



Commentaire

Décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019

Mme Lara A.

(Placement d'animaux vivants par le procureur de la République)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 mars 2019 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 694 du 19 mars 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Lara A. Cette question est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des premier et troisième alinéas de l'article 99-1 du code de procédure pénale.

Dans sa décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les mots « *le procureur de la République près le tribunal de grande instance du lieu de l'infraction ou* » figurant au premier alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions

Au cours d'une procédure pénale, pendant l'enquête ou l'instruction, des saisies de différents objets peuvent avoir lieu.

Le code de procédure pénale prévoit ainsi trois régimes de saisies : les saisies classiques qui permettent de placer sous main de justice tout objet, bien, ou document utile à la manifestation de la vérité (articles 56 à 56-5, 76, 96 et 97 du code de procédure pénale) ; les saisies en vue de garantir le paiement des amendes et l'indemnisation des victimes (article 706-103 du code de procédure pénale) ; les saisies dites spéciales, qui visent à garantir l'exécution de la peine de confiscation (articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale).

Lorsque des objets sont saisis, la restitution peut en être demandée au cours de l'enquête sur le fondement de l'article 41-4 du code de procédure pénale, ou au cours de l'information sur le fondement de l'article 99 du même code. La juridiction de jugement peut également, lorsqu'elle statue sur les poursuites contre la personne poursuivie, statuer sur la restitution des objets saisis.

1. – Historique

Longtemps, il n'y a pas eu de dispositions législatives spécifiques relatives au sort des animaux saisis : des demandes en restitution pouvaient être présentées, et la Cour de cassation les jugeait recevables¹.

L'article 99-1 du code de procédure pénale a été créé pour combler cette lacune. Il est relatif au sort des animaux saisis ou retirés au cours d'une procédure judiciaire ou au cours des contrôles mentionnés à l'article L. 214-23 du code rural et de la pêche maritime. Il est d'ailleurs positionné, à dessein, après l'article 99 qui concerne la restitution des objets placés sous main de justice². L'article 99-1 ne traite pas de la saisie des animaux en elle-même, mais du sort des animaux saisis.

Le texte a été créé par la loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux. Comme le précise l'exposé des motifs, cette loi a souhaité « *garantir les conditions de protection des animaux dès qu'une procédure judiciaire les concernant a été engagée, par la possibilité désormais instaurée, pour le procureur ou le juge d'instruction, de placer ces animaux dans un lieu où leur entretien et leurs soins pourront être assurés jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction* ». Outre la volonté de raccourcir les délais de prise de décision, « *ces mesures conservatoires permettent également, dans le cas de la saisie judiciaire d'animaux dangereux, de remédier aux problèmes que peut poser la garde de ces animaux dans certains lieux de dépôt tels que fourrières, où les conditions de sécurité risquent d'être compromises* ».

Initialement, le premier alinéa de l'article 99-1 n'envisageait que le placement de l'animal dans un lieu de dépôt. Il était ainsi prévu, au premier alinéa : « *Lorsque, au cours d'une procédure judiciaire ou des contrôles mentionnés à l'article 285-3 du code rural, il a été procédé à la saisie ou au retrait, à quelque titre que ce soit, d'un ou plusieurs animaux vivants, le procureur de la République près le tribunal de grande instance du lieu de l'infraction ou, lorsqu'il est saisi, le juge d'instruction peut placer l'animal dans un lieu de dépôt prévu à cet effet et qu'il désigne, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction* ».

¹ Cass. crim., 22 mai 1996, n° 94-86.204 pour une demande en restitution d'animaux qui avaient été confiés, dans le cadre d'une instruction, à une œuvre de protection animale.

² Alors que le projet de loi envisageait d'insérer ces dispositions au sein du code rural, l'adoption d'un amendement a conduit à les insérer dans le code de procédure pénale en considérant qu'elles étaient relatives à la restitution des objets placés sous main de justice (Amendement n° 66 présenté par M. Lanier au nom de la commission des lois).

En dehors de deux modifications de pure forme, par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000³ et l'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010⁴, ce texte n'a connu que deux modifications significatives.

La première est la possibilité de confier l'animal saisi ou retiré à une fondation ou à une association de protection animale reconnue d'utilité publique ou déclarée. Elle résulte de l'ordonnance n° 2006-1224 du 5 octobre 2006 prise pour l'application du II de l'article 71 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole⁵. L'ordonnance a également prévu que la décision du magistrat mentionne le lieu de placement et vaut jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction.

La seconde résulte de la loi n° 2008-582 du 20 juin 2008 renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux. L'article 14 de cette loi a ajouté un alinéa à l'article 99-1, aux termes duquel : « *Lorsque, au cours de la procédure judiciaire, la conservation de l'animal saisi ou retiré n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et que l'animal est susceptible de présenter un danger grave et immédiat pour les personnes ou les animaux domestiques, le procureur de la République ou le juge d'instruction lorsqu'il est saisi ordonne la remise de l'animal à l'autorité administrative afin que celle-ci mette en œuvre les mesures prévues au II de l'article L. 211-11 du code rural* »⁶.

2. – Régime juridique de la saisie d'un animal

* La saisie d'un animal obéit à des règles spéciales. Cette saisie peut intervenir dans les deux cadres visés à l'article 99-1 du code de procédure pénale : un cadre judiciaire ou un cadre administratif.

Dans le cadre judiciaire, la saisie aura lieu au cours d'une enquête ou d'une instruction, quelle que soit l'infraction concernée.

Dans le cadre administratif, la saisie ou le retrait est réalisé en application des dispositions du paragraphe II de l'article L. 214-23 du code rural et de la pêche,

³ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement, qui a notamment procédé à une renumérotation des dispositions du code rural.

⁴ Ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine, qui a remplacé les références au code rural par des références au code rural et de la pêche maritime. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 74 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

⁵ Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 138 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

⁶ Les mesures de l'article L. 211-11 concernent l'évaluation comportementale de l'animal, le placement de l'animal dans un lieu de dépôt, voire l'euthanasie de l'animal. Cette remise de l'animal à l'autorité administrative n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours.

qui donne compétence à certains agents qu'il mentionne⁷ pour, « *dans l'attente de la mesure judiciaire prévue à l'article 99-1 du code de procédure pénale, [...] ordonner la saisie ou le retrait des animaux et, selon les circonstances de l'infraction et l'urgence de la situation, les confier à un tiers, notamment à une fondation ou à une association de protection animale reconnue d'utilité publique ou déclarée, pour une durée qui ne peut excéder trois mois ou les maintenir sous la garde du saisi* ». Il convient d'observer qu'en dépit de ce cadre administratif, la décision de saisie ainsi effectuée, qui est relative au constat d'une infraction, présente « *le caractère d'une mesure de police judiciaire dont la connaissance n'appartient qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire* »⁸.

Deux temps se distinguent donc :

- celui de la saisie ou du retrait ;
- celui du placement de l'animal, qui fait l'objet du premier alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale.

La décision relative au placement de l'animal, soit dans un lieu de dépôt, soit auprès d'une association ou fondation, est de la compétence du procureur de la République si la décision est prise au cours d'une enquête judiciaire ou fait suite à la saisie opérée par les services vétérinaires. Elle est de la compétence du juge d'instruction si une information judiciaire est ouverte.

Le premier alinéa de l'article 99-1 précise que la décision du magistrat mentionne le lieu de placement et ajoute qu'elle vaut jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction⁹. Concrètement, la décision du magistrat n'affecte que la possession de l'animal et non sa propriété. D'ailleurs, les frais exposés pour la garde de l'animal dans le lieu de dépôt sont à la charge du propriétaire¹⁰.

Le lieu de dépôt auquel il est fait référence correspond, dans les faits, à une fourrière¹¹ ou, pour les animaux dangereux, à tout autre espace « *clos aménagé de façon à satisfaire aux besoins biologiques ou physiologiques de l'espèce* »¹².

Dans l'hypothèse où les conditions du placement sont susceptibles de rendre l'animal dangereux ou de mettre sa santé en péril, le deuxième alinéa de l'article

⁷ Inspecteurs de la santé publique vétérinaire, vétérinaires et préposés sanitaires de l'État, agents du ministère chargé de l'agriculture, etc. (article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime).

⁸ CE, 9 novembre 2018, n° 421302.

⁹ Les termes employés sont larges : il peut s'agir d'une décision de condamnation, de relaxe, d'acquiescement, mais également d'une ordonnance de non-lieu, d'un classement sans suite, ou de l'exécution d'une mesure alternative aux poursuites. L'article ne dit d'ailleurs pas qu'il faut qu'il ait été statué définitivement sur l'infraction.

¹⁰ Article 99-1, alinéa 5 du code de procédure pénale.

¹¹ Définie à l'article L. 211-24 du code rural et de la pêche maritime : les fourrières accueillent les chiens et les chats.

¹² Décret n° 99-1164 du 29 décembre 1999 pris pour l'application du chapitre III du titre II du livre II du code rural. Cette précision figure aujourd'hui à l'article R. 211-4 du code rural et de la pêche maritime.

99-1 du code de procédure pénale prévoit la possibilité pour le juge d'instruction, dans le cas d'une information judiciaire, et pour le président du tribunal de grande instance, dans les autres cas, d'ordonner que l'animal sera cédé à titre onéreux ou confié à un tiers ou qu'il sera procédé à son euthanasie. Cette décision, rendue par ordonnance, est susceptible de faire l'objet d'un recours, ce que prévoit expressément le troisième alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale : elle est notifiée au propriétaire de l'animal, s'il est connu, qui peut la déférer soit au premier président de la cour d'appel du ressort, soit, lorsqu'il s'agit d'une ordonnance du juge d'instruction, à la chambre de l'instruction.

* Dans l'arrêt de renvoi de la présente QPC, la Cour de cassation a précisé l'état du droit et tranché la question de l'étendue de ce recours. Elle a considéré que ce troisième alinéa de l'article 99-1 n'autorise un tel recours qu'à l'encontre de la décision rendue sur le fondement de son deuxième alinéa. Elle en a alors déduit que « *la décision même de placement de l'animal, ordonnée par le procureur de la République sur le fondement du premier alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale, qui vaut jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction, n'est susceptible d'être contestée par l'exercice d'aucune voie de recours* ».

B. – Origine de la QPC et question posée

Mme Lara A. a fait l'objet d'une enquête judiciaire pour des faits de mauvais traitements sur animaux. Dans le cadre de cette procédure, le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Gap a ordonné, le 9 juillet 2018, sur le fondement de l'article 99-1 du code de procédure pénale, le placement de ses animaux et les a confiés à deux associations d'assistance aux animaux.

L'intéressée a relevé appel de cette décision auprès du premier président de la cour d'appel de Grenoble et a soulevé, à cette occasion, une question prioritaire de constitutionnalité qui a été transmise à la Cour de cassation par une ordonnance du 9 janvier 2019.

Cette question a été formulée en ces termes par la Cour de cassation : « *Les dispositions des alinéas 1 et 3 de l'article 99-1 du code de procédure pénale en ce qu'elles ne prévoient pas de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants prise par le procureur de la République sont-elles conformes aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au droit à un recours effectif prévu à l'article 16 de la Déclaration de 1789 et au droit de propriété garanti par les articles 2 et 17 de cette même Déclaration ?* ».

La Cour de cassation l'a renvoyée au Conseil par son arrêt du 19 mars 2019 précité.

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

L'arrêt de la Cour de cassation n'ayant pas précisé la version des dispositions renvoyées, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il s'agissait en l'occurrence des premier et troisième alinéas de l'article 99-1 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 créant un livre IX du code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine (paragr. 1).

La requérante faisait valoir que l'absence de recours contre la décision du procureur de la République de placer un animal faisant l'objet d'une saisie judiciaire en matière pénale portait atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif, au droit à un procès équitable et au principe du contradictoire. Il en résultait également selon elle une atteinte au droit de propriété.

Au regard des griefs développés par la requérante qui visaient exclusivement l'absence de recours contre la décision du procureur de la République de placer un animal faisant l'objet d'une saisie judiciaire en matière pénale, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la question aux mots « *le procureur de la République près le tribunal de grande instance du lieu de l'infraction ou* » figurant au premier alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale (paragr. 5).

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit à un recours juridictionnel effectif

Le droit à un recours juridictionnel effectif découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le Conseil juge qu'« *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »¹³. Ce principe s'applique en matière pénale¹⁴, civile¹⁵ ou administrative¹⁶.

¹³ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 83.

¹⁴ Cf., par exemple, décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*.

¹⁵ Cf., par exemple, décision n° 2012-243/244/245/246 QPC du 14 mai 2012, *Société Yonne républicaine et autre (Saisine obligatoire de la commission arbitrale des journalistes et régime d'indemnisation de la rupture du contrat de travail)*.

¹⁶ Cf., récemment, décision n° 2018-741 QPC du 19 octobre 2018, *M. Belkacem B. (Délai de recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière)*.

Cette exigence constitutionnelle, qui n'interdit pas, dans certaines limites, d'encadrer l'exercice d'un recours¹⁷, s'oppose, en revanche, à ce qu'un justiciable soit privé de toute voie de recours contre la décision qui le touche.

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré, pour ce motif, contraire au droit à un recours juridictionnel effectif, la procédure de raccompagnement d'un mineur prévue par l'accord de coopération entre le Gouvernement français et celui de la Roumanie¹⁸, la procédure relative aux permis de visite d'une personne placée en détention provisoire au cours d'une information judiciaire¹⁹, celle relative au droit de correspondre par écrit des personnes placées en détention provisoire²⁰ ou celle relative aux demandes de rapprochement familial des détenus prévenus²¹.

Le Conseil constitutionnel tire la même conséquence pour des dispositions qui, bien que prévoyant formellement un recours, ne garantissent pas qu'il puisse s'exercer, en raison d'un délai qui commence à courir sans que le justiciable en soit prévenu²², d'une impossibilité pour le justiciable d'obtenir la décision lui permettant d'exercer son recours²³ ou du caractère irrémédiable des conséquences de l'acte accompli avant que le recours ait pu s'exercer²⁴.

* 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. Il ne considère en effet pas que le droit à un recours juridictionnel effectif est méconnu si d'autres voies de recours sont ouvertes et de nature à produire des effets équivalents au recours manquant.

Ainsi le fait que seul l'occupant des locaux d'un navire faisant l'objet d'une visite

¹⁷ Cette restriction ne doit cependant pas être excessive, cf. décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, *Commune du Pré-Saint-Gervais (Mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique envers un corps constitué)*, cons. 7.

¹⁸ Décision n° 2010-614 DC du 4 novembre 2010, *Loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire français*, cons. 5.

¹⁹ Décision n° 2016-543 QPC du 24 mai 2016, *Section française de l'observatoire international des prisons (Permis de visite et autorisation de téléphoner durant la détention provisoire)*, paragr. 12 à 14.

²⁰ Décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018, *Section française de l'Observatoire international des prisons (Correspondance écrite des personnes en détention provisoire)*, paragr. 5 et 6.

²¹ Décision n° 2018-763 QPC du 8 février 2019, *Section française de l'Observatoire international des prisons (Rapprochement familial des détenus prévenus attendant leur comparution devant la juridiction de jugement)*, paragr. 5 à 7.

²² Par exemple, décision n° 2014-406 QPC du 9 juillet 2014, *M. Franck I. (Transfert de propriété à l'État des biens placés sous main de justice)*.

²³ Par exemple, décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, cons. 7.

²⁴ Décision n° 2017-632 QPC du 2 juin 2017, *Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébro-lésés (Procédure collégiale préalable à la décision de limitation ou d'arrêt des traitements d'une personne hors d'état d'exprimer sa volonté)*, paragr. 17. Dans cette affaire, il a formulé une réserve d'interprétation en ce sens.

par les services des douanes puisse contester, par voie d'action, la régularité des opérations qui s'y rattachent, ne méconnaît pas le droit à un recours juridictionnel effectif dans la mesure où le propriétaire du navire ou celui d'un objet saisi à cette occasion peut porter devant le juge cette contestation, par voie d'exception, à l'occasion de l'éventuelle procédure pénale qui s'ensuit²⁵.

De la même manière, l'absence de possibilité pour l'avocat commis d'office de contester directement le refus, par le président de la cour d'assises, de ses motifs d'excuse ou d'empêchement n'est pas contraire à la Constitution, dans la mesure où « *la régularité de ce refus peut être contestée par l'accusé à l'occasion d'un pourvoi devant la Cour de cassation, et par l'avocat à l'occasion de l'éventuelle procédure disciplinaire ouverte contre son refus de déférer à la décision du président de la cour d'assises* »²⁶.

Une procédure qui ne prévoit pas de possibilité de contester la décision judiciaire ordonnant une mesure n'est pas non plus jugée contraire au droit à un recours juridictionnel effectif si le justiciable a la possibilité d'en demander la mainlevée, ce qui ouvre une instance à l'occasion de laquelle il peut contester ladite mesure. Il en va ainsi, par exemple, en matière de placement sous écrou extraditionnel²⁷ ou d'incarcération en vue de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen²⁸.

* Dans la décision n° 2018-705 QPC, le Conseil constitutionnel était saisi de la difficulté posée par le fait que l'appel contre une ordonnance rendue dans le cadre d'une information judiciaire ne suspend pas le cours de l'information, ce qui permet au juge d'instruction de la clôturer. Le Conseil a toutefois considéré que le droit à un recours juridictionnel effectif n'était pas méconnu puisque la suspension de l'information pouvait être demandée au juge d'appel, que, en cas de clôture de l'information aboutissant à une ordonnance de mise en accusation, les ordonnances en cause pouvaient être contestées par voie d'exception et, enfin, que les parties pouvaient toujours solliciter de la juridiction de jugement saisie le cas échéant des suppléments d'information²⁹.

2. – L'application à l'espèce

²⁵ Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, *Société Euroshipping Charter Company Inc et autre (Visite des navires par les agents des douanes II)*, paragr. 8 à 10.

²⁶ 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. 9.

²⁷ Décision n° 2016-561/562 QPC du 9 septembre 2016, *M. Mukhtar A. (Écrou extraditionnel)*, paragr. 20 et 21.

²⁸ 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.

²⁹ Décision n° 2018-705 QPC du 18 mai 2018, *Mme Arlette R. et autres (Possibilité de clôturer l'instruction en dépit d'un appel pendant devant la chambre de l'instruction)*, paragr. 8 à 11.

* Après avoir rappelé qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 (paragr. 6), le Conseil a constaté qu'il résultait de la jurisprudence constante de la Cour de cassation qu'il n'existait pas de recours spécifique à l'encontre de la décision du procureur de la République de placer l'animal en application du premier alinéa de l'article 99-1 du code de procédure pénale (paragr. 8).

En l'absence d'un tel recours direct contre la décision en cause, le Conseil a examiné s'il n'existait pas une autre voie de droit susceptible de produire des effets équivalents à un tel recours.

Il s'est attaché au fait que le placement, qui permet de déterminer auprès de qui l'animal sera mis en dépôt ainsi que les conditions de sa garde, n'intervient que dans un second temps, après une première décision de saisie ou de retrait qui s'analyse comme une mesure de placement sous main de justice.

Or, les articles 41-4 et 99 du code de procédure pénale autorisent toute personne dont les biens ont été saisis à en demander la restitution, selon le cas, au juge d'instruction ou au procureur de la République (paragr. 9). Dès lors, rien ne s'oppose à ce que le propriétaire d'un animal ayant fait l'objet d'une mesure de placement après saisie en demande la restitution, laquelle a pour effet de mettre un terme à la mesure de saisie et, par voie de conséquence, à celle du placement qui en découle (paragr. 10). Le refus de faire droit à sa demande peut lui-même être contesté devant le juge.

En permettant ainsi d'obtenir la fin du placement, une telle demande de restitution produit donc des effets équivalents à ceux d'un recours contre la décision de placement, ce qui justifie d'écarter le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 11).

Après avoir écarté ce grief, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions contestées conformes à la Constitution.