



Commentaire

Décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022

M. Mounir S.

(Droit de visite des agents des douanes)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 juin 2022 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 1044 du 22 juin 2022) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Mounir S. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 60 du code des douanes, dans sa rédaction issue du décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes.

Dans cette affaire, M. François PILLET a estimé devoir s'abstenir de siéger.

Dans sa décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 60 du code des douanes.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Le droit de visite général des agents des douanes (*les dispositions objet de la décision commentée*)

L'article 60 du code des douanes confère aux agents des douanes un droit de visite général applicable aux marchandises, aux moyens de transport et aux personnes, dont la mise en œuvre constitue la « *forme la plus ostensible de l'activité des agents des douanes* »¹.

Cet article est issu du décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 précité, lui-même pris sur le fondement de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier. Il n'a jamais été modifié depuis sa création.

¹ Claude J. Berr, « Douanes », in *Répertoire pénal Dalloz*, n° 140.

* La finalité de ce droit de visite général est particulièrement large : il peut y être recouru, selon les termes de l'article 60 du code des douanes, « *pour l'application des dispositions du présent code et en vue de la recherche de la fraude* »².

La jurisprudence admet avec constance qu'il puisse être mis en œuvre par les agents des douanes sans qu'il leur soit nécessaire de relever préalablement l'existence d'indices laissant présumer la commission d'une infraction³.

Sa mise en œuvre doit néanmoins être motivée par la recherche ou le constat d'une infraction au code des douanes ou à une autre législation ou réglementation que les agents des douanes ont pour mission d'appliquer, en particulier la réglementation des relations financières avec l'étranger⁴. Les agents des douanes ne peuvent dès lors en faire usage dans le but de constater une infraction qui ne relèverait pas de leur domaine de compétence⁵.

* Les conditions encadrant l'exercice dans le temps et dans l'espace de ce droit de visite lui donnent également une portée très générale.

D'une part, il peut être mis en œuvre de jour comme de nuit et à l'égard de toute personne se trouvant sur place.

² Il convient à cet égard de rappeler que le droit douanier, qui encadre les mouvements internationaux de marchandises, présente la particularité d'ériger en infraction tout manquement aux lois et règlements douaniers. L'article 410 du code des douanes instaure ainsi une contravention douanière de première classe en prévoyant qu'« *Est passible d'une amende de 300 euros à 3 000 euros toute infraction aux dispositions des lois et règlements que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque cette irrégularité n'est pas plus sévèrement réprimée par le présent code* ».

³ Cass. crim., 16 janvier 1995, n° 94-81.722 ; 5 avril 2018, n° 17-80.285. Le droit de visite général est présenté comme une prérogative à caractère administratif par certains auteurs (voir notamment Stéphane Detraz, « Constitutionnalité du droit de contrôle général de l'Administration des douanes », *Revue de science criminelle*, 2012, p. 589).

⁴ Article 453 du code des douanes. L'administration des douanes peut également mettre en œuvre les dispositions prévues par les articles 60 afin d'assurer le respect des prescriptions spéciales applicables aux échanges de certaines marchandises avec les autres États membres de l'Union européenne (article 65 B du même code).

⁵ La Cour de cassation juge notamment que les agents des douanes ne peuvent pas utiliser leur droit de visite pour le constat d'infractions au code de la route. Elle a donc considéré qu'en visitant un véhicule afin d'y saisir un « *détecteur anti-radar* », les agents des douanes ont mis en œuvre, par un détournement de pouvoir, des pouvoirs que la loi ne leur a pas reconnus (Cass. crim., 18 décembre 1989, n° 89-81.659).

D'autre part, il est susceptible de s'appliquer sur l'ensemble du territoire douanier⁶, et non pas seulement aux frontières⁷.

Il ne peut toutefois être effectué que sur la voie publique. En effet, l'accès à des locaux professionnels ou à des lieux d'habitation est régi par d'autres dispositions particulières du code des douanes⁸ et ne saurait dès lors se fonder sur son article 60. La Cour de cassation a, par exemple, jugé que la visite de lieux privés d'un navire, encadrée par l'article 64 du code des douanes, ne relève pas de l'article 60 de ce code⁹ qui autorise uniquement des contrôles administratifs dans les lieux publics où s'exerce l'activité du service des douanes, tels que les entrepôts douaniers, gares, ports et aéroports.

* Les visites opérées sur le fondement de l'article 60 du code des douanes peuvent porter sur tout type de marchandise, mais aussi sur tout moyen de transport et sur les personnes, dans des conditions et sous certaines limites qui ont été précisées par la jurisprudence.

S'agissant de la visite des moyens de transport, la Cour de cassation a notamment jugé que ces dispositions ne sauraient être interprétées comme autorisant les agents des douanes à procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant¹⁰.

S'agissant de la « visite » des personnes, la Cour de cassation a d'abord exclu la possibilité de procéder, sur le fondement de l'article 60 du code des douanes, à la

⁶ L'article 43 du code des douanes précise que l'action du service des douanes s'exerce sur l'ensemble du territoire douanier et, conformément à l'article 1^{er} du même code, « le territoire douanier comprend les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises voisines du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion ». En outre, l'article 60 du code des douanes est rendu applicable au territoire des îles Wallis et Futuna et à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (articles 38 et 52 de la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon). Le territoire douanier peut enfin inclure des territoires ou parties de territoires étrangers (3 de l'article 1^{er} du code des douanes). Il en va ainsi de la principauté de Monaco, par l'effet de la convention douanière conclue avec la France.

⁷ Voir par exemple Cass. crim., 23 mars 1992, n° 91-83.775. Avant la modification de l'article 43 du code des douanes par la loi n° 63-1351 du 31 décembre 1963 modifiant diverses dispositions du code des douanes, l'action du service des douanes s'exerçait normalement à proximité des frontières (dans le « rayon des douanes »), sauf exceptions prévues ponctuellement par ledit code. L'implantation de nouveaux bureaux à l'intérieur du territoire douanier et la volonté d'éviter l'encombrement des postes frontières ont justifié l'élargissement du champ géographique d'action des services à l'ensemble du territoire douanier, ces derniers continuant d'exercer certaines prérogatives de surveillance spéciale dans le « rayon des douanes ».

⁸ Cf. *infra*, les articles 63 *ter* à 64 relatifs au droit d'accès aux locaux et lieux à usage professionnel et aux visites domiciliaires.

⁹ Cass. com., 12 février 2002, n° 99-15.899.

¹⁰ Cass. crim., 23 février 2022, n° 21-85.050.

fouille d'un portefeuille pour y saisir un document, considérant qu'une telle opération était assimilable à une perquisition ou visite domiciliaire¹¹, avant d'interpréter ces mêmes dispositions comme autorisant la fouille des bagages – par exemple un sac à main¹² – ou des vêtements¹³, ainsi que la réalisation de palpations sur la personne. En revanche, la Cour de cassation a précisé que ces dispositions ne sauraient autoriser une fouille à corps, impliquant le retrait des vêtements, une telle mesure ne pouvant être mise en œuvre, aux termes de l'article 323-7 du même code, qu'en cas de retenue douanière¹⁴.

* Le déroulement des visites et les modalités concrètes des contrôles opérés sur le fondement de l'article 60 n'ayant pas été précisés par le code des douanes, la jurisprudence en a également encadré différents aspects.

La Cour de cassation a ainsi jugé que les agents des douanes ne peuvent appréhender matériellement les indices recueillis dans le cadre d'un contrôle qu'à la condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre dans les meilleurs délais à l'officier de police judiciaire compétent pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, qu'ils ne puissent faire l'objet d'aucune atteinte à leur intégrité¹⁵.

Elle a par ailleurs admis que les agents des douanes puissent, à l'occasion de l'exercice de leur droit de visite, recueillir des déclarations en vue de la reconnaissance des objets découverts, tout en jugeant qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition de la personne contrôlée¹⁶.

En ce qui concerne, enfin, la possibilité de contraindre les personnes contrôlées à rester à la disposition des agents des douanes, la Cour de cassation jugeait, jusqu'à récemment, que l'article 60 du code des douanes n'autorisait aucune mesure coercitive. Elle l'avait affirmé, en particulier, dans un arrêt du 25 janvier 2012 pour motiver le refus de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC visant ces dispositions¹⁷. La chambre criminelle avait ajouté, à l'appui d'autres décisions de non-lieu à renvoi de QPC dirigées contre cet article, qu'il « *ne permet le maintien à*

¹¹ Cass. crim., 15 octobre 1984, n° 83-93.689.

¹² Cass. crim., 26 février 1990, n° 87-84.475.

¹³ Cass. crim., 22 février 2006, n° 04-87.027.

¹⁴ Cass. crim., 26 janvier 2022, n° 21-84.228.

¹⁵ Cass. crim., 26 octobre 2016, n° 16-82.463.

¹⁶ Cass. crim., 18 mars 2020, n° 19-84.372.

¹⁷ Cass. crim., 25 janvier 2012, n° 11-84.876.

disposition des personnes que le temps strictement nécessaire aux vérifications effectuées et à leur consignation »¹⁸.

Depuis un arrêt du 19 décembre 2018, la Cour de cassation a fait évoluer sa jurisprudence en considérant – d’abord de manière implicite, puis explicitement – que le droit de visite constitue une « *mesure de contrainte* » et qu’il ne peut s’exercer que « *le temps strictement nécessaire à la réalisation des opérations de visite, qui comprennent le contrôle de la marchandise, du moyen de transport ou de la personne, la consignation, dans un procès-verbal, des constatations faites et renseignements recueillis, ainsi que, le cas échéant, les saisies et la rédaction du procès-verbal afférent* »¹⁹. Elle juge en conséquence qu’à l’issue du droit de visite, en dehors de l’hypothèse où sont réunies les conditions permettant une retenue douanière, et sauf dispositions spécifiques, les agents des douanes ne sont pas autorisés à continuer à retenir la personne contrôlée contre son gré²⁰.

* Le refus ou l’opposition à un contrôle opéré en application de l’article 60 du code des douanes est pénalement sanctionné. Si une personne empêche les agents d’exercer leur droit de visite ou refuse de se soumettre à une injonction, notamment aux fins qu’elle reste à disposition des services le temps nécessaire aux contrôles, elle peut se voir reprocher le délit d’opposition à fonction, prévu à l’article 416 *bis* du code des douanes et passible d’un an d’emprisonnement et d’une amende de 15 000 euros.

2. – Les autres pouvoirs de contrôle et de visite spécifiquement reconnus aux agents des douanes

En sus du pouvoir général de contrôle que leur confère le droit de visite prévu par l’article 60 du code des douanes, les agents des services des douanes disposent de pouvoirs spécifiques de contrôle et de visite pour assurer le respect des lois et règlements douaniers dans des hypothèses particulières.

¹⁸ Cass. crim., 21 mars 2012, n° 12-90.006 ; 13 juin 2012, n° 12-90.025.

¹⁹ Cass. crim., 19 décembre 2018, n° 18-83.297 ; 13 juin 2019, n° 18-83.297 ; 18 mars 2020, n° 19-84.372. Cette interprétation rapproche ainsi l’article 60 du code des douanes de l’article 61 du même code qui impose à tout conducteur d’un moyen de transport de se soumettre aux injonctions des agents des douanes et dont le caractère contraignant avait déjà été reconnu par la jurisprudence (Cass. crim., 28 mai 1984, n° 82-91.539).

²⁰ Cass. crim., arrêt précité du 13 juin 2019. Si l’annulation du droit de visite irrégulièrement prolongé peut en conséquence être demandée, la Cour de cassation a toutefois précisé que le maintien d’une personne à la disposition des agents des douanes dans le cadre de l’exercice du droit de visite, au-delà de ce qui est strictement nécessaire à l’accomplissement de cette mesure et à l’établissement du procès-verbal qui la constate, n’entraîne l’annulation de la procédure de contrôle douanier qu’à compter du moment où la mesure de contrainte cesse d’être justifiée (Cass. crim., 16 juin 2021, n° 21-80.614).

* À l'instar du droit de visite, certaines de ces prérogatives peuvent être mises en œuvre en l'absence d'indice préalable de commission d'une infraction.

C'est le cas des droits de visite particuliers prévus pour les navires par les articles 62 et 63 du code des douanes, qui sont soumis à des conditions plus strictes, notamment pour l'accès à des locaux affectés à un usage privé ou d'habitation²¹.

De même, l'article 63 *ter* prévoit que, pour procéder aux investigations nécessaires à la recherche et à la constatation des infractions douanières, les agents des douanes peuvent accéder aux locaux et lieux à usage professionnel dès lors que des marchandises ou documents se rapportant à de telles infractions sont susceptibles d'être détenus. Ce droit, qui ne leur permet pas d'exiger l'ouverture des locaux en cas de refus de l'occupant, suppose l'information préalable du procureur de la République, qui peut s'y opposer²².

L'article 67 du code des douanes permet quant à lui aux agents des douanes de contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ainsi que celle des personnes qui circulent dans le rayon des douanes²³.

* Les agents des douanes disposent de pouvoirs d'investigation renforcés en cas d'indice préalable laissant présumer la commission de certaines infractions, voire de flagrance.

En application de l'article 64 du code des douanes, les agents habilités à cet effet peuvent, en particulier, procéder à des visites domiciliaires et, à cette occasion, saisir des documents se rapportant à des délits douaniers²⁴. Ces visites, en dehors de l'hypothèse d'un flagrant délit, doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention²⁵.

L'article 60 *bis* prévoit par ailleurs que, lorsque des indices sérieux laissent présumer qu'une personne transporte des produits stupéfiants dissimulés dans son organisme,

²¹ Art. 62 et 63 du code des douanes.

²² L'article 66 du code des douanes prévoit un droit d'accès voisin aux locaux des prestataires de services postaux et des entreprises de fret express où sont susceptibles d'être détenus des envois frauduleux.

²³ La Cour de cassation a refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC portant sur cette prérogative et invoquant la liberté d'aller et de venir, aux motifs que les dispositions de l'article 67, « dont l'application est limitée à la circulation dans le rayon des douanes ainsi qu'à l'entrée ou à la sortie du territoire douanier, n'autorisent que la vérification des passeports ou documents d'identité en tenant lieu, sans mesure coercitive, et répondent, sans disproportion, aux objectifs de valeur constitutionnelle de lutte contre les fraudes transfrontalières et les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne » (Cass. crim., 13 juin 2012, n° 12-90.026).

²⁴ Art. 64 du code des douanes.

²⁵ Il convient de rappeler au passage que l'article 323 du code des douanes confère aux agents qui constatent une infraction douanière un droit général de saisie de tous objets passibles de confiscation.

les agents des douanes peuvent la soumettre à des examens médicaux de dépistage, soit après avoir préalablement obtenu son consentement exprès, soit, en cas de refus, après avoir obtenu une autorisation judiciaire.

En cas de flagrant délit douanier puni d'une peine d'emprisonnement, les agents des douanes peuvent procéder à l'arrestation et au placement en retenue douanière d'une personne, lorsque cette mesure est justifiée par les nécessités de l'enquête (article 323-1 du code des douanes). La retenue douanière, dont la durée est limitée à vingt-quatre heures²⁶, s'exécute sous le contrôle du procureur de la République²⁷. Dans ce cadre, il peut être procédé, en cas de nécessité, à une fouille intégrale de la personne²⁸. À l'instar des garanties prévues en matière de garde à vue, le régime de la retenue douanière impose la notification immédiate à l'intéressé d'un certain nombre d'informations, notamment la qualification, la date et le lieu présumé de l'infraction, la possibilité d'être assisté d'un avocat ou celle de demander au procureur de la République la levée de cette mesure lorsque sa prolongation est envisagée²⁹.

Les agents des douanes peuvent également auditionner sous le régime de l'audition libre les personnes soupçonnées qui ne sont pas placées en retenue douanière³⁰, et entendre les autres personnes comme simples témoins³¹. Ces auditions ne peuvent toutefois pas être imposées à l'intéressé, qui doit donc librement rester à la disposition des agents.

B. – Origine de la QPC et question posée

Le 10 février 2022, M. Mounir S. avait été contrôlé par le service des douanes au volant d'un véhicule alors qu'il transportait la somme de 47 000 euros, emballée dans un paquet entouré de cellophane dissimulé derrière la garniture d'une portière. À la découverte de ce paquet et jusqu'à ce que les agents des douanes en contrôlent le contenu, M. S. avait été menotté.

²⁶ Cette durée peut être prolongée pour un nouveau délai de vingt-quatre heures au plus, sur autorisation écrite et motivée du procureur de la République, si les nécessités de l'enquête douanière le justifient (art. 323-2, al. 2, du code des douanes).

²⁷ Art. 323-4 du code des douanes.

²⁸ Art. 323-7 du code des douanes.

²⁹ Art. 323-6 du code des douanes.

³⁰ Art. 67 F du code des douanes.

³¹ Cette possibilité résulte implicitement des termes du deuxième alinéa de l'article 67 F du code des douanes.

Une enquête judiciaire avait ensuite été diligentée à la demande du procureur de la République et M. S. avait été convoqué devant le tribunal judiciaire de Bourges du chef de blanchiment.

C'est à l'occasion de cette procédure qu'il avait soulevé une QPC dirigée contre l'article 60 du code des douanes.

Par jugement du 1^{er} avril 2022, le tribunal judiciaire de Bourges avait ordonné la transmission de cette QPC à la Cour de cassation.

Dans son arrêt du 22 juin 2022 précité, la Cour de cassation avait jugé que cette question présentait un caractère sérieux après avoir relevé que :

« Les dispositions contestées permettent aux agents des douanes, pour l'application des dispositions du code des douanes et en vue de la recherche de la fraude, de procéder au contrôle des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sans accord de la personne concernée, ni autorisation préalable de l'autorité judiciaire et sans qu'il soit nécessaire de relever l'existence préalable d'un indice laissant présumer la commission d'une infraction, en tout lieu public des territoires douanier et national où se trouvent des personnes, des moyens de transports ou des marchandises, à toute heure du jour et de la nuit et à l'égard de toute personne se trouvant sur place, ce qui inclut la possibilité de fouiller ses vêtements et ses bagages.

« La jurisprudence a assorti de garanties cette mesure de contrainte.

« En premier lieu, elle ne peut s'exercer que le temps strictement nécessaire à la réalisation des opérations de visite, qui comprennent le contrôle de la marchandise, du moyen de transport ou de la personne, la consignation, dans un procès-verbal, des constatations faites et renseignements recueillis, ainsi que, le cas échéant, les saisies et la rédaction du procès-verbal afférent.

« En deuxième lieu, dans ce cadre, si les agents des douanes peuvent recueillir des déclarations en vue de la reconnaissance des objets découverts, ils ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition de la personne contrôlée.

« En troisième lieu, les agents des douanes ne sont pas autorisés à procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant.

« En quatrième lieu, la visite des personnes, qui peut consister en la palpation ou la fouille de leurs vêtements et de leurs bagages, ne saurait inclure une fouille à corps, impliquant le retrait des vêtements.

« En cinquième lieu, si les agents des douanes peuvent appréhender matériellement les indices recueillis lors du contrôle, c'est à la condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre dans les meilleurs délais à l'officier de police judiciaire compétent pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, qu'ils ne puissent faire l'objet d'aucune atteinte à leur intégrité.

« Enfin, la personne concernée par le contrôle, si elle fait l'objet de poursuites, dispose de la faculté de faire valoir, par voie d'exception, la nullité de ces opérations.

« Cependant, notamment en l'absence de tout recours par voie d'action ouvert à la personne directement intéressée par le contrôle, la question de savoir si ces garanties sont propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, la liberté individuelle, le droit au respect de la vie privée et la liberté d'aller et venir, d'autre part, la lutte contre les fraudes transfrontalières et les atteintes aux intérêts financiers de l'État et de l'Union européenne est sérieuse ».

La QPC avait donc été renvoyée au Conseil constitutionnel.

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

A. – La version des dispositions contestées et les griefs du requérant

* Comme indiqué ci-dessus, l'article 60 du code des douanes a été créé par le décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 portant refonte du code des douanes et n'a jamais été modifié depuis. Le Conseil constitutionnel était donc nécessairement saisi de cet article dans sa rédaction initiale, dont il a implicitement admis la valeur législative en faisant mention, dans les visas de la décision commentée, de la loi de finances pour 1949 à laquelle le décret de 1948 avait été annexé, comme il l'avait fait dans deux précédentes décisions³².

* Le requérant reprochait à ces dispositions de permettre aux agents des douanes de procéder, en toutes circonstances et sans contrôle effectif de l'autorité judiciaire, à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, le cas échéant par l'emploi de mesures coercitives. Il en résultait, selon lui, une méconnaissance de la liberté individuelle, de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et des droits de la défense.

³² Décisions n° 2011-208 QPC du 13 janvier 2012, *Consorts B. (Confiscation de marchandises saisies en douane)*, et n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*.

B. – La jurisprudence constitutionnelle relative aux contrôles, fouilles et visite de véhicules et de personnes

Le Conseil constitutionnel a été saisi à de nombreuses reprises de dispositions prévoyant le contrôle, la fouille et la visite de véhicules ou de personnes. Si le fondement constitutionnel sur la base duquel il contrôle de telles dispositions a connu une évolution, le Conseil a continué à opérer, en la matière, un contrôle classique de la conciliation opérée par le législateur pour s'assurer que les dispositions déferées ne portent pas une atteinte inconstitutionnelle à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

1. – L'évolution de la norme de contrôle

* Jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil opérait le contrôle de telles dispositions sur le fondement de la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution.

En effet, jusqu'à sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999³³, le Conseil constitutionnel considérait que la liberté individuelle englobait, notamment, celle d'aller et de venir ainsi que le droit au respect de la vie privée.

Toutefois, depuis cette décision, le Conseil constitutionnel assure une protection autonome de la liberté d'aller et de venir – qu'il rattache explicitement aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003³⁴ et envisage comme une composante de la liberté personnelle³⁵ – ainsi que du droit au respect de la vie privée – qu'il rattache à l'article 2 de la Déclaration de 1789 depuis sa décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999³⁶.

À compter de sa décision du 16 juin 1999 précitée, le Conseil constitutionnel a ainsi recentré le champ de la liberté individuelle, au sens de l'article 66 de la Constitution, aux seules mesures privatives de liberté³⁷ dont il exige qu'elles satisfassent, en substance, à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité³⁸

³³ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2.

³⁴ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 8.

³⁵ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 7.

³⁶ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

³⁷ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999 précitée, cons. 2 et 20.

³⁸ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

et qu'elles donnent lieu à une intervention systématique et prompte du juge judiciaire³⁹.

* Depuis lors, le contrôle opéré sur le fondement de la liberté individuelle a notamment été appliqué à la rétention de sûreté⁴⁰, à des mesures d'assignation à résidence s'accompagnant d'une astreinte à domicile de plus de douze heures⁴¹, à des mesures de quarantaine et d'isolement susceptibles d'être prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, de la lutte contre la propagation internationale des maladies ou en cas de menace sanitaire grave⁴² et aux mesures de contention et de placement à l'isolement prises à l'encontre de personnes hospitalisées sans leur consentement⁴³.

En revanche, c'est sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée que le Conseil contrôle désormais des dispositions relatives aux contrôles, fouilles et visites des bagages, véhicules et personnes, qui ne sont pas regardées comme privatives de liberté au sens de l'article 66 de la Constitution⁴⁴.

Le Conseil opère à cet égard un contrôle de conciliation, qui se traduit par la formulation traditionnelle selon laquelle « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de cette déclaration, et le droit de mener une vie familiale normale qui résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946* »⁴⁵.

³⁹ Pour un rappel des exigences constitutionnelles relatives à l'intervention du juge judiciaire, voir le commentaire de la décision n° 2021-983 QPC du 17 mars 2022, *M. X et autres (Intervention du juge judiciaire en cas de maintien d'un étranger en zone d'attente)*.

⁴⁰ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 précitée.

⁴¹ Voir les décisions n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 6, et n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, paragr. 15.

⁴² Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 30 à 44 et 48 à 50.

⁴³ Décision n° 2020-844 QPC du 19 juin 2020, *M. Éric G. (Contrôle des mesures d'isolement ou de contention dans le cadre des soins psychiatriques sans consentement)*, paragr. 4.

⁴⁴ Voir par exemple, au sujet des contrôles d'identité, 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)*, paragr. 17.

⁴⁵ Voir notamment les décisions n° 2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017 précitée, paragr. 4, et n° 2017-691 QPC du 16 février 2018, *M. Farouk B. (Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 12.

2. – Les décisions rendues sur le fondement de la liberté individuelle

Aux termes de l'article 66 de la Constitution, « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Cet article est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut donc être invoqué à l'appui d'une QPC⁴⁶.

C'est sur ce fondement que, dans un premier temps, le Conseil a contrôlé à plusieurs reprises la constitutionnalité de dispositions prévoyant des contrôles d'identité⁴⁷ et des visites de véhicules au regard de la liberté individuelle.

– S'agissant de ces dernières opérations, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, contraire aux « *principes essentiels sur lesquels repose la protection de la liberté individuelle* » la faculté que le législateur avait entendu donner aux policiers et gendarmes de procéder à la visite de tout véhicule ou de son contenu, sans restriction, à des fins à la fois préventives et répressives.

Après avoir relevé que « *les pouvoirs attribués par cette disposition aux officiers de police judiciaire et aux agents agissant sur l'ordre de ceux-ci pourraient s'exercer, sans restriction, dans tous les cas, en dehors de la mise en vigueur d'un régime légal de pouvoirs exceptionnels, alors même qu'aucune infraction n'aura été commise et sans que la loi subordonne ces contrôles à l'existence d'une menace d'atteinte à l'ordre public* », il a conclu à la méconnaissance de la liberté individuelle par ces dispositions, « *en raison de l'étendue des pouvoirs, dont la nature n'est, par ailleurs, pas définie, conférés aux officiers de police judiciaire et à leurs agents, du caractère très général des cas dans lesquels ces pouvoirs pourraient s'exercer et de l'imprécision de la portée des contrôles auxquels il seraient susceptibles de donner lieu* »⁴⁸.

– Dans sa décision n° 93-323 DC du 5 août 1993⁴⁹, le Conseil était notamment saisi de dispositions qui, en raison de la suppression de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, autorisaient le contrôle de l'identité de toute personne en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres

⁴⁶ Voir par exemple la décision n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021, *M. Pablo A. et autres (Contrôle des mesures d'isolement ou de contention dans le cadre des soins psychiatriques sans consentement II)*, paragr. 14 à 20.

⁴⁷ Voir notamment les décisions n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 54-65, et n° 86-211 DC du 26 août 1986, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*.

⁴⁸ Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales*, cons. 4 et 5.

⁴⁹ Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993, *Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité*.

et documents prévues par la loi non seulement dans des zones de desserte de transports internationaux, mais encore dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la Convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà. Cette distance pouvait être portée à quarante kilomètres.

Le Conseil a admis la possibilité de tels contrôles en jugeant « *que s'agissant, d'une part, des zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouvertes au trafic international, d'autre part de celles qui sont comprises entre les frontières terrestres de la France avec les États parties à la Convention et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, le législateur a, dès lors que certains contrôles aux frontières seraient supprimés, autorisé des contrôles d'identité ; que ceux-ci doivent être conformes aux conditions de forme et de fond auxquelles de telles opérations sont de manière générale soumises ; que ces contrôles sont effectués en vue d'assurer le respect des obligations, prévues par la loi, de détention, de port et de présentation de titres et documents ; que les zones concernées, précisément définies dans leur nature et leur étendue, présentent des risques particuliers d'infractions et d'atteintes à l'ordre public liés à la circulation internationale des personnes ; que, dès lors, la suppression de certains contrôles aux frontières qui découlerait de la mise en vigueur des accords de Schengen pouvait conduire le législateur à prendre les dispositions susmentionnées sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle ; que les contraintes supplémentaires ainsi occasionnées pour les personnes qui résident ou se déplacent dans les zones concernées du territoire français ne portent pas atteinte au principe d'égalité dès lors que les autres personnes sont placées dans des situations différentes au regard des objectifs que le législateur s'est assigné ; qu'en outre de telles dispositions ne sauraient être regardées en elles-mêmes comme portant atteinte à l'indivisibilité de la République* »⁵⁰.

En revanche, il a censuré les dispositions permettant d'étendre la zone de contrôle au-delà des vingt kilomètres, en jugeant « *qu'en ménageant la possibilité de porter la limite de la zone frontalière concernée au-delà de vingt kilomètres, le législateur a apporté en l'absence de justifications appropriées tirées d'impératifs constants et particuliers de la sécurité publique et compte tenu des moyens de contrôle dont par ailleurs l'autorité publique dispose de façon générale, des atteintes excessives à la liberté individuelle ; [...] que dès lors doivent être déclarés contraires à la Constitution les mots suivants "cette ligne pouvant être portée, dans des conditions*

⁵⁰ *Ibid.*, cons. 15.

fixées par décret en Conseil d'État, jusqu'à 40 kilomètres par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice" »⁵¹.

– De même, dans sa décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a censuré la prérogative accordée au préfet de faire procéder à des visites de véhicules, sur les lieux d'une manifestation, aux fins de contrôle du respect d'une interdiction de port ou de transport d'objets pouvant être utilisés comme projectiles, au motif « *qu'en permettant la fouille de tout véhicule circulant sur la voie publique afin de s'assurer du respect de l'interdiction préfectorale sans prévoir l'autorisation préalable de ces opérations par l'autorité judiciaire, se bornant à indiquer que celle-ci est informée des instructions données par le préfet, le législateur a méconnu les dispositions de l'article 66 de la Constitution* »⁵².

– Dans sa décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 le Conseil a admis, sous une réserve d'interprétation, la conformité à ces mêmes exigences de la possibilité pour les autorités policières de procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Il a relevé, en premier lieu, « *que les contrôles prévus par les trois premiers alinéas de l'article 8-2 [de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945] sont effectués en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France, dans des zones précisément définies dans leur étendue et qui présentent des risques particuliers liés à la circulation internationale des personnes* » et « *que les voitures particulières sont exclues du champ des visites sommaires* »⁵³. Le Conseil a souligné, en second lieu, « *que la procédure instituée par l'article 8-2 est, en toute hypothèse, s'agissant d'une opération de police judiciaire, réalisée sous la direction et le contrôle permanent du procureur de la République en vertu des dispositions du code de procédure pénale ; qu'en l'absence d'accord du conducteur, le véhicule ne peut être immobilisé au maximum que quatre heures dans l'attente des instructions du procureur de la République qui comportent l'autorisation précise et individualisée de procéder à la visite sommaire, laquelle à la différence de la fouille du véhicule n'est destinée qu'à s'assurer de l'absence de personnes dissimulées ; qu'en outre, selon les dispositions critiquées, "la visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates*

⁵¹ *Ibid.*, cons. 16.

⁵² Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité*, cons. 20.

⁵³ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 18.

et heures du début et de la fin des opérations", dont un exemplaire est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la République »⁵⁴. Eu égard à ces différentes garanties et après avoir formulé une réserve d'interprétation visant à assurer que le conducteur du véhicule puisse aviser toute personne de son choix, le Conseil a déclaré les dispositions en cause conformes à la Constitution.

3. – Les décisions rendues sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée

* Ainsi qu'il a été dit, le champ d'application de l'article 66 de la Constitution ayant été resserré à compter de 1999, le Conseil constitutionnel a opéré depuis cette date son contrôle des mesures de contrôle d'identité, de fouille et de visite de bagages, véhicules ou personnes sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée.

Cette substitution dans les normes servant de fondement à son contrôle n'a pour autant pas modifié les exigences résultant de sa jurisprudence antérieure, comme en témoignent les décisions relatives aux opérations en question.

– S'agissant des contrôles d'identité, dans sa décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017 précitée, le Conseil était saisi de dispositions permettant aux services de police judiciaire de procéder à de tels contrôles sur réquisitions écrites du procureur de la République.

Après avoir jugé que ces dispositions n'entraînaient pas de privation de la liberté individuelle au sens de l'article 66, le Conseil a opéré leur contrôle au regard de la liberté d'aller et de venir.

Il a rappelé, à propos de ces contrôles d'identité, destinés à permettre la recherche et la poursuite de certaines infractions, que « *L'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions peut justifier que soient engagées des procédures de contrôle d'identité. S'il est loisible au législateur de prévoir que les contrôles mis en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liés au comportement de la personne, la pratique de contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires serait incompatible avec le respect de la liberté personnelle, en particulier avec la liberté d'aller et de venir* »⁵⁵.

⁵⁴ Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 précitée, cons. 19.

⁵⁵ Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017 précitée, paragr. 20.

Puis, le Conseil a jugé que : « *Les dispositions contestées autorisent les services de police judiciaire à contrôler l'identité des personnes quel que soit leur comportement, en tout lieu visé par les réquisitions écrites du procureur de la République. / Toutefois, en premier lieu, le législateur a confié au procureur de la République, magistrat de l'ordre judiciaire, le pouvoir d'autoriser de tels contrôles. Ces derniers ne peuvent être ordonnés qu'aux fins de recherche et de poursuite d'infractions. / En second lieu, il ressort des dispositions contestées que les réquisitions du procureur de la République ne peuvent viser que des lieux et des périodes de temps déterminés* »⁵⁶.

Par ailleurs, le Conseil a, par une réserve d'interprétation, jugé que les dispositions examinées « *ne sauraient, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, autoriser le procureur de la République à retenir des lieux et périodes sans lien avec la recherche des infractions visées dans ses réquisitions. Elles ne sauraient non plus autoriser, en particulier par un cumul de réquisitions portant sur des lieux ou des périodes différents, la pratique de contrôles d'identité généralisés dans le temps ou dans l'espace* »⁵⁷.

– S'agissant des visites de véhicules réalisées par des autorités policières, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, « *que, en dehors des cas où ils agissent sur réquisition de l'autorité judiciaire, les agents habilités ne peuvent disposer d'une personne que lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle vient de commettre une infraction ou lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher d'en commettre une ; qu'en pareil cas, l'autorité judiciaire doit en être au plus tôt informée et le reste de la procédure placé sous sa surveillance* »⁵⁸.

Puis, examinant les différents dispositifs de visites mis en place par la loi déferée, il a admis la conformité des dispositions de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale (CPP) permettant des visites de véhicules sur réquisitions du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'une liste déterminée d'infractions se rattachant à la catégorie des atteintes graves à la sécurité des personnes et des biens, en relevant que « *la liste des infractions figurant au premier alinéa du nouvel article 78-2-2 du code de procédure pénale [n'était] pas manifestement excessive au regard de l'intérêt public qui s'attache à la recherche des auteurs de ces infractions* »⁵⁹.

⁵⁶ *Ibid.*, paragr. 21 à 23.

⁵⁷ *Ibid.*, paragr. 23.

⁵⁸ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, cons. 12.

Le Conseil a également jugé, s'agissant des visites de véhicules réalisées sur le fondement de l'article 78-2-3 du CPP en vue de constater des infractions flagrantes, « *que ces dispositions sont conformes aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites* »⁶⁰, à savoir le constat de flagrance.

Enfin, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les dispositions de l'article 78-2-4 du CPP permettant des visites de véhicules, avec l'accord du conducteur ou sur instructions du procureur, pour prévenir une atteinte grave à la sécurité des personnes et des biens. Il a jugé là encore ces dispositions conformes aux exigences constitutionnelles applicables en l'espèce en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites⁶¹.

– Dans sa décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, le Conseil s'est prononcé sur les opérations de contrôles d'identité, d'inspection visuelle et de fouille des bagages ainsi que de visite des véhicules menées sur réquisitions du préfet susceptibles d'être conduites dans le cadre particulier de l'état d'urgence en vertu de l'article 8-1 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Après avoir relevé qu'il pouvait « *être procédé à ces opérations, dans les lieux désignés par la décision du préfet, à l'encontre de toute personne, quel que soit son comportement et sans son consentement* », il a jugé que de telles dispositions ne pouvaient être admises sans que le préfet ne soit tenu de justifier qu'il y soit recouru par un risque particulier d'atteinte à l'ordre public dans les lieux visés par ces opérations : « *S'il est loisible au législateur de prévoir que les opérations mises en œuvre dans ce cadre peuvent ne pas être liées au comportement de la personne, la pratique de ces opérations de manière généralisée et discrétionnaire serait incompatible avec la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée. Or, en prévoyant que ces opérations peuvent être autorisées en tout lieu dans les zones où s'applique l'état d'urgence, le législateur a permis leur mise en œuvre sans que celles-ci soient nécessairement justifiées par des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public dans les lieux en cause. / Dès lors, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée* »⁶².

⁶⁰ *Ibid.*, cons. 14.

⁶¹ *Ibid.*, cons. 16.

⁶² Décision n° 2017-677 QPC du 1^{er} décembre 2017, *Ligue des droits de l'Homme (Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence)*, paragr. 6 et 7.

– Dernièrement, dans sa décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019⁶³, relative à la loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, le Conseil s'est prononcé sur des dispositions de l'article 78-2-5 du CPP permettant, sous certaines conditions, à des officiers et, sous leur responsabilité, à des agents de police judiciaire, de procéder, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

Les requérants soutenaient notamment que ces dispositions étaient contraires à la liberté d'aller et de venir.

Pour répondre à ce grief, le Conseil a énoncé : « *D'une part, les opérations d'inspection visuelle et de fouille de bagages ainsi que de visite de véhicules ne peuvent être réalisées que pour la recherche et la poursuite de l'infraction, prévue à l'article 431-10 du code pénal, de participation à une manifestation ou à une réunion publique en étant porteur d'une arme. Elles poursuivent donc un objectif de recherche des auteurs d'une infraction de nature à troubler gravement le déroulement d'une manifestation. / D'autre part, les dispositions contestées prévoient que ces opérations se déroulent sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats et qu'elles sont autorisées par une réquisition écrite du procureur de la République. Il en résulte que ces opérations sont placées sous le contrôle d'un magistrat de l'ordre judiciaire qui en précise, dans sa réquisition, le lieu et la durée en fonction de ceux de la manifestation attendue. Ainsi, ces opérations ne peuvent viser que des lieux déterminés et des périodes de temps limitées. / Enfin, il ressort des paragraphes II et III de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale, auxquels renvoient les dispositions contestées, que tant les opérations d'inspection et de fouille des bagages que celles de visite de véhicules ne peuvent conduire à une immobilisation de l'intéressé que le temps strictement nécessaire à leur réalisation. Elles n'ont donc pas, par elles-mêmes, pour effet de restreindre l'accès à une manifestation ni d'en empêcher le déroulement* »⁶⁴.

⁶³ Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*.

⁶⁴ *Ibid.*, paragr. 13 à 15.

Le Conseil a dès lors conclu qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait procédé à une conciliation qui n'est pas déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles concernées.

* C'est également sur le fondement du droit au respect de la vie privée que le Conseil a déclaré conformes à la Constitution, dans sa décision n° 2003-467 DC précitée, les dispositions du CPP relatives aux visites de véhicules par les officiers de police judiciaire et les agents placés sous leur contrôle⁶⁵.

Le Conseil a par ailleurs été amené à examiner sur ce fondement des dispositions relatives aux prérogatives des agents des douanes, en particulier le droit de visite des navires dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013⁶⁶.

Dès lors que ce droit de visite permet l'accès à des lieux privés affectés à l'habitation, le Conseil constitutionnel a fondé son contrôle sur le droit au respect de la vie privée et, en particulier, sur le principe de l'inviolabilité du domicile⁶⁷.

Sur ce fondement, il a d'abord jugé que *« la lutte contre la fraude en matière douanière justifie que les agents des douanes soient habilités à visiter les navires y compris dans leurs parties affectées à un usage privé ou de domicile »* et *« qu'en permettant que de telles visites puissent avoir lieu sans avoir été préalablement autorisées par un juge, les dispositions contestées prennent en compte, pour la poursuite de cet objectif, la mobilité des navires et les difficultés de procéder au contrôle des navires en mer »*⁶⁸.

Le Conseil a toutefois considéré que les dispositions contestées privaient de garantie légale le droit au respect de la vie privée et les a déclarées contraires à la Constitution après avoir relevé *« que les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu'il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux ; que ces visites sont permises y compris la nuit ; qu'indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en œuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures ; que la seule référence à l'intervention d'un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue par le 2. de l'article 63 du code des*

⁶⁵ Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 précitée, cons. 7 à 16.

⁶⁶ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée.

⁶⁷ *Ibid.*, cons. 6.

⁶⁸ *Ibid.*, cons. 7.

douanes en des termes qui ne permettent pas d’apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante »⁶⁹.

* Il résulte de cet exposé jurisprudentiel que, saisi de dispositions qui permettent des contrôles, des fouilles ou des visites de véhicules ou de personnes, le Conseil veille à ce que le législateur opère une conciliation équilibrée entre les objectifs poursuivis et les atteintes à la liberté d’aller et de venir et au droit au respect de la vie privée résultant de telles dispositions.

À cet égard, s’il n’exige pas nécessairement l’intervention d’un juge judiciaire pour la conduite de ces opérations, il prend en compte la nature des moyens de contrôle conférés à l’autorité publique et s’assure que de telles dispositions, par les conditions particulières que le législateur fixe pour leur exercice (périmètre, durée, motifs de mise en œuvre – qui peuvent être, notamment, liés à la suspicion de commission d’une infraction, recherches d’infractions particulière ou au risque de troubles à l’ordre public), ne permettent pas des contrôles généralisés et discrétionnaires.

C. – L’application à l’espèce

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d’abord énoncé les normes de référence de son contrôle. Il a ainsi cité les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et rappelé qu’il appartient au législateur d’assurer la conciliation entre, d’une part, la prévention des atteintes à l’ordre public et la recherche des auteurs d’infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d’autre part, l’exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d’aller et de venir et le respect de la vie privée, protégés par ces articles 2 et 4 (paragr. 3 et 4).

Le Conseil a ensuite décrit l’objet de l’article 60 du code des douanes, qui autorise les agents des douanes à procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes (paragr. 5).

Comme exposé dans la présentation des dispositions contestées, et ainsi que le rappelait l’arrêt de renvoi de la QPC, cet article avait donné lieu à une importante jurisprudence de la Cour de cassation pour entourer la mise en œuvre du droit de

⁶⁹ *Ibid.*, cons. 8. Dans sa 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)*, le Conseil constitutionnel a de nouveau été saisi des articles 62 et 63 du code des douanes, dans leur rédaction issue de la loi n° 2014-742 du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires. Eu égard aux garanties introduites par cette loi, il les a déclarés conformes à la Constitution après avoir notamment écarté le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif.

visite des agents des douanes de certaines garanties que la loi ne prévoyait pas. Pour opérer son contrôle sur le fondement de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée, le Conseil a dès lors pris en compte ces garanties en soulignant qu'« *Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation notamment que les agents des douanes ne peuvent pas procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant, ni procéder à une fouille à corps de la personne contrôlée* » et que ces agents « *ne peuvent maintenir à leur disposition l'intéressé que le temps strictement nécessaire à leur mission et ne sont autorisés à recueillir que les déclarations faites en vue de la reconnaissance des objets découverts* » (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel devait alors apprécier si les dispositions examinées, ainsi interprétées, permettaient d'assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif poursuivi par le législateur et la protection de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée.

Dans le cadre de cette appréciation, le Conseil a réaffirmé, dans la droite ligne de précédentes décisions intéressant des opérations douanières⁷⁰, que la lutte contre la fraude douanière participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et qu'elle « *justifie que les agents des douanes puissent procéder à la fouille des marchandises, des véhicules ou des personnes* » (paragr. 7). Ce faisant, le Conseil a souligné que la poursuite de cet objectif est de nature à fonder l'exercice d'un droit de visite spécifique au profit des agents des douanes.

Le respect des exigences découlant des articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 implique néanmoins que les pouvoirs de ces agents soient entourés de garanties suffisantes.

Or, le Conseil constitutionnel a constaté que « *les dispositions contestées permettent, en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder à ces opérations pour la recherche de toute infraction douanière, sur l'ensemble du territoire douanier et à l'encontre de toute personne se trouvant sur la voie publique* » (paragr. 8).

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *En ne précisant pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations, tenant compte par exemple des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et,*

⁷⁰ Voir notamment les décisions n^{os} 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 7, et 2018-764 QPC du 15 février 2019, *M. Paulo M. (Droit de communication aux agents des douanes des données de connexion)*, paragr. 6.

d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée » (paragr. 9).

Ce faisant, le Conseil a jugé que, nonobstant les garanties apportées par la jurisprudence de la Cour de cassation pour l'exercice du droit de visite par les agents des douanes, les dispositions ne soumettaient la mise en œuvre du pouvoir de visite à aucune condition propre à en circonscire l'application. Ainsi que l'indique la décision, de telles conditions auraient notamment pu consister, par exemple, à délimiter des lieux ou zones géographiques dans lesquels un tel pouvoir peut s'exercer, ou encore à déterminer des motifs particuliers justifiant que ce pouvoir puisse, sans considération de lieu, être mis en œuvre.

Le Conseil a donc déclaré contraire à la Constitution l'article 60 du code des douanes, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs (paragr. 10).

* Pour finir, le Conseil constitutionnel a déterminé les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions.

Comme il l'avait fait lors de la censure de dispositions législatives organisant d'autres opérations douanières⁷¹, le Conseil a considéré que l'abrogation immédiate des dispositions déclarées inconstitutionnelles aurait entraîné des conséquences manifestement excessives (paragr. 12) puisqu'elle aurait alors eu pour effet d'interdire toute opération de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes par les agents des douanes.

Le Conseil a donc reporté au 1^{er} septembre 2023 la date de cette abrogation, afin de permettre au législateur de redéfinir un nouveau cadre adapté aux visites opérées en matière douanière. Jusqu'à cette date (ou jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme), les dispositions actuelles de l'article 60 du code des douanes restent applicables.

Enfin, concernant les effets que les dispositions censurées ont produits avant la date de publication de la décision, le Conseil a jugé que les opérations effectuées sur le fondement de l'article 60 avant cette date ne peuvent pas être contestées sur le fondement de l'inconstitutionnalité constatée (même paragr.).

⁷¹ Voir notamment les décisions n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres (Retenue douanière)*, cons. 9, et n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 10.