

n° U 18-40.040

Décision attaquée : ordonnance du président du tribunal de grande instance de Paris du 11 octobre 2018

M. X... Y... Z... et Mme A... B...  
C/  
Ville de Paris

---

rapporteur : L. Jacques

## RAPPORT

### I - Rappel des faits et de la procédure

M. X... Y... Z... et Mme A... B... sont propriétaires d'un local à usage d'habitation situé [...] à Paris 16<sup>e</sup>.

Leur reprochant d'avoir changé l'usage de ce logement en le louant pour de courtes durées à une clientèle de passage, la ville de Paris les a assignés le 22 mai 2018 devant le président tribunal de grande instance de Paris statuant en la forme des référés aux fins de voir :

- constater l'infraction commise ;
- condamner *in solidum* M. X... Y... Z... et Mme A... B... à une amende civile de 50 000 euros ;
- ordonner le retour à l'habitation des locaux transformés sans autorisation, sous astreinte ;
- condamner *in solidum* M. X... Y... Z... et Mme A... B... au paiement de la somme de 2 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Par mémoire du 20 juin 2018, M. X... Y... Z... et Mme A... B... ont soumis au président du tribunal de grande instance un mémoire comportant plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité.

Par **ordonnance du 11 octobre 2018**, le président du tribunal de grande instance de Paris a transmis à la Cour de cassation la question prioritaire de constitutionnalité suivante :

*« Dans la rédaction des articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 657-7 du code de la construction et de l'habitation applicables au litige, le pouvoir conféré aux agents assermentés du service municipal du logement de visiter les locaux à usage d'habitation situés dans le territoire relevant du service municipal du logement et prévoyant que l'occupant ou le gardien est tenu de laisser visiter sur présentation de l'ordre de mission, que la visite s'effectue en sa présence et qu'en cas de carence de la part de l'occupant ou du gardien du local, l'agent assermenté du service municipal du logement peut, au besoin, se faire ouvrir les portes et visiter les lieux en présence du maire ou du commissaire de police, les portes devant être refermées dans les mêmes conditions, ce sans qu'il soit organisé de mécanismes d'autorisation judiciaire préalable ni de recours effectif contre la décision de visite ni enfin de mécanisme de contrôle par l'autorité judiciaire des opérations ainsi menées, sont-ils conformes aux principes de protection de la liberté individuelle et d'inviolabilité du domicile tels que garantis par les articles 66 de la Constitution ainsi que 2, 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ? »*

La question a été reçue à la Cour de cassation le 19 octobre 2018.

La ville de Paris a constitué avocat et déposé un mémoire le 16 novembre 2018.

M. X... Y... Z... et Mme A... B... ont déposé le 19 novembre 2018 des observations complémentaires aux fins de transmission de la question. Ils ont déposé le 7 décembre 2018 des observations en réplique.

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

### **A - Dispositions contestées :**

Les requérants contestent la constitutionnalité des dispositions des articles L. 651-4, 651-6 et L 651-7 du code de la construction et de l'habitation.

Insérés dans le Titre V, intitulé «*Sanctions pénales*», du Livre VI, intitulé «*Mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement*», ces articles disposent :

#### **Art. L. 651-4 :**

*Quiconque ne produit pas, dans les délais fixés, les déclarations prescrites par le présent livre et par les dispositions prises pour son application est passible d'une amende de 2 250 euros.*

*Le ministère public poursuit d'office l'application de cette amende devant le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé.*

---

**Art. L. 651-6 :**

*Les agents assermentés du service municipal du logement sont nommés par le maire. Ils prêtent serment devant le juge du tribunal d'instance de leur résidence et sont astreints aux règles concernant le secret professionnel.*

*Leur nombre est fixé à 1 par 30 000 habitants ou fraction de ce chiffre. Ce nombre peut être augmenté par décision ministérielle.*

*Ils sont habilités à visiter les locaux à usage d'habitation situés dans le territoire relevant du service municipal du logement.*

*Ils doivent être munis d'un ordre de mission personnel ainsi que d'une carte d'identité revêtue de leur photographie.*

*La visite des locaux ne peut avoir lieu que de huit heures à dix-neuf heures ; l'occupant ou le gardien du local est tenu de laisser visiter sur présentation de l'ordre de mission ; la visite s'effectue en sa présence.*

*En cas de carence de la part de l'occupant ou du gardien du local, l'agent assermenté du service municipal du logement peut, au besoin, se faire ouvrir les portes et visiter les lieux en présence du maire ou du commissaire de police. Les portes doivent être refermées dans les mêmes conditions.*

---

**Art. L. 651-7 :**

*Les agents assermentés du service municipal du logement constatent les conditions dans lesquelles sont effectivement occupés les locaux qu'ils visitent. Ils sont habilités à recevoir toute déclaration et à se faire présenter par les propriétaires, locataires ou autres occupants des lieux toute pièce ou document établissant ces conditions. Sans pouvoir opposer le secret professionnel, les administrations publiques compétentes et leurs agents sont tenus de communiquer aux agents du service municipal du logement tous renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission de recherche et de contrôle.*

*Quiconque fait volontairement obstacle, en violation des prescriptions ci-dessus, à la mission des agents du service municipal du logement, est passible de l'amende civile prévue à l'article L. 651-4.*

**B - Autres dispositions applicables :**

La ville de Paris a assigné M. X... Y... Z... et Mme A... B... en leur reprochant d'avoir enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation et en demandant l'application des sanctions prévues à l'article L. 651-2 de ce code.

---

**Art. L. 631-7** (dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014) :

*La présente section est applicable aux communes de plus de 200 000 habitants et à celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Dans ces communes, le changement d'usage des locaux destinés à*

*l'habitation est, dans les conditions fixées par l'article L. 631-7-1, soumis à autorisation préalable.*

*Constituent des locaux destinés à l'habitation toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1.*

*Pour l'application de la présente section, un local est réputé à usage d'habitation s'il était affecté à cet usage au 1er janvier 1970. Cette affectation peut être établie par tout mode de preuve. Les locaux construits ou faisant l'objet de travaux ayant pour conséquence d'en changer la destination postérieurement au 1er janvier 1970 sont réputés avoir l'usage pour lequel la construction ou les travaux sont autorisés.*

*Toutefois, lorsqu'une autorisation administrative subordonnée à une compensation a été accordée après le 1er janvier 1970 pour changer l'usage d'un local mentionné à l'alinéa précédent, le local autorisé à changer d'usage et le local ayant servi de compensation sont réputés avoir l'usage résultant de l'autorisation.*

*Sont nuls de plein droit tous accords ou conventions conclus en violation du présent article.*

*Le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article.*

---

**Art. L. 651-2** (dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016) :

*Toute personne qui enfreint les dispositions de l'article L. 631-7 ou qui ne se conforme pas aux conditions ou obligations imposées en application dudit article est condamnée à une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par local irrégulièrement transformé.*

*Cette amende est prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure. Le produit de l'amende est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé ce local. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le local.*

*Sur requête du maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé ou de l'Agence nationale de l'habitat, le président du tribunal ordonne le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation, dans un délai qu'il fixe. A l'expiration de celui-ci, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local irrégulièrement transformé. Le produit en est intégralement versé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé.*

*Passé ce délai, l'administration peut procéder d'office, aux frais du contrevenant, à l'expulsion des occupants et à l'exécution des travaux nécessaires.*

### **C - Normes constitutionnelles invoquées :**

La question prioritaire de constitutionnalité invoque la violation des principes de protection de la liberté individuelle et d'inviolabilité du domicile et se réfère aux articles 66 de la Constitution ainsi que 2, 4 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

### **III - Observations**

Les dispositions des articles L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation déterminent les conditions d'exercice, par les agents assermentés du service municipal du logement, de leurs prérogatives de visite et d'investigation des locaux.

Ces dispositions qui, à la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 78-621 du 31 mai 1978<sup>1</sup>, se sont substituées à celles de l'article 355 de l'ancien code de l'urbanisme et de l'habitation, modifié par le décret n° 56-620 du 23 juin 1956, se sont vues conférer valeur législative par la loi n° 83-440 du 2 juin 1983<sup>2</sup>, qui a en outre modifié le premier alinéa de l'article L. 651-6<sup>3</sup>.

Elles confèrent aux agents assermentés un pouvoir très général aux fins de constater les conditions dans lesquelles les locaux sont effectivement occupés.

Ces agents, nommés par le maire, tenus de prêter serment devant le juge d'instance et astreints au secret professionnel, peuvent, munis d'un ordre de mission personnel ainsi que d'une carte d'identité, visiter les locaux de huit heures à dix-neuf heures, la visite s'effectuant en la présence de l'occupant ou du gardien du local qui est tenu de laisser visiter sur présentation de l'ordre de mission.

Il est aussi prévu qu'en cas de carence de la part de l'occupant ou du gardien, l'agent assermenté peut, au besoin, se faire ouvrir les portes et visiter les lieux en présence du maire ou du commissaire de police, les portes devant être refermées dans les mêmes conditions.

Habilitation est encore donnée à ces agents pour recevoir toute déclaration et à se faire présenter par les propriétaires, locataires ou autres occupants des lieux

---

<sup>1</sup> Décret portant codification des textes concernant la construction et l'habitation (première partie : Législative).

<sup>2</sup> Loi donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code.

<sup>3</sup> La loi a substitué le maire au préfet comme autorité de nomination des agents.

toute pièce ou document établissant les conditions d'occupation des locaux visités. Sans pouvoir opposer le secret professionnel, les administrations publiques compétentes et leurs agents sont tenus de communiquer aux agents du service municipal du logement tous renseignements nécessaires à accomplissement de leur mission « *de recherche et de contrôle* ».

Enfin, le fait de faire volontairement obstacle à la mission des agents est passible d'une amende de 2 240 euros, dont l'application est poursuivie par le ministère public devant le président du tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble, statuant en référé.

Telles sont les dispositions législatives visées par la question prioritaire de constitutionnalité, qui sera renvoyée au Conseil constitutionnel si les conditions prévues par l'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont remplies.

Il résulte des dispositions de cet article que, lorsqu'une juridiction relevant de la Cour de cassation a transmis à celle-ci, en application de l'article 23-2 de cette même ordonnance, la question de la conformité à la Constitution d'une disposition législative, le Conseil constitutionnel est saisi de cette question à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.

#### **A - Applicabilité au litige des dispositions contestées :**

La première condition est celle de l'application au litige des dispositions en cause.

##### a) Argumentation des parties :

La ville de Paris fait valoir qu'alors que la constitutionnalité des dispositions applicables est contestée parce qu'elles autorisent les agents du service municipal du logement à pénétrer dans le local en passant outre l'absence d'accord du propriétaire, l'administration n'a pas pénétré dans le local appartenant à M. X... Y... Z... et Mme A... B... sans leur accord, puisque c'est avec leur accord qu'une visite a eu lieu le 28 novembre 2017, à 15 heures. Ainsi, faute d'application concrète du dispositif prévoyant une visite sous contrainte, faudrait-il considérer que le renvoi est exclu.

M. X... Y... Z... et Mme A... B... répliquent qu'il a été fait mention des dispositions contestés tout en long de la procédure administrative contradictoire ainsi que de la procédure judiciaire et qu'il n'est pas contestable que ces dispositions sont

applicables aux faits de la cause. Selon eux, il importe peu que la ville de Paris ait ou non pénétré dans le local avec le concours de la force publique. Il suffit qu'il ait été fait application des dispositions critiquées. Ils ajoutent que ce n'est que sous la contrainte de telles dispositions, prévoyant une amende en cas de refus, qu'ils ont reçu l'agent assermenté de la ville de Paris, et ont répondu à ses questions sans connaissance de leurs droits ni de la possibilité de les exercer, faute d'en avoir été informés. Ils soulignent que l'illicéité de la procédure administrative contradictoire serait de nature à entraîner l'annulation du rapport d'infraction, pièce unique sur laquelle repose l'action engagée par le ville de Paris.

b) Principes :

La notion d'applicabilité au litige au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 est, de prime abord, assez largement conçue puisque la démonstration du caractère déterminant de la réponse à la QPC sur l'issue du procès n'est pas expressément requise. Il n'en demeure pas moins que cette exigence légale impose de constater un lien entre l'éventuelle censure des dispositions contestées et la résolution concrète du litige. La procédure de QPC n'a pas pour objet de permettre de formuler des questions générales, dépourvues de toute pertinence pour la résolution du litige sur lequel elle se greffent.

Cette condition a conduit à plusieurs reprises au prononcé de décisions disant n'y avoir lieu à renvoi.

Voir, notamment : [Soc., 19 septembre 2018, n° 18-40.027](#) : question portant sur l'interprétation jurisprudentielle constante de l'article L. 1231-1 du code du travail, relatif aux conditions et aux effets d'une prise d'acte par un salarié de la rupture de son contrat de travail, alors que le litige concerne un rupture unilatérale à l'initiative de l'employeur ; [2<sup>e</sup> Civ., 5 juillet 2018, pourvoi n° 18-10.385](#) : disposition contestée qui, compte tenu de son champ d'application, ne régit pas la situation d'espèce ; [3<sup>e</sup> Civ., 5 juillet 2018, pourvoi n° 18-40.014](#) et [3<sup>e</sup> Civ., 12 avril 2012, pourvoi n° 12-40.012, Bull. 2012, III, n° 58](#) : dispositions qui, en vertu des règles relatives à l'application de la loi dans le temps, ne sont plus applicables au litige ; [1<sup>ère</sup> Civ., 27 juin 2018, pourvoi n° 18-50.037](#) : les dispositions contestées des articles 7, alinéa 3, et 22, alinéa 2, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, et de l'article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui ne sont pas applicables au litige tendant à voir retenir la responsabilité d'un avocat aux Conseils ; [Crim., 27 mars 2018, pourvoi n° 18-80.106](#) : disposition qui trouve à s'appliquer lorsqu'une juridiction est saisie d'une demande de mise en liberté en application de l'article 148-1 du code de procédure pénale, alors que le tribunal est saisi d'une demande de mise en liberté d'office consécutive à une demande d'annulation de l'ordonnance de maintien en détention, et qu'une telle demande ne peut être assimilée à une demande de mise en liberté ; [2<sup>e</sup> Civ., 12 septembre 2013, pourvoi n° 13-40.041](#) : dispositions contestées qui se rapportent à l'organisation du

régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des non-salariés agricoles et des personnes mentionnées à l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime, alors que le litige concerne le recouvrement forcé de cotisations dues au titre des assurances maladie, invalidité et maternité du régime de protection sociale des non-salariés des professions agricoles ; [Soc., 19 septembre 2012, pourvoi n° 12-40.053](#) : dispositions contestées qui n'énoncent aucune règle de compétence au profit du tribunal d'instance, alors que le litige porte sur la juridiction compétente pour connaître d'un litige opposant un marin à un armateur dans le cadre d'un contredit de compétence.

Un arrêt de la chambre commerciale a retenu, dans une instance concernant la légalité d'opérations d'enquête menées par l'AMF, que les dispositions de l'article L. 642-2 du code monétaire et financier, qui sanctionne pénalement le fait, pour toute personne, de mettre obstacle à une mission de contrôle ou d'enquête de l'Autorité des marchés financiers effectuée dans les conditions prévues aux articles L. 621-9 à L. 621-9-2 ou de lui communiquer des renseignements inexacts, *«n'ont pas été appliquées aux requérants et que la déclaration de leur inconstitutionnalité, à la supposer encourue, serait sans incidence sur la légalité de la décision objet du pourvoi à l'occasion duquel est présentée la question prioritaire de constitutionnalité»* : [Com., 8 mars 2018, pourvoi n° 17-23.223](#).

Auparavant, la même chambre avait déjà retenu que les dispositions des articles L. 621-10 et L. 642-2 du code monétaire et financier, en ce qu'elle prévoient, pour le premier de ces textes, que *«les enquêteurs et les contrôleurs peuvent, pour les nécessités de l'enquête ou du contrôle, se faire communiquer tous documents, quel qu'en soit le support»* et, pour le second, qu'*«est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300 000 euros le fait, pour toute personne, de mettre obstacle à une mission de contrôle ou d'enquête de l'Autorité des marchés financiers effectuée dans les conditions prévues aux articles L. 621-9 à L. 621-9-2 ou de lui communiquer des renseignements inexacts»*, n'ayant pas été appliquées à l'encontre du requérant qui a été sanctionné par l'AMF : [Com., 14 octobre 2015, pourvoi n° 15-10.899](#).

La chambre sociale a jugé que, le conseil de prud'hommes étant saisi d'une demande tendant à l'annulation d'une transaction conclue entre les parties et consécutive à un licenciement, les dispositions du code général des impôts contestées, relatives au revenu imposable à l'impôt sur le revenu, aux règles de déductibilité de certaines charges et au droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que celles du code de la sécurité sociale relatives à l'assiette de la contribution sociale généralisée, *«ne commandent la solution à donner à aucune des demandes et ne sont en conséquence pas applicables au litige»* : [Soc., 26 octobre 2010, pourvoi n° 10-40.040, Bull. 2010, V, QPC, n° 5](#).

c) Application :



La chambre aura à se demander si l'abrogation des dispositions contestées aurait une incidence sur la solution à donner à la demande engagée par la ville de Paris à l'encontre de M. X... Y... Z... et Mme A... B... .

## **2°/ Absence de déclaration préalable de conformité :**

La deuxième condition posée par l'ordonnance du 7 novembre 1958 est remplie : aucune des dispositions législatives contestées n'a été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

## **3°/ Nouveauté ou caractère sérieux de la question :**

### a) Nouveauté de la question

La question n'est pas nouvelle, au sens où elle soulèverait des griefs tirés d'atteintes à des règles ou principes constitutionnels dont le Conseil constitutionnel n'aurait pas encore fait application.

### b) Caractère sérieux de la question

#### i - Argumentation des parties :

M. X... Y... Z... et Mme A... B... soutiennent qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la nécessité d'une autorisation ou d'un contrôle judiciaire préalable d'un juge afin tant de justifier la possibilité d'une pénétration par un agent public dans un espace privé que d'opérer le contrôle des modalités d'une telle visite est clairement établie.

La ville de Paris répond que, dans certaines hypothèses, et lorsque l'effectivité d'une réglementation d'ordre public est en cause, le législateur a permis à diverses autorités publiques ou officiers publics l'exercice d'un droit de visite sans autorisation préalable, notamment au profit des huissiers de justice, pour assurer l'exécution d'un titre exécutoire (art. L. 142-1 à L. 142-3 du code des procédures civiles d'exécution), de la direction générale des douanes et droits indirects (art. L. 26 et L. 34 du livre des procédures fiscales) ou des agents au matière d'urbanisme (art. L. 461-1 du code de l'urbanisme).

Elle considère qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la chambre criminelle de la Cour de cassation qu'un droit de visite sans autorisation judiciaire préalable est possible, dès lors qu'il ne s'accompagne pas de mesures coercitives, est limité dans son mode d'exercice et obéit à un objectif spécifique. Elle estime que des garanties entourent la visite organisée par l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, puisque, d'une part, celle-ci ne peut être assimilée

à une perquisition impliquant une fouille des locaux, suivie d'une appréhension de documents ou d'objets et, d'autre, part où elle a un objet précis, est faite de huit heures à dix-neuf heures, par un agent nommé par le maire, ayant prêté serment et muni d'un ordre de mission et, en cas d'absence de l'occupant, en présence du maire ou du commissaire de police.

Elle ajoute que la personne concernée peut, lorsqu'une procédure est engagée devant le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, la personne concernée, dès lors que la procédure est engagée sur le fondement de la visite, peut exciper de l'irrégularité de la visite dans le cadre d'une exception de nullité et peut aussi saisir le juge pour faire constater à titre principal cette irrégularité afin d'en déduire les conséquences, soit pour obtenir l'anéantissement de l'acte, soit pour obtenir des dommages-intérêts si préjudice il y a.

M. X... Y... Z... et Mme A... B... répliquent que les prérogatives de l'huissier de justice résultent de ce qu'il est muni d'un titre revêtu de la formule exécutoire issu d'une procédure contentieuse et que les exigences d'une autorisation judiciaire préalable et motivée et d'une voie de recours effective ressortent de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation. Selon eux, s'il est exact que des horaires de visite des locaux sont prévus, cette seule mention ne saurait constituer une garantie suffisante au regard de l'absence d'autorisation judiciaire et de recours offert au justiciable à l'encontre de la mesure de visite.

ii - Eléments de droit constitutionnel :

Deux griefs sont indistinctement avancés à l'encontre des dispositions contestées. Le premier est pris d'une atteinte à la liberté individuelle, le second est tiré d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile.

- Sur le grief pris de l'atteinte à la liberté individuelle :

Le Conseil constitutionnel a précisé, dans sa [décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999](#), le champ de la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, en le concentrant sur les seules mesures de privation de liberté, telles que la garde à vue, la détention, la rétention administrative ou l'hospitalisation sans consentement.

En outre, dans sa [décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999](#), il a distingué le droit au respect de la vie privée de la liberté individuelle, que l'article 66 de la Constitution place sous la protection de l'autorité judiciaire. Cessant ainsi d'arrimer le respect de la vie privée à la liberté individuelle, réduite à la privation de liberté, il l'a rattaché à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui mentionne, parmi les «*droits naturels et imprescriptibles de l'homme*», la «liberté».

Lorsque les dispositions critiquées ne mettent pas en cause la liberté individuelle dans cette nouvelle acception, le Conseil constitutionnel juge que le grief tiré de l'atteinte à cette liberté est inopérant (voir [décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015](#)).

- Sur le grief tiré d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile :

Le second grief porte sur la méconnaissance du principe de l'inviolabilité du domicile.

L'inviolabilité du domicile compte au nombre des droits et libertés que la constitution garantit. Le Conseil constitutionnel a ainsi affirmé à plusieurs reprises qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde des droits et principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figure l'inviolabilité du domicile (Décisions [2004-492 DC du 2 mars 2004](#), [2014-693 DC du 25 mars 2014](#), [2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014](#), [2015-713 DC du 23 juillet 2015](#), [n° 2015-508 QPC du 11 décembre 2015](#)).

Le Conseil constitutionnel fait du principe de l'inviolabilité du domicile une composante du droit au respect à la vie privée, garanti par l'article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Dans sa [décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013](#), il a ainsi 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, l'inviolabilité du domicile* » (voir, également, [décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013](#)).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au rôle dévolu à l'autorité judiciaire, en tant que gardienne des libertés individuelles, pour garantir le respect du principe de l'inviolabilité du domicile a évolué.

Dans un premier temps, le Conseil a fait de l'intervention de l'autorité judiciaire une garantie essentielle et nécessaire de la protection de l'inviolabilité du domicile.

Dans sa [décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983](#), il a ainsi affirmé 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* ». De même, dans sa [décision n° 90-281 du 27 décembre 1990](#), il a énoncé que « *la protection de [la] liberté [individuelle] rend nécessaire*

*l'intervention de l'autorité judiciaire lorsque peut être mise en cause l'inviolabilité du domicile de toute personne habitant sur le territoire de la République».*

Dans un second temps, le Conseil constitutionnel a jugé que l'intervention préalable du juge judiciaire n'était pas toujours nécessaire pour autoriser les visites domiciliaires et que d'autres garanties légales pouvaient être regardées pour suffisantes dès lors qu'elles permettaient de s'assurer que la pénétration au domicile était strictement encadrée.

Dans sa décision [n° 2003-467 DC du 13 mars 2003](#), le Conseil a ainsi admis une dérogation au principe de l'intervention préalable de l'autorité judiciaire en jugeant qu'il n'était pas porté atteinte aux principes de liberté individuelle et d'inviolabilité du domicile par des dispositions permettant la visite d'un véhicule circulant ou arrêté sur la voie publique lorsqu'il existe à l'égard du conducteur une ou plusieurs raisons de soupçonner qu'il a commis un crime ou délit flagrant. Le Conseil a jugé ces dispositions conformes aux exigences constitutionnelles *«en raison de la condition à laquelle elles subordonnent les visites»* et a retenu qu'elles ne méconnaissaient pas l'article 66 de la Constitution.

Dans sa décision [n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013](#), précitée, le Conseil a jugé que l'absence d'autorisation juridictionnelle préalable à la visite des navires par les agents des douanes n'était pas en elle-même contraire à la Constitution. Il a considéré 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 le 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»*. S'il a jugé que l'article 2 de la Déclaration de 1789 n'imposait pas de subordonner à une autorisation d'un juge l'exercice, par les douaniers, de leur pouvoirs de visites, le Conseil a, toutefois, exigé que ce pouvoir fût encadré par des garanties procédurales suffisantes, parmi lesquelles figure l'existence d'un contrôle juridictionnel effectif *a posteriori* lors de l'éventuelle contestation des opérations de visite ou lors du jugement des poursuites pénales ou fiscales engagées. Or, il a estimé que *«la seule référence à l'intervention d'un juge en cas de refus du capitaine ou du commandant du navire, prévue en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de cette intervention»*, ne peut constituer une garantie suffisante, alors que *«les dispositions contestées permettent en toutes circonstances, la visite par les agents des douanes de tout navire qu'il se trouve en mer, dans un port ou en rade ou le long des rivières et canaux, que ces visites sont permises y compris la nuit, qu'indépendamment du contrôle exercé par la juridiction saisie, le cas échéant, dans le cadre des poursuites pénales ou douanières, des voies de recours appropriées ne sont pas prévues afin que soit contrôlée la mise en oeuvre, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi, de ces mesures»*. Le Conseil en a conclu que les dispositions

contestées devaient être déclarées contraires à la Constitution (sur la constitutionnalité des nouvelles dispositions adoptées après censure, voir [décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016](#) relative au droit d'accès et de visite des navires issu de la réforme de la loi n° 2014-742 du 1<sup>er</sup> juillet 2014).

Dans sa [décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013](#), portant sur la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions des articles 38 et 40 qui permettaient à l'administration fiscale ou à celle des douanes de procéder à des visites domiciliaires sur le fondement de toute information qu'elle qu'en soit l'origine. Bien que la visite doive être autorisée par le juge, que ce ne soit qu'à titre exceptionnel que celui-ci puisse prendre en compte les informations obtenues et que l'utilisation de ces informations doive être *«proportionnée à l'objectif de recherche et de répression des infractions prévues»*, le Conseil a néanmoins jugé que la possibilité pour l'administration de procéder à des visites domiciliaires sur le fondement de documents de quelque origine que ce soit, y compris illégale, privait de garanties légales les exigences du droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile.

Dans sa [décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014](#), précitée, le Conseil a validé des dispositions autorisant l'introduction, y compris de nuit, dans un lieu privé, pour la mise en place ou le retrait du moyen technique permettant la géolocalisation, dès lors, notamment, que celle-ci doit être autorisée par décision écrite, selon le cas, du procureur de la République, du juge d'instruction ou du juge de la liberté et de la détention, au regard de la gravité et de la complexité des faits et des nécessités de l'enquête. Le Conseil a considéré : *«Le législateur a entouré la mise en oeuvre de la géolocalisation de mesures de nature à garantir que, placées sous l'autorisation et le contrôle de l'autorité judiciaire, les restrictions apportées aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité et ne revêtent pas un caractère disproportionné au regard de la gravité et de la complexité des infractions commises ; que, par ces dispositions, le législateur n'a pas opéré entre les droits et libertés en cause une conciliation déséquilibrée»*.

Dans sa [décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015](#), relative au délit d'obstacle au droit de visite en matière d'urbanisme, le Conseil constitutionnel a rejeté le grief tiré de l'atteinte à l'inviolabilité du domicile par les dispositions de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme, qui, afin de permettre un contrôle administratif du respect de la réglementation en matière d'urbanisme, érige en infraction pénale le fait de faire obstacle au droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du même code, lequel autorise le maire ou les fonctionnaires compétents à visiter, à tout moment, les constructions en cours ou après l'achèvement des travaux. Relevant que le droit de visite institué par l'article L. 461-1 avait un *«caractère spécifique et limité»*, il en a déduit que l'incrimination n'était pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile.

Dans sa [décision n° 215-713 DC du 23 juillet 2015](#), le Conseil constitutionnel a examiné les garanties posées par la loi lorsque la mise en oeuvre de techniques de recueil de renseignement impose l'introduction dans un lieu privé à usage d'habitation. Il a relevé que, dans cette hypothèse, *«l'autorisation ne peut être donnée qu'après avis exprès de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, statuant en formation restreinte ou plénière ; que l'exigence de cet avis exprès préalable exclut l'application de la procédure d'urgence [...] ; que, lorsque cette introduction est autorisée après avis défavorable de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, le Conseil d'État est immédiatement saisi par le président de la commission ou par l'un des membres de celle-ci [...] ; que, sauf si l'autorisation a été délivrée pour la prévention du terrorisme et que le Premier ministre a ordonné sa mise en oeuvre immédiate, la décision d'autorisation ne peut être exécutée avant que le Conseil d'État ait statué»*. Au regard de ces garanties, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait entouré la mise en oeuvre des techniques de renseignement de dispositions *«de nature à garantir que les restrictions apportées au droit au respect de la vie privée et à l'inviolabilité du domicile ne revêtent pas un caractère manifestement disproportionné»*.

Il résulte donc de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que, **hors du cadre des actes de police judiciaire, l'intervention de l'autorité judiciaire pour autoriser la pénétration dans un domicile n'est pas, en elle-même, érigée en exigence constitutionnelle**. Si des exceptions sont donc admises, elles doivent, toutefois, être strictement limitées en étant entourées de **garanties légales** assurant le respect des exigences constitutionnelles découlant de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

iii - Autres éléments :

- Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

---

Le droit au respect de la vie privée est garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le premier paragraphe prévoit que *« toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance »*.

Le paragraphe 2 de cet article prévoit toutefois les conditions auxquelles la protection accordée à la vie privée et au domicile peut trouver des limitations. Aux termes de cette stipulation, *« il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »*.

Si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de la nécessité d'une ingérence, la Cour européenne des droits de l'homme contrôle sa proportionnalité au but légitime recherché et veille à cette fin à ce que soient offertes des garanties suffisantes et adéquates contre le risque d'abus et d'arbitraire (voir, notamment, CEDH, 25 février 2013, Funke c/France, n° 10828/84), ce qui implique un contrôle juridictionnel « efficace » des mesures attentatoires à l'article 8 (voir, notamment, CEDH, 2 avril 2015, Vinci construction et GTM génie civil et services c/France, n°s 63629/10 et 60567/10).

- Jurisprudence de la Cour de cassation :

Saisie d'une QPC portant sur les dispositions de l'article L. 450-4 du code de commerce au regard du droit au respect de la vie privée et de la liberté individuelle en ce qu'il permettait aux autorités d'effectuer des visites dans des locaux de presse sans la présence d'un magistrat, la chambre criminelle a jugé la question dépourvue de caractère sérieux au motif que « *les dispositions contestées [...] assurent un contrôle effectif par le juge de la nécessité de chaque visite et lui donne[nt] les pouvoirs d'en suivre effectivement le cours, de régler les éventuels incidents et, le cas échéant, de mettre fin à la visite à tout moment ; que les droits dont la méconnaissance est invoquée sont garantis, tout au long de la procédure, par l'intervention d'un juge judiciaire dont les décisions motivées sont soumises à un recours effectif, et à qui il appartient d'assurer la conciliation entre les droits et libertés visés dans la question et les nécessités de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles* » : [Crim., 26 juillet 2017, QPC n° 16-87.189.](#)

Saisie d'une question portant sur la constitutionnalité de l'article 60 du code des douanes, la même chambre a estimé que la question n'était pas sérieuse « *dès lors que le texte précité ne méconnaît à l'évidence aucun des droits ou principes que la Constitution garantit ; que le droit de visite exercé par les agents des douanes qui, sous le contrôle d'un juge, n'autorise aucune mesure coercitive et ne permet le maintien à disposition des personnes que le temps strictement nécessaire aux vérifications effectuées et à leur consignation répond, sans disproportion, aux objectifs de valeur constitutionnelle de lutte contre les fraudes transfrontalières et les atteintes aux intérêts financiers de l'union européenne* » : [Crim., 13 juin 2012, QPC n° 12-90.025.](#)

**IV - Orientation proposée :**

L'affaire est orientée en formation de section, à laquelle deux projets seront présentés.