



Commentaire

Décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021

M. Nicolas R.

(Refus de restitution d'objets placés sous main de justice)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 septembre 2021 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1205 du 15 septembre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Nicolas R. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des deux premiers alinéas de l'article 41-4 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Dans sa décision n° 2021-951 QPC du 3 décembre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction* » figurant au deuxième alinéa de l'article 41-4 du CPP, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1. – Présentation du régime des saisies de biens et de leur restitution en matière pénale

* En procédure pénale, la saisie d'un bien est généralement entendue comme le placement sous main de justice, donc à titre provisoire, d'un objet utile à la manifestation de la vérité.

La saisie peut en effet permettre d'éviter la disparition ou le dépérissement d'un élément de preuve recueilli au cours de l'enquête ou de l'instruction. Elle se présente alors comme une mesure d'investigation soumise aux règles prévues à cet effet au titre des perquisitions, visites domiciliaires et saisies de pièces à conviction¹.

¹ Voir les articles 56 et 76 du CPP pour les perquisitions, visites et saisies opérées durant l'enquête policière et l'article 97 pour celles qui interviennent au stade de l'instruction préparatoire.

D'autres motifs peuvent justifier une saisie, comme la nécessité de garantir les droits des victimes ou des tiers propriétaires ou l'exécution d'une éventuelle condamnation à une peine d'amende² ou de confiscation. Ce dernier cas de figure est d'ailleurs devenu un motif exprès de saisie depuis la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale³. Dans ce cas, la saisie s'analyse en une garantie patrimoniale consistant à geler des biens afin de « *garantir l'exécution de la peine complémentaire de confiscation selon les conditions définies à l'article 131-21 du code pénal* »⁴.

La saisie peut en outre avoir pour objet de retirer un objet dangereux de la circulation.

* Quel que soit le motif ayant justifié la saisie d'un bien, celui-ci peut faire l'objet d'une restitution.

Il convient de souligner que la restitution, même lorsqu'elle fait suite à une action engagée en ce sens par le propriétaire légitime du bien, ne doit pas être assimilée à une action en revendication dès lors qu'elle « *n'a pas pour objet de faire statuer sur le droit de propriété concernant le bien revendiqué mais seulement de faire remettre les choses dans l'état où elles se trouvaient antérieurement* »⁵. La restitution vise ainsi, plus modestement, à « *rétablir, du point de vue de la détention et de la possession, la situation antérieure à la saisie* »⁶.

Lorsque le propriétaire est la victime de l'infraction, l'action en restitution ne se confond pas non plus avec une action en réparation du préjudice subi⁷.

L'autorité compétente ainsi que les règles applicables à la restitution sont différentes selon la phase procédurale au cours de laquelle la question de la restitution se pose. La compétence pour décider de la restitution des biens placés sous main de justice revient ainsi :

– au cours de la phase d'enquête policière, au procureur de la République (article 41-4 du CPP) ;

² Voir l'article 706-103 du CPP.

³ Voir le premier alinéa des articles 56, 76 et 94 du CPP aux termes duquel il peut être procédé à la saisie des « *biens dont la confiscation est prévue à l'article 131-21 du code pénal* » dès le stade de l'enquête et de l'instruction.

⁴ Article 706-141 du CPP.

⁵ Cass. crim., 18 mai 1987, n° 86-94.678, *Bull. crim.* n° 199.

⁶ Cass. crim., 23 octobre 1979, n° 78-93.974, *Bull. crim.* n° 294.

⁷ Loïc Eyriagnac, « Restitution, aliénation et destruction des objets placés sous main de justice par les juridictions d'instruction », *JurisClasseur Procédure pénale*, art. 99 à 99-2, Fascicule 20, 15 juin 2011 (mise à jour : 4 février 2020), § 3.

- au cours de la phase d’instruction, au juge d’instruction et, en cas d’appel, au président de la chambre de l’instruction (article 99 du même code⁸ et, en cas de non-lieu ordonné à l’issue de celle-ci, dernier alinéa de l’article 177⁹) ;
- au cours de la phase de jugement, au tribunal de police (article 543), au tribunal correctionnel (article 478 à 481¹⁰) ou à la cour d’assises (article 373¹¹) selon la nature des faits. Les mêmes règles sont applicables devant la cour d’appel (article 484).

En dehors de ces différentes hypothèses où la restitution est demandée ou ordonnée durant le cours de l’instance pénale, le premier alinéa de l’article 41-4 du CPP prévoit que la restitution peut également intervenir :

- lorsqu’aucune juridiction n’a été saisie au terme de l’enquête policière, en raison par exemple d’un classement sans suite ;
- lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets placés sous main de justice. C’est le cas, en particulier, lorsqu’une juridiction de jugement a été saisie, qu’elle a statué sur l’affaire mais a omis de se prononcer sur le sort à réserver à des biens placés sous main de justice dans le cadre de la procédure.

Dans ce cas, comme dans l’hypothèse où la demande est faite au cours de l’enquête, le procureur de la République ou le procureur général est compétent pour décider, d’office ou sur la requête de toute personne souhaitant faire valoir un droit sur l’objet saisi, de restituer cet objet « *lorsque la propriété n’en est pas sérieusement contestée* ». À défaut, notamment lorsque plusieurs personnes se prétendent propriétaires du même bien, la contestation sur la propriété ne relève pas de la compétence du ministère public et doit être tranchée par le tribunal compétent.

⁸ Le juge d’instruction statue, par ordonnance motivée, soit sur réquisitions du procureur de la République, soit, après avis de ce dernier, d’office ou sur requête de la personne mise en examen, de la partie civile ou de toute autre personne qui prétend avoir droit sur l’objet. Il peut également, avec l’accord du procureur de la République, décider d’office de restituer ou de faire restituer à la victime de l’infraction les objets placés sous main de justice dont la propriété n’est pas contestée. L’ordonnance du juge d’instruction peut faire l’objet d’un recours suspensif devant le président de la chambre de l’instruction ou la chambre de l’instruction, dans les dix jours qui suivent la notification de cette ordonnance.

⁹ Voir également l’article 212 du CPP en cas de non-lieu ordonné par la chambre de l’instruction.

¹⁰ Le tribunal peut ordonner la restitution des biens d’office ou sur demande du prévenu, de la partie civile de la personne civilement responsable ou de toute autre personne qui prétend avoir des droits sur l’objet placé sous la main de la justice (articles 478 et 479 du CPP).

¹¹ La cour d’assises peut, elle aussi, ordonner d’office ou sur demande d’une partie ou de toute personne intéressée, la restitution des objets placés sous main de justice. En cas de condamnation, cette restitution n’est toutefois effectuée que si son bénéficiaire justifie que le condamné a laissé passer les délais sans se pourvoir en cassation ou, le cas échéant, si l’affaire est définitivement jugée.

2. – Les motifs de refus de restitution des biens saisis par le ministère public

* Le deuxième alinéa de l'article 41-4 du CPP définit les motifs sur lesquels doit reposer la décision du procureur de la République ou du procureur général refusant la restitution d'un bien saisi.

Il précise qu'il n'y a pas lieu à restitution :

- lorsque la restitution est de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens ;
- lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction ;
- lorsqu'une disposition particulière prévoit la destruction des objets placés sous main de justice.

Les deux premiers motifs sont également susceptibles de fonder la décision de refus de restitution prise par la juridiction d'instruction¹² ou de jugement¹³.

* Le motif de refus de restitution fondé sur la circonstance que le bien saisi est l'instrument ou le produit de l'infraction a été introduit par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016¹⁴ afin d'assurer la transposition de la directive 2014/42/UE du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne¹⁵.

En application de l'article 4 de cette directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre la confiscation de tout ou partie des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond à celle de ces instruments ou produits :

- soit à la suite d'une condamnation définitive pour une infraction pénale, qui peut aussi avoir été prononcée dans le cadre d'une procédure par défaut ;
- soit, en cas d'impossibilité de prononcer une telle condamnation, « *à tout le moins lorsque cette impossibilité résulte d'une maladie ou de la fuite du suspect ou de la personne poursuivie, [...] dans le cas où une procédure pénale a été engagée concernant une infraction pénale qui est susceptible de donner lieu, directement ou*

¹² Voir notamment, pour les deux premiers motifs, le quatrième alinéa de l'article 99 du CPP, qui ajoute que la restitution peut être refusée lorsqu'elle est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties ainsi que lorsque la confiscation de l'objet est prévue par la loi.

¹³ Articles 373, al. 2, et 481, al. 3, du CPP.

¹⁴ Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

¹⁵ Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

indirectement, à un avantage économique et où ladite procédure aurait été susceptible de déboucher sur une condamnation pénale si le suspect ou la personne poursuivie avait été en mesure de comparaître en justice ».

Il résulte des travaux parlementaires que, faisant le constat que les dispositions de l'article 131-21 du code pénal relatives à la peine complémentaire de confiscation permettaient la confiscation des biens instruments ou produits de l'infraction, mais que, « *dans le cadre des procédures particulières permettant à une personne de demander la restitution d'objets saisis et placés sous main à différents stades de la procédure, les conditions actuelles ne permettent pas au magistrat saisi de refuser la restitution pour la seule raison que le bien saisi a été l'instrument ou le produit direct ou indirect d'un délit* », le législateur a estimé nécessaire de prévoir un nouveau motif de refus à cet effet¹⁶.

En cas de refus du ministère public d'ordonner la restitution du bien pour l'un des motifs précités, l'intéressé peut déférer la décision au président de la chambre de l'instruction ou à la chambre de l'instruction, dans le délai d'un mois suivant sa notification¹⁷. Ce recours est suspensif.

* Le troisième alinéa de l'article 41-4 du CPP prévoit que l'État devient automatiquement propriétaire des biens placés sous main de justice :

- si la restitution n'a pas été demandée ou décidée dans un délai de six mois à compter de la décision de classement ou de la décision par laquelle la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence ;
- lorsque le propriétaire ou la personne à laquelle la restitution a été accordée ne réclame pas l'objet dans un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure adressée à son domicile ;
- dès que la décision de non-restitution ne peut plus être contestée ou que l'arrêt de non-restitution est devenu définitif pour les objets dont la restitution est de nature à créer un danger pour les personnes ou les biens, sous réserve des droits des tiers.

¹⁶ Rapport n° 491 (Sénat – 2015-2016) de M. Michel Mercier fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, Tome I, déposé le 23 mars 2016. Le rapport souligne notamment que le magistrat, saisi d'une demande de restitution d'un bien saisi en application de l'article 41-4 du CPP, « *a une compétence liée pour restituer le bien s'il répond aux conditions posées par l'article 41-4 : l'invocation d'un autre motif, comme les antécédents du requérant ou l'origine incertaine du bien, pour ne pas restituer le bien, a ainsi été censurée par la Cour de cassation* ».

¹⁷ La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié les dispositions du deuxième alinéa de l'article 41-4 du CPP pour permettre au président de la chambre de l'instruction, et non plus à la chambre, de connaître des recours formés contre les refus de restitution adoptés par le procureur de la République.

* Jusqu'à une période récente, la chambre criminelle de la Cour de cassation faisait une application stricte des motifs de refus de restitution prévus à l'article 41-4 du CPP en considérant que la restitution des objets placés sous main de justice devait être ordonnée lorsque l'on ne se trouve pas dans l'un des cas prévus par ces dispositions¹⁸.

Par un arrêt du 20 janvier 2021, elle a entouré de nouvelles garanties la procédure prévue à l'article 41-4 du CPP en affirmant que, même en présence d'un bien saisi constituant l'instrument ou le produit de l'infraction, « *Lorsque la requête aux fins de restitution est présentée après que la juridiction de jugement saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets placés sous main de justice, la non-restitution de l'instrument de l'infraction ne saurait présenter un caractère obligatoire* »¹⁹. Le rejet de toute automaticité du refus prononcé pour ce motif procède directement du constat que la peine complémentaire de confiscation de l'instrument de l'infraction susceptible d'être prononcée par la juridiction de jugement ne présente pas un caractère obligatoire et que le refus de restitution d'un bien saisi constituant l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction est de la même façon une simple faculté pour la juridiction saisie²⁰.

La Cour de cassation a par ailleurs relevé, dans ce même arrêt, que cette interprétation n'est pas contraire à l'article 4, § 2, de la directive 2014/42/UE précitée, « *dont les dispositions du deuxième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale constituent la transposition, dès lors que [cet article 4, § 2,] n'interdit pas la restitution de l'instrument de l'infraction* »²¹.

La Cour en a déduit qu'« *il appartient à la chambre de l'instruction à laquelle est déférée la décision de non-restitution de l'instrument de l'infraction rendue par le ministère public après que la juridiction de jugement saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets placés sous main de justice, d'apprécier, sans porter atteinte aux droits du propriétaire de bonne foi, s'il y a lieu ou non de restituer le bien au regard des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur et de sa situation personnelle* »²². Ce faisant, la Cour de cassation a soumis la décision de refus de restitution d'un bien saisi aux mêmes critères d'appréciation que la peine de confiscation²³.

¹⁸ Voir par exemple Cass. crim., 20 avril 2017, n° 16-81.679, *Bull. crim.* n° 116.

¹⁹ Cass. crim., 20 janvier 2021, n° 20-81.118, Publié au Bulletin, paragr. 13.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 11 et 12.

²¹ *Ibid.*, paragr. 14.

²² *Ibid.*, paragr. 15.

²³ Cass. crim., 13 novembre 2018, n° 18-80.027 ; 12 juin 2019, n° 18-83.396 : « *Attendu qu'en matière correctionnelle, le juge qui prononce une peine doit motiver sa décision au regard des circonstances de l'infraction, de la personnalité*

En outre, en cas de refus de restituer un bien instrument ou produit de l'infraction, la Cour de cassation a affirmé, dans un arrêt du 18 mars 2020, que les autorités compétentes devaient prendre en compte la proportionnalité de l'atteinte au droit de propriété qui résulterait de cette décision. Elle a ainsi jugé que : « *Hormis le cas où le bien saisi constitue, dans sa totalité, l'objet ou le produit de l'infraction ou la valeur de ceux-ci, le juge qui en refuse la restitution, doit apprécier le caractère proportionné de l'atteinte ainsi portée au droit de propriété de l'intéressé, au regard de la situation personnelle de ce dernier et de la gravité concrète des faits, lorsqu'une telle garantie est invoquée ou procéder à cet examen d'office lorsqu'il s'agit d'une saisie de patrimoine* »²⁴.

B. – Origine de la QPC et question posée

* M. Nicolas R. avait été poursuivi pour avoir volontairement percuté un autre véhicule avec son propre véhicule. Celui-ci avait été saisi au cours de la procédure.

Il avait été condamné pour violences volontaires avec usage d'une arme par destination mais le tribunal correctionnel n'avait pas statué sur la question de la restitution de son véhicule.

Le requérant en avait par la suite sollicité la restitution auprès du procureur de la République, qui avait rejeté sa demande. Saisie d'un recours, la chambre de l'instruction avait confirmé cette décision, au motif, notamment, que le véhicule constituait l'instrument de l'infraction.

M. Nicolas R. avait alors formé un pourvoi contre cet arrêt, à l'occasion duquel il avait soulevé deux QPC dirigées contre les deux premiers alinéas de l'article 41-4 du CPP. Ces questions étaient ainsi formulées :

– « *L'article 41-4 alinéa 1^{er} et 2 du code de procédure pénale qui, interprété littéralement, impose de refuser la restitution d'un bien saisi qui est l'instrument ou le produit de l'infraction, sans considération de la participation aux faits de son*

et de la situation personnelle de son auteur ; / Attendu que, hormis le cas où la confiscation, qu'elle soit en nature ou en valeur, porte sur un bien qui, dans sa totalité, constitue le produit ou l'objet de l'infraction, le juge, en ordonnant une telle mesure, doit apprécier le caractère proportionné de l'atteinte portée au droit de propriété de l'intéressé lorsqu'une telle garantie est invoquée ou procéder à cet examen d'office lorsqu'il s'agit d'une confiscation de tout ou partie du patrimoine ; / Qu'il incombe en conséquence au juge qui décide de confisquer un bien, après s'être assuré de son caractère confiscable en application des conditions légales, de préciser la nature et l'origine de ce bien ainsi que le fondement de la mesure et, le cas échéant, de s'expliquer sur la nécessité et la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété du prévenu ».

²⁴ Cass. crim., 18 mars 2020, n° 19-82.978, Publié au Bulletin.

propriétaire et sans définir la faute justifiant un tel refus ni permettre l'examen de la proportionnalité du refus par rapport à un objectif non défini, méconnaît-il le principe d'égalité devant la loi garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et le droit de propriété tel que garanti par l'article 17 de ladite Déclaration ? » ;

– « L'article 41-4 alinéa 1^{er} et 2 du code de procédure pénale qui permet au procureur de la République ou au procureur général et, sur recours, à la chambre de l'instruction de refuser de restituer un bien saisi aux motifs qu'il est l'instrument ou le produit de l'infraction, même à l'encontre de la personne condamnée pour avoir commis l'infraction dont le bien saisi est l'instrument ou le produit, ce qui équivaut à une confiscation dudit bien, alors que la juridiction de jugement n'a pas prononcé cette confiscation qu'elle pouvait légalement ordonner, ayant dès lors nécessairement apprécié l'inutilité d'une telle peine au regard de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur et de sa situation personnelle, méconnaît-il le principe de nécessité des délits et des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le droit de propriété garanti par l'article 17 de cette Déclaration ? ».

Dans son arrêt précité du 15 septembre 2021, la Cour de cassation avait jugé que les questions présentaient un caractère sérieux justifiant leur renvoi au Conseil constitutionnel, après avoir tout d'abord rappelé les garanties procédurales résultant de sa jurisprudence concernant le caractère non obligatoire de la décision de refus de restitution d'un bien ayant été l'instrument de l'infraction et l'appréciation du caractère proportionné de l'atteinte au droit de propriété pour juger de la non-restitution d'un bien.

La Cour avait ensuite considéré que *« le refus de restitution qui peut être opposé au propriétaire ou au détenteur du bien saisi est susceptible d'être considéré comme une peine au sens de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dès lors qu'il revient à priver définitivement l'auteur d'une infraction d'un bien lui appartenant de la même façon qu'une confiscation, alors même que la juridiction répressive, qui l'a déclaré coupable de l'infraction dont l'instrument a été saisi, a déjà prononcé à son encontre, en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, des peines autres que celle de la confiscation de celui-ci ».*

Elle avait également relevé que les dispositions critiquées *« n'excluent pas le cas où le bien saisi dont la restitution est susceptible d'être refusée ne serait pas confiscable en application du texte réprimant l'infraction qu'il a servi à commettre ».*

En conséquence, la Cour de cassation avait considéré que ces dispositions étaient susceptibles de porter atteinte au principe de nécessité des délits et des peines, au principe d'égalité devant la loi et au droit de propriété.

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

A. – Les griefs et la restriction du champ

* À l'appui de sa critique, le requérant soutenait que la décision de non-restitution d'un bien constituant l'instrument ou le produit de l'infraction devait être regardée comme une peine de confiscation. Cette peine pouvant être prononcée à l'encontre d'une personne définitivement condamnée, quand bien même la juridiction de jugement n'aurait pas jugé nécessaire de la prononcer, il en résultait selon lui une méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines.

Il considérait également que ces dispositions portaient atteinte au droit de propriété, au motif qu'elles pouvaient conduire à priver toute personne d'un bien lui appartenant, indépendamment de sa participation aux faits et de sa bonne foi.

En outre, le requérant soutenait que les dispositions renvoyées obligeaient le ministère public à refuser la restitution d'un bien saisi dans le cas où ce bien constitue l'instrument ou le produit de l'infraction, alors que, dans le même cas, la juridiction de jugement, amenée à se prononcer sur la restitution, n'est pas tenue de la refuser. Il en résultait une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi.

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux mots « *lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction* » figurant au deuxième alinéa de l'article 41-4 du CPP (paragr. 5).

B. – L'examen des griefs

1. – La jurisprudence relative au principe de nécessité des délits et des peines

* Le principe de nécessité des délits et des peines se fonde sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit,*

et légalement appliquée ». Les exigences résultant de cet article s'appliquent aux peines et à « *toute sanction ayant le caractère d'une punition* »²⁵.

Dès lors que le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences n'est opérant qu'à l'encontre de dispositions instituant une peine ou une sanction ayant le caractère d'une punition, le Conseil constitutionnel est amené à apprécier, sans s'estimer lié par les qualifications données par le législateur, la nature des mesures critiquées. Il a ainsi progressivement bâti une jurisprudence visant à faire le départ entre celles de ces mesures qui peuvent être assimilées à de véritables sanctions ayant le caractère de punition et celles qui, tout en s'y apparentant parfois fortement, n'ont pas de caractère punitif.

* Parmi les peines proprement dites, qui relèvent donc nécessairement du champ d'application de l'article 8, figure notamment la confiscation susceptible d'être prononcée par une juridiction de jugement à titre de peine complémentaire pour certaines infractions.

Dans sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, le Conseil a ainsi examiné le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 8 dirigé contre les dispositions de l'article 131-21 du code pénal prévoyant notamment l'application de cette peine aux biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui en sont le produit direct ou indirect.

Après avoir affirmé, de manière générale, que « *l'existence d'une telle peine ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines* », le Conseil a jugé que son application dans les hypothèses retenues par le législateur n'était pas constitutive d'une répression manifestement disproportionnée : « *que la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 131-21 du code pénal prévoit que la peine de confiscation des biens qui 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*

²⁵ Ces exigences recouvrent le principe de légalité des délits et des peines, de non-rétroactivité des peines, de nécessité, de proportionnalité et d'individualisation des peines. Précisons que la jurisprudence développée par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 8 couvre tout le droit répressif, qu'il soit pénal ou non pénal (ainsi des sanctions disciplinaires et administratives), même si ce contrôle est susceptible d'inflexions.

*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 »*²⁶.

* À la différence de la peine de confiscation, les saisies de biens et autres mesures conservatoires ordonnées préalablement à une telle peine ou indépendamment de son prononcé éventuel n'ont jusqu'à présent pas été regardées par le Conseil comme des sanctions présentant le caractère d'une punition. En témoigne la jurisprudence relative aux saisies opérées au cours d'une procédure pénale ou douanière.

Ainsi, dans sa décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, le Conseil a jugé que « *les mesures conservatoires* » sur les biens du responsable de l'infraction que le président du tribunal de grande instance peut ordonner, sur requête de l'administration des douanes, en cas d'urgence, au vu de l'importance des sommes à garantir, et afin de garantir le paiement des droits et taxes, amendes et confiscations, « *n'ont pas la nature de "peines" entrant dans le champ des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »²⁷.

De même, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, le Conseil a jugé que l'aliénation par l'administration des douanes, en cours de procédure, des véhicules et objets périssables saisis, qui vise à éviter la détérioration des biens et a ainsi un objet conservatoire, « *ne constitue pas une peine de confiscation prononcée à l'encontre des propriétaires des biens saisis* »²⁸. Cette précision visait alors à justifier qu'il soit procédé au contrôle des dispositions contestées au regard des dispositions de la Déclaration de 1789 relatives au droit de propriété. Le Conseil considère, en effet, que le grief tiré d'une atteinte au droit de propriété et celui tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont exclusifs l'un de l'autre²⁹.

C'est également au regard du droit de propriété que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, a examiné l'interdiction de revendication des marchandises saisies ou confisquées en douane prévue par l'article 376 du code des douanes, jugeant ainsi implicitement que ces dispositions ne

²⁶ Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G. (Confiscation de véhicules)*, cons. 5 et 6.

²⁷ Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances rectificative pour 1990*, cons. 22.

²⁸ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente de biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4.

²⁹ *Ibid.* Voir également, en ce sens, décision n° 2015-493 QPC du 16 octobre 2015, *M. Abdullah N. (Peine complémentaire de fermeture de débit de boissons)*, cons. 10.

relevaient pas du champ d'application de l'article 8 de la Déclaration de 1789 auquel le requérant considérait qu'elles devaient être soumises³⁰.

Dans sa décision n° 2014-375 QPC du 21 mars 2014, le Conseil constitutionnel a de la même manière implicitement exclu du champ de l'article 8 le régime de saisie conservatoire temporaire des navires utilisés pour commettre des infractions en matière de pêche maritime, en fondant son contrôle sur les dispositions relatives au droit de propriété³¹.

Enfin, dans sa décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, le Conseil s'est prononcé sur les dispositions de l'article 706-153 du CPP qui permettent au juge des libertés et de la détention, dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire, et au juge d'instruction, dans le cadre d'une information, d'autoriser pour le premier et d'ordonner pour le second la saisie de biens ou droits incorporels susceptibles de faire l'objet d'une peine complémentaire de confiscation en cas de condamnation pénale.

Il ressort là encore du contrôle opéré au regard du droit de propriété, mais aussi des termes mêmes de la décision, que la saisie ordonnée dans ce cadre a été bien distinguée de la peine de confiscation qu'elle précède alors nécessairement : à cet égard, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur avait entendu « *éviter que le propriétaire du bien ou du droit visé par la saisie puisse mettre à profit les délais consécutifs à ces procédures pour faire échec à la saisie par des manœuvres. Ce faisant, il a assuré le caractère effectif de la saisie et, ainsi, celui de la peine de confiscation* »³².

Le caractère conservatoire des mesures de saisies réalisées en cours de procédure pénale ou douanière, qui ne préjuge pas du sort définitif des biens en cause, exclut ainsi de les regarder comme des mesures répressives relevant de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

* Le Conseil a également été amené à se prononcer à plusieurs reprises sur des dispositions du code de procédure pénale encadrant la restitution, la destruction ou encore le transfert de propriété à l'État de biens placés sous main de justice.

³⁰ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*.

³¹ Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, *M. Bertrand L. et autres (Régime de saisie des navires utilisés pour commettre des infractions en matière de pêche maritime)*, cons. 6 et 14.

³² Décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre (Saisie spéciale des biens ou droits mobiliers incorporels)*, paragr. 10.

Si, dans sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014³³, relative au régime de destruction des biens saisis, le Conseil ne s'est prononcé que sur le terrain de l'article 16 de la Déclaration de 1789 pour censurer les dispositions du quatrième alinéa de l'article 41-4 du CPP, faute de prévoir l'information préalable de leur propriétaire ou des tiers ayant des droits sur ces biens ainsi que des personnes mises en cause dans la procédure pour leur permettre de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis, il s'est en revanche également placé sur le terrain du droit de propriété pour statuer notamment sur la procédure de restitution, au cours de l'information judiciaire, des objets placés sous main de justice dans sa décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015.

Dans cette décision, après avoir relevé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition n'imposent au juge d'instruction de statuer dans un délai déterminé sur la demande de restitution d'un bien saisi formée en vertu du deuxième alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale* », le Conseil a jugé « *que, s'agissant d'une demande de restitution d'un bien placé sous main de justice, l'impossibilité d'exercer une voie de recours devant la chambre de l'instruction ou toute autre juridiction en l'absence de tout délai déterminé imparti au juge d'instruction pour statuer conduit à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et prive de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété* »³⁴.

Par ailleurs, il convient de relever que, dans sa décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014³⁵, le Conseil a examiné les dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 41-4 du CPP relatives au sort des objets placés sous main de justice lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets, en fondant son contrôle sur les dispositions de la Déclaration de 1789 relatives au droit de propriété.

* Au-delà des décisions intéressant les mesures conservatoires et les suites qui peuvent leur être données dans le cadre d'une procédure pénale ou douanière, le Conseil constitutionnel a déjà été amené à se prononcer notamment sur des mesures administratives de saisies d'armes justifiées par des motifs d'ordre public ou de sécurité des personnes.

³³ Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, *M. Antoine H. (Destruction d'objets saisis sur décision du procureur de la République)*.

³⁴ Décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015, *Consorts R. (Procédure de restitution, au cours de l'information judiciaire, des objets placés sous main de justice)*, cons. 7.

³⁵ Décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, *M. Franck I. (Transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice)*.

Ainsi, dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les dispositions de l'article L. 2336-5 du code de la défense permettant au préfet, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, d'ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir et, à défaut d'exécution, d'ordonner la saisie de l'arme et d'interdire au détenteur de l'arme objet du dessaisissement d'acquérir ou de détenir des armes soumises au régime de l'autorisation ou de la déclaration. Il en ressort que ni les mesures de dessaisissement et de saisie en cause, que le Conseil n'examine au fond qu'au regard du droit de propriété, ni l'interdiction d'acquérir ou de détenir une arme, pour laquelle le Conseil indique expressément qu'elle « *n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition au sens de l'article 8 de la Déclaration de 1789* »³⁶, ne relèvent du champ d'application de l'article 8³⁷.

Il résulte de cet exposé jurisprudentiel que la qualification de « *sanction ayant le caractère d'une punition* » d'une mesure est examinée non au regard de ses conséquences mais au regard de son objet. Ce n'est que si cet objet, tel qu'apprécié à l'aune de l'intention du législateur et aux caractéristiques de la mesure, est d'infliger une punition qu'une telle mesure est susceptible de s'analyser en une « *sanction ayant le caractère d'une punition* ».

2. – La jurisprudence relative au droit de propriété

* Au sein du champ d'application large de la protection constitutionnelle dont bénéficie le droit de propriété, le Conseil constitutionnel distingue la protection contre la privation de propriété, fondée sur l'article 17 de la Déclaration de 1789, de celle contre les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété, fondée sur l'article 2 de cette déclaration.

La première n'autorise à priver un individu de sa propriété que si « *la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* »³⁸. La seconde conduit le Conseil à s'assurer que les atteintes portées à l'exercice du droit de propriété sont justifiées par un motif d'intérêt général

³⁶ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 7.

³⁷ Le commentaire de la décision le souligne en précisant que « *Le Conseil constitutionnel a également pu écarter le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de la Déclaration de 1789 relatives aux sanctions ayant le caractère d'une punition, la mesure de dessaisissement ou de saisie pas plus que l'interdiction de détenir ou d'acquérir des armes soumises au régime de la déclaration ou de l'autorisation ne constituant en elles-mêmes une telle sanction* ».

³⁸ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*, cons. 44 et 46 ; décision n° 2011-169 QPC du 30 septembre 2011, *Consorts M. et autres (Définition du droit de propriété)*, cons. 6.

et « *proportionnées [...] à l'objectif poursuivi* »³⁹. Le Conseil s'assure également, sur le fondement de l'article 2, que les limitations apportées à l'exercice du droit de propriété n'aboutissent pas à en dénaturer le sens et la portée⁴⁰.

* Pour apprécier si une mesure relève du champ de l'article 17 ou de celui de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil prend en compte tant la nature de l'atteinte à la propriété (la mesure est-elle, par elle-même, une privation de propriété ?) que son objet (la mesure a-t-elle pour objet la privation de propriété ou sa dénaturation ?).

Ainsi, par exemple, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique a pour objet une privation de propriété et relève donc de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴¹, contrairement à l'accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics et à l'occupation temporaire de ces terrains pour la réalisation de ces opérations, qui constituent uniquement des restrictions à l'exercice du droit de propriété⁴².

De même, dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 précitée, le Conseil a jugé que les dispositions qui « *permettent l'aliénation, en cours de procédure, par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge, des véhicules et objets périssables saisis [...] entraîne[nt] une privation du droit de propriété au sens de l'article 17* »⁴³. Le contrôle du Conseil s'est ainsi opéré au regard des garanties constitutionnelles de l'article 17 de la Déclaration de 1789⁴⁴.

Cependant, le Conseil constitutionnel ne déduit pas du fait qu'une privation de propriété est réalisée d'un point de vue matériel que celle-ci relève nécessairement du régime de protection de l'article 17.

³⁹ Décisions nos 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.

⁴⁰ Le Conseil a ainsi censuré sur ce fondement une disposition législative permettant de contraindre un créancier poursuivant à devenir propriétaire d'un bien immobilier détenu par son débiteur, en le déclarant, sous certaines conditions, adjudicataire de l'immeuble ainsi mis aux enchères (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 38 à 40).

⁴¹ Voir notamment décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010, *SARL l'Office central d'accèsion au logement (Immeubles insalubres)*, cons. 6.

⁴² Décision n° 2011-172 QPC du 23 septembre 2011, *Époux L. et autres (Accès aux propriétés privées pour l'étude des projets de travaux publics)*, cons. 9 et 10.

⁴³ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 précitée, cons. 4.

⁴⁴ Le commentaire éclaire la décision en précisant « *que l'article 389 du code des douanes transfère à l'administration douanière le pouvoir de disposition du propriétaire. Une telle aliénation forcée ne peut s'analyser comme une simple atteinte à l'exercice, par le propriétaire, de son droit de propriété : priver le propriétaire du pouvoir consubstantiel à son droit – le pouvoir de disposition – revient somme toute, à le priver du droit lui-même* ».

Ainsi, dans sa décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, le Conseil était saisi de dispositions prévoyant que, dans le cadre d'une saisie immobilière, la mise à prix initiale est fixée par le créancier poursuivant qui, à défaut d'enchère, est déclaré adjudicataire au montant qu'il a fixé. Il a jugé que *« la saisie immobilière est une procédure d'exécution forcée sur l'immeuble du débiteur en vue de la distribution de son prix ; qu'elle constitue une modalité de paiement d'une créance exécutoire ; qu'il en résulte que, si l'adjudication conduit à ce que le débiteur soit privé de la propriété de ce bien, cette procédure n'entre pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration de 1789 »*⁴⁵. Le Conseil a ensuite contrôlé les dispositions au regard de l'article 2 de la Déclaration.

De même, dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée, relative aux dispositions permettant à l'autorité administrative, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité des personnes, d'ordonner à tout détenteur d'une arme soumise au régime de l'autorisation ou de la déclaration de s'en dessaisir sans indemnisation, le Conseil a jugé, *« d'une part, que la détention de certaines armes et munitions est soumise à un régime administratif de déclaration ou d'autorisation en raison du risque d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité des personnes ; qu'afin de prévenir de telles atteintes, les dispositions contestées instituent une procédure de "dessaisissement" obligatoire consistant pour le détenteur, soit à vendre son arme dans les conditions légales, soit à la remettre à l'État, soit à la neutraliser ; qu'à défaut d'un tel "dessaisissement", les dispositions contestées prévoient une procédure de saisie ; que, dès lors, cette remise volontaire ou cette saisie n'entre pas dans le champ de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ; que le grief tiré de la méconnaissance de cet article doit être écarté »*⁴⁶.

Le Conseil s'est prononcé, dans sa décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, sur le « versant » du droit de propriété que mettait en jeu la première phrase du troisième alinéa de l'article 41-4 du CPP, qui prévoit que l'État devient automatiquement propriétaire des biens placés sous main de justice dans différentes hypothèses, dont

⁴⁵ Décision n° 2011-206 QPC du 16 décembre 2011, *M. Noël C. (Saisie immobilière, montant de la mise à prix)*, cons. 5.

⁴⁶ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée, cons. 5. Le commentaire précise que *« La procédure de dessaisissement pour des raisons d'ordre public ou de sauvegarde de la sécurité des personnes s'analyse comme une modalité d'application du régime de l'autorisation ou de la déclaration [...] / Si le propriétaire de l'arme, que celle-ci soit soumise à autorisation ou à déclaration, ne saurait être considéré comme étant un propriétaire de mauvaise foi lorsque la procédure de dessaisissement est engagée, il ne peut pas pour autant se plaindre d'une privation du droit de propriété qui violerait l'article 17 de la Déclaration de 1789 après qu'il a refusé de se soumettre à l'ordre de l'autorité administrative lui enjoignant soit de s'en défaire, soit de la neutraliser. En effet, la possession de l'arme, qu'elle soit autorisée ou déclarée, est soumise à un régime d'encadrement très strict, tenant à la nature particulière de ce bien et aux éventuelles conséquences que son usage serait susceptible d'avoir sur la sécurité des personnes. La procédure de "dessaisissement" n'est qu'une des modalités particulières de mise en œuvre de ce régime d'encadrement »*.

le refus de restitution, passé un certain délai. Il a jugé « *qu'en prévoyant le transfert à l'État de la propriété d'objets placés sous main de justice et qui n'ont pas été réclamés avant l'expiration d'un délai suivant la fin de l'enquête ou de la procédure pénale, les dispositions contestées n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » et donc que le grief tiré de cet article devait être écarté⁴⁷.

Le commentaire de cette décision indique : « *Les dispositions contestées ont pour effet de transférer la propriété des biens saisis à l'État non pas contre la volonté du propriétaire mais parce que ce dernier s'en est désintéressé. Elles prévoient une prescription acquisitive abrégée au profit de l'État : c'est l'écoulement du temps en l'absence de réaction du propriétaire qui conduit à ce que son droit de propriété soit éteint. Par suite, l'article 2 de la Déclaration de 1789 et non son article 17 est applicable* ».

Il ressort de cet exposé jurisprudentiel que la distinction entre une privation de propriété relevant de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et une atteinte portée à l'exercice du droit de propriété soumise à son article 2 ne résulte pas du seul examen matériel de l'effet produit par la disposition litigieuse. Doivent également être pris en compte son objet et le cadre juridique dans lequel elle intervient.

* Dans le cadre du contrôle des atteintes portées à l'exercice du droit de propriété opéré sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil veille d'abord à ce que l'atteinte soit bien justifiée par un motif d'intérêt général. Il a par exemple admis, dans sa décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 précitée, que l'interdiction faite aux propriétaires d'objets saisis ou confisqués en douane de les revendiquer, qui 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* », poursuit « *un but d'intérêt général* »⁴⁸.

Le Conseil veille ensuite à ce que les limites apportées à l'exercice du droit de propriété soient bien proportionnées à l'objectif poursuivi. Ainsi, dans la décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 précitée, il a jugé « *qu'en privant les propriétaires de la possibilité de revendiquer, en toute hypothèse, les objets saisis ou confisqués, les dispositions de l'article 376 du code des douanes portent au droit de propriété une atteinte disproportionnée au but poursuivi* »⁴⁹.

⁴⁷ Décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014 précitée, cons. 6.

⁴⁸ Décision n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012 précitée, cons. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, cons. 8.

Dans sa décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014 précitée⁵⁰, relative aux dispositions de la première phrase du troisième alinéa de l'article 41-4 du CPP sur le sort des objets placés sous main de justice lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets, le Conseil a d'abord rappelé que ces dispositions « *visent à permettre une gestion efficace des scellés conservés dans les juridictions et à permettre la clôture des dossiers ; qu'elles poursuivent ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et de bon emploi des deniers publics* ». Il a ensuite jugé « *qu'en elle-même, l'attribution à l'État des biens placés sous main de justice et qui n'ont été réclamés ni pendant toute la durée de la procédure ou de l'enquête ni pendant un délai supplémentaire de six mois à l'issue de celle-ci, ne porte pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi* » et rejeté en conséquence le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété.

Le caractère disproportionné de l'atteinte à l'exercice du droit de propriété peut en outre résulter de l'absence de garanties procédurales et, en particulier, de l'absence de recours juridictionnel effectif pour faire valoir ce droit. Dans sa décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, relative au régime de saisie des navires de pêche, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé, après avoir notamment relevé qu'aucune disposition ne garantit les droits des propriétaires de bonne foi, « *qu'au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure de saisie, la combinaison du caractère non contradictoire de la procédure et de l'absence de voie de droit permettant la remise en cause de la décision du juge autorisant la saisie et fixant le cautionnement conduit à ce que la procédure prévue par les articles L. 943-4 et L. 943-5 méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et prive de garanties légales la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété* »⁵¹.

3. – L'application à l'espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil a, en premier lieu, examiné le grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines.

Après avoir cité l'article 8 de la Déclaration de 1789, sur lequel le principe de nécessité des délits et des peines se fonde, le Conseil a d'abord rappelé que ce principe, comme l'ensemble des exigences résultant de l'article 8, « *ne s'appliquent qu'aux peines et aux sanctions ayant le caractère d'une punition* » (paragr. 6).

⁵⁰ Décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014 précitée, cons. 7 et 8.

⁵¹ Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014 précitée, cons. 14.

Le Conseil a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées.

Il a d'abord constaté que l'article 41-4 du code de procédure pénale donne compétence au procureur de la République ou au procureur général pour statuer, d'office ou sur requête de toute personne intéressée, sur la restitution des objets placés sous main de justice au cours de l'enquête, lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou que la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans statuer sur le sort de ces objets (paragr. 7).

Puis, il a précisé que « *Les dispositions contestées, telles qu'interprétées par la Cour de cassation, prévoient que la restitution peut être refusée lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit de l'infraction* » (paragr. 8).

En évoquant le caractère facultatif de la décision de non-restitution, le Conseil constitutionnel a, conformément à sa jurisprudence habituelle⁵², pris en compte la portée effective que la jurisprudence constante de la Cour de cassation donne à ces dispositions pour en apprécier la constitutionnalité.

Pour apprécier l'opérance du grief tiré de la méconnaissance du principe de nécessité des délits et des peines à l'encontre de ces dispositions, le Conseil constitutionnel s'est attaché à identifier l'objet de la mesure en cause. Il a considéré à cet égard que, « *En permettant au ministère public de refuser la restitution d'un tel bien, les dispositions contestées ont pour objet d'empêcher qu'il ne serve à la commission d'autres infractions ou qu'il ne soit la source d'un enrichissement illicite* » (paragr. 9).

Il a ainsi estimé que la décision de refus de restitution de l'instrument ou du produit de l'infraction prise en application des dispositions contestées avait une finalité préventive, et non répressive.

Dès lors, le Conseil a jugé que « *le refus de restitution pour ce motif ne constitue ni une peine ni une sanction ayant le caractère d'une punition* » et que « *Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté comme inopérant* » (même paragr.).

⁵² Décision n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, *Mmes Isabelle D. et Isabelle B. (Adoption au sein d'un couple non marié)*. Pour un exemple récent, voir la décision n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020, *M. Théo S. (Recel d'apologie du terrorisme)*, paragr. 5.

* En second lieu, le Conseil constitutionnel a examiné le grief tiré de la méconnaissance du droit de propriété.

Dans le cadre de cet examen, le Conseil a tout d'abord rappelé la formule de principe relative à la protection constitutionnelle du droit de propriété, dont résulte une distinction entre, d'une part, le contrôle opéré sur les privations de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, celui dont relèvent les atteintes portées à ce droit, fondé sur l'article 2 de la même déclaration (paragr. 10).

En l'espèce, le Conseil a jugé que « *les dispositions contestées, qui se bornent à prévoir que la restitution d'un bien saisi peut être refusée lorsqu'il a été l'instrument ou le produit de l'infraction, n'entraînent pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* » (paragr. 11) et a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de cet article.

C'est donc sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que le Conseil constitutionnel devait examiner les dispositions contestées.

Il devait ainsi s'assurer, d'une part, que les atteintes portées au droit de propriété par ces dispositions étaient justifiées par un motif d'intérêt général et, d'autre part, que ces atteintes étaient proportionnées à cet objectif.

S'agissant de la condition tenant à la poursuite d'un motif d'intérêt général, le Conseil a jugé que « *ces dispositions, qui visent à prévenir le renouvellement d'infractions et à lutter contre toute forme d'enrichissement illicite, poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » (paragr. 12).

S'agissant de la proportionnalité des atteintes portées au droit de propriété au regard d'un tel objectif, le Conseil constitutionnel a pris en compte la voie de recours prévue par le deuxième alinéa de l'article 41-4 du CPP en soulignant qu'en application de ces dispositions, « *la décision de non-restitution peut faire l'objet d'un recours suspensif par l'intéressé devant le président de la chambre de l'instruction ou la chambre de l'instruction, dans le délai d'un mois suivant sa notification* » (paragr. 13).

Il a également pris en compte les garanties résultant de la jurisprudence constante de la Cour de cassation selon laquelle « *la non-restitution du bien saisi, au motif qu'il constitue l'instrument ou le produit de l'infraction, n'est pas obligatoire et [qu']il appartient à la juridiction compétente d'apprécier, sans porter atteinte aux droits du propriétaire de bonne foi, s'il y a lieu ou non de restituer le bien au regard des*

circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur et de sa situation personnelle » (même paragr.).

Dans ces conditions, le Conseil a considéré que les dispositions contestées ne portaient pas au droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance de l'article 2 de la Déclaration de 1789 (paragr. 14).

Après avoir constaté que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas non plus le principe d'égalité devant la loi, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 15).