



INFORMATION relative au rapport du conseiller rapporteur

Le présent rapport a été établi par un magistrat de la Cour de cassation, désigné conseiller rapporteur, en vue d'instruire une affaire (le « pourvoi en cassation ») soumise à la Cour de cassation. Au vu de ce rapport et des autres documents de la procédure, et après en avoir délibéré dans une formation de jugement comportant plusieurs juges, la Cour de cassation a tranché l'affaire par un arrêt, également diffusé sur Judilibre. Ce rapport est un document de travail préparatoire établi, d'abord, à l'intention des magistrats du siège de la Cour appelés à trancher l'affaire. Ces magistrats sont des spécialistes de la question de droit examinée dans le rapport, qui n'a dès lors pas vocation à faire une présentation doctrinale de l'état du droit, mais à procéder à l'analyse de la procédure, des éléments de droit pertinents et des éventuels enjeux juridiques de l'affaire. Conformément au principe du contradictoire, ce document est également communiqué aux parties ou à leurs avocats, ainsi qu'à l'avocat général. Enfin, ce rapport fournit une analyse à l'issue de laquelle le conseiller rapporteur ne donne pas son avis, lequel est soumis au secret du délibéré. Le rapport est donc toujours complété par deux autres documents établis par le rapporteur à l'intention des autres magistrats de la formation de jugement : une note d'avis et le ou les projets d'arrêts qu'il a préparés. Ces documents ne sont pas accessibles sur Judilibre.

N° V2510744	4 novembre 2025	C3	
Décision attaquée : 8 janvier 2025 de la cour d'appel d'Aix-en-Provence			

la société du Trou de l'or C/ la commune de [Localité 1] agissant par son maire _____	
rapporteur : Pascal Brillet	RAPPORT

TABLEAU SYNOPTIQUE DU RAPPORTEUR	
Identification du ou des points de droit à juger	Le droit de visite de l'administration prévu par les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, en ce qu'il n'est assorti d'aucune précision sur les circonstances justifiant une telle visite, méconnaît-il le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la

	correspondance de l'occupant des lieux garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ?
Appréciation de la question posée	☒ question nouvelle
Proposition de rejet non spécialement motivé (art. 1014 CPC)	MuB2
Formation proposée (lorsque l'affaire n'est pas déjà audiencée)	☒ formation de section
En cas de publication de l'arrêt à rendre, intérêt de la diffusion du rapport sur Judilibre	☒ Oui
Nombre de projets d'arrêt préparés	☐ plusieurs projets d'arrêt : 2

1- Rappel des faits et de la procédure

La société civile immobilière du Trou de l'Or, (la SCI) dont le gérant est M. [U], est propriétaire d'un terrain cadastré section BE n°[Cadastré 1], d'une superficie de 11 080 m² comportant une remise de 70 m², à [Localité 1], dans le massif du Cap Sissié et sur le site du même nom, classé par arrêté ministériel du 20 juin 1989, par ailleurs situé en zone N2 du plan local d'urbanisme (PLU).

Par un procès-verbal du 1^{er} février 2018, la commune de [Localité 1] (la commune) a fait constater l'existence de plusieurs constructions ne figurant pas sur le cadastre et édifiées sans autorisation d'urbanisme.

La commune, informée de la reprise des travaux, en dépit de ce procès-verbal de constat, n'a pu faire constater celle-ci par son agent assermenté. Les deux lettres recommandées avec accusé de réception adressées au siège social de la SCI sont revenues porteuses de la mention « destinataire inconnu ».

La commune a saisi le président du tribunal judiciaire de Toulon d'une requête afin d'autorisation de constat à laquelle il a été fait droit par une ordonnance du 4 mai 2021. L'huissier de justice commis pour y procéder a dressé ce procès-verbal le 11 mai 2021 en présence du gérant.

La commune a saisi le juge des référés du tribunal judiciaire de Toulon le 22 juillet 2021 suivant afin de voir ordonner sous astreinte la remise en état de la parcelle, demande qui a été déclarée irrecevable par ordonnance du 1^{er} octobre suivant.

La SCI a, pour sa part, sollicité la rétractation de l'ordonnance du 4 mai 2021 et l'annulation du procès-verbal du 11 mai 2021. Par une ordonnance du 22 février 2022, le juge des référés a rejeté ces demandes mais, par un arrêt du 11 mai 2023, la cour d'appel d'Aix-en-Provence, infirmant cette ordonnance, statuant à nouveau, l'a rétractée et constaté par voie de conséquence la nullité de tous les actes établis par l'huissier de justice.

De son côté, la commune a assigné la SCI devant le juge des référés le 22 juillet 2021 afin de voir ordonner la remise en état de la parcelle sous astreinte. Par une ordonnance du 17 décembre 2021, le juge des référés a ordonné un sursis à statuer dans l'attente de l'issue des voies de recours exercées par la SCI contre l'ordonnance du 4 mai 2021 et le procès-verbal du 11 mai 2021.

Par un courrier recommandé avec accusé de réception du 24 octobre 2022, la commune a demandé à la SCI de bien vouloir prendre contact avec la cellule contentieux du son service de l'urbanisme pour une affaire la concernant.

Par un courrier du 17 novembre 2022, le conseil de la SCI a formalisé au nom et pour le compte de celle-ci son opposition la plus absolue à son entrée dans la propriété qui, pour sa part, constituerait une voie de fait si elle se faisait sans l'accord de son gérant.

Le 25 novembre 2022, un agent assermenté de la commune a établi un procès-verbal aux termes duquel il a déclaré qu'il était fait obstacle au droit de visite en application de l'article de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme.

Le 22 février 2023, sur le fondement de l'article L461-3 du code de l'urbanisme, la commune a saisi le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Toulon d'une requête aux fins d'autoriser certains de ses agents à visiter le terrain et ses dépendances de la SCI. Par une ordonnance du 15 mars 2023, le juge des libertés et de la détention a fait droit à la requête.

Les opérations de visite domiciliaire se sont déroulées le 12 juin 2023. Un procès-verbal a été établi le même jour, aux termes duquel ont été listés les travaux litigieux.

Le 27 juin 2023, la SCI du Trou de l'Or a interjeté appel de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention.

Par un arrêt du 8 janvier 2025, la cour d'appel d'Aix-en-Provence a principalement confirmé l'ordonnance.

C'est l'arrêt attaqué par une déclaration de pourvoi de la SCI du 22 janvier 2025.

Procédure devant la Cour de cassation

Pourvoi	N° V2510744 du 22 janvier 2025
Mémoire ampliatif	déposé le 22 mai 2025 (article 700 CPC : 4 000 euros).
Mémoire en défense	de la commune déposé le 18 juillet 2025 (article 700 CPC : 3 500 euros) .

2- Exposé du moyen

La SCI fait grief à l'ordonnance confirmative d'autoriser certains agents de la commune à effectuer des visites dans ses domiciles, sans son assentiment, alors :

« 1 °/ que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; qu'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 ; que l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, en ce qu'il permet six ans après l'achèvement des travaux au préfet et à l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou à leurs délégués, ainsi qu'aux fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 480-1, de visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du code précité afin de vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations, sans assortir ce droit d'aucune précision sur les circonstances justifiant une telle visite, méconnaît le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; qu'en jugeant les

dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme conformes aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dès lors qu'elle prévoient qu'à défaut d'assentiment de l'occupant les visites doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention qui est notifiée au dit occupant et doit indiquer sous peine de nullité l'adresse du lieu à visiter le nom et la qualité des agents ainsi que les heures de visite autorisées, et que la visite est placée sous le contrôle de ce même juge qui peut la suspendre ou l'arrêter à tout moment, et qu'en l'espèce à la suite du refus opposé par le gérant de la SCI DU TROU DE L'OR de permettre la visite de sa propriété par les agents de la commune les conditions d'application de la loi étaient remplies, la cour d'appel a violé l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

2°/ que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ; qu'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 ; qu'en jugeant les dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme conformes aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dès lors qu'elle prévoient qu'à défaut d'assentiment de l'occupant les visites doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention qui est notifiée au dit occupant et doit indiquer sous peine de nullité l'adresse du lieu à visiter le nom et la qualité des agents ainsi que les heures de visite autorisées, et que la visite est placée sous le contrôle de ce même juge qui peut la suspendre ou l'arrêter à tout moment, et qu'en l'espèce à la suite du refus opposé par le gérant de la SCI DU TROU DE L'OR de permettre la visite de sa propriété par les agents de la commune les conditions d'application de la loi étaient remplies, sans vérifier, comme il lui était demandé, si la visite litigieuse effectuée de manière non contradictoire et ayant abouti à des procès-verbaux affectés d'erreurs de datation des ouvrages litigieux susceptibles de conduire à leur démolition ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit de la SCI DU TROU DE L'OR au respect de la vie privée et familiale et du domicile, la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

»

3 - Proposition(s) de rejet non spécialement motivé

En application de l'article 1014 du code de procédure civile, il n'y a pas lieu de statuer par une décision spécialement motivée sur la seconde branche du moyen, qui n'est manifestement pas de nature à entraîner la cassation, pour la raison suivante : **Le moyen n'est pas fondé.**

En effet, la SCI n'a contesté devant le premier président que la conventionnalité des dispositions du code de l'urbanisme organisant le droit de visite et de communication de l'administration en matière d'urbanisme, au regard notamment de certaines conséquences prétendues résultant du caractère non contradictoire de l'autorisation d'accès du JLD. Dès lors, le premier président, qui n'avait d'ailleurs pas été saisi d'un recours contre les opérations de visite, n'était pas tenu de procéder à un contrôle concret de proportionnalité de l'atteinte portée par la visite litigieuse aux droits de celle-ci protégés par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, lequel ne lui avait pas été demandé.

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

Le droit de visite de l'administration prévu par les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, en ce qu'il n'est assorti d'aucune précision sur les circonstances justifiant une telle visite, méconnaît-il le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la

correspondance de l'occupant des lieux garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ?

5 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

5.1 Le cadre législatif et son évolution

L'article 7 de l'Ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de construire avait prévu : « *Le préfet, le maire, les fonctionnaires des services de l'urbanisme et de l'habitation et leurs délégués peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles.* ». Un décret n° 54-766 du 26 juillet 1954, auquel la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 a donné force législative, a repris ce texte à l'article 98 du code de l'urbanisme et de l'habitation nouvellement créé ¹. Lors de la création des codes de l'urbanisme et de la construction et de l'habitation modernes ², ces dispositions ont été reprises à l'article L. 460-1 du code de l'urbanisme mais aussi à l'article L.151-1 du code de la construction et de l'habitation. Le texte a ensuite peu évolué, sauf, d'une part, à prévoir également un droit de communication, d'autre part, à progressivement élargir la période du contrôle après l'achèvement. En dernier lieu, avant la modification entreprise par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018 (loi ELAN) , une ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 avait fixé comme suit ces dispositions, en ce compris sa nouvelle codification :

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

Ce texte a fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme ayant donné lieu à une décision du 16 mai 2019 retenant la violation de l'article 8 de la Convention ⁴.

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

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

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

« - garantir la conformité des codes précités relatives au droit de visite aux stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

- donner aux autorités et agents chargés des contrôles du respect de l'application des dispositions des codes, les moyens d'y pourvoir dans un cadre juridique sécurisé ;

- clarifier les dispositions du code de l'urbanisme en distinguant selon que le droit de visite est exercé en vue de procéder à un contrôle administratif ou aux fins de recherche et de constatation des infractions ;

- clarifier la définition du délit d'obstacle au droit de visite et modifier les quanta des peines encourues en cas de commission ;

- modifier et compléter les dispositions pénales du code de la construction et de l'habitation, dans des conditions similaires aux clarifications apportées au code de l'urbanisme sur ce point. »

Dans son avis préalable (§42, p.11) , le Conseil d'Etat s'est borné pour l'essentiel à relever, sans autres commentaires, que les modifications apportées par le projet de loi, reprenant en large part celles en vigueur du code de l'environnement, étaient destinées à garantir la conformité du droit de visite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles.

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

En effet, en première lecture, l'Assemblée Nationale a adopté le projet de loi qui prévoyait, d'une part, à l'article L. 461-2 ⁵, que le droit de visite et de communication s'exerce entre 8 heures et 20 heures ⁶, d'autre part, un second alinéa à l'article L. 461-3 ⁷ rédigé comme suit :

« Le juge doit vérifier que la demande d'autorisation qui lui est soumise est fondée. Cette demande doit comporter tous les éléments d'information en possession du demandeur de nature à justifier la visite, notamment en établissant le refus de la personne d'autoriser la visite ou le constat de son absence et en justifiant de l'existence d'éléments matériels laissant à penser qu'un manquement ou une infraction est susceptible d'être relevé. » ⁸

Cet alinéa a été supprimé par le Sénat à la suite d'une proposition de sa Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, laquelle a justifié cette suppression comme suit ⁹ :

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

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

La loi ELAN [10](#) promulguée clarifie les différents régimes de visite, distinguant les opérations de contrôle administratif (articles L. 461-1 à L. 461-4 du code de l'urbanisme) des opérations visant la constatation des infractions pénales (article L. 480-17).

S'agissant des opérations de contrôle administratif , le législateur a prévu une procédure de droit de visite et de communication au profit de l'administration relativement classique en matière de contrôle administratif de conformité. Elle se retrouve ainsi de matière quasi identique dans d'autres domaines [11](#).

Ainsi, les articles L. 461-1 à L. 461-4 du code de l'urbanisme issus de cette loi composent le chapitre 1^{er} d'un titre VI du Livre IV dénommé « *Contrôles administratifs de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux* ». Ils prévoient :

*« **Article L461-1** : Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou leurs délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents mentionnés à l'article L. 480-1 peuvent visiter les lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux soumis aux dispositions du présent code afin de vérifier que ces dispositions sont respectées et se faire communiquer tous documents se rapportant à la réalisation de ces opérations.*

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

Pour les installations et les ouvrages mentionnés aux articles L. 111-27 à L. 111-29, ce droit s'exerce pendant toute la durée de leur exploitation, dans la limite d'une durée de six ans après la fin de celle-ci ou jusqu'à l'échéance de leur autorisation.

***Article L461-2** : Le droit de visite et de communication dans les lieux mentionnés à l'article L. 461-1 s'exerce entre 6 heures et 21 heures et, en dehors de ces heures, lorsque ces lieux sont ouverts au public.*

Les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation ne peuvent cependant être visités qu'en présence de leur occupant et avec son assentiment.

***Article L461-3** : I.-Lorsque l'accès à un domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation est refusé ou que la personne ayant qualité pour autoriser l'accès à un tel domicile ou à un tel local ne peut être atteinte, les visites peuvent être autorisées par ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les lieux ou les locaux à visiter.*

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

L'ordonnance est exécutoire par provision.

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

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

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

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

Un procès-verbal relatant les modalités et le déroulement de l'opération et consignant les constatations effectuées est dressé sur-le-champ par les agents qui ont procédé à la visite. Le procès-verbal est signé par ces agents et par l'occupant des lieux ou, le cas échéant, son représentant et les témoins. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article L461-4 : *Sans préjudice de la procédure applicable aux infractions aux dispositions du présent code, lorsque, à l'issue de la visite prévue au présent chapitre, il est établi qu'une construction, un aménagement, une installation ou des travaux ont été réalisés sans permis ou sans décision de non-opposition à déclaration préalable, ou en méconnaissance d'un permis ou d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, le préfet, l'autorité compétente*

mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 ou ses délégués peuvent mettre en demeure le maître d'ouvrage, dans un délai qu'ils déterminent et qui ne peut excéder six mois, de déposer, selon le cas, une demande de permis ou une déclaration préalable. »

Le dispositif mis en place accroît les garanties existantes au profit des occupants des lieux concernés par la visite domiciliaire . Pour dire n'y avoir lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles L. 461-1 et L. 46163 précités, notre chambre a ainsi jugé [12](#) :

« 9. D'autre part, la question posée ne présente pas un caractère sérieux.

10. En effet, en premier lieu, en ce qu'ils contribuent au respect de règles permettant la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain, ces textes poursuivent un objectif d'intérêt général.

11. En second lieu, en application des articles L. 461-2 et L. 461-3 du code de l'urbanisme, d'abord, la visite des lieux accueillant des domiciles ou des locaux comportant des parties à usage d'habitation est subordonnée à l'assentiment préalable de l'occupant ou, si celui-ci refuse ou ne peut être atteint, à une autorisation du juge des libertés et de la détention.

12. Ensuite, la visite domiciliaire poursuit un objet limité au contrôle de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux aux dispositions du code de l'urbanisme qui leur sont applicables et ne peut donner lieu à aucune perquisition, saisie ou autre mesure de contrainte, la demande de communication éventuelle de documents étant limitée à ceux se rapportant à la réalisation de ces opérations.

13. En outre, la visite domiciliaire, placée sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, lequel peut se rendre sur place et la suspendre ou l'arrêter à tout moment, d'office ou à la demande de l'occupant, est effectuée par certains fonctionnaires et agents limitativement énumérés, à certaines heures, en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, qui peut se faire assister d'un conseil de son choix ou, à défaut, en présence de deux témoins n'étant pas placés sous l'autorité des agents y procédant.

14. Enfin, tant l'ordonnance autorisant la visite, laquelle doit comporter l'adresse des lieux à visiter, le nom et la qualité des agents habilités à procéder aux opérations de visite ainsi que les heures auxquelles ces agents sont autorisés à se présenter, que le déroulement des opérations peuvent faire l'objet d'un recours devant le premier président de la cour d'appel.

15. Ces dispositions sont de nature à garantir une juste conciliation entre l'objectif d'intérêt général précité et le droit au respect de l'inviolabilité du domicile. »

La doctrine a diversement accueilli le nouveau dispositif. Certains auteurs [13](#) ont considéré que la loi ELAN mettait le droit français en conformité avec les exigences européennes, non, pour l'un, sans regretter la complexité excessive qui en résulte [14](#). D'autres [15](#) ont au contraire relevé le caractère artificiel de la distinction entre contrôle administratif et judiciaire et que la détermination des conditions du droit de visite et de communication ne se traduisait pas par une limitation de celui-ci mais, au contraire, par son élargissement s'agissant notamment de la finalité, des lieux et temps du contrôle. Commentant l'arrêt précité de notre chambre du 19 décembre 2024, un auteur, tout en considérant que les garanties relevées étaient pertinentes, a évoqué un angle mort dans le régime des visites administratives, tenant à leurs conditions de mise en œuvre, présentée comme étant relativement simples à remplir par comparaison à d'autres visites domiciliaires mises en œuvre par des agents de l'administration [16](#).

5.2 . Le droit de visite de l'administration aux fins de contrôles de conformité au regard des exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales

Aux termes de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

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. »

Ce texte tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires d'une autorité publique dans l'exercice par lui de son droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (CEDH, 8 septembre 2022, Libert c. France, 2018, §§ 40-42 ; Drelon c. France, n° 3153/16 et 27758/18 , § 85). Il s'agit d'une obligation négative classique, décrite par la Cour comme étant l'objet essentiel de l'article 8 (CEDH, 27 octobre 1994, Kroon et autres c. Pays-Bas, no18535/91 , § 31). Mais les États membres ont également l'obligation positive de garantir que les droits découlant de l'article 8 sont respectés, même entre des parties privées (CEDH, 5 septembre 2017, Bărbulescu c. Roumanie, no 61496/08 , §§ 108-111).

La protection de la vie privée et familiale : À partir des années 1990, la CEDH a développé une conception extensive de la notion de vie privée, estimant qu'il serait « trop restrictif de la limiter à un "cercle intime" où chacun peut mener sa vie personnelle à sa guise » (CEDH, 16 décembre 1992, Niemietz c. Allemagne, n° 13710/88, § 29). Ainsi, la vie privée est une « notion large, non susceptible d'une définition exhaustive », qui « peut donc englober de multiples aspects de l'identité physique et sociale d'un individu » (CEDH, Grde ch., 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, n° 30562/04 et 30566/04, § 66).

La protection du domicile : Selon la jurisprudence de la CEDH, tout comme la vie privée, la notion de « domicile » figurant à l'article 8 de la Convention est « un concept autonome qui ne dépend pas des qualifications du droit interne », mais est défini en fonction « des circonstances factuelles, notamment par l'existence de liens suffisants et continus avec un lieu déterminé » (CEDH, 18 novembre 2004, Prokopovitch c. Russie, n° 58255/00, § 36). Ainsi, la notion de domicile « n'est pas limitée aux lieux d'habitation où se déroule la vie privée » ; elle « comprend le domicile professionnel car interpréter les mots « vie privée » et « domicile » comme incluant certains locaux ou activités professionnels ou commerciaux répond à l'objet et au but essentiels de l'article 8 : prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics » (CEDH, 18 janvier 2018, Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs (FNASS) et autres c. France, n° 48151/11 et 77769/13, § 154). La notion de « domicile » peut s'appliquer à une résidence de vacances (CEDH, 26 février 2008, Fägerskiöld c. Suède, n°37664/04) .

Pour déterminer s'il y a eu ou non-violation de l'article 8 de la Convention, la Cour européenne des droits de l'homme procède à un contrôle en cinq étapes successives, dont les quatre premières, portant sur le fait de savoir si le droit invoqué est applicable, si le droit de visite de l'administration en matière d'urbanisme constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile, si cette ingérence a une base légale, claire et accessible, en

droit interne et si le but de l'ingérence dans le droit au respect du domicile poursuivi est-il légitime , ne font pas débat au stade du pourvoi.

Au demeurant, ces questions ont déjà été appréciées par la Cour européenne des droits de l'homme, dans la décision Halabi c. France du 16 mai 2019 [17](#) précitée, qui leur a donné une réponse positive restant d'actualité.

Certes, cette décision concerne les dispositions de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme dans leur version antérieure à la loi ELAN. Cependant, cette évolution du texte n'affecte, le cas échéant, que la question de l'existence d'une base légale, claire et accessible, en droit interne. Or, sur ce point, la réponse paraît devoir rester positive. A la lecture des articles L. 461-1 et suivants, dans leur version résultant de la loi ELAN, toute personne sollicitant une autorisation d'urbanisme est en mesure de prévoir que les constructions réalisées sur le fondement de cette autorisation, en cours de travaux ou dans les six ans suivant leur achèvement, sont susceptibles de faire l'objet d'une visite d'agents assermentés afin de vérifier le respect des règles de l'urbanisme. Ces textes ne posent aucune difficulté d'accessibilité et de prévisibilité.

La dernière étape du contrôle porte sur la vérification du caractère nécessaire de l'ingérence dans une société démocratique. La notion de nécessité implique que cette ingérence corresponde à un besoin social impérieux et, en particulier, qu'elle soit proportionnée au but légitime poursuivi .

Toujours dans sa décision Halabi c. France précitée, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que si les États peuvent estimer nécessaire de recourir au droit de visite domiciliaire pour établir la preuve matérielle des délits et en poursuivre le cas échéant les auteurs, il faut que leur législation et leur pratique en la matière offrent des garanties suffisantes contre les abus (§64).

Dans cette décision, elle a considéré que le droit des agents de l'urbanisme de visiter les constructions en cours, leur permettant de procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, constituait une ingérence moins importante que celle résultant de l'intervention d'autres agents de l'administration disposant du pouvoir de fouiller et de saisir des documents et des objets. Elle a estimé que les critères relativement stricts dégagés en matière de perquisition et de saisie , établis et suivis dans ce contexte spécifique, n'étaient pas applicables en tant que tels aux contrôles des agents de l'urbanisme ne donnant pas lieu à un pouvoir de contrainte.

A cet égard, comme indiqué précédemment, il est observé que le droit d'accès et de communication prévu par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme poursuit un objet limité au contrôle de la conformité des constructions, aménagements, installations et travaux aux dispositions du code de l'urbanisme qui leur sont applicables et ne peut donner lieu à aucune perquisition, saisie ou autre mesure de contrainte, la demande de communication éventuelle de documents étant limitée à ceux se rapportant à la réalisation de ces opérations.

Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme a néanmoins estimé devoir vérifier si le requérant bénéficiait de garanties suffisantes et effectives contre les abus. Pour retenir l'existence d'une violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, elle a relevé que :

- l'obligation de recueillir l'assentiment de l'occupant n'était pas inscrite dans l'article L. 461-1 et que la possibilité pour l'occupant de s'opposer à une visite était purement théorique .

- le risque de dépérissement des preuves d'une infraction étant susceptible d'être très limité en cette matière, pour ne pas dire inexistant, ce risque ne pouvait donc pas justifier une ingérence dans un domicile sans l'assentiment de son occupant ou, à défaut, sans l'autorisation d'une autorité judiciaire.

- l'absence d'autorisation préalable d'un juge, ne pouvait être contrecarrée que par un contrôle judiciaire *ex post factum* sur la légalité et la nécessité de cette mesure d'instruction et que ce contrôle doit être efficace. Or, elle a observé que le recours devant la chambre de l'instruction tendant à l'annulation du procès-verbal de visite domiciliaire, dressé sans assentiment préalable de son occupant, était dépourvu de tout effet utile, les juridictions internes ayant refusé d'annuler ce procès-verbal sur le fondement de l'inviolabilité du domicile.

Elle en a déduit que « *que, faute d'accord de l'occupant ou à défaut d'une autorisation judiciaire, et a fortiori en l'absence d'une voie de recours effective, la visite effectuée le 19 mars 2009 en matière d'urbanisme ne saurait passer comme proportionnée aux buts légitimes recherchés.* » (§69).

Au regard de ces insuffisances, le régime nouveau mis en place par la loi Elan, en substance :

- fixe des modalités contraignantes de mise en oeuvre du droit de visite s'agissant de ses limites horaires, du nombre limité des personnes pouvant le mettre en oeuvre et de leurs pouvoirs restreints à cette occasion.

- fait de l'accord de l'occupant des lieux la condition de l'exercice du droit d'accès et de communication de l'administration dans un domicile ou un local comprenant des parties à usage d'habitation et impose, à défaut, l'intervention d'un juge pour autoriser la visite, en contrôler la mise en oeuvre en temps réel et sanctionner, le cas échéant, les irrégularités commises.

-impose la présence de l'occupant des lieux pendant la visite, s'il le souhaite assisté d'un avocat, ou, à défaut, la présence de deux témoins.

L'intervention du juge des libertés et de la détention n'est pas requise pour autoriser les opérations de contrôle, lesquelles, poursuivant des buts légitimes au sens de l'article 8, § 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales ¹⁸, sont prévues par la loi qui en détermine, d'une part, les conditions s'agissant des ouvrages concernés, les règles d'urbanisme dont le respect est vérifié à l'occasion du contrôle et la période de temps pendant laquelle il est possible, d'autre part, les modalités s'agissant de l'affirmation du principe de l'existence d'un droit d'accès des agents aux ouvrages concernés, dans certaines limites horaires, et d'un droit de communication des documents en rapport.

S'agissant de l'effectivité du contrôle judiciaire *ex post factum* , il peut être renvoyé à la décision suivante de notre chambre la garantissant : [3e Civ., 28 mai 2025, pourvoi n° 24-16.592, publié](#) .

- L'ordonnance attaquée

La juridiction du premier président a énoncé l'historique du contentieux entre la SCI et la commune relatif à l'existence de travaux menés sans autorisation par la première sur sa parcelle, et notamment l'existence d'un premier procès-verbal du 1^{er} février 2018, lequel avait été adressé au procureur de la République, la reprise des travaux en dépit de ce procès-verbal et l'opposition, exprimée par courrier du conseil de la SCI du 17 novembre 2022, à l'entrée des agents de la commune dans la propriété.

Elle a par ailleurs relevé la condamnation de la SCI et de son gérant par le tribunal correctionnel de Toulon, le 12 mars 2024, des chefs d'exécution, par personne morale, de travaux non autorisés par un permis de construire, infractions, par personne morale, aux dispositions du plan local d'urbanisme et de construction nouvelle irrégulière soumise à déclaration préalable, par personne morale, dans un site classé

ou en instance de classement, faits commis entre les 1^{er} février 2018 et 12 juin 2023, tout en relevant qu'un appel de ce jugement avait été relevé.

Pour rejeter le moyen tiré de l'inconventionnalité des articles L. 461-1 et suivants du code de l'urbanisme au regard des exigences de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, elle a énoncé :

« La SCI du Trou de l'Or prétend que ce régime d'autorisation de visite par le juge des libertés et de la détention viole l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme en ce qu'il autorise une violation du domicile en opposition avec son occupant et se fonde pour ce faire sur l'arrêt Haladi c/France rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme le 16 mai 2019.

Or, l'arrêt Halabi c/ France a été rendu en l'état du droit antérieur à la loi ELAN et n'a donc pas déclaré inconventionnel l'article L461-3 du code de l'urbanisme issu de celle-ci ainsi que la SCI le soutient, dans une espèce où le droit de visite avait été exercé sans l'assentiment du requérant et dans laquelle la Cour EDH, tout en retenant que le risque de disparition des preuves d'infraction aux règles d'urbanisme était inexistant comme dans la présente affaire, a estimé que l'ingérence dans un domicile en matière d'urbanisme nécessitait, à défaut de l'assentiment de l'occupant, une autorisation par une autorité judiciaire.

La loi ELAN a ainsi anticipé l'arrêt rendu par la CEDH en instaurant notamment les nouvelles dispositions de l'article L461-3 susvisé qui sont conformes aux exigences de la jurisprudence de Cour EDH et qui, dérogeant au principe du contradictoire, prévoient qu'à défaut de l'assentiment de l'occupant, les visites doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention qui est notifiée à l'occupant et doit

indiquer sous peine de nullité l'adresse du lieu à visiter, le nom et qualité des agents ainsi que les heures de visite autorisées ; qu'en outre, la visite est placée sous le contrôle de ce même juge qui peut la suspendre ou l'arrêter à tout moment.

Il est constaté en l'espèce qu'à la suite du refus opposé par le gérant de la SCI du Trou de l'Or de permettre la visite de sa propriété par les agents de la commune, les conditions d'application de l'article L461-3 susvisé étaient remplies et qu'en statuant ainsi qu'il l'a fait dans son ordonnance du 15 mars 2023, le juge des libertés et de la détention du Tribunal judiciaire de Toulon n'a méconnu ni l'application de l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme ni le contrôle de constitutionnalité et de légalité attaché au respect du contradictoire. »

- Le pourvoi :

Dans la première branche de son moyen, la SCI fait valoir, en substance, que :

- alors que la Cour européenne des droits de l'homme a expressément reproché à la France le fait que l'article L. 461-1 n'exigeait pas l'accord préalable de l'occupant pour la visite, ce qui constituait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et du domicile protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, le nouveau régime ne remédie pas à ce vice puisqu'il permet de passer outre ce refus, certes désormais avec une autorisation du juge, ce qui rend néanmoins ce texte particulièrement attentatoire aux droits protégés par la Convention.

- alors que la Cour européenne des droits de l'homme a également relevé que les termes très généraux de l'article L. 461-1 ancien manquaient de précision quant aux conditions d'exercice du droit de visite, ouvrant la porte à des abus et à une ingérence non suffisamment encadrée dans la vie privée, le nouveau régime n'a pas restreint ou précisé cette portée et a au contraire élargi le champ d'application du droit de visite à tous les lieux concernés par le code de l'urbanisme.

- le nouveau régime double le délai pendant lequel le droit de visite peut être exercé, passant de trois à six ans après l'achèvement des travaux, accroissant d'autant la période pendant laquelle l'ingérence dans la vie privée est possible, sans que des garanties nécessaires n'aient été prévues pour compenser cette extension temporelle.

L'ensemble est d'autant plus injustifié, selon la SCI, que, comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, le risque de dépérissement des preuves d'une infraction est très limité, pour ne pas dire inexistant en matière d'urbanisme, et qu'il ne peut justifier une ingérence dans un domicile sans l'assentiment de son occupant.

La commune réplique, d'abord, que le moyen est irrecevable, la SCI ayant exclusivement soutenu que la décision méconnaissait l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales en ce qu'elle autorisait la visite sans lui permettre de s'y opposer et que la décision de première instance avait été rendue à l'issue d'une procédure non contradictoire. Elle n'a pas soutenu que l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme méconnaîtrait les stipulations de la convention, faute d'assortir le droit de visite « d'aucune précision sur les circonstances justifiant une telle visite ».

Notre chambre s'interrogera sur le fait de savoir s'il ne s'agit pas, en toute hypothèse, d'un moyen de pur droit. Il est jugé que le moyen tiré de l'application de la Convention, ne se référant à aucune considération de fait qui ne résulterait pas des énonciations du juge du fond, est de pur droit et, comme tel, peut, sauf disposition contraire, être invoqué pour la première fois devant la Cour de cassation ([3e Civ., 9 juin 2004, pourvoi n° 03-70.053, publié](#) ; [1re Civ., 9 avril 2013, pourvoi n° 11-27.071, publié](#)).

Sur le fond, en substance, la commune affirme que les dispositions qui encadrent désormais le droit de visite de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme sont de nature à garantir une juste conciliation entre l'objectif d'intérêt général de ce texte et le droit au respect de l'inviolabilité du domicile.

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

² Loi n° 72-535 du 30 juin 1972 ; Décret n° 73-1022 du 8 novembre 1973

³ Cette ordonnance a également modifié, quasiment dans les mêmes termes, l'article L. 151-1 du code de la construction et de l'habitation (textes désormais codifiés aux articles L. 181-4 et suivants).

⁴ CEDH, 16 mai 2019, n°66554/14, Halabi c/ France

⁵ Texte nouvellement créé

⁶ Le droit de visite et de communication peut s'exercer en dehors de ces heures, lorsque les lieux sont ouverts au public (article L. 461-2, alinéa 1^{er}).

⁷ Idem

⁸ Voir projet de loi adopté en première lecture, p.58

⁹ Rapport, p.26

¹⁰ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

¹¹ Voir, chacun dans leur domaine, les articles L. 1421-2-1 du code de la santé publique ; L. 206-1 du code rural et de la pêche maritime ; 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.175-9 du code minier

¹² [3e Civ., 19 décembre 2024, pourvoi n° 24-16.592, publié.](#)

¹³ F. Sudre, De la conventionnalité des visites domiciliaires en matière d'urbanisme, JCP . ed. gen. n° 23, 10 juin 2019, act. 610 ; J. Bazaïlle - L'essentiel droit de l'immobilier et urbanisme, n°7 Juillet 2019 ; voir également, implicitement F. Delhaes et J. Dauga, Gaz.Pal, 1 0 s e p t e m b r e 2 0 1 9 - n ° 3 0, p.81-82

¹⁴ Hugues Périnet-Marquet - Construction - Urbanisme n° 1, Janvier 2018, repère 1.

¹⁵ A. Meynaud-Zeroual, « L'affaire Halabi contre France : un coup d'épée dans l'eau ? », Droit Administratif n° 10, Octobre 2019, comm. 47 ; C. de Jacobet de Nombel, « Le droit de visite et de communication et le droit pénal à la suite de la loi Elan », RDI 2019 p.254; V. Zalewski-Sicard, « Les droits de visite et l'article 23 du projet de loi ELAN », Construction - Urbanisme n° 6, Juin 2018, alerte 27

¹⁶ T. Scherer, « Non-transmission d'une QPC relative au régime des visites domiciliaires en matière d'urbanisme », Dalloz actualité du 20 janvier 2025.

¹⁷ CEDH, arrêt du 16 mai 2019, Halabi c. France, n° 66554/14

¹⁸ CEDH, arrêt du 16 mai 2019, Halabi c. France, n° 66554/14, §§60-61