



## Commentaire

Décision n° 2022-1020 QPC du 28 octobre 2022

*Mme Célia C.*

### **Question prioritaire de constitutionnalité portant sur le dernier alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale**

*(Accès des tiers au dossier de la procédure d'instruction dans le cadre d'une demande de restitution d'un bien saisi)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 juillet 2022 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1122 du 27 juillet 2022) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Célia C. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du dernier alinéa de l'article 99 du code de procédure pénale (CPP), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Dans sa décision n° 2022-1020 QPC du 28 octobre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *mais il ne peut prétendre à la mise à sa disposition de la procédure* » figurant au dernier alinéa de l'article 99 du CPP, dans cette rédaction.

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

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – Le placement de biens sous main de justice et leur restitution**

\* La saisie pénale est une procédure permettant de placer sous main de justice, à titre provisoire, des documents, des objets, des biens corporels ou incorporels, privant ainsi la personne détentrice du bien de la faculté d'en disposer.

Cette mesure peut être prise afin d'éviter la disparition ou le déperissement de toute chose utile à la manifestation de la vérité pendant l'enquête, de garantir l'indemnisation ultérieure des victimes ou l'exécution de certaines peines d'amende ou de confiscation, ou encore de retirer un objet dangereux de la circulation ou de préserver l'intégrité d'un bien.

Le code de procédure pénale organise ainsi trois principaux régimes de saisie pénale permettant de poursuivre ces différents objectifs :

- le régime des saisies à finalité probatoire, qui permet au procureur de la République au cours de l'enquête préliminaire ou de flagrance<sup>1</sup> et au juge d'instruction au cours de l'information judiciaire<sup>2</sup>, ainsi qu'aux officiers de police judiciaire (OPJ) agissant sous leur autorité, de placer sous main de justice tout objet, bien ou document utile à la manifestation de la vérité<sup>3</sup> ;
- le régime des mesures conservatoires, défini à l'article 706-103 du CPP, qui permet, en matière de délinquance et de criminalité organisée, au juge des libertés et de la détention (JLD), sur requête du procureur de la République, d'ordonner des mesures conservatoires sur les biens de la personne mise en examen pour assurer le paiement des amendes encourues et l'indemnisation des victimes ;
- le régime des saisies « spéciales », défini aux articles 706-141 à 706-158 du CPP<sup>4</sup>, qui se distinguent des autres catégories en ce qu'elles visent exclusivement à garantir l'efficacité de la peine complémentaire de confiscation<sup>5</sup> et à assurer ainsi le caractère dissuasif de la sanction pénale. Elles sont ordonnées ou autorisées par un magistrat et peuvent porter sur tout ou partie des biens d'une personne, sur un bien immobilier, sur un bien ou un droit mobilier incorporel ou une créance, et être opérées, le cas échéant, sous la forme d'une saisie sans dépossession ou en valeur.

À cet égard, plusieurs modifications ont progressivement généralisé la possibilité de saisir et confisquer les biens de tiers qui, sans pour autant appartenir à la personne mise en cause ou condamnée, sont simplement à sa « *libre disposition* ». Il s'agissait ce faisant, pour le législateur de « *lutter contre le recours à des prête-noms ou à des structures sociales, pratique qui permet au condamné de ne pas apparaître comme étant juridiquement propriétaire de biens dont il a la disposition et dont il est le propriétaire économique réel* »<sup>6</sup>.

\* Quel que soit le motif ayant justifié la saisie d'un bien, les parties ou toute autre personne qui prétend avoir droit sur le bien peuvent en solliciter la restitution<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 54 à 58 et 76 du CPP.

<sup>2</sup> Art. 92 du CPP.

<sup>3</sup> Ces saisies sont prévues par les dispositions relatives aux perquisitions effectuées dans le cadre de chacune de ces procédures (articles 56, 76, 96 et 97 du CPP).

<sup>4</sup> Ces articles forment le titre XXIX « *Des saisies spéciales* » du livre IV du CPP.

<sup>5</sup> Peine prévue par l'article L. 131-21 du code pénal.

<sup>6</sup> Voir le rapport n° 4112 (2011-2012.) de M. Jean-Paul Garraud sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines (p. 148), ainsi que l'exposé des motifs de l'amendement CL 157 de M. Jean-Luc Warsmann, qui a modifié l'article 706-148 du code de procédure pénale, relatif aux saisies de patrimoine.

<sup>7</sup> La restitution, même lorsqu'elle fait suite à une action engagée en ce sens par le propriétaire légitime du bien, ne doit pas être assimilée à une action en revendication dès lors qu'elle « *n'a pas pour objet de faire statuer sur le droit de propriété concernant le bien revendiqué mais seulement de faire remettre les choses dans l'état où elles*

L'autorité compétente ainsi que les règles applicables pour l'examen de la demande de restitution sont différentes selon la phase procédurale au cours de laquelle la demande intervient. La compétence pour décider de la restitution des biens placés sous main de justice appartient ainsi :

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

– au cours de la phase d'instruction, au juge d'instruction et, en cas d'appel, au président de la chambre de l'instruction (article 99 du même code et, en cas de non-lieu ordonné à l'issue de celle-ci, dernier alinéa de l'article 177) ;

– au cours de la phase de jugement, au tribunal de police (article 543), au tribunal correctionnel (article 478 à 481<sup>8</sup>) ou à la cour d'assises (article 373<sup>9</sup>) selon la nature des faits. Les mêmes règles sont applicables devant la cour d'appel (article 484) ;

– hors ces hypothèses, la restitution peut enfin intervenir lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie au terme de l'enquête policière (en raison par exemple d'un classement sans suite) ou que la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur la restitution des objets (premier alinéa de l'article 41-4)<sup>10</sup>.

## **2. – Les droits des tiers à la procédure dans le cadre d'une demande de restitution au cours de l'instruction**

\* L'article 99 du CPP fixe la procédure applicable, au cours de l'instruction préparatoire, au contentieux de la restitution des biens saisis.

Ces dispositions donnent compétence au juge d'instruction pour décider, au cours de l'information, de la restitution des biens sous main de justice (premier alinéa).

---

*se trouvaient antérieurement* » (Cass. crim., 18 mai 1987, n° 86-94.678, *Bull. crim.* n° 199). La restitution vise ainsi, plus modestement, à « rétablir, du point de vue de la détention et de la possession, la situation antérieure à la saisie » (Cass. crim., 23 octobre 1979, n° 78-93.974, *Bull. crim.* n° 294). Lorsque le propriétaire est la victime de l'infraction, l'action en restitution ne se confond pas non plus avec une action en réparation du préjudice subi (voir Loïc Eyrygnac, « Restitution, aliénation et destruction des objets placés sous main de justice par les juridictions d'instruction », *JurisClasseur Procédure pénale*, art. 99 à 99-2, Fascicule 20, 15 juin 2011 [mise à jour : 4 février 2020], § 3).

<sup>8</sup> Le tribunal peut ordonner la restitution des biens d'office ou sur demande du prévenu, de la partie civile, de la personne civilement responsable ou de toute autre personne qui prétend avoir des droits sur l'objet placé sous la main de la justice (articles 478 et 479 du CPP).

<sup>9</sup> La cour d'assises peut, elle aussi, ordonner d'office, ou sur demande d'une partie ou de toute personne intéressée, la restitution des objets placés sous main de justice. En cas de condamnation, cette restitution n'est toutefois effectuée que si son bénéficiaire justifie que le condamné a laissé passer les délais sans se pourvoir en cassation ou, le cas échéant, si l'affaire est définitivement jugée.

<sup>10</sup> C'est le cas, en particulier, lorsqu'une juridiction de jugement a été saisie, qu'elle a statué sur l'affaire mais a omis de se prononcer sur le sort réservé à des biens placés sous main de justice dans le cadre de la procédure.

Ce dernier statue, par ordonnance motivée, soit sur réquisition du procureur de la République, soit, après avis de ce dernier, d'office ou sur requête de la personne mise en examen, de la partie civile « *ou de toute autre personne qui prétend avoir droit sur l'objet* » (deuxième alinéa)<sup>11</sup>. Il peut également, avec l'accord du procureur de la République, décider d'office de restituer ou de faire restituer à la victime de l'infraction les objets placés sous main de justice dont la propriété n'est pas contestée (troisième alinéa).

Ces mêmes dispositions énumèrent les cas où il n'y a pas lieu à restitution et ceux dans lesquels elle peut être refusée (quatrième alinéa)<sup>12</sup>. Elles énumèrent en outre les personnes devant être informées de la décision du juge statuant sur la restitution, à savoir le requérant en cas de rejet de sa demande ou le ministère public et toute autre partie intéressée en cas de décision de restitution.

Elles précisent enfin les modalités d'exercice du recours en appel en prévoyant que l'ordonnance du juge d'instruction peut être déférée au président de la chambre de l'instruction ou à la chambre de l'instruction (cinquième alinéa)<sup>13</sup>.

**\* Le dernier alinéa de cet article 99 du CPP (les dispositions renvoyées)** porte, quant à lui, sur les droits des tiers dans le cadre de cette procédure d'appel de l'ordonnance du juge statuant sur la demande de restitution du bien saisi.

Il dispose ainsi que « *Le tiers peut, au même titre que les parties, être entendu par le président de la chambre de l'instruction ou la chambre de l'instruction en ses observations, mais il ne peut prétendre à la mise à sa disposition de la procédure* ».

Les tiers à la procédure ne disposent ainsi pas du droit d'accéder au dossier de la procédure pour préparer leur appel de l'ordonnance du juge d'instruction<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Le juge statue dans un délai d'un mois. À défaut, le demandeur peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction ou la chambre de l'instruction.

<sup>12</sup> La restitution doit être refusée lorsqu'elle est de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties, lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit direct ou indirect de l'infraction, ou lorsqu'elle présente un danger pour les personnes ou les biens. En revanche, elle peut être refusée lorsque que la confiscation de l'objet est prévue par la loi. En toute hypothèse, les biens ne peuvent être restitués que s'il n'existe pas de contestation sérieuse sur leur propriété (Cass. Crim., 27 sept. 2005, n° 05-80.106, *Bull. crim.* n° 239).

<sup>13</sup> 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. Elle peut faire l'objet d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction ou la chambre de l'instruction, dans les dix jours qui suivent sa notification (par renvoi à l'article 186 du code de procédure pénale). Ce délai est suspensif. Le recours ainsi instauré est un recours particulier qui prend la forme d'une « simple requête déposée au greffe du tribunal ».

<sup>14</sup> Cette absence de droit à la mise à disposition de la procédure existe, dans son principe, depuis la création du CPP par la loi n° 57-1426 du 31 décembre 1957 instituant un code de procédure pénale.

\* On relèvera, par comparaison, que les autres régimes de saisies prévoient des conditions différentes pour l'accès au dossier des tiers à la procédure souhaitant demander la restitution de biens saisis.

Au stade de l'enquête initiale, lorsque la restitution d'objets placés sous main de justice relève de la compétence du procureur, l'article 41-4 du CPP est silencieux sur l'accès au dossier.

Au stade du jugement :

- devant la juridiction correctionnelle, l'article 479 dispose que « *seuls, les procès-verbaux relatifs à la saisie des objets peuvent* » être communiqués au demandeur autre que le prévenu. Toutefois, en application de l'interprétation jurisprudentielle qu'en fait la Cour de cassation, l'accès du tiers au dossier s'étend aux pièces sur lesquelles la juridiction a fondé les motifs décisifs de sa décision, le tribunal qui statue devant, le cas échéant, renvoyer l'examen de l'affaire pour permettre au tiers d'en prendre connaissance<sup>15</sup> ;

- devant la cour d'assises, l'article 373 du CPP prévoit également qu'« *en cas de demande de restitution émanant d'une personne autre que les parties, seuls les procès-verbaux relatifs à la saisie des biens peuvent lui être communiqués* ».

Par ailleurs, dans le cadre du régime des saisies spéciales, l'appelant d'une décision autorisant une telle saisie ne peut prétendre « *qu'à la mise à disposition des seules pièces de la procédure se rapportant à la saisie qu'il conteste* »<sup>16</sup>. La Cour de cassation a estimé que cette restriction garantissait « *un juste équilibre entre les droits de la personne concernée par la saisie et la nécessité de préserver le secret de l'enquête et de l'instruction* »<sup>17</sup>, mais sa jurisprudence a étendu la portée de ces dispositions en y intégrant, au-delà de l'ordonnance de saisie et des réquisitions du procureur général, les pièces précisément identifiées pour justifier la mesure, notamment en l'espèce, la plainte de l'administration fiscale à l'origine des poursuites<sup>18</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Dans le cadre d'une information judiciaire diligentée contre le compagnon de Mme Célia C. des chefs de trafic de stupéfiants, blanchiment et association de

---

<sup>15</sup> Cass. crim., 21 octobre 2020, n° 19-87.071.

<sup>16</sup> Art. 706-148, 706-150, 706-153, 706-154 et 706-158 du CPP.

<sup>17</sup> Cass. crim., 15 janvier 2020, n° 19-80.891.

<sup>18</sup> Cass. crim., 13 juin 2018, n° 17-83.893. En revanche, dans le cas où ils ne seraient pas appelants, le propriétaire du bien et les tiers peuvent être entendus par le président de la chambre de l'instruction ou la chambre de l'instruction, « *sans toutefois pouvoir prétendre à la mise à disposition de la procédure* » (art. 706-148, 706-150, 706-153, 706-154 et 706-158 du CPP).

malfaiteurs, des perquisitions avaient été réalisées au domicile de ce dernier et de sa mère, qui avaient conduit à la saisie et au placement sous scellés d'objets et de sommes d'argent.

La requérante avait sollicité la restitution de sommes d'argents saisies, dont elle revendiquait la propriété. Par ordonnance du 5 mars 2021, le juge d'instruction avait rejeté sa requête. La chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris avait confirmé cette décision par arrêt du 5 janvier 2022.

À l'occasion du pourvoi en cassation formé contre cette décision, la requérante avait formé une QPC dirigée contre les dispositions du dernier alinéa de l'article 99 du CPP.

Par l'arrêt précité du 27 juillet 2022, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait renvoyé la question au Conseil constitutionnel, considérant qu'elle présentait un caractère sérieux *« en ce que l'impossibilité, pour le tiers à la procédure, appelant d'une ordonnance du juge d'instruction, statuant sur sa requête en restitution, d'obtenir communication des pièces se rapportant à la saisie, est susceptible de porter une atteinte excessive à son droit au recours effectif, qui résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 »*.

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

### **A. – Les questions préalables**

\* La requérante reprochait au dernier alinéa de l'article 99 du CPP d'interdire au tiers à l'information judiciaire d'accéder au dossier de la procédure lorsqu'il conteste l'ordonnance du juge d'instruction refusant la restitution de son bien saisi, ce qui rendait excessivement difficile l'exercice de son recours. Il en résultait, selon elle, une méconnaissance du droit à un procès équitable et du principe du contradictoire, garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

\* Eu égard à ces griefs, le Conseil a restreint le champ de la QPC aux mots *« mais il ne peut prétendre à la mise à sa disposition de la procédure »* figurant au dernier alinéa de l'article 99 du CPP.

## B. – La jurisprudence constitutionnelle sur le droit au recours juridictionnel effectif

\* Le Conseil constitutionnel fonde sur la garantie des droits mentionnée à l'article 16 de la Déclaration de 1789, le droit à un recours juridictionnel effectif<sup>19</sup> et un ensemble de droits processuels. Sont en particulier protégés le principe des droits de la défense<sup>20</sup>, qui a pour corollaire le principe du contradictoire<sup>21</sup>, et le droit à un procès équitable<sup>22</sup>.

Ces derniers peuvent être conciliés avec d'autres exigences ou objectifs constitutionnels et, en cas d'atteinte, le Conseil constitutionnel s'assure que la conciliation opérée par le législateur n'est pas déséquilibrée.

Le Conseil constitutionnel juge notamment qu'il appartient au législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant la procédure pénale, d'assurer la mise en œuvre de l'objectif constitutionnel de bonne administration de la justice sans méconnaître les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>23</sup>.

Dans sa décision n° 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, il a par exemple admis l'absence de débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention dans le cadre de demandes de mise en liberté de personnes placées en détention provisoire, au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice, jugeant « *qu'eu égard au caractère contradictoire des débats prévus par les articles 145, 145-1, 145-2 et 199 du code de procédure pénale et à la fréquence des demandes de mise en liberté susceptibles d'être formées, l'article 148 du code de procédure pénale assure une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et les exigences qui résultent de l'article 16 de la Déclaration de 1789* ». Le Conseil constitutionnel a toutefois formulé une réserve d'interprétation, jugeant que « *l'équilibre des droits des parties interdit que le juge des libertés et de la détention puisse rejeter la demande de mise en liberté sans que le demandeur ou son avocat ait pu avoir communication de l'avis du juge d'instruction et des réquisitions du ministère public* »<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, *Mme Lara A. (Absence de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants prise par le procureur de la République)*, paragr. 6.

<sup>20</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

<sup>21</sup> Décisions n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 35 ; n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 58 ; n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 précitée, cons. 24.

<sup>22</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11 et décision n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4.

<sup>23</sup> Décision n° 2018-704 QPC du 4 mai 2018, *M. Franck B. et autre (Obligation pour l'avocat commis d'office de faire approuver ses motifs d'excuse ou d'empêchement par le président de la cour d'assises)*, paragr. 5.

<sup>24</sup> Décision n° 2010-62 QPC du 17 décembre 2010, *M. David M. (Détention provisoire : procédure devant le juge des libertés et de la détention)*, cons 6 et 7.

\* Par ailleurs, si le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à se prononcer sur l'atteinte au principe du contradictoire qui pourrait résulter de l'impossibilité pour des tiers d'accéder au dossier de la procédure, il a pu être amené à apprécier les conditions dans lesquelles la personne intéressée peut contester, dans le cadre des voies de recours qui lui sont ouvertes, le bien-fondé de certains actes.

Il admet ainsi que le contradictoire soit réduit, dans certains cas ou à certains stades procéduraux, afin d'opérer une conciliation avec d'autres exigences, et notamment avec l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs des infractions.

Dans sa décision n° 2022-987 QPC du 8 avril 2022, le Conseil était saisi de dispositions permettant au procureur de la République, au cours de l'enquête, et au juge d'instruction, au stade de l'instruction, de recourir aux moyens de l'État soumis au secret de la défense nationale pour réaliser les opérations techniques nécessaires à cette captation et à la mise au clair des données. Elles avaient ainsi pour effet de soustraire au débat contradictoire les informations relatives à ces moyens.

Après avoir rappelé qu'elles poursuivaient l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et mettaient en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, ainsi que les conditions particulières encadrant leur application, le Conseil a précisé que *« si les dispositions contestées sont susceptibles de soustraire au contradictoire certaines informations techniques soumises au secret de la défense nationale, demeure obligatoirement versée au dossier de la procédure l'ordonnance écrite et motivée du juge qui autorise la mise en œuvre d'un dispositif de captation et mentionne, à peine de nullité, l'infraction qui motive le recours à ce dispositif, la localisation exacte ou la description détaillée des systèmes de traitement automatisé de données concernés, ainsi que la durée pendant laquelle cette opération est autorisée. Sont également versés au dossier le procès-verbal de mise en place du dispositif, qui mentionne notamment la date et l'heure auxquelles l'opération a commencé et s'est terminée, et celui décrivant ou transcrivant les données enregistrées jugées utiles à la manifestation de la vérité. Enfin, l'ensemble des éléments obtenus à l'issue des opérations de mise au clair font l'objet d'un procès-verbal de réception versé au dossier de la procédure et sont accompagnés d'une attestation visée par le responsable de l'organisme technique certifiant la sincérité des résultats transmis »*. Par conséquent, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Décision n° 2022-987 QPC du 8 avril 2022, *M. Saïd Z. (Conditions de recours aux moyens des services de l'État soumis au secret de la défense nationale dans le cadre de certaines procédures pénales)*, paragr. 14 à 17.



\* Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rendre plusieurs décisions concernant les saisies et confiscations en matière pénale et douanière. Il en ressort que son contrôle est alors effectué au regard des conséquences de la mesure en cause et du caractère cumulatif des atteintes aux exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui ne doivent pas conduire, *in fine*, à l'impossibilité de faire valoir ses droits.

- Dans sa décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, concernant la vente de biens saisis par l'administration douanière, le Conseil a censuré l'article 389 du code des douanes. Il a considéré d'abord 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* ». Mais il a souligné ensuite « *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* ». Il en a conclu « *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* »<sup>26</sup>.

- Dans sa décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, le Conseil constitutionnel a examiné le régime de saisie des navires de pêche. Il a jugé « *qu'au regard des conséquences qui résultent de l'exécution de la mesure de saisie, la combinaison du caractère non contradictoire de la procédure et de l'absence de voie de droit permettant la remise en cause de la décision du juge autorisant la saisie et fixant le cautionnement conduit à ce que la procédure prévue par les articles L. 943-4 et L. 943-5 méconnaisse les exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et prive de garanties légales la protection constitutionnelle de la liberté d'entreprendre et du droit de propriété* »<sup>27</sup>.

- Dans sa décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, relative à l'article 706-153 du code de procédure pénale, le Conseil était saisi des dispositions qui prévoyaient les conditions dans lesquelles une ordonnance de saisie de biens ou droits incorporels prise par un juge d'instruction ou un JLD

---

<sup>26</sup> Décision n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011, *M. Wathik M. (Vente des biens saisis par l'administration douanière)*, cons. 10 à 12.

<sup>27</sup> Décision n° 2014-375 et autres QPC du 21 mars 2014, *M. Bertrand L. et autres (Régime de saisie des navires utilisés pour commettre des infractions en matière de pêche maritime)*, cons. 11 à 14.

pouvait être contestée devant la chambre de l’instruction, sans fixer de délai. Le Conseil constitutionnel a relevé qu’« *en ne prévoyant pas de débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention et devant le juge d’instruction et en ne conférant pas d’effet suspensif à l’appel devant la chambre de l’instruction, le législateur a entendu éviter que le propriétaire du bien ou du droit visé par la saisie puisse mettre à profit les délais consécutifs à ces procédures pour faire échec à la saisie par des manœuvres. Ce faisant, il a assuré le caractère effectif de la saisie et, ainsi, celui de la peine de confiscation* »<sup>28</sup>.

\* Il ressort également de sa jurisprudence que le Conseil constitutionnel procède à une appréciation globale des voies procédurales ouvertes au justiciable pour contester la décision qui lui est défavorable ou obtenir la remise en cause de ses effets.

En d’autres termes, le droit à un recours juridictionnel effectif n’est pas méconnu si d’autres voies de recours sont disponibles et de nature à produire des effets équivalents au recours dont l’absence est alléguée.

Le Conseil constitutionnel s’est, par exemple, prononcé en ce sens dans sa décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, qui concernait les dispositions de l’article 99-1 du CPP permettant au procureur de la République de placer un animal faisant l’objet d’une saisie judiciaire dans un dépôt prévu à cet effet ou une fondation ou une association de protection animale.

Après avoir constaté qu’il n’existe pas de recours spécifique à l’encontre de cette décision de placement, le Conseil a toutefois observé que : « *dans la mesure où le placement d’un animal effectué sur le fondement de l’article 99-1 intervient nécessairement à la suite d’une décision de saisie ou de retrait, son propriétaire peut en demander la restitution sur le fondement des articles 41-4 ou 99. Cette restitution a pour effet de mettre un terme à la mesure de placement. Le refus éventuellement opposé à sa demande peut également faire l’objet d’un recours juridictionnel* ». Considérant que « *le propriétaire en cause dispose d’un recours lui permettant d’obtenir qu’il soit mis fin à la mesure de placement* », il a écarté par conséquent le grief tiré de la méconnaissance du droit au recours juridictionnel effectif, du droit à un procès équitable, des droits de la défense et du droit de propriété<sup>29</sup>.

Le Conseil a eu l’occasion d’appliquer ce raisonnement dans de nombreux domaines, s’agissant par exemple de l’absence de possibilité pour l’avocat commis d’office de contester directement le refus de ses motifs d’excuse ou

---

<sup>28</sup> Décision n° 2016-583/584/585/586 QPC du 14 octobre 2016, *Société Finestim SAS et autre (Saisie spéciale des biens ou droits mobiliers incorporels)*, paragr. 10.

<sup>29</sup> Décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, *précitée*, paragr. 10 et 11.

d'empêchement par le président de la cour d'assises, dès lors que ce refus pouvait être contesté à l'occasion du pourvoi en cassation<sup>30</sup>, ou encore s'agissant de l'absence de possibilité de contester le placement sous écrou extraditionnel<sup>31</sup> ou d'incarcération en vue de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen<sup>32</sup>, dès lors que la personne incarcérée a la faculté de demander à tout moment à la chambre de l'instruction sa mise en liberté.

### C. – L'application à l'espèce

Après avoir énoncé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel a repris sa formule de principe selon laquelle « *est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif* » (paragr. 4).

Le Conseil a ensuite décrit le cadre dans lequel les dispositions contestées s'inscrivaient et leur objet. À cet égard, il a constaté que « *l'article 99 du code de procédure pénale prévoit que, outre la personne mise en examen ou la partie civile, toute personne prétendant avoir droit sur un objet placé sous main de justice peut, au cours de l'information judiciaire, demander sa restitution au juge d'instruction* ». Puis il a relevé qu'en application des dispositions contestées du dernier alinéa de cet article, « *lorsqu'il fait appel de l'ordonnance du juge d'instruction rejetant sa demande de restitution, le tiers ne peut prétendre à la mise à sa disposition de la procédure* » (paragr. 5 et 6).

Il appartenait alors au Conseil constitutionnel d'examiner les garanties procédurales apportées par le législateur, en tenant compte de l'ensemble des voies de droit ouvertes au justiciable, afin d'apprécier si ces dispositions portaient une atteinte excessive au droit au recours juridictionnel effectif.

Le Conseil a relevé, en premier lieu, que l'article 99 du code de procédure pénale permettait au tiers à la procédure de contester devant la chambre de l'instruction l'ordonnance du juge d'instruction refusant sa demande de restitution.

Examinant les conditions dans lesquelles peut survenir une décision de refus de restitution, le Conseil a souligné que, d'une part, le juge d'instruction ne peut refuser la restitution que pour des motifs strictement encadrés, et, d'autre part, sa décision doit être motivée.

---

<sup>30</sup> Décision n° 2018-704 QPC du 4 mai 2018, *précitée*, paragr. 9.

<sup>31</sup> Décision n° 2016-561/562 QPC du 9 septembre 2016, *M. Mukhtar A. (Écrou extraditionnel)*, paragr. 20 et 21.

<sup>32</sup> Décision n° 2016-602 QPC du 9 décembre 2016, *M. Patrick H. (Incarcération lors de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen)*, paragr. 17.

En effet, en application de l'article 99, la restitution peut être refusée par le juge uniquement lorsqu'elle est « *de nature à faire obstacle à la manifestation de la vérité ou à la sauvegarde des droits des parties, lorsque le bien saisi est l'instrument ou le produit de l'infraction, lorsque la restitution présente un danger pour les personnes ou les biens, ou lorsque la confiscation de l'objet est prévue par la loi* ». En outre, l'ordonnance par laquelle le juge statue doit être motivée<sup>33</sup>. Le Conseil en a déduit que le tiers se trouvait en mesure de contester les motifs de la décision de refus (paragr. 7).

Le Conseil constitutionnel a examiné, en deuxième lieu, les conditions d'exercice du recours contre un refus de restitution. Il a constaté, d'une part, que, dans le cadre de son recours devant la chambre de l'instruction, le tiers dispose du droit de présenter des observations orales. D'autre part, si, en application des dispositions contestées, il ne peut exiger la communication des pièces de la procédure, ces dispositions ont été instituées par le législateur afin de préserver le secret de l'enquête et de l'instruction et de protéger les intérêts des personnes concernées par celles-ci (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait, ce faisant, « *poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et entendu garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence, qui résulte des articles 2 et 9 de la Déclaration de 1789* » (même paragr.).

Le Conseil a ainsi pris en compte la circonstance que les dispositions contestées régissent la restitution d'un bien placé sous main de justice pendant la phase particulière de l'instruction, soit à un stade encore précoce de la procédure pénale et particulièrement important pour le bon déroulement de l'ensemble de la procédure. La saisie probatoire prévue par ces dispositions est une mesure temporaire, intervenant dans le cadre d'une investigation judiciaire en cours, et alors que doivent être préservés les éléments nécessaires à la manifestation de la vérité. Les arguments tirés de la comparaison avec les règles régissant la contestation de saisies ou de refus de restitution intervenant pour d'autres motifs ou à d'autres stades de la procédure pénale étaient, à cet égard, peu convaincants faute de prendre en considération ces spécificités de la phase d'instruction.

---

<sup>33</sup> À cet égard, la jurisprudence de la Cour de cassation interdit au juge d'instruction de se contenter de justifier sa décision sans autre motivation qu'une simple référence à l'un des motifs prévus par l'article 99 du CPP (voir, par exemple, Cass. crim., 10 septembre 2002, n° 01-87.573, *Bull. crim.* n° 159 : est dépourvue de base légale la décision de rejet de la demande de restitution d'un appartement et d'objets personnels s'y trouvant qui ne précise pas en quoi la mainlevée des scellés apposés sur l'appartement serait de nature à entraver les investigations relatives au financement des biens, et sans constater par ailleurs que la restitution était de nature à compromettre les droits d'une partie ou que les biens placés sous main de justice étaient susceptibles de confiscation).

Par un *obiter dictum* prenant acte de la pratique de certaines juridictions, sans être déterminant dans l'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées, le Conseil a ajouté qu'« *au demeurant, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de faire obstacle à ce que la chambre de l'instruction puisse, si elle le juge nécessaire pour exercer son office, communiquer au tiers appelant certaines pièces du dossier se rapportant à la saisie* » (même paragr.).

Enfin, en dernier lieu, le Conseil constitutionnel a observé qu'à l'issue de l'instruction, phase durant laquelle les dispositions contestées trouvent à s'appliquer, le tiers peut former une demande de restitution devant la juridiction de jugement en cas de non-lieu comme en cas de renvoi devant la juridiction de jugement. Le Conseil a souligné que, dans ce dernier cas, en application des articles 373 et 479 du CPP, les procès-verbaux relatifs à la saisie des objets peuvent alors être communiqués aux personnes, autres que les parties, qui prétendent avoir droit sur des objets placés sous main de justice (paragr. 9).

Le Conseil a ainsi constaté que le tiers qui n'est pas partie à l'information judiciaire dispose de la possibilité de demander la restitution des biens saisis sur lesquels il prétend avoir des droits, devant un magistrat, à chaque étape de la procédure : devant le procureur de la République ou le procureur général au stade de l'enquête préliminaire, puis devant le juge d'instruction en charge du dossier au stade de l'instruction – dans ces deux cas, la décision doit être motivée, la restitution ne peut être refusée que pour des motifs déterminés, et une voie de contestation est prévue – et enfin, devant la juridiction de jugement elle-même.

Par conséquent, compte tenu des garanties afférentes à la mesure contestée, aux conditions d'exercice du recours, ainsi qu'à l'ensemble des voies de droit ouvertes au tiers, le Conseil a jugé que le grief tiré de la méconnaissance des exigences résultants de l'article 16 de la Déclaration de 1789 devait être écarté (paragr. 10).

Après avoir relevé que les dispositions contestées ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté constitutionnellement garanti, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 11).