



## **RAPPORT DE M. BRILLET, CONSEILLER**

**Arrêt n° 695 du 19 décembre 2024 (FS-B) – Troisième chambre civile**

**Pourvoi n° 24-16.592**

**Décision attaquée : Cour d'appel d'Aix-en-Provence du 6 juin 2024**

**La société BT Home**

**C/**

**La commune de [Localité 3] agissant par son maire**

---

### **QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE<sup>1</sup>**

#### **1 - Rappel des faits et de la procédure**

La société BT Home, dont Mme [W] est la gérante, est propriétaire de parcelles situées sur la commune de [Localité 3] (Alpes-Maritimes), cadastrées section BM n°[Cadastre 1], [Cadastre 2] et [Cadastre 3], sur lesquelles est notamment construite une maison à usage d'habitation.

Courant 2022, les services de l'urbanisme de la commune de [Localité 3] ont été alertés du fait que Mme [W] procédait à des constructions et travaux divers sur ces parcelles.

---

<sup>1</sup> Établi avec le concours du bureau du droit public (Mme Anne-Cécile Castellani, Mme Caré et Mme Ruck).

Un procès-verbal d'infraction dressé depuis la voie publique par ces services le 25 mars 2022 a fait état de travaux de construction réalisés sans autorisation administrative préalable, et notamment :

- la création de murs cyclopéens,
- la création d'un abri voiture à proximité des limites séparatives,
- la création d'une clôture,
- le ravalement des façades et le changement des garde-corps,
- l'apport de remblais derrière les murs cyclopéens sur une hauteur de plus de deux mètres et sur plus de 100m<sup>2</sup> de surface.

Ce procès-verbal a été notifié à Mme [W], gérante de cette société, par lettre recommandée avec accusé de réception. Des observations ont été présentée en réponse par courrier du 27 avril 2022, contestant les infractions retenues et concluant au caractère régulier et terminé des travaux.

Suivant arrêté portant ordre d'interruption immédiate des travaux du 6 mai 2022 (daté par erreur au 15 avril 2022) et réceptionné par Mme [W] le 10 mai 2022, le maire de la commune a mis en demeure cette dernière de :

- cesser tous les travaux entrepris en infraction des dispositions du code de l'urbanisme,
- d'assurer la sécurité du chantier afin de prévenir tous dommages et toutes nuisances au voisinage,
- déposer à la mairie, dans les 24 heures, l'état descriptif des travaux à réaliser.

La société BT Home a poursuivi les travaux en dépit de l'arrêté interruptif de travaux, ce qui a été constaté le 12 juillet 2022 aux termes d'un additif au procès-verbal précité.

Par courrier daté du 19 mai 2022, le conseil de la Société BT Home indiquait que sa cliente s'opposait à tout contrôle, par la commune, des travaux réalisés sur sa propriété et à en laisser l'accès, refus réitéré dans une correspondance datée du 21 octobre 2022, portant aussi rejet de la date de rendez-vous proposée pour le contrôle envisagé sur leur propriété et fixé le 25 octobre 2022.

Par requête en date du 23 novembre 2022, la commune a saisi le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Grasse sur le fondement des articles L.461-1, L.461-2, L.461-3, L.480-1 et L.480-17 du code de l'urbanisme aux fins d'être autorisée à procéder à une visite des parcelles précitées de la société BT Home pour y constater toutes les infractions à ce code.

Suivant ordonnance du 23 novembre 2022, le juge des libertés et de la détention a autorisé cette visite « *en vue de vérifier que les constructions, aménagements installations et travaux soumis aux dispositions du code de l'urbanisme étaient respectés* ».

Les opérations de visite ont été réalisées par la direction de l'urbanisme de la commune en application de l'ordonnance le 1er décembre 2022, selon procès-verbal, listant les travaux litigieux, établi le même jour et notifié à la société BT Home le 6 décembre 2022.

Le 13 décembre 2022, la société BT Home a interjeté appel de l'ordonnance et du déroulement des opérations de visite du 1<sup>er</sup> décembre 2022.

Par un arrêt en date du 6 juin 2024, le premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, joignant les instances, a confirmé l'ordonnance et rejeté le recours formé contre les opérations de visite réalisées le 1<sup>er</sup> décembre 2022.

La société BT Home a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt le 17 juin 2024. Elle a déposé son mémoire ampliatif le 9 octobre 2024. Par mémoire distinct du même jour, elle sollicite la transmission au Conseil constitutionnel de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) suivante :

Les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, en ce qu'ils autorisent la visite de domiciles et locaux à usage d'habitation sans l'accord de leur occupant et dans le seul but de vérifier que les dispositions de ce code sont respectées, sont-ils contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution, et en particulier au droit au respect de l'inviolabilité du domicile garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ?

## **2 - Analyse succincte de la question de constitutionnalité**

Au soutien de cette question, la société BT Home fait valoir, en substance, 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, auquel le législateur ne doit pas porter une atteinte disproportionnée.

Elle affirme qu'il résulte clairement du texte et des travaux préparatoires de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) que les visites administratives réalisées sur le fondement des articles L. 461-11 à L. 461-3 du code de l'urbanisme ne doivent pas être motivées par la volonté de rechercher et de constater des infractions pénales à ce code, en sorte qu'elles ne poursuivent donc pas l'objectif à valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions, une autre procédure existant à cet égard. Elle soutient que la visite administrative autorisée par le juge des libertés et de la détention, en cas de refus de l'occupant des lieux, est justifiée par le seul objectif de « vérifier que [les] dispositions [du code de l'urbanisme] sont respectées » et que l'atteinte au principe de l'inviolabilité du domicile ne saurait dès lors être considérée comme proportionnée, au regard d'une justification aussi générale et imprécise, étant par ailleurs relevé que la loi ELAN a élargi le champ de ce droit de visite administrative.

Elle allègue également que les dispositions contestées méconnaissent encore le principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile en ce qu'elles autorisent les visites administratives sans fixer de manière suffisamment précise les conditions dans lesquelles le juge des libertés et de la détention peut surmonter le refus de l'occupant des lieux. Elle affirme que, pour être conformes à ce principe, les dispositions instaurant un régime de visites domiciliaires doivent notamment, d'une

part, délimiter de manière suffisamment détaillée le champ d'application de ce régime, qui doit viser des agissements précis et identifiés, d'autre part, prévoir un contrôle judiciaire effectif et concret, la décision du juge devant être motivée au regard des éléments de droit et de fait justifiant la nécessité des opérations de visite.

Elle prétend que tel n'est pas le cas des dispositions contestées dès lors, d'une part, que le législateur n'a pas fixé de façon suffisamment précise le champ d'application du droit de visite administrative. Le champ d'application de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme est trop large et indéterminé comme visant n'importe quelle construction, pourvu qu'elle n'ait pas été achevée depuis plus de six ans, et n'importe quelle règle d'urbanisme, nationale comme locale. D'autre part, le contrôle du juge des libertés et de la détention, en cas de refus de l'occupant d'autoriser l'accès aux locaux concernés, est purement formel, puisqu'il n'a qu'à constater ce refus, sans que la loi ne fixe d'autre condition pour que la visite puisse être autorisée. Le contraste entre l'encadrement précis des visites judiciaires non consenties et le très faible encadrement des visites administratives, souligne qu'il existe un risque très important que la procédure de visite administrative soit détournée à des fins de recherche et de constat d'infractions pénales, alors qu'elle ne doit pas, en principe, être utilisée dans cet objectif. Elle ajoute que cet encadrement insuffisant apparaît de manière encore plus nette lorsque l'on examine d'autres régimes de visites domiciliaires (article L. 16 B du livre des procédures fiscales ; article 64 du code des douanes; article L. 450-4 du code de commerce; article L. 621-12 du code monétaire et financier) assignant des finalités très précises et délimitées aux opérations de visite qu'elles permettent aux autorités administratives d'effectuer et exigeant du juge qu'il vérifie au cas par cas leur nécessité, notamment au regard d'éléments précis produits devant lui permettant de présumer l'existence d'agissements justifiant de telles visites.

### **3- Conditions de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité**

En application des articles 23-2 et 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, la QPC doit être transmise si les conditions suivantes sont réunies :

- 1- la disposition législative contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites ;
- 2- elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;
- 3- la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux.

#### **3.1 - Des dispositions législatives applicables au litige**

##### **a) Des dispositions législatives**

L'article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que la question prioritaire de constitutionnalité doit porter sur une disposition législative. Tel est le cas des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme dans leur version résultant de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 .

- **Article L. 461-1 du code de l'urbanisme**, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 :

*« Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou leurs délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents mentionnés à l'article L. 480-1 peuvent visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code afin de vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations.*

*Le droit de visite et de communication prévu au premier alinéa du présent article s'exerce jusqu'à six ans après l'achèvement des travaux. »*

- **Article L. 463-1 du code de l'urbanisme**, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 :

*« I.-Lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès à un tel domicile ou à un tel local ne peut être atteinte, les visites peuvent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter.*

*L'ordonnance comporte l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité des agents habilités à procéder aux opérations de visite ainsi que les heures auxquelles ces agents sont autorisés à se présenter.*

*L'ordonnance est exécutoire par provision.*

*II.-L'ordonnance est notifiée sur place au moment de la visite à l'occupant des lieux ou à son représentant, qui en reçoit copie intégrale contre récépissé ou émargement au procès-verbal de visite. En l'absence de l'occupant des lieux ou de son représentant, l'ordonnance est notifiée après la visite, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification est réputée faite à la date de réception figurant sur l'avis. A défaut de réception, il est procédé à la signification de l'ordonnance par acte d'huissier de justice.*

*L'acte de notification comporte mention des voies et délais de recours contre l'ordonnance ayant autorisé la visite et contre le déroulement des opérations de visite. Il mentionne également que le juge ayant autorisé la visite peut être saisi d'une demande de suspension ou d'arrêt de cette visite.*

*III.-La visite s'effectue sous l'autorité et le contrôle du juge des libertés et de la détention qui l'a autorisée. Le juge des libertés et de la détention peut, s'il l'estime utile, se rendre dans les locaux pendant l'intervention. A tout moment, il peut décider la suspension ou l'arrêt de la visite. La saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de suspension ou d'arrêt des opérations de visite n'a pas d'effet suspensif.*

*IV.-La visite est effectuée en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix. En l'absence de l'occupant des lieux, les agents chargés de la visite ne peuvent procéder à celle-ci qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous leur autorité.*

*Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignant les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal 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.*

*L'original du procès-verbal est, dès que celui-ci a été établi, adressé au juge qui a autorisé la visite. Une copie du procès-verbal est remise ou adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'occupant des lieux ou à son représentant.*

*Le procès-verbal mentionne le délai et les voies de recours.*

*V.-L'ordonnance autorisant la visite peut faire l'objet d'un appel devant le premier président de la cour d'appel suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.*

*Cet appel est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la notification de l'ordonnance. Cet appel n'est pas suspensif.*

*Le greffe du tribunal de grande instance transmet sans délai le dossier de l'affaire au greffe de la cour d'appel où les parties peuvent le consulter.*

*L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours.*

*VI.-Le premier président de la cour d'appel connaît des recours contre le déroulement des opérations de visite autorisées par le juge des libertés et de la détention suivant les règles prévues par le code de procédure civile. Les parties ne sont pas tenues de constituer avocat.*

*Le recours est formé par déclaration remise ou adressée par pli recommandé au greffe de la cour dans un délai de quinze jours. Ce délai court à compter de la remise ou de la réception du procès-verbal de visite. Ce recours n'est pas suspensif.*

*L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation selon les règles prévues par le code de procédure civile. Le délai de pourvoi en cassation est de quinze jours.*

*VII.-Le présent article est reproduit dans l'acte de notification de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite. »*

## **b) Des dispositions applicables au litige**

Ces dispositions sont applicables au litige dès lors que la demanderesse au pourvoi attaque un arrêt rendu sur l'appel d'une ordonnance d'un juge des libertés et de la détention ayant statué sur le fondement de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme

et sur le recours contre le déroulement des opérations de visite ainsi autorisées tel qu'il est prévu par l'article L. 461-3 du même code.

### **3.2 - L'absence de déclaration préalable de constitutionnalité**

Il résulte de la consultation du [recueil des dispositions déclarées conformes](#) par le Conseil constitutionnel que les dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel et que ces textes ne font l'objet d'aucune autre QPC en instance devant la Cour de cassation.

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite ELAN a, préalablement à sa promulgation, fait l'objet d'un contrôle de conformité à la constitution n'ayant pas porté sur les dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme<sup>2</sup>.

L'article L. 461-3 du code de l'urbanisme a été modifié par [l'article 35 de l'ordonnance n°2019-964 du 18 septembre 2019](#), la modification étant applicable au présent litige comme étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Toutefois, ce texte n'a fait que remplacer les termes « tribunal de grande instance » par « tribunal judiciaire » et n'a donc, en réalité, en rien modifié le régime d'autorisation et de contrôle prévu par la loi ELAN.

### **3.3 - Sérieux ou nouveauté de la question**

#### ***A) Sur la nouveauté de la question***

Selon le Conseil constitutionnel, la condition de nouveauté ne s'apprécie pas au regard de la disposition législative contestée, mais au regard du texte ou du principe constitutionnels dont la méconnaissance est alléguée .

Il s'en explique ainsi : « Le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère, imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application ; dans les autres cas il a entendu permettre au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif »<sup>3</sup>.

En l'espèce, la norme constitutionnelle invoquée est le principe d'inviolabilité du domicile garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sur lesquels le Conseil s'est déjà prononcé<sup>4</sup>. La question relative à la protection du principe d'inviolabilité du domicile n'est donc pas nouvelle.

#### ***B) Sur le caractère sérieux de la question***

---

<sup>2</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018

<sup>3</sup> Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, § 21

<sup>4</sup> Pour un exemple : Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021

## B.1 Le cadre législatif antérieur et son évolution

L'article 7 de l'Ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire avait prévu que « *Le préfet, le maire, les fonctionnaires des services de l'urbanisme et de l'habitation et leurs délégués peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles.* »

Ensuite de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation, un décret n° 54-766 du 26 juillet 1954, auquel la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 a donné force législative, a repris ce texte à l'article 98 du code nouvellement créé<sup>5</sup>.

Lors de la création des codes de l'urbanisme et de la construction et de l'habitation modernes<sup>6</sup>, ces dispositions ont été reprises à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme mais aussi à l'article L.151-1 du code de la construction et de l'habitation. Le texte a ensuite peu évolué, sauf à prévoir également un droit de communication et à progressivement élargir la période du contrôle après l'achèvement. En dernier lieu, avant la modification entreprise par la loi ELAN, une ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 avait fixé comme suit ces dispositions, en ce compris sa nouvelle codification :

« *Art. L. 461-1. - Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'urbanisme et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées quel que soit le type de handicap. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.* »<sup>7</sup>.

Comme indiqué précédemment, ces dispositions n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. La chambre criminelle de la Cour de cassation a, par quatre fois (la dernière postérieure à la publication de la loi ELAN) refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant, en tout ou partie, sur ce texte<sup>8</sup>. Dans ces décisions, la chambre criminelle a notamment justifié le refus de transmettre la QPC par le fait que ce texte n'autorisait aucune mesure coercitive de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile.

---

<sup>5</sup> Article 98, alinéa 1<sup>er</sup> : « *Le préfet, le maire, les fonctionnaires des services du ministère du logement et de la reconstruction et leurs délégués peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles.* »

<sup>6</sup> Loi n° 72-535 du 30 juin 1972 ; Décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973

<sup>7</sup> Cette ordonnance a également modifié, quasiment dans les mêmes termes, l'article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation (textes désormais codifiés aux articles L. 181-4 et suivants).

<sup>8</sup> Crim., 12 juin 2012, pourvoi n° 12-90.024 ; Crim., 7 janvier 2014, pourvoi n° 13-90.029 ; Crim., 18 mars 2014, pourvoi n° 13-87.112. ; Crim., 10 septembre 2019, pourvoi n° 19-81.542 ; Dans l'avant-dernière affaire, la question était expressément posée de savoir si l'article L. 461-1 portait atteinte au droit au respect de l'inviolabilité du domicile garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789.



Il n'est pas inutile de relever que, par un arrêt en date du 11 février 2015<sup>9</sup>, la chambre criminelle a, au contraire, transmis une QPC portant sur l'article L.480-12 du code de l'urbanisme<sup>10</sup> réprimant l'obstacle à l'exercice du droit de visite prévu à l'article L. 461-1.

La question était la suivante : « *L'article L. 480-12 du code de l'urbanisme, en tant qu'il réprime le fait de mettre obstacle à l'exercice du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 et interdit du même coup de s'opposer à telle visite dans un domicile privé, porte-t-il atteinte au droit au respect de l'inviolabilité du domicile garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et méconnaît-il l'article 66 de la Constitution selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle ?* »

Dans une [Décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015](#), le Conseil Constitutionnel a jugé en réponse, notamment:

*« 2. Considérant que, selon le requérant, l'incrimination instituée à l'article L. 480-12, du fait de la définition insuffisamment précise du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du même code, lorsque la visite s'effectue dans un domicile, porte atteinte au droit au respect de l'inviolabilité du domicile et à la liberté individuelle ;*

*3. Considérant, d'une part, 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 ;*

*4. Considérant que l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme réprime le fait de faire obstacle au droit de visite prévu par l'article L. 461-1 du même code ; qu'eu égard au caractère spécifique et limité du droit de visite, cette incrimination n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile ; que le grief tiré d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile doit être écarté ; »*

Le [commentaire autorisé](#) de cette décision indique notamment :

*« Le Conseil constitutionnel a choisi de répondre au grief tiré de l'atteinte à l'inviolabilité du domicile par les dispositions de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme en tant qu'elles s'articulent aux dispositions de l'article L. 461-1 du même code. Il a d'abord relevé que le droit de visite institué par l'article L. 461-1 a un caractère spécifique et limité. Il a alors considéré que l'incrimination de l'obstacle à un tel droit de visite « n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile » (cons. 4). Le Conseil a refusé de considérer que l'incrimination modifierait la nature du droit de visite<sup>11</sup> et permettrait une violation de domicile. Le Conseil constitutionnel a donc rejeté le grief tiré de l'atteinte au respect de l'inviolabilité du domicile. ».*

---

<sup>9</sup> [pourvoi n° 14-84.940](#)

<sup>10</sup> dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 ratifiée par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006.

<sup>11</sup> Selon ce commentaire, le requérant tentait de démontrer que, si ce droit de visite n'est pas en lui-même contraignant, le fait de sanctionner sa méconnaissance d'une peine délictuelle lui conférerait indirectement un caractère de contrainte et avait donc pour conséquence une violation du domicile ne respectant pas les exigences de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Toujours dans sa version antérieure à la loi ELAN, l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme a par ailleurs fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité de la part de la Cour Européenne des droits de l'Homme ayant donné lieu à une décision retenant la violation de l'article 8 de la Convention <sup>12</sup>. La Cour a, pour ce faire, essentiellement retenu que faute d'accord de l'occupant ou à défaut d'une autorisation judiciaire, et en l'absence d'une voie de recours effective, la visite effectuée ne pouvait pas passer comme proportionnée aux buts légitimes recherchés.

## B.2 La loi ELAN

### B.2.1. Objectifs

Anticipant d'évidence la probabilité de cette décision de non-conformité<sup>13</sup>, le Gouvernement a, dans le projet de loi ELAN, souhaité modifier le régime des visites domiciliaires prévues par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

L'exposé des motifs du projet de loi énonce notamment : « *L'article 23 clarifie et précise le droit applicable aux opérations de contrôle de la conformité aux dispositions du code de l'urbanisme des constructions, aménagements, installations et travaux, notamment en ce qui concerne le droit de visite prévu à l'article L. 461-1 afin de se conformer aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme du 4 novembre 1950. Il intègre dans ce code des dispositions dont l'objectif est de garantir la protection du domicile tout en définissant un cadre juridique sécurisé pour les autorités et agents publics chargés des vérifications en matière d'urbanisme et de construction.* »

L'article 23 de [l'étude d'impact](#) déposé dans le cadre des travaux parlementaires enseigne que le Gouvernement a, plus précisément, poursuivi les objectifs suivants :

« - *garantir la conformité des codes précités relatives au droit de visite aux stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;*  
- *donner aux autorités et agents chargés des contrôles du respect de l'application des dispositions des codes, les moyens d'y pourvoir dans un cadre juridique sécurisé ;*  
- *clarifier les dispositions du code de l'urbanisme en distinguant selon que le droit de visite est exercé en vue de procéder à un contrôle administratif ou aux fins de recherche et de constatation des infractions ;*  
- *clarifier la définition du délit d'obstacle au droit de visite et modifier les quanta des peines encourues en cas de commission ;*  
- *modifier et compléter les dispositions pénales du code de la construction et de l'habitation, dans des conditions similaires aux clarifications apportées au code de l'urbanisme sur ce point.* »

Dans [son avis préalable \(§42, p.11\)](#), le Conseil d'Etat s'est borné pour l'essentiel à relever, sans autres commentaires, que les modifications apportées par le projet de loi, reprenant en large part celles en vigueur du code de l'environnement, étaient

---

<sup>12</sup> [CEDH, 16 mai 2019, n°66554/14, Halabi c/ France](#)

<sup>13</sup> La requête de M. Halabi était en cours de traitement au moment du dépôt du projet de Loi ELAN.

destinées à garantir la conformité du droit de visite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

### B.2.2. Les débats parlementaires

Ils n'ont pas été l'occasion de débats particuliers sur ce point du projet de loi gouvernemental, sauf sur deux éléments.

En effet, en première lecture, l'Assemblée Nationale a adopté le projet de loi qui prévoyait, d'une part, à l'article L. 461-2<sup>14</sup>, que le droit de visite et de communication s'exerce entre 8 heures et 20 heures<sup>15</sup>, d'autre part, un second alinéa à l'article L. 461-3<sup>16</sup> rédigé comme suit :

*« Le juge doit vérifier que la demande d'autorisation qui lui est soumise est fondée. Cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession du demandeur de nature à justifier la visite, notamment en établissant le refus de la personne d'autoriser la visite ou le constat de son absence et en justifiant de l'existence d'éléments matériels laissant à penser qu'un manquement ou une infraction est susceptible d'être relevé. »<sup>17</sup>*

Cet alinéa a été supprimé par le Sénat à la suite d'une proposition de sa Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, laquelle a justifié cette suppression comme suit<sup>18</sup> :

*« Outre l'inutilité de ces précisions, car c'est le rôle naturel du juge d'effectuer cette vérification, imposer au demandeur de justifier de « l'existence d'éléments matériels laissant à penser qu'un manquement ou une infraction est susceptible d'être relevé » limiterait le périmètre du contrôle administratif, qui a seulement pour objet de « vérifier » que les dispositions du code de l'urbanisme sont respectées, sans avoir besoin de justifier de soupçons de manquements. »*

Le Sénat, sur proposition de cette même Commission, a également élargi la plage horaire d'exercice du droit de visite entre 6 heures et 21 heures.

Sur ces deux points, la commission mixte paritaire a, sans débat apparent, tranché dans le sens de la version du Sénat<sup>19</sup> reprise dans la loi finalement votée.

### B.2.3. La loi adoptée

---

<sup>14</sup> Texte nouvellement créé

<sup>15</sup> Le droit de visite et de communication peut s'exercer en dehors de ces heures, lorsque les lieux sont ouverts au public (article L. 461-2, alinéa 1<sup>er</sup>).

<sup>16</sup> Idem

<sup>17</sup> [Voir projet de loi adopté en première lecture, p.58](#)

<sup>18</sup> [Rapport, p.26](#)

<sup>19</sup> [Rapport \(article 23\)](#)

—> Une clarification des différents régimes de visite

La loi ELAN<sup>20</sup> publiée distingue clairement les opérations de contrôle administratif ([articles L. 461-1 à L. 461-4 du code de l'urbanisme](#)) des opérations visant la constatation des infractions pénales ([article L. 480-17](#)).

Ainsi, les articles L. 461-1 à L. 461-4 composent le chapitre 1<sup>er</sup> d'un titre VI du Livre IV dénommé « *Contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux* ».

[L'article L. 461-1](#) confirme que l'objet de la visite des lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux a pour but de vérifier que les dispositions du code de l'urbanisme sont respectées.

[L'article L. 480-17](#) conclut pour sa part le titre VIII du même livre dénommé « *infractions* ». Son I confirme qu'il s'agit de rechercher et constater les infractions prévues par le code de l'urbanisme en quelque lieu qu'elles soient commises.

—> Un accroissement des garanties en matière de visite domiciliaire

Le Législateur a manifestement souhaité transposé en matière de visite afin de vérification de conformité le cadre de garanties procédurales existant déjà dans d'autres domaines (matière fiscale, douanière ou de concurrence notamment)<sup>21</sup>. Le rapprochement le plus net se retrouve cependant avec le contrôle administratif prévu par les articles [L. 170-1](#), [L. 171-1 et suivants du code de l'environnement](#)<sup>22</sup>, particulièrement proche.

Ainsi, en substance, les [articles L. 461-1 à L. 461-4](#) issus de la loi ELAN :

- désignent les personnes pouvant exercer le droit de visite et de communication ainsi que, la plage horaire pendant laquelle il peut s'exercer selon que les lieux sont ou non ouverts au public (article L. 461-1, alinéa 1<sup>er</sup> et L. 461-2, alinéa 1<sup>er</sup>).
- imposent, s'agissant des domiciles et des locaux comportant des parties à usage d'habitation, l'assentiment nécessaire de l'occupant pour procéder à la visite (article L. 461-2, alinéa 2)<sup>23</sup>.
- prévoient que les visites doivent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation a été refusé par l'occupant ou que celui-ci n'a pu être joint (article L. 461-3-I).
- précisent que la visite s'effectue, d'une part, en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix, et à défaut de deux témoins, d'autre part, sous l'autorité et le contrôle du juge des

---

<sup>20</sup> La loi modifie de manière quasi-identique les dispositions figurant dans le code de l'urbanisme et celles figurant dans le code de la construction et de l'habitation.

<sup>21</sup> Articles L. 16B du LPF, 63 et 64 du code des douanes, L. 450-3 et L. 450-4 du code de commerce

<sup>22</sup> Ce compris dans la séparation nette entre contrôles de conformité (articles L. 171-1 et suivants) et contrôles afin de recherche et constatation d'infractions (articles L. 172-1 et suivants)

<sup>23</sup> L'assentiment doit être donné par l'occupant, non le propriétaire des lieux : Crim., 21 juin 2022, pourvoi n° 21-85.744

libertés et de la détention qui l'a autorisée, lequel peut se rendre sur place pendant l'intervention et/ou décider de la suspendre ou de l'arrêter (article L. 461-3-III et IV).

– imposent la notification de l'ordonnance et du procès-verbal de déroulement des opérations, avec indication des voies de recours, et institue la possibilité, d'une part, de saisir le JLD aux fins de suspension ou d'arrêt des opérations de visite, d'autre part, d'exercer un recours contre l'ordonnance autorisant la visite et contre le déroulement des opérations de visite (article L. 461-3-II et V).

Logiquement, s'agissant d'un contrôle de conformité, l'issue de la visite, lorsqu'elle a permis d'établir que la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux ont été réalisés sans ou en contravention avec une autorisation d'urbanisme, est, principalement, la mise en demeure du maître de l'ouvrage de déposer une demande de permis ou une déclaration préalable (article L. 461-4 du code de l'urbanisme). Il est raisonnable de considérer que la procédure de mise en demeure prévue par les [articles L. 481-1 et suivants du code de l'urbanisme](#) peut également être engagée dans cette hypothèse.

—> Appréciation de la réforme par la doctrine.

Commentant la réforme, certains auteurs<sup>24</sup> ont considéré que la loi ELAN mettait le droit français en conformité avec les exigences européennes, non, pour l'un, sans regretter la complexité excessive qui en résulte<sup>25</sup>.

Un auteur<sup>26</sup> a relevé le caractère artificiel de la distinction entre contrôle administratif et judiciaire :

*« Certes, la loi procède à une nette dissociation entre les opérations de polices judiciaire et administrative avant d'encadrer rigoureusement le droit de visite et de communication selon sa finalité. Mais cette procéduralisation n'exacerbe-t-elle pas plutôt l'artificialité de la distinction ? Que le contrôle soit motivé par une finalité préventive ou répressive, plusieurs garanties sont communes, au premier rang desquelles l'assentiment de l'occupant d'un lieu à usage d'habitation. Plus encore, lorsque les garanties qui entourent un contrôle judiciaire des travaux sont plus exigeantes que celles encadrant un contrôle administratif, on peine à imaginer leur articulation en pratique. Prenons le cas d'un local à usage professionnel. Tout contrôle de nature répressive doit être précédé d'une information du procureur de la République. Si l'infraction est révélée lors d'un contrôle administratif, les agents devront-ils alors se livrer à une seconde visite précédée d'une telle information pour*

---

<sup>24</sup> F. Sudre, De la conventionnalité des visites domiciliaires en matière d'urbanisme, JCP . ed. gen. n° 23, 10 juin 2019, act. 610 ; J. Bazaille - L'essentiel droit de l'immobilier et urbanisme, n°7 Juillet 2019 ; voir également, implicitement F. Delhaes et J. Dauga, Gaz.Pal, 1 0 s e p t e m b r e 2 0 1 9 - n° 3 0, p.81-82

<sup>25</sup> Hugues Périnet-Marquet - Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2018, repère 1 : « Ainsi, la réécriture des textes sur le droit de visite en matière d'urbanisme, pour le rendre conforme à la convention européenne des Droits de l'Homme, est un modèle de ce que l'on aimerait que le législateur évite, c'est-à-dire la description minutieuse et pointilleuse de règles procédurales protectrices et dont le bilan coût/avantage, pour reprendre l'expression chère aux juges, n'apparaît pas des plus évidents. Il ne semblait pas, jusqu'à présent, que les élus locaux ou les fonctionnaires chargés de la vérification du respect des règles d'urbanisme aient porté des atteintes manifestes au droit de propriété ou à la vie privée. »

<sup>26</sup> A. Meynaud-Zeroual, « L'affaire Halabi contre France : un coup d'épée dans l'eau ? », Droit Administratif n° 10, Octobre 2019, comm. 47

*constater cette infraction ? Au demeurant, ne suffit-il pas qu'un agent affirme que son intention n'était pas de constater une infraction pour se contenter de suivre la procédure prévue en cas de contrôle administratif ? Au fond, le scepticisme suscité par le dispositif de la loi ELAN rejoint une critique plus générale. La procéduralisation de visites domiciliaires, que certains jugent excessive au regard du nombre restreint de cas d'opposition à contrôle (H. Périnet-Marquet, *Le petit Noël de l'immobilier : Constr.-Urb. 2018, repère 1*), produit un résultat paradoxal. En prévoyant un contrôle judiciaire du droit de visite, cette procéduralisation renforce son caractère coercitif, tout en limitant nettement la marge de manœuvre dont dispose l'Administration. Par cette réforme, n'aurait-t-on pas rigidifié à l'excès le droit de visite, excluant ainsi toute forme de casuistique à laquelle invite pourtant la Cour européenne ? (...) ».*

Le même auteur, et d'autres<sup>27</sup>, ont relevé que la détermination des conditions du droit de visite et de communication ne se traduisait pas par une limitation de celui-ci mais, au contraire, par son élargissement s'agissant notamment de :

- la finalité du contrôle : dans sa version antérieure à la loi ELAN, le droit de visite se limitait à la constatation des manquements aux dispositions du livre IV du code de l'urbanisme, c'est-à-dire aux autorisations d'urbanisme. Désormais, le texte prévoit le contrôle de conformité à l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme.

- les lieux du contrôle : dans sa version antérieure à la loi ELAN, étaient concernées les constructions en cours ou achevées. Le nouveau texte vise les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code. Peu importe que les ouvrages qui y sont menés conduisent ou non à la réalisation d'une construction. Peu importe également que ces ouvrages soient ou non commencés puisque le texte vise les lieux *susceptibles* de les accueillir.

- le temps du contrôle : dans sa version antérieure à la loi ELAN, le droit de visite et de communication pouvait s'exercer pendant toute la durée des travaux et pendant trois ans suivant leur achèvement. Ce délai est désormais de six ans.

Plusieurs éléments peuvent par ailleurs être de nature à brouiller l'affirmation selon laquelle l'objet de la visite est limité à un contrôle de conformité :

- l'allongement précité à six ans après l'achèvement des travaux de la période de contrôle. Les documents parlementaires montrent clairement que ce délai a été choisi car il correspond au délai de prescription en matière délictuelle<sup>28</sup>.

- comme indiqué précédemment, alors que le projet initial la fixait entre 8 heures et 20 heures<sup>29</sup>, la loi finalement votée a fixé la plage horaire de la visite des lieux non ouverts au public entre 6 heures et 21 heures (article L. 461-2). La modification en ce sens est intervenue à la suite d'un amendement de la Commission des lois

---

<sup>27</sup> C. de Jacobet de Nombel, « Le droit de visite et de communication et le droit pénal à la suite de la loi Elan », RDI 2019 p.254; V. Zalewski-Sicard, « Les droits de visite et l'article 23 du projet de loi ELAN », Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2018, alerte 27 ;

<sup>28</sup> Voir notamment [l'étude d'impact](#) précitée, p. 143.

<sup>29</sup> [Voir article 23 du projet de loi.](#)

constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat justifié comme suit : « *Cet amendement a pour objet de prévoir que les contrôles ne peuvent être réalisés avant 6 heures ni après 21 heures, plutôt qu'avant 8 heures et après 20 heures, par coordination avec les horaires fixés par exemple en matière de perquisitions et visites domiciliaires (article 59 du code de procédure pénale)* »<sup>30</sup> .

- la suite privilégiée de la visite domiciliaire, soit une mise en demeure afin de régularisation, n'est pas exclusive de la mise en oeuvre de la procédure applicable aux infractions aux dispositions du code de l'urbanisme (l'article L. 461-4).

Un auteur a même évoqué «*un encadrement trompeur du droit de visite* »<sup>31</sup>.

### B.3 La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux visites domiciliaires

Initialement, le Conseil constitutionnel rattachait le principe de l'inviolabilité du domicile à la liberté individuelle protégée par l'article 66 de la Constitution<sup>32</sup>. A partir de 1999, retenant une définition plus étroite de la liberté individuelle<sup>33</sup> et 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), le Conseil a rattaché cette exigence au droit au respect de la vie privée<sup>34</sup>, liberté protégée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Plusieurs décisions ont, ainsi, énoncé le considérant suivant :

« *Considérant, en second lieu, 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* »<sup>35</sup>.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a utilisé une autre formulation :

« *Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et*

---

<sup>30</sup> [Voir avis de la Commission](#)

<sup>31</sup> A. Meynaud-Zeroual, « L'affaire Halabi contre France : un coup d'épée dans l'eau ? », Droit Administratif n° 10, Octobre 2019, comm. 47

<sup>32</sup> [Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, § 28](#); « *Considérant cependant que, si les nécessités de l'action fiscale peuvent exiger que des agents du fisc soient autorisés à opérer des investigations dans des lieux privés, de telles investigations ne peuvent être conduites que dans le respect de l'article 66 de la Constitution qui confie à l'autorité judiciaire la sauvegarde de la liberté individuelle sous tous ses aspects, et notamment celui de l'inviolabilité du domicile ; que l'intervention de l'autorité judiciaire doit être prévue pour conserver à celle-ci toute la responsabilité et tout le pouvoir de contrôle qui lui reviennent* »;

Voir également : [Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, § 8](#)

<sup>33</sup> [Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, § 20](#)

<sup>34</sup> [Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, § 45](#) ; [Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, § 70](#);

<sup>35</sup> [Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, § 6](#)[https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201019\\_27QPC.htm](https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/201019_27QPC.htm) ; [Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, § 6](#); [Décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, § 3](#) ; [Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, § 5](#) ; [Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019](#)

*imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile. »<sup>36</sup>.*

Le contrôle du Conseil constitutionnel, en la matière, est un contrôle classique de conciliation entre les exigences de valeur constitutionnelle ou d'intérêt général poursuivies par le législateur et le droit constitutionnellement protégé<sup>37</sup>.

### **B.3.1. Les exigences de valeur constitutionnelle ou d'intérêt général poursuivies**

—> *En matière de visites domiciliaires :*

Le Conseil constitutionnel a considéré que le droit de visite reconnu à certaines administrations était justifié par divers objectifs de valeur constitutionnelle :

- exigences de l'ordre public et de la poursuite des auteurs d'infractions<sup>38</sup>.
- objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale<sup>39</sup>.
- prévention des atteintes à l'ordre public<sup>40</sup>.

Ce dernier objectif a été reconnu s'agissant notamment du contrôle administratif prévu par les articles L. 170-1 et L.171-1 et suivants du code de l'environnement :

- [Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023](#) : « 16. L'article L. 171-3 du code de l'environnement prévoit que les agents chargés des contrôles administratifs disposent d'un droit de communication. Les dispositions contestées de cet article précisent, à cet égard, qu'ils peuvent se faire communiquer des documents et en prendre copie quel que soit leur support et en quelques mains qu'ils se trouvent.

17. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. ».

- [Décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024](#) : « 45. L'article L. 171-1 du code de l'environnement reconnaît un droit de visite aux fonctionnaires et agents chargés des contrôles administratifs prévus par le code de l'environnement. Dans ce cadre, ces derniers peuvent notamment accéder, sous certaines conditions, aux locaux accueillant des installations, ouvrages, travaux, opérations, objets, dispositifs et

---

<sup>36</sup> [Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, §5](#) ; [Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, §8](#) ; [Décision n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023, §7](#) ; [Décision n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, § 22](#) ; [Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, §24](#) ; [Décision n° 2024-869 DC du 20 juin 2024, §4](#) ;

<sup>37</sup> Pour quelques exemples récents : [Décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021](#) ; [Décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022](#) ; [Décision n° 2022-846 DC du 19 janvier 2023](#) ; [Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023](#) ; [Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023](#) ; [Décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024](#)

<sup>38</sup> [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, §46](#) ; [Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023, §25](#)

<sup>39</sup> [Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989](#) ; [Décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022](#)

<sup>40</sup> [Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, §57](#) ; [Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023, §11](#)



*activités régies par ce code ainsi qu'aux domiciles et à la partie des locaux à usage d'habitation.*

*46. Ces fonctionnaires et agents ont également accès à tout moment aux autres lieux où s'exercent ou sont susceptibles de s'exercer des activités régies par ce code, dont font partie, en application des dispositions contestées, les enclos.*

*47. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public. ».*

Il est observé que, dans une [Décision n° 2024-1099 QPC du 10 juillet 2024](#) portant sur les articles L. 480-7 du code de l'urbanisme<sup>41</sup> et 515-1 du code de procédure pénale, le Conseil constitutionnel a jugé que « *les dispositions contestées visent à assurer l'efficacité des mesures de restitution ordonnées par le juge pénal en cas de condamnation pour violation des règles prévues par le code de l'urbanisme. En les adoptant, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public.* ».

—> *Urbanisme et intérêt général*

[L'article L. 101-1 du code de l'urbanisme](#) dispose que « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation* ».

Il n'est pas douteux que les objectifs à atteindre par les collectivités publiques en matière d'urbanisme, tels que détaillés par [l'article L.101-2](#) sont d'intérêt général. Parmi ceux-ci, il peut être relevé :

- l'équilibre entre, notamment, d'une part, les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, d'autre part, le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain, enfin, une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels.
- la sécurité et la salubrité publiques ;
- la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

Enfin, [l'article L. 101-3](#) affirme que la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles, notamment la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions.

Les contrôles menés par l'administration visent à vérifier la conformité des opérations engagées avec les plans, documents et/ou les autorisations d'urbanisme,

---

<sup>41</sup> Etait critiqué, au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, du droit de propriété, du droit au respect de la vie privée, du principe de l'inviolabilité du domicile et du droit de mener une vie familiale normale, le fait que ces dispositions ne prévoient aucun recours permettant d'obtenir la suspension de l'exécution provisoire d'une mesure de démolition prononcée par le juge pénal.

ces dernières devant par principe être « conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords »<sup>42</sup>.

Il n'a pas été identifié, au stade du rapport, de décision du Conseil constitutionnel appréciant la conformité des textes législatifs relatifs aux visites domiciliaires en matière d'urbanisme au regard du principe d'inviolabilité du domicile.

Cependant, le Conseil constitutionnel a été amené à apprécier cette conformité sur le terrain de la protection du droit de propriété. L'analyse de cette jurisprudence est intéressante en ce que, dans de nombreux cas, il s'est livré à un contrôle de conformité de la disposition législative contestée sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>43</sup>, et a donc contrôlé si la limitation de l'exercice du droit de propriété causée par la règle d'urbanisme était justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Dans le cadre de ce contrôle, le Conseil constitutionnel a retenu à deux reprises<sup>44</sup> que le législateur poursuivait à un objectif d'intérêt général :

- [Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, §15](#) : Appréciant la conformité de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, en l'état de sa modification apportée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le Conseil constitutionnel a jugé « *que les restrictions apportées par les dispositions critiquées aux conditions d'exercice du droit de propriété [étaient] justifiées par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* ».

- [Décision n° 2020-853 QPC du 31 juillet 2020](#) : Saisi d'une QPC concernant la mesure de démolition prévue par l'article L. 480-14 du code de l'urbanisme, il a jugé que « *l'action en démolition [était] justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain* ». ».

Le [commentaire autorisé](#) de cette décision précise : « *En ce qui concerne l'objectif poursuivi par le législateur, le Conseil a considéré que l'action en démolition en cause était « justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain » (paragr. 8). L'intérêt général*

---

<sup>42</sup> [Article L.421-6](#), pour le permis de construire ou d'aménager- voir [article L. 421-7](#) pour la déclaration préalable et [l'article L. 421-8](#) pour les constructions, aménagements, installations et travaux dispensés de toute formalité.

<sup>43</sup> En ce que l'atteinte au droit de propriété ne s'analysait pas en une privation mais en une limitation de l'exercice de ce droit : [Décision n° 2011-151 QPC du 13 juillet 2011, §3](#)

<sup>44</sup> Le Conseil constitutionnel a également jugé dans quelques décisions que, à travers l'instauration de diverses servitudes d'urbanisme, le Législateur poursuivait un motif d'intérêt général [Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011](#) <https://www.legifrance.gouv.fr/cons/id/CONSTEXT000024801973?init=true&isAdvancedResult=true&page=2&pageSize=10&query=%7B%28%40A> (non-conformité pour une autre cause); [Décision n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014](#) ; [Décision n° 2016-540 QPC du 10 mai 2016](#) ;

*attaché à une telle maîtrise avait déjà été reconnu par le Conseil dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 précitée<sup>51</sup>, mais la décision commentée élargit logiquement la portée d'une telle reconnaissance au respect des règles qui permettent cette maîtrise. »*

Il appartiendra à notre chambre, notamment, de s'interroger sur le fait de savoir si, parmi les « *règles qui permettent cette maîtrise* », ne figurent pas les opérations de contrôle de conformité.

### **B.3.2. sur le contrôle des garanties prévues par le Législateur de nature à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et le droit garanti**

L'analyse des décisions rendues par le Conseil constitutionnel ne permet pas de dégager une règle d'appréciation uniforme, au sens où seraient systématiquement exigées telles garanties procédurales, *a fortiori* sous telle forme, pour admettre la conformité des visites domiciliaires. Le Conseil tient en réalité compte de plusieurs éléments, le plus souvent en les combinant. La nature des lieux visités<sup>45</sup>, le cadre administratif ou pénal de la visite, l'objectif poursuivi par le législateur, la spécificité du contexte dans lequel la mesure intervient<sup>46</sup> ou encore la nature des pouvoirs dévolus aux agents conduisant la visite constituent, selon les décisions, autant de variables prises en compte et pesant sur le niveau d'atteinte à l'inviolabilité du domicile toléré ou non et/ou l'ampleur des garanties procédurales exigées.

Il existe des hypothèses de droit de visites domiciliaires dans des domaines divers.

A ce stade, une première grande distinction est à faire entre ceux relevant ou non de la police judiciaire.

Les droits de visite administratifs peuvent eux-mêmes être distingués selon qu'ils s'apparentent à des perquisitions ou, plus généralement, permettent la mise en oeuvre de moyen de contrainte ou de coercition, ou se limitent à une visite, essentiellement afin de constat, le cas échéant accompagnée d'un droit de communication prenant la forme d'une remise nécessairement volontaire et non d'une saisie.

Avec celui prévu par les articles L. 170-1 et L.171-1 et suivants du code de l'environnement, le droit de visite prévu par les articles L.461-1 à L.461-4 du code de l'urbanisme entre dans cette dernière catégorie.

---

<sup>45</sup> Selon qu'ils constituent, ou non, un domicile ou comportent des parties à usage d'habitation : voir, pour des locaux à usage professionnel : - [décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988](#); §5 : conformité du droit d'accès des agents de la COB sans autorisation judiciaire préalable à « *tous locaux professionnels, à condition que ceux-ci soient exclusivement consacrés à cet usage* ». Voir également la [décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024](#), §48 dans laquelle le Conseil constitutionnel retient la conformité à la constitution des mots « *notamment aux enclos* » figurant au 2° du paragraphe I 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, sous réserve que les fonctionnaires et agents chargés des contrôles ne puissent pas accéder à des enclos sans l'accord de l'occupant, « *si ces lieux sont susceptibles de constituer un domicile* ».

<sup>46</sup> Voir, par exemple, [Décision 2016-536 OPC - 19 février 2016](#) en matière d'état d'urgence ; voir également la [Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015](#), §69-75 (sur les techniques de renseignement de [l'article L.853-1 du CSI](#)) et §7 mentionnant que les finalités de ces techniques « *correspondent à « la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* »

Néanmoins, deux tendances lourdes paraissent toutefois s'imposer s'agissant de la visite de locaux constitutifs d'un domicile et/ou à usage d'habitation, à savoir l'existence d'un contrôle judiciaire et l'existence d'un recours juridictionnel effectif.

#### . Le contrôle du juge

Comme indiqué précédemment, le principe de l'inviolabilité du domicile ne relève plus, depuis 1999, 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 au regard de l'article 66 de la Constitution. 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<sup>47</sup>.

D'une manière générale, il considère à ce titre que l'accord de l'occupant des lieux et, à défaut, l'existence d'une autorisation judiciaire préalable ou d'un contrôle judiciaire des conditions permettant de surmonter ce refus, constitue une garantie essentielle s'agissant de la visite locaux constitutifs d'un domicile et/ou à usage d'habitation<sup>48</sup>.

- [Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, § 37](#) : « *Considérant, en second lieu, qu'à l'effet de mettre en oeuvre 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 ; que, dans ces conditions, cette disposition ne porte pas atteinte à l'inviolabilité du domicile ni à aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle ;* »

Un contrôle judiciaire *préalable* n'est cependant pas systématiquement imposé <sup>49</sup>.

S'agissant de la nature du contrôle, le [commentaire autorisé](#) de la [Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016](#) (p.10 et 11) précise : « *D'un point de vue constitutionnel, toutefois, lorsqu'on se situe dans le cadre des actes de police judiciaire et que l'intervention d'un juge est requise pour autoriser une perquisition,*

---

<sup>47</sup> Voir le [commentaire autorisé](#) de la Décision n° 2023-1044 QPC, p. 10.

<sup>48</sup> [Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, §29-30](#) en matière de visite domiciliaire fiscale et sa suite après modification du texte : [Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, §34](#); [Décision n° 90-281 DC du 27 décembre 1990, §10-13](#) ; [Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, § 37](#) ; [Décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, §17 et 18](#) ; [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, §46](#); \fs16cf3D [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, §192](#) ; voir encore la [décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, §48](#), précitée, en matière de visite administrative « simple ».

<sup>49</sup> Voir [Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, §7](#), la non-conformité étant intervenue pour un autre motif (§8), et [Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, §5 à 12](#); [Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, §8](#) ;

celui-ci doit être judiciaire. Dans ce cas, les dispositions de l'article 66 de la Constitution impliquent le respect des prérogatives de l'autorité judiciaire puisqu'il résulte de la jurisprudence constitutionnelle que « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire <sup>50</sup> ». Lorsque, en revanche, est en cause la police administrative, qui « ne peut avoir d'autre but que de préserver l'ordre public et de prévenir les infractions »<sup>51</sup> et ne peut être mise en œuvre « pour constater des infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves ou en rechercher les auteurs », l'intervention du juge judiciaire n'est pas requise par la Constitution. La jurisprudence constitutionnelle admet depuis longtemps qu'une autorité administrative reçoive la mission de prévenir certaines infractions pénales<sup>52</sup> sous la réserve de ne pas confier à cette autorité des fonctions répressives<sup>53</sup>.

. L'existence d'un recours juridictionnel effectif

Depuis la [décision n° 96-373 DC, §83](#), le Conseil constitutionnel rattache clairement le droit au recours juridictionnel effectif à l'article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

*« Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction. » <sup>54</sup>.*

Le [commentaire autorisé](#) de la Décision n° 2018-715 QPC du 22 juin 2018 précise que « ce droit ne se limite par ailleurs pas aux seuls actes juridictionnels. Le Conseil constitutionnel ne tient, en effet, pas compte de la qualification juridique conférée à l'acte pour déterminer s'il est susceptible d'être contesté devant un juge. Ainsi, tout acte, qu'il soit juridictionnel ou non juridictionnel, pris par une autorité publique, administrative ou judiciaire, peut être contrôlé au regard des exigences du droit à un recours effectif. »

Le Conseil constitutionnel en fait application en matière de visite domiciliaire :

- [Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010](#), [Perquisitions fiscales] :

*« 8. Considérant que l'article 164 de la loi du 4 août 2008 a inséré dans l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des dispositions qui constituent les alinéas 6 et 7, 14 et 16 à 21 de son paragraphe II ainsi que la dernière phrase du premier alinéa de son paragraphe V et les alinéas 3 à 6 de ce même paragraphe ; qu'il a introduit dans la procédure prévue par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des*

<sup>50</sup> Le commentaire renvoie à la [Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014](#), Loi relative à la géolocalisation

<sup>51</sup> Le commentaire renvoie à la [Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015](#), Loi relative au renseignement, § 9.

<sup>52</sup> Le commentaire renvoie à la [décision n° 93-323 DC du 5 août 1993](#), Loi relative aux contrôles et vérifications d'identité.

<sup>53</sup> Le commentaire renvoie à la [Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006](#), Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

<sup>54</sup> Pour un exemple : [Décision n° 2023-1077 QPC du 24 janvier 2024, § 4](#)

garanties supplémentaires pour les personnes soumises à ces visites en leur ouvrant la faculté de saisir le premier président de la cour d'appel d'un appel de l'ordonnance autorisant la visite des agents de l'administration fiscale ainsi que d'un recours contre le déroulement de ces opérations ;

9. *Considérant que, d'une part, le quinzième alinéa du paragraphe II de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales prévoit que l'ordonnance est notifiée verbalement sur place au moment de la visite ; qu'à défaut d'occupant des lieux ou de son représentant, elle est notifiée par lettre recommandée ou, à défaut, par voie d'huissier de justice ; que le dix-septième alinéa de cet article prévoit que « le délai et la voie de recours sont mentionnés dans l'ordonnance » ; que, d'autre part, 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 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 ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789, doit être écarté »<sup>55</sup>.*

Le Conseil constitutionnel opère une distinction entre la personne directement visée par la visite domiciliaire et les autres personnes intéressées<sup>56</sup>. Pour ces dernières, le Conseil n'impose pas l'existence d'une contestation possible par voie d'action :

- [Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016](#) [Visite des navires par les agents des douanes II] :

*« 9. 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 ces opérations à l'appui d'une demande tendant à engager la responsabilité de l'État du fait de la saisie.*

*10. 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. »<sup>57</sup>.*

. Sur l'influence des pouvoirs reconnus aux agents menant la visite domiciliaire

---

<sup>55</sup> Voir également : [Décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013](#), précité, §8; [Décision n° 2014-387 QPC du 4 avril 2014](#), § 6-7; [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), § 197-199

<sup>56</sup> exemple différence entre le locataire des lieux visités, directement concerné, et le propriétaire, personne intéressée.

<sup>57</sup> Voir, sur cette question le [commentaire autorisé](#) de la Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, p.9-11

Le Conseil constitutionnel tient également compte de l'étendue des pouvoirs des agents procédant à la visite et leur caractère plus ou moins intrusif. Pour un exemple :

- [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#) :

*« 161. En premier lieu, les techniques spéciales d'enquête mentionnées ci-dessus désignent plusieurs mesures d'investigation : l'utilisation d'un dispositif technique permettant de recueillir les données de connexion d'un équipement terminal, les données relatives à sa localisation, mais également l'interception des correspondances émises ou reçues par cet équipement ; l'utilisation d'un dispositif technique, éventuellement installé dans un lieu privé, ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, la captation, la fixation, la transmission et l'enregistrement de paroles dans des lieux privés ou publics, ou l'image des personnes se trouvant dans un lieu privé ; l'utilisation d'un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, de les conserver et de les transmettre, telles qu'elles sont stockées dans un système informatique, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques. Ces techniques présentent donc un caractère particulièrement intrusif.*

*162. En deuxième lieu, le législateur a prévu que le recours à ces techniques spéciales est autorisé, dans le cadre d'une enquête de flagrance ou préliminaire, pour tout crime, et non pour les seules infractions relevant de la criminalité et de la délinquance organisées. Or, si une infraction d'une particulière gravité et complexité est de nature à justifier le recours à de telles mesures, tel n'est pas nécessairement le cas d'infractions ne présentant pas ces caractères.*

*163. En troisième lieu, cette autorisation est délivrée, à la requête du procureur de la République, par le juge des libertés et de la détention. Toutefois, si le juge des libertés et de la détention peut ordonner à tout moment l'interruption des techniques spéciales d'enquête, les dispositions légales ne prévoient pas qu'il peut accéder à l'ensemble des éléments de la procédure. Ainsi, alors que son autorisation est donnée pour une durée d'un mois, il n'a pas accès aux procès-verbaux réalisés dans le cadre de l'enquête en cours autres que ceux dressés en exécution de sa décision et n'est pas informé du déroulé de l'enquête en ce qui concerne les investigations autres que les actes accomplis en exécution de sa décision.*

*164. Il résulte de ce qui précède que le législateur a autorisé le recours à des techniques d'enquête particulièrement intrusives pour des infractions ne présentant pas nécessairement un caractère de particulière complexité, sans assortir ce recours des garanties permettant un contrôle suffisant par le juge du maintien du caractère nécessaire et proportionné de ces mesures durant leur déroulé.*

*165. Le législateur n'a donc pas opéré une conciliation équilibrée entre, d'un côté, l'objectif de recherche des auteurs d'infractions et, de l'autre, le droit au respect de la vie privée, le secret des correspondances et l'inviolabilité du domicile. Les mots « à un crime ou » figurant au cinquième alinéa du 2<sup>o</sup> du paragraphe III de l'article 46 sont donc contraires à la Constitution. »*

Pour une solution inverse, peuvent être mentionnées les décisions suivantes :

- [Décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988](#) [Loi sur les bourses de valeurs]: Pour retenir la conformité à la constitution de l'article 13 de la loi n°88-70 sur les bourses de valeurs permettant au président de la commission des opérations de bourse d'habiliter certains agents à accéder à tous locaux à usage professionnel et de se faire communiquer tous documents, quel qu'en soit le support, et d'en obtenir la copie, le Conseil constitutionnel a notamment tenu compte de ce « *que les pouvoirs conférés aux agents habilités en application de l'article 5A ajouté à l'ordonnance du 28 septembre 1967 sont limités à la conduite d'enquêtes administratives* » et « *qu'ils ne disposent cependant d'aucune possibilité de contrainte matérielle et ne peuvent procéder à aucune perquisition ou saisie* ».

- [Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, §7](#) [Visite des navires par les agents des douanes II] : Pour retenir la conformité à la constitution des articles 62 et 63 du code des douanes (visite de navires) ayant pour objet de faciliter la recherche des infractions douanières, le Conseil relève notamment qu'ils ne permettent aux agents des douanes « *ni de saisir, ni de retenir, des objets ou documents mais les autorisent uniquement à accéder aux lieux et à les visiter* ».

- [Décision n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023](#), [Droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l'environnement], §,16-21 et plus particulièrement : « *18. En deuxième lieu, 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.*

*19. En dernier lieu, elles ne leur confèrent pas un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents. Il en résulte que la communication d'un document doit être volontaire. 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. »*

On retrouve enfin la trace de cette logique des pouvoirs limités dans la [décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015](#) précitée dans laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que l'incrimination prévue par l'article L. 480-12 du code de l'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* ».

Dans sa version applicable au jour de cette décision, l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme ne permettait pas aux agents de procéder à des perquisitions, fouilles et/ou saisies à l'intérieur du lieu d'habitation visité.

La loi ELAN n'a apporté aucune modification de ce chef.

Dans sa décision précitée du 16 mai 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a également tenu compte de cet élément :

- [CEDH, 16 mai 2019, n°66554/14, Halabi c/ France](#), §55: « *La Cour observe que les juridictions internes ont considéré que l'administration, en procédant à une visite prévue par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, n'exerçait « aucune coercition »*



*de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile ou à la liberté individuelle de l'occupant des lieux (paragraphes 24-25 ci-dessus). De l'avis de la Cour, il y a certes lieu de distinguer, de par leur nature même, les visites effectuées par les agents de l'urbanisme d'autres visites domiciliaires, telles celles entreprises par exemple, par les douanes, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), ou l'administration fiscale qui peuvent conduire à saisir de nombreux documents, données ou objets (Funke, Crémieux et Mialhe c. France, 25 février 1993, série A no 256 A, B et C, Ravon et autres c. France, no 18497/03, 21 février 2008, et Vinci Construction et GTM Génie Civil et Services c. France, nos 63629/10 et 60567/10, 2 avril 2015). En règle générale, ces visites domiciliaires sont davantage susceptibles de porter atteinte au respect du domicile et de la vie privée car elles révèlent plus d'informations sur la personne qui en fait l'objet (voir, mutatis mutandis, Uzun c. Allemagne, no 35623/05, § 52, CEDH 2010 (extraits)). Néanmoins, eu égard au principe consacré par sa jurisprudence, la Cour estime que l'entrée d'agents publics au sein du domicile du requérant, sans son autorisation, ainsi que la prise de photos à l'intérieur de cet espace utilisé par le requérant pour des activités relevant de sa vie privée, constitue une ingérence. »*

et §65 : « (...) Ainsi qu'elle l'a déjà relevé (paragraphe 55 ci-dessus), elle [la CEDH] considère que ce droit de visite et de communication [ de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme] constitue une ingérence moins importante que celle résultant de l'intervention d'autres agents de l'administration disposant du pouvoir de fouiller et de saisir des documents et des objets. Aussi, si la Cour peut s'inspirer des principes dégagés en matière de perquisition et de saisie, elle estime que ces critères relativement stricts, établis et suivis dans ce contexte spécifique, ne sont pas applicables en tant que tels aux contrôles comme celui en cause dans le cas d'espèce qui a trait à une visite ne donnant pas lieu à un pouvoir de contrainte. (...) ».

. Sur la justification de la mesure dans la requête et/ou l'autorisation du juge

Contrairement à l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme, mais aussi l'article [L. 171-2 du code de l'environnement](#) concernant le contrôle administratif prévu par ce code, certains textes organisant un droit de visite administratif prévoient que la requête et/ou l'ordonnance du juge l'autorisant exposent les éléments de fait et/ou de droit de nature à la justifier. Il en est ainsi, notamment, des droits de visite suivants mentionnés par le mémoire :

- droit de visite en matière fiscale ([article L. 16 B du livre des procédures fiscales](#)). Il est observé que ce droit de visite ne peut être mis en œuvre que s'il « existe des présomptions qu'un contribuable se soustrait à l'établissement ou au paiement des impôts sur le revenu ou sur les bénéfices ou des taxes sur le chiffre d'affaires ou souscrit des déclarations inexactes en vue de bénéficier de crédits d'impôt prévus au profit des entreprises passibles de l'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices en se livrant à des achats ou à des ventes sans facture, en utilisant ou en délivrant des factures ou des documents ne se rapportant pas à des opérations réelles ou en omettant sciemment de passer ou de faire passer des écritures ou en passant ou en faisant passer sciemment des écritures inexactes ou fictives dans des documents comptables dont la tenue est imposée par le code général des impôts » soit des présomptions de fraude fiscale. Par ailleurs, il s'agit, à travers la visite domiciliaire, de « rechercher la preuve de ces agissements, en effectuant des visites en tous lieux, même privés, où les pièces et documents s'y rapportant sont susceptibles

*d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles et procéder à leur saisie, quel qu'en soit le support »<sup>58</sup>.*

- droit de visite en matière douanière ([article 64 du code des douanes](#)). Il s'agit, à travers la visite domiciliaire, de rechercher et de constater « *des délits douaniers, visés aux articles 414 à 429 et 459* » et « *les agents des douanes habilités peuvent procéder, à l'occasion de la visite, à la saisie des marchandises et des documents, quel qu'en soit le support, se rapportant aux délits précités* »<sup>59</sup>.

- droit de visite en matière de concurrence ([article L. 450-4 du code de commerce](#)). La visite domiciliaire permet à « *la saisie de documents et de tout support d'information et, le cas échéant, de leurs moyens de déchiffrement, susceptibles d'être détenus ou d'être accessibles ou disponibles* », ce qui suppose la possibilité de les rechercher au cours de la visite.

- droit de visite de l'Autorité des marchés financiers ([article L. 621-12 du code monétaire et financier](#)) : La visite a pour objet « *la recherche des infractions définies aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 et des faits susceptibles d'être qualifiés de délit contre les biens et d'être sanctionnés par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers en application de l'article L. 621-15* ». Les agents menant la visite peuvent procéder à la saisie de documents, ce qui suppose la possibilité de les rechercher, et entendre sur place diverses personnes.

- droit de visite en matière de prévention du terrorisme ([article L. 229-1 du code de la sécurité intérieure](#)). L'autorisation d'une telle visite suppose qu'il « *existe des raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* ». La visite permet « *la saisie des documents et données qui s'y trouvent* » et, plus précisément ([article L. 229-5](#)) « *des documents ou données relatifs à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics que constitue le comportement de la personne concernée* » et « *des données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la visite soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la visite* ». [L'article L.229-4](#) permet de retenir sur place, pendant le déroulement des opérations, la personne en cause. [L'article L.229-5](#) fixe les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, à l'occasion de la visite, procéder à la saisie de documents, objets et données qui s'y trouvent, ainsi qu'à leur exploitation<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Ce texte, et ses évolutions successives, ont fait l'objet de plusieurs contrôles de conformité. Voir, en dernier lieu : [Décision n° 2021-980 QPC du 11 mars 2022, §13](#)

<sup>59</sup> Ce texte, et ses évolutions successives, ont également fait l'objet de plusieurs contrôles de conformité. Voir, en dernier lieu : [Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, §37-40](#)

<sup>60</sup> Contrôle de conformité de ce régime opéré par la [Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, § 59-60](#)

Relevant le contraste entre l'encadrement précis de ces visites judiciaires non consenties, qui supposent en pratique l'ouverture d'une instruction préparatoire, et le très faible encadrement des visites administratives, le mémoire de la société BT Home souligne qu'il existe un risque très important que la procédure de visite administrative soit détournée à des fins de recherche et de constat d'infractions pénales, alors qu'elle ne doit pas, en principe, être utilisée dans cet objectif<sup>61</sup>.

Il appartiendra à notre chambre d'apprécier le caractère opérant de la comparaison avec ces droits de visite mis en avant par le mémoire de la société BT Home au regard, notamment, du fait que celui prévu par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, d'une part, a une nature strictement administrative, et de non de police judiciaire, et ne tend pas, par principe, au constat ou la recherche d'infractions ou de fraude, d'autre part, n'autorise aucune mesure coercitive ou intrusive de type perquisition, fouille, saisie et/ou retenue de personnes<sup>62</sup>.

Notre chambre s'interrogera également sur le fait de savoir si l'absence de « justifications » de la visite détaillées dans la requête le saisissant prive le juge des libertés et de la détention, et le premier président de la cour d'appel en cas de recours, de leur office leur imposant de s'assurer de la légalité de la mesure au regard de ses conditions de fond et de son caractère proportionné au regard des droits de l'occupant garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

---

<sup>61</sup> Voir, en ce sens, A. Meynaud-Zeroual, « L'affaire Halabi contre France : un coup d'épée dans l'eau ? », Droit Administratif n° 10, Octobre 2019, comm. 47, précité

<sup>62</sup> Dans la même logique d'exigences renforcées, s'agissant de la motivation de la requête et/ou de l'ordonnance du juge, résultant de l'objet et des modalités du droit de visite, peuvent être citées, s'agissant de la conformité de l'article 59 du code de procédure pénale, la [Décision n° 2023-855 DC du 16 novembre 2023](#), §30, s'agissant de l'article 76 du même code, la [Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019](#), §192, et, s'agissant de l'article 706-89 du même code, la [Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004](#), §43 et 46.