



Commentaire

Décision n° 2021-932 QPC du 23 septembre 2021

Société SIMS Holding agency corp et autres

(Droits des propriétaires tiers à la procédure de confiscation des biens prévue à titre de peine complémentaire de certaines infractions)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 juin 2021 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 917 du 16 juin 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la société SIMS Holding agency corp et huit autres sociétés¹, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des troisième et neuvième alinéas de l'article 131-21 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ainsi que du 4° de l'article 313-7 et du 8° de l'article 324-7 du même code.

Dans sa décision n° 2021-932 QPC du 23 septembre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution :

- le troisième alinéa et les mots « *ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition* » figurant au neuvième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi précitée du 6 décembre 2013 ;
- le 4° de l'article 313-7 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ;
- et le 8° de l'article 324-7 de ce même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel ayant récemment été amené à se prononcer sur l'un des cas possibles d'application de la peine complémentaire de confiscation dans le cadre

¹ Il s'agit des sociétés Howick capital corp, Ocean 26 holdings LLC, Limousines 26 express LLC, Mondrian 1026 LLC, Range rover 2013 LLC, Ghost 2010 LLC, Real estate 26 investments LLC et Steep rise limited.

de la décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021², les développements qui suivent ne reprennent pas dans son intégralité la présentation du régime de cette peine et, notamment, les éléments historiques qui figuraient dans le commentaire de cette précédente décision.

1. – Les modalités d’application de la peine complémentaire de confiscation des biens

a. – Le régime général de la confiscation

Conformément au premier alinéa de l’article 131-21 du code pénal, la peine complémentaire de confiscation d’un bien, qui emporte transfert de propriété forcé de ce bien au bénéfice de l’État, est encourue dans les cas prévus par la loi ou le règlement ainsi que, de plein droit, pour les crimes et les délits punis d’au moins un an d’emprisonnement, en dehors des délits de presse.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007³ et, à sa suite, la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012⁴ ont réformé le régime de cette peine afin d’en préciser les modalités, selon qu’elle prend la forme d’une confiscation en nature ou en valeur, et d’en étendre le champ d’application notamment à des biens dont la personne condamnée n’est pas propriétaire mais dont elle a seulement la libre disposition.

– La forme de la confiscation : une peine applicable en nature ou en valeur

* Suivant l’économie générale de l’article 131-21 du code pénal, la confiscation a d’abord vocation à être prononcée en nature⁵. Les deuxième à quatrième alinéas de cet article prévoient à cet égard que, lorsqu’elle est encourue de plein droit ou en raison d’une disposition expresse, la confiscation peut porter spécialement sur les biens suivants (on parle alors de confiscation « *spéciale* ») :

– les biens meubles ou immeubles, quelle qu’en soit la nature, divis ou indivis, « *ayant servi à commettre l’infraction ou qui étaient destinés à la commettre* » (deuxième alinéa). Sont ici visés les biens utilisés comme instruments

² Décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021, *M. Henrik K. et autres (Droits des propriétaires tiers à la procédure de confiscation de patrimoine prévue à titre de peine complémentaire des infractions de proxénétisme et de traite des êtres humains)*.

³ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (article 66). Cette réforme avait à cet égard pour objet de transposer la décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil de l’Union européenne du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime.

⁴ Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l’exécution des peines (articles 16 à 20).

⁵ Le huitième alinéa de l’article 131-21 précise à ce titre qu’elle s’applique dans les mêmes conditions à tous les droits incorporels, quelle qu’en soit la nature, divis ou indivis.

de la réalisation effective ou projetée de l'infraction, par exemple l'arme du voleur ou l'immeuble géré par le proxénète ;

– les biens « *qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction* » (troisième alinéa). L'objet de l'infraction correspond, par exemple, à la chose volée. Le produit de l'infraction peut quant à lui désigner l'argent retiré d'une activité prohibée, comme la vente de stupéfiants, l'exploitation illicite d'une maison de jeux ou d'un lieu de proxénétisme. La confiscation ne peut toutefois porter sur les « *biens susceptibles de restitution à la victime* », c'est-à-dire ceux appartenant au véritable propriétaire ou détenteur régulier pouvant faire valoir ses droits sur le bien⁶ ;

– « *tout bien meuble ou immeuble défini par la loi ou le règlement qui réprime l'infraction* » (quatrième alinéa).

Le cinquième alinéa de l'article 131-21 du code pénal prévoit une autre forme de confiscation spéciale applicable uniquement en cas de crime ou de délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement « *et ayant procuré un profit direct ou indirect* » à la personne condamnée, qui peut alors conduire à priver cette dernière de tous « *les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis* », dont elle n'a pu justifier l'origine.

Le sixième alinéa de ce même article prévoit la forme de confiscation la plus grave, à savoir la confiscation générale du patrimoine, qui peut porter sur « *tout ou partie des biens appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis* », sous réserve que la loi réprimant le crime ou le délit le prévoie expressément (tel est par exemple le cas de l'article 225-25 du code pénal, dont le Conseil avait été saisi dans la décision n° 2021-899 QPC précitée, en matière de traite des êtres humains ou de proxénétisme).

Enfin, et à la différence des hypothèses qui précèdent où la confiscation de la chose demeure facultative pour la juridiction de jugement, le septième alinéa de l'article 131-21 prévoit que celle-ci est tenue d'ordonner la confiscation des objets qualifiés de dangereux ou nuisibles, ou dont la détention est illicite, quand bien même la personne condamnée n'en serait pas propriétaire.

⁶ Le troisième alinéa de l'article 131-21 du code pénal énonce par ailleurs que « *Si le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens, la confiscation peut ne porter sur ces biens qu'à concurrence de la valeur estimée de ce produit* ».

* Si le principe est celui de la confiscation en nature, il résulte du neuvième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, depuis sa modification par la loi du 27 mars 2012, que la confiscation peut toujours être ordonnée en valeur. Elle peut alors « être exécutée sur tous biens, quelle qu'en soit la nature, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition »⁷.

Auparavant, une confiscation ne pouvait être ordonnée en valeur que lorsque la chose confisquée n'avait pas été saisie ou ne pouvait être représentée. Le champ des confiscations en valeur présentait donc un caractère résiduel.

La loi du 27 mars 2012 a supprimé les restrictions à la possibilité d'ordonner une confiscation en valeur afin de faciliter l'exécution de cette peine. Ainsi, « les juridictions ne sont pas contraintes de confisquer des biens déterminés de manière limitative dans leur décision mais peuvent prononcer des peines de confiscation déterminées d'après l'estimation de la valeur du produit des infractions, ce qui permet l'exécution de la décision de confiscation sur l'ensemble des biens du condamné, à hauteur du montant fixé par la juridiction, même si ces biens ne sont identifiés qu'ultérieurement ou n'ont pas de lien direct avec la commission de l'infraction »⁸.

– L'objet de la confiscation : les biens dont la personne condamnée est propriétaire ou dont elle a la libre disposition

La peine de confiscation a normalement vocation à être dirigée contre le propriétaire du bien, c'est-à-dire la personne qui peut justifier d'un tel titre sur la chose confisquée.

L'application de cette peine a progressivement été étendue aux biens dont l'auteur de l'infraction n'est pas le propriétaire mais dont il a la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi. Cette possibilité a été expressément prévue aux deuxième, cinquième, sixième et neuvième alinéas de l'article 131-21 du code pénal, soit respectivement les cas dans lesquels la confiscation en nature porte sur l'instrument de l'infraction, sur des biens dont la personne condamnée ne peut

⁷ Le neuvième alinéa ajoute que, « Pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de la chose confisquée, les dispositions relatives à la contrainte judiciaire sont applicables ».

⁸ Rapport n° 4112 (Assemblée nationale – XIII^e législature) de M. Jean-Paul Garraud sur le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 décembre 2011.

justifier l'origine, sur tout ou partie de son patrimoine ou encore dans l'hypothèse où la confiscation est ordonnée en valeur⁹.

Une telle extension du champ de cette peine a été motivée par le souci d'éviter que les personnes anticipant une confiscation imminente ne prennent les dispositions juridiques nécessaires pour que leurs biens soient formellement la propriété d'autres personnes servant de prête-nom, tout en conservant leur contrôle effectif sur lesdits biens et en continuant, en pratique, d'en jouir ou d'en retirer les bénéfices¹⁰.

Il ressort de la jurisprudence qu'a ainsi pu être admise la saisie d'un immeuble appartenant à une société civile immobilière ou celle d'un fonds de commerce exploité par une société dont les titres étaient, dans les deux cas, détenus exclusivement par les personnes poursuivies¹¹ ; ou encore la saisie d'un bien immobilier qui était la propriété d'une SCI constituée entre les deux filles du prévenu mais dont il était le gérant de fait¹².

b. – Les applications spéciales de la confiscation

À l'origine, la peine complémentaire de confiscation n'avait vocation à s'appliquer qu'aux infractions ou catégories d'infractions pour lesquelles un texte spécial, généralement situé dans la section correspondante du code pénal, le prévoyait. Même si le premier alinéa de l'article 131-21 prévoit de nos jours l'application de plein droit de cette peine pour les crimes et délits punis d'au moins un an d'emprisonnement, ces dispositions spécifiques ont été maintenues, sans toujours être harmonisées avec le régime général de la confiscation.

En matière d'escroquerie, d'entrave à la liberté des enchères et d'escroquerie au logement¹³, le 4^o de l'article 313-7 du code pénal prévoit ainsi, depuis 1994¹⁴, qu'une peine complémentaire de confiscation peut être ordonnée à l'encontre d'une

⁹ La jurisprudence admet que la confiscation puisse également s'étendre à des biens dont la personne est seulement détentrice dans le cas de la confiscation des biens objets ou produits de l'infraction (voir par exemple Cass. crim., 25 novembre 2015, n° 14-84.985).

¹⁰ Comme le soulignait M. Jean-Paul Garraud dans le rapport n° 4112 précité, la modification en ce sens de l'article 131-21 du code pénal visait à renforcer l'effectivité de la peine de confiscation dite « élargie », « dont le champ d'application est actuellement limité aux biens dont le condamné est propriétaire, [et qui] apparaît cependant en pratique trop souvent mise en échec par le recours à des prête-noms ou à l'interposition de structures sociales permettant au condamné de ne pas apparaître comme étant juridiquement propriétaire des biens, alors même qu'il en aurait la disposition et en serait le propriétaire économique réel ».

¹¹ Cass. crim., 29 janvier 2014, n°s 13-80.062 et 13-80.063.

¹² Cass. crim., 19 novembre 2014, n°s 13-88.331 et 13-88.332.

¹³ Il s'agit des délits prévus aux articles 313-1, 313-2, 313-6 et 313-6-1 du code pénal.

¹⁴ Loi n° 92-685 du 22 juillet 1992 portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens.

personne physique pour saisir la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou pour saisir la chose qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution. Ces possibilités de confiscation recouvrent certains des cas de confiscation spéciale prévus aux deuxième et troisième alinéas de l'article 131-21.

La peine complémentaire de confiscation peut être prononcée dans les mêmes conditions en matière de blanchiment¹⁵, conformément au 8° de l'article 324-7 du code pénal¹⁶.

2. – La prise en compte des droits des tiers propriétaires du bien confisqué

* Lorsque la confiscation vise des biens dont la personne condamnée n'est pas propriétaire, mais a seulement la libre disposition, les dispositions pertinentes du code pénal prévoient expressément que c'est « *sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi* ». La mention de cette réserve figure en particulier aux deuxième, cinquième, sixième et neuvième alinéas de l'article 131-21.

Cette règle a été introduite en même temps que les dispositions élargissant la confiscation à des biens qui étaient seulement détenus par la personne condamnée (sans qu'elle en soit nécessairement elle-même propriétaire), afin de permettre au tiers ignorant l'usage ou la destination délictueuse donnée à ses biens de retrouver sa pleine propriété dessus. La bonne foi du propriétaire étant présumée, il appartient au ministère public de rapporter la preuve contraire s'il estime que le tiers avait laissé en conscience son bien à la libre disposition de l'auteur de l'infraction.

La Cour de cassation procède à une application générale de cette réserve tenant aux droits du propriétaire de bonne foi, qu'elle a jugé également applicable à une confiscation fondée sur le troisième alinéa de l'article 131-21¹⁷. Ce faisant, le tiers

¹⁵ Il s'agit de l'infraction prévue aux articles 324-1 et 324-2 du code pénal.

¹⁶ Cette faculté a été prévue par la loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime.

¹⁷ Cass. crim., 7 novembre 2018, n° 17-87.424 : « *conformément aux dispositions précises et inconditionnelles de l'article 6, § 2, de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014, les droits du propriétaire de bonne foi doivent être réservés, même lorsque le bien constitue le produit direct ou indirect de l'infraction* ». Dans le même sens, voir l'arrêt de renvoi de la QPC objet de la décision commentée, dans lequel la Cour de cassation souligne que « *la peine définie par le troisième alinéa de l'article 131-21 du code pénal [...] préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi* » (Cass. crim., arrêt n° 917 du 16 juin 2021 précité, paragr. 10).

propriétaire est en mesure de solliciter la restitution du bien confisqué même s'il n'a pas été victime de l'infraction (situation que vise seulement le troisième alinéa)¹⁸.

* À la différence du cinquième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, ni le neuvième alinéa de cet article ni, *a fortiori*, son troisième alinéa n'ont prévu que le tiers propriétaire d'un bien susceptible d'être confisqué soit « *mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée* ».

Or, en dehors de l'hypothèse particulière prévue au cinquième alinéa de cet article, aucun droit n'a été institué de manière générale en faveur des tiers propriétaires pour leur permettre d'être entendus ou même attirés à la procédure de jugement, ce qui a été critiqué par la doctrine comme compromettant l'effectivité des droits de ces personnes qui peuvent être totalement étrangères à la procédure. Certains auteurs ont, en particulier, mis en cause la conformité du droit national aux exigences du droit de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹.

En l'état actuel du régime applicable à la confiscation, les tiers propriétaires de bonne foi bénéficient de garanties procédurales spécifiques uniquement en présence de certaines infractions, comme le proxénétisme hôtelier²⁰. En comparaison, le code de procédure pénale (CPP) organise de manière générale les droits des tiers propriétaires en cas de saisie conservatoire d'un bien, préalablement à son éventuelle confiscation, ordonnée au stade de l'enquête ou l'instruction²¹.

¹⁸ Comme le précise la note explicative de l'arrêt précité, « *Cette solution permet au demeurant un traitement équivalent des tiers, propriétaires de bonne foi, qu'ils revendiquent la restitution d'un bien saisi constituant l'instrument, l'objet ou le produit de l'infraction* ».

¹⁹ Anne-Sophie Chavent-Leclère, « Halo sur la jurisprudence de la Chambre criminelle en matière de confiscations et saisies », *AJ Pénal*, 2019, p. 8.

²⁰ En matière de proxénétisme hôtelier au sens du 2° de l'article 225-10 du code pénal, l'article 706-38 du code de procédure pénale (CPP) prévoit en effet que lorsqu'est envisagée, notamment, la confiscation du fonds de commerce, celle-ci ne peut être prononcée que si « *la personne titulaire de la licence de débit de boissons ou de restaurant ou propriétaire du fonds de commerce* », qui n'est pas elle-même poursuivie, « *a été citée à la diligence du ministère public avec indication de la nature des poursuites exercées et de la possibilité pour le tribunal de prononcer ces peines* ». Cette personne, ajoute le second alinéa de cet article, peut alors « *présenter ou faire présenter par un avocat ses observations à l'audience. Si elle use de cette faculté, elle peut interjeter appel de la décision prononçant l'une des peines [complémentaires] prévues par l'article 225-22 du code pénal* ».

²¹ Voir notamment les articles 41-4, 99 et 706-148 du CPP. Lorsque l'affaire est renvoyée à une juridiction de jugement, c'est elle qui statue sur le sort des biens saisis en cours de procédure. Le premier alinéa de l'article 479 du CPP prévoit ainsi que « *Toute personne autre que le prévenu, la partie civile ou la personne civilement responsable qui prétend avoir droit sur des objets placés sous la main de la justice, peut également en réclamer la restitution au tribunal saisi de la poursuite* ». L'article 482 du même code ouvre au tiers qui a formé cette demande la faculté d'interjeter appel de la décision rejetant une demande de restitution. En revanche, aucune disposition ne prévoit l'information des tiers ou la faculté pour eux d'exercer un recours contre la confiscation des biens leur appartenant lorsque ceux-ci n'ont pas été préalablement saisis et n'ont donc pu, pour ce motif, faire l'objet d'une requête en restitution.

En application du deuxième alinéa de l'article 706-148 du CPP, il est en particulier prévu qu'en cas d'ordonnance de saisie de patrimoine (qui est le pendant de la confiscation de patrimoine applicable, par anticipation, au stade de l'enquête ou de l'instruction) décidée par le juge des libertés et de la détention (au stade de l'enquête) ou par le juge d'instruction (au cours de l'information), cette décision est notifiée au ministère public, au propriétaire du bien saisi « *et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur ce bien, qui peuvent la déférer à la chambre de l'instruction par déclaration au greffe du tribunal dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision. Cet appel n'est pas suspensif. [...] S'ils ne sont pas appelants, le propriétaire du bien et les tiers peuvent néanmoins être entendus par la chambre de l'instruction, sans toutefois pouvoir prétendre à la mise à disposition de la procédure* ».

* Pour pallier les insuffisances des dispositions générales applicables à la confiscation, la Cour de cassation a développé une jurisprudence visant à préserver et rendre plus effective la possibilité pour les tiers propriétaires de faire valoir leurs droits, en leur ouvrant notamment une voie de recours sur le fondement de l'article 710 du CPP²².

Certains auteurs²³ ont toutefois pointé les limites de cette jurisprudence visant à protéger plus efficacement les droits des tiers dans la mesure où, d'une part, il n'est pas prévu que la décision de confiscation doive être notifiée aux tiers – ce qui confère à la voie de droit ouverte par l'article 710 du CPP un caractère contingent – et où, d'autre part, cette procédure ne prévoit qu'un rétablissement *a posteriori* du caractère contradictoire de la procédure.

B. – Origine de la QPC et question posée

* Par jugement du 21 février 2019, le tribunal correctionnel de Paris avait condamné M. Fabrice T. pour escroquerie et blanchiment en bande organisée à sept ans d'emprisonnement, 1 000 000 euros d'amende et dix ans d'interdiction de gérer une entreprise commerciale. Le tribunal avait également ordonné des mesures de confiscation sur le fondement des troisième et neuvième alinéas de l'article 131-21 du code pénal, portant ou devant être exécutés sur des immeubles, des voitures et le solde de comptes bancaires appartenant à différentes sociétés commerciales.

Le prévenu avait relevé appel de ce jugement, qui avait été confirmé par la cour

²² Voir Cass. crim., 20 mai 2015, n° 14-81.741, et 10 avril 2019, n° 18-85.370.

²³ Voir notamment Raphaële Parizot, « La confiscation, sanction applicable en droit pénal des affaires », in *Lamy droit pénal des affaires*, 2020, n° 187.

d'appel de Paris le 18 septembre 2020. Il s'était alors pourvu en cassation.

La société SIMS Holding agency corp et huit autres sociétés, qui n'étaient pas parties à l'instance ayant donné lieu à l'arrêt attaqué, s'étaient également pourvues en cassation en invoquant leur qualité de tiers intervenant, « *en ce que l'arrêt a ordonné la confiscation de biens ou valeurs listés dans l'arrêt* » leur appartenant.

C'est à l'occasion de ce pourvoi que ces différentes sociétés avaient soulevé une QPC ainsi formulée :

« En édictant les dispositions de l'article 131-21, alinéas 3 et 9, du code pénal, et celles des articles 313-7, 4° et 324-7, 8° du code pénal qui en constituent une application spéciale, lesquelles permettent aux juridictions répressives de prononcer la confiscation de biens dont le condamné a seulement la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, sans prévoir que le tiers propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure doit être cité à comparaître devant la juridiction de jugement avec l'indication de la possibilité pour celle-ci d'ordonner la confiscation du bien lui appartenant, non plus que le droit pour l'intéressé de présenter ou faire présenter par un avocat ses observations à l'audience avec la faculté pour lui d'exercer un recours contre la décision de confiscation prononcée, le législateur a-t-il, d'une part, méconnu le principe du contradictoire, les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif, protégés par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que le droit de propriété, protégé par les articles 2 et 17 de la même Déclaration, et, d'autre part, méconnu sa propre compétence en affectant ces droits et libertés que la Constitution garantit ? »

Par son arrêt précité du 16 juin 2021, la Cour de cassation avait renvoyé cette question au Conseil constitutionnel au motif qu'elle présentait un caractère sérieux, « *en ce que si les articles 313-7, 4° et 324-7, 8° du code pénal constituent des applications spéciales de la peine définie par le troisième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, qui préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi (Cons. const., décision du 26 novembre 2010, n° 2010-66 QPC, JO 27 novembre, n° 39, cons. 7), et si le neuvième alinéa du même texte dispose que la confiscation en valeur peut être exécutée sur tous biens dont le condamné a la libre disposition, mais sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, la loi ne prévoit pas que le tiers propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure doit être cité à comparaître devant la juridiction de jugement avec l'indication de la possibilité pour celle-ci d'ordonner la confiscation du bien lui appartenant, non plus que le droit pour l'intéressé de présenter ou faire présenter par un avocat ses*

observations à l'audience avec la faculté pour lui d'exercer un recours contre la décision de confiscation prononcée ».

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

A. – Les questions préalables

* La Cour de cassation avait déterminé la version des dispositions renvoyées de l'article 131-21 du code pénal, mais non celles du 4° de l'article 313-7 et du 8° de l'article 324-7 du même code. Il revenait donc au Conseil constitutionnel de déterminer lui-même les versions renvoyées de ces deux derniers articles.

Conformément à sa jurisprudence habituelle, il a jugé que « *La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée* » (paragr. 1).

Au regard de la procédure suivie en l'espèce, le Conseil a considéré qu'il était saisi du 4° de l'article 313-7 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et du 8° de l'article 324-7 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (même paragr.).

* Les sociétés requérantes reprochaient à l'ensemble de ces dispositions de permettre à la juridiction de jugement d'ordonner la confiscation d'un bien dont la personne condamnée a seulement la libre disposition, sans prévoir que le tiers propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure soit cité à comparaître devant elle.

Selon elles, ces dispositions méconnaissaient dès lors le principe du contradictoire, les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que le droit de propriété protégé par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789.

Elles faisaient valoir, en outre, que ces dispositions étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions portant atteinte à ces mêmes droits dès lors qu'elles ne prévoyaient ni que le tiers propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure doive être cité à comparaître devant la juridiction de jugement avec l'indication de la possibilité que celle-ci ordonne la confiscation du

bien lui appartenant, ni le droit pour l'intéressé de présenter ses observations à l'audience et d'exercer un recours contre la décision de confiscation prononcée.

Au regard de ces griefs, le Conseil a jugé que la QPC portait sur le troisième alinéa de l'article 131-21 du code pénal, sur les mots « *ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition* » figurant au neuvième alinéa du même article, sur le 4° de l'article 313-7 et sur le 8° de l'article 324-7 du même code (paragr. 6).

B. – La recevabilité de la QPC

* Parmi les dispositions renvoyées au Conseil constitutionnel figuraient des dispositions de l'article 131-21 du code pénal, article que le Conseil avait déjà déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010²⁴.

Dans sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a posé le principe suivant : « *Considérant qu'il résulte des dispositions combinées du troisième alinéa de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée et du troisième alinéa de son article 23-5 que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à une disposition qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* »²⁵.

Ainsi, une disposition législative qui a déjà fait l'objet d'une déclaration de conformité à la Constitution, à la fois dans les motifs et le dispositif d'une décision, ne peut en principe pas faire l'objet d'une QPC, à moins que soit constaté un changement des circonstances.

En l'espèce, pour justifier l'existence d'un tel changement des circonstances, la Cour de cassation avait jugé, dans son arrêt de renvoi que « *les conditions d'application de la peine de confiscation en valeur prévues par le neuvième alinéa de ce texte [l'article 131-21 du code pénal] ont été étendues successivement par la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 et la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013. Ainsi, l'entrée en vigueur de ces textes est de nature à constituer un changement de circonstances de droit* ».

* Toutefois, si le Conseil avait bien déclaré les dispositions de l'article 131-21 du

²⁴ Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G. (Confiscation de véhicules)*.

²⁵ Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*, cons. 12.

code pénal conformes à la Constitution dans la décision n° 2010-66 QPC précitée, elles ne l'avaient été que dans la rédaction de cet article résultant de la loi du 9 juillet 2010. En effet, lorsqu'il se prononce sur des dispositions, le Conseil constitutionnel les examine dans une version de l'article de la loi ou du code qui les contient, sans « descendre » à un niveau inférieur qui tiendrait compte de la version propre au paragraphe, à l'alinéa ou même au mot de cet article contesté dans le cadre de la QPC²⁶.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel était saisi, comme indiqué plus haut, des dispositions de l'article 131-21 du code pénal dans sa rédaction résultant de la loi du 6 décembre 2013.

Comme le Conseil ne s'était pas encore prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions contestées de cet article dans sa rédaction résultant de cette loi²⁷, il n'était donc pas nécessaire de rechercher un changement des circonstances qui ne se justifie que lorsqu'il s'agit de réexaminer des dispositions précédemment déclarées conformes à la Constitution, c'est-à-dire des dispositions déclarées conformes dans la même rédaction de l'article qui les contient²⁸.

Dans un souci de clarté, le Conseil a explicité les raisons pour lesquelles un tel changement des circonstances n'était pas nécessaire au cas présent. Après avoir constaté que, « *dans sa décision du 26 novembre 2010 [...], le Conseil constitutionnel a spécialement examiné l'article 131-21 du code pénal, dans sa rédaction résultant de la loi du 9 juillet 2010* » et qu'« *il a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de cette décision* » (paragr. 9), le Conseil a relevé que « *la présente question prioritaire de constitutionnalité porte sur les dispositions de l'article 131-21 dans sa rédaction résultant de la loi du 6 décembre 2013, que le Conseil constitutionnel n'a pas déclarées conformes à la Constitution* » (paragr. 10), ce dont il a déduit qu'« *il y a lieu de procéder à l'examen des dispositions contestées, sans qu'il soit besoin de justifier d'un changement des circonstances* » (même paragr.).

²⁶ Sur ce point, voir le commentaire de la décision n° 2019-812 QPC du 15 novembre 2019, *M. Sébastien M. et autre (Suppression de l'abattement pour durée de détention sur les gains nets retirés des cessions d'actions et de parts sociales)*, p. 8 et 9.

²⁷ Pour des décisions dans lesquelles le Conseil n'examine un changement de circonstances qu'après avoir constaté que les dispositions ont déjà été examinées dans la même rédaction, voir décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, *La Quadrature du Net et autres (Droit de communication à la Hadopi)*, paragr. 4, décision n° 2020-845 QPC du 19 juin 2020, *M. Théo S. (Recel d'apologie du terrorisme)*, paragr. 9 et 10 et décision n° 2020-850 QPC du 17 juin 2020, *Mme Patricia W. (Attribution des sièges au premier tour des élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus)*, paragr. 5 et suivants.

²⁸ Voir en ce sens plus récemment la décision n° 2021-922 du 25 juin 2021, *M. Jérôme H. (Absence de publicité de la décision d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions prononcée à l'encontre d'un magistrat du siège)*, paragr. 5 à 7.

Si dans une telle situation le juge du filtre n'a donc pas besoin de constater un changement des circonstances pour renvoyer la QPC, cela ne signifie nullement que les éléments propres à traduire une évolution du droit en vigueur perdent toute utilité au regard de sa mission de filtrage. Rien ne fait obstacle, en particulier, à ce qu'il apprécie si la question présente un caractère sérieux au regard notamment de décisions que le Conseil a rendues sur des dispositions de l'article prises dans une rédaction précédente.

Il convient de signaler que, dans sa décision n° 2021-930 QPC du même jour, le Conseil a procédé de la même façon pour expliciter les raisons pour lesquelles il n'était pas nécessaire de justifier d'un changement des circonstances²⁹.

C. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la garantie des droits

* Le principe des droits de la défense est rattaché depuis 2006 à 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* »³⁰. Il a pour corollaire le principe du caractère contradictoire de la procédure et fait partie, avec le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable, des droits constitutionnels processuels qui découlent de la garantie des droits³¹.

Le Conseil constitutionnel juge avec constance qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 « *qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »³². 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 forcément³³.

* Le Conseil constitutionnel a déjà été saisi à plusieurs reprises des dispositions applicables aux confiscations prononcées à titre conservatoire ou définitif dans une procédure pénale ou douanière.

²⁹ Décision n° 2021-930 QPC du 23 septembre 2021, *M. Jean B. (Recours à la géolocalisation sur autorisation du procureur de la République)*, paragr. 6 à 8.

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

³¹ Décisions 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 n° 2011-168 QPC du 30 septembre 2011, *M. Samir A. (Maintien en détention lors de la correctionnalisation en cours d'instruction)*, cons. 4.

³² Voir récemment la décision n° 2020-863 QPC du 13 novembre 2020, *Société Manpower France (Délai de dix jours accordé au défendeur en matière de diffamation)*, paragr. 6.

³³ Voir, par exemple, décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*.

Si, dans la décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010 qu'il a rendue au sujet de l'article 131-21 du code pénal (dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010), le Conseil constitutionnel avait examiné ces dispositions principalement au regard du principe de nécessité des peines³⁴, il a par la suite opéré son contrôle le plus souvent sur le terrain des exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, comme en témoigne, en dernier lieu, la décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021³⁵.

Dans cette décision, le Conseil avait à se prononcer sur la conformité à ces exigences des dispositions de l'article 225-25 du code pénal prévoyant à titre de peine complémentaire la confiscation du patrimoine de l'auteur d'infractions de proxénétisme et de traite des êtres humains. Après avoir relevé que cette peine pouvait s'appliquer non seulement aux biens appartenant à la personne condamnée, mais aussi à ceux dont elle a seulement la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, il a constaté que, « *Toutefois, dans cette dernière hypothèse, ni ces dispositions ni aucune autre disposition ne prévoient que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure soit mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi* »³⁶.

Le Conseil en a conclu que les dispositions contestées étaient contraires aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

D. – L'application à l'espèce

* Après avoir rappelé les termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et la formulation de principe sur le fondement de laquelle il protège, à ce titre, le droit à un recours juridictionnel effectif et les droits de la défense (paragr. 11), le Conseil constitutionnel a décrit l'objet des dispositions contestées. Celles-ci prévoyaient, de manière générale ou spéciale selon les cas, l'application de la peine complémentaire

³⁴ Décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010 précitée, cons. 5 et 6. Dans cette décision, le Conseil avait implicitement écarté comme inopérant le grief tiré de l'atteinte au droit de propriété en précisant, *in fine*, que l'article 131-21 du code pénal « *préserve le droit de propriété des tiers de bonne foi* » (cons. 7). C'est également sur le fondement principal du grief tiré de la méconnaissance des principes de nécessité et de proportionnalité des peines que, dans la décision n° 2018-706 QPC du 18 mai 2018, *M. Jean-Marc R. (Délit d'apologie d'actes de terrorisme)*, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions de l'article 422-6 du code pénal qui prévoient une peine de confiscation pour les personnes reconnues coupables d'acte de terrorisme.

³⁵ Décision n° 2021-899 QPC du 23 avril 2021 précitée. Pour une synthèse de la jurisprudence rendue sur le fondement de cet article, voir le commentaire de cette décision.

³⁶ *Ibidem*, paragr. 12.

de confiscation, le cas échéant ordonnée en valeur, à des biens constituant l'objet ou le produit de l'infraction ou à des biens utilisés comme instrument de l'infraction (paragr. 12 et 13).

Le Conseil a relevé que ces dispositions, « *telles qu'interprétées par une jurisprudence constante de la Cour de cassation* »³⁷, permettaient la confiscation des biens dont les personnes condamnées ont seulement la libre disposition, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi (paragr. 14).

Toutefois, comme dans la décision n° 2021-899 QPC précitée, le Conseil a ensuite relevé qu'aucun mécanisme particulier n'était prévu pour protéger les droits de ces tiers propriétaires. Il a en effet constaté, dans des termes identiques à cette décision, que, dans une telle hypothèse, ni les dispositions contestées « *ni aucune autre disposition ne prévoient que le propriétaire dont le titre est connu ou qui a réclamé cette qualité au cours de la procédure soit mis en mesure de présenter ses observations sur la mesure de confiscation envisagée par la juridiction de jugement aux fins, notamment, de faire valoir le droit qu'il revendique et sa bonne foi* » (paragr. 15).

Il en a tiré la conséquence que les dispositions contestées étaient contraires aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789, ce qui justifiait leur censure de ce chef (paragr. 16).

* Pour finir, le Conseil devait déterminer les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité.

Sur ce point, les sociétés requérantes faisaient valoir que les dispositions contestées étaient également contraires au droit de l'Union européenne et que, de ce fait, le Conseil constitutionnel ne pouvait pas reporter la date de leur abrogation sans méconnaître l'exigence de respect du droit de l'Union européenne qui résulterait de l'article 88-1 de la Constitution. À cet égard, elles lui demandaient de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle portant sur la conformité au droit de l'Union européenne de la possibilité pour une juridiction constitutionnelle nationale de faire application de cette faculté de modulation des effets dans le temps de ses décisions dans un tel cas.

En réponse à cette demande, le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution,

³⁷ Cf. *supra*, la jurisprudence exposée dans le I.A.2.

« d'examiner la compatibilité des dispositions déclarées contraires à la Constitution avec les traités ou le droit de l'Union européenne » et que « L'examen d'un tel grief et la transmission des questions préjudicielles qu'il peut justifier relèvent de la compétence des juridictions administratives et judiciaires » (paragr. 18).

Il a ensuite souligné que *« la question préjudicielle que les sociétés requérantes demandent au Conseil de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne ne porte pas sur la validité ou l'interprétation d'un acte pris par les institutions de l'Union européenne »* et a donc écarté les conclusions aux fins de transmission de cette question (paragr. 19).

Enfin, le Conseil a jugé que l'abrogation immédiate des dispositions contestées entraînerait des conséquences manifestement excessives. Il a donc reporté les effets de celle-ci au 31 mars 2022 (paragr. 20). Il a en outre décidé que les décisions prises antérieurement à cette déclaration d'inconstitutionnalité ne pourront être remises en cause sur ce fondement (même paragr.).