

## Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel

### Cahier n° 30

#### Décision n° 2010-66 QPC – 26 novembre 2010

(*M. Thibault G.*)

La Cour de cassation a renvoyé au Conseil constitutionnel, le 21 septembre 2010, une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 131-21 du code pénal qui institue la peine complémentaire de confiscation.

Dans sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

#### **I. – Disposition contestée**

L'article 131-21 du code pénal définit et fixe le régime de la peine complémentaire de confiscation. C'est le nouveau code pénal, en consacrant un titre aux catégories des peines et à leur régime général, qui a créé cet article. Auparavant, la peine complémentaire de confiscation existait pour certaines infractions et pouvait également être prononcée à titre de peine principale.

L'article 66 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a procédé à une réécriture de cet article pour étendre le champ d'application de la peine complémentaire de confiscation et permettre qu'elle soit encourue de plein droit pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an. Cette réforme avait également pour objet de transposer une décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 24 février 2005<sup>1</sup>.

Enfin, l'article 9 de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale a inséré un huitième alinéa permettant la saisie des droits incorporels.

Ni le nouveau code pénal<sup>2</sup> ni la loi du 9 juillet 2010 n'ont été soumis au Conseil constitutionnel. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a été déférée au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la

---

<sup>1</sup> Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil, du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

<sup>2</sup> Loi n° 92-683 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions générales du code pénal.

Constitution, mais seuls ses articles 8, 55, 57 58 et 60 ont été déclarés conformes à la Constitution<sup>3</sup>.

## II. – Les griefs

Était en cause la première phrase du premier alinéa de l'article 131-21 : il prévoit que la peine complémentaire de confiscation est encourue dans les cas prévus par la loi et « *le règlement* ». Le requérant contestait non pas le principe de spécialité énoncé à titre principal par cette phrase (la peine de confiscation ne peut être prononcée que pour les infractions pour lesquelles elle est prévue), mais la référence au règlement qui implique la compétence donnée au pouvoir réglementaire pour attacher cette peine complémentaire à certaines contraventions.

La Cour de cassation a renvoyé cette question alors qu'elle était saisie par un tribunal de police lui-même saisi de poursuites sur le fondement de la contravention de cinquième classe de « grand excès de vitesse ».

Pour cette contravention, les peines sont fixées par l'article R. 413-14-1 du code de la route qui dispose : « *I. – Le fait, pour tout conducteur d'un véhicule à moteur, de dépasser de 50 km/h ou plus la vitesse maximale autorisée fixée par le présent code ou édictée par l'autorité investie du pouvoir de police est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe.*

« *II. – Toute personne coupable de cette infraction encourt également les peines complémentaires suivantes :*

« *1° La suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus, cette suspension ne pouvant pas être limitée à la conduite en dehors de l'activité professionnelle, ni être assortie du sursis, même partiellement ;*

« *2° L'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur, y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé, pour une durée de trois ans au plus ;*

« *3° L'obligation d'accomplir, à ses frais, un stage de sensibilisation à la sécurité routière ;*

« *4° La confiscation du véhicule dont le prévenu s'est servi pour commettre l'infraction, s'il en est propriétaire.*

---

<sup>3</sup> Décision n° 2007-553 DC du 3 mars 2007, *Loi relative à la prévention de la délinquance*.

« III. – Cette contravention donne lieu de plein droit à la réduction de six points du permis de conduire. »

S'agissant des statistiques, les conclusions de l'avocat général près la Cour de cassation, lors de l'examen de cette QPC, indiquent qu'alors qu'il a été prononcé du chef d'excès de vitesse d'au moins 50 km/ h par un conducteur de véhicule à moteur 11 138 contraventions en 2006, 14 367 en 2007 et 15 187 en 2008, la peine complémentaire de confiscation du véhicule n'a été prononcée qu'à deux reprises en 2006, cinq en 2007 et cinq en 2008.

La Cour de cassation a renvoyé cette question au motif que la question de la conformité au principe de nécessité et de proportionnalité des peines « *de la confiscation, en application d'un texte réglementaire, du véhicule appartenant à une personne poursuivie pour une contravention de la 5<sup>ème</sup> classe, punie par la loi, à titre principal, d'une amende n'excédant pas 1 500 €, présente un caractère sérieux* »<sup>4</sup>.

Il n'est pas contestable que, sur le fond, se pose une question de constitutionnalité : la contravention de grand excès de vitesse est une contravention de cinquième classe, punie de 1 500 € d'amende maximum et des peines complémentaires citées ci-dessus. La confiscation du véhicule, quelle que soit la valeur du bien, pose une question de proportionnalité, certains véhicules pouvant avoir une valeur excédant plusieurs centaines de milliers d'euros.

En matière de contrôle de la nécessité des délits et des peines, le Conseil constitutionnel opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. C'est un contrôle restreint qui ne l'a conduit à ne censurer une qualification pénale qu'une seule fois<sup>5</sup> et à ne censurer des peines qu'à deux reprises<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cass. crim, 14 septembre 2010, n° 4979, *M. Thibaud G.*

<sup>5</sup> Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 7 à 9 : censure de l'assimilation aux infractions terroristes de l'aide directe ou indirecte à des personnes en situation irrégulière.

<sup>6</sup> - Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, *Loi de finances pour 1988*, cons. 16 et 17 : censure des dispositions prescrivant que l'amende fiscale encourue en cas de divulgation du montant du revenu d'une personne en violation des dispositions de l'article L. 111 du livre des procédures fiscales sera, en toute hypothèse, égale au montant des revenus divulgués.

- Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, *Loi réformant le code de la nationalité*, cons. 13, 16 et 39 : censure de la perte du droit à la nationalité qui résulterait soit d'un arrêté de reconduite à la frontière, soit d'un arrêté d'assignation à résidence non expressément rapporté ou abrogé et censure des dispositions privant de tout droit ou possibilité d'acquérir la nationalité française, sous réserve des dispositions prévues aux articles 21-7, 21-8 et 22-1 du code civil, tout étranger qui a fait l'objet soit d'un arrêté d'assignation à résidence non expressément rapporté ou abrogé, soit d'un arrêté de reconduite à la frontière.

En l'espèce, la peine instituée, en ce qu'elle peut conduire à une atteinte patrimoniale sans commune mesure avec le maximum de la peine d'amende encourue, pourrait être considérée comme manifestement excessive. Dans le sens contraire, un raisonnement s'attachant, d'une part, au fait que la chose confisquée a servi à commettre l'infraction et, d'autre part, à la proportion entre la valeur du véhicule et l'état de fortune de l'auteur de l'infraction que cette valeur révèle, pourrait conduire à estimer que le principe de nécessité des peines n'est pas manifestement méconnu.

Telle était la question que le requérant invitait le Conseil constitutionnel à trancher.

Au contraire, le Premier ministre faisait valoir que la peine complémentaire de confiscation du véhicule pour la contravention d'excès de vitesse de plus de 50 km/heure est prévue par un texte réglementaire et que le Conseil constitutionnel n'est pas le juge du décret. Il invitait donc le Conseil constitutionnel à décliner sa compétence sur cette question.

### **III. – L'incompétence du Conseil constitutionnel pour examiner la peine complémentaire de confiscation du véhicule en cas de contravention de grand excès de vitesse**

#### **A. – La compétence du juge du décret**

La peine de confiscation du véhicule pour la contravention de grand excès de vitesse est instituée par l'article R. 413-14-1 du code de la route précité. Il résulte de l'article 2 du décret n° 2004-1330 du 6 décembre 2004 relatif aux sanctions en matière de dépassement des vitesses maximales autorisées et modifiant le code de la route. Le Conseil constitutionnel n'est pas le juge du décret. S'agissant d'un procès pénal, l'article 111-5 du code pénal reconnaît, en reprenant et en élargissant une jurisprudence du Tribunal des conflits<sup>7</sup>, la compétence des juridictions judiciaires pour apprécier la légalité de tels actes « *lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* ».

Le juge administratif, « juge naturel » du décret, est, quant à lui, compétent pour en apprécier la légalité lorsqu'il en est saisi par voie d'action ou d'exception. En l'espèce, le décret précité du 6 décembre 2004 a fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'État qui l'a rejeté par décision du 16 décembre 2005<sup>8</sup> (le grief invoqué était le non-cumul des peines et non le

<sup>7</sup> T. conflits, 5 juillet 1951, *Avranches et Desmarets*.

<sup>8</sup> CE, 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> SSR, 16 décembre 2005, *Me Rio et autres*, n° 276190, publié, aux conclusions de Terry Olson.

caractère manifestement excessif de celles-ci). S'agissant d'un rejet dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, cette décision n'est pas revêtue de l'autorité absolue de chose jugée<sup>9</sup> et n'interdit pas d'invoquer l'illégalité de l'acte par voie d'exception devant la juridiction pénale<sup>10</sup>.

On a pu s'interroger, lors de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, sur le point de savoir si le contrôle de légalité instauré par l'article 111-5 incluait le contrôle de constitutionnalité. En réalité, comme le rappellent Frédéric Desportes et Francis Le Gunehec dans leur *Traité de droit pénal*<sup>11</sup>, la question n'a pu se poser que parce que les avant-projets de code pénal de 1978 et 1983 mentionnaient expressément le contrôle de constitutionnalité, lequel ne figure pas dans l'article 111-5 du code pénal adopté en 1992. Il est toutefois unanimement admis qu'en l'absence de loi faisant écran, le contrôle de légalité des actes administratifs inclut, devant le juge judiciaire comme devant le juge administratif, le contrôle de leur conformité à la Constitution.

Les cas dans lesquels le juge judiciaire a estimé un acte réglementaire contraire à la Constitution sont rares. En revanche, l'invocation de principes constitutionnels à l'encontre de tels actes ne l'est pas. Il en va ainsi en particulier en matière de sécurité routière. *« Attendu que, pour écarter l'exception régulièrement soulevée par le prévenu et tirée de l'illégalité du décret du 23 novembre 1992 définissant sous les articles R. 232 et R. 232-1 du code de la route la qualification contraventionnelle d'excès de vitesse et prévoyant des pénalités différentes selon l'importance du dépassement constaté, la cour d'appel retient que ce texte n'est pas contraire au principe de la légalité des délits et des peines dès lors qu'il définit " clairement les deux incriminations possibles, en matière d'excès de vitesse " ;*

*« Qu'en cet état et alors qu'au surplus le recours pour la mesure de la vitesse à un appareil homologué dont l'Administration a réglementé l'emploi ne confère pas de caractère aléatoire aux résultats obtenus qui demeurent soumis à la discussion des parties et à l'appréciation du juge répressif, les juges du second degré ont donné une base légale à leur décision. »<sup>12</sup>*

À la différence du juge administratif, compétent pour annuler un acte administratif jugé illégal, le juge judiciaire, lorsqu'il en apprécie la légalité, ne peut qu'écarter l'acte déclaré illégal dans le procès en cours.

---

<sup>9</sup> CE, 27 octobre 1965, *Blagny*, Rec., p. 559.

<sup>10</sup> Cass. crim., 24 février 1976, n° 75-91237, Bull. n° 70.

<sup>11</sup> F. Desportes et F. Le Gunehec, *Droit pénal général*, Economica, § 281.

<sup>12</sup> Cass. crim., 11 janvier 1995, n° 94-84014, bull. n° 14.

## B. – L'absence de « loi-écran »

En renvoyant au décret, l'article 131-21 du code pénal ne fait que rappeler la compétence que le pouvoir réglementaire tient de la Constitution pour fixer les règles relatives aux contraventions et aux peines qui les répriment.

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi fixe les règles relatives aux crimes et délits et les peines qui leur sont applicables. Dès sa décision *Société Eky* du 12 février 1960, le Conseil d'État a jugé qu'aucune disposition de la Constitution ne prévoit que la matière des contraventions appartient au domaine de la loi et que, « *dès lors, la matière des contraventions relève du pouvoir réglementaire par application des dispositions de l'article 37 de la Constitution* ». Le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation par sa décision n° 63-22 L du 19 février 1963<sup>13</sup>, tout en précisant, par sa décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973, que la compétence du pouvoir réglementaire est limitée aux « *peines [qui] ne comportent pas de mesure privative de liberté* »<sup>14</sup>.

Ainsi, en évoquant « *le règlement* », l'article 131-21 du code pénal n'a aucunement autorisé le pouvoir réglementaire à fixer des peines contraventionnelles qui, par leur caractère manifestement excessif, seraient contraires à la Constitution.

En effet, le principe de l'existence de peines de confiscation en matière contraventionnelle ne paraît, en lui-même, méconnaître aucun principe constitutionnel : le code pénal énonce une vingtaine de peines de confiscation pour des contraventions dont on comprend aisément, à leur lecture, à la fois la pertinence et le caractère proportionné : la confiscation d'un appareil de sonorisation pour tapage nocturne<sup>15</sup>, la confiscation de l'objet avec lequel on met autrui en danger<sup>16</sup> ou on commet des violences<sup>17</sup>, la confiscation de l'uniforme usurpé<sup>18</sup> ou de l'arme ou des objets dangereux abandonnés en public<sup>19</sup>...

---

<sup>13</sup> Décision n° 63-22 L du 19 février 1963, *Nature juridique des dispositions de l'article 29 de l'ordonnance n° 58-1297 du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux de police, en tant qu'elles modifient l'article 25-II-B-a de la loi du 14 avril 1952 portant loi de finances pour l'année 1952*, cons. 1.

<sup>14</sup> Décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural, de la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole, de la loi du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun et de la loi du 17 décembre 1963 relative au bail à ferme dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion*, cons. 11.

<sup>15</sup> C. pénal, article R. 623-2, al. 2.

<sup>16</sup> C. pénal, article R. 625-4.

<sup>17</sup> C. pénal, article R. 625-1.

<sup>18</sup> C. pénal, article R. 643-1 al. 2.

<sup>19</sup> C. pénal, article R. 641-1 al. 2.

S'agissant en particulier de la confiscation du véhicule, le fait que le dernier alinéa de l'article 131-21 du code pénal (applicable aux délits comme aux contraventions) prévoit les conditions dans lesquelles cette peine est exécutée n'affranchit pas le pouvoir réglementaire de respecter le principe de proportionnalité des peines s'il décide d'attacher cette peine complémentaire à une contravention. L'article 131-21 ne produit donc pas d'effet de « loi écran » pour le contrôle de la constitutionnalité du décret par le juge du décret.

Dans sa décision du 22 octobre 2009 sur la loi dite « HADOPI 2 » le Conseil constitutionnel a refusé de contrôler le caractère proportionné d'une contravention non encore édictée par le pouvoir réglementaire pour laquelle la loi donnait spécialement une habilitation au décret (il s'agissait de la contravention de défaut de surveillance de l'accès à internet). Le Conseil a en effet alors jugé que ce contrôle incombait au juge du décret : *« Considérant, d'une part, que l'article 8 de la loi déférée n'instaure pas une contravention mais crée une nouvelle catégorie de peine complémentaire qui sera applicable à certaines contraventions de la cinquième classe ; que si, en vertu des dispositions critiquées, ces contraventions ne pourront être assorties de la peine complémentaire de suspension de l'accès à internet pour une durée maximale d'un mois qu'en cas de négligence caractérisée, il appartient au pouvoir réglementaire, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 37 de la Constitution, et sous le contrôle des juridictions compétentes, d'en définir les éléments constitutifs ; qu'en outre, le caractère proportionné d'une peine s'apprécie au regard de l'ensemble des éléments constitutifs de l'infraction qu'elle est destinée à réprimer ; que, dès lors, les griefs tirés de ce que la nouvelle incrimination méconnaîtrait les articles 8 et 9 de la Déclaration de 1789 ne peuvent qu'être rejetés. »*<sup>20</sup>

L'article 131-21 du code pénal donne une habilitation générale au pouvoir réglementaire pour attacher la peine complémentaire de confiscation à certaines contraventions. *A fortiori*, c'est également au juge du décret qu'incombe d'effectuer ce contrôle des actes réglementaires pris pour son application.

#### **IV. – La conformité à la Constitution de l'article 131-21 du code pénal**

Le Conseil constitutionnel étant saisi de l'article 131-21 devait se prononcer sur la conformité de cet article à la Constitution. Le fait que la question posée, en l'espèce, ne relève pas de la compétence du Conseil constitutionnel mais du juge du décret ne dispense pas le Conseil constitutionnel d'examiner la constitutionnalité de la disposition soumise à son examen. Le Conseil a validé la

---

<sup>20</sup> Décision n° 2009-590 DC du 22 octobre 2009, *Loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur internet*, cons. 28.

disposition contestée au regard du principe de nécessité des peines et a rejeté les griefs tirés de l'atteinte au droit de propriété.

- S'agissant du principe de nécessité des peines, comme on l'a déjà vu, le Conseil a jugé que l'existence d'une peine de confiscation ne méconnaît pas, en elle-même, le principe de nécessité des peines. Il n'est pas exclu que, dans certaines hypothèses, la répression d'une infraction par la peine de confiscation puisse constituer une répression manifestement disproportionnée. Toutefois, l'appréciation de la proportionnalité des peines ne peut se faire qu'au regard de l'incrimination pour laquelle cette peine est prévue.

L'article 131-21 du code pénal ne prévoit pas seulement l'existence de la peine de confiscation. Il prévoit des cas dans lesquels cette peine est encourue de plein droit : il en va ainsi en cas de crime ou de délit puni d'une peine d'emprisonnement supérieur à un an, pour la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui en sont le produit. Il en va également ainsi, en cas de crime ou de délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant produit un profit direct ou indirect, pour la confiscation des biens dont l'auteur du délit n'a pu justifier l'origine. L'article 131-21 prévoit enfin la confiscation obligatoire des biens qualifiés de dangereux, nuisibles ou dont la détention est illicite (armes, stupéfiants, faux documents...).

Le Conseil constitutionnel a jugé que, compte tenu des cas pour lesquels elles sont prévues et des biens auxquels elles s'appliquent, ces différentes hypothèses dans lesquelles la peine complémentaire de confiscation est prévue ne méconnaissent pas le principe de nécessité des peines.

- S'agissant du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a répondu de façon beaucoup plus laconique. Il s'est contenté de relever par une incise que la disposition contestée préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi.

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement rejeté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété de l'auteur du délit. La peine de confiscation constitue, certes, une privation de la propriété, mais celle-ci n'est pas protégée par l'article 17 de la Déclaration de 1789. Cet article, qui impose une « *juste et préalable indemnité* » en cas de privation de propriété, n'est pas applicable lorsque la privation est mise en œuvre à titre répressif : dans ce cas, c'est l'article 8 de la Déclaration de 1789 qui constitue la norme de contrôle.