

Décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016

M. Abdel Manane M. K.

(Gel administratif des avoirs)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 décembre 2015 par le Conseil d'État (décision n° 393527 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Abdel Manane M. K. portant sur les articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier (CMF).

Dans sa décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les mots : « *ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre* » figurant à l'article L. 562-2 du CMF. Il a, en revanche, déclaré conformes à la Constitution le surplus des dispositions de l'article L. 562-2 du CMF et l'article L. 562-1 du même code dans sa rédaction résultant de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et évolution des dispositions contestées

1. Le dispositif prévu par l'article L. 562-1 du CMF

a) La genèse du dispositif

*** La prise en compte de la dimension financière du terrorisme et le constat du « caractère lacunaire des instruments existants »¹**

Dans son rapport sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en octobre 2005, M. Alain Marsaud rappelait que « *la dimension financière du terrorisme doit être prise en considération et c'est pourquoi, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, la communauté internationale a adopté différents instruments juridiques tendant, notamment, à geler les avoirs de personnes morales ou physiques nommément désignées. Tel est le cas de la résolution n° 1373 (2001) du Conseil de sécurité*

¹ M. Christian Estrosi, *in* compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 24 novembre 2005.

des Nations Unies relative à la lutte contre le terrorisme qui décide que les États doivent geler "sans attendre les fonds et les autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent". Il a appartenu à la résolution n° 1390 des Nations Unies d'attribuer au comité des sanctions la compétence pour établir la liste des personnes recherchées et dont les avoirs doivent être gelés.

« Conformément à ses engagements internationaux, l'Union européenne a adopté trois instruments juridiques tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme et ses moyens de financement. Il s'agit de :

« - la position commune du Conseil du 27 décembre 2001 (2001/930/PESC), relative à la lutte contre le terrorisme, dont l'article premier prévoit qu'est érigée en crime la fourniture ou la collecte par des citoyens, ou sur le territoire de chacun des États membres, de "fonds que l'on prévoit d'utiliser, ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour perpétrer des actes terroristes". En outre, son article 2 dispose que sont gelés les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme ;

« - la position commune du Conseil, également en date du 27 décembre 2001 (2001/931/PESC), relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et établissant une liste de personnes, groupes ou entités impliqués dans les actes de terrorisme et ordonnant le gel de leurs avoirs (article 2) ;

« - le Règlement n° 2580/2001 du Conseil, toujours en date du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Directement applicable et ayant une valeur juridique contraignante, à la différence des actions communes prises en application des dispositions dites du "troisième pilier", ce Règlement est fondé sur les articles 60, 301 et 308 du traité instituant la communauté européenne qui sont relatifs aux relations entre l'Union et les pays tiers.

« Dès lors, (...) les dispositions de ce Règlement, et en particulier celles concernant les mesures de gel des avoirs, ne sont pas conçues pour s'appliquer aux résidents communautaires, ce qui n'est pas satisfaisant. (...)

« C'est pourquoi le législateur a entendu "introduire dans le code monétaire et financier un dispositif autonome permettant à l'autorité administrative de geler les avoirs des résidents communautaires qui est, bien évidemment, sans

préjudice des dispositions prévues par le Règlement du Conseil de l'Union européenne" »².

*** La consécration du dispositif par la loi du 23 janvier 2006**

La loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers a eu pour objet « *de permettre une meilleure sécurité juridique du dispositif global en dotant la France d'un dispositif ad hoc de gel des avoirs de personnes physiques ou morales dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme* »³.

En ce sens, son article 23 a inséré dans le CMF un article L. 564-2 ainsi rédigé : « *Sans préjudice des mesures restrictives spécifiques prises en application de règlements du Conseil de l'Union européenne et des mesures prononcées par l'autorité judiciaire, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, précité. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources précités sont également gelés.*

« *Le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 564-1 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments financiers et ressources économiques qui auraient pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur nature ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel.*

² Rapport n° 2681 fait par M. Alain Marsaud au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 novembre 2005.

³ Exposé des motifs du projet de loi n° 2615 relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2005.

« Le ministre chargé de l'économie peut également décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales mentionnées au premier alinéa.

« Les décisions du ministre arrêtées en application du présent article sont publiées au Journal officiel et exécutoires à compter de la date de cette publication ».

*** Les modifications législatives du dispositif**

L'article 3 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme a, d'une part, supprimé les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 564-2 et, d'autre part, au premier alinéa de cet article, remplacé la référence à l'article « L. 564-1 » par la référence à l'article « L. 562-3 ». Par ailleurs, ce même article 3 a recodifié cet article L. 564-2 à l'article L. 562-1 du CMF.

L'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment a été ratifiée par l'article 140 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures⁴.

L'article 6 de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme a modifié l'article L. 562-1 du CMF. *« Afin de lever toute ambiguïté », le législateur a en effet entendu « préciser que ces mesures [prévues par l'article L. 562-1 du CMF] s'appliquent notamment aux personnes qui incitent à la commission d'actes terroristes. Il semble (...) cohérent avec l'ensemble du dispositif de gel des avoirs d'inclure explicitement l'action d'une personne qui, notamment par ses propos, incite activement de tels actes et par suite les facilite »⁵.*

En particulier, cette extension vise à appréhender au moyen de ce dispositif des personnes dont le comportement et les propos ne suffisaient pas à justifier un dispositif de gel des avoirs (notamment certains prêcheurs islamistes). Selon les

⁴ Art. 140, I, de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

⁵ Exposé des motifs de l'amendement CL 10, présenté par le Gouvernement : rapport n° 409 de Mme Marie-Françoise Bechtel fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 novembre 2012.

débats parlementaires, il s'est agi de faire en sorte que « *les propos, parce qu'ils sont annonceurs du pire, soient visés autant que les actes* »⁶.

Ultérieurement, l'article 11 de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a modifié l'article L. 562-1 du CMF pour prévoir que le gel des avoirs peut être décidé conjointement par le ministre chargé de l'économie et le ministre de l'intérieur. Cette modification législative, qui « *rend le ministre de l'intérieur co-décisionnaire, avec le ministre chargé de l'économie, des décisions de gel des avoirs, (...) est justifiée par les missions de sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme dont a la charge le ministère de l'intérieur. Elle permettra par ailleurs au ministère de pouvoir être représenté en cas de contentieux et d'apporter les éléments au soutien de la mesure* »⁷.

b) L'objet du dispositif

En vertu des dispositions de l'article L. 562-1 du CMF, dans leur rédaction issue de la loi du 21 décembre 2012, le ministre chargé de l'économie peut décider de geler, pour une durée de six mois, renouvelable, tout ou partie des avoirs financiers qui appartiennent à des personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, y incitent, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles.

*** Les organismes financiers tenus d'appliquer les mesures de gel**

Le gel s'applique à tout ou partie des « *fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des organismes et personnes mentionnés à l'article L. 562-3 du CMF* » c'est-à-dire « *les personnes mentionnées à l'article L. 561-2* », soit, notamment, les prestataires de services bancaires, les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les mutuelles ou unions relevant du champ de l'article L. 111-1 du code de la mutualité, des institutions ou unions régies par le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale ou relevant du paragraphe II de l'article L. 727-2 du code rural et de la pêche maritime ou encore la Banque de France et l'institut d'émission des départements d'outre-mer.

Afin d'assurer leur protection, l'article L. 562-9 prévoit qu'« *aucune sanction professionnelle ne peut être prononcée à l'encontre de ces personnes, de leurs dirigeants ou de leurs préposés* ».

⁶ M. Manuel Valls, *in* compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 27 novembre 2012.

⁷ Exposé des motifs du projet de loi n° 2110 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2014.

En outre, et pour garantir la mise en œuvre pratique de la décision de gel, le premier alinéa de l'article L. 562-8 du CMF prévoit que « *le secret bancaire ou professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations entre les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 et les services de l'État chargés de préparer et de mettre en œuvre une mesure de gel (...) lorsque ces informations peuvent permettre de vérifier l'identité des personnes concernées directement ou indirectement par cette mesure et de surveiller les opérations portant sur les fonds, les instruments financiers et les ressources économiques desdites personnes. Les informations fournies ou échangées ne peuvent être utilisées qu'à ces fins* ».

*** La nature des fonds concernés**

En vertu du premier alinéa de l'article L. 562-4 du CMF, « *on entend par fonds, instruments financiers et ressources économiques les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, acquis par quelque moyen que ce soit, et les documents ou instruments légaux sous quelque forme que ce soit, y compris sous forme électronique ou numérique, qui prouvent un droit de propriété ou un intérêt ou un contrôle sur ces avoirs, incluant, notamment, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les titres, les obligations, les traites et les lettres de crédit* ».

Ces dispositions reprennent en substance celles du 1) de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Il ressort des débats parlementaires sur la loi du 23 janvier 2006 que « *cette reprise intégrale illustre clairement la volonté du Gouvernement d'agir de façon cohérente, mais complémentaire, du dispositif prévu au niveau communautaire et qui s'impose aux États membres* » de l'Union européenne⁸.

Par ailleurs, Chantal Cutajar rapporte que « *le Conseil d'État a considéré, dans le cadre de son avis, qu'une mesure de gel ou d'interdiction qui prive temporairement, à des fins d'ordre public précisément identifiées, un titulaire de comptes du droit de disposer des fonds qui lui appartiennent n'équivaut pas à une dépossession* »⁹.

⁸ Rapport n° 2681 précité.

⁹ Chantal Cutajar, « Le gel des avoirs terroristes, nouvel outil de lutte contre le financement du terrorisme, *Bulletin Joly Boursier*, 1^{er} mai 2006, n° 3, p. 352.

*** Les personnes susceptibles de faire l'objet d'une mesure de gel et les motifs d'une telle mesure**

M. Alain Marsaud, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi du 23 janvier 2006, présentait le dispositif actuellement prévu par l'article L. 562-1 du CMF comme permettant de « *geler les avoirs des résidents communautaires* »¹⁰.

Plus précisément, les personnes dont les avoirs sont susceptibles de faire l'objet d'une mesure de gel sont les « *personnes physiques ou morales qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, définis comme il est dit au 4 de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, y incitent, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles au sens des 5 et 6 de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, du 27 décembre 2001* ».

Comme le relevait M. Alain Marsaud, « *le renvoi aux dispositions du Règlement du 27 décembre 2001 est de peu d'utilité immédiate puisque ledit paragraphe renvoie lui-même à la définition des actes de terrorisme figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la position commune n° 2001/931 PESC du même jour* »¹¹.

Le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, qui réalise « *la transcription du cadre général onusien de la lutte contre le terrorisme* »¹², définit l'acte de terrorisme comme « *l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de :*

« *i) gravement intimider une population, ou*

« *ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou*

« *iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale :*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Émilie Robert, *L'État de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne. Mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, thèse pour le doctorat, Université de Lille, 2012, p. 222.

« a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ;

« b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;

« c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;

« d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ;

« e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ;

« f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ;

« g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;

« h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;

« i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux point a) à h) ;

« j) la direction d'un groupe terroriste ;

« k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe ».

Cette définition fondée sur la finalité poursuivie par les auteurs de l'infraction recouvre en substance le champ d'application des articles 421-1 et suivants du code pénal.

Toutefois, Alain Bauer et Christophe Soulez relèvent que « *le gel des avoirs (...) est une mesure conservatoire qui s'impose indépendamment de la réalisation de l'infraction* »¹³.

Dans un jugement du 21 octobre 2013, le tribunal administratif (TA) de Paris a considéré « *qu'il résulte des dispositions (...) de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, qui fait référence au règlement du 27 décembre 2001 susvisé, faisant lui-même référence à la position commune du même jour susvisée, que les mesures qu'elles prévoient ne peuvent légalement être mises en œuvre que pour des faits mentionnés au paragraphe 3 de l'article 1^{er} de cette position commune, à la condition que ces faits soient susceptibles de se rattacher à la définition d'une infraction en droit national, les motifs retenus par l'autorité administrative devant par ailleurs être fondés sur des informations précises ou des éléments de dossier basés sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles* »¹⁴. Il a également considéré « *que si, contrairement à ce que soutiennent les requérants, une note des services de renseignement soumise au contradictoire constitue un moyen de preuve admissible devant le juge administratif, c'est à la condition, notamment, qu'une telle note fasse état de faits suffisamment précis et circonstanciés* »¹⁵.

En l'espèce, le TA de Paris a relevé « *qu'il ressort des notes des services de renseignement (...), que M. X., membre du mouvement "tabligh", a tenu de façon régulière, entre les mois d'août 2009 et de mars 2012, au cours des prêches qu'il délivrait, en tant qu'imam dans une mosquée située dans le 11^e arrondissement de Paris, des propos particulièrement virulents à l'égard de l'Occident et des juifs et prêché la soumission de la femme et les châtiments corporels ; qu'il a en outre fait l'apologie du jihad par les dons, le prosélytisme et les armes au cours d'un prêche le 6 mai 2011, a conclu plusieurs prêches en invoquant Dieu pour qu'il vienne en aide "aux frères d'Irak, d'Afghanistan et de Somalie" et a exprimé le 13 janvier 2012 le souhait de voir les jeunes musulmans "se mobiliser afin de combattre l'ennemi" »¹⁶. Il a jugé que « *si de tels propos, tenus dans un lieu de culte devant de nombreux fidèles et de façon réitérée, constituaient une provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'encontre de groupes de personnes déterminées, pouvant fonder légalement, comme le tribunal l'a d'ailleurs jugé le 24 mai 2013, l'expulsion de M. X., ils ne constituaient pas des indices sérieux de menace de réalisation de comportements mentionnés à l'article 1^{er} de la position commune du 27 décembre 2001 (...), susceptibles de se rattacher à la définition d'une infraction en droit national et de faciliter des actes de terrorisme, au sens**

¹³ Alain Bauer et Christophe Soulez, *Terrorismes*, Paris, Dalloz, juin 2015, p. 183.

¹⁴ TA Paris, 21 octobre 2013, n° 1216525/7-1.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

des dispositions alors applicables de l'article L. 562-1 du code monétaire et financier, lesquelles visaient les seules personnes qui "commettent, ou tentent de commettre des actes de terrorisme", les "facilitent ou y participent" et n'incluaient pas, à la date de la décision attaquée, les faits d'incitation au terrorisme »¹⁷. Par suite, le TA de Paris a jugé « qu'un tel motif ne pouvait à lui seul, l'exactitude matérielle du motif tiré des financements vers l'étranger n'étant pas établie, légalement fonder le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques de M. X. et de l'association Y. »¹⁸. Il a donc annulé les arrêtés contestés.

Comme le rappelait le rapporteur public dans ses conclusions sous ce jugement, « l'article L. 562-1 du code monétaire et financier ne visait à la date des arrêtés litigieux que les personnes qui "commettent", "tentent de commettre", "facilitent" ou "participent" à des actes terroristes. Or, (...) le fait de tenir des propos en sachant qu'ils peuvent avoir de l'influence sur un public troublé par l'actualité terroriste, ce qui est reproché à M. X., n'entre pas dans ce champ. Les termes précités impliquent en effet, à notre sens, un acte matériel »¹⁹.

Par ailleurs, l'article L. 562-7 du CMF prévoit que « les mesures de gel ou d'interdiction prises en vertu du présent chapitre s'imposent à toute personne copropriétaire des fonds, instruments financiers et ressources susmentionnés, ainsi qu'à toute personne titulaire d'un compte joint dont l'autre titulaire est une personne propriétaire, nue-propriétaire ou usufruitière mentionnée à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2 ». Il prévoit également que « ces mesures sont opposables à tout créancier et à tout tiers pouvant invoquer des droits sur les fonds, instruments financiers et ressources économiques considérés, même si l'origine de ces créances ou autres droits est antérieure à la publication de l'arrêté ».

*** La mesure de gel**

Comme cela était relevé dans la discussion parlementaire qui a précédé l'adoption de la loi du 23 janvier 2006, « le gel des avoirs est une mesure de police administrative »²⁰.

Comme le prévoit le second alinéa de l'article L. 562-4 du CMF, « le gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 s'entend comme toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert ou utilisation de fonds, instruments

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cécile Barrois de Sarigny, concl. sur TA Paris, 21 octobre 2013, n° 1216525/7-1, AJDA, 2014 p. 168.

²⁰ M. Alain Marsaud, in compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 24 novembre 2005.

financiers et ressources économiques qui aurait pour conséquence un changement de leur montant, de leur localisation, de leur propriété ou de leur nature, ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation par les personnes faisant l'objet de la mesure de gel ».

Ces dispositions font écho à celles du 2) de l'article 1^{er} du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001, rédigé en des termes très proches.

L'article L. 562-6 du CMF prévoit que les décisions « *sont publiées par extrait au Journal officiel et exécutoires à compter de la date de leur publication* ». Cette publication s'explique par l'importance « *des conséquences juridiques [de ces mesures] pour la personne concernée qui ne sera plus en mesure de disposer de ses avoirs financiers, il importe, au premier chef, qu'elle en soit pleinement informée. Or, les formalités habituelles de la notification des décisions administratives peuvent se révéler inadaptées aux mesures de gel des avoirs. En effet, dans nombre de cas, l'adresse, voire la véritable identité de la personne dont les avoirs sont gelés, sont inconnues, ce qui rend inopérant la procédure de droit commun de notification écrite* »²¹.

On relève qu'en pratique, « *en 2013, 14 mesures de gel des avoirs concernant des personnes physiques et morales ont été prises. Deux d'entre elles ont donné lieu à un recours. Pour 2014, sur cinq mois, ces chiffres sont respectivement de 13 mesures et 4 recours* »²².

*** La compétence du ministre chargé de l'économie**

En vertu des dispositions de l'article L. 562-1 du CMF dans leur version antérieure à la loi du 13 novembre 2014, c'est au seul ministre chargé de l'économie qu'il appartient de décider du gel des avoirs.

Il ressort des travaux parlementaires sur la loi du 23 janvier 2006 que « *dans les faits, et selon les informations communiquées (...) par les services du ministère de l'économie, le ministre devrait être saisi de demandes émanant des services spécialisés dans la lutte contre le terrorisme et relevant, en particulier du ministère de l'Intérieur à l'instar de l'unité centrale de lutte anti-terroriste* »²³.

L'étude d'impact du 8 juillet 2014 sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme confirme qu'« *en pratique, les*

²¹ Rapport n° 2681 précité.

²² Étude d'impact du 8 juillet 2014 sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

²³ Rapport n° 2681 précité.

propositions de gel des avoirs émanent du ministère de l'intérieur sur la base des éléments recueillis par les services de renseignement. La direction générale de la police nationale (unité de coordination de la lutte anti-terroriste - UCLAT) procède à la saisine du ministère des finances (direction générale du Trésor) »²⁴.

Concrètement, « les propositions de gels sont communiquées à la direction générale du trésor du ministère chargé de l'économie dans un délai habituellement inférieur à dix jours, le temps de procéder aux consultations nécessaires. Les notes de renseignement sont transmises à la fois à la direction générale du trésor et à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques »²⁵.

*** La durée du gel des avoirs**

L'article L. 562-1 du CMF prévoit que le gel des avoirs est décidé pour une durée de six mois, renouvelable sans limitation dans le temps.

Au cours des travaux parlementaires sur la loi du 23 janvier 2006, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale relevait que ce dispositif « *est davantage protecteur que celui prévu au niveau communautaire puisque ce dernier ne fixe aucune périodicité de réexamen des décisions de gel. Seule la position commune 2001/931 du 27 décembre 2001, à la portée juridique moindre en droit national, dispose que le nom des personnes et entités dont les avoirs doivent être gelés "feront l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers, au moins une fois par semestre, afin de s'assurer que leur maintien sur la liste reste justifié" »²⁶. Toutefois, il ajoutait que « si cette limitation à six mois de la durée de la décision de gel et, par voie de conséquence, l'obligation de réexamen périodique de son opportunité constitue une garantie de la proportionnalité de la mesure avec son objet, il n'en demeure pas moins que son caractère renouvelable sans limite soulève quelques interrogations juridiques »²⁷.*

Par exemple, par arrêté du 19 octobre 2015, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre de l'intérieur ont décidé de renouveler pour la septième fois et pour une durée de six mois la mesure de gel des avoirs de « *M. Salma O., né le 30 octobre 1981 à Nice (Alpes-Maritimes), de nationalité*

²⁴ Étude d'impact du 8 juillet 2014 précitée.

²⁵ Rapport n° 9 de MM. Jean-Jacques Hyst et Alain Richard, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, enregistré à la présidence du Sénat le 9 octobre 2014.

²⁶ Rapport n° 2681 précité.

²⁷ *Ibid.*

française, [qui] continue de promouvoir le terrorisme notamment en combattant en Syrie auprès de terroristes »²⁸.

L'absence de délai maximum a été justifiée par le fait qu'« *une fois expiré, il rendrait les fonds gelés de nouveau disponibles pour les terroristes* »²⁹. Toutefois, il faut préciser que « *la fin d'une mesure de gel national ne signifie pas nécessairement qu'il convient de libérer les avoirs. En effet, le gel a pu être repris soit par mesure judiciaire soit par une mesure internationale* »³⁰.

Sur ce point, la doctrine a pu relever « *qu'un dispositif plus approprié aurait consisté en un régime bien connu du droit administratif, celui de la succession d'une mesure provisoire et d'une mesure définitive. La première permettant, en urgence, de prononcer le gel des avoirs, la seconde, ex post, de vérifier son bien-fondé au terme d'une procédure garantissant le respect des droits de la défense. L'efficacité n'y aurait pas perdu, la garantie des droits y aurait gagné* »³¹.

*** Les voies de recours contre la décision de gel**

Ni l'article L. 562-1 du CMF ni aucune autre disposition législative ne prévoient de voies de recours spécifiques susceptibles d'être exercées à l'encontre d'une décision prononçant le gel des avoirs.

Il ressort des travaux parlementaires sur la loi du 23 janvier 2006 que « *les dispositions générales du droit administratif relatives aux décisions individuelles s'appliqueront de plein droit aux décisions de gel prises par le ministre de l'économie.*

« *Ainsi, outre le recours gracieux, la personne concernée par le gel de ses avoirs aura la possibilité de saisir la juridiction administrative aux fins de la mainlevée de la mesure. Dans ce cadre, elle pourra, notamment, faire appel aux différentes procédures d'urgence et de référé prévues par le code de justice administrative ainsi qu'au recours pour excès de pouvoir.*

« *S'agissant d'une décision ministérielle, il convient néanmoins d'indiquer que la juridiction compétente au sein de l'ordre juridictionnel administratif est celle dans le ressort duquel se trouve le siège de l'autorité ayant pris la décision en*

²⁸ Arrêté du 19 octobre 2015 portant application des articles L. 562-1 et suivants du code monétaire et financier.

²⁹ Rapport n° 2681 précité.

³⁰ Dispositif national de gel terroriste, [en ligne]. Disponible sur [www.tresor.economie.gouv.fr/4248_dispositif-national-de-gel-terroriste].

³¹ Frédéric Rolin et Serge Slama, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA*, 2006, p. 975.

application des dispositions de l'article L. 211-1 du code de justice administrative, en l'espèce le tribunal administratif de Paris »³².

2. – Le dispositif prévu par l'article L. 562-2 du CMF

L'article 3 de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 précitée a introduit à l'article L. 562-2 du CMF un dispositif de gel des avoirs applicable dans le cadre des sanctions financières internationales, conçu comme un complément du dispositif prévu par l'article L. 562-1.

Cet article L. 562-2 du CMF était ainsi rédigé : *« en application des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies ou des actes pris en application de l'article 15 du traité sur l'Union européenne, le ministre chargé de l'économie peut décider le gel, pour une durée de six mois, renouvelable, de tout ou partie des fonds, instruments financiers et ressources économiques détenus auprès des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 qui appartiennent à des personnes physiques ou morales, organismes ou entités qui ont commis, commettent ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre des actes sanctionnés ou prohibés par ces résolutions ou ces actes, les facilitent ou y participent et à des personnes morales détenues par ces personnes physiques ou contrôlées, directement ou indirectement, par elles. Les fruits produits par les fonds, instruments et ressources susmentionnés sont également gelés ».*

* Ainsi, par exemple, à la suite de la résolution CSNU 1988(2011) du 17 juin 2011 qui établit une liste des mesures de gel des avoirs à l'encontre de terroristes liés à l'Afghanistan, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (UE) n° 753/2011 du 1^{er} août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan. Ce règlement n'étant pas directement applicable dans certains territoires ultra-marins qui ne font pas partie de l'UE, le ministre chargé de l'économie a pris, en application de l'article L. 562-2 du CMF, un arrêté de gel portant extension du règlement UE n° 753/2011 à ces territoires³³.

De la même manière, à la suite de la résolution CSNU 1373 (2001) du 28 septembre 2001 qui exige des États la mise en œuvre d'un régime de gel à l'encontre de personnes désignées, a été adopté le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte

³² Rapport n° 2681 précité.

³³ Voir, en ce sens, l'arrêté du 27 janvier 2016 portant application des articles L. 562-2 et suivants et L. 714-1 et suivants du code monétaire et financier.

contre le terrorisme. Afin de permettre son application dans certains territoires ultra-marins français qui ne font pas partie de l'UE, le ministre chargé de l'économie a pris, en application de l'article L. 562-2 du CMF, un arrêté de gel portant extension du règlement UE à ces territoires³⁴.

*Par ailleurs, l'article L. 562-2 du CMF peut être utilisé pour geler les avoirs de personnes qui, sans être nommément désignées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ou par les textes de l'Union européenne, « *portent atteinte aux objectifs et à la mise en œuvre de ces résolutions ou de ces textes* »³⁵.

3. – Les dispositions en lien avec les dispositions contestées

a) L'engagement de la responsabilité de l'État du fait de la mise en œuvre des articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF

L'article L. 562-9 du CMF dispose que « *l'État est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre de bonne foi, par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, leurs dirigeants ou leurs préposés, des mesures de gel ou d'interdiction prévues à l'article L. 562-1 et à l'article L. 562-2* ». Est ainsi instituée une nouvelle hypothèse d'engagement de la responsabilité sans faute de l'État.

b) L'interdiction des mouvements et transferts de fonds prévue par l'article L. 562-5 du CMF

Dans sa version résultant de l'article 3 de l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée, l'article L. 562-5 du CMF prévoyait que « *le ministre chargé de l'économie peut décider d'interdire, pour une durée de six mois renouvelable, tout mouvement ou transfert de fonds, instruments financiers et ressources économiques au bénéfice des personnes physiques ou morales, organismes ou entités auxquels ces fonds, instruments financiers et ressources économiques appartiennent et qui sont mentionnées à l'article L. 562-1 ou à l'article L. 562-2. Ces mesures s'appliquent également aux mouvements ou transferts de fonds, instruments financiers et ressources économiques dont l'ordre d'exécution a été émis antérieurement à la date de publication de la décision du ministre* ».

L'article 11 de la loi du 13 novembre 2014 a permis également au ministre de l'intérieur de prononcer cette interdiction.

³⁴ Voir, en ce sens, les arrêtés des 23 juillet 2015 et du 22 janvier 2016 portant application des articles L. 562-2 et suivants et L. 714-1 et suivants du code monétaire et financier.

³⁵ Observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 4 janvier 2016.

B. – Origine de la QPC et question posée

Par un arrêté du 29 octobre 2014 pris en application des dispositions L. 562-1 et L. 562-2 du CMF, le ministre des finances et des comptes publics a décidé de geler les fonds, instruments financiers et ressources économiques, appartenant à cinq personnes dont M. Abdel Manane M. K. pour une durée de six mois au motif qu'elles « *œuvrent à la déstabilisation de la République centrafricaine et à l'encontre des objectifs poursuivis par les résolutions [2134 (2014), 2127 (2013) et 2121 (2013) adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies], et tentent de commettre un acte de terrorisme au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 3, sous-paragraphes c et i, de la position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 dans le but de gravement intimider une population, contraindre indûment des pouvoirs publics et gravement déstabiliser les structures fondamentales politiques et constitutionnelles d'un pays* ».

Le 27 novembre 2014, M. Abdel Manane M. K. a saisi le tribunal administratif (TA) de Paris d'une demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 29 octobre 2014 susvisé.

À cette occasion, le requérant a demandé au TA de Paris de transmettre au Conseil d'État une QPC portant sur les dispositions des articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF. Par une ordonnance du 10 septembre 2015, le président de la 7^{ème} section du TA de Paris a décidé de transmettre au Conseil d'État cette QPC. Par la décision du 9 décembre 2015 précitée, le Conseil d'État a décidé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC portant sur les dispositions des articles L. 562-1 et L. 562-2 du CMF. Il a relevé que le moyen tiré de ce que ces dispositions « *portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au libre exercice du droit de propriété garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux* ».

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

Le requérant formulait plusieurs griefs à l'encontre des dispositions contestées. Il soutenait qu'en autorisant l'autorité administrative à geler les avoirs des personnes qui commettent ou tentent de commettre une infraction pénale, les dispositions contestées lui permettent de se substituer au juge pénal, en méconnaissance du principe de la séparation des pouvoirs. Il soutenait également qu'elles méconnaissent les droits de la défense et la présomption d'innocence, en permettant que la décision de gel des avoirs soit fondée sur les allégations de l'administration. Il soutenait enfin qu'en permettant de prononcer un gel de l'ensemble des avoirs d'une personne, elles portent au droit de

propriété protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 une atteinte excessive au regard de l'objectif poursuivi.

A. La détermination des dispositions contestées

Dans sa décision n° 2015-524 QPC du 2 mars 2016, le Conseil constitutionnel a tout d'abord, comme il a l'habitude de le faire lorsque la décision de renvoi ne précise pas dans son dispositif la version des dispositions contestées et que plusieurs versions se sont succédées dans le temps, procédé à la détermination de la version de la disposition qu'il lui revenait de contrôler.

Après avoir rappelé que « *la question prioritaire de constitutionnalité doit être regardée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* », le Conseil constitutionnel a relevé que « *le requérant a contesté l'arrêté ministériel du 29 octobre 2014 par lequel, en application des articles L. 562-1 et L. 562-2 du code monétaire et financier, il a été procédé au gel de ses fonds, instruments financiers et ressources économiques* » (cons. 1). De sorte que le Conseil a considéré qu'il était saisi des dispositions de l'article L. 562-1 du CMF « *dans leur rédaction résultant de la loi du 21 décembre 2012 (...) et des dispositions de l'article L. 562-2 du même code dans leur rédaction résultant de l'ordonnance du 30 janvier 2009* » (cons. 1).

B. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit de propriété

La jurisprudence relative au droit de propriété est abondante et constante. Dans son dernier état, le Conseil constitutionnel juge que « *la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : "La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité" ; 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* »³⁶.

Il en résulte une distinction entre les mesures qui relèvent de l'article 17 de la Déclaration de 1789, lesquelles doivent être justifiées par une nécessité publique

³⁶ V. notamment les décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, cons. 4 ; n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, *M. Jean-Claude G. (Procédure de dessaisissement d'armes)*, cons. 4, et n° 2011-212 QPC du 20 janvier 2012, *Mme Khadija A., épouse M. (Procédure collective : réunion à l'actif des biens du conjoint)*, cons. 3.

légalement constatée et doivent comporter une juste et préalable indemnité, et celles qui sont seulement soumises aux exigences résultant de l'article 2, qui imposent la démonstration d'un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de l'atteinte à l'objectif poursuivi.

Par exemple, dans sa décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012, le Conseil constitutionnel a refusé de considérer la procédure de dessaisissement de certaines armes et munitions comme une privation de propriété au sens de l'article 17³⁷. Après avoir indiqué « *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* », le Conseil a relevé que la procédure de saisie n'intervenait qu'à défaut d'une vente volontaire par le propriétaire de l'arme, d'une neutralisation de celle-ci ou de sa remise à l'État. Il a également relevé les garanties procédurales relatives à cette saisie de l'arme (procédure administrative contradictoire pouvant faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative avant d'engager la procédure de saisie sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention). Il en a alors conclu « *que, compte tenu de ces garanties de fond et de procédure, l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions en cause n'a pas un caractère de gravité tel qu'elle dénature le sens et la portée de ce droit* »³⁸.

En revanche, le Conseil a notamment regardé comme une privation de propriété au sens de l'article 17 imposant une juste et préalable indemnité la procédure de l'article 389 du code des douanes qui prévoit l'aliénation par l'administration des douanes, sur autorisation d'un juge du siège, des véhicules et objets périssables saisis³⁹.

Dans sa décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015, le Conseil a relevé que « *le transfert d'office de tout ou partie du portefeuille s'opère sur décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, sans que soit laissée à la personne visée la faculté, pendant une période préalable, de procéder elle-même à la cession de tout ou partie de ce portefeuille* » et que « *dans ces conditions, le transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance d'une personne titulaire d'un agrément entraîne une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* »⁴⁰.

³⁷ Décision n° 2011-209 QPC du 17 janvier 2012 précitée.

³⁸ *Ibid.*, cons. 5 et 6.

³⁹ Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 4.

⁴⁰ Décision n° 2014-449 QPC du 6 février 2015, *Société Mutuelle des transports assurances (Transfert d'office du portefeuille de contrats d'assurance)*, cons. 7.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe de la séparation des pouvoirs

Le principe de la séparation des pouvoirs fait l'objet d'une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel depuis sa décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989⁴¹. Sans reproduire l'ensemble de la jurisprudence du Conseil, quatre précédents peuvent être cités :

– dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État *Couitéas* du 30 novembre 1923, le Conseil constitutionnel a jugé que « *toute décision de justice a force exécutoire* » et « *qu'ainsi, tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution* ». Cette « *règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». Dans le même temps, le Conseil a indiqué cependant que « *si dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe (de la séparation des pouvoirs), ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative* »⁴² ;

– dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, le Conseil constitutionnel a jugé que les réquisitions de données permises par les dispositions contestées, qui constituent des mesures de police purement administrative, ne sont pas placées sous la direction ou la surveillance de l'autorité judiciaire, mais relèvent de la seule responsabilité du pouvoir exécutif. Elles ne peuvent donc avoir d'autre finalité que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions. Dès lors, en indiquant qu'elles visent non seulement à prévenir les actes de terrorisme, mais encore à les réprimer, le législateur a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs⁴³ ;

– dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, le Conseil a jugé que, « *conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le*

⁴¹ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*.

⁴² Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 46.

⁴³ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 2 à 6.

pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »⁴⁴ ;

– dans le contentieux des validations législatives, le Conseil constitutionnel a déjà eu l’occasion de juger qu’« *une telle validation ne saurait avoir pour effet, sous peine de méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours juridictionnel effectif, qui découlent de l’article 16 de la Déclaration de 1789, d’interdire tout contrôle juridictionnel de l’acte validé quelle que soit l’illégalité invoquée par les requérants* »⁴⁵.

Par ailleurs, il convient de relever que le Conseil constitutionnel a déjà admis de considérer comme un droit ou liberté invocable en QPC le principe de la séparation des pouvoirs en tant qu’il a trait à la protection du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles⁴⁶.

3. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux droits de la défense

Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, le Conseil constitutionnel a fait découler le droit au recours juridictionnel effectif de l’article 16 de la Déclaration de 1789 en vertu duquel « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution* ». Il a considéré qu’« *il résulte de cette disposition qu’en principe il ne doit pas être porté d’atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d’exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁴⁷.

De l’article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel fait également découler le droit à un procès équitable et le principe du contradictoire.

Enfin, après avoir consacré les droits de la défense en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR)⁴⁸, le Conseil constitutionnel les rattache désormais à l’article 16 de la Déclaration de 1789⁴⁹.

Les droits de la défense doivent être respectés dans le cadre de la procédure pénale. Toutefois, le principe du respect des droits de la défense « *ne concerne*

⁴⁴ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité*, cons. 65.

⁴⁵ Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, cons. 64.

⁴⁶ Décision n° 2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse D., et autres (Secret défense)*, cons. 21.

⁴⁷ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d’autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

⁴⁸ Décision n° 76-70 DC du 2 décembre 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*, cons. 2.

⁴⁹ Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l’égalité des chances*, cons. 41.

pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais s'étend à toute sanction ayant le caractère de punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité non juridictionnelle »⁵⁰. Ce principe, par conséquent, « s'impose à l'autorité administrative, sans qu'il soit besoin pour le législateur d'en rappeler l'existence »⁵¹.

Les droits de la défense doivent également être respectés de manière plus large dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.

En revanche, le Conseil constitutionnel a pu juger dans sa décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001 que « *sauf pour les décisions prononçant une sanction ayant le caractère d'une punition, les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative ou d'un organisme de sécurité sociale d'être motivées, ni de faire l'objet d'une procédure contradictoire préalable ; qu'il est cependant loisible au législateur d'instituer de telles obligations dans certaines hypothèses* »⁵².

De la même manière, en 2003, il a jugé que « *si le principe de la présomption d'innocence ne peut être utilement invoqué en dehors du domaine répressif, ni le principe des droits de la défense utilement invoqué à l'encontre du retrait de la carte de séjour pour des motifs d'ordre public, lequel constitue non une sanction mais une mesure de police, l'intéressé sera mis à même de présenter ses observations sur la mesure de retrait envisagée dans les conditions prévues par la législation de droit commun relative à la procédure administrative* »⁵³.

Les exigences de l'article 16 se manifestent également dans le droit de la preuve. Ainsi, dans sa décision sur la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale, le Conseil constitutionnel a jugé : « *Considérant que les dispositions des articles 37 et 39 sont relatives à l'utilisation des documents, pièces ou informations portés à la connaissance des administrations fiscale ou douanière, dans le cadre des procédures de contrôle à l'exception de celles relatives aux visites en tous lieux, même privés ; que si ces documents, pièces ou informations ne peuvent être écartés au seul motif de leur origine, ils doivent toutefois avoir été régulièrement portés à la connaissance des administrations fiscale ou douanière, soit dans le cadre du droit de communication prévu, selon le cas, par le livre des procédures fiscales ou le code des douanes, soit en application des*

⁵⁰ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 56.

⁵¹ Décisions nos 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 32, au sujet des mesures de retrait de la carte de séjour ou de la carte de résident, et 2010-69 QPC du 26 novembre 2010, *M. Claude F. (Communication d'informations en matière sociale)*.

⁵² Décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles*, cons. 40.

⁵³ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 83.

droits de communication prévus par d'autres textes, soit en application des dispositions relatives à l'assistance administrative par les autorités compétentes des États étrangers ; que ces dispositions ne sauraient, sans porter atteinte aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, permettre aux services fiscaux et douaniers de se prévaloir de pièces ou documents obtenus par une autorité administrative ou judiciaire dans des conditions déclarées ultérieurement illégales par le juge ; que, sous cette réserve, le législateur n'a, en adoptant ces dispositions, ni porté atteinte au droit au respect de la vie privée ni méconnu les droits de la défense »⁵⁴.

Dans sa décision n° 2013-361 QPC du 28 janvier 2014⁵⁵, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées, qui excluent en principe la prise en compte du lien de parenté résultant de l'adoption simple pour la perception des droits de mutation à titre gratuit, « *n'instituent ni une présomption ni une règle de preuve* »⁵⁶. Dès lors, le Conseil a jugé que « *le seul fait qu'il appartient à celui qui entend se prévaloir de ces dispositions d'apporter la preuve de la situation de fait permettant d'en bénéficier ne porte pas atteinte aux droits de la défense* »⁵⁷.

4. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la présomption d'innocence

Le principe de la présomption d'innocence résulte de l'article 9 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». Le Conseil juge qu'en principe les présomptions de culpabilité sont interdites en matière répressive⁵⁸.

B. – L'application à l'espèce

* Le Conseil s'est d'abord prononcé sur les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

⁵⁴ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 33.

⁵⁵ Décision n° 2013-361 QPC du 28 janvier 2014, *Consorts P. de B. (Droits de mutation pour les transmissions à titre gratuit entre adoptants et adoptés)*.

⁵⁶ *Ibid.*, cons. 16.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Voir, notamment, les décisions n°s 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 17 ; 2010-604 DC du 25 février 2010, *Loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 11 et 2015-484 QPC du 22 septembre 2015, *Société UBER France SAS et autre (II) (Incrimination de la mise en relation de clients avec des conducteurs non professionnels)*, cons. 14.

D'une part, en ce qui concerne le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, le Conseil a jugé « *qu'en confiant au ministre chargé de l'économie le soin de prononcer ces mesures de police administrative, les dispositions contestées n'empiètent pas sur l'exercice des fonctions juridictionnelles* » (cons. 9). En effet, « *les mesures de police administrative prises à l'encontre de personnes physiques ou morales sur le fondement des dispositions contestées n'ont pas d'autre finalité que la préservation de l'ordre public et la prévention des infractions* », et « *en faisant référence à des comportements susceptibles de caractériser des infractions pénales pour autoriser l'édiction de ces mesures, les dispositions contestées n'emportent aucune conséquence en cas de poursuites pénales* » (cons. 9).

D'autre part, en ce qui concerne les droits de la défense, le requérant contestait le fait que « *les renseignements sur lesquels le ministre s'était appuyé, furent présentés aux procès dans des "notes blanches" c'est-à-dire des documents en provenance des services secrets et dont le nom des auteurs est dissimulé* ». Il soutenait que « *le niveau de preuve ainsi exigé est donc extrêmement faible voire insignifiant : pour que l'administration ait gain de cause, il lui suffit d'être précise et circonstanciée. Rien ne l'oblige à dire la vérité et il n'existe aucun moyen juridique de s'assurer qu'elle le fait* ». Ces griefs faisaient écho aux critiques formulées par Frédéric Rolin et Serge Slama à l'encontre des dispositions instituées par la loi du 23 janvier 2006 : « *le texte n'énonce aucun régime spécial de recours, ce qui signifie que les personnes concernées ne pourront en tout et pour tout qu'exercer un recours pour excès de pouvoir, assorti d'une demande de référé suspension, à partir du moment où elles auront constaté ce gel (sauf à considérer qu'elles doivent lire le Journal officiel chaque jour). Quant à la mise en œuvre du référé liberté, elle supposerait la démonstration d'une atteinte "manifestement illégale", qui, compte tenu du champ d'application des personnes concernées, sera sans doute un théâtre d'ombres puisque le juge ne recevra de l'administration que les informations que celle-ci voudra bien divulguer et sans doute sous la forme des fameuses "notes blanches" produites par les services spécialisés (v., par exemple, sur la nature et le régime de ces documents, CAA Nancy 2 octobre 2003, M. Joseph X., req n° 98NC01993)* »⁵⁹.

Le grief du requérant portait en réalité sur les modalités pratiques selon lesquelles l'administration établit l'existence des éléments justifiant une mesure de gel des avoirs. Les dispositions contestées étaient muettes sur ce point, la preuve de ces éléments relevant de l'appréciation du juge administratif conformément aux dispositions de droit commun. Aussi, après avoir rappelé que « *les personnes intéressées ne sont pas privées de la possibilité de contester ces*

⁵⁹ Frédéric Rolin et Serge Slama, « Les libertés dans l'entonnoir de la législation anti-terroriste », *AJDA*, 2006, p. 975.

[décisions administratives de gel temporaire des avoirs de personnes physiques ou morales] *devant le juge administratif, y compris par la voie du référé* » (cons. 10), le Conseil a jugé « *qu'il appartient à ce dernier d'apprécier, au regard des éléments débattus contradictoirement devant lui, l'existence des motifs justifiant la mesure de gel temporaire des avoirs* » (cons. 10).

Par conséquent, le Conseil a écarté « *les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789* » (cons. 11).

* Ensuite, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance de la présomption d'innocence, dans la mesure où « *les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet d'instaurer une présomption de culpabilité* » (cons. 21).

* Enfin, le Conseil constitutionnel a répondu au grief tiré de l'atteinte au droit de propriété.

Au regard de cette définition législative du gel des avoirs, le Conseil constitutionnel a examiné la question de l'atteinte au droit de propriété sur le terrain de l'article 2 de la Déclaration de 1789, et non sur celui de son article 17.

D'une part, le Conseil constitutionnel a identifié le motif d'intérêt général poursuivi par le législateur. En ce sens, il a considéré que « *les mesures de gel des avoirs prévues par les dispositions contestées, qui ont pour objet de prévenir la commission d'actes de terrorisme ou d'actes sanctionnés ou prohibés par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies prise en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ou par un acte du Conseil européen, poursuivent l'objectif de prévention des atteintes à l'ordre public et des infractions, nécessaire à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle* » (cons. 15).

D'autre part, le Conseil a recherché si l'atteinte portée au droit de propriété par les dispositions contestées n'était pas manifestement disproportionnée au regard de cet objectif. En l'espèce, le Conseil a relevé que le législateur a prévu un certain nombre de garanties afin de limiter ces atteintes au droit de propriété.

En ce sens, « *le législateur a précisément défini les avoirs et ressources susceptibles de faire l'objet des mesures de gel* » (cons. 16).

Le Conseil constitutionnel a également considéré qu'il résultait des articles contestés, qui prévoient le gel de « *tout ou partie* » des fonds, instruments financiers et ressources économiques de la personne visée, que « *dans la détermination des biens et ressources soumis au gel, le ministre chargé de*

l'économie doit prendre en compte la nécessité pour la personne faisant l'objet de la mesure de couvrir les frais du foyer familial et d'assurer la conservation de son patrimoine » (cons. 17). Dans une logique proche mais non identique, il peut être relevé que le premier paragraphe de l'article R. 562-1 prévoit expressément que « lorsqu'une mesure de gel des fonds, instruments financiers et ressources économiques a été prise sur le fondement des articles L. 562-1 ou L. 562-2, le ministre chargé de l'économie peut autoriser, dans les conditions qu'il juge appropriées, la personne, l'organisme ou l'entité qui en a fait l'objet, sur sa demande, à disposer mensuellement d'une somme d'argent, fixée par le ministre, destinée à couvrir, dans la limite des disponibilités, pour une personne physique, des frais courants du foyer familial ou, pour une personne morale, des frais lui permettant de poursuivre une activité compatible avec les exigences de l'ordre public. La somme peut aussi couvrir des frais d'assistance juridique ou des frais exceptionnels ». Ce même paragraphe prévoit également que « le ministre chargé de l'économie peut (...), dans les conditions qu'il juge appropriées, autoriser la personne, l'organisme ou l'entité qui a fait l'objet d'une mesure de gel, sur sa demande, à vendre ou céder des biens sous réserve que le produit tiré de cette vente ou de cette cession soit lui-même gelé ».

Par ailleurs, en ce qui concerne le régime des mesures de gel incriminées, il a été relevé qu'elles « peuvent être prononcées pour une durée maximale de six mois », « qu'elles doivent être levées dès lors qu'il apparaît que les conditions nécessaires à leur édicton ne sont plus remplies » et « que, si elles peuvent être renouvelées, il appartient au ministre de vérifier que les conditions justifiant leur prononcé sont toujours satisfaites lors de ce renouvellement » (cons. 18). Lors des débats parlementaires sur la loi du 23 janvier 2006, le Gouvernement avait indiqué : « le dispositif proposé est strictement encadré. Le caractère temporaire de la mesure – qui sera prise pour six mois – implique un réexamen régulier du dossier. Si aucun élément nouveau ne justifie la décision initiale, elle ne sera pas prorogée »⁶⁰.

En outre, « ces mesures sont soumises au respect d'une procédure contradictoire conformément aux dispositions des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code des relations entre le public et l'administration » (cons. 18). En effet, les mesures de gel doivent être en principe soumises au principe du contradictoire en tant qu'elles constituent des décisions individuelles défavorables⁶¹. Toutefois, des exceptions peuvent être envisagées en cas d'urgence ou afin de ne pas compromettre l'ordre public⁶².

⁶⁰ M. Christian Estrosi, *in* compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du jeudi 24 novembre 2005.

⁶¹ Art. L. 121-1 du CRPA.

⁶² 1° et 2° de l'art. L. 121-2 du CRPA.

Enfin, « *en vertu de l'article L. 562-9 du code monétaire et financier, l'État est responsable des conséquences dommageables de la mise en œuvre de bonne foi, par les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, des mesures de gel des avoirs prévues par les dispositions contestée* » (cons. 19).

Au regard de ces garanties et de l'objectif que le législateur s'est assigné, le Conseil a jugé « *qu'en permettant le gel des avoirs appartenant à des personnes qui ont commis, commettent, incitent à la commission, facilitent ou participent à la commission d'actes de terrorisme ou des actes sanctionnés ou prohibés par une résolution du conseil de sécurité des Nations unies ou par un acte du Conseil européen, le législateur a fixé des critères en adéquation avec l'objectif poursuivi* » (cons. 20).

En revanche, il a jugé qu'« *en permettant le gel des avoirs appartenant à des personnes qui, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre de tels actes sans qu'il soit nécessaire d'établir que celles-ci ont commis, commettent, facilitent ou participent à la commission de ces actes, le législateur a porté à l'exercice du droit de propriété une atteinte manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi* » (cons. 20). En effet, par leur caractère imprécis, ces dispositions sont susceptibles de permettre le gel des avoirs de personnes dont le comportement ne présente qu'un lien très ténu avec la prévention de ces actes sanctionnés ou prohibés. En particulier, alors que le fait de participer à la commission d'actes terroristes ou le fait de les faciliter correspondent à des infractions qui sont pénalement répréhensibles, il n'en va pas de même du fait d'être, par ses fonctions, susceptible de commettre de tels actes. Par suite, le Conseil a censuré les mots « "ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre" figurant à l'article L. 562-2 » du CMF (cons. 20).

En définitive, après avoir relevé que l'article L. 562-1 dans sa rédaction résultant de la loi du 21 décembre 2012 et le surplus de l'article L. 562-2 ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes à la Constitution (cons. 22).

Concernant la déclaration d'inconstitutionnalité des mots : « *ou, de par leurs fonctions, sont susceptibles de commettre* » figurant à l'article L. 562-2 du CMF dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 30 janvier 2009, le Conseil a précisé qu'elle prend effet à compter de la date de la publication de la décision et « *qu'elle peut être invoquée dans toutes les instances introduites à cette date et non jugées définitivement* » (cons. 24).