



## Commentaire

### Décision n° 2023-1059 QPC du 14 septembre 2023

*M. Franck G.*

*(Accès de la police et de la gendarmerie nationales aux parties communes des immeubles à usage d'habitation)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 14 juin 2023 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêt n° 890 du 13 juin 2023) d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Franck G. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 272-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), dans sa rédaction résultant de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Dans sa décision n° 2023-1059 QPC du 14 septembre 2023, le Conseil constitutionnel a, sous une réserve d'interprétation, déclaré conforme à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 272-1 du code de la sécurité intérieure, dans cette rédaction.

Dans cette affaire, Mme Véronique Malbec a estimé devoir s'abstenir de siéger.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Objet des dispositions contestées**

##### **1. – Le régime d'autorisation préalable pour l'accès des forces de l'ordre aux parties communes des immeubles d'habitation en vigueur jusqu'à la loi du 25 novembre 2021**

\* Le principe d'inviolabilité du domicile, qui fonde l'interdiction faite à quiconque de s'introduire chez autrui sans son consentement, a longtemps justifié l'encadrement légal de l'accès des agents publics aux lieux à usage d'habitation, et notamment l'interdiction de s'y introduire sans le consentement de leurs propriétaires, en dehors des cas et procédures limitativement prévus par la loi.

Toutefois, comme le souligne un auteur, « *l'évolution de la vie en société et l'apparition d'une nouvelle forme de délinquance semblent remettre en cause cette acception. Le droit de la copropriété en est un parfait exemple. C'est ainsi que pour protéger les propriétaires de certaines intrusions et autres*

*atroupements malvenus au sein des parties communes des copropriétés, le législateur est intervenu à différentes reprises pour tenter d'enrayer ce type de comportements. Confronté à la nécessité de protéger la tranquillité des occupants, tout en garantissant le principe d'inviolabilité du domicile, l'exercice ne fut pas chose aisée »<sup>1</sup>.*

Si les parties communes sont distinctes du domicile, elles représentent en effet des lieux privés attenants à ces domiciles pouvant justifier de ce fait une protection particulière.

Selon l'article 3 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, « *Sont communes les parties des bâtiments et des terrains affectées à l'usage ou à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux* ».

Elles sont notamment constituées des sols, passages et corridors, cours, parcs et jardins, voies d'accès, gros œuvre et toiture. Certaines parties communes peuvent faire l'objet d'un usage particulier. C'est le cas des parties communes spéciales, c'est-à-dire affectées à l'usage ou à l'utilité de plusieurs copropriétaires dont elles sont la propriété indivise, et des parties communes privatives, c'est-à-dire affectées à l'usage ou à l'utilité exclusifs d'un lot qui appartient cependant indivisément à tous les copropriétaires.

\* En 1995, le législateur a introduit un article L. 126-1 au sein du code de la construction et de l'habitation (CCH) autorisant, sous certaines conditions, la police et la gendarmerie nationales à accéder aux parties communes des immeubles à usage d'habitation.

Issues d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, ces dispositions avaient pour objet d'« *autoriser la police [et la gendarmerie nationales] à entrer librement, d'une façon permanente, dans ces parties communes que sont les halls, les parkings ou les cours* » des grands ensembles immobiliers dont il était alors relevé qu'ils étaient « *souvent marqués par une insécurité croissante* »<sup>2</sup>. Elles visaient ainsi, hormis le cas des opérations de police judiciaire, à permettre des actions de prévention des forces de l'ordre<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lucas Freisses, « *Les forces de l'ordre et la copropriété* », Actes pratiques et ingénierie immobilière, LexisNexis, n° 4, 2022.

<sup>2</sup> Intervention de Mme Nicole Catala lors de la première séance publique du 10 octobre 1994.

<sup>3</sup> Rapport n° 41 (Sénat – 1994-1995) de M. Paul Masson, fait au nom de la Commission des lois, du 26 octobre 1994, article 10 du projet de loi.

Cet accès aux parties communes était toutefois subordonné à une autorisation préalable des propriétaires ou des exploitants des immeubles à usage d'habitation ou de leurs représentants<sup>4</sup>, qui, si elle pouvait être accordée de manière permanente, ne revêtait toutefois aucun caractère obligatoire<sup>5</sup>, ni n'était irrévocable<sup>6</sup>.

Ce même régime d'autorisation a ensuite été étendu à la police municipale par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

Les dispositions de l'article L. 126-1 du CCH ont, par la suite, été codifiées à l'article L. 272-1 du CSI figurant dans un chapitre de ce code regroupant les dispositions relatives au gardiennage et à la surveillance des immeubles d'habitation<sup>7</sup>.

\* En parallèle de la possibilité accordée aux forces de l'ordre d'accéder aux parties communes de ces immeubles, le législateur a prévu d'autres dispositions visant à assurer la sécurité de ces lieux.

Selon l'article L. 271-1 du CSI, les propriétaires et exploitants d'immeubles d'habitation peuvent ainsi être tenus de respecter certaines obligations en vue de limiter les risques d'atteinte à la tranquillité et à la sécurité dans leurs parties communes<sup>8</sup>.

Sous réserve qu'ils se conforment à ces obligations, ils peuvent, en application de l'article L. 272-3 du même code, faire appel aux forces de l'ordre « *pour rétablir la jouissance paisible de ces lieux* ».

Par ailleurs, son article L. 272-2 prévoit que, sur autorisation de la majorité des copropriétaires, il peut être procédé à « *la transmission aux services chargés du maintien de l'ordre des images réalisées en vue de la protection des parties communes des immeubles collectifs à usage d'habitation en cas d'occupation empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement*

---

<sup>4</sup> Dans leur version initiale, les dispositions de l'article L. 126-1 du CCH prévoyaient que « *Les propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants peuvent accorder à la police et à la gendarmerie nationales une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes de ces immeubles* ».

<sup>5</sup> Sur ce point, voir le rapport n° 41 précité de M. Paul Masson.

<sup>6</sup> Cf. rapport n° 1778 de M. Gérard Leonard, fait au nom de la Commission des lois, déposé le 8 décembre 1994, Assemblée nationale, article 10 du projet de loi

<sup>7</sup> Ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation.

<sup>8</sup> Selon cet article, « *Les propriétaires, exploitants ou affectataires, selon le cas, d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux doivent, lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux ou leur situation le justifient, assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci et prendre les mesures permettant d'éviter les risques manifestes pour la sécurité et la tranquillité des locaux* ». Ces derniers peuvent ainsi être notamment tenus d'assurer un éclairage suffisant et d'installer des systèmes permettant de limiter l'accès à ces parties communes.

*des dispositifs de sécurité et de sûreté* ». Ces images ne doivent alors concerner ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique.

Enfin, l'article L. 272-4 de ce code réprime l'infraction constituée par « *Le fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en empêchant délibérément l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté* ».

## **2. – La jurisprudence de la Cour cassation sur les conditions d'intervention des forces de police dans les parties communes**

De manière générale, la Cour de cassation juge, selon une jurisprudence constante, que les parties communes d'une copropriété constituent des lieux privés<sup>9</sup>, incluant notamment le parking d'un immeuble collectif d'habitation<sup>10</sup>. Elles ne constituent pas pour autant un lieu d'habitation au sens où l'entendent, notamment, les dispositions du code de procédure pénale encadrant les perquisitions, les sonorisations ou captations d'images dans des lieux privés<sup>11</sup>.

\* La Cour de cassation a apporté plusieurs précisions sur les conditions dans lesquelles des opérations de police judiciaire peuvent être réalisées dans les parties communes des immeubles d'habitation.

Elle a ainsi pu juger que des policiers agissant dans le cadre d'une enquête préliminaire étaient habilités à ouvrir les placards techniques d'un immeuble et à y saisir des objets dans le cadre d'une enquête préliminaire, dès lors que leur introduction dans les parties communes de l'immeuble avait été autorisée par l'exploitant de l'immeuble en application de l'article L. 126-1 du CCH<sup>12</sup>.

En l'absence d'une telle autorisation, la Cour de cassation a également pu admettre que des services de police soient habilités à procéder à des constatations

---

<sup>9</sup> Voir notamment, Cass. crim., 27 mai 2009, n° 09-82.115 et Cass. crim., 7 janvier 2020, n° 19-83.774. Par ailleurs, la Cour de cassation juge que doit être considéré comme un lieu privé au sens de l'article 230-34 du CPP, tout lieu clos dont l'accès dépend du consentement de celui qui l'occupe, et n'est dès lors pas ouvert au public (Cass. crim., 11 janvier 2023, n° 22-81.750).

<sup>10</sup> Cass. crim., 8 août 2018, n° 18-80.061.

<sup>11</sup> Cass. crim., 18 juin 2019, n° 18-86.421. Dans son arrêt, la Cour juge ainsi que « *pour écarter les moyens de nullité tirés du défaut d'autorisation donnée par le juge des libertés et de la détention aux introductions en dehors des heures prévues par l'article 59 du code de procédure pénale, d'une part, dans le parking souterrain, en vue de la pose d'un dispositif de captation d'images, d'autre part, dans le box où se trouvait le véhicule devant faire l'objet d'une géolocalisation, l'arrêt énonce que le parking d'un immeuble est constitutif d'un lieu privé et non d'un lieu d'habitation, et qu'il ne saurait davantage être soutenu qu'un box loué par un comparse pour entreposer des marchandises illicites est un lieu d'habitation ; Attendu qu'en prononçant ainsi, et dès lors que ni les espaces de circulation, ni les emplacements de stationnement, ni les boxes fermés du parking souterrain d'un immeuble collectif d'habitation ne constituent des lieux d'habitation au sens des articles 230-34 et 706-96-1 du code de procédure pénale, la chambre de l'instruction n'a méconnu aucun des textes visés au moyen, lequel doit être écarté* ».

<sup>12</sup> Cass. crim., 26 juin 2013, n° 12-85.116.

dans les parties communes d'un immeuble en enquête préliminaire, lorsque ces parties communes sont librement accessibles<sup>13</sup>.

En revanche, elle a considéré que l'interpellation, à l'occasion d'un contrôle routier faisant suite au constat d'une contravention, d'un individu dans les sous-sols de la copropriété et les parties communes d'un immeuble constituait une irrégularité en l'absence d'autorisation d'y accéder<sup>14</sup>. Ce n'est en effet qu'en cas de flagrance caractérisée que le contrôle et l'interpellation d'un individu peuvent régulièrement avoir lieu dans les parties communes d'un immeuble, quand bien même les agents de police judiciaire n'y auraient pas accédé légalement<sup>15</sup>.

\* La Cour de cassation juge, par ailleurs, que l'autorisation accordée aux forces de l'ordre d'accéder aux parties communes d'un immeuble ne les dispense pas de respecter les garanties prévues par la loi pour assurer la protection des lieux privés, en particulier lorsqu'ils procèdent à des mesures d'investigation.

Elle a ainsi jugé que l'autorisation du syndic d'un immeuble ne dispensait pas d'obtenir, conformément aux conditions prévues par les dispositions du code de procédure pénale (CPP), l'autorisation préalable d'un magistrat pour mettre en place un dispositif de captation et de fixation d'images<sup>16</sup> dans l'allée centrale du parking d'une copropriété, dès lors que les parties communes d'une copropriété constituent un lieu privé<sup>17</sup>.

De même, dès lors que doit être considéré comme un lieu privé au sens de l'article 230-34 du CPP tout lieu clos dont l'accès dépend du consentement de celui qui l'occupe et qui n'est donc pas ouvert au public, la pose d'une balise de géolocalisation dans l'enceinte d'un ensemble immobilier en copropriété dont l'accès est interdit au public, ne peut avoir lieu sans autorisation écrite du juge d'instruction<sup>18</sup>.

Il peut enfin être rappelé que la Cour de cassation avait refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC portant sur l'ancien article L. 126-1 du CCH, au motif que cet article se bornait à permettre aux propriétaires ou exploitants

---

<sup>13</sup> Cass. crim., 2 octobre 2013, n° 12-87.976, publié au bulletin.

<sup>14</sup> Cass. crim., 7 janvier 2020, n° 19-83.774, publié au bulletin.

<sup>15</sup> Cass. crim., 14 avril 2015, n° 14-83.462, publié au bulletin.

<sup>16</sup> Pour rappel, la captation et la fixation d'images, ainsi que la sonorisation de certains lieux ou véhicules sont des techniques spéciales d'enquête auxquelles il ne peut être recouru que dans le cadre d'investigations liées à des crimes et délits commis en bande organisée (articles 706-96 et s. du CPP).

<sup>17</sup> Cass. crim., 27 mai 2009, n° 09-82.115, publié au bulletin.

<sup>18</sup> Cass. crim., 11 janvier 2023, 22-81.750. La géolocalisation fait également l'objet d'un encadrement spécifique au sein du code de procédure pénale (articles 230-32 et s. du CPP). L'autorisation requise à cet effet varie selon la nature des lieux : elle peut être donnée par un magistrat du parquet dans des lieux privés destinés ou utilisés à l'entrepôt de véhicules, fonds, valeurs, marchandises ou matériel, ou dans un véhicule situé sur la voie publique ou dans de tels lieux, mais doit l'être par un magistrat du siège lorsqu'il s'agit d'un lieu à usage d'habitation (article 230-34 du CPP).

d'immeubles à usage d'habitation d'accorder à la police et à la gendarmerie nationale une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes, autorisation qui pouvait être révoquée à tout moment. La Cour de cassation en avait déduit que ces dispositions n'affectaient pas la liberté individuelle et portaient à la vie privée une atteinte proportionnée justifiée par la nécessité de sauvegarder l'ordre public<sup>19</sup>.

### **3. – La modification de l'article L. 272-1 du CSI par la loi du 25 novembre 2021 (les dispositions objet de la décision commentée)**

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 a remplacé le régime d'autorisation préalable prévu à l'article L. 272-1 du CSI par un droit d'accès permanent des services de secours et forces de l'ordre aux parties communes des immeubles d'habitation, sans qu'une autorisation ne doive désormais être accordée à cet effet par leurs propriétaires ou leurs exploitants.

\* Il s'agit, selon les travaux préparatoires, d'une mesure de « *simplification de la procédure* », tirant les conséquences de ce que l'autorisation des propriétaires, sous l'empire du régime antérieur, devait être régulièrement renouvelée alors « *qu'elle est de manière générale systématiquement accordée* »<sup>20</sup>.

Par ailleurs, comme le soulignent certains auteurs, le régime d'autorisation préalable supposait que les copropriétés se prononcent explicitement sur cet accès. Or, elles pouvaient ne pas connaître cette disposition, surtout lorsqu'elles étaient dépourvues de syndic professionnel, et donc ne jamais se prononcer sur une telle résolution quand bien même elles y auraient été favorables<sup>21</sup>.

Issue de deux amendements présentés en commission en première lecture à l'Assemblée nationale, cette réforme vise donc à « *assurer que les personnels des forces de sécurité intérieure, et notamment les sapeurs-pompiers, puissent accéder en permanence aux parties communes d'immeubles afin d'intervenir pour leurs missions d'urgence et de secours* »<sup>22</sup>.

\* Le premier alinéa de l'article L. 272-1 du CSI prévoit ainsi que « *les propriétaires ou les exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants s'assurent que les services de police et de gendarmerie nationales ainsi que les services d'incendie et de secours sont en mesure d'accéder aux parties communes de ces immeubles aux fins d'intervention* ».

---

<sup>19</sup> Cass. crim., 20 février 2013, n° 12-85.116.

<sup>20</sup> Intervention de M. Loïc Hervé, compte-rendu des débats de la séance publique du 22 septembre 2021, Sénat.

<sup>21</sup> Voir notamment, Lucas Freisses, « *Les forces de l'ordre et la copropriété* », article précité.

<sup>22</sup> Voir les exposés sommaires de l'amendement n° CL790 de Rémy Rebeyrotte et autres et de l'amendement n° CL851 de M. Fabien Matras.

Il ressort des travaux préparatoires qu'« *il ne s'agirait plus simplement d'une autorisation d'accès mais d'une obligation à la charge des propriétaires ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation d'assurer l'effectivité de cet accès* »<sup>23</sup>.

Cet accès permanent est, par ailleurs, étendu aux services d'incendie et de secours.

En revanche, aux termes du second alinéa de l'article L. 272-1 du CSI, l'autorisation préalable des propriétaires ou de l'exploitant de l'immeuble ou de leurs représentants demeure nécessaire pour autoriser la police municipale à accéder aux parties communes, même s'il est prévu que cette autorisation puisse être accordée, comme auparavant, de manière permanente.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Dans le cadre d'une enquête préliminaire visant M. Franck G., des fonctionnaires de police avaient accédé, en application de l'article L. 272-1 du CSI, aux parties communes d'un immeuble d'habitation afin d'y opérer des surveillances et des constatations. Ces surveillances et constatations avaient permis le recueil d'éléments à l'encontre du requérant.

À la suite de sa mise en examen du chef, notamment, d'infractions à la législation des stupéfiants, ce dernier avait saisi la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris d'une requête en annulation des pièces de procédure ainsi obtenues et avait soulevé, à cette occasion, une QPC portant sur l'article L. 272-1 du CSI.

Par un arrêt du 9 mars 2023, la chambre de l'instruction avait transmis cette question à la Cour de cassation qui avait considéré, dans son arrêt précité du 13 juin 2023, qu'elle présentait un caractère sérieux « *en ce que la disposition législative contestée, dans sa version modifiée par la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, en vigueur depuis le 27 novembre 2021, accorde désormais aux services de police et de gendarmerie nationales, indépendamment du cadre juridique de leur intervention, un droit d'accès incondtionnel à l'ensemble des parties communes d'un immeuble à usage d'habitation, y compris à celles n'étant pas librement accessibles, sans l'accord des propriétaires ou de leur représentant et sans y avoir été préalablement autorisés par l'autorité judiciaire. Il s'ensuit que cette disposition est susceptible de porter une atteinte excessive à la vie privée et au droit de propriété, protégés par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* ». Elle l'avait donc renvoyée au Conseil constitutionnel.

---

<sup>23</sup> Rapport n° 786 de Mme Françoise Dumont, MM. Loïc Hervé et Patrick Kanner, fait au nom de la commission des lois du Sénat, article 11 bis de la proposition de la loi.

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

### **A. – Les griefs et la délimitation du champ de la QPC**

Le requérant reprochait aux dispositions renvoyées de reconnaître aux services de police et de gendarmerie nationales un droit d'accès permanent aux parties communes des immeubles d'habitation, alors qu'il soulignait qu'il s'agit de lieux privés pouvant constituer une partie d'un domicile. Or, selon lui, ce droit d'accès, pouvant s'exercer y compris dans le cadre d'une enquête préliminaire, n'était subordonné ni à l'autorisation des propriétaires ni au contrôle effectif d'un magistrat. Il critiquait par ailleurs l'imprécision de la notion d'« *intervention* » et l'absence d'encadrement des conditions dans lesquelles les propriétaires sont tenus d'assurer cet accès aux parties communes. Selon lui, ces dispositions méconnaissaient dès lors le droit au respect de la vie privée ainsi que le droit de propriété et étaient entachées d'incompétence négative dans des conditions affectant ces droits.

Dans la mesure où les griefs invoqués par le requérant se concentraient sur les conditions dans lesquelles les forces de police et de gendarmerie nationales peuvent accéder aux parties communes des immeubles d'habitation, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur le premier alinéa de l'article L. 272-1 du CSI (paragr. 3).

### **B. – La jurisprudence constitutionnelle relative au droit au respect de la vie privée**

\* Jusqu'à la fin des années 1990, le Conseil constitutionnel retenait, sur le fondement de l'article 66 de la Constitution, une conception extensive de la liberté individuelle qui pouvait s'étendre aux libertés personnelles dont fait partie la protection de la vie privée<sup>24</sup>.

Toutefois, depuis une décision du 16 juin 1999<sup>25</sup>, la protection constitutionnelle de la liberté individuelle, qui impose l'intervention de l'autorité judiciaire, ne s'applique qu'aux mesures privatives de liberté (telles que la garde à vue, la détention provisoire, la rétention administrative, l'hospitalisation sans consentement, ou les mesures d'isolement ou de contention...).

---

<sup>24</sup> Décisions 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*, et n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*.

<sup>25</sup> Décision du 16 juin 1999 n° 99-411 DC, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants des réseaux de transport public de voyageurs*, cons. 20.

La protection de la vie privée, dont fait partie l'inviolabilité du domicile<sup>26</sup>, a néanmoins été reconnue comme un droit constitutionnel autonome, qui se rattache au concept plus général de liberté, visé par l'article 2 de la Déclaration de 1789<sup>27</sup>.

Le Conseil constitutionnel opère, en la matière, un contrôle classique de conciliation entre exigences constitutionnelles<sup>28</sup>, en s'assurant qu'au regard des exigences que le législateur a entendu satisfaire, il n'a pas pour autant privé les exigences constitutionnelles découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789 des garanties légales permettant d'en assurer le respect<sup>29</sup>.

Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel rappelle « *qu'il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »<sup>30</sup> et qu'il lui incombe en particulier « *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* »<sup>31</sup>.

Lorsqu'il estime que le législateur a omis d'opérer la conciliation qui lui incombe, en privant de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'article 2 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel estime que la violation de ces exigences caractérise également une méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence<sup>32</sup>.

\* Le Conseil est régulièrement amené à examiner, sur ce fondement, des dispositions prévoyant des droits de visite domiciliaire ou des droits d'accès à certains locaux professionnels.

Lorsqu'il est saisi de dispositions autorisant la conduite d'opérations d'investigation au sein d'un domicile, le Conseil s'assure que les dispositions soumises à son examen prévoient une autorisation judiciaire préalable ou un

---

<sup>26</sup> Décisions n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, *M. Marc A. (Délit d'obstacle au droit de visite en matière d'urbanisme)*, cons 3 à 5, et n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents de douanes)*, cons. 6.

<sup>27</sup> Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 45.

<sup>28</sup> Cf., par exemple, la décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 4 ; voir aussi la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 28.

<sup>29</sup> Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 *Visite des navires par les agents de douanes*, précitée, cons. 5.

<sup>30</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, *loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public*, cons. 22.

<sup>31</sup> Voir récemment, la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022, *M. Mounir S. (Droit de visite des agents des douanes)*, paragr. 4.

<sup>32</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 précitée, cons. 23.

contrôle judiciaire des conditions permettant de surmonter le refus éventuel de l'occupant de pénétrer dans son domicile.

Si, 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, le Conseil veille à ce que le législateur prévoie les garanties légales nécessaires au respect des exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789, et considère, à ce titre, que l'autorisation ou le contrôle judiciaire sur les opérations de visite constitue une garantie essentielle.

- Par exemple, dans sa décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, saisi de dispositions relatives à l'exercice d'un droit de visite de locaux vacants, le Conseil a relevé, pour valider ce droit de visite au regard du principe de l'inviolabilité du domicile, que *« 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 »*<sup>33</sup>.

- 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 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 garantie légale 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*

---

<sup>33</sup> Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 37.

*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 »<sup>34</sup>.*

- Dans sa décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel a tenu compte de l'étendue du pouvoir de visite des constructions en cours ou achevées dont disposait l'autorité administrative pour apprécier la gravité de l'atteinte portée au principe d'inviolabilité du domicile. Il a ainsi considéré que l'incrimination prévue par la loi, en cas d'opposition au droit de visite prévue par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme des constructions en cours ou achevées, pour s'assurer du respect de la réglementation en matière d'urbanisme, n'était pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile « *eu égard au caractère spécifique et limité du droit de visite* »<sup>35</sup>. Ce faisant, pour apprécier la portée de ce droit de visite, le Conseil a implicitement tenu compte de la circonstance que l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme en subordonne l'exercice au consentement de l'intéressé.

- 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 pour s'assurer que l'affectation d'un local d'habitation n'a pas été modifiée par son propriétaire sans l'autorisation préalable requise. 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* »<sup>36</sup>.

- 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,

---

<sup>34</sup> Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 6 à 8.

<sup>35</sup> Décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015 précitée, cons. 4.

<sup>36</sup> 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.

aux motifs tirés « *du champ de l'autorisation contestée et de l'absence d'autorisation d'un magistrat du siège* »<sup>37</sup>.

- Par ailleurs, dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les perquisitions 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 juge des libertés et de la détention, et le fait que la visite doit s'effectuer en présence de l'intéressé ou, de deux témoins en son absence<sup>38</sup>.

\* Lorsque la visite ne porte pas sur un domicile, 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,*

---

<sup>37</sup> 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°s 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, paragr. 46 et 47, 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, paragr. 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)*.

<sup>38</sup> 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 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.

*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 »<sup>39</sup>.*

- Plus récemment, dans sa décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023<sup>40</sup>, le Conseil a été saisi de dispositions accordant notamment des droits de visite aux agents chargés de la protection de l'environnement à la fois dans un cadre administratif et dans un cadre judiciaire.

S'agissant des contrôles administratifs prévus par le code de l'environnement, après avoir relevé que d'autres dispositions prévoient un droit de visite dans le cadre duquel les agents chargés de la protection de l'environnement 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, il a observé que les dispositions contestées prévoient pour leur part 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* ». Le Conseil en a déduit que ces dispositions « *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* »<sup>41</sup>. Puis, il a jugé que, au regard de la nature des lieux ainsi concernés, ces dispositions ne portaient pas atteinte au droit au respect de la vie privée<sup>42</sup>.

S'agissant des dispositions de l'article L. 172-5 du code de l'environnement reconnaissant aux inspecteurs de l'environnement et à certains autres agents la faculté de procéder à des contrôles aux fins de recherche et de constatation des infractions « *en quelque lieu que ces infractions soient commises* », le Conseil a constaté, en premier lieu, que ces dispositions poursuivaient l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infraction<sup>43</sup>. Puis, examinant les conditions dans lesquelles s'exerce ce droit de visite selon la nature des lieux concernés, il a 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*

---

<sup>39</sup> Décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, *Loi sur les bourses de valeurs*, cons. 2 à 5.

<sup>40</sup> Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, *M. Dominique B. (Droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l'environnement)*.

<sup>41</sup> *Ibid.*, paragr. 12 et 13.

<sup>42</sup> *Ibid.*, paragr. 14.

<sup>43</sup> *Ibid.*, paragr. 25.

*dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies des pièces à conviction »<sup>44</sup>.*

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 »<sup>45</sup>*. 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 »*.

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<sup>46</sup>. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a estimé que les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

\* Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer, au regard du droit au respect de la vie privée, sur la conformité de mesures d'investigation opérées par les services de police dans les parties communes d'immeubles collectifs d'habitation.

- À cet égard, il a censuré, dans sa décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, les dispositions initiales de l'article L. 126-1-1 du CCH qui visaient à permettre que les propriétaires et exploitants d'immeubles collectifs d'habitation rendent les forces de police destinataires des images provenant des systèmes de vidéosurveillance qu'ils mettent en œuvre dans les parties communes. Relevant que cette situation n'entraîne pas dans le champ des règles encadrant le recours à la vidéosurveillance sur la voie publique, le Conseil a jugé que les dispositions dont il était saisi étaient entachées d'incompétence négative, dès lors que le législateur *« (avait) permis la transmission aux services de police et de gendarmerie nationales ainsi qu'à la police municipale d'images captées par des systèmes de vidéosurveillance dans des parties non ouvertes au public d'immeubles*

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, paragr. 26.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*, paragr. 27.

*d'habitation sans prévoir les garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes qui résident ou se rendent dans ces immeubles »<sup>47</sup>.*

- Dans sa décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, le Conseil a en revanche admis la conformité à la Constitution d'un dispositif comparable en tenant compte des conditions auxquelles le législateur, aux termes des nouvelles dispositions de l'article L. 126-1-1 du CCH, avait encadré la transmission aux services de maintien de l'ordre des images captées par les systèmes de vidéosurveillance mis en place dans les parties communes<sup>48</sup>.

Il avait notamment relevé que *« cette autorisation est prise sur la décision d'une majorité de copropriétaires ou, dans le cas d'un immeuble social, de son gestionnaire. Les images susceptibles d'être transmises ne concernent ni l'entrée des habitations privées, ni la voie publique. Par ailleurs, cette transmission s'effectue en temps réel et est strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de la police ou de la gendarmerie nationales ou, le cas échéant, des agents de la police municipale. Une convention, préalablement conclue entre le gestionnaire de l'immeuble et le représentant de l'Etat dans le département, prévoit l'information par affichage sur place de l'existence du système de prise d'images et de la possibilité de leur transmission aux forces de l'ordre, ainsi que les conditions et modalités dans lesquelles cette dernière est effectuée. Enfin, cette convention est transmise à la commission départementale de vidéoprotection qui apprécie la pertinence des garanties prévues et en demande, le cas échéant, le renforcement au représentant de l'Etat dans le département. Cette transmission a pour objet de constater l'infraction prévue par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation et ne s'applique donc que lorsque les conditions caractérisant cette infraction sont réunies. En dernier lieu, la transmission de ces images ne peut être décidée par les services des forces de l'ordre que lorsqu'une situation d'urgence résulte de l'occupation des parties communes empêchant l'accès ou la libre circulation des personnes ou le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté ».*

### **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. Après avoir cité les termes de l'article 2 de la Déclaration de 1789 et mentionné l'article 34 de la Constitution, il a rappelé la formule de principe selon laquelle il appartient au législateur *« d'assurer la conciliation entre, d'une part, les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée »* (paragr. 4 et 5).

---

<sup>47</sup> Décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010 précitée, cons. 23.

<sup>48</sup> Décision n° 2021-817 DC du 20 mai 2021, *Loi pour une sécurité globale préservant les libertés*, paragr. 93 et s.

Le Conseil constitutionnel a ensuite décrit l'objet des dispositions contestées, qui imposent aux propriétaires ou aux exploitants d'immeubles à usage d'habitation de garantir notamment aux services de police et de gendarmerie nationales un accès aux parties communes de leurs immeubles aux fins d'intervention.

Il a, en outre, précisé qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour de cassation, telle qu'elle ressort de la décision de renvoi, que cette obligation « *s'applique à l'ensemble des parties communes, y compris à celles qui ne sont pas librement accessibles* » (paragr. 6).

\* Conformément à sa jurisprudence précédemment rappelée, il appartenait alors au Conseil constitutionnel, d'une part, de s'assurer que les dispositions contestées répondaient à un motif d'intérêt général ou à des exigences constitutionnelles et, d'autre part, de vérifier que la conciliation opérée par le législateur entre les exigences qu'il avait entendu satisfaire et celles du droit au respect de la vie privée n'était pas déséquilibrée.

Le Conseil constitutionnel a relevé, en premier lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, « *le législateur a entendu permettre aux forces de l'ordre d'accéder en permanence aux parties communes des immeubles à usage d'habitation dans le cadre de leurs missions d'urgence et de protection des personnes et des biens* » et qu'il a ainsi poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions (paragr. 7).

En deuxième lieu, il a examiné les conditions dans lesquelles s'exerce le droit reconnu aux forces de l'ordre d'accéder aux parties communes.

Ainsi qu'il a été dit, il était reproché au législateur d'avoir permis les forces de l'ordre à intervenir dans les parties communes des immeubles d'habitation, y compris dans le cadre d'une enquête préliminaire, sans préciser les conditions dans lesquelles une telle intervention était autorisée.

Le Conseil constitutionnel a relevé, à cet égard, que si les dispositions contestées reconnaissent aux forces de l'ordre un droit d'accès aux parties communes à fin d'intervention, « *elles n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de leur permettre d'accéder à ces lieux pour d'autres fins que la réalisation des seuls actes que la loi les autorise à accomplir pour l'exercice de leurs missions* » (paragr. 8). Par cette réserve d'interprétation, le Conseil a entendu insister sur le fait que les forces de l'ordre restent ainsi tenues, pour toutes les mesures de police qu'elles peuvent être amenées à réaliser dans ces lieux privés, de respecter les

garanties prévues par la loi et les conditions auxquelles de telles mesures sont subordonnées pour pouvoir être légalement mises en œuvre.

En troisième lieu, le Conseil constitutionnel a souligné, en particulier, les garanties entourant la réalisation d'opérations de police judiciaire. Il a notamment rappelé que, lorsque les services de police et de gendarmerie nationales interviennent dans un tel cadre, notamment lors d'une enquête préliminaire, les actes d'investigation prévus par le code de procédure pénale ne peuvent être mis en œuvre que sous le contrôle d'un magistrat du parquet auquel il revient, en application de l'article 39-3 du CPP, d'en contrôler la proportionnalité au regard de la nature et de la gravité des faits. En outre, l'article 706-95-12 du même code subordonne la mise en œuvre de certaines techniques spéciales d'enquête, telles que les sonorisations et fixations d'images de certains lieux ou véhicules, à l'autorisation d'un magistrat du siège (paragr. 9).

Enfin, examinant les lieux auxquels les dispositions contestées permettent d'accéder, le Conseil a relevé que les services de police et de gendarmerie nationales sont autorisés à accéder « *uniquement aux parties communes des immeubles à usage d'habitation, qui, en vertu de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1965 (fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis), sont constituées des bâtiments et terrains affectés à l'usage et à l'utilité de tous les copropriétaires ou de plusieurs d'entre eux* » (paragr. 10). Il en a déduit que les dispositions contestées « *ne leur permettent donc pas d'accéder à des lieux susceptibles de constituer un domicile* » (même paragr.).

Au regard de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a jugé que, sous la réserve précédemment mentionnée au paragraphe 8 de sa décision et compte tenu de la nature des lieux auxquels les forces de l'ordre peuvent accéder, les dispositions contestées ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (paragr. 11).

Après avoir relevé que ces dispositions n'étaient pas non plus entachées d'incompétence négative et ne méconnaissaient aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, il les a, sous cette même réserve, déclarées conformes à la Constitution (paragr. 12).