de transport, avait chargé la société M.

---

<sup>10</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 29 novembre 2000, *Bull. crim.*, n° 356, p. 1051.

<sup>11</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 20 octobre 1971, *Bull. crim.*, 1971, n° 274, p. 678.

<sup>12</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 16 juin 1999, n° 98-82678.

d'acheminer au Royaume-Uni depuis l'Espagne une cargaison de 276 cartons de poupées. Une fouille douanière ayant permis de découvrir parmi les cartons de jouets 17 cartons renfermant 520 kilos de résine de cannabis, les cartons de poupées furent saisis sur le fondement des articles 323 § 2 et 414 du code des douanes au motif qu'ils auraient servi à masquer la fraude.

*« Attendu que, pour condamner cette société, après que lesdits objets lui eurent été restitués, au paiement d'une somme tenant lieu de confiscation des marchandises, les juges du second degré énoncent que cette confiscation est une mesure à caractère réel, destinée à garantir l'indemnisation du Trésor pour le préjudice subi du fait de l'infraction et qu'en application de l'article 376-1 du code des douanes, lesdits objets ne peuvent être revendiqués par leur propriétaire ;*

*« Attendu qu'en cet état, et dès lors qu'il n'importe que le propriétaire des marchandises saisies ait été reconnu de bonne foi, la cour d'appel a justifié sa décision. »<sup>13</sup>*

## **2. – Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**

À la suite de l'arrêt rendu, le 7 juillet 2005, par la Cour de cassation, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été saisie par la société Bowler International Unit. Celle-ci soutenait notamment que la confiscation de ses biens, alors même qu'elle était de bonne foi et étrangère aux poursuites, constitue une méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°1 à la Convention relative à la protection de la propriété.

Dans un arrêt du 23 juillet 2009<sup>14</sup> la CEDH a donné satisfaction à la société Bowler International Unit. Elle a estimé tout d'abord que, bien qu'elle comporte une privation de propriété, la confiscation de biens ne relève pas nécessairement de la seconde phrase du premier alinéa de cet article 1<sup>er</sup> : *« 40. En l'espèce, la législation applicable laisse apparaître que la confiscation de la marchandise ayant servi à masquer la fraude poursuivait les buts légitimes de lutte contre le trafic international de stupéfiants et de responsabilisation des propriétaires de marchandises dans le choix des transporteurs auxquels ils ont recours (...) »* Comme telle, l'ingérence relève de la réglementation de l'usage de biens, c'est donc le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 qui s'applique.

<sup>13</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 7 juillet 2005, *Bull. crim.* 2005, n° 205, p. 713.

<sup>14</sup> CEDH, 23 juillet 2009, *Affaire Bowler International Unit c. France*, requête n° 1946/06.

« 43. Si l'on peut considérer comme le Gouvernement que la confiscation était prévue par la loi et répondait à l'objectif légitime de lutte contre le trafic international de stupéfiants, l'argument selon lequel cette mesure est uniquement préventive et destinée à garantir l'indemnisation du Trésor public ne semble pas pertinent. Cette garantie est en effet déjà assurée par la condamnation de l'auteur de la fraude à une amende très importante. Par ailleurs, et de l'avis de la Cour, il convient également de noter que la sanction constituée par la confiscation des biens ayant servi à masquer la fraude paraît très rigoureuse lorsque, comme en l'espèce, elle ne concerne pas des produits dangereux ou prohibés.

« 44. S'agissant du recours que peut exercer le propriétaire de bonne foi en pareille situation, il ressort de la législation qu'il est limité à une action contre l'auteur principal. La Cour observe par conséquent qu'il s'agit d'un problème législatif de caractère général. Toutefois, compte tenu du montant des amendes douanières auxquelles les auteurs des fraudes sont condamnés au profit de l'administration des douanes, créancière privilégiée selon le droit interne, ainsi que du risque d'insolvabilité de l'auteur de la fraude, ce recours ne saurait être considéré comme offrant une possibilité adéquate à cette catégorie de propriétaires d'exposer sa cause aux autorités compétentes (...)

« 45. La requérante a été ainsi privée de la propriété de ses biens, puis condamnée – après leur restitution – au paiement de leur valeur, sans toutefois avoir la possibilité d'exercer un recours effectif permettant de remédier à cette ingérence et alors même que les juridictions internes avaient reconnu sa bonne foi. La Cour observe qu'une telle faculté est pourtant offerte par le droit français aux propriétaires de bonne foi des moyens de transport.

« 46. Par conséquent, tout en reconnaissant la nécessité des mesures de lutte contre ce fléau qu'est le trafic international de stupéfiants, et quelle que soit la marge d'appréciation importante qui doit être laissée aux États en la matière, la Cour estime que l'ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante n'a pas ménagé un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu puisqu'aucun mécanisme ne permet d'y remédier directement. En effet, la Cour considère que l'instauration d'un mécanisme dérogatoire lorsque le propriétaire est de bonne foi, prévu dans d'autres cas par la législation nationale (voir article 326 du code des douanes<sup>15</sup>), ne saurait, en tant que telle, porter atteinte aux intérêts de l'État (...) »

---

<sup>15</sup> L'article 326 du code des douanes auquel la Cour fait référence dispose : « 1. Lorsque les marchandises saisies ne sont pas prohibées, il est offert mainlevée des moyens de transport sous caution solvable ou sous consignation de la valeur.



### III. – L'examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article 374 contraires aux exigences de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et jugé que celles de l'article 376 portent atteinte au droit de propriété une atteinte disproportionnée au but poursuivi. Par suite, il n'a pas examiné les autres griefs tirés de l'atteinte au principe d'égalité et au principe de nécessité des peines et de la méconnaissance de l'article 9 de la Déclaration de 1789.

#### A. – L'article 374 du code des douanes

La disposition de cet article qui concentrait la critique des requérants figurait dans le premier alinéa aux termes duquel : « *La confiscation des marchandises saisies peut être poursuivie contre les conducteurs ou déclarants sans que l'administration des douanes soit tenue de mettre en cause les propriétaires quand même ils lui seraient indiqués* ».

1. – Dans sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010<sup>16</sup>, citée par les requérants, le Conseil a jugé conforme à la Constitution l'article 131-21 du code pénal qui prévoit l'existence d'une peine complémentaire de confiscation applicable, en vertu de la loi, à certains crimes et délits et, en vertu du décret, à certaines contraventions :

« 5. *Considérant (...) que l'existence d'une telle peine ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines ; que, s'agissant de la répression des contraventions, il appartient au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution et sous le contrôle des juridictions compétentes, de fixer, dans le respect des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789, les peines applicables aux contraventions qu'il définit ; que l'article 131-21 du code pénal ne dispense aucunement le pouvoir réglementaire du respect de ces exigences ; que le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour apprécier la conformité de l'article R. 413-14-1 du code de la route à ces exigences ;*

« 6. *Considérant (...) que la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 131-21 du code pénal prévoit que la peine de confiscation des biens qui*

---

« 2. Cette offre ainsi que la réponse sont mentionnées au procès-verbal.

« 3. La mainlevée du moyen de transport est accordée sans caution ni consignation au propriétaire de bonne foi, lorsqu'il a conclu le contrat de transport, de location ou de crédit-bail le liant au contrevenant conformément aux lois et règlements en vigueur et selon les usages de la profession. Toutefois, cette mainlevée est subordonnée au remboursement des frais éventuellement engagés par le service des douanes pour assurer la garde et la conservation du moyen de transport saisi ».

<sup>16</sup> Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, M. Thibaut G. (Confiscation de véhicules).

*ont servi à commettre l'infraction ou qui en sont le produit direct ou indirect est encourue de plein droit en cas de crime ou de délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an, à l'exception des délits de presse ; que son cinquième alinéa prévoit que la peine de confiscation des biens dont le condamné n'a pu justifier l'origine est également encourue en cas de crime ou de délit ayant procuré un profit direct ou indirect et puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement ; que son septième alinéa prévoit la confiscation obligatoire des objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement ou dont la détention est illicite ; qu'eu égard aux conditions de gravité des infractions pour lesquelles elles sont applicables et aux biens qui peuvent en faire l'objet, les peines de confiscation ainsi instituées ne sont pas manifestement disproportionnées ;*

*« 7. Considérant que l'article 131-21 du code pénal, qui préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi, n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ».*

C'est ce dernier considérant qu'invoquaient les requérants en faisant valoir que le Conseil constitutionnel n'a admis *« la conformité à la Constitution de la confiscation de véhicule en cas de grand excès de vitesse que parce que cette mesure protégeait le droit de propriété des tiers de bonne foi ».*

Sur ce point, le commentaire de la décision précise que : *« S'agissant du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a répondu de façon (...) laconique. Il s'est contenté de relever par une incise que la disposition contestée préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi.*

*« Ce faisant, le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement rejeté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété de l'auteur du délit. La peine de confiscation constitue, certes, une privation de la propriété, mais celle-ci n'est pas protégée par l'article 17 de la Déclaration de 1789. Cet article, qui impose une " juste et préalable indemnité " en cas de privation de propriété, n'est pas applicable lorsque la privation est mise en œuvre à titre répressif : dans ce cas, c'est l'article 8 de la Déclaration de 1789 qui constitue la norme de contrôle. »*

**2.** – Dans la présente QPC, était moins contestée la mesure de confiscation en tant que telle, prévue par d'autres articles du code des douanes, que la procédure permettant à l'administration des douanes qui poursuit de ne pas mettre en cause devant le juge les propriétaires des biens.

Le Conseil constitutionnel a jugé, à plusieurs reprises « *qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration 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" ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que le principe du contradictoire* »<sup>17</sup>. Il juge encore « *que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>18</sup>.

Le droit, pour toute personne, d'être avertie de l'existence d'une procédure juridictionnelle conduisant à ce qu'il soit statué sur ses droits participe du droit à exercer un recours juridictionnel. Le Conseil l'a déjà jugé, par exemple, s'agissant de l'action du ministre de l'économie contre les pratiques restrictives de concurrence<sup>19</sup>. En vertu du paragraphe 2 de l'article 374 du code des douanes, les propriétaires peuvent intervenir devant le juge ou être appelés en garantie par ceux sur lesquels ont été faites les saisies. Le juge (tribunal de police ou tribunal correctionnel) statue sur les interventions ou les appels en garantie. Mais, dans nombre de cas, le propriétaire des biens ou marchandises peut ne pas être averti de la procédure qui aboutira à la confiscation de ses biens.

Dans sa décision n° 2011-208 QPC, après avoir rappelé que les dispositions de l'article 374 du code des douanes permettent à l'administration des douanes de poursuivre, contre les conducteurs ou déclarants, la confiscation des marchandises saisies sans être tenue de mettre en cause les propriétaires de celles-ci, même s'ils lui seraient indiqués, le Conseil a jugé « *qu'en privant ainsi le propriétaire de la faculté d'exercer un recours effectif contre une mesure portant atteinte à ses droits, ces dispositions méconnaissent l'article 16 de la Déclaration de 1789* ».

## **B. – L'article 376 du code des douanes**

Étaient surtout contestées en l'espèce les dispositions du paragraphe 1 de cet article aux termes desquelles : « *Les objets saisis ou confisqués ne peuvent être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, qu'il soit consigné ou non, réclamé*

<sup>17</sup> Notamment, décisions n°s 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)* ; 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*.

<sup>18</sup> Notamment, décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)*.

<sup>19</sup> Décision n° 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 9.

*par les créanciers même privilégiés, sauf leur recours contre les auteurs de la fraude* », le paragraphe 2 précisant que « *les délais d'appel, de tierce opposition et de vente expirés, toutes répétitions et actions sont non recevables* ».

Le Secrétariat Général du Gouvernement, dans son mémoire, insistait sur la nature de l'interdiction de revendication en faisant valoir qu'il s'agit, ainsi que le juge la Cour de cassation, « *d'une mesure préventive destinée à responsabiliser, notamment, les propriétaires de marchandises dans leur choix des transporteurs et une mesure réparatrice du préjudice subi par le Trésor public* ».

L'action en revendication est une action en justice qui permet à un propriétaire, lorsqu'elle aboutit, de se voir restituer son bien.

Si l'interdiction de revendication ne constitue pas une sanction, elle n'en demeure pas moins la conséquence d'une mesure de confiscation et apparaît d'autant plus exorbitante pour le propriétaire, surtout s'il est de bonne foi, qu'il n'aura pas été forcément mis en cause par l'administration des douanes. L'interdiction d'une telle action affecte moins le droit d'agir en justice ou le droit à un procès équitable que le droit de propriété.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la protection constitutionnelle du droit de propriété distingue entre la protection garantie au titre de l'article 17 de la Déclaration de 1789, qui interdit toute privation de propriété sans que « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »<sup>20</sup>, et la protection assurée au titre de son article 2, sur le fondement duquel le Conseil procède à un contrôle de proportionnalité en appréciant si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par un motif d'intérêt général et apparaît « *proportionnée (...) à l'objectif poursuivi* »<sup>21</sup>. Le Conseil appliquait cette différence selon la nature de la mesure en cause, estimant que les « *privations* » de propriété devaient être examinées à l'aune des critères posés par l'article 17 de la Déclaration de 1789 tandis que les « *atteintes aux conditions d'exercice du droit de propriété* » devaient être examinées au titre de son article 2.

Toutefois, à deux reprises, le Conseil constitutionnel avait déjà laissé entendre que l'article 17 de la Déclaration ne s'appliquait pas à toutes les privations de propriété, mais seulement à celles qui devaient être regardées comme des

<sup>20</sup> Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *loi de nationalisation*, cons. 44 et 46. Plus récemment : décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

<sup>21</sup> Décisions n°s 2010-60 QPC du 12 novembre 2010, *M. Pierre B. (Mur mitoyen)*, cons. 3 et 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

privations « *au sens de cet article* »<sup>22</sup>. Dans sa décision 2011-208 QPC, le Conseil constitutionnel a consacré cette évolution en modifiant la rédaction de son considérant de principe, afin de prendre en compte le fait que certaines privations de propriété n'entrent pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789. Par conséquent, après avoir cité les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, et rappelé le contenu de ce dernier, le Conseil énonce dans son considérant de principe « *qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

Le Conseil a ensuite repris son raisonnement habituel. D'une part, il a recherché l'objectif poursuivi par les dispositions de l'article 376 du code des douanes. En l'espèce, il a relevé qu'elles poursuivaient un but d'intérêt général dans la mesure où l'interdiction de revendiquer « *tend à lutter contre la délinquance douanière en responsabilisant les propriétaires de marchandises dans leur choix des transporteurs et à garantir le recouvrement des créances du Trésor public* ».

D'autre part, toutefois, le Conseil a jugé que cet article porte une atteinte disproportionnée au but poursuivi dans la mesure où il prive les propriétaires de la possibilité de revendiquer les objets saisis ou confisqués « *en toute hypothèse* ». L'inconstitutionnalité résulte en l'espèce de la portée excessive de l'interdiction de revendiquer qui est opposable à tout propriétaire, indépendamment des circonstances de l'espèce ou de la bonne ou mauvaise foi du propriétaire.

Considérant que l'abrogation immédiate des articles 374 et 376 du code des douanes aurait des conséquences manifestement excessives, il a décidé, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité de ces articles, qu'il y avait lieu de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2013 la date de cette abrogation<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Décisions n° 2011-177 QPC du 7 octobre 2011, *M. Éric A. (Définition du lotissement)*, cons. 3 et n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, *M. Jean-Jacques C. (Attribution d'un bien à titre de prestation compensatoire)*, cons. 3.

<sup>23</sup> Comme il l'a fait notamment dans les décisions n°s 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. (Composition du tribunal pour enfants)*; 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *M. Pierre T. (Servitude administrative de passage et d'aménagement en matière de lutte contre l'incendie)*; 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*; 2011-190 QPC du 21 octobre 2011, *M. Bruno L. et autre (Frais irrépétibles devant les juridictions pénales)*; 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*.