

Décision n° 2016-596 QPC du 18 novembre 2016

Mme Sihame B.

(Absence de délai pour statuer sur l'appel interjeté contre une ordonnance de refus de restitution d'un bien saisi)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 25 août 2016 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 4249 du 24 août 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour Mme Sihame B. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du cinquième alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale (CPP).

Dans sa décision n° 2016-596 QPC du 18 novembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 99 du CPP dans sa rédaction résultant de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

I. – Les dispositions contestées

A. – La restitution des biens placés sous main de justice

En procédure pénale, la saisie peut prendre plusieurs formes. Elle est généralement entendue comme le placement sous main de justice de tout objet utile à la manifestation de la vérité. La saisie permet, d'abord, d'éviter la disparition ou le déperissement d'un élément de preuve et se présente comme une mesure d'investigation. Une saisie peut être également motivée par la nécessité de garantir les droits des victimes et l'exécution d'une condamnation à une peine d'amende ou à une confiscation. Dans ce cas, elle s'analyse comme une garantie patrimoniale consistant à « conserver » les biens affectés à cette garantie. Enfin, la saisie peut avoir pour objet, soit de retirer un objet dangereux de la circulation, soit au contraire de préserver l'intégrité d'un bien.

Le bien saisi, qui est placé sous main de justice, peut être restitué. Cette restitution obéit à des règles procédurales, qui diffèrent selon la période au cours de laquelle elle intervient.

La loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal a défini les domaines d'action du ministère public, des juridictions d'instruction et des juridictions de jugement en matière de restitution des biens saisis dans des termes qui n'ont pas été substantiellement modifiés depuis lors.

* Le ministère public est tout d'abord compétent pour décider du sort des biens saisis au cours de l'enquête tant qu'aucune juridiction n'a été saisie ou lorsque la dernière juridiction saisie a épuisé sa compétence (article 41-4 du CPP).

* Lorsque l'affaire est renvoyée à une juridiction de jugement, il revient à cette dernière de statuer sur le sort des biens saisis :

– elle peut ordonner la confiscation des biens, en application de l'article 131-21 du code pénal (CP) ;

– elle peut ordonner la restitution des biens, d'office ou à la demande du prévenu, de la partie civile, de la personne civilement responsable de toute autre personne intéressée (articles 373 du CPP pour la cour d'assises et 478 et 479 pour le tribunal correctionnel) ;

– elle peut refuser la restitution, en particulier lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens (article 373 et 3^e alinéa de l'article 481 du CPP).

* Enfin, lorsqu'une information judiciaire a été ouverte, le juge d'instruction est compétent :

– en application de l'article 99 du CPP, pour statuer sur les demandes de restitution formées tant que cette information est en cours ;

– en application du dernier alinéa de l'article 177 du même code, pour statuer, lorsqu'il rend une ordonnance de non-lieu, sur la restitution des objets placés sous main de justice.

B. – L'article 99 du code de procédure pénale

* L'article 99 du CPP est issu de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985 portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal.

Il a été modifié à de nombreuses reprises par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques, la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes et la 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.

Cependant, ces modifications n'ont jamais affecté le cinquième alinéa de l'article 99 du CPP, objet de la présente QPC.

* Le premier alinéa de l'article 99 du CPP confie au juge d'instruction le pouvoir de décider, au cours de l'information, de la restitution des objets placés sous main de justice.

Le juge d'instruction compétent est celui qui est en charge de la procédure d'information au jour de la demande en restitution.

Cette procédure de restitution est applicable à tout objet ayant été saisi préalablement à l'ouverture de l'information judiciaire, que ce soit dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, ou postérieurement à cette ouverture.

* Le juge d'instruction peut être saisi aux fins de restitution par le procureur de la République. Il peut aussi se saisir d'office ou être saisi par la personne mise en examen, la partie civile ou « *toute autre personne qui prétend avoir droit sur l'objet* ». Dans ce cas, il statue après avis du procureur de la République (2^e alinéa de l'article 99 du CPP).

Le juge peut aussi 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, avec l'accord du procureur de la République (3^e alinéa de l'article 99 du CPP).

* La décision est nécessairement rendue sous la forme d'une ordonnance motivée. Les motifs pour lesquels la restitution peut être refusée sont limitativement énumérés au quatrième alinéa de l'article 99 du CPP : lorsque la confiscation est prévue par la loi, lorsqu'elle est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties ou lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens. En cas de contestation sérieuse sur la propriété des objets dont la restitution est demandée, la jurisprudence considère que le juge d'instruction ne saurait les restituer¹.

* Selon le cinquième alinéa de l'article 99 du CPP, l'ordonnance du juge d'instruction statuant sur la demande de restitution est notifiée soit au requérant en cas de rejet de sa demande, soit au ministère public ou à toute partie intéressée en cas de décision accordant la restitution.

Par ailleurs, cette ordonnance peut faire l'objet d'un recours, exercé devant la chambre de l'instruction, dans les dix jours qui suivent sa notification. Le délai pour former un recours contre l'ordonnance du juge d'instruction est suspensif.

¹ Cass. Crim., 27 septembre 2005, n°05-80106.

Le recours instauré par cet alinéa est un recours particulier² qui prend la forme d'une « *simple requête déposée au greffe du tribunal* ».

Aucun délai n'est fixé à la chambre de l'instruction pour statuer.

II. – Origine de la QPC et question posée

M. Sofiane B. a été mis en examen du chef d'infractions à la législation sur les stupéfiants. Au cours de la procédure, un véhicule automobile, qui était en sa possession lors de son interpellation, a été placé sous main de justice.

Mme Sihame B., sœur du mis en examen, a présenté le 30 décembre 2015 une requête tendant à la restitution dudit véhicule, dont elle est propriétaire.

Par une ordonnance du 11 janvier 2016, le juge d'instruction du tribunal de grande instance de Versailles a rejeté cette demande.

Cette ordonnance a été déférée à la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles par requête du 20 février 2016. À l'occasion de ce recours, la requérante a posé la QPC suivante : « *Les dispositions de l'article 99 alinéa 5 du code de procédure pénale, qui n'impartissent à la chambre de l'instruction aucun délai pour statuer sur l'appel interjeté à l'encontre d'une ordonnance de refus de restitution d'un bien saisi dans le cadre d'une information judiciaire, portent-elles atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit et plus exactement au droit de propriété ainsi qu'au droit à un recours effectif devant une juridiction, garantis par les articles 2, 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ?* ».

Par un arrêt du 24 mai 2016, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles a transmis cette QPC à la Cour de cassation.

Par l'arrêt du 24 août 2016 précité, la Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel cette QPC au motif qu'elle présente un caractère sérieux « *au regard des principes constitutionnels du droit de propriété et du droit à un recours juridictionnel effectif en ce que l'article 99, alinéa 5, du code de procédure pénale n'impose pas de délai à la chambre de l'instruction pour statuer sur l'appel d'une ordonnance du juge d'instruction refusant de restituer un bien* ».

² C. Guéry, P. Chambon, *Droit et pratique de l'instruction préparatoire*, 8^e éd., Dalloz, coll. Dalloz Action, 2012, n° 183.31. La nature juridique de cette voie de recours est discutée en doctrine, voie de recours spécifique ou voie d'appel non qualifiée comme telle, v. sur ce point, E. JOLY-SIBUET, v° « Restitution », in *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, n° 37 s.

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

A. – La détermination de la version des dispositions contestées et la délimitation du champ de la QPC

L'arrêt de renvoi de la Cour de cassation ne précisait pas la version dans laquelle les dispositions contestées sont renvoyées. Le Conseil constitutionnel a relevé que « *La présente question a été soulevée à l'occasion du recours contre le rejet par le juge d'instruction, le 11 janvier 2016, d'une demande de restitution d'un véhicule* ». Il en a conclu qu'il « *est saisi du cinquième alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de la loi du 15 juin 2000* » (paragr. 1).

La requérante soutenait que les dispositions renvoyées au Conseil méconnaissent le droit de propriété ainsi que le droit à un recours effectif dans la mesure où elles n'impartissent aucun délai à la chambre de l'instruction pour statuer en appel sur la restitution des biens saisis, de sorte que la procédure de restitution ne serait pas entourée de garanties suffisantes. Invoquant la décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015 du Conseil constitutionnel³, elle faisait valoir qu'on ne saurait concevoir qu'un délai soit imposé au juge d'instruction pour statuer sur la requête en restitution sous peine d'inconstitutionnalité, sans que corrélativement la chambre de l'instruction ne soit soumise à un délai.

Dans la mesure où la requérante critique uniquement une lacune du législateur en ce qui concerne les conditions d'examen de l'appel de la décision de refus de restitution du juge d'instruction, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait sur la seule « *deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale* » (paragr. 4).

B. – La jurisprudence constitutionnelle

* Dans sa décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996⁴, le Conseil constitutionnel a fait découler le droit à un recours juridictionnel effectif de l'article 16 de la Déclaration de 1789 aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil juge 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* ».

³ 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)*.

⁴ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

Selon cette jurisprudence, est contraire à la Constitution l'absence de tout recours juridictionnel. En revanche, des dispositions encadrant ce recours ne le sont pas forcément.

* Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur des questions très proches de la présente QPC.

Contrôlant des dispositions relatives aux saisies, le Conseil constitutionnel avait examiné celles-ci au regard du droit de propriété et du droit à un recours juridictionnel effectif.

Ainsi lorsqu'il a été amené à se prononcer sur les conditions dans lesquelles le juge d'instruction statue sur une demande de restitution, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015⁵ :

« Considérant 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 ; 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 ; que, par suite, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale doivent être déclarées contraires à la Constitution ».

Le Conseil constitutionnel a transposé ce raisonnement hors du domaine des saisies. Il a jugé dans sa décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016⁶, en ce qui concerne l'absence de délai imparti au juge d'instruction pour répondre à une demande de permis de visite d'un membre de la famille de la personne placée en détention provisoire :

« Les troisième et quatrième alinéas de l'article 145-4 du code de procédure pénale imposent au juge d'instruction une décision écrite et spécialement motivée pour refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne détenue, lorsque le placement en détention provisoire excède un mois. Ils prévoient que cette décision peut être déférée par le demandeur au président de la chambre de l'instruction, qui doit statuer dans un délai de cinq jours.

⁵ Décision n° 2015-494 QPC du 16 octobre 2015 précitée, cons. 7.

⁶ Décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, paragr. 15 et 16.

« Toutefois ces dispositions n'imposent pas au juge d'instruction saisi de telles demandes de statuer dans un délai déterminé sur celles-ci. S'agissant d'une demande portant sur la possibilité pour une personne placée en détention provisoire de recevoir des visites, l'absence de tout délai déterminé imparti au juge d'instruction pour statuer n'ouvre aucune voie de recours en l'absence de réponse du juge. Cette absence de délai déterminé conduit donc à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Elle prive également de garanties légales la protection constitutionnelle du droit au respect de la vie privée et du droit de mener une vie familiale normale. »

Dans ces deux affaires, il résultait des dispositions contestées, d'une part, que le justiciable était privé de ses biens ou de la délivrance d'un permis de visite sans qu'un juge se soit prononcé et, d'autre part, que le justiciable ne pouvait obtenir une décision sur ce point.

Le Conseil constitutionnel avait également statué dans la décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre* sur les dispositions de l'article 706-153 du CPP, lesquelles prévoyaient les conditions dans lesquelles une ordonnance de saisie de biens ou droits incorporels prise par un juge d'instruction ou un juge des libertés et de la détention pouvait être contestée devant la chambre de l'instruction. Les requérants critiquaient également l'absence de délai imposé à la chambre d'instruction pour en déduire une atteinte au droit à un recours effectif et au droit de propriété.

Le Conseil constitutionnel avait alors considéré que *« le juge devant toujours statuer dans un délai raisonnable, l'absence d'un délai déterminé imposé à la chambre de l'instruction pour statuer sur l'appel de l'ordonnance prise par un juge autorisant la saisie ne saurait constituer une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif de nature à priver de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété »*⁷.

Dans le commentaire de cette décision, il était indiqué : *« le cas d'espèce se distinguait de celui des décisions du 16 octobre 2015 et du 24 mai 2016 dans lesquelles le Conseil avait jugé que l'absence de délai déterminé conduisait à ce que la procédure applicable méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789. (...) dans la procédure pénale en cause, la saisie intervient à la suite d'une décision rendue par un magistrat, décision pouvant, à son tour, faire l'objet d'un appel devant la chambre de l'instruction. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que l'intéressé n'est pas privé de son droit à un recours effectif »*.

⁷ Décision n° 2016-583 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre*, (Saisie spéciale des biens ou droits mobiliers incorporels), paragr. 11.

C. – L’application à l’espèce

La requérante contestait l’absence de délai imposé à la chambre de l’instruction pour statuer en cas de recours contre l’ordonnance du juge d’instruction ayant accordé ou refusé la restitution du bien saisi.

Le Conseil constitutionnel a tout d’abord constaté que les dispositions contestées ne s’appliquaient que dans l’hypothèse où un juge avait déjà statué sur la demande de restitution (paragr. 7).

Reprenant ensuite la solution adoptée dans sa décision du 14 octobre 2016 précitée, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le juge devant toujours statuer dans un délai raisonnable, l’absence d’un délai déterminé imposé à la chambre de l’instruction pour statuer sur l’appel de l’ordonnance prise par un juge refusant la restitution ne saurait constituer une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif de nature à priver de garanties légales la protection constitutionnelle du droit de propriété* » (paragr. 8).

En définitive, après avoir relevé que les dispositions contestées « *ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* », le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de la deuxième phrase du cinquième alinéa de l’article 99 du code de procédure pénale dans leur rédaction résultant de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes (paragr. 10).