



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

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

**Pourvoi n° 24-16.592**

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

**La société BT Home**

**C/**

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

---

**Question prioritaire de constitutionnalité**

Le présent avis a bénéficié d'une contribution essentielle du Bureau du droit public du Service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation.

Nous allons tout d'abord procéder à un bref rappel des faits et de la procédure avant d'étudier si les conditions de recevabilité sont remplies et examiner le sérieux de la question posée.

## RAPPEL DES FAITS ET DE LA PROCÉDURE

La société BT Home, dont la gérance est assurée par madame [R] [W], est propriétaire de plusieurs parcelles, cadastrées section BM n° [Cadastré 1], [Cadastré 2] et [Cadastré 3] et situées [Adresse 3] à [Localité 3] 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 3] 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 3] 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 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 3]. Ce refus sera 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 3] 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<sup>er</sup> décembre 2022, les opérations de visite domiciliaire étaient diligentées par la direction de l'urbanisme de la commune de [Localité 3].

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 pose 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 ?»*

## DISCUSSION

En application des articles 23-2 et 23-5 de l'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>, une question prioritaire de constitutionnalité n'est recevable en matière civile, outre la nécessité de produire un mémoire distinct et motivé, que lorsque les trois conditions suivantes sont remplies:

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

Le texte prévoit également que le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé, y compris pour la première fois en cassation, à l'occasion d'une instance devant la Cour de cassation, ce qui est notre cas de figure.

Ici, l'avocat aux Conseils a bien déposé un mémoire distinct, motivé, intitulé *“Question prioritaire de constitutionnalité”*.

A ce stade de la réflexion, il convient d'examiner si les conditions fixées par le texte sont remplies aux fins d'une éventuelle transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

### 1- L'applicabilité au litige ou à la procédure des textes contestés

La question soulevée dans le mémoire spécial conteste la constitutionnalité des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme tels qu'issus de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Cependant, si l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme a été modifié par la loi de novembre 2018 et n'a pas fait l'objet d'une nouvelle rédaction depuis, l'article L. 461-3 du même code a été créé par l'article 77 de ce même texte législatif et modifié par l'article 35 de l'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 prise en application de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Cette réforme a conduit à substituer le terme de *«tribunal judiciaire»* à celui de *«tribunal de grande instance»*. Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, la nouvelle rédaction de l'article L.

---

<sup>2</sup> Ordonnance modifiée par la [Loi organique n° 2009-1523](#) du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

461-3 du code de l'urbanisme était applicable tant à l'ordonnance du 23 novembre 2022 qu'à celle du 6 juin 2024. Toutefois, en ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité, ce changement de terminologie ne modifie pas l'économie générale du texte du second article contesté.

S'agissant de la nature législative des dispositions en cause, elle ne paraît pas poser de difficulté. En effet, les articles en question ont été introduits dans notre droit dans la partie législative du code de l'urbanisme par la loi dite ELAN.

Dès lors, la conformité de ces articles aux droits et libertés garantis par la Constitution peut bien être contestée par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Pour cela, il faut également qu'ils soient applicables au litige ou à la procédure en question.

Au cas d'espèce, le juge délégué du premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a rendu son ordonnance de visite domiciliaire du 6 juin 2024 au regard des dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme qui permettent au juge des libertés et de la détention d'autoriser une visite domiciliaire en cas de refus de la personne habilitée à donner accès à la propriété objet de la demande d'autorisation judiciaire.

La demande d'annulation de l'ordonnance du juge des libertés et de la détention a été examinée à l'aune de ses deux dispositions textuelles, les opérations de contrôle qui se sont déroulées le 1<sup>er</sup> décembre 2022 ayant été prises par le juge de première instance sur le fondement de ces textes dont le contenu a été rappelé en appel.

Il ne fait pas de doute, dans ces conditions, que les dispositions contestées sont bien applicables au litige.

## **2- La question de la déclaration de conformité des dispositions attaquées à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel**

Ici, la question est de savoir si ces dispositions n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

Après vérification sur le site du Conseil constitutionnel, nous n'avons identifié aucune décision rendue sur la conformité des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme tels qu'issus de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

---

Il faut toutefois préciser que, le 23 octobre 2018, plus de soixante députés ont saisi d'un contrôle *a priori*, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi, en particulier des articles 42, 43, 45 et 64.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil constitutionnel n'a toutefois pas examiné la constitutionnalité de l'article 77 de la loi du 23 novembre 2018 qui a introduit dans le code de l'urbanisme les dispositions aujourd'hui contestées.

D'autre part et s'agissant des questions prioritaires de constitutionnalité, il convient de mentionner que dans sa décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, le Conseil constitutionnel ne s'est prononcé que sur la constitutionnalité de l'article L. 480-12 du code de l'urbanisme qui prévoit qu'une amende de 3 750 euros et un emprisonnement d'un mois pourront être prononcés contre celui qui se sera opposé à l'exercice du droit de visite prévu à l'article L. 461-1 du même code. Dans sa décision d'avril 2015, le Conseil constitutionnel a jugé cet article conforme à la Constitution sans examiner spécifiquement l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme.

Quatre autres questions prioritaires de constitutionnalité relatives à la conformité de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ont été déposées devant la chambre criminelle de Cour de cassation. A chaque fois, la chambre en question a refusé de les transmettre au Conseil constitutionnel.

Ainsi, le 12 juin 2012, la chambre criminelle a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant notamment sur la conformité de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme à la liberté constitutionnellement garantie d'inviolabilité du domicile pour absence de caractère sérieux dès lors que *«la disposition critiquée n'[autorisait] aucune mesure coercitive de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile (...)»*. La chambre précisait dans sa décision que l'occupant des lieux n'encourait des sanctions pénales qu'en cas d'obstacle au contrôle, sous-entendant qu'il n'était pas possible, en l'état des textes, d'imposer une visite domiciliaire en l'absence de son accord.<sup>3</sup>

L'avocat général avait lui-même considéré, dans cette affaire, que la question était *«manifestement dépourvu de caractère sérieux»* et avait proposé de ne pas transmettre la question au Conseil constitutionnel.<sup>4</sup>

Deux ans plus tard, le 7 janvier 2014, cette même chambre a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant une nouvelle fois sur la violation de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 par les articles L. 461-1 et L. 480-12 du code de l'urbanisme pour défaut de caractère sérieux en ce que les dispositions critiquées, qui visaient le délit d'entrave à l'exercice du droit de visite, n'autorisaient aucune mesure coercitive de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile.<sup>5</sup>

Dans cette affaire jugée en 2014, l'avocat général François Cordier avait conclu au sérieux de la question de la constitutionnalité de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme au sens de l'article 23-4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et par conséquent à sa transmission au Conseil constitutionnel.<sup>6</sup>

Dans une autre affaire jugée la même année, la chambre criminelle a refusé de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité portant notamment sur la conformité de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en tant que ce texte prévoyait que *«les agents en matière d'urbanisme peuvent à tout moment et hors la présence d'un officier de police judiciaire, procéder à des visites de constructions achevées constituant un domicile, sans l'accord de l'occupant, sans autorisation préalable du juge judiciaire et sans contrôle a posteriori de celui-ci»*, considérant

---

<sup>3</sup> Crim., 12 juin 2012, pourvoi n° 12-90.024.

<sup>4</sup> Voir l'avis de l'avocat général Michel Gauthier rédigé dans le cadre du pourvoi n° 12-90.024.

<sup>5</sup> Crim., 7 janvier 2014, pourvoi n° 13-90.029.

<sup>6</sup> Voir l'avis de l'avocat général François Cordier rédigé dans le cadre du pourvoi n° 13-90.029.

que la question n'était pas sérieuse en ce que la disposition critiquée n'autorisait aucune mesure coercitive de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile, l'occupant des lieux n'encourant de sanctions pénales que dans le cas où il ferait obstacle au contrôle.<sup>7</sup>

Ici, l'avocat général avait rendu un avis de transmission de la question au Conseil constitutionnel, considérant qu'elle présentait un caractère sérieux justifiant son renvoi.<sup>8</sup>

Enfin, dans une décision du 10 septembre 2019, la chambre criminelle a dit n'y avoir lieu à transmission d'une nouvelle question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en permettant au maire ou à ses délégués de «visiter» des constructions en cours sans prévoir aucune garantie encadrant ce droit de visite, et notamment sans prévoir d'information préalable du propriétaire, ni sa présence lors des opérations. La chambre a jugé que la question posée ne présentait pas de caractère sérieux *«dès lors que la proportionnalité entre la conservation des droits naturels, parmi lesquels la propriété, et l'impératif d'intérêt général poursuivi par la législation de l'urbanisme, dont procède le droit de l'administration de visiter les lieux de commission éventuelle des infractions en la matière, est assurée par les limites du texte critiqué, qui n'emporte aucune mesure coercitive de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile»*.<sup>9</sup>

La question soulevée lors de l'arrêt de 2019 portait sur l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme tel qu'il était rédigé avant la réforme du 23 novembre 2018.

L'avocat général a conclu, comme la chambre, à l'absence de caractère sérieux de la question posée.<sup>10</sup>

En ce qui concerne le second article critiqué, l'examen des précédents sur le site de la Cour de cassation ne nous a pas permis d'identifier de question portant sur la conformité de l'article L. 461-3 du code de l'urbanisme à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Du côté de l'ordre administratif, la consultation du site du Conseil d'Etat ne nous a pas permis non plus d'identifier de question prioritaire de constitutionnalité relative aux articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme déposée devant la Haute juridiction administrative.

Dès lors, force est de constater que les dispositions légales contestées par la question prioritaire de constitutionnalité n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution.

La condition tenant à l'absence de déclaration de conformité dans les motifs ou le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel apparaît donc bien remplie.

---

<sup>7</sup> Crim., 18 mars 2014, pourvoi n° 13-87.112.

<sup>8</sup> Voir l'avis de l'avocat général Jean Berkani rédigé dans le cadre du pourvoi n° 13-87.112.

<sup>9</sup> Crim., 10 septembre 2019, pourvoi n° 19-81.542. L'arrêt est accessible sous la référence de la décision sur le fond.

<sup>10</sup> Voir l'avis de l'avocat général Philippe Lagauche rédigé dans le cadre du pourvoi n° 19-81.542.

### 3- Le caractère nouveau ou sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité

#### 3-1 Le caractère nouveau de la question prioritaire de constitutionnalité

Dans sa décision du 3 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a rappelé que *“le législateur organique a entendu, par l’ajout de ce critère [la nouveauté de la question], imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l’interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n’a pas encore eu l’occasion de faire application”, qu’“une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être nouvelle au sens de ces dispositions au seul motif que la disposition législative contestée n’a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel”* et que, dans les cas où le Conseil constitutionnel avait déjà été saisi de la disposition constitutionnelle de référence, *“il a entendu permettre au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation d’apprécier l’intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif”*, à savoir la nouveauté d’une part, le sérieux de la question d’autre part.

Ainsi, le critère de la nouveauté ne s’apprécie pas au regard du texte législatif critiqué, mais de la disposition constitutionnelle de référence.

En l’espèce, la disposition constitutionnelle invoquée par la société BT Home au soutien de sa question prioritaire de constitutionnalité est l’article 2 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen.

Or, cet article a déjà donné lieu à de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel telles que les décisions n° 2024-1099 QPC du 10 juillet 2024<sup>11</sup>, n° 2023-1044 QPC du 13 avril 2023<sup>12</sup>, n° 2023-1038 QPC du 24 mars 2023<sup>13</sup> ou encore n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019<sup>14</sup>.

Dès lors, il ne fait pas de doute que la question prioritaire de constitutionnalité n’est pas nouvelle au sens des articles 23-4 et 23-5 de l’ordonnance précitée.

---

A présent, il convient de s’interroger sur le sérieux de la question posée. Pour cela, nous examinerons quelles sont les exigences du conseil constitutionnel en matière de visites domiciliaires administratives quant à l’atteinte au principe d’inviolabilité du domicile et aux garanties attachées aux conditions d’autorisation de telles visites, avant de voir si les dispositions législatives critiquées correspondent aux standards attendus par les Sages de la rue de Montpensier.

#### **3-2 La question du caractère sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité**

Le Conseil constitutionnel a dégagé, dès le début des années 1980, le principe d’inviolabilité

---

<sup>11</sup> Décision n° [2024-1099 QPC](#) du 10 juillet 2024 rendue en matière d’exécution provisoire des mesures de restitution en matière d’urbanisme.

<sup>12</sup> Décision n° [2023-1044 QPC](#) du 13 avril 2023 relative aux droits de visite, de communication et de saisie des agents chargés de la protection de l’environnement.

<sup>13</sup> Décision n° [2023-1038 QPC](#) du 24 mars 2023 sur la procédure administrative d’expulsion du domicile d’autrui.

<sup>14</sup> Décision n° [2019-772 QPC](#) du 5 avril 2019 concernant la visite des locaux à usage d’habitation par des agents municipaux.

du domicile qu'il a rattaché à l'époque à l'article 66 de la Constitution.<sup>15</sup>

Par la suite, l'inviolabilité du domicile a été garantie comme composante du droit au respect de la vie privée et rattachée à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.<sup>16</sup>

Puis, dans le prolongement de l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité intervenue le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Conseil a admis que le droit à la vie privée, incluant l'inviolabilité du domicile, relevait des «*droits et libertés*» que la Constitution garantit, de sorte qu'elle pouvait être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité.<sup>17</sup>

La valeur constitutionnelle du principe d'inviolabilité du domicile n'est dès lors plus contestable.<sup>18</sup>

---

D'un autre côté, le Conseil constitutionnel a bien reconnu, dans une décision du 31 juillet 2020<sup>19</sup>, l'intérêt général des mesures qui concourent au respect des règles d'urbanisme. Cette reconnaissance n'est d'ailleurs que le prolongement de la possibilité de justifier une restriction au droit de propriété par l'intérêt général qui s'attache à la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain.<sup>20</sup>

Il apparaît ainsi que le respect des règles d'urbanisme constitue un but d'intérêt général pouvant justifier une restriction des libertés et droits constitutionnellement garantis.

D'ailleurs récemment, en juillet 2024<sup>21</sup>, le juge constitutionnel a indiqué que le respect des règles d'urbanisme poursuivait «*l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public*».

Dans son principe, le respect de la réglementation urbanistique est susceptible de justifier une atteinte au principe d'inviolabilité du domicile. Reste à savoir si l'atteinte prévue ici par le législateur peut être, au cas présent, considéré comme proportionnée.

---

En ce qui concerne le droit de visite établi par l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme, dont la substance est issue de l'ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945 relative au permis de

---

<sup>15</sup> Cons. const., 29 déc. 1983, n° [83-164 DC](#), § 28.

<sup>16</sup> Cons. const., 23 juil. 1999, n° [99-416 DC](#), § 45.

<sup>17</sup> Cons. const., 16 sept. 2010, n° [2010-25 QPC](#).

<sup>18</sup> Voir l'article de Vincent Mazeaud, «La constitutionnalisation du droit au respect de la vie privée», *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 48, juin 2015, pp. 7 à 20.

<sup>19</sup> Cons. const., 31 juil. 2020, n° [2020-853 QPC](#).

<sup>20</sup> Voir par exemple la décision du Conseil constitutionnel n° [2000-436 DC](#) du 7 décembre 2000.

<sup>21</sup> Cons. const., 10 juil. 2024, n° [2024-1099 QPC](#).



construire<sup>22</sup>, il convient de relever qu'il s'agit d'un droit de visite administratif contrairement au droit de visite de nature judiciaire visant la recherche et la constatation des infractions au code de l'urbanisme, que ces infractions ressortent de la méconnaissance des autorisations d'urbanisme ou des règles de fond.<sup>23</sup>

Ici, le droit de visite administratif est destiné à contrôler la conformité des ouvrages en cours de construction ou achevés aux règles de l'urbanisme. Il ne concourt qu'incidemment à la recherche et la constatation des infractions aux règles d'urbanisme.

D'ailleurs, montrant bien qu'il s'agit d'un droit de visite administratif, le législateur a prévu une possibilité de mise en demeure. Celle-ci se traduit par la faculté offerte au préfet ou à l'autorité compétente de permettre au maître de l'ouvrage de déposer dans un délai déterminé, et en fonction des irrégularités constatées, une demande de permis ou de procéder à une déclaration préalable en application de l'article L. 461-4 du code de l'urbanisme.

---

Depuis la décision 87-240 DC du 19 janvier 1988<sup>24</sup>, si le Conseil constitutionnel s'est prononcé à de nombreuses reprises sur la constitutionnalité des visites domiciliaires, il a souvent été amené à intervenir en matière de visite judiciaire, plus rarement en matière de visite administrative.

Cette distinction du cadre d'intervention est importante car le Conseil constitutionnel est attentif à la procédure au cours de laquelle intervient la visite domiciliaire.

Le Conseil est également vigilant quant au lieu visité et aux pouvoirs conférés aux agents chargés d'effectuer la visite domiciliaire. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'un domicile, les dispositions soumises à son examen doivent prévoir une autorisation préalable du juge ou un contrôle judiciaire des conditions permettant de passer outre un refus de l'occupant de pénétrer dans le domicile.

En l'occurrence, nous pourrions envisager le droit de visite de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme davantage comme à un droit d'accès aux constructions, ouvrages et aménagements que comme à un droit de visite traditionnel ou à une autorisation de perquisition, dans la mesure où les constatations se font bien souvent à l'extérieur des locaux d'habitation où peut être constaté le non-respect des règles d'urbanisme. D'ailleurs, ce droit se limite pour les agents autorisés à faire des constatations, à relever des éléments factuels qu'ils consigneront sur le procès-verbal établi à l'occasion de la visite.

---

Il faut toutefois noter, sur l'aspect domiciliaire, que depuis que le principe d'inviolabilité du domicile ne relève plus de la liberté individuelle placée sous l'autorité du juge judiciaire conformément à l'article 66 de la Constitution, mais du droit au respect de la vie privée et de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, l'exigence du Conseil

---

<sup>22</sup> Le premier alinéa de l'article 7 de l'[ordonnance n° 45-2542 du 27 octobre 1945](#) relative au permis de construire disposait alors que «*le préfet, le maire, les fonctionnaires des services de l'urbanisme et de l'habitation et leurs délégués peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles*».

<sup>23</sup> Sur cette question, voir l'article de Camille 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.

<sup>24</sup> Cons. cons., 19 janv. 1988, n° [87-240 DC](#).

constitutionnel est moindre pour les visites administratives, et ce même si les Sages veillent à ce que le législateur prévoit de solides garanties.

En ce sens, l'autorisation préalable d'un juge constitue une garantie essentielle.<sup>25</sup>

L'intervention du juge judiciaire, gardien des libertés individuelles, doit en effet permettre de s'assurer que la mesure sollicitée est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi de respect des règles d'urbanisme, dans un souci de sauvegarde de l'ordre public, et que l'atteinte au principe d'inviolabilité du domicile est proportionnée au regard de cet objectif.

Cette intervention, qui est obligatoire et systématique pour surmonter l'opposition des intéressés en cas de refus de visite, doit également éviter tout détournement de la procédure à des fins autres que celle prévue par la loi.

Dans ce cadre, le juge judiciaire contrôle systématiquement la proportionnalité du droit de visite octroyé au regard du principe d'inviolabilité du domicile.<sup>26</sup>

Il faut toutefois que le juge exerce un contrôle effectif de la mesure autorisée. C'est ainsi que dans une décision du 29 novembre 2013<sup>27</sup>, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité en matière douanière, a considéré que l'intervention d'un juge, *«en des termes qui ne permettent pas d'apprécier le sens et la portée de son intervention, ne peut constituer une garantie suffisante»*.

De même, le Conseil constitutionnel a censuré, dans une décision du 4 décembre 2013<sup>28</sup>, des mesures de perquisitions fiscales, faute d'un contrôle suffisant du juge chargé de l'autorisation sur le bien fondé de la mesure.

Il est vrai qu'en l'espèce, le texte permettait au juge d'autoriser des visites domiciliaires sur le fondement de pièces ou informations de quelque origine que ce soit, y compris d'origine illégale.

Dans le même sens, le Conseil a censuré, le 30 juillet 2010<sup>29</sup>, des dispositions relatives à des perquisitions visant à rechercher des infractions en matière fiscale aux motifs *«qu'elles n'assign[aient] pas de façon explicite au juge ayant le pouvoir d'autoriser les investigations des agents de l'administration la mission de vérifier de façon concrète le bien fondé de la demande qui lui [était] soumise»*.

Ici, le Conseil a relevé en particulier que les dispositions contestées n'avaient pas prévues explicitement les possibilités d'intervention et de contrôle de l'autorité judiciaire dans le déroulement des opérations autorisées.

---

<sup>25</sup> Voir en ce sens la décision n° [2019-772](#) QPC du 5 avril 2019 sur la visite des locaux à usage d'habitation par les agents municipaux et son commentaire autorisé indiquant que le Conseil a avec cette décision *«confirmé l'orientation de sa jurisprudence qui, en matière de protection de l'inviolabilité du domicile, fait de l'autorisation ou du contrôle judiciaire sur les opérations de visite, en l'absence d'accord de l'intéressé, une garantie essentielle»*.

<sup>26</sup> Il s'agit ici d'apprécier l'adéquation entre l'objectif d'intérêt général ou de valeur constitutionnelle et les moyens mis en oeuvre pour atteindre cet objectif. Ce contrôle prend en compte l'objectif poursuivi par le législateur et les garanties offertes au justiciable protéger ses droits.

<sup>27</sup> Cons. const., 29 nov. 2013, n° [2013-357](#) QPC.

<sup>28</sup> Cons. const., 4 déc. 2013, n° [2013-679](#) DC.

<sup>29</sup> Cons. const., 30 juil. 2010, n° [2010-19/27](#) QPC.

Notons que, dans une décision du 29 décembre 1984<sup>30</sup>, le Conseil constitutionnel a constaté la conformité d'une disposition législative aux droits et garanties constitutionnels en relevant que la norme contestée assurait «*le contrôle effectif par le juge de la nécessité de procéder à chaque visite*» et lui donnait «*les pouvoirs d'en assurer effectivement le cours, de régler les éventuels incidents et, le cas échéant, de mettre fin à la visite à tout moment*».

En revanche, le Conseil a censuré l'année précédente<sup>31</sup> des mesures de perquisitions fiscales, faute d'un contrôle jugé suffisant du juge. Dans cette dernière décision, les Hauts conseillers ont souligné que l'intervention de l'autorité judiciaire devait se voir confier tout le pouvoir de contrôle qui doit revenir au juge, à savoir l'obligation pour ce dernier de vérifier concrètement le bien fondé de la demande qui lui était faite.

En d'autres termes, le contrôle du juge ne peut être simplement formel, ce qui signifie, au regard des précédents cités, que celui-ci doit pouvoir être en mesure de juger, à partir des éléments obtenus légalement qui lui sont soumis, du bien fondé de la requête qui lui est présentée, de la possibilité de se rendre physiquement sur les lieux de l'autorisation donnée mais aussi de mettre fin à tout moment à la visite domiciliaire qu'il a autorisée.

---

D'autres garanties pour le justiciable apparaissent importantes aux yeux du Conseil constitutionnel.

Il s'agit de la faculté pour la personne concernée, qui a refusé la visite domiciliaire, d'être présent et d'assister aux opérations, et le cas échéant de se faire assister d'un conseil de son choix, et à défaut de deux témoins sans liens de subordination avec les agents chargés de la visite, mais aussi de la possibilité de former un recours contre la décision d'autorisation du juge.

Ainsi, dans la décision du 29 novembre 2013<sup>32</sup> précitée, le Conseil a censuré des dispositions permettant la visite de navires par les agents des douanes alors que n'avaient pas été prévues par le législateur de voies de recours appropriées permettant le contrôle de la mise en oeuvre de ces visites des agents des douanes.

Dans le même sens, le Conseil a validé, toujours dans une décision relative aux visites des navires par les agents des douanes, mais cette fois-ci du 18 mai 2016<sup>33</sup>, une disposition prévoyant «*une voie de recours au profit de l'occupant de ces locaux lui permettant de faire contrôler par les juridictions compétentes la régularité des opérations*»<sup>34</sup>.

Sur cet aspect des garanties, le même raisonnement a présidé la décision du Conseil du 30 juillet 2010 précitée.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Cons. const., 29 déc. 1984, n° [84-184](#) DC.

<sup>31</sup> Cons. const., 29 déc. 1983, n° [83-164](#) DC.

<sup>32</sup> Cons. const., 29 nov. 2013, n° [2013-357](#) QPC.

<sup>33</sup> Cons. const., 18 mai 2016, n° [2016-541](#) QPC.

<sup>34</sup> En l'espèce, contrôle par le premier président de la cour d'appel du déroulement des opérations de visite.

<sup>35</sup> Cons. const., 30 juil. 2010, n° [2010-19/27](#) QPC.

Dans les garanties d'encadrement offertes aux justiciables, le Conseil constitutionnel attend également une définition précise des conditions de recours aux visites domiciliaires et une limitation de leur champ d'application.

Ainsi, dans la décision du 29 mars 2018<sup>36</sup>, le Conseil a jugé conformes aux droits et garanties constitutionnelles les perquisitions administratives destinées à éviter la commission d'actes de terrorisme en considération tant du champ d'application limité de la mesure que des garanties, notamment la présence de l'intéressé, ou à défaut de deux témoins neutres.

S'agissant du champ d'application restreint, certains lieux étaient exclus tels que les lieux affectés à l'exercice d'un mandat parlementaire, à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats ou des journalistes.

De plus, la requête présentée au juge des libertés et de la détention aux fins d'autorisation de perquisition devait être motivée et l'autorité requérante tenue de justifier des lieux à perquisitionner à raison d'une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Nous pouvons également nous référer à la décision du 29 décembre 1983<sup>37</sup> déjà évoquée dans laquelle le Conseil, censurant le texte soumis à lui, a souligné que les dispositions contestées *«auraient dû être assorties de prescriptions interdisant toute interprétation ou toute pratique abusive»*.

C'est à l'aune de ces considérations et des exigences fixées par le Conseil constitutionnel, comme autant de points de repères, que vous aurez à vous prononcer sur le sérieux de la question posée.

---

A cet égard, il convient de relever que les articles que vous avez à examiner ont été adoptés afin de respecter tant des exigences constitutionnelles que des engagements conventionnels de la France.

Il ne faut pas perdre de vue qu'à cette époque, une requête était pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme et qu'à l'issue de la procédure, le 16 mai 2019<sup>38</sup>, la France a été condamnée par la Cour de Strasbourg pour violation de l'article 8 de la Convention relatif à la vie privée en raison du caractère disproportionné de la mesure de visite domiciliaire prévue par l'ancien article L. 461-1 du code de l'urbanisme, faute de garanties suffisantes pour le requérant.

Dans cette affaire, la Cour européenne a conclu 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»*.

Conscient de ces difficultés, le législateur a réformé le dispositif des visites domiciliaires en matière d'urbanisme à la faveur de l'adoption de la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Cons. const., 29 mars 2018, n° [2017-695](#) QPC.

<sup>37</sup> Cons. const., 29 déc. 1983, n° [83-164](#) DC.

<sup>38</sup> CEDH, 16 mai 2019, [Halabi c. France](#), n° 66554/14.

<sup>39</sup> Pour une analyse du nouveau dispositif législatif, voir l'article de Vivien Zalewski-Sicard, «Les droits de visite et l'article 23 du projet de loi ELAN», *Construction - Urbanisme*, n° 6, juin 2018, alerte 27.

En témoigne l'étude d'impact du projet de loi<sup>40</sup> qui a souligné la fragilité du dispositif ancien au regard de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, fragilité également relevée par le Conseil d'Etat dans son avis consultatif du 5 avril 2018<sup>41</sup> qui mentionne notamment que *«les modifications apportées (...) sont destinées à garantir la conformité du droit de visite aux exigences constitutionnelles et conventionnelles»*.

Dans ladite étude d'impact, il est précisé que le Gouvernement, avec le projet de loi, poursuivait notamment les objectifs de garantir la conformité des droits de visite aux stipulations de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme mais aussi de clarifier les dispositions du code de l'urbanisme en distinguant plus nettement les contrôles administratifs des visites exercées aux fins de recherche et de constatation des infractions.

Dans ce but, le texte a précisé les finalités du droit de visite administratif et le champ d'application des contrôles. Il a également déterminé la plage horaire durant laquelle le droit de visite pouvait s'exercer et il a défini les modalités d'intervention du juge des libertés et de la détention lorsque l'accès est refusé ou l'occupant injoignable.

D'un point de vue statistique, l'étude d'impact du projet de loi a exploité des données recueillies auprès des services administratifs intéressés par les visites administratives en matière d'urbanisme. De cette exploitation, il en ressort que *«les cas d'obstacle au droit de visite sont très rares»*. Les rédacteurs de l'étude font ainsi valoir que les services de l'Etat ont eu connaissance d'une centaine de procès-verbaux de constat d'infractions aux règles du code de l'urbanisme et sur ces cent opérations de contrôle, il n'y a eu que deux cas seulement d'obstacle au contrôle. Même s'ils sont quelque peu datés, ces chiffres donnent une idée du nombre de cas de refus de visite domiciliaire qui sont en réalité peu nombreux.

Pour arriver à ce constat, les rédacteurs de l'étude d'impact ont été amenés à extrapoler un échantillonnage établi à partir des statistiques produites par vingt-six directions départementales des territoires et de la mer et directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ce qui a permis d'avoir une estimation du nombre de procès-verbaux annuels d'infraction au code de l'urbanisme établis par différents agents habilités à dresser des constats d'infraction en matière d'urbanisme. Compte tenu de la difficulté de collecter de telles données éparses, nous n'avons pas été en mesure de récolter des données plus récentes, notamment après l'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 2018.

---

En ce qui concerne les dispositions contestées, elles sont précisément rédigées de la façon suivante:

[Article L. 461-1 du code de l'urbanisme:](#)

*«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.»*

---

<sup>40</sup> [Etude d'impact](#) du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 3 avril 2018.

<sup>41</sup> [Avis consultatif du 5 avril 2018](#) relatif au projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, § 42.

Article L. 461-3 du code de l'urbanisme:

*«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.»*

---

A ce stade de la réflexion, la question est de savoir si ces deux articles répondent aux exigences fixées par le Conseil constitutionnel au fil des recours présentés devant lui.

Les critiques formulées dans le mémoire spécial ont-elles le caractère sérieux qu'une telle question doit présenter pour être transmise au Conseil constitutionnel ?

D'ailleurs, que sont précisément les griefs avancés par la demanderesse au pourvoi ?

Il y a lieu ici de revenir aux écritures du mémoire spécial consacré à la question prioritaire de constitutionnalité.

Les critiques sont de deux ordres: il est fait état d'une atteinte disproportionnée au principe de l'inviolabilité du domicile d'une part et à un encadrement insuffisant des conditions d'autorisation des visites d'autre part.

Sur le premier point, nous avons rappelé que le respect des règles d'urbanisme constitue un but d'intérêt général pouvant justifier une atteinte au principe d'inviolabilité du domicile. Le Conseil l'a affirmé à plusieurs reprises.

Il faut toutefois que cette atteinte soit proportionnée.

Pour que cette atteinte le soit, il faut qu'elle fasse l'objet d'un encadrement législatif très contraignant pour l'administration chargée de la mise en oeuvre des visites domiciliaires.

En ce sens, une garantie essentielle réside dans l'intervention du juge lorsque la personne ayant autorité pour autoriser l'accès au domicile ou à un local comprenant des parties à usage d'habitation refuse qu'il soit procédé à une visite de ces lieux.

Le texte a prévu un contrôle préalable et obligatoire du juge des libertés et de la détention, et non un contrôle *a posteriori* ou facultatif de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles aux termes de l'article 66 de la Constitution. Le législateur a également envisagé un contrôle continu de l'exécution de l'autorisation donnée et non pas seulement une intervention ponctuelle du juge.

Il s'agit là d'une garantie importante.

En outre, le législateur a également prévu, à l'article L. 461-2 du code de l'urbanisme, une plage horaire de visite pour les lieux visés par la loi, à savoir les lieux qualifiés de domicile ou comprenant au moins une partie à usage d'habitation, ce qui inclut les lieux mixtes partagés entre lieu professionnel et local d'habitation. Les visites domiciliaires ne sont ainsi possibles que de 6 heures à 21 heures, excepté pour les lieux ouverts au public.



Le dispositif a donc fait une distinction entre les lieux ouverts au public et les lieux d'habitation ou utilisés comme domicile, ces derniers étant naturellement plus fortement protégés.

Il convient enfin de relever que le juge des libertés et de la détention compétent est celui du ressort dans lequel sont situés les lieux ou les locaux à visiter. Ce magistrat est responsable de la visite domiciliaire qu'il a lui-même autorisé.

Dès lors, il peut se rendre sur place pour vérifier concrètement le déroulement des opérations, d'où l'importance que le juge compétent exerce dans le ressort des lieux à visiter.

Il a également la possibilité de suspendre ou de mettre fin à tout moment à l'opération qu'il a autorisé, s'il devait s'apercevoir par exemple que celle-ci ne correspond pas à la requête qui l'a saisi.

En ce sens, il nous semble que nous pouvons dire là que le contrôle du juge des libertés et de la détention est un contrôle effectif, non abstrait, tel que peut le concevoir le Conseil constitutionnel.

De plus, l'ordonnance du juge des libertés et de la détention peut faire l'objet d'un recours devant le premier président de la cour d'appel dont dépendent les lieux ou les locaux à visiter.

Même si le recours n'est pas suspensif, il s'agit là aussi d'une garantie essentielle pour la personne qui a refusé la visite domiciliaire puisqu'il peut voir la mesure d'autorisation réexaminée par un autre magistrat et il a la possibilité, à cette occasion, de pourvoir présenter de nouveaux arguments, d'autres éléments et aussi d'être défendu, même si ce n'est pas obligatoire, par un avocat.

Cette personne se voit également notifier l'ordonnance d'autorisation de visite du juge des libertés et de la détention. Il peut ainsi en connaître le contenu qu'il peut contester en appel devant le premier président, le cas échéant.

Par ailleurs, la visite domiciliaire doit s'effectuer en présence de l'occupant des lieux ou de son représentant. Et en l'absence de l'occupant, elle ne peut s'effectuer qu'en présence de deux témoins qui ne sont pas placés sous l'autorité des agents en charge de la visite. Un avocat mandaté par la personne qui subit la visite peut assister aux opérations.

Il s'agit là encore de garanties importantes au profit du justiciable qui sont de nature à éviter tout détournement de la procédure.

En effet, nous pourrions craindre que les visites administratives soient utilisées en lieu et place des visites judiciaires prévues à l'article L. 480-17 du code de l'urbanisme si les garanties offertes n'étaient que formelles ou insuffisamment contraignantes pour les agents en charge des visites administratives. Ce n'est ici pas le cas.

De même, le fait qu'un procès-verbal soit rédigé immédiatement, signé tout de suite par les agents et les occupants, envoyé sans délai au juge qui a autorisé la visite est, nous semble-t-il, de nature à éviter, ou à tout le moins limiter de façon drastique, tout détournement de procédure par les agents visiteurs. Ce serait moins vrai, par exemple, si le compte-rendu pouvait être rédigé ultérieurement et signé par les seuls agents chargés de la visite de contrôle.

En outre, les formalités des recours, que ce soit l'appel ou le pourvoi en cassation, sont adossées sur les règles du code de procédure civile et il est précisé, dans le texte, que les parties ne sont pas tenues de constituer avocat, ce qui signifie en réalité des formalités de recours simplifiées et permettant une large possibilité de voir la décision réexaminée.



**Toutefois**, il faut bien constater que l'ordonnance d'autorisation prévue ne comporte, aux termes du texte de loi, que les éléments essentiels, à savoir l'adresse à visiter, les horaires de visite ainsi que les noms et qualités des agents intervenant. Il n'est pas prévu que soient indiqués les éléments de fait qui ont conduit les agents à envisager une visite domiciliaire.

En réalité, l'existence d'un recours possible contre l'ordonnance conduit le juge des libertés et de la détention à motiver sa décision et à préciser ce qui a amené les agents à solliciter une telle autorisation de visite.

Il en est de même en ce qui concerne la requête qui doit mentionner les raisons pour lesquelles une visite administrative est sollicitée.

Dans l'affaire qui nous intéresse par exemple, le juge a précisé dans son ordonnance qu'un procès-verbal avait été dressé depuis la voie publique et que des constatations avaient été effectuées depuis la rue, ce qui pouvait effectivement justifier une autorisation de visite sur les lieux.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que la rédaction de l'article L. 461-1 du code civil a été revue en 2018 dans le sens d'une extension du champ d'application des visites domiciliaires administratives en ce qui concerne les lieux susceptibles d'autorisation, les dispositions de l'urbanisme pouvant être contrôlées et la durée du droit de visite.

En fait, si les trois champs ont été élargis, ils ont dans le même temps bien été délimités par le législateur.

Ils ont ainsi à la fois été redéfinis et cantonnés par la loi: en effet, le texte précise désormais que la finalité de la visite est de vérifier que les règles d'urbanisme fixées par le code du même nom ont bien été respectés, il fixe à 6 ans après l'achèvement des travaux la possibilité d'exercice du droit de visite et détermine les lieux où peut s'exercer ce droit de visite, en l'occurrence les *«lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir des constructions, aménagements, installations et travaux»* soumis aux dispositions du code de l'urbanisme.

---

Dans ces conditions, les différentes garanties offertes permettent-elles de considérer que l'atteinte au droit à l'inviolabilité du domicile n'est pas disproportionnée au regard de l'objectif de respect des règles d'urbanisme ? Ces garanties sont-elles suffisantes au regard des exigences constitutionnelles ?

Nous pourrions le penser.

Compte-tenu des garanties prévues par le législateur en 2018, des conditions d'intervention du juge des libertés et de la détention et des possibilités de recours, il nous serait loisible de considérer que la question prioritaire de constitutionnalité portant sur les articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme ne présente pas le caractère sérieux attendu au sens des dispositions de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et qu'en conséquence, elle ne soit pas transmise au Conseil constitutionnel.

**Néanmoins**, malgré les garanties législatives affirmées, il nous apparaît qu'il revient au Conseil constitutionnel, seul juge constitutionnel en France, de dire si les dispositions des articles L. 461-1 et L. 461-3 du code de l'urbanisme sont conformes aux droits et libertés garantis par la Constitution et en particulier au principe du respect de l'inviolabilité du domicile garanti par l'article 2 de la Déclaration de l'homme et du citoyen de 1789.

Cette transmission aurait également l'avantage de voir le Conseil constitutionnel se prononcer sur la conformité ou la non conformité desdits articles et de dissiper les incertitudes quant au dispositif législatif de 2018 sur les visites domiciliaires administratives en matière d'urbanisme.

En ce sens, nous vous invitons à transmettre au Conseil constitutionnel, afin qu'il soit statué sur la conformité des articles critiqués aux droits et libertés constitutionnels, 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 ?»*

**Avis de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.**