



**AVIS DE M. BURGAUD,
AVOCAT GÉNÉRAL RÉFÉRENDIAIRE**

Arrêt n° 261 du 28 mai 2025 (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 4] agissant par son maire

Sens de l'avis : REJET

I- Faits et procédure

Pour un exposé exhaustif des faits et de la procédure, il convient de se référer aux écritures des parties.

Nous ne rappellerons ici que les points essentiels à la compréhension de l'avis.

La société BT Home, dont la gérance est assurée par madame [E] [I], est propriétaire de plusieurs parcelles situées [Adresse 4] à [Localité 4] dans le département des Alpes Maritimes.

Sur ces parcelles sont construits différents ouvrages dont une maison d'habitation.

Le 25 mars 2022, un procès-verbal de constat d'infraction a été dressé depuis la voie publique par les services de l'urbanisme de la commune de [Localité 4] à raison de travaux de construction réalisés sur les parcelles.

Le procès-verbal faisait état de travaux réalisés sans autorisation administrative préalable. Il visait en particulier la création de murs cyclopéens, d'un abri voiture à proximité des limites séparatives, d'une clôture, le ravalement des façades, le changement des garde-corps et l'apport de remblais sur une hauteur de plus de deux mètres et une surface de 100 mètres carrés.

Le 6 mai 2022, le maire de la commune de [Localité 4] a pris un arrêté d'interruption immédiate des travaux mettant en demeure la gérante de la société BT Home de cesser tous les travaux entrepris en infraction avec les dispositions du code de l'urbanisme, d'assurer la sécurité du chantier afin de prévenir tous dommages et nuisances au voisinage et de déposer à la mairie dans les vingt-quatre heures l'état descriptif des travaux.

Le 19 mai 2022, le conseil de la société BT Home indiquait que sa cliente s'opposait à laisser l'accès à sa propriété aux membres du service de l'urbanisme de la commune de [Localité 4]. Ce refus a été réitéré par courrier du 21 octobre 2022.

Le 12 juillet 2022, un additif au procès-verbal du 25 mars 2022 faisait état de la constatation, depuis l'extérieur de la propriété, de la poursuite des travaux malgré les constatations du 25 mars 2022 et l'arrêté d'interruption immédiate du 6 mai 2022.

Par requête du 23 novembre 2022, la commune de [Localité 4] a saisi le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Grasse aux fins d'être autorisée à procéder à une visite domiciliaire de la propriété appartenant à la société BT Home.

Par ordonnance du même jour, le juge des libertés et de la détention a autorisé la directrice de l'urbanisme et un agent de maîtrise principal, nominativement désignés, à visiter la propriété appartenant à la société BT Home en vue de vérifier que *«les constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du code de l'urbanisme [étaient] respectés»*.

Le 1^{er} décembre 2022, les opérations de visite domiciliaire étaient diligentées par la direction de l'urbanisme de la commune de [Localité 4].

Le même jour, un procès-verbal de visite et de constat d'infractions a été établi.

Sur appel de la société BT Home, le juge délégué par le premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a, par ordonnance du 6 juin 2024, confirmé l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du 23 novembre 2022, rejeté le recours formé contre le déroulement des opérations de visite domiciliaire réalisées le 1^{er} décembre 2022 et écarté les demandes d'annulation de l'ordonnance du 23 novembre 2022 autorisant la visite domiciliaire ainsi que du procès-verbal du 1^{er} décembre 2022.

Le 17 juin 2024, la société BT Home a formé un pourvoi contre l'ordonnance du 6 juin 2024.

A l'occasion de ce pourvoi, elle a posé la question prioritaire de constitutionnalité 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 ?»

Dans une décision du 19 décembre 2024, la troisième chambre civile de la Cour de cassation a dit n'y avoir lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité.

II- Identification des questions juridiques

Le pourvoi propose deux moyens de cassation.

Le premier moyen, en deux branches, fait grief à l'ordonnance attaquée d'avoir autorisé deux agents de la commune de [Localité 4] à visiter les parcelles appartenant à la société BT Home.

Dans une première branche, la demanderesse au pourvoi fait valoir que la cour d'appel a violé les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme en autorisant la visite sollicitée.

Critiquant les motifs de la décision attaquée, elle reproche à la cour d'appel de n'avoir pas recherché, alors qu'elle y était invitée, si la visite pour laquelle son autorisation était sollicitée avait pour finalité de rechercher et de constater des infractions pénales au code de l'urbanisme et relevait des articles L. 480-1 et L. 480-17 du code de l'urbanisme.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que la déclaration d'inconstitutionnalité des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme prononcée par le Conseil constitutionnel entraînera l'annulation de l'ordonnance attaquée pour perte de fondement juridique.

Cette branche ne peut toutefois pas prospérer en l'absence de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

Quant au second moyen, en une branche, il reproche à l'ordonnance attaquée d'avoir rejeté les demandes de la société BT Home visant à la contestation du déroulement des opérations de visite autorisées par le juge des libertés et de la détention et à l'annulation du procès-verbal de visite et de constat dressé à l'issue de ces opérations.

La demanderesse au pourvoi fait valoir que la cour d'appel a violé l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en relevant que figuraient au procès-verbal de visite et de constat dressé le 1^{er} décembre 2022 les noms, qualités et signatures des personnes présentes «*parmi lesquelles figurent des policiers municipaux*» et «*des fonctionnaires de police*», lesquels n'étaient pas désignés dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite et en écartant les demandes de la société BT Home au motif qu'il ne résultait pas des énonciations de ce procès-verbal que ces personnes auraient constaté matériellement l'existence d'infractions, et ainsi participé activement aux opérations de constatation et de contrôle et que leur présence était nécessaire au bon déroulement des opérations au regard des tensions existant entre les agents de la commune et les personnes responsables du bien visité.

Délaissant la seconde branche du premier moyen qui n'est pas de nature, compte tenu de la décision de non-transmission de la chambre en date du 17 décembre 2024, à entraîner la cassation de l'arrêt, nous nous intéresserons successivement, dans la partie réservée à la discussion, à la question soulevée par la première branche du premier moyen puis à celle posée par le second moyen.

III- Discussion

3.1 Sur la première branche du premier moyen

Dans la première branche du premier moyen, la demanderesse au pourvoi soutient que la cour d'appel a violé les articles L. 461-1, L. 461-3, L. 480-1 et L. 480-17 du code de l'urbanisme en autorisant la visite sans rechercher si sa finalité était bien de vérifier que les dispositions du

code de l'urbanisme ont été respectées, et non pas de rechercher les infractions pénales aux règles du code de l'urbanisme.

Dans son mémoire en défense, la commune conteste la recevabilité du moyen, considérant qu'il est nouveau et mélangé de fait et de droit.

Pourtant, la lecture des conclusions d'appel de la société BT Home nous enseigne qu'au cours de la discussion, la demanderesse au pourvoi soutenait que les enquêteurs avaient commis un «*détournement manifeste de la procédure de visite administrative prévue aux articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme*» et que ce détournement lui portait préjudice.¹

La demande n'est manifestement pas nouvelle.

Vous pourrez par conséquent constater la recevabilité du moyen.

Avis de recevabilité.

A présent, sur le mérite de la critique formulée dans la première branche du moyen, il y a lieu de considérer que la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a clarifié la situation des visites en matière d'urbanisme en créant deux régimes juridiques distincts.

En effet, il existe désormais des visites administratives de contrôle de conformité des réalisations aux exigences du code de l'urbanisme et de demande de communication des documents d'urbanisme qui sont prévues aux articles 461-1 à 461-3 du code de l'urbanisme.

A côté de ces visites administratives, ont été envisagées des visites judiciaires visant à rechercher et à constater les infractions pénales aux règles d'urbanisme. Ce second régime est organisé aux articles L. 480-1 à L. 480-17 du code de l'urbanisme.

Ces deux régimes ne sont toutefois pas totalement étanches.

En effet, le droit de visite administratif concourt également, ne serait-ce qu'incidemment, à la recherche et à la constatation des infractions aux règles d'urbanisme. Cet état de fait est inéluctable en raison de la double facette des travaux irrespectueux des règles d'urbanisme : ils constituent des non-conformités dont la commune peut demander une régularisation administrative ou matérielle et des infractions pénales pouvant être poursuivies en tant que telles.

Au-delà de ce constat, la question soulevée par le pourvoi est de savoir si la cour d'appel n'a pas détourné les dispositions du code de l'urbanisme pour appliquer les règles des articles L. 461-1 à L. 461-3 en lieu et place des articles relatifs au droit de visite judiciaire plus contraignants.

Pour savoir si la critique du détournement de pouvoir est fondée, il y a lieu d'étudier précisément la décision en cause ainsi que les autres documents qui ont conduit à l'adoption de l'arrêt attaqué.

La requête en autorisation vise à la fois les articles du droit de visite administratif et ceux du droit de visite judiciaire. Elle sollicite l'autorisation de visiter les parcelles litigieuses «*aux fins*

¹ Voir les conclusions de la société BT Home déposées devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence en vue de l'audience du 2 novembre 2023, pp. 5 à 10.

*de constater toutes les infractions au code de l'urbanisme réalisées dans un espace comme suit : Parcelles construites comprenant des bâtiments, dépendances, une piscine et un jardin».*²

Dans le courrier de transmission après la visite, l'adjointe au maire indique qu'«il a été constaté que vous avez exécuté des travaux en infraction aux dispositions du Code de l'Urbanisme» et que le procès-verbal est transmis au procureur de la République de Grasse pour les éventuelles suites à donner.³

Néanmoins, l'ordonnance du juge des libertés autorise la visite des parcelles «en vue de vérifier que les constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du code de l'urbanisme sont respectés».⁴

Quant à l'ordonnance attaquée, il mentionne que «c'est bien sur le fondement de l'article L. 461-1 dudit code [code de l'urbanisme] que le juge est fondé à autoriser une visite en l'absence de consentement des propriétaires, dans le cadre général du contrôle des conformités de travaux qui est aussi le support de la constitution des délits en matière d'urbanisme».⁵

Au soutien de cette affirmation, nous pouvons constater que la requête aux fins de visite domiciliaire fait état d'un procès-verbal de constat d'infractions dressé depuis la voie publique pour des travaux réalisés sans autorisation préalable qui sont autant de non-conformités aux règles du code de l'urbanisme.

Il s'agit du procès-verbal d'infraction n° 22/2022 dressé depuis la voie publique qui fait état de travaux réalisés sans autorisation administrative préalable, à savoir la création de murs cyclopéens, d'une clôture et d'un abri voiture à proximité des limites séparatives, le ravalement des façades, le changement des garde-corps ainsi que l'apport de remblais derrière les murs cyclopéens sur une hauteur de plus de deux mètres et d'une superficie de plus de 100 mètres carrés non conforme à l'article R. 421-23f du code de l'urbanisme.

Ces premières constatations visées dans la requête introductive sont avant toute chose des constructions et travaux qui ne respectent pas les règles édictées par le code de l'urbanisme, même s'il peut s'agir également d'infractions aux règles d'urbanisme susceptibles d'être poursuivies par le procureur de la République.

D'ailleurs, ces premières constatations ont donné lieu à un arrêté d'interruption immédiate des travaux dans lequel le maire de la commune a mis en demeure la gérante de la société BT Home de cesser les travaux entrepris en infraction des dispositions du code de l'urbanisme, d'assurer la sécurité du chantier et de déposer à la mairie l'état descriptif des travaux à réaliser, ce qui correspond aux pouvoirs administratifs du maire en matière d'urbanisme.

Il faut nécessairement entendre le terme «*infraction*» dans un sens large comme le fait de violer une loi, ici les règles du code de l'urbanisme, et non pas seulement comme une contravention ou un délit pénal.

² Voir la requête aux fins de visite domiciliaire en matière d'urbanisme.

³ Voir le courrier recommandé du 6 décembre 2022 adressé à la SARL BT Home représentée par Madame Seroussi.

⁴ Voir le dispositif de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du 23 novembre 2022.

⁵ Ordonnance de visites domiciliaires de la cour d'appel d'Aix-en-Provence du 6 juin 2024, p. 4. C'est nous qui soulignons.

Ce qui, nous semble-t-il, est fondamental, c'est le contenu même des constatations réalisées lors de la visite domiciliaire. C'est ce qui, en grande partie, devra guider votre décision à intervenir pour déterminer s'il y a eu un détournement des dispositions du code de l'urbanisme.

Or sur ce point, il est fait état dans le procès-verbal de nombreux travaux réalisés sans autorisation administrative préalable.

Ces travaux effectués sans les autorisations nécessaires imposées par le code de l'urbanisme correspondent au non-respect des dispositions du code de l'urbanisme au sens de l'article L. 461-1 de ce code mais aussi à des infractions pénales, d'où la transmission du procès-verbal non seulement au juge des libertés et de la détention conformément à l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme mais également au procureur de la République en vertu du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale⁶.

La confusion peut venir de ce que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention a visé aussi bien les articles L. 461-1 à L. 461-3 que les articles L. 480-1, L. 480-12 et L. 480-17 du code de l'urbanisme.

Toutefois, l'ordonnance attaquée, elle, ne comporte pas de visa de texte mais fait une nette distinction entre les deux catégories de visites domiciliaires, celles administratives et judiciaires, en inscrivant résolument son autorisation dans le cadre des visites domiciliaires administratives prévues en matière d'urbanisme par les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme.

Si à la lecture de l'ordonnance de première instance, l'hésitation était permise, il nous semble assez clairement, à l'examen de l'ordonnance attaquée, que vous pourriez rejeter la critique formulée par la première branche du premier moyen.

Avis de rejet.

3.2 Sur le second moyen

Ici aussi, la recevabilité du moyen est contestée en défense.

En effet, dans son mémoire en défense, la commune de [Localité 4] prétend que le moyen est nouveau, de sorte que, n'étant pas de pur droit, il serait irrecevable.

Pourtant, dans ses conclusions d'appel, la société [BT Home a soutenu que les opérations de visite étaient irrégulières car l'ordonnance du juge des libertés et de la détention n'avait pas été respectée.

Elle indique que l'ordonnance dont il s'agit a autorisé seulement deux personnes alors que le procès-verbal de constatation a été établi et signé par huit personnes, outre l'occupant des lieux.

Elle en déduit que les opérations de visite et de constat ont été réalisées en violation de l'ordonnance au regard des personnes limitativement énumérées comme étant autorisées à visiter la propriété en cause.

⁶ Ce texte est rédigé de la manière suivante: «Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs».

La simple lecture de ces écritures d'appel nous montre que la question avait déjà été soulevée devant la cour d'appel, qui y a répondu en page 5 de son ordonnance⁷, et qu'elle n'est par conséquent pas nouvelle.

Il vous appartiendra alors de constater la recevabilité du second moyen invoqué.

Avis de recevabilité.

S'agissant du mérite du moyen à présent, il convient de s'interroger pour savoir si la présence de policiers municipaux et de fonctionnaires de police sur les lieux de la visite domiciliaire est de nature à entraîner l'annulation des opérations de visite et du procès-verbal de constatation dans la mesure où ceux-ci n'ont pas été mentionnés et autorisés dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention du 23 novembre 2022 indique autoriser «*Monsieur [S] [U], agent de maîtrise principal*» et «*Madame [C] [O], directrice de l'urbanisme*» à visiter les parcelles litigieuses pour vérifier le respect du code de l'urbanisme des constructions, aménagements, installations et travaux.

Toutefois, en page 7 du procès-verbal rédigé à l'issue des opérations de visite domiciliaire, il est mentionné qu'outre Monsieur [S] [U] et Madame [O], sept autres personnes ont assisté aux opérations.

Il s'agit tout d'abord de Monsieur [N] [T] en qualité d'occupant des lieux, ce qui ne pose pas de difficulté.

Il y a également le directeur de la police municipale et son adjoint ainsi que quatre membres du Commissariat de police d'[Localité 5].

Sur ce, il convient de constater que le procès-verbal n° 22Bis/2022 a été rédigé par monsieur [S] [U] qui était accompagné de madame [C] [O]. Le document indique que les opérations ont été effectuées en présence de l'occupant des lieux.

Monsieur [S] [U], qui a précisé dans son document qu'il est assermenté et porteur de l'autorisation du juge des libertés et de la détention, a procédé lui-même aux constatations à l'intérieur de la propriété dans laquelle il a été autorisé à pénétrer par ordonnance du juge des libertés et de la détention.

Il a rédigé à la main les constatations des travaux réalisés sans autorisation administrative préalable. Ceci se traduit par un inventaire de trois pages écrit manuellement de travaux, constructions et aménagements réalisés sans les autorisations nécessaires prévues par le code de l'urbanisme.

Par exemple, il a constaté que «*12 arbres existants mentionnés dans la DT n° 00615599/130 ont été supprimés*», précisant que cette suppression n'est pas conforme à l'article UC13 du PLU car «*les plantations existantes doivent être maintenues, transplantées ou remplacées*».⁸

⁷ Dans la partie des motifs réservée à la question de l'annulation des opérations de visite et du procès-verbal du 1^{er} décembre 2022.

⁸ Voir le procès-verbal de la Direction de l'urbanisme de la ville de [Localité 4] n° 22BIS/2022 en date du 1^{er} décembre 2022, p. 4.

Il a également visé la création d'un deuxième volume d'habitation en précisant la hauteur de l'édifice établie à 7,40 mètres, alors que l'article UC10 du PLU exige un maximum de 7 mètres, et une distance mesurée à 1,60 mètre par rapport à la maison d'habitation, alors que l'article UC8 du PLU exige un minimum de 10 mètres.

Il a encore noté le changement des garde-corps qui devaient pourtant être conservés suivant la DT 006 155 99/0130.

Il a aussi constaté que la suppression de la porte et l'installation de trois blocs de climatisation contre la façade Nord-Ouest n'est pas conforme à l'article UC11 du PLU.

Il a fait état de ce que, selon son calcul de la superficie des terrasses autour de la maison, de nombreux espaces verts ont été supprimés alors que l'article UC13 du PLU précise que l'unité foncière doit maintenir 60% d'espaces verts.

Il a constaté qu'une piscine a été construite sans autorisation à la place d'une serre démolie. Il a mentionné un mur de soutènement non conforme à l'article UC10 du PLU en raison de sa hauteur, un autre mur de soutènement contrevenant à l'article UC7 du PLU en raison de son implantation, un abri voitures non conforme aux articles UC6 et UC7 du PLU en raison de sa mauvaise implantation, des murs cyclopéens non conformes à l'article UC11 du PLU.

De même, il a indiqué que le portail d'entrée n'était pas conforme à l'article UC3 du PLU et que la clôture contrevenait aux articles UC10 et UC11 du PLU.

Il a constaté un climatiseur en façade alors que cela était interdit selon l'article UC11 du PLU ainsi que la non-conformité d'une annexe créée côté Sud-Est en raison de son implantation ne respectant les préconisations de l'article UC7 du PLU.

Nous voyons au travers de ces quelques exemples, non exhaustifs, que les constatations à effectuer étaient très techniques. Elles ont été effectuées par la seule personne en capacité de le faire, à savoir Monsieur [S] [U], agent de maîtrise principal assermenté, qui était accompagné de la directrice de l'urbanisme de la commune de [Localité 4].

Il apparaît assez clairement que les six autres agents présents, mentionnés comme tels dans le procès-verbal, n'étaient là que pour s'assurer du bon déroulement des opérations. Ce sont tous des policiers municipaux ou nationaux.

Leur présence s'explique par le climat tendu entre les représentants de la société BT Home et ceux de la mairie de la commune. Cette tension s'est manifestée notamment dans le refus d'accepter la visite domiciliaire et par la plainte en diffamation déposée avant la visite de contrôle.

C'est d'ailleurs écrit noir sur blanc dans les conclusions de la société BT Home qui a débuté ses écritures par le constat d'*«un contexte de conflit interpersonnel opposant des agents de la ville de [Localité 4] aux occupants d'une propriété, détenue par la société BT Home et situé sur le territoire de la commune»*.⁹

L'avocat de la société a d'ailleurs fait état d'un *«contexte exponentiellement conflictuel»* et de *«plusieurs plaintes pénales déposées par BT Home et deux agents municipaux»*.

⁹ Conclusions de la société BT Home déposées devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence en vue de l'audience du 2 novembre 2023, p. 2.

Il a précisé, toujours dans ses conclusions, qu'il avait *« adressé un courriel à l'agent de la ville en charge du dossier pour lui demander de mettre un terme aux actes d'intimidation relayés aux occupants par l'entrepreneur en charge des travaux réalisés sur la propriété, et lui indiquant que l'autorisation d'accéder à l'intérieur de la propriété ne leur était pas donnée »*.

Il a indiqué qu' *« une plainte a été déposée [contre les agents municipaux] le même jour auprès du Procureur de la République près le tribunal judiciaire de Grasse du chef de violation de domicile par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, prévu et réprimé à l'article 432-8 du code pénal »*.

Il a mentionné que deux agents de la ville ont déposé une *« plainte au commissariat de Vallauris du chef de « diffamation » au motif que le courriel adressé le 19 mai 2022 par [lui] les aurait « accusés de propos diffamatoires » ou encore « d'avoir été menaçants » », soulignant « le contexte d'animosité personnelle et la volonté de nuisance des agents concernés de la ville de [Localité 4] »*¹⁰.

Il convient de constater que, compte tenu de ce climat pour le moins tendu, la requête adressée au juge des libertés et de la détention visait *« le courriel de Maître Seno, en date du 19 mai 2022, contenant des propos diffamatoires à l'encontre du contrôleur et de la directrice de l'urbanisme »* et les plaintes déposées le 13 juin 2022 par *« le contrôleur et la directrice de l'urbanisme »* afin qu'il en soit tenu compte lors de la visite domiciliaire.

Comme l'a indiqué la décision attaquée, *« il ne résulte pas des énonciations de ce même procès-verbal que ces derniers ont constaté matériellement l'existence d'infractions, et ont ainsi participé activement aux opérations de constatations et de contrôle »*.

C'est le constat également effectué par l'avocate générale présente devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence. Ce sera aussi le nôtre.

La présence des six policiers s'explique par les tensions entre les parties et la nécessité d'effectuer une visite domiciliaire dans un climat apaisé, après des menaces et dépôts de plainte.

Contrairement à ce qui a été soutenu dans les écritures d'appel de la société BT Home, les policiers présents sur les lieux le jour de la visite domiciliaire ont simplement été chargés du bon déroulement des opérations.

Fort de ces constatations, nous vous invitons à écarter la critique du moyen et à rejeter le pourvoi.

Avis de rejet.

¹⁰ *Idem*, p. 10.



RAPPORT DE M. BRILLET, CONSEILLER

Arrêt n° 261 du 28 mai 2025 (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 4] agissant par son maire

1 - Rappel des faits et de la procédure

La société BT Home, dont Mme [I] est la gérante, est propriétaire de diverses parcelles à [Localité 4 (Alpes-Maritimes)] sur lesquelles est notamment construite une maison à usage d'habitation.

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

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 100m² de surface.

Ce procès-verbal a été notifié à Mme [I], gérante de cette société, laquelle, par observations en réponse du 27 avril 2022, a contesté les infractions retenues et conclu aux caractères 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), 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 néanmoins poursuivi les travaux, ce qui a été constaté le 12 juillet 2022 aux termes d'un additif au procès-verbal du 6 mai 2012.

Par courrier daté du 19 mai 2022, le conseil de la Société BT Home a indiqué 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.

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 1er décembre 2022.

Par une ordonnance 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.

C'est l'ordonnance attaquée par une déclaration de pourvoi de la société BT Home du 17 juin 2024.

-9 octobre 2024 : dépôt d'une QPC
 -9 octobre 2024 : MA (indemnité article 700 du cpc : 5 000 euros)
 -12 novembre 2024 : Observations en réponse à QPC de la commune
 -9 décembre 2024 : MD de la commune (indemnité article 700 du cpc : 4 000 euros)
 -9 décembre 2024 : Observations en réponse à QPC de la commune
 -19 décembre 2024 : Arrêt de non-lieu à renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel.

2 - Analyse succincte des moyens

La société BT Home fait grief à l'ordonnance d'autoriser deux agents de la commune de [Localité 4] à visiter les parcelles lui appartenant, alors :

2.1 Premier moyen

« 1°/ que le juge des libertés et de la détention, saisi sur le fondement des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, ne peut autoriser une visite administrative des locaux à usage d'habitation lorsqu'elle est motivée par la recherche ou le constat d'infractions pénales ; qu'en effet, c'est seulement en vertu des articles L. 480-1 et L. 480-17 du même code que les agents qui y sont mentionnés peuvent visiter les locaux à usage d'habitation, en vue de rechercher et constater les infractions prévues par ce code, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction ; qu'en autorisant la visite aux motifs, inopérants, que, d'une part, « il n'existe pas deux régimes différents d'autorisation de visite par le juge des libertés et de la détention en telle matière urbanistique et c'est bien sur le fondement de l'article L. 461-1 dudit code que le juge est fondé à autoriser une visite en l'absence de consentement des propriétaires, dans le cadre général du contrôle des conformités de travaux qui est aussi le support de la constitution des délits en matière d'urbanisme » et que, d'autre part, la requête dont il était saisi « ne mentionnait que le visa de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme », sans rechercher, ainsi qu'il y était invitée, si la visite pour laquelle son autorisation était sollicitée avait pour finalité de rechercher et de constater des infractions pénales au code de l'urbanisme et relevait donc des articles L. 480-1 et L. 480-17 de ce code, le premier président de la cour d'appel a violé ces articles, ensemble les L. 461-1, L. 461-3 du même code ;

2°/ que, en tout état de cause, la déclaration d'inconstitutionnalité des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, qui sera prononcée par le Conseil constitutionnel à la suite du renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité présentée par mémoire distinct, entraînera l'annulation de l'ordonnance attaquée, pour perte de fondement juridique. »

2.2 Second moyen (subsidaire) :

La société BT Home fait grief à l'ordonnance de rejeter ses demandes tendant à la contestation du déroulement des opérations de visite autorisées par le juge des libertés et de la détention et à l'annulation du procès-verbal de visite et de constat dressé à l'issue de ces opérations, alors « que toute personne a droit au respect de sa vie

privée et de son domicile ; que la présence dans les lieux, au cours d'une visite domiciliaire, d'agents qui ne disposent pas d'une autorisation du juge des libertés et de la détention en application des textes régissant une telle visite caractérise une méconnaissance de ce droit ; qu'en outre, en exigeant que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention comporte « le nom et la qualité des agents habilités à procéder aux opérations de visite », l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme implique nécessairement que des agents qui ne sont pas mentionnés dans cette ordonnance ne puissent pas entrer dans les lieux ; que sont indifférentes, à cet égard, les circonstances que la présence de ces agents serait nécessaire pour assurer la sécurité des opérations de visite ou que ceux-ci ne participeraient pas activement aux opérations de constatation et de contrôle ; qu'en l'espèce, le premier président de la cour d'appel a relevé que figuraient au procès-verbal de visite et de constat dressé le 1er décembre 2022 les noms, qualités et signatures des personnes présentes, « parmi lesquelles figurent des policiers municipaux » et « des fonctionnaires de police », lesquels n'étaient pas désignés dans l'ordonnance du juge des libertés et de la détention autorisant la visite ; que, pour écarter les demandes de la société BT Home, il a néanmoins jugé qu'il ne résultait pas des énonciations de ce procès-verbal que ces personnes auraient constaté matériellement l'existence d'infractions, et ainsi participé activement aux opérations de constatation et de contrôle, et que les tensions pouvant exister entre la société BT Home et la commune de [Localité 4] et ses agents pouvaient justifier la présence de tiers afin d'assurer le déroulement de ces opérations dans un climat apaisé ; qu'en statuant ainsi, par des motifs impropres à suppléer l'absence, pour certains agents, d'autorisation de pénétrer dans les lieux, le premier président de la cour d'appel, qui n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations, a violé l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme, ensemble l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. »

3. Proposition de rejet non spécialement motivé

En application de l'article 1014, alinéa 1^{er}, du code de procédure civile, il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur la seconde branche du premier moyen car le grief invoqué n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation.

-Le grief n'est pas fondé : En effet, par un arrêt en date du 19 décembre 2024, la Cour de cassation a dit n'y avoir lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité.

4 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

4.1 - Sur le premier moyen (office du juge des libertés et de la détention)

- Les visites domiciliaires aux fins de contrôle administratif de conformité et aux fins de constat d'infractions pénales en matière d'urbanisme :

Un des objectifs de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a été de distinguer clairement les opérations de contrôle administratif de conformité (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), les deux régimes poursuivant des objectifs distincts et obéissant à des régimes également différents.

- *des objectifs et donc des suites distinctes* :

[Les articles L. 461-1 à L. 461-4](#), issus de la loi ELAN, composent le chapitre 1er d'un titre VI du Livre IV du code de l'urbanisme dénommé « *Contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux* ». Selon l'article L. 461-1, la visite a pour but de vérifier que les constructions, aménagements, installations et travaux respectent les dispositions du code de l'urbanisme auxquelles ils sont soumis.

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

Pour le législateur, la suite principale du constat d'une non-conformité constatée à l'occasion d'une visite domiciliaire mise en œuvre en application des articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme est la mise en demeure du maître de l'ouvrage de le mettre en conformité ([article L. 461-4 du code de l'urbanisme](#)).

Toutefois, conformément à l'article [L. 480-1 du code de l'urbanisme](#), les fonctionnaires ont également la faculté de dresser à cette occasion un procès-verbal constatant les infractions relevées, dont une copie est alors transmise au ministère public (alinéa 4 de ce texte) à qui il appartient d'apprécier l'opportunité d'engager l'action publique. Il est toutefois douteux que cette faculté suffise à faire nécessairement évoluer l'objet de la visite domiciliaire afin de contrôle administratif de conformité.

En effet, d'une part, l'établissement d'un tel procès-verbal est d'abord la conséquence du fait que, en application de l'article de la loi, et non par volonté de l'administration, la non-conformité à la règle d'urbanisme constitue le plus souvent l'élément matériel d'une infraction pénale. C'est le constat de la première qui induit celui de la seconde, non la volonté de l'administration.

D'autre part, la transmission d'une copie du procès-verbal au ministère public est une obligation légale (article L. 480-1, alinéa 4, du code de l'urbanisme) et la mise en œuvre consécutive de l'action publique pénale est subordonnée à la volonté du procureur de la République de l'engager.

Enfin, et surtout, l'autorité administrative compétente conserve, même dans cette hypothèse, la faculté, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale, notamment en application de [l'article L. 481-1](#), de mettre en demeure l'intéressé, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, le cas échéant sous astreinte, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration d'urbanisme nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires¹.

¹ [Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 22 décembre 2022, n° 463331, Publié au recueil Lebon.](#)

- des régimes différents

En matière de visites domiciliaires afin de contrôle administratif de conformité, les articles L. 461-1 à L. 461-3 du code de l'urbanisme 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 1er et L. 461-2, alinéa 1^{er}). Il s'agit :

- du préfet ou son délégué.
- de l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3, soit celle compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, ou son délégué ou certains projets spécifiques (L. 422-2).
- les agents mentionnés à l'article L. 480-1, soit les officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés.

– 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).

– 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 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).

Le texte ne subordonne par la régularité ou la recevabilité de la requête saisissant le juge des libertés et de la détention, ni la régularité de l'ordonnance de celui-ci, à l'indication d'éléments de fait particuliers de nature à suspecter l'existence de non-conformités. Cela n'a rien d'inhabituel en présence d'un droit de visite de l'administration à seule fin de constat, sans mise en œuvre de pouvoirs coercitifs (perquisitions, saisies, maintien à disposition des personnes)².

L'article L. 480-17 du code de l'urbanisme prévoit pour sa part un cadre général et deux situations particulières appelant des régimes spécifiques :

²Voir, chacun dans leur domaine, les articles [L. 171-2 du code de l'environnement](#) ; [L. 181-4 du code de la construction et de l'habitation](#) ; [L. 1711-5 du code des transports](#) ; [L. 206-1 du code rural et de la pêche maritime](#) ; [175-9 du code minier](#) ; - voir même, avec des pouvoirs de saisie au bénéfice de l'administration : [article L. 135-5 du code de l'énergie](#) ; [article L. 142-23 du même code](#) ; [article L. 1421-2-1 du code de la santé publique](#).

- cas général (I, alinéa 1^{er}) : Les fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 480-1 *[soit tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés]* recherchent et constatent les infractions prévues par le code de l'urbanisme en quelque lieu qu'elles soient commises.

- cas des établissements et locaux professionnels (I, alinéa 2) : Les fonctionnaires et agents précités sont tenus d'informer le procureur de la République, qui peut s'y opposer, avant d'y accéder et ils ne peuvent pénétrer dans ces lieux avant 6 heures et après 21 heures. En dehors de ces heures, ils y accèdent lorsque les locaux sont ouverts au public.

- cas des domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation (II) : Ces lieux ne peuvent être visités qu'entre 6 heures et 21 heures, avec l'assentiment de l'occupant ou, à défaut, en présence d'un officier de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction. Cet assentiment doit faire l'objet d'une déclaration écrite de la main de l'intéressé. Si celui-ci ne sait pas écrire, il en est fait mention au procès-verbal, ainsi que de son assentiment.

Dans ce dernier cas, il est donc expressément renvoyé aux dispositions du code de procédure pénale relatives aux visites domiciliaires, perquisitions et saisies de pièces à conviction. A cet égard, en substance, il sera simplement rappelé que l'officier de police judiciaire:

- qui agit dans le cadre d'une information judiciaire, sur commission rogatoire d'un juge d'instruction en application de l'[article 151 du code de procédure pénale](#), dispose donc d'une autorisation de ce juge. Il n'est pas tenu de recueillir l'accord préalable de l'occupant des lieux ni d'obtenir une nouvelle autorisation du juge des libertés et de la détention.

- n'est pas davantage tenu, en matière d'infractions flagrantes, de recueillir l'accord préalable de l'occupant des lieux avant de procéder à des visites domiciliaires et perquisitions ([articles 53 et 56 du code de procédure pénale](#)). L'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention n'est, *a fortiori*, pas nécessaire.

- est tenu, à l'inverse, dans le cadre d'une enquête préliminaire de recueillir l'assentiment écrit préalable de la personne chez laquelle l'opération a lieu. En cas de refus, si les nécessités de l'enquête relative à un crime ou à un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à trois ans l'exigent ou si la recherche de biens dont la confiscation est prévue à l'article 131-21 du code pénal le justifie, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire peut, à la requête du procureur de la République, décider, par une décision écrite et motivée, que les opérations prévues seront effectuées sans l'assentiment de la personne chez qui elles ont lieu ([article 76 du code de procédure pénale](#)).

La condition tenant à la peine encourue rend l'hypothèse d'une telle autorisation du juge des libertés inexistante dès lors que le droit pénal de l'urbanisme ne prévoit pas de

peine aussi élevée. La peine d'emprisonnement, quand elle est prévue, n'excède en effet pas six mois³.

En toute hypothèse, l'administration ne peut pas saisir le juge des libertés et de la détention dans ce cadre.

- La requête du maire de la commune de [Localité 4]

La requête mêle des éléments en lien avec une visite domiciliaire de nature administrative avec d'autres en lien avec une visite aux fins de constat d'infractions pénales.

Ainsi, s'agissant des éléments en lien avec une demande de visite domiciliaire, il peut être relevé :

-l'entête suivant :

« *Requête aux fins de visite domiciliaire en matière d'urbanisme
(article L-461-3 du code de l'urbanisme)* ».

- le visa des articles L. 461-1, L.461-2 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, précisant, juste avant l'exposé de la demande précise, que ce dernier texte prévoit la possibilité d'autoriser les personnes mentionnées au premier de ces textes à visiter le domicile ou le local comprenant des parties à usage d'habitation lorsque l'accès y est refusé par la personne ayant qualité pour autoriser cet accès ou lorsque cette dernière ne peut être atteinte, par le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les lieux où les locaux à visiter.

- le visa d'un courriel du conseil de la société BT Home du 19 mai 2022 « *stipulant qu'il ne sera accordé à aucune personne l'accès à la propriété par la mise en œuvre de l'article L. 641-2 (sic) du code de l'urbanisme* ».

- la demande faite au juge des libertés et de la détention d'autoriser deux personnes nommément désignées à visiter certaines parcelles précisément localisées à [Localité 4].

Mais, à l'inverse, il peut être relevé de nombreux autres éléments en lien avec une demande de visite domiciliaire aux fins de constat d'infractions pénales, notamment :

- sous l'entête, l'auteur du procès-verbal, précise être commissionné par le maire de la commune, « *officier de police judiciaire* ».

- sont notamment visés, outre ceux précédemment cités, l'article 16-1 du code de procédure pénale ainsi que les articles L. 480-1 et L. 480-17 du code de l'urbanisme.

- le procès-verbal d'infraction numéro 22/2022 dressés depuis la voie publique, 25 mars 2022 pour des travaux réalisés sans autorisation préalable.

Enfin, et surtout, elle demande au juge des libertés et la détention d'autoriser la visite précitée « **aux fins de constater toutes les infractions au code de l'urbanisme réalisées dans un espace décrit comme suit : parcelles construites comprenant des bâtiments, dépendance, une piscine et un jardin** », ce qui paraît renvoyer aux termes de l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme.

³ Pour une présentation : F. Archer - J.Cl Lois pénales spéciales Fasc. 20 – Droit pénal de l'urbanisme, §94-96

L'ordonnance du juge des libertés et de la détention a clairement énoncé cet objet spécifique de la requête. L'autorisation a cependant été donnée *« en vue de vérifier que les constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du code de l'urbanisme sont respectés »*, ce qui paraît cette fois renvoyer au texte de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

- L'ordonnance attaquée :

Pour solliciter l'annulation de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, la société BT Home a, en substance, mis en avant :

- l'existence d'un détournement manifeste de la procédure de visite administrative prévue aux articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme lui ayant causé un grief :

Elle a relevé que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention vise les articles L. 461-1 à L. 461-3, L. 480-1, L. 480-12 et L. 480-17 du code de l'urbanisme, soit indifféremment les deux régimes distincts de la visite administrative et de la visite judiciaire, alors même que la commune requérante a sollicité une autorisation de visite sur le fondement de l'article L. 461-3 (visite de contrôle administratif) tout en précisant que la finalité de la visite était de *« constater toutes les infractions au code de l'urbanisme »*, ce qui est incompatible et contradictoire. Dès lors que sa finalité était de rechercher et constater des infractions pénales, la visite aurait dû s'inscrire dans le cadre procédural prévu par l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme, et donc les articles 59 et 76 du code de procédure pénale applicables aux enquêtes préliminaires, et non dans celui prévu par les articles L. 461-1 et suivants du même code. Cela a permis à la commune de contourner les exigences plus strictes prévues par l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme et le code de procédure pénale, qui n'auraient pas permis d'autoriser une telle visite en application de l'article 76 du code de procédure pénale.

- l'absence de motivation de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention en dehors du seul constat du refus des occupants de donner leur assentiment à une visite à l'intérieur de leur propriété, alors que l'obligation de motiver est une composante du droit à un procès équitable, au sens des articles 6§1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pour rejeter cet argumentaire et confirmer l'ordonnance, le premier président a motivé comme suit :

« La société appelante prétend que ce régime d'autorisation de visite par le juge des libertés et de la détention pour contrôler administrativement la conformité de travaux aurait été détourné de son champ d'application pour y étendre celui afférent à la recherche d'une preuve de commission d'une infraction au droit pénal de l'urbanisme tel que passible des dispositions distinctes des articles L. 480-1 et suivants du code de l'urbanisme, dont l'article L. 480-17.

Or, il n'en est rien puisqu'il n'existe pas deux régimes différents d'autorisation de visite par le juge des libertés et de la détention en telle matière urbanistique et c'est bien sur le fondement de l'article L. 461-1 dudit code que le juge est fondé à autoriser une visite

en l'absence de consentement des propriétaires, dans le cadre général du contrôle des conformités de travaux qui est aussi le support de la constitution des délits en matière d'urbanisme.

D'ailleurs, la requête ayant saisi le juge des libertés et de la détention de Grasse ne mentionnait que le visa de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

Ce moyen est donc parfaitement inopérant en l'espèce.

Par ailleurs, concernant l'exigence de motivation de l'ordonnance attaquée, contrairement aux affirmations de l'appelante, elle est pleinement satisfaite. En effet, celle-ci ne se limite pas à acter le refus des occupants à la visite des lieux. Elle précise en outre les constatations pour lesquelles est justifiée une telle autorisation, soit la création de murs cyclopéens, la création d'un abri voiture sans autorisation administrative préalable, la création d'une clôture sans autorisation administrative préalable, le ravalement des façades et le changement des garde-corps, sans autorisation préalable et l'apport de remblais derrière les murs cyclopéens sur une hauteur de plus de deux mètres, au visa du premier procès-verbal dressé le 25 mars 2022 et ensuite du refus de la propriétaire des lieux en date du 21 octobre 2022.

Cela suffit à écarter ce dernier moyen.

La cour observe au surplus, en vertu de l'effet dévolutif de l'appel que l'ordonnance était d'autant plus justifiée face au refus réitéré de cette société d'autoriser un tel contrôle, en l'état de la contestation de l'arrêté interruptif de travaux devant le tribunal administratif, alors même que trois procès-verbaux mentionnaient des problématiques importantes en matière d'urbanisme. Enfin, la circonstance que ces procès-verbaux aient été communiqués au parquet de Grasse, est sans incidence sur la validité de l'ordonnance dès lors qu'à ce stade, au jour où statuait le juge des libertés et de la détention, il importait peu de savoir si la ou les infractions urbanistiques dénoncées étaient caractérisées ou non. »

- Le moyen (B1) : violation des articles L. 480-1 et L. 480-17 du code de l'urbanisme, ensemble les L. 461-1, L. 461-3 du même code.

Il postule que le juge des libertés et de la détention, saisi sur le fondement des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, ne peut autoriser une visite administrative des locaux à usage d'habitation lorsqu'elle est motivée par la recherche ou le constat d'infractions pénales. Il est fait reproche au premier président de ne pas avoir recherché, ainsi qu'il y était invité, si la visite pour laquelle son autorisation était sollicitée avait pour finalité de rechercher et de constater des infractions pénales au code de l'urbanisme et relevait donc des articles L. 480-1 et L. 480-17.

Selon le MA, la distinction très nette entre les procédures de visite en matière d'urbanisme a des conséquences concrètes pour le juge des libertés et de la détention saisi d'une demande d'autorisation de visite des lieux faite d'assentiment de leur occupant. Il lui appartient, pour déterminer le régime procédural applicable à une telle visite, de rechercher l'intention poursuivie par les autorités qui le saisissent. S'il s'agit de s'assurer que les dispositions du code de l'urbanisme ont été respectées, il doit se prononcer sur la demande d'autorisation de visite administrative dans les conditions fixées à l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme. Si leur objectif est, en revanche, de rechercher et de constater des infractions pénales, il lui appartient de rejeter la demande, une telle visite judiciaire ne pouvant être autorisée par ce juge sur le fondement de l'article 76 du code de procédure pénale. En l'espèce, la visite des lieux pour laquelle une autorisation était sollicitée avait manifestement pour finalité de

rechercher et de constater des infractions aux dispositions pénales du code de l'urbanisme.

Le mémoire en défense réplique, en substance, que le moyen est irrecevable comme nouveau et mélangé de fait et de droit. Devant les juges du fond, il n'a pas été fait grief à l'ordonnance attaquée d'avoir autorisé une visite administrative alors que les conditions ne s'en trouvaient pas réunies, mais fait reproche à la commune d'avoir ainsi détourné la procédure dans le seul but de contourner les exigences plus strictes des articles L. 480-17 et suivants du code de l'urbanisme.

Sur le fond, il fait valoir que le défaut de conformité aux dispositions du code de l'urbanisme étant lui-même le support de l'élément matériel des infractions pénales en matière d'urbanisme, un recoupement des finalités des procédures administrative et judiciaire est inévitable. Or, suivre le MA conduit à retenir, à l'inverse, que ces deux régimes complémentaires sont en réalité concurrents et mutuellement exclusifs, de sorte que la finalité recherchée impose le choix de l'un et interdit le recours à l'autre.

Cette restriction n'a pas été prévue par le législateur, qui a justement retenu un champ d'application et une finalité du droit de visite administratif très large, consistant à vérifier la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux aux dispositions du code de l'urbanisme et ce champ inclut nécessairement et par définition la possibilité de constater un défaut de conformité constitutif d'une infraction pénale.

Le MD ajoute que dès lors que ce droit de visite a été mis en œuvre conformément aux dispositions des articles L. 461-1 et 461-3, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, aucun grief ne saurait résulter de ce que les agents habilités aient constaté à cette occasion la commission d'infractions pénales. Le détournement de procédure, cause de nullité, ne s'entend que dans le cas où les agents de l'autorité publique utilisent leurs prérogatives à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été accordées par la loi en cherchant à éluder les limites légales de leurs compétences ou à disposer de pouvoirs dont ils n'auraient pas pu disposer autrement. Il cite Crim., 18 juin 2019, pourvoi n° 19-80.015, publié, et Crim., 9 décembre 2020, pourvoi n° 20-81.483, 18-83.667). Aucun détournement de procédure n'a pu être commis par la commune, la visite de nature administrative lui conférant des prérogatives plus limitées qu'en matière de perquisition judiciaire.

4.1 - Sur le second moyen, subsidiaire (conséquences de la présence lors de la visite de personnes non désignées par le JLD) :

Conformément à la requête du maire de la commune, l'ordonnance du juge des libertés et de la détention du 23 novembre 2022 a autorisé M. [U], agent de maîtrise principal, et Mme [O], directrice de l'urbanisme, à procéder à la visite autorisée.

Le procès-verbal de visite du 1^{er} décembre 2022, qui liste un ensemble de travaux réalisés sans autorisation préalable et/ou non-conformes au PLU, indique que la visite a été effectuée par ces deux personnes en la présence de M. [T], « occupant des lieux ».

Il est également signé par quatre fonctionnaires du commissariat de police d'[Localité 5] (M. ou Mme [R], [D], [A] et [Y]), et les directeur et sous-directeur de la police municipale (MM. [G] et [M]). Le procès-verbal ne fournit pas d'indication justifiant la présence de

ces fonctionnaires et ne contient aucune mention d'une observation voire d'une contestation de l'occupant des lieux en lien avec celle-ci.

La société BT Home a sollicité l'annulation des opérations de visite, mettant en substance :

- l'irrégularité de ces opérations de visite comme conséquence de l'irrégularité de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.
- le non-respect de cette ordonnance lors de ces opérations : seules deux personnes étaient autorisées à procéder à la visite. Or, six autres personnes figurent sur le procès-verbal, pour la plupart des policiers, démontrant s'il en était besoin la finalité judiciaire, et non administrative, de la visite domiciliaire.

- L'arrêt :

Pour rejeter cet argumentaire et confirmer les opérations de visite, le premier président a motivé comme suit :

« En l'espèce, le procès-verbal des opérations de visite réalisé le 1er décembre 2022, a été dressé par [S] [U], agent attaché à la mairie de Vallauris, commissionné, et madame [C] [O], directrice du service urbanisme de cette commune, tous deux nommément désignés dans l'ordonnance du 23 novembre 2022 autorisant cette visite, et ce, en présence, et au contradictoire de M. [N] [T], occupant des lieux.

S'il est annexé en dernière page (page 7), les nom et qualité, comme signatures des personnes présentes, parmi lesquelles figurent des policiers municipaux, des fonctionnaires de police, il ne résulte pas des énonciations de ce même procès-verbal que ces derniers ont constaté matériellement l'existence d'infractions, et ont ainsi participé activement aux opérations de constatations et de contrôle. Bien au contraire, les tensions pouvant exister entre la société BT HOME d'une part, la mairie d'autre part, et enfin, les deux personnes autorisées à y procéder, qu'ils convenaient d'éviter, pouvaient justifier la présence de tiers afin d'assurer le déroulement de ces opérations dans un climat apaisé. »

- Le moyen : violation de l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme, ensemble l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Le MA affirme que toute personne a droit au respect de sa vie privée et de son domicile. La présence dans les lieux, au cours d'une visite domiciliaire, d'agents qui ne disposent pas d'une autorisation du juge des libertés et de la détention en application des textes régissant une telle visite caractérise une méconnaissance de ce droit consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il ajoute qu'en exigeant que l'ordonnance du juge des libertés et de la détention comporte « le nom et la qualité des agents habilités à procéder aux opérations de visite », l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme implique nécessairement que des agents qui ne sont pas mentionnés dans cette ordonnance ne puissent pas entrer dans les lieux.

Sont cités : Crim., 25 janvier 2022, n° 20-84.185; Paris, 24 janvier 2024, RG n° 22/19323.

Le MD réplique que le moyen est nouveau. Il prétend que la société n'a soulevé aucun moyen tiré d'une violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ni soutenu avoir été victime d'une violation de son domicile devant le premier président.

Sur le fond, le MD soutient qu'il a été jugé par la Cour de cassation que ne constitue par une irrégularité la présence, aux côtés des agents habilités, de tiers accompagnant ces derniers, même non habilités, en l'absence d'opposition à cette présence. L'occupant des lieux ne peut se faire grief de ce qu'une personne non expressément autorisée par l'ordonnance se trouvait sur les lieux, dès lors qu'il n'a ni manifesté son refus exprès de la laisser entrer ni saisi le juge des libertés et de la détention d'une telle difficulté, afin que celui-ci puisse suspendre ou arrêter la mesure.

Le MD cite Crim., 13 janvier 2016, pourvoi n° 14-88.248 et Crim., 3 décembre 2019, pourvoi n° 19-80.613.