

Paris, le 10 juin 2024

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie
et de confiscation des avoirs criminels

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre la loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels. Ce recours, qui critique certaines dispositions de l'article 16 de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

L'article 131-21 du code pénal définit le contenu et les modalités d'application de la peine de confiscation. Son dixième alinéa dispose : « *La chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'Etat (...)* ».

L'article L. 1124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui fait partie des dispositions relatives à certains modes d'acquisition à titre gratuit, rappelle que « *Les biens, à caractère mobilier ou immobilier, dont la confiscation a été prononcée par décision de justice sont, sauf disposition particulière prévoyant leur destruction ou leur attribution, dévolus à l'Etat* ».

Le dernier alinéa du 1^o du I de l'article 16 de la loi déferée complète l'article 131-21 du code pénal par un alinéa dont la première phrase prévoit que la décision définitive de confiscation d'un bien immobilier constitue un titre d'expulsion à l'encontre de la personne condamnée et de tout occupant de son chef. La seconde phrase du même alinéa précise que « *n'est pas considérée comme occupant du chef du condamné la personne de bonne foi titulaire d'une convention d'occupation ou de louage d'ouvrage à titre onéreux portant sur tout ou partie du bien confisqué si cette convention a été conclue avant la décision de saisie et a été régulièrement exécutée par les deux parties* ».

Les dispositions de cet alinéa, bien qu'elles figurent dans un article du code pénal, sont relatives aux effets civils de la peine.

Les députés requérants contestent exclusivement les mots « *et de tout occupant de son chef* », qui figurent à la fin de la première phrase de l'alinéa inséré à la fin de de l'article 131-21 du code pénal par les dispositions du 1^o du 1 de l'article 16 de la loi déferée, ainsi que la seconde phrase de cet alinéa.

Ils soutiennent qu'en permettant l'expulsion de l'occupant non-proprétaire de l'immeuble confisqué à titre de peine, alors même que l'intéressé n'aurait pris aucune part à l'infraction commise par le condamné, le législateur a porté atteinte au principe de sûreté, au droit au respect de la vie privée, au droit de mener une vie familiale normale et à l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

D'une part, ils déplorent l'imprécision et l'indétermination de la notion d'« *occupant du chef du condamné* ».

S'agissant, d'autre part, des dispositions qui prévoient que ne peuvent être considérés comme des occupants du chef du condamné les occupants de bonne foi qui occupent l'immeuble confisqué en vertu d'un titre régulier conclu avant la saisie, ils reprochent au législateur de déléguer au commissaire de justice le soin d'apprécier si les conditions d'antériorité du titre, de régularité du titre et de bonne foi sont réunies. Ils estiment également que ces dispositions opèrent un renversement de la charge de la preuve, dès lors qu'il reviendra à l'occupant de justifier qu'il occupe régulièrement l'immeuble confisqué. Ils considèrent en outre que la saisine du juge de l'exécution ne constitue pas une garantie, faute que ce magistrat ait le pouvoir d'annuler la décision d'expulsion. Enfin, ils font valoir que les dispositions contestées peuvent aboutir à ce que soit prononcée l'expulsion d'occupants de bonne foi ou d'occupants titrés, mais dont le titre est entaché d'une irrégularité qui n'est pas de leur fait.

Aucune de ces critiques ne résiste à l'analyse.

Le Gouvernement entend rappeler, à titre liminaire, l'exacte portée des dispositions contestées : celles-ci n'ont d'autre objet et d'autre effet que de prévoir que la condamnation à une peine de confiscation d'un immeuble, lorsqu'elle est définitivement prononcée par le juge pénal, vaut titre d'expulsion de la personne condamnée et de tout occupant de son chef, afin de dispenser l'Etat, auquel la propriété de l'immeuble confisqué est dévolue, de devoir saisir le juge civil d'une demande tendant à l'expulsion de la personne condamnée et de tout occupant de son chef.

Une telle règle n'a rien d'original.

Il suffit à cet égard de rappeler les dispositions des articles L. 322-10 et L. 322-13 du code des procédures civiles d'exécution, relatifs à la procédure de saisie immobilière. Selon le premier de ces textes : « *L'adjudication emporte vente forcée du bien saisi et en transmet la propriété à l'adjudicataire* ». Et le second dispose : « *Le jugement d'adjudication constitue un titre d'expulsion à l'encontre du saisi* ».

De la même manière, en l'espèce, les dispositions contestées se bornent à supprimer l'obligation faite au propriétaire de l'immeuble, dans un cas où le transfert de propriété résulte déjà d'une décision de justice, d'obtenir que la mesure d'expulsion soit prononcée par une autre décision de justice. Elles n'affectent en rien l'application des règles de droit commun du code des procédures civiles d'exécution qui régissent la mise en œuvre de la procédure d'expulsion et les recours susceptibles d'être exercés contre cette dernière.

En tout état de cause, en premier lieu, les députés requérants ne peuvent utilement invoquer un grief tiré d'une atteinte au droit à la sûreté. Si, selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *[l]e but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* », vous avez toujours rattaché la sûreté personnelle, qui correspond au droit de ne pas être arrêté ou détenu illégalement, à la liberté individuelle, y compris depuis 1999, année à compter de laquelle vous avez mis fin à l'approche extensive de cette liberté que vous reteniez initialement, pour en détacher certains droits et libertés tels que la liberté d'aller et venir (décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, cons. 20) et le droit au respect de la vie privée (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 45). Or, il ne résulte des dispositions contestées aucun risque d'arrestation ou de détention arbitraires.

En second lieu, la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de l'inviolabilité du domicile (décision n° 2020-873 QPC, 15 janvier 2021, paragr. 5), comme elle implique le droit au respect de la vie privée (décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, cons. 22).

Il résulte par ailleurs du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, selon lequel « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », le droit de mener une vie familiale normale (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 59).

Enfin, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui découle des exigences des dixième et onzième alinéas du même Préambule et du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, dont les modalités de mises en œuvre sont déterminées par le législateur et le Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives (décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, cons. 5 à 8 ; décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, cons. 12).

Certes, l'expulsion du condamné et de tout occupant de son chef de l'immeuble confisqué est susceptible de porter atteinte à ces exigences constitutionnelles

Toutefois, il importe de distinguer le titre d'expulsion de l'expulsion proprement dite, c'est-à-dire de la mise en œuvre de cette voie d'exécution. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, opèrent une telle distinction, notamment lorsqu'ils jugent que les dispositions de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, selon lesquelles il est en principe sursis aux mesures d'expulsion non exécutées du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, ne s'opposent pas à ce que le juge prononce une décision d'expulsion pendant cette période dite de « trêve hivernale » (Cass., 2^{ème} Civ., n° 05-15.382, Bull. 2007, II, n° 183 ; CE, 22 septembre 2017, n° 407031, T. pp ; 661-759).

Une expulsion décidée par le juge ou encourue de plein droit par l'effet d'une disposition de la loi peut ne jamais être ramenée à exécution.

Il en résulte que les dispositions contestées qui, ainsi qu'il a été dit, ont pour seul objet de prévoir que la décision de confiscation définitivement prononcée vaut titre d'expulsion du condamné et de tout occupant de son chef, ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte au droit au respect de l'inviolabilité du domicile, au droit au respect de la vie privée, au droit de mener une vie familiale normale ni, en tout état de cause, à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Seule l'exécution de l'expulsion est susceptible d'affecter le respect de ces exigences constitutionnelles.

En tout état de cause, à supposer les griefs opérants, ils ne sont pas fondés.

Il convient d'abord d'indiquer qu'en adoptant les dispositions contestées, dans le but de faciliter et d'accélérer l'expulsion du condamné et de tout occupant de son chef d'un immeuble confisqué par une décision de justice et dont la propriété a ainsi été dévolue à l'Etat, le législateur a poursuivi deux objectifs de valeur constitutionnelle.

D'une part, ces dispositions mettent en œuvre le droit de propriété de l'Etat.

Vous jugez sur ce point que la protection qui est due au droit de propriété ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques (décision n° 86-207 du 26 juin 1986, con. 58 ; décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 29).

Or, l'occupation d'un immeuble de l'Etat par des occupants sans titre porte atteinte à son droit de propriété qui inclut le droit de jouir, c'est-à-dire d'user, et de disposer de l'immeuble « *de la manière la plus absolue* », selon les termes de l'article 544 du code civil.

D'autre part, le législateur a entendu assurer le respect de l'exigence de bon emploi des deniers publics qui découle des articles 14 et 15 de la Déclaration de 1789 (décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, cons. 24).

En effet, le maintien dans les lieux du condamné et de ses proches s'avère coûteux pour l'Etat. L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (« AGRASC »), à laquelle l'article 707-1 du code de procédure pénale donne compétence pour exécuter, au nom du procureur de la République, les mesures de confiscation en nature et procéder à la vente des biens confisqués, dépense chaque année environ 150 000 € en frais d'avocats pour obtenir des décisions judiciaires d'expulsion. En outre, la persistance d'une occupation sans droit ni titre par le condamné ou ses proches complique la mise en vente du bien ou la réalisation de travaux de remise en état préalablement à une vente. Pendant la période d'occupation sans titre, l'Etat est redevable des impositions locales, notamment de la taxe foncière, et acquitte les charges de copropriété. Enfin, cette occupation fait courir un risque de dégradation et de dépréciation du bien.

Enfin, en évitant que les juges des contentieux de la protection soient saisis de demandes d'expulsion d'immeubles confisqués sur décision du juge pénal, alors qu'une décision judiciaire prononçant la confiscation est déjà intervenue, les dispositions contestées favorisent une bonne administration de la justice civile. De la même manière que le législateur avait jugé opportun de dispenser le créancier public ou privé ayant régulièrement mis en œuvre la procédure juridictionnelle de saisie immobilière et obtenu un jugement d'adjudication de solliciter, en complément, un jugement d'expulsion des occupants de l'immeuble saisi, les dispositions contestées instituent une dispense analogue au profit de l'Etat, dans l'hypothèse où le transfert de propriété résulte d'une décision de condamnation pénale à la confiscation de l'immeuble occupé.

Le législateur ne peut ensuite se voir reprocher d'avoir méconnu l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en prévoyant que la décision de condamnation à la peine de confiscation d'un immeuble constitue un titre d'expulsion non seulement pour le condamné, mais aussi pour « *tout occupant de son chef* ».

Cette notion, issue de la pratique, largement éclairée par une jurisprudence ancienne et constante des juridictions des deux ordres¹ et qui figure désormais dans la loi, notamment à l'article L. 412-1 du code des procédures civiles d'exécution², est parfaitement usuelle.

¹ Cf. notamment : Cass., 3^{ème} Civ., 4 mai 1994, n° 92-16.071, Bull. civ. III n° 83 ; Cass., 3^{ème} Civ., 30 novembre 2005, n° 04-18.686, Bull. civ. III n° 229 ; CE, 31 octobre 1973, n° 87942, p. 610 ; CE, 18 mai 2009, n° 308735, T. p. 944 ; CE, 22 octobre 2010, n° 328721, T. pp. 839-976.

² Son premier alinéa prévoit en effet que « *Si l'expulsion porte sur un lieu habité par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement (...)* ».

Elle désigne l'occupant d'un local qui ne dispose pas d'un titre d'occupation qui lui est propre, mais tient exclusivement son droit d'occuper de la personne expulsée.

Au cas présent, il s'agit de viser, ainsi que les travaux préparatoires le confirment au demeurant, les membres de la famille du condamné, c'est-à-dire le conjoint ou le concubin, leurs descendants ainsi que leurs ascendants et leurs oncles, tantes, neveux, nièces et cousins, ainsi que les proches qui étaient hébergés à titre gratuit.

En revanche, ne sauraient être regardés comme occupant l'immeuble du chef du condamné les locataires qui ne tiennent pas leur droit d'occuper les lieux du condamné mais d'un contrat de louage, quelle qu'en soit la dénomination exacte.

De même, la personne qui occupe, de manière illicite, l'immeuble confisqué, ne saurait être regardée comme un occupant du chef du condamné.

La notion d'occupant du chef de la personne expulsée est en vérité à ce point usuelle que la doctrine s'accorde à considérer qu'elle trouve même à s'appliquer sans texte.

Dans l'édition Dalloz du code des procédures civiles d'exécution, le commentaire de l'article L. 322-13 qui prévoit que le jugement d'adjudication constitue un titre d'expulsion « à l'encontre du saisi » retient ainsi : « *En vertu de la jurisprudence constante de la Cour de cassation en matière d'expulsion, il faut par ailleurs admettre que l'adjudicataire est en droit de faire expulser non seulement le saisi, ancien propriétaire, mais encore toutes les personnes de son chef qui se trouveraient dans l'immeuble* ».

Il est vrai que le recours à la notion d'occupant du chef de la personne expulsée est bien davantage qu'une simple pratique qui dispense le juge d'avoir à désigner de manière exhaustive, dans le dispositif de sa décision, chacune des personnes ayant vocation à être expulsées d'un même immeuble et qui lui permet de se limiter à ordonner l'expulsion de la personne qui était titulaire du bail ou, dans le cas d'une occupation illicite, de l'une au moins des personnes identifiées par un commissaire de justice comme occupant les lieux³. C'est, en effet, le moyen d'assurer le respect du droit de propriété, car on ne saurait raisonnablement exiger du propriétaire au profit duquel la mesure est ordonnée de solliciter autant de jugements d'expulsion qu'il y a d'occupants dans le bien occupé, sans dénaturer le sens et la portée de ce droit.

Contrairement à ce que les députés requérants soutiennent par ailleurs, les dispositions contestées n'ont pas pour effet de confier au commissaire de justice le soin de déterminer la régularité de la situation de l'occupant.

Il reviendra seulement au commissaire de justice saisi par l'AGRASC de signifier aux occupants de l'immeuble, conformément aux dispositions de l'article L. 411-1 du code des procédures civiles d'exécution, auxquelles il n'est pas dérogé, un commandement d'avoir à libérer les locaux faisant référence au titre d'expulsion, c'est-à-dire, en l'espèce, un commandement qui fasse référence à la condamnation à la peine de confiscation de l'immeuble prononcée à titre définitif par le juge pénal et aux dispositions de l'article 131-21 du code pénal, dans leur rédaction issue de la loi déferée.

³ Le propriétaire dont l'immeuble fait l'objet d'une occupation illicite dispose en effet de la faculté de saisir, dans le cadre de la procédure d'ordonnance sur requête, le président du tribunal judiciaire afin qu'il autorise le commissaire de justice à constater l'identité des personnes présentes dans le local.

Si une personne trouvée dans les lieux conteste avoir la qualité d'occupant du chef du condamné, ce n'est pas au commissaire de justice, mais au juge, en l'occurrence au juge de l'exécution du tribunal judiciaire de la situation de l'immeuble, qu'il reviendra de trancher cette contestation.

Il faut rappeler sur ce point que, selon l'article L. 213-6 du code de l'organisation judiciaire, le juge de l'exécution connaît des difficultés relatives aux titres exécutoires et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée, « *même si elles portent sur le fond du droit à moins qu'elles n'échappent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire* ».

La Cour de cassation retient par conséquent que le juge de l'exécution, compétent pour connaître de la régularité du commandement d'avoir à quitter les lieux et pour octroyer aux occupants, avant la mise à exécution de la mesure d'expulsion, les délais prévus aux articles L. 412-2 et L. 412-3 du code des procédures civiles d'exécution, est également compétent pour trancher, à l'occasion de la mise en œuvre de la procédure d'expulsion, une question portant sur le fond du droit telle qu'une contestation tirée de ce que la personne dont l'expulsion est poursuivie n'occupe pas les lieux du chef de la personne expulsée, mais tient son droit d'occupation d'un contrat de bail ou d'un droit réel immobilier, comme d'un droit d'usufruit (Cass., 2^{ème} Civ., 24 septembre 2015, n° 13-27.364, Bull. 2015, II, n° 213). La Cour de cassation considère qu'en tranchant une contestation de cette nature, le juge de l'exécution ne méconnaît pas l'interdiction qui lui est faite de modifier le dispositif de la décision servant de fondement aux poursuites.

Il en ira ainsi en l'espèce : le juge de l'exécution pourra faire porter son appréciation sur l'existence d'un titre faisant obstacle à ce que la personne dont l'expulsion est sollicitée soit regardée comme un occupant du chef du condamné, sans être ce faisant conduit à remettre en cause le dispositif du jugement pénal prononçant la confiscation.

Il résulte de ce qui précède que l'absence d'intervention préalable du juge des contentieux de la protection ne prive pas l'occupant de faire valoir ses droits, c'est-à-dire de la possibilité de faire valoir qu'il n'est pas un occupant du chef du condamné et, subsidiairement, de solliciter des délais avant la mise à exécution de la mesure d'expulsion, selon les règles de droit commun.

Le Gouvernement entend à cet égard souligner qu'il ne résulte pas de l'obligation qui est aujourd'hui faite à l'AGRASC de saisir le juge des contentieux de la protection afin que soit ordonnée l'expulsion de l'ancien propriétaire d'un immeuble confisqué par le juge pénal un surcroît de protection pour les autres occupants de cet immeuble, par rapport à la situation qui résulte des dispositions contestées. En effet, le juge civil, lorsqu'il fait droit à la demande de l'AGRASC, ordonne systématiquement l'expulsion de l'ancien propriétaire « *et de tout occupant de son chef* » (cf. TJ Paris, pôle civil de proximité, 22 mai 2024, n° 24/00640 ; TJ Paris, pôle civil de proximité, 14 mars 2024, n° 23/06649 ; CA Versailles, 1^{ère} et 2^{ème} ch. civ., 27 février 2024, n° 22/05145 et n° 22/05147). Les dispositions contestées n'emportent donc aucun changement de ce point de vue.

En outre, toutes les fois que le propriétaire d'un immeuble dont la saisie a été prononcée ou dont la confiscation est envisagée aura fait valoir, devant les juridictions pénales, que ce bien constitue son logement et, le cas échéant, celui d'autres membres de sa famille, et invoqué la méconnaissance du droit au respect de sa vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il appartiendra à la juridiction saisie de contrôler le caractère proportionné de l'atteinte portée par la mesure de saisie ou la peine de confiscation à ce droit et de motiver spécialement sa décision sur

ce point, conformément à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation (Crim., 15 mars 2017, n° 16-80.801, Bull. crim. 2017, n° 74 ; Crim., 22 mars 2017, n° 16-82.051, Bull. crim. 2017, n° 80 ; Cass., Crim., 19 avril 2023, n° 22-82.994, au Bulletin).

Enfin, si les députés requérants critiquent la seconde phrase de l'alinéa contesté qui énonce que « *n'est pas considérée comme occupant du chef du condamné la personne de bonne foi titulaire d'une convention d'occupation ou de louage d'ouvrage à titre onéreux portant sur tout ou partie du bien confisqué, dès lors que cette convention a été conclue avant la décision de saisie et qu'elle a été régulièrement exécutée par les deux parties* », ces dispositions ont pour seul objet, ainsi que le montrent les travaux préparatoires⁴, d'explicitier la notion d'occupant du chef du condamné qui figure à la première phrase du même alinéa, sans énoncer aucune norme nouvelle, en rappelant que n'est pas considéré comme tel la personne qui tient son droit d'occupation d'un contrat de bail régulièrement conclu, c'est-à-dire d'un contrat qui n'a pas été conclu aux seules fins de faire échec à l'exécution de la peine de confiscation de l'immeuble et aux dispositions de l'article 131-21 du code pénal qui prévoient que la confiscation définitivement prononcée constitue un titre d'expulsion des personnes qui tiennent leur droit d'occupation du condamné.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure des dispositions contestées de la loi améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

⁴ Cf. notamment l'exposé des motifs de l'amendement n° COM-26 de Mme Muriel Jourda, rapporteure du texte pour la commission des lois du Sénat, ayant introduit les mots : « , à l'exception de l'occupant titulaire d'une convention d'occupation à titre onéreux portant sur tout ou partie du bien confisqué, dès lors que cette convention a été conclue à des fins d'habitation, antérieurement à la décision de saisie et qu'elle a été régulièrement exécutée par les deux parties », qui indique qu'il s'agit de « prévoir que expulsion du bien confisqué ne sera pas applicable aux locataires de bonne foi ». Cf. également le rapport n° 2536 (Assemblée nationale) et n° 560 (Sénat) fait au nom de la commission mixte paritaire par M. Warsmann, député et Mme Jourda, sénatrice, qui mentionne la volonté de protéger « les personnes de bonne foi, celles qui ont répondu à une annonce pour louer un appartement sans savoir qu'un trafic criminel se cachait derrière la transaction ».