

Décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014

M. Antoine H.

(Destruction d'objets saisis sur décision du procureur de la République)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 février 2014 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 284 du 11 février 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Antoine H., et portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatrième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique des dispositions contestées

L'article 41-4 du CPP a été complété par un quatrième alinéa par l'article 42 de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon. Cet ajout n'était pas prévu dans le projet de loi initial, mais a été ajouté par voie d'amendement au cours de la discussion parlementaire.

Les trois premiers alinéas de l'article 41-4 traitent de la question du sort des biens saisis lors d'une enquête à la fin de la procédure¹. Le quatrième alinéa est en revanche relatif à la destruction des biens saisis lorsque l'enquête est en cours². Il est donc indépendant des alinéas précédents.

Lorsqu'une information judiciaire est ouverte, c'est-à-dire lorsqu'un juge d'instruction a été saisi, l'article 99-2 du CPP règle, depuis une loi du 23 juin

¹ Les 1^{er} et 3^{ème} alinéas ont fait l'objet de deux QPC, que la Cour de cassation a refusé de transmettre au Conseil constitutionnel : Crim., 15 février 2011, n° 10-90.124 ; Crim., 19 juin 2013, n° 12-88.072.

² La lettre de la disposition ne le dit pas expressément. Cependant la condition selon laquelle le bien ne doit plus être nécessaire à la manifestation de la vérité n'aurait pas de sens si la destruction devait être ordonnée à la fin de la procédure. De plus, le Gouvernement lui-même reconnaît que cette disposition a vocation à jouer pendant l'enquête. Enfin, un arrêt de la Cour de cassation indique clairement que cette disposition permet au procureur de la République de faire procéder à la destruction des biens pendant l'enquête (Crim., 9 avril 2008, n° 08-80.604). C'est d'ailleurs bien ce qui s'est produit dans l'affaire à l'origine de la QPC commentée.

1999³, le sort des biens saisis au cours de cette instruction. Cet article distingue différentes hypothèses :

– en vertu du premier alinéa, lorsque la conservation du bien n'est plus utile à la manifestation de la vérité et que la restitution à son propriétaire est impossible (soit parce que le propriétaire est inconnu, soit parce qu'il ne réclame pas son bien), le juge d'instruction peut ordonner sa destruction ou sa remise à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) ;

– en vertu du deuxième alinéa, lorsque la conservation du bien n'est plus utile à la manifestation de la vérité, que sa confiscation est prévue par la loi, et que le maintien de la saisie est de nature à diminuer sa valeur, le juge d'instruction peut ordonner sa remise à l'AGRASC ;

– en vertu du quatrième alinéa, lorsque la conservation du bien n'est plus utile à la manifestation de la vérité et qu'il s'agit d'un objet qualifié par la loi de dangereux ou de nuisible, ou dont la détention est illicite, le juge d'instruction peut ordonner sa destruction.

Le cinquième alinéa prévoit que les décisions prises en application de cet article font l'objet d'une ordonnance motivée, susceptible de recours. Ainsi, dans un arrêt du 6 mars 2007, la Cour de cassation a cassé une décision du fond ayant ordonné, sur le fondement du quatrième alinéa, la destruction de bateaux saisis, sans rechercher si la loi elle-même qualifiait cet objet de dangereux ou de nuisible, ou en interdisait la détention⁴.

La loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon a entendu prévoir des dispositions similaires lors de l'enquête, si aucun juge d'instruction n'est saisi. Cependant, le législateur a scindé ces dispositions entre le nouvel article 41-5 du CPP, lorsque la décision est confiée au juge des libertés et de la détention, et le quatrième alinéa de l'article 41-4, lorsque la décision est confiée au ministère public :

– le premier alinéa de l'article 41-5 est similaire au premier alinéa de l'article 99-2 ;

– le deuxième alinéa de l'article 41-5 est similaire au deuxième alinéa de l'article 99-2 ;

³ Art. 23 de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale.

⁴ Crim., 6 mars 2007, *Bull. crim.* 2007 n° 71, p. 366, pourvoi n° 06-87.446.

– le troisième alinéa de l'article 41-5 est similaire au cinquième alinéa de l'article 99-2, en prévoyant que la décision prise par le juge des libertés et de la détention fait l'objet d'une ordonnance motivée susceptible de recours ;

– le quatrième alinéa de l'article 41-4, objet de la présente QPC, était similaire au quatrième alinéa de l'article 99-2. Il donnait donc pouvoir au procureur de la République pour décider, au cours d'une enquête, de la destruction des biens meubles saisis. Deux conditions cumulatives étaient exigées pour que la destruction puisse être ordonnée :

* d'une part, la conservation de ces biens ne devait plus être nécessaire à la manifestation de la vérité ;

* d'autre part, il devait s'agir d'objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention est illicite.

Cependant, aucun recours n'était prévu contre cette décision du procureur de la République.

On peut par ailleurs signaler que, s'agissant en particulier de la saisie de drogue, l'article 706-30-1 du CPP dispose : *« Lorsqu'il est fait application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 99-2 à des substances stupéfiantes saisies au cours de la procédure, le juge d'instruction doit conserver un échantillon de ces produits afin de permettre, le cas échéant, qu'ils fassent l'objet d'une expertise. Cet échantillon est placé sous scellés.*

« Il doit être procédé par le juge d'instruction ou par un officier de police judiciaire agissant sur commission rogatoire à la pesée des substances saisies avant leur destruction. Cette pesée doit être réalisée en présence de la personne qui détenait les substances, ou, à défaut, en présence de deux témoins requis par le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire et choisis en dehors des personnes relevant de leur autorité. La pesée peut également être réalisée, dans les mêmes conditions, au cours de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire, par un officier de police judiciaire, ou, au cours de l'enquête douanière, par un agent des douanes de catégorie A ou B.

« Le procès-verbal des opérations de pesée est signé par les personnes mentionnées ci-dessus. En cas de refus, il en est fait mention au procès-verbal ».

Enfin, selon le septième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, que le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution⁵, lorsque la juridiction de

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

jugement entre en voie de condamnation, « *la confiscation est obligatoire pour les objets qualifiés de dangereux ou nuisibles par la loi ou le règlement, ou dont la détention est illicite, que ces biens soient ou non la propriété du condamné* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Antoine H. est prévenu pour avoir porté, le 23 octobre 2012, hors de son domicile et sans motif légitime une arme de la 6^{ème} catégorie, en l'espèce un « makhila », c'est-à-dire un bâton de berger basque dissimulant à l'intérieur une arme blanche, et pour avoir commis le délit de rébellion.

Par procès-verbal en date du 24 octobre 2012, le substitut du procureur de la République a ordonné la destruction administrative du « makhila ».

À l'occasion de son procès devant le tribunal correctionnel, M. Antoine H. a soulevé une QPC portant sur le quatrième alinéa de l'article 41-4 du CPP. D'une part, le requérant invoquait une atteinte au principe d'égalité dans la mesure où, lorsque la décision de destruction des biens saisis est prise par le ministère public au cours d'une enquête en application du dernier alinéa de l'article 41-4, elle n'est susceptible d'aucun recours alors que lorsqu'elle est prise par le juge d'instruction au cours d'une information judiciaire, l'article 99-2 prévoit un recours. D'autre part, le requérant faisait valoir que l'absence de voie de recours à l'encontre d'une décision du procureur de la République non contradictoire méconnaissait les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Par son jugement du 26 mars 2013, le tribunal a transmis cette QPC à la Cour de cassation. Par son arrêt du 11 février 2014, la chambre criminelle de la Cour de cassation a renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel, au motif que : « *la question posée présente, notamment au regard du principe constitutionnel de droit à un recours effectif invoqué par le requérant et garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789, un caractère sérieux en ce que l'article 41-4, alinéa 4, du code de procédure pénale confère au procureur de la République le pouvoir d'ordonner la destruction d'objets par une décision non contradictoire et ne comportant pas de recours* ».

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

Dans sa décision du 11 avril 2014 commentée, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions contestées sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui implique le droit à un recours effectif, sans examiner l'autre grief invoqué par le requérant, relatif au principe d'égalité devant la loi.

A. La jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel juge de façon constante qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qu'il « *ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁶.

Ce droit au recours fait partie des droits et libertés que la Constitution garantit et peut donc être invoqué à l'appui d'une QPC⁷.

Cependant, le droit au recours n'empêche pas l'existence de règles de recevabilité de l'acte introductif d'instance, et peut même être assujéti à l'acquittement d'une contribution financière. Le Conseil a ainsi jugé que : « *les dispositions contestées qui excluent les droits de plaidoirie du champ de [l'aide juridictionnelle] ne méconnaissent pas, eu égard à leur faible montant, le droit au recours effectif devant une juridiction* »⁸.

En effet, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, c'est l'absence de recours contre une décision non juridictionnelle d'une autorité publique qui est potentiellement contraire à la Constitution plutôt que l'existence de règles encadrant ces recours.

Dans la QPC ayant donné lieu à la décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, saisi de dispositions qui permettent à l'administration des douanes d'aliéner les véhicules et objets périssables saisis, l'ordonnance du juge permettant l'aliénation étant rendue après une procédure non contradictoire, et exécutée nonobstant opposition ou appel, le Conseil a jugé :

« *Considérant que le caractère non suspensif d'une voie de recours ne méconnaît pas, en lui-même, le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ;*

⁶ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons 38.

⁷ Décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, *Région LANGUEDOC-ROUSSILLON et autres (Article 575 du code de procédure pénale)* ; v. aussi les décisions n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)* et n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, *M. Stéphane C. et autres (Contribution pour l'aide juridique de 35 euros par instance et droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel)*.

⁸ Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, précitée, cons. 4.

« Considérant, toutefois, que, d'une part, la demande d'aliénation, formée par l'administration en application de l'article 389 du code des douanes est examinée par le juge sans que le propriétaire intéressé ait été entendu ou appelé ; que, d'autre part, l'exécution de la mesure d'aliénation revêt, en fait, un caractère définitif, le bien aliéné sortant définitivement du patrimoine de la personne mise en cause ;

« Considérant qu'au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure d'aliénation, la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge conduisent à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 »⁹.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, le Conseil a affirmé que : *« les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu'il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux ; que ces visites sont permises y compris la nuit ; qu'indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en œuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures ; que la seule référence à l'intervention d'un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue par le 2. de l'article 63 du code des douanes en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante ; que, dans ces conditions, les dispositions contestées privent de garanties légales les exigences qui résultent de l'article 2 de la Déclaration de 1789 ; que, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, les dispositions contestées doivent être déclarées contraires à la Constitution »¹⁰.*

Enfin, dans sa décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, le Conseil a censuré les dispositions permettant aux officiers de police judiciaire, sur ordonnance du président du tribunal de grande instance rendue sur réquisitions du procureur de la République, de procéder à des visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction dans les lieux de travail, au motif que : *« en l'absence de mise en œuvre de l'action publique conduisant à la mise en cause d'une personne intéressée par une visite domiciliaire, une perquisition*

⁹ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 10 à 12.

¹⁰ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 8.

ou une saisie autorisées en application des dispositions contestées, aucune voie de droit ne permet à cette personne de contester l'autorisation donnée par le président du tribunal de grande instance ou son délégué et la régularité des opérations de visite domiciliaire, de perquisition ou de saisie mises en œuvre en application de cette autorisation ». Le Conseil en a conclu que « *les dispositions contestées méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et doivent être déclarées contraires à la Constitution* »¹¹.

B. – L'application à l'espèce

Après avoir repris son considérant de principe sur le droit à un recours effectif (cons. 3), le Conseil a reconnu que « *par les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer la prévention des atteintes à l'ordre public, la bonne administration de la justice et le bon usage des deniers publics qui constituent des exigences constitutionnelles* » (cons. 4). Selon les travaux préparatoires, en effet, le but de cette disposition est « *de limiter les délais de stockage des biens saisis* »¹² ; cela serait « *de nature à libérer l'institution judiciaire de certaines obligations de conservation de biens saisis qui s'avèrent inutiles. À ce titre, et dans le souci de favoriser une bonne administration de la justice, de telles mesures ne peuvent que recueillir l'assentiment* »¹³.

Le Conseil a ensuite jugé : « *qu'en permettant la destruction de biens saisis, sur décision du procureur de la République, sans que leur propriétaire ou les tiers ayant des droits sur ces biens et les personnes mises en cause dans la procédure en aient été préalablement avisés et qu'ils aient été mis à même de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis les dispositions du quatrième alinéa de l'article 41-4 du code de procédure pénale ne sont assorties d'aucune garantie légale ; qu'elles méconnaissent les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 5).

Chacune des deux conditions posées par la loi (les biens saisis ne sont plus nécessaires à la manifestation de la vérité ; il s'agit d'objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention est illicite) peut faire l'objet de discussions. L'arrêt précité du 6 mars 2007 de la Cour de cassation, rendu à propos d'une destruction de navire en application de l'article 99-2 du CPP, montre qu'une erreur sur ce point est possible. L'absence de recours empêche le propriétaire des biens concernés de contester la réunion de ces conditions. Or, la

¹¹ Décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, cons. 7.

¹² M. Laurent Bêteille, *Rapport sur le projet de loi de lutte contre la contrefaçon*, Sénat, n° 420 (session 2006-2007), 26 juillet 2007, p. 71.

¹³ M. Philippe Gosselin, *Rapport sur le projet de loi, modifié par le Sénat, de lutte contre la contrefaçon*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 178, 26 septembre 2007.

décision de destruction des objets saisis prise par le procureur de la République n'est pas une décision juridictionnelle, la procédure devant lui n'est au demeurant pas contradictoire et les personnes intéressées (propriétaire des biens, tiers ayant des droits sur ces biens, personnes mises en cause dans la procédure) ne disposent d'aucune voie de droit pour contester la destruction, ni avant qu'elle soit ordonnée ni après. Le droit à un recours juridictionnel de ces personnes est donc méconnu.

Le Conseil a donc déclaré le quatrième alinéa de l'article 41-4 du CPP contraire à la Constitution (cons. 6).

Le Conseil a enfin aménagé les effets de cette censure. Celle-ci est applicable immédiatement, aux affaires nouvelles comme aux affaires non jugées définitivement. Cependant, le Conseil a jugé que, d'une part, « *elle n'ouvre droit à aucune demande en réparation du fait de la destruction de biens opérée antérieurement à cette date* », et que, d'autre part, « *les poursuites engagées dans des procédures dans lesquelles des destructions ont été ordonnées en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité* » (cons. 8).