



Commentaire

Décision n° 2023-1044 QPC

M. Dominique B.

(Droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l'environnement)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 février 2023 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 328 du 14 février 2023) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Dominique B. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 171-1, L. 171-3 et L. 172-5 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, de l'article L. 172-11 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, et de son article L. 172-12, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012 précitée.

Dans sa décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution :

- le 2° du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012 ;
- la première phrase de l'article L. 171-3 du même code, dans la même rédaction ;
- l'article L. 172-5 du même code, dans la même rédaction ;
- la première phrase de l'article L. 172-11 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 août 2016 ;
- les quatre premiers alinéas de l'article L. 172-12 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 11 janvier 2012.

I. – Les dispositions contestées

A. – Objet des dispositions contestées

1. – La réforme des polices de l’environnement par l’ordonnance du 11 janvier 2012

* La création du code de l’environnement par l’ordonnance du 18 septembre 2000¹ avait pour objet de permettre la codification à droit constant des vingt-cinq polices spéciales de l’environnement, progressivement élaborées par le législateur. En effet, ces dernières prévoyaient chacune des règles de procédure en matière de police administrative et judiciaire et des régimes de sanctions différents, et étaient mises en œuvre par soixante-dix catégories d’agents, soumis à des procédures d’habilitation, de commissionnement et d’assermentation distinctes.

Au regard de la complexité et de l’inégale efficacité de ces polices spéciales, l’ordonnance du 11 janvier 2012 précitée² a procédé à une refonte de ce code afin de fixer des règles de procédure administrative et judiciaire communes pour prévenir et réprimer les atteintes à l’environnement, notamment en matière de droits de visite, de communication et de saisie, de recueil de déclarations et d’établissement et de transmission des procès-verbaux. Elle a également harmonisé les sanctions pouvant être prononcées³.

En outre, cette ordonnance a regroupé sous l’appellation d’« *inspecteurs de l’environnement* » les agents chargés des contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions au code de l’environnement⁴ et a précisé les pouvoirs judiciaires qu’ils sont habilités à exercer aux côtés des officiers et agents de police judiciaire ainsi que des autres agents publics spécialement habilités par le code de l’environnement⁵.

* Le code de l’environnement comprend ainsi désormais un titre VII relatif aux conditions communes « *dans lesquelles s’exercent les contrôles des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par [ce] code ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement ou d’infraction aux*

¹ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l’environnement.

² Prise sur le fondement de l’article 256 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement, cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine du développement durable.

³ Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance du 11 janvier 2012.

⁴ Selon le rapport précité, ces agents pouvaient notamment comprendre « *des fonctionnaires et des agents, essentiellement des ingénieurs, des techniciens et des agents techniques, appartenant aux services de l’État (directions régionales de l’environnement, de l’aménagement et du logement, directions départementales des territoires) et à ses établissements publics tels que l’Office national de la chasse et de la faune sauvage, l’Office national de l’eau et des milieux aquatiques, les parcs nationaux et l’Agence des aires marines protégées. D’autres agents seront également habilités à exercer des fonctions de police judiciaire, notamment les agents chargés des forêts, les agents des réserves naturelles, les gardes du littoral ainsi que les gardes champêtres* ».

⁵ Comme, par exemple, les inspecteurs des douanes ou les inspecteurs de la sûreté nucléaire.

prescriptions prévues par [ce] code »⁶, qui peuvent être complétées ou écartées par certaines polices spéciales.

Son chapitre I^{er} traite des contrôles administratifs et mesures de police administrative⁷, tandis que son chapitre II présente les règles applicables en matière de recherche et de constatation des infractions⁸.

2. – Les contrôles administratifs

Les fonctionnaires et agents chargés de contrôler les lieux et activités réglementés par le code de l'environnement disposent de plusieurs moyens d'intervention.

* L'article L. 171-1 de ce code leur reconnaît, tout d'abord, un droit de visite, dont les conditions varient selon la nature du lieu (*les premières dispositions objet du présent commentaire*).

En application respectivement des 1^o à 3^o du paragraphe I de cet article, ces agents peuvent ainsi accéder :

– aux espaces clos et locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, aménagements, opérations, objets, dispositifs ou activités soumis aux dispositions du code de l'environnement, à l'exclusion des domiciles ou des parties de locaux à usage d'habitation. Cet accès est autorisé entre 8 heures et 20 heures et, en dehors de ces heures, lorsque les lieux sont ouverts au public ou lorsque sont en cours des opérations de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation mentionnées par le code de l'environnement ;

– à tout autre lieu où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités soumises au code de l'environnement. Dans ce cas, l'accès est possible à tout moment ;

– aux véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs utilisés à titre professionnel pour transporter, conserver ou commercialiser des animaux, végétaux ou autres produits susceptibles de constituer un manquement aux prescriptions du code de l'environnement.

Son paragraphe II précise que l'accès aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation n'est possible qu'en présence de l'occupant et avec son assentiment.

⁶ Article L. 170-1 du code de l'environnement.

⁷ Articles L. 171-1 à L. 171-12 du même code.

⁸ Articles L. 172-1 à L. 172-17 du même code.

Par ailleurs, l'accès aux espaces clos et locaux mentionnés au 1° du paragraphe I et aux moyens de transport mentionnés à son 3° peut être refusé. Dans ce cas, l'article L. 171-2 prévoit que la visite peut être autorisée par une ordonnance du juge des libertés et de la détention (JLD), exécutoire au seul vu de la minute⁹. La visite s'effectue alors sous l'autorité et le contrôle du JLD qui l'a autorisée¹⁰. Elle doit se dérouler en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix, ou, à défaut, de deux témoins, et fait l'objet d'un procès-verbal¹¹. Cet article précise également que l'ordonnance autorisant la visite et le déroulement des opérations de visite peuvent être contestés en appel devant le premier président de la cour d'appel¹².

A contrario, l'accès aux « autres lieux » mentionnés au 2° de l'article L. 171-1 ne peut pas être refusé par la personne faisant l'objet du contrôle administratif.

Ces lieux regroupent tous les espaces non clos, sans distinction selon qu'ils constituent ou non une propriété privée¹³. Selon un auteur, ces lieux « librement accessibles » correspondent également aux « espaces naturels, terrestres ou aquatiques, où peuvent être commises, par exemple, des infractions de chasse ou de pêche ou des violations des normes applicables dans les lieux sanctuarisés, telles les réserves naturelles »¹⁴.

* Les agents chargés des contrôles disposent également, en application de l'article L. 171-3 du code de l'environnement, d'un droit de communication (***les deuxièmes dispositions objet du présent commentaire***).

⁹ Conformément à l'article L. 171-2 du code de l'environnement, l'ordonnance comporte l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité du ou des agents habilités à procéder aux opérations de visite ainsi que les heures auxquelles ils sont autorisés à se présenter. L'acte de notification de cette ordonnance comporte mention des voies et délais de recours ouvertes à la personne intéressée contre cette dernière et contre le déroulement des opérations de visite, ainsi que la possibilité de saisir le juge ayant autorisé la visite d'une demande de suspension ou d'arrêt de cette visite (cette saisine n'a pas d'effet suspensif).

¹⁰ Le JLD peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'intervention. À tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite.

¹¹ Le procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignait les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Il est signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant et les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Par ailleurs, ce dernier est adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie de ce même document est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant. Il mentionne le délai et les voies de recours ouvertes.

¹² Selon les modalités prévues par les paragraphes V et VI de l'article L. 171-2. Pour mémoire, saisie d'une QPC portant sur cet article, la Cour de cassation a refusé de la renvoyer au Conseil au motif que la procédure qu'il prévoit permettait de garantir suffisamment les droits de la défense et le principe du contradictoire (Cass. civ. 3^e, 8 décembre 2022, n° 22-17.089).

¹³ La rédaction du 2° de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, précise désormais que cette catégorie comprend également les enclos.

¹⁴ Julien Lagoutte, *JurisClasseur Pénal des Affaires*, V° Environnement - Fasc. 10-20 : Environnement – Procédure pénale environnementale, n° 33.

Ils peuvent ainsi se faire communiquer et prendre copie « *des documents qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission* ».

Dans ce cadre, ils ne peuvent emporter les documents originaux qu'après en avoir établi la liste qui est contresignée par leur détenteur, ces documents devant être restitués dans le délai d'un mois après le contrôle. Par ailleurs, lorsque les documents sont sous une forme informatisée, ils peuvent avoir accès aux logiciels et à ces données, et demander leur transcription par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

Selon le même auteur, « *Ce pouvoir de communication, formellement mais pas seulement, paraît tout à fait autonome du pouvoir de visite, permettant aux agents compétents de choisir – ce qui n'est pas un choix, peut-être, compte tenu du faible nombre de ces agents au regard des installations à contrôler – entre contrôle sur place et contrôle sur pièces* »¹⁵.

Par ailleurs, la communication des documents ne peut pas faire l'objet d'une exécution forcée. En revanche, le refus de communiquer les documents demandés peut constituer un obstacle aux fonctions exercées par les agents chargés de ces contrôles et être puni, à ce titre, de six mois d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹⁶.

* Les agents détiennent en outre, en application de l'article L. 171-4 du code de l'environnement, la faculté de recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications propres à l'accomplissement de leur mission¹⁷.

3. – La recherche et la constatation des infractions

* Conformément à l'article L. 172-1 du code de l'environnement, outre les officiers et agents de police judiciaire et les autres agents publics spécialement habilités, les inspecteurs de l'environnement sont habilités à rechercher et à constater les infractions au code de l'environnement. Ils sont affectés soit dans les services de l'État chargés de la protection de l'environnement, soit à l'Office français de la biodiversité et dans les parcs nationaux.

Ils sont commissionnés par l'autorité administrative, qui vérifie qu'ils disposent « *des compétences techniques et juridiques nécessaires et [ont] suivi une*

¹⁵ *Ibidem*, n° 35.

¹⁶ Article L. 173-4 du code de l'environnement.

¹⁷ Depuis l'ordonnance du 11 janvier 2012, plusieurs textes ont complété les pouvoirs de ces agents afin de leur permettre de prélever des échantillons (article L. 171-3-1), de se faire assister par des experts (article L. 171-5-1) et de recourir à des drones (article L. 171-5-2).

formation de droit pénal et de procédure pénale »¹⁸, et sont assermentés pour rechercher et constater tout ou partie des infractions :

- aux dispositions du code de l’environnement relatives aux installations classées pour la protection de l’environnement ;
- aux dispositions du même code portant sur l’eau et la nature et aux dispositions du code pénal relatives à l’abandon d’ordures, de déchets, de matériaux et autres objets.

À cette fin, ils disposent de plusieurs moyens d’investigation reposant notamment sur des droits de visite, de communication et de saisie (les autres dispositions objet du présent commentaire).

* En application de l’article L. 172-5 du code de l’environnement, les inspecteurs de l’environnement peuvent ainsi rechercher et constater les infractions prévues par le code de l’environnement « *en quelque lieu qu’elles soient commises* ».

Ils sont toutefois tenus d’informer le procureur de la République, qui peut s’y opposer, avant d’accéder :

- aux établissements, locaux professionnels et installations où sont réalisées des activités de production, de fabrication, de transformation d’utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation. L’accès à ces lieux n’est possible qu’entre 6 heures et 21 heures ou, en dehors de ces heures, aux heures d’ouverture au public ou lorsque l’une des activités précédemment mentionnées est en cours (1°).
- aux véhicules, navires, bateaux, embarcations et aéronefs professionnels utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation de produits susceptibles d’être l’objet d’une infraction au code de l’environnement (2°).

Ils peuvent également accéder aux domiciles et aux locaux comportant des parties à usage d’habitation entre 6 heures et 21 heures avec l’assentiment de l’occupant¹⁹, ou, à défaut, en présence d’un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction.

* L’article L. 172-11 du code de l’environnement permet, en outre, aux inspecteurs de l’environnement de demander la communication, prendre copie ou

¹⁸ Articles L. 172-1, R. 172-1 et R. 172-2 du code de l’environnement.

¹⁹ Cet assentiment doit faire l’objet d’une déclaration écrite de la main de l’intéressé. Si celui-ci ne sait pas écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment.

procéder à la saisie des documents de toute nature qui sont relatifs à l'objet du contrôle, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission sans que puisse leur être opposée, sans motif légitime, l'obligation de secret professionnel.

Lorsque les documents sont sous une forme informatisée, ils ont accès aux logiciels et aux données et peuvent en demander la transcription, sur place et immédiatement, par tout traitement approprié dans des documents directement utilisables pour les besoins du contrôle.

Ils peuvent également consulter tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission auprès d'administrations, établissements publics et organismes placés sous l'autorité de l'État ou des collectivités territoriales.

* L'article L. 172-12 prévoit, quant à lui, que les agents disposent d'un pouvoir de saisie portant sur :

– l'objet de l'infraction, y compris les animaux et les végétaux, ou les parties et les produits obtenus à partir de ceux-ci, les minéraux, les armes et munitions, les instruments et les engins ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés ;

– les embarcations, automobiles et autres véhicules utilisés par les auteurs d'une infraction pour commettre l'infraction, pour se rendre sur les lieux où l'infraction a été commise ou s'en éloigner, ou pour transporter l'objet de l'infraction.

Ils font mention de ces saisies dans le procès-verbal²⁰.

* Par ailleurs, les agents peuvent également relever l'identité de l'auteur de l'infraction²¹, recueillir ses déclarations ou des témoignages sur convocation ou sur place²² ou encore prélever des échantillons lors d'un contrôle de conformité d'une installation²³.

Conformément à l'article L. 172-16 du code de l'environnement, les infractions doivent être constatées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du

²⁰ Une procédure particulière est également prévue en cas de consignation des objets ou dispositifs saisis ou lorsque les animaux ou végétaux saisis sont en état d'être remis dans un milieu compatible avec leurs exigences biologiques.

²¹ Article L. 172-7 du code de l'environnement.

²² Article L. 172-8 du code de l'environnement. Ces déclarations font l'objet d'un procès-verbal sur lequel les personnes entendues peuvent, après lecture, consigner leurs observations et apposer leur signature.

²³ Article L. 172-14 du code de l'environnement.

contraire²⁴. Ces procès-verbaux doivent être adressés dans les cinq jours suivant leur clôture au procureur de la République²⁵.

B. – Origine de la QPC et questions posées

Par jugement du tribunal correctionnel du 16 juin 2020, le requérant avait été déclaré coupable des faits d'obstacle aux fonctions d'un agent habilité à exercer des missions de contrôle administratif dans le domaine de l'environnement et de menaces de morts envers une personne chargée d'une mission de service public, commis à l'occasion d'un contrôle effectué le 15 avril 2019 sur son élevage de daims.

Par arrêt du 27 juillet 2022, la cour d'appel avait confirmé le jugement en toutes ses dispositions.

Le requérant avait alors formé un pourvoi en cassation à l'occasion duquel il avait formulé deux QPC portant respectivement sur les articles L. 171-1 et L. 171-3 du code de l'environnement et sur les articles L. 172-4, L. 172-11 et L. 172-12 du même code.

Dans son arrêt précité du 14 février 2023, la Cour de cassation avait tout d'abord constaté que la seconde QPC comportait une erreur matérielle portant sur le numéro du premier article contesté et considéré qu'elle était « *régulièrement saisie de la question prioritaire de constitutionnalité portant non sur l'article L. 172-4, mais sur l'article L. 172-5 du code de l'environnement* ».

Puis elle avait jugé que « *les questions posées présentent un caractère sérieux en ce qu'elles tendent à faire apprécier, en l'état des seules garanties prévues par les dispositions contestées relatives tant au contrôle administratif qu'au contrôle aux fins de recherche et de constatation des infractions en matière d'environnement, d'une part, la nature des autorisations requises et des recours possibles en fonction des lieux contrôlés, d'autre part, la portée des droits de communication et de saisie, au regard du droit au respect de la vie privée et du droit au recours juridictionnel effectif* ». Elle les avait donc renvoyées au Conseil constitutionnel.

²⁴ En application de l'article 431 du code de procédure pénale en matière délictuelle et de l'article 537 du même code en matière contraventionnelle, cette preuve contraire peut être apportée par écrit ou par témoins (Cass. crim., 13 mai 2014, n° 13-83.910).

²⁵ Une copie doit être communiquée dans ce même délai à l'autorité administrative compétente. Par ailleurs, sauf instruction contraire du procureur de la République, une copie est également transmise au contrevenant, lorsqu'il est connu, dans les jours qui suivent la transmission du procès-verbal de constatation d'infraction au procureur. En application de l'article R. 172-9, ce délai est de cinq à dix jours. Lorsque l'agent entend établir un procès-verbal à l'encontre d'une personne désignée comme auteur de l'infraction, il doit s'assurer de son identité. Toutefois, si la personne refuse de coopérer ou si elle n'est pas en capacité de justifier de son identité, il est fait application de l'article 78-3 du code de procédure pénale qui permet sa retenue dans certaines conditions.

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

* Le requérant reprochait aux dispositions renvoyées de méconnaître le droit au respect de la vie privée et le droit à un recours juridictionnel effectif.

D'une part, il soutenait que les dispositions relatives aux contrôles administratifs n'entouraient d'aucune garantie les droits de visite et de communication reconnus aux agents chargés de la protection de l'environnement. En particulier, il faisait valoir que la seule possibilité d'exercer un recours de droit commun postérieurement à la mise en œuvre de ces prérogatives ne constituait pas une garantie suffisante.

D'autre part, il reprochait aux dispositions relatives aux contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions au code de l'environnement de ne pas entourer de garanties suffisantes les droits de visite et de communication qu'elles prévoient, au motif notamment que leur exercice ne serait subordonné ni à l'existence de présomptions ou d'indices rendant vraisemblable la commission d'une infraction ni à l'autorisation du juge. En outre, il dénonçait l'absence de toute garantie encadrant le droit de saisie prévu par ces dispositions (paragr. 6 à 8).

* Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a considéré que la QPC portait sur le 2° du paragraphe I de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, la première phrase de l'article L. 171-3 du même code, son article L. 172-5, la première phrase de son article L. 172-11 et les quatre premiers alinéas de son article L. 172-12 (paragr. 9).

A. – La jurisprudence constitutionnelle

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit au respect de la vie privée

a. – La jurisprudence constitutionnelle en matière de droit de visite

* En matière de visite, le Conseil constitutionnel se montre attentif, d'une part, au cadre procédural dans lequel intervient une telle mesure, qui peut relever de la police administrative ou de la police judiciaire, et d'autre part, à la nature du lieu visité. Il s'assure ainsi que, lorsqu'il s'agit d'un domicile, les dispositions soumises à son examen prévoient une autorisation judiciaire préalable ou un contrôle judiciaire des conditions permettant de surmonter le refus éventuel de l'occupant de pénétrer dans son domicile.

À cet égard, il peut être rappelé que le principe de l'inviolabilité du domicile ne

relève plus, depuis 1999²⁶, de la liberté individuelle, placée sous la protection de l'autorité judiciaire, mais du droit au respect de la vie privée. Par conséquent, hors du cadre des actes de police judiciaire, l'intervention de l'autorité judiciaire pour autoriser la pénétration dans un domicile ne constitue plus une exigence constitutionnelle. Toutefois, le Conseil veille à ce que le législateur prévoie les garanties légales nécessaires au respect des exigences de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et considère à ce titre que l'autorisation ou le contrôle judiciaire sur les opérations de visite constitue une garantie essentielle.

- Dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, saisi de dispositions relatives à l'exercice d'un droit de visite des locaux vacants, le Conseil a relevé, pour valider ce droit de visite au regard du principe de l'inviolabilité du domicile, qu'« à l'effet de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, le législateur a pu autoriser les mêmes agents assermentés à visiter les locaux susceptibles d'être réquisitionnés ; que le titulaire du droit d'usage sur ces locaux, qui sont, par hypothèse, vacants, ne peut être qu'une personne morale, le législateur ayant en outre expressément exclu du champ d'application du texte les locaux détenus par des sociétés civiles à caractère familial ; qu'au cas où le titulaire du droit d'usage s'opposerait à une telle visite, l'autorisation du juge judiciaire est expressément exigée par la disposition contestée »²⁷.

- Dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, saisi de dispositions relatives au droit de visite des navires par les agents des douanes, le Conseil a d'abord rappelé que « la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile ».

Puis il a 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

²⁶ Dans sa 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. 20), le Conseil a stabilisé sa jurisprudence autour d'une définition plus étroite de la liberté individuelle, en ne se référant à l'article 66 de la Constitution que dans le domaine des privations de liberté (garde à vue, détention, rétention, hospitalisation sans consentement). Dans le même temps, le Conseil a rattaché la liberté d'aller et de venir (*ibid.*), la liberté du mariage (décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité*, cons. 94 à 97) et le droit à la protection de la vie privée (décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45) à la « liberté personnelle » garantie par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

²⁷ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 37.

objectif, la mobilité des navires et les difficultés de procéder au contrôle des navires en mer ».

Il a toutefois considéré que les dispositions contestées privaient de garanties légales le droit au respect de la vie privée au motif qu'elles « *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 douanes en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de cette intervention, ne peut constituer une garantie suffisante* »²⁸.

- Dans sa décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, le Conseil constitutionnel était saisi d'une disposition autorisant les agents du service municipal du logement à se faire ouvrir les portes d'un logement privé et à visiter les lieux en présence du maire ou d'un commissaire de police en vue de contrôler le respect des autorisations d'affectations d'usage des locaux. Il a jugé qu'« *En prévoyant ainsi que les agents du service municipal du logement peuvent, pour les motifs exposés ci-dessus, procéder à une telle visite, sans l'accord de l'occupant du local ou de son gardien, et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge, le législateur a méconnu le principe d'inviolabilité du domicile* »²⁹.

- Dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a également censuré, comme contraire au principe d'inviolabilité du domicile, une disposition permettant aux forces de police de pénétrer dans un domicile aux fins d'exécution d'un ordre de comparaître remis par le procureur de la République, aux motifs tirés « *du champ de l'autorisation contestée et de l'absence d'autorisation d'un magistrat du siège* »³⁰.

- Par ailleurs, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les perquisitions

²⁸ Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 6 à 8.

²⁹ Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, *M. Sing Kwon C. et autre (Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux)*, paragr. 10.

³⁰ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 194 et 195. Sur les perquisitions et les visites domiciliaires de nuit, voir également les décisions n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 46 et 47 et décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 16 et 17. Par ailleurs, sur le droit de visite et de saisie en matière fiscale, voir notamment la décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022, *Société H. et autres (Droit de visite et de saisie en matière fiscale)*.

administratives destinées à éviter la commission d'actes de terrorisme, en considération, à la fois, du champ strictement limité d'application de la mesure et des garanties nécessaires instaurées. Parmi celles-ci, le Conseil constitutionnel a relevé, notamment, l'autorisation préalable du JLD et le fait que la visite doit s'effectuer en présence de l'occupant des lieux ou, en son absence, de deux témoins ³¹.

* Lorsque la visite ne porte pas sur un domicile et qu'elle est mise en œuvre dans le cadre d'un contrôle administratif, le Conseil exige moins de garanties pour admettre la conformité des dispositions qui lui sont soumises aux exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

- Dans sa décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, le Conseil était saisi de dispositions permettant à la commission des opérations de bourse de charger des agents habilités de procéder à des « *enquêtes auprès des sociétés faisant appel public à l'épargne, des établissements de crédit et des intermédiaires en opérations de banque, des sociétés de bourse ainsi que des personnes qui, en raison de leur activité professionnelle, apportent leur concours à des opérations sur valeurs mobilières ou sur des produits financiers cotés ou sur des contrats à terme négociables ou assurent la gestion de portefeuilles de titres* ». Ces dispositions autorisaient, à ce titre, ces agents à « *se faire communiquer tous documents, quel qu'en soit le support, et en obtenir la copie* » et à « *accéder à tous locaux à usage professionnel* ».

Le Conseil a relevé que les pouvoirs conférés à ces agents sont « *limités à la conduite d'enquêtes administratives ; que ces agents ont accès à tous documents et à tous locaux professionnels, à condition que ceux-ci soient exclusivement consacrés à cet usage ; qu'ils ne disposent cependant d'aucune possibilité de contrainte matérielle et ne peuvent procéder à aucune perquisition ou saisie ; que, même au cas où les personnes auprès desquelles les enquêtes sont conduites feraient obstacle à l'exercice des missions des agents habilités, cette résistance ne pourrait donner lieu éventuellement qu'à l'application des sanctions pénales prévues par le dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967, dans sa rédaction issue de l'article 15 de la loi présentement examinée* »³².

Dans une note sous la décision, Bruno Genevois a pu estimer que celle-ci « *se borne à rappeler qu'il importe de ne pas confondre les perquisitions et saisies*

³¹ Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 57 à 66. En matière d'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a pu valider des pouvoirs de perquisition administrative qui n'étaient pas autorisés préalablement par le juge. Toutefois, il convient de relever la spécificité du contexte de l'état d'urgence, rappelé par le Conseil dans sa décision (Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme [Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence]*, cons. 5, 8 à 10 et 12).

³² Décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, *Loi sur les bourses de valeurs*, cons. 2 à 5.

effectuées au domicile des particuliers qui sont assujetties au contrôle de l'autorité judiciaire et les enquêtes administratives qui sont soumises à un moindre formalisme »³³.

- Dans sa décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, le Conseil constitutionnel était saisi de dispositions qui autorisaient les agents de l'administration fiscale à contrôler de manière inopinée le fonctionnement du système de télétransmission de factures.

Il a considéré : « qu'il ne s'agit pas là d'opérations de police judiciaire tendant à la recherche d'infractions mais uniquement d'une procédure administrative de contrôle ; que seul l'accès aux "locaux professionnels" des entreprises émettrices et réceptrices et, s'il y a lieu, des prestataires de services de télédistribution, est autorisé ; que si les agents de l'administration peuvent agir de manière "inopinée", il demeure qu'un avis d'intervention doit être remis au contribuable ou à son représentant avant le commencement des opérations, ce qui implique qu'aucun contrôle ne puisse être opéré en l'absence de l'intéressé ou de son représentant ; qu'à l'issue de l'intervention un procès-verbal constatant la conformité ou la non-conformité du système est établi ; que l'obstacle mis à l'exercice du contrôle technique n'a d'autre conséquence que d'entraîner la suspension de l'autorisation prévue au paragraphe II ; que cette décision ne peut être prise qu'à l'issue d'un délai de 30 jours à compter de la notification du procès-verbal, délai pendant lequel le contribuable peut formuler ses observations et procéder aux régularisations nécessaires ».

Il en a déduit que « ces dispositions qui assurent la conciliation entre le respect des droits et libertés de l'individu et les nécessités de la lutte contre la fraude aussi bien informatique que fiscale, ne sont contraires à aucun principe de valeur constitutionnelle »³⁴.

- Dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, le Conseil s'est fondé, pour exercer son contrôle, sur la nature des missions confiées aux agents des douanes et sur les conditions particulières de leur exercice au regard de « *la mobilité des navires et [d]es difficultés de procéder au contrôle des navires en mer* ».

Le commentaire de cette décision précise, à ce titre, que « *La première question qui se posait était celle de savoir si les pouvoirs des agents des douanes, qui*

³³ Note sous la décision n° 87-240 DC, *Protection des droits fondamentaux*, Bruno Genevois, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1998, n° IV-1988, p. 403. À cet égard, le Conseil opère un contrôle plus exigeant lorsqu'il s'agit de visites réalisées dans le cadre d'opérations de police judiciaire (voir, par exemple, décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, *Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration*, cons. 73 à 76).

³⁴ Décision n° 90-286 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances rectificative pour 1990*, cons. 13 et 14.

peuvent être comparés à ceux exercés lors d'une perquisition, impliquent une autorisation préalable du juge. Il convient d'observer que les pouvoirs des agents des douanes s'exercent dans un cadre qui ne relève pas de la police judiciaire. Comme le rappelle l'article 44 bis précité, il s'agit d'un pouvoir de visite pour l'application des dispositions du code des douanes et la lutte contre la fraude. Le seul fait que les agents des douanes puissent, dans certains cas, opérer des visites en raison de suspicions de la commission d'infractions, n'a pas pour effet de conférer aux articles 62 et 63 une portée judiciaire ». Ce commentaire rappelle ensuite que « Pour l'appréciation de la constitutionnalité du régime de visite des navires, le Conseil constitutionnel a estimé que les règles relatives à la protection constitutionnelle applicables au domicile ne pouvaient être appliquées aux navires ne varietur, sans prendre en compte leurs particularités. [...] En raison de la mobilité des navires et des difficultés de procéder à leur contrôle en mer, le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 2 de la Déclaration de 1789 n'imposait pas de subordonner à une autorisation d'un juge l'exercice, par les douaniers, de leur compétence pour visiter les navires. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que l'absence d'autorisation juridictionnelle préalable de la visite des navires par les agents des douanes n'est pas en elle-même contraire à la Constitution ». Comme précédemment rappelé, il a toutefois considéré que les dispositions contestées ne prévoyaient pas de garanties légales suffisantes aux regard des exigences constitutionnelles applicables.

b. – La jurisprudence constitutionnelle en matière de droit de communication

* La question du droit de communication reconnu à certaines administrations ou autorités publiques a également donné lieu à plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, rendues sur le fondement du droit au respect de la vie privée.

- Dans sa décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012, saisi du droit de communication de l'administration des douanes, le Conseil a jugé que « *le droit reconnu aux agents de l'administration des douanes d'accéder aux documents relatifs aux opérations intéressant leur service ne saurait, en lui-même, méconnaître les droits de la défense ; que, d'autre part, si les dispositions contestées imposent aux personnes intéressées de remettre aux agents de l'administration des douanes les documents dont ces derniers sollicitent la communication, elles ne confèrent pas à ces agents un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents ; qu'elles ne leur confèrent pas davantage un pouvoir général d'audition ou un pouvoir de perquisition ; qu'en l'absence d'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, seuls les documents qui ont été volontairement communiqués à l'administration peuvent être saisis* »³⁵.

³⁵ Décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012, *Société COVED SA (Droit de communication de l'administration des douanes)*, cons. 6.

- Dans sa décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, le Conseil a également validé des dispositions organiques reconnaissant notamment au Défenseur des droits le pouvoir « *de demander des explications à toute personne qui, ainsi requise, doit lui communiquer toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission* », de définir « *les limites de ce droit de communication en matière de secrets protégés par la loi ou en cas d'enquête ou d'instruction pénale* » et de déterminer « *les conditions dans lesquelles [il] peut procéder à des vérifications sur place* »³⁶.

- Dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, le Conseil était saisi de dispositions permettant notamment aux agents de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation d'accéder à des locaux utilisés à des fins professionnelles par un avocat ou d'exiger la communication par celui-ci de ses livres, factures et autres documents professionnels. Il a considéré que « *ces investigations, conduites dans les conditions prévues par les articles précités du code de la consommation, ont pour seul objet de déterminer l'existence d'un manquement à l'obligation pour un avocat de conclure une convention d'honoraires dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 ; que, par ailleurs, elles doivent être menées dans le respect du secret professionnel prévu à l'article 66-5 de cette même loi, lequel dispose que les consultations adressées par un avocat à son client ou destinées à celui-ci, les correspondances échangées entre le client et son avocat, entre l'avocat et ses confrères à l'exception pour ces dernières de celles portant la mention "officielle", les notes d'entretien et, plus généralement, toutes les pièces du dossier entre l'avocat et son client sont couvertes par le secret professionnel ; que, par suite, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les droits de la défense et ne portent pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée* »³⁷.

Dans cette même décision, le Conseil a jugé à propos du droit de communication de données de connexion reconnu à l'Autorité de la concurrence : « *la communication des données de connexion est de nature à porter atteinte au droit au respect de la vie privée de la personne intéressée ; que, si le législateur a réservé à des agents habilités et soumis au respect du secret professionnel le pouvoir d'obtenir ces données et ne leur a pas conféré un pouvoir d'exécution forcée, il n'a assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 d'aucune autre garantie ; qu'en particulier, le fait que les opérateurs et prestataires ne sont pas tenus de communiquer les données de connexion de leurs clients ne saurait constituer une garantie pour ces derniers ; que, dans ces conditions, le législateur*

³⁶ Décision n° 2011-626 DC du 29 mars 2011, *Loi organique relative au Défenseur des droits*, cons. 13.

³⁷ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, cons. 63.

n'a pas assorti la procédure prévue par le 2° de l'article 216 de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions »³⁸. Le Conseil est ainsi vigilant, dans le cadre de son contrôle, à la sensibilité particulière de certaines données pouvant faire l'objet de la communication au regard du droit au respect de la vie privée³⁹.

- Dans sa décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 précitée, le Conseil était saisi du droit de communication des agents de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie. Reprenant une formulation proche de celle retenue dans sa décision n° 2011-214 QPC précitée, il a tout d'abord constaté que *« Si les dispositions contestées imposent de remettre aux agents habilités les documents dont ces derniers sollicitent la communication, elles ne leur confèrent ni un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents, ni un pouvoir général d'audition ou un pouvoir de perquisition. Il en résulte que seuls les documents volontairement communiqués peuvent être saisis. La circonstance que le refus de communication des informations ou documents demandés puisse être à l'origine d'une injonction sous astreinte prononcée par l'Autorité de la concurrence, d'une amende administrative prononcée par cette autorité ou d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents habilités par les dispositions contestées »*.

Puis il a jugé notamment que *« Les dispositions contestées permettent uniquement la communication des livres, factures et autres documents professionnels. Elles ne sont pas relatives à l'entrée dans un lieu à usage d'habitation. Elles ne permettent pas d'exiger la communication de documents protégés par le droit au respect de la vie privée ou par le secret professionnel. Par conséquent, elles ne portent atteinte ni au droit à la protection du domicile, ni au droit au respect de la vie privée, ni au secret des correspondances »⁴⁰.*

- Dans sa décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, saisi de dispositions conférant aux agents de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet un droit d'obtenir communication et copie de tous documents, quel qu'en soit le support, détenues par les opérateurs de communication électronique, le Conseil a notamment jugé qu' *« en faisant porter le droit de communication sur "tous documents, quel qu'en soit le support" et en*

³⁸ *Ibidem*, cons. 137.

³⁹ Voir également en ce sens la décision n° 2019-789 QPC du 14 juin 2019 précitée.

⁴⁰ Décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 précitée, paragr. 7, 13 et 14. Dans sa décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019 précitée, le Conseil a également jugé conforme à la Constitution le droit de communication dont bénéficient les agents assermentés du service municipal du logement en considérant notamment que les dispositions contestées avaient pour seul objet *« la présentation d'éléments nécessaires à la conduite d'une procédure de contrôle du respect de l'autorisation d'affectation d'usage du bien »* (paragr. 14).

ne précisant pas les personnes auprès desquelles il est susceptible de s'exercer, le législateur n'a ni limité le champ d'exercice de ce droit de communication ni garanti que les documents en faisant l'objet présentent un lien direct avec le manquement à l'obligation énoncée à l'article L. 336-3 du code de la propriété intellectuelle, qui justifie la procédure mise en œuvre par la commission de protection des droits ». Il a par ailleurs constaté que ce droit de communication pouvait également porter sur toutes les données de connexion détenues par les opérateurs de communication électronique. Il en a déduit que « dans ces conditions, le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation qui ne soit pas manifestement déséquilibrée entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de sauvegarde de la propriété intellectuelle »⁴¹.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit au recours juridictionnel effectif

Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Il en résulte qu'« *il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »⁴².

* La jurisprudence rendue en matière de perquisitions, de saisies et de droit de communication a principalement conduit le Conseil constitutionnel à se prononcer sur le terrain du droit à un recours juridictionnel effectif, soit pour constater l'absence de toute voie de recours, soit, lorsqu'une telle voie existe, pour s'assurer que les conditions d'examen de ce recours permettent à la personne intéressée de contester utilement la mesure en cause devant un juge.

Il tient compte de la finalité des mesures et des garanties apportées pour leur mise en œuvre afin de s'assurer que le législateur a opéré une conciliation équilibrée.

- Dans sa décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, le Conseil a considéré que le recours institué par la loi du 4 août 2008 contre l'ordonnance du JLD autorisant une perquisition fiscale sur le fondement de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales était conforme aux exigences du droit à un recours effectif : « *si les dispositions contestées prévoient que l'ordonnance autorisant la visite est exécutoire "au seul vu de la minute" et que l'appel n'est pas suspensif, ces dispositions, indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées*

⁴¹ Décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, *La Quadrature du Net et autres (Droit de communication à la Hadopi)*, paragr. 16 à 18.

⁴² Par exemple, récemment, décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, *Mme Nacéra Z. (Procédure administrative d'expulsion du domicile d'autrui)*, paragr. 8.

à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, ne portent pas atteinte au droit du requérant d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des opérations de visite »⁴³.

- En revanche, dans sa décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, le Conseil a censuré des dispositions relatives aux perquisitions, visites domiciliaires et saisies réalisées dans le cadre d'une enquête préliminaire diligentée pour la recherche des infractions au travail dissimulé, au motif que, en l'absence de mise en œuvre de l'action publique contre la personne intéressée, elles ne prévoyaient aucune voie de recours. Le Conseil a d'abord identifié les voies de droit effectivement ouvertes lorsque l'action publique est mise en œuvre à l'encontre de la personne intéressée par la visite domiciliaire : *« l'ordonnance du président du [TGI] autorisant les visites et perquisitions peut, au cours de l'instruction ou en cas de saisine du tribunal correctionnel, faire l'objet d'un recours en nullité ; que les articles 173 et 385 du [CPP] permettent également à la personne poursuivie de contester la régularité des opérations de visite domiciliaire, de perquisition ou de saisie »*. Il a toutefois censuré les dispositions contestées dès lors que, *« en l'absence de mise en œuvre de l'action publique conduisant à la mise en cause d'une personne intéressée par une visite domiciliaire, une perquisition ou une saisie autorisées en application des dispositions contestées, aucune voie de droit ne permet à cette personne de contester l'autorisation donnée par le président du [TGI] et la régularité des opérations de visite domiciliaire, de perquisition ou de saisie mises en œuvre en application de cette autorisation »⁴⁴.*

- Dans sa décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, le Conseil était saisi, à la suite de la censure qu'il avait prononcée dans sa décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, de dispositions autorisant les agents de douanes à visiter les navires. Il a jugé que ces dispositions instituaient *« au profit de l'occupant des locaux d'un navire, affectés à un usage privé ou d'habitation, la possibilité de contester, par voie d'action, le déroulement des opérations de visite devant le premier président de la cour d'appel. Le législateur a ainsi prévu une voie de recours au profit de l'occupant de ces locaux lui permettant de faire contrôler par les juridictions compétentes la régularité des opérations conduites en application des articles 62 ou 63 du code des douanes. En adoptant ces dispositions, le législateur a voulu garantir le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile de ces occupants. / En second lieu, le propriétaire du navire ou d'un objet saisi à l'occasion de ces opérations de visite dispose, s'il fait l'objet de poursuites pénales, de la faculté de faire valoir, par voie d'exception, la nullité de ces opérations, sur le fondement des articles 173 ou 385 du code de procédure pénale. Il peut également invoquer l'irrégularité de*

⁴³ Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9.

⁴⁴ Décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014, *M. Jacques J. (Visites domiciliaires, perquisitions et saisies dans les lieux de travail)*, cons. 6 et 7.

ces opérations à l'appui d'une demande tendant à engager la responsabilité de l'État du fait de la saisie. / En réservant à l'occupant des locaux d'un navire, affectés à un usage privé ou d'habitation, la possibilité de contester par voie d'action la régularité des opérations de visite, compte tenu des voies de contestation ouvertes aux personnes intéressées à un autre titre, le législateur n'a pas porté atteinte au droit des personnes intéressées de contester la régularité des opérations de visite. Dès lors, le grief concernant la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit être rejeté »⁴⁵.

Il a ainsi procédé 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. En d'autres termes, le droit à un recours juridictionnel effectif n'est pas méconnu si d'autres voies de recours sont disponibles et de nature à produire des effets équivalents au recours dont l'absence est alléguée⁴⁶.

- Dans la décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 précitée, saisi du droit de communication des services d'instruction de l'autorité de la concurrence et de fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie, le Conseil a jugé *« d'une part, que les demandes de communication d'informations et de documents formulées sur le fondement des dispositions contestées ne sont pas en elles-mêmes des actes susceptibles de faire grief. D'autre part, si une procédure est engagée contre une entreprise à la suite d'une enquête administrative pour pratique anticoncurrentielle ou si une astreinte ou une sanction est prononcée à l'encontre d'une entreprise, la légalité des demandes d'informations peut être contestée par voie d'exception. En outre, en cas d'illégalité de ces mesures, même en l'absence de décision faisant grief, le préjudice peut être réparé par le biais d'un recours indemnitaire. Il en résulte que les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des mesures d'enquête. Le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit donc être écarté »⁴⁷.*

- Dans la décision n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, saisi d'un grief tiré de l'absence de recours juridictionnel spécifique contre la saisie d'animaux permise par les dispositions du code de procédure pénale, le Conseil a écarté ce grief en s'appuyant sur le recours de droit commun contre les saisies en jugeant : *« Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation qu'il n'existe pas de recours spécifique à l'encontre de cette décision de placement. Toutefois, en*

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Voir, par exemple, la décision n° 2022-1021 QPC du 28 octobre 2022, *Mme Marie P. (Requête en nullité d'un acte d'investigation déposée par un journaliste n'ayant ni la qualité de partie à la procédure ni celle de témoin assisté)*, paragr. 10 à 15.

⁴⁷ Décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 précitée, paragr. 8 à 10.

application des articles 41-4 et 99 du code de procédure pénale, une personne dont les biens ont été saisis peut en demander la restitution au juge d'instruction au cours d'une information judiciaire et au procureur de la République dans les autres cas »⁴⁸.

* Enfin, dans sa décision n° 2021-981 QPC du 17 mars 2022 précitée, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions de l'article L. 172-13 du code de l'environnement prévoyant la possibilité pour les agents en charge de la protection de l'environnement de procéder à la destruction des animaux et végétaux morts ou non viables saisis dans le cadre de leur mission de recherche et de constatation des infractions au code de l'environnement.

Le Conseil a jugé, pour écarter un grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense et du principe du contradictoire, que ces dispositions « *ne font pas obstacle à ce que la personne mise en cause puisse contester les procès-verbaux sur le fondement desquels elle est poursuivie, ceux-ci faisant foi jusqu'à preuve contraire qui peut être apportée par écrit ou par témoins. / Dès lors, la personne intéressée est mise en mesure de contester devant le juge les conditions dans lesquelles ont été recueillis les éléments de preuve qui fondent sa mise en cause* »⁴⁹.

B. – L'application à l'espèce

1. – Sur les dispositions relatives aux contrôles administratifs

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a examiné, dans un premier temps, la conformité à la Constitution des dispositions contestées relatives aux contrôles administratifs.

Après avoir rappelé que la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée, le Conseil a énoncé sa formule de principe selon laquelle « *il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif à valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et le droit au respect de la vie privée* » (paragr. 10 et 11).

* Le Conseil a tout d'abord procédé à l'examen des dispositions contestées de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, en s'attachant tout d'abord à décrire leur objet.

⁴⁸ Décisions n° 2019-788 QPC du 7 juin 2019, *Mme Lara A. (Absence de recours juridictionnel à l'encontre de la décision de placement d'animaux vivants prise par le procureur de la République)*, paragr. 10 et 11

⁴⁹ Décision n° 2021-981 QPC du 17 mars 2022, *M. Jean-Mathieu F. (Destruction des végétaux et des animaux morts ou non viables saisis dans le cadre d'infractions au code de l'environnement)*, paragr. 7 et 8.

Il a ainsi constaté que cet article reconnaît aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs prévus par le code de l'environnement un droit de visite dans le cadre duquel ils « *peuvent notamment accéder, sous certaines conditions, à des espaces clos et des locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et activités régis par ce code, ainsi qu'aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation* » (paragr. 12).

Puis il a observé que les dispositions contestées de cet article prévoient qu'ils ont également « *accès à tout moment, aux autres lieux où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités régies par ce code. Elles n'autorisent ainsi les agents à procéder à ces contrôles administratifs que dans les lieux libres d'accès, tels que les espaces naturels ou terrains agricoles* » (paragr. 13).

Au regard de la nature des lieux ainsi concernés, le Conseil a estimé que ces dispositions ne portaient pas atteinte au droit au respect de la vie privée (paragr. 14).

Constatant par ailleurs qu'elles ne méconnaissaient pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 15).

* Le Conseil a ensuite examiné les dispositions contestées de l'article L. 171-3 du code de l'environnement.

Après avoir rappelé que cet article reconnaît un droit de communication aux agents chargés des contrôles administratifs, il a constaté que ses dispositions contestées prévoient que, dans ce cadre, ces derniers peuvent se faire communiquer des documents et en prendre copie, quel qu'en soit le support et en quelques mains qu'ils se trouvent (paragr. 16).

Procédant à un contrôle de conciliation, il a relevé, en premier lieu, qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (paragr. 17).

En deuxième lieu, il a constaté que « *ces dispositions limitent le droit de communication des agents aux seuls documents relatifs à l'objet du contrôle et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission de protection de l'environnement* ». Les documents pouvant faire l'objet d'une communication au titre de ces dispositions sont ainsi strictement définis (paragr. 18).

En dernier lieu, il a observé que les dispositions contestées ne confèrent pas un pouvoir d'exécution forcée aux agents pour obtenir la remise de ces documents.

La communication d'un document par la personne contrôlée ne peut ainsi être que volontaire. S'inscrivant dans le droit-fil de ses décisions n^{os} 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 et 2019-789 QPC du 14 juin 2019 précitées, il a par ailleurs considéré que « *la circonstance que le refus de communication des documents demandés puisse être à l'origine d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents par les dispositions contestées* » (paragr. 19).

Il en a conclu que ces dispositions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (paragr. 20).

Constatant qu'elles ne méconnaissaient pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 21)

2. – Sur les dispositions relatives aux contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions

* Le Conseil constitutionnel a examiné, dans un second temps, la conformité à la Constitution des dispositions relatives aux contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions.

À cette fin, il a rappelé, à titre liminaire, sa formule de principe selon laquelle « *Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le principe de l'inviolabilité du domicile* » (paragr. 22).

* Le Conseil s'est tout d'abord attaché à examiner l'article L. 172-5 du code de l'environnement.

Après avoir rappelé que l'article L. 172-4 du même code confie « *notamment aux inspecteurs de l'environnement et à certains agents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics la mission de rechercher et de constater les infractions aux dispositions de ce code* », il a relevé que l'article L. 172-5 leur reconnaît, à cette fin, « *un droit de visite en quelque lieu que ces infractions soient commises* » (paragr. 23 et 24).

Dans le cadre de son contrôle de conciliation, le Conseil a, en premier lieu, constaté qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction (paragr. 25).

En deuxième lieu, il a examiné les conditions dans lesquelles s'exercent ce droit de visite selon la nature des lieux concernés.

Il a ainsi observé que, dans le cas où la visite se déroule dans un domicile ou un local comportant une partie à usage d'habitation, *« celle-ci ne peut avoir lieu qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction »*.

Il a ensuite relevé que *« Dans le cas où la visite se déroule dans un établissement, un local professionnel ou une installation accueillant des activités de production, de fabrication, de transformation, d'utilisation, de conditionnement, de stockage, de dépôt, de transport ou de commercialisation, les agents doivent au préalable en informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, et ne peuvent pénétrer dans ces lieux qu'à certains horaires. Ils doivent également informer ce magistrat avant d'accéder aux moyens de transport professionnels utilisés pour la détention, le transport, la conservation ou la commercialisation des animaux, des végétaux ou de tout autre produit susceptible d'être l'objet d'une infraction prévue par le code de l'environnement »*.

Enfin, il a précisé que lorsque la visite se déroule dans d'autres lieux, dont l'accès n'est pas soumis à de telles conditions, il ne peut s'agir que de lieux *« libres d'accès »* (paragr. 26).

En dernier lieu, le Conseil a constaté que le droit de visite n'est reconnu qu'à des agents spécialement habilités et aux inspecteurs de l'environnement, qui sont commissionnés et assermentés à cette fin. Seuls certains agents présentant des garanties particulières peuvent ainsi effectuer ces visites (paragr. 27).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a estimé que les dispositions contestées de l'article L. 172-5 ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (paragr. 28).

Constatant qu'elles ne méconnaissaient pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution (paragr. 29).

* Le Conseil a ensuite examiné les dispositions contestées de l'article L. 172-11 du code de l'environnement.

Il a d'abord rappelé que ces dispositions prévoient que les agents peuvent *« demander communication, prendre copie ou procéder à la saisie de documents »*

de toute nature, quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent, sans que puisse leur être opposée, sans motif légitime, l'obligation de secret professionnel » (paragr. 30).

En premier lieu, le Conseil a relevé qu'en adoptant les dispositions contestées de l'article L. 172-11, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions (paragr. 31).

Il a constaté, en deuxième lieu, que le droit de communication des agents institué par ces dispositions était limité aux seuls documents relatifs à l'objet du contrôle et nécessaires à l'accomplissement de leur mission (paragr. 32).

En troisième lieu, le Conseil a observé, comme il l'a fait dans le cadre de l'examen de constitutionnalité de l'article L. 171-3 du code de l'environnement, que ces dispositions ne confèrent pas aux agents un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la communication de documents, de sorte que *« seuls les documents volontairement communiqués peuvent être copiés ou saisis »*. Ainsi, les agents ne peuvent saisir des documents que si la personne a préalablement consenti à les leur communiquer. Le Conseil a également rappelé que *« la circonstance que le refus de communication des documents demandés puisse être à l'origine d'une sanction pénale ne confère pas une portée différente aux pouvoirs dévolus aux agents par les dispositions contestées »* (paragr. 33).

En dernier lieu, il a relevé que ce droit de communication n'est reconnu qu'à des agents publics spécialement habilités ou des inspecteurs de l'environnement commissionnés et assermentés à cette fin (paragr. 34).

Le Conseil constitutionnel en a conclu que ces dispositions ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (paragr. 35).

Ces dispositions ne méconnaissant pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif ni aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 36).

* Enfin, le Conseil a procédé à l'examen des dispositions contestées de l'article L. 172-12 du code de l'environnement.

Il a d'abord rappelé, selon sa formule de principe, qu'il résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789 *« qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »* (paragr. 37).

Il s'est ensuite attaché à déterminer l'objet des dispositions contestées. Il a ainsi relevé que l'article L. 172-12 du code de l'environnement confie un pouvoir de saisie aux agents chargés de rechercher et de constater les infractions au code de l'environnement. Dans ce cadre, il a observé que les dispositions contestées *« prévoient que la saisie peut porter sur l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, sur les armes et munitions, objets, instruments et engins ayant servi à commettre l'infraction ou y étant destinés ainsi que sur les embarcations, automobiles et autres véhicules utilisés pour la commission de l'infraction, pour se rendre sur les lieux où elle a été commise ou s'en éloigner, ou pour transporter l'objet de l'infraction »* (paragr. 38 et 39).

Puis le Conseil a constaté qu'en application des articles 41-4 et 99 du code de procédure pénale, *« la personne dont les biens ont été saisis peut en demander la restitution au juge d'instruction au cours d'une information judiciaire et au procureur de la République dans les autres cas »*. Il en a déduit que la personne faisant l'objet d'une saisie dispose bien d'un recours lui permettant d'obtenir la restitution du bien saisi (paragr. 40).

Dès lors, le Conseil a jugé que les dispositions contestées de l'article L. 172-12 du code de l'environnement ne méconnaissaient pas le droit à un recours juridictionnel effectif (paragr. 41).

Ces dispositions ne méconnaissant pas non plus le droit au respect de la vie privée ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel les a déclarées conformes à la Constitution (paragr. 42).