



Commentaire

Décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019

M. Sing Kwon C. et autre

(Visite des locaux à usage d'habitation par des agents municipaux)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 janvier 2019 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 102 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Sing Kwon C. et Mme Xaingwen C. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Dans sa décision n° 2019-772 QPC du 5 avril 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du CCH, dans sa rédaction résultant de la loi n° 83-440 du 2 juin 1983 donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code. Il a en revanche jugé conforme à la Constitution la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du même code, dans sa rédaction résultant du décret n° 78-621 du 31 mai 1978 portant codification des textes concernant la construction et l'habitation (première partie : Législative).

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

Les articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation sur lesquels portait la QPC commentée concernent les visites domiciliaires auxquelles peuvent procéder les agents assermentés du service municipal du logement pour s'assurer que l'affectation d'un local d'habitation n'a pas été modifiée par son propriétaire sans l'autorisation préalable requise.

1. – Le droit de visite des locaux à usage d'habitation reconnu aux agents assermentés du service municipal du logement et leurs autres pouvoirs d'investigation

Les agents assermentés du service municipal du logement disposent de pouvoirs d'investigation larges, qui ont encore été renforcés par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique¹. Parmi les prérogatives dont ces agents disposent, figure en particulier un droit de visite des locaux à usage d'habitation situés sur le territoire de la commune, dont les conditions de mise en œuvre sont définies par les dispositions des articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation.

a. – Origine des dispositions contestées

* Ces dispositions trouvent leur origine dans les articles 33 et 35 de l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement, lesquelles ont, dans un premier temps, été codifiées par décret en Conseil d'État au sein du code de l'urbanisme et de l'habitation (articles 353 et 355), conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 53-508 du 23 mai 1953 relative à la procédure de codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation². La loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes leur a donné force de loi.

Le législateur ayant choisi de scinder ce code de l'urbanisme et de l'habitation en deux codes distincts, d'une part, le code de l'urbanisme et, d'autre part, le code de la construction et de l'habitation, un décret a transféré le contenu de ces articles 353 et 355 aux articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du CCH³. La loi n° 83-440 du 2 juin 1983⁴ a ensuite donné force de loi à la première partie législative du code de la construction et donc, notamment, à ces articles.

¹ Ce renforcement concerne en particulier le contrôle du respect des obligations de déclaration et d'information imposées aux plateformes de mise en relation des loueurs et des touristes. Cf. le paragraphe IV de l'article L. 324-2-1 du code du tourisme issu de la loi du 23 novembre 2018 : « *Les agents assermentés du service municipal ou départemental du logement mentionnés aux articles L. 621-4 et L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation sont habilités à rechercher et à constater tout manquement aux articles L. 324-1-1 et L. 324-2 du présent code ainsi qu'au présent article sur le territoire relevant du service municipal ou départemental du logement. À cette fin, ils sont habilités à se faire présenter toute déclaration par les personnes mentionnées au II de l'article L. 324-1-1 et au I du présent article* ».

² L'article 1^{er} de la loi du 23 mai 1953 prévoit : « *Il sera procédé à la codification, sous le nom de code de l'urbanisme et de l'habitation, des textes législatifs concernant l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'habitation et les mesures exceptionnelles pour remédier à la crise du logement, par décret en conseil d'État pris sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la réforme administrative, après avis de la commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaire* ».

³ Cette codification, opérée par décret en Conseil d'État s'est effectuée sur le fondement de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972 relative à la codification des textes législatifs concernant l'urbanisme, la construction et l'habitation, l'expropriation pour cause d'utilité publique, la voirie routière, le domaine public fluvial et la navigation intérieure.

⁴ Loi n° 83-440 du 2 juin 1983 donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code.

* Ces articles n'ont connu que deux modifications depuis lors. En premier lieu, tirant les conséquences de la décentralisation, la loi du 2 juin 1983 précitée a prévu que les agents des services municipaux du logement ne seraient plus nommés par le préfet, mais par le maire. En second lieu, le montant de l'amende prévue à l'article L. 651-4 a été modifié à deux reprises⁵.

b. – Les prérogatives des services municipaux du logement

* En vertu de l'article L. 621-1 du CCH, les services municipaux du logement, dont l'institution remonte à l'ordonnance précitée du 11 octobre 1945, sont créés, à titre temporaire, dans certaines communes, sur proposition de leur maire. Ils ont pour mission d'assurer une meilleure répartition des logements existants.

Si certaines de leurs missions sont tombées en désuétude, comme celles relatives au contrôle de l'occupation suffisante des locaux aux fins d'autorisation des nouvelles locations⁶, ces services jouent un rôle important dans le contrôle du respect des affectations des locaux à usage d'habitation (*cf. infra*).

Pour exercer ces missions, ils disposent de certaines prérogatives particulières.

* La première d'entre elles est le droit de visite des locaux à usage d'habitation situés sur le territoire de la commune, instauré par l'article L. 651-6 du CCH.

Cette prérogative n'appartient qu'aux agents assermentés du service municipal du logement, qui sont nommés par le maire et doivent prêter serment devant le juge du tribunal d'instance de leur résidence. Ces agents sont soumis au secret professionnel et leur nombre est contingenté, sauf décision ministérielle favorable à une augmentation, à 1 pour 30 000 habitants.

Ils ne peuvent exercer leur droit de visite qu'entre huit heures et dix-neuf heures et qu'à la condition d'avoir reçu un ordre de mission à cette fin.

Le cinquième alinéa de l'article L. 651-6 dispose expressément que « *l'occupant ou le gardien du local est tenu de laisser visiter sur présentation de l'ordre de mission* » et ne peut donc s'y opposer, sauf à tomber sous les prescriptions du second alinéa de l'article L. 651-7 du CCH, qui punit de l'amende civile prévue à l'article L. 651-4

⁵ Une première fois par la loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la police nationale et une seconde fois par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs.

⁶ *Cf.*, Marie-Charlotte Lesergent, *Code de la construction et de l'habitation annoté et commenté*, 24^e édition, 2017, Dalloz, p. 773.

du même code, toute obstruction à l'exercice des missions des agents du service municipal du logement.

La visite s'effectue en présence de l'occupant ou du gardien du local.

En « *cas de carence* » des intéressés, l'agent assermenté peut, au besoin, se faire ouvrir les portes et visiter les lieux en présence du maire ou du commissaire de police. Les portes sont ensuite refermées dans les mêmes conditions.

* L'article L. 651-7 du CCH autorise les agents assermentés du service municipal du logement à constater les conditions dans lesquelles sont effectivement occupés les locaux qu'ils visitent. En cas d'infraction, ce constat peut ensuite donner lieu à l'exercice de poursuites sur le fondement de l'article L. 651-2 du même code, pour non-respect des obligations d'affectation d'usage (*cf.* partie suivante).

Ils peuvent également recevoir toute déclaration et se faire présenter par les propriétaires, les locataires ou les occupants des lieux toute pièce ou document établissant les conditions d'occupation du logement. Ils disposent également d'un droit de communication des renseignements nécessaires à l'exercice de leur mission de recherche et de contrôle qui peut être exercé auprès des administrations publiques, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

Comme pour leur droit de visite, toute obstruction à l'exercice de ces prérogatives est passible de l'amende précitée.

* Le régime juridique de cette amende est fixé par l'article L. 651-4 du CCH. Il s'agit d'une amende civile, dont le montant est de 2 250 euros. La poursuite est exercée par le ministère public, qui doit agir d'office, et saisir en conséquence le tribunal de grande instance du lieu de l'immeuble. Le tribunal statue en référé.

Le premier alinéa de cet article punit également de cette amende toute omission relative à une déclaration prescrite par le sixième livre du CCH, relatif aux mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement.

2. – Le régime d'autorisation préalable institué en matière de changement d'affectation d'un local à usage d'habitation

* Une réglementation relative à l'affectation des locaux dans les communes les plus peuplées a été adoptée dès l'ordonnance du 11 octobre 1945 précitée. Cette réglementation vise à maintenir, au sein des communes concernées, un parc suffisant

de logements disponibles. La nécessité de préserver ce parc s'est accentuée au cours des dernières années avec l'essor de la location touristique de courte durée, facilitée par le développement de plateformes de mise en relation en ligne entre les propriétaires et les touristes.

Ainsi, l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation soumet à autorisation préalable tout changement d'usage des locaux destinés à l'habitation dans les communes de plus de 200 000 habitants et celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Ce régime d'autorisation préalable peut être étendu à tout ou partie d'autres communes par arrêté du préfet, pris après avis du maire, sur le fondement des articles L. 631-9 et R. 631-5 du même code.

L'autorité compétente pour autoriser le changement d'affectation d'un local à usage d'habitation est le maire de la commune dans laquelle est situé le bien qui, à Paris, Marseille et Lyon se prononce après avis du maire d'arrondissement (article L. 631-7-1 du CCH).

Les locaux destinés à l'habitation sont, en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 631-7 précité, *« toutes catégories de logements et leurs annexes, y compris les logements-foyers, logements de gardien, chambres de service, logements de fonction, logements inclus dans un bail commercial, locaux meublés donnés en location dans les conditions de l'article L. 632-1 ou dans le cadre d'un bail mobilité conclu dans les conditions prévues au titre I^{er} ter de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 »*.

Si, historiquement, les principaux changements d'usage étaient la transformation d'un local d'habitation en local à usage professionnel, l'article L. 631-7 précise, depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », que constitue également un changement d'usage *« le fait de louer un local meublé destiné à l'habitation de manière répétée pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile constitue un changement d'usage au sens du présent article »*.

Toutefois, en application de l'article L. 631-7-1 A du CCH, l'autorisation de changement d'usage n'est pas requise pour louer pour de courtes durées à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur. Le régime d'autorisation préalable des changements d'affectation des locaux à usage d'habitation prévu à l'article L. 631-7

ne s'applique donc qu'aux locaux ne constituant pas la résidence principale du loueur.

* Un changement d'affectation d'un local à usage d'habitation en méconnaissance des règles prévues à l'article L. 631-7 est sanctionné par une amende civile, prononcée par le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés, sur requête du maire de la commune ou de l'agence nationale de l'habitat et sur conclusions du procureur de la République, partie jointe avisée de la procédure (article L. 651-2 du CCH)⁷.

Cette amende civile peut s'élever à 50 000 € par local irrégulièrement transformé. Outre le paiement de cette amende, la commune ou l'agence nationale de l'habitat peut demander au juge d'ordonner le retour à l'usage d'habitation du local transformé sans autorisation dans un délai qu'il fixe. À l'expiration de ce délai, il prononce une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour et par mètre carré utile du local. Le montant de cette astreinte, comme celui de l'amende civile, est entièrement reversé à la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé.

Dans un arrêt du 5 juillet 2018, alors qu'une question prioritaire de constitutionnalité avait été soulevée contre les dispositions de l'article L. 651-2, la Cour de cassation a jugé que l'amende encourue constituait une sanction ayant le caractère de punition, mais que cette sanction était en lien direct avec l'agissement fustigé et ne paraissait pas manifestement disproportionnée au regard de celui-ci et de l'objectif de lutte contre la pénurie de logements destinés à la location dans certaines zones du territoire national. Elle a en outre jugé que l'astreinte dont peut être assortie l'injonction de retour à l'habitation du local transformé sans autorisation était justifiée par un motif d'intérêt général et n'était pas susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété dès lors « *qu'elle est soumise à l'appréciation du juge, qui en fixe le montant au regard des circonstances de l'espèce et de la volonté du propriétaire de se conformer à son injonction* »⁸.

Un propriétaire s'expose au paiement de l'amende civile prévue à l'article L. 651-2 non seulement lorsqu'il procède lui-même à la mise en location d'un local à une clientèle de passage dans des conditions contraires à l'article L. 631-7, mais aussi par la seule autorisation donnée à un locataire de sous-louer de manière temporaire un logement, même s'il n'a pas lui-même procédé aux mises en location litigieuses⁹.

⁷ L'article 17 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et réforme de la justice supprime cette intervention du parquet.

⁸ Cass., 3^e chambre civile, 5 juillet 2018, n° 18-40014.

⁹ Cass., 3^e chambre civile, 12 juillet 2018, n° 17-20.654.

Conformément à l'article 9 du code de procédure civile, c'est au maire qu'il revient, lorsqu'il a saisi le juge des référés, d'apporter la preuve du changement d'affectation du local à usage d'habitation concerné. La collecte de telles preuves est effectuée par des agents assermentés du service municipal du logement, qui peuvent notamment consulter les plateformes de location et procéder à des captures d'écran comportant des photographies de l'intérieur du local.

La cour d'appel de Paris, par exemple, en a reconnu la force probante sans que s'impose le respect des diligences techniques particulières destinées à en garantir la sincérité et pouvant être exigées d'un huissier de justice. Elle a en effet jugé : « *Le législateur, aux articles L 651-6 et L 651-7 du code de la construction et de l'habitation, a conféré aux agents assermentés du service municipal du logement de la commune dans laquelle le logement loué en infraction est situé le pouvoir de constater les infractions aux dispositions de l'article L 631-7 du même code et aucun texte de loi ne régit les constats sur internet. En outre, les captures d'écran effectuées par ces agents assermentés et jointes en annexe à leur rapport sont soumises à un débat contradictoire devant le juge chargé du litige et elles sont susceptibles d'être combattues par la partie à laquelle elles sont opposées. Il s'ensuit que les captures d'écran effectuées par l'agent assermenté de la ville de Paris sans l'accomplissement des diligences pouvant être exigées d'un huissier de justice ne sauraient être dépourvues de force probante* »¹⁰.

Ces captures d'écran permettent aux agents assermentés du service municipal du logement de comparer les clichés diffusés sur le site internet de location avec les photographies susceptibles d'être prises lors de visites des locaux concernés, que les agents assermentés peuvent effectuer sur le fondement des dispositions de l'article L. 651-6 du CCH.

B. – Origine de la QPC et question posée

Les requérants étaient les propriétaires d'un appartement parisien.

Les services de la Ville de Paris les avaient informés qu'il ressortait d'éléments en leur possession que ce local faisait l'objet d'une location meublée de courte durée et qu'ils souhaitaient organiser une visite du local par un agent assermenté de la mairie,

¹⁰ CA Paris, Pôle 1, chambre 2, 20 décembre 2018, n° 18/09762.

dans les conditions prévues aux articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation.

Une visite du logement a ainsi été effectuée, en présence des intéressés, à l'issue de laquelle a été dressé un constat d'infraction de location meublée touristique irrégulière dans un local d'habitation.

La Ville de Paris les a ensuite assignés devant le président du tribunal de grande instance de Paris, statuant en la forme des référés, afin qu'ils soient condamnés au versement d'une amende civile de 50 000 euros et que soit ordonné le retour à l'habitation des locaux, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter de l'expiration du délai fixé par le tribunal.

C'est à l'occasion de cette procédure que les intéressés ont soulevé plusieurs QPC relatives aux articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation.

Le président du tribunal de grande instance de Paris avait rejeté toutes ces QPC, comme dépourvues de caractère sérieux, sauf la QPC suivante, qu'il avait transmise à la Cour de cassation :

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

Par son arrêt précité du 17 janvier 2019, la Cour de cassation avait renvoyé cette QPC au Conseil constitutionnel en considérant que *« la question posée présente un caractère sérieux dès lors que ces dispositions reconnaissent aux agents assermentés*

du service municipal du logement le pouvoir de pénétrer dans les lieux à usage d'habitation en l'absence et sans l'accord de l'occupant du local, sans y avoir été préalablement autorisés par le juge judiciaire, qu'elles ne comportent pas de précisions suffisantes relatives aux conditions d'exercice des visites des locaux et d'accès aux documents s'y trouvant et ne prévoient pas de voies de recours appropriées permettant de faire contrôler par un juge la régularité des opérations ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

A. – Les griefs des requérants et les questions préalables

Les requérants contestaient les articles L. 651-4, L.651-6 et L. 651-7 du CCH¹¹ en ce que, selon eux, ils rendaient possible l'exercice du droit de visite d'un logement par les agents assermentés du service municipal du logement, sans l'accord de l'occupant ou du gardien du local. Ils estimaient que, faute d'une autorisation judiciaire préalable pour surmonter ce défaut d'accord, il en résultait une méconnaissance de la liberté individuelle et du principe d'inviolabilité du domicile. En outre, ils dénonçaient le pouvoir conféré à ces agents de recevoir toute déclaration et de se faire communiquer tout document établissant les conditions d'occupation du local visité, sans obligation d'informer la personne des griefs dont elle fait l'objet ni de son droit d'être assisté d'un avocat ou de garder le silence. À leurs yeux, il en résultait une méconnaissance des droits de la défense, du droit à une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties et du droit de ne pas s'auto-incriminer¹².

Compte tenu de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait uniquement sur le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du CCH et sur la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du même code.

¹¹ La version de ces articles applicables au litige n'avait pas été déterminée par la Cour de cassation. Le Conseil constitutionnel a par conséquent jugé que l'article L. 651-4 du CCH était renvoyé dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, l'article L. 651-6, dans sa rédaction résultant de la loi n° 83-440 du 2 juin 1983 donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code, et l'article L. 651-7 du même code, dans sa rédaction résultant du décret n° 78-621 du 31 mai 1978 portant codification des textes concernant la construction et l'habitation (première partie : Législative).

¹² Les requérants développaient également des conclusions aux fins de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil constitutionnel a toutefois rejeté ces conclusions, comme il l'avait fait récemment (décision n° 2018-745 QPC du 23 novembre 2018, *M. Thomas T. et autre [Pénalités fiscales pour omission déclarative et sanctions pénales pour fraude fiscale]*, paragr. 5), en estimant qu'aucun motif ne justifiait, en l'espèce, une telle saisine.

B. – Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et à l’inviolabilité du domicile

1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux visites domiciliaires

* Initialement, le Conseil constitutionnel rattachait le principe de l’inviolabilité du domicile à la liberté individuelle protégée par l’article 66 de la Constitution¹³. Toutefois, dans la logique du resserrement de la jurisprudence relative à la liberté individuelle sur la privation de liberté, le Conseil a ensuite rattaché cette exigence au droit au respect de la vie privée¹⁴.

Le contrôle du Conseil constitutionnel, en la matière, est un contrôle classique de conciliation entre les exigences de valeur constitutionnelle ou d’intérêt général poursuivies et le droit constitutionnellement protégé d’inviolabilité du domicile¹⁵.

Toutefois, le Conseil se montre vigilant sur les garanties prévues par le législateur, s’agissant des finalités de l’atteinte à l’inviolabilité du domicile et du contrôle par le juge de la mesure qui y porte atteinte.

* Deux décisions apparaissent topiques.

Par la première, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution le pouvoir donné à des agents assermentés de visiter des locaux vacants susceptibles d’être réquisitionnés, « *à l’effet de mettre en œuvre l’objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent* », au motif, d’une part que ces logements étaient vacants et que le titulaire du droit d’usage ne pouvait être qu’une personne morale et, d’autre part, qu’en cas d’opposition à la visite, l’autorisation du juge judiciaire était expressément exigée. Le Conseil constitutionnel a considéré que « *dans ces conditions* », il n’était

¹³ Cf. décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, *Loi de finances pour 1984*, cons. 29 et décision n° 96-377 DC du 16 juillet 1996, *Loi tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes depositaires de l’autorité publique ou chargées d’une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire*, cons. 16.

¹⁴ Cf. décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, *Loi pour la sécurité intérieure*, cons. 70 ou décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013, *Société Wesgate Charters Ltd (Visite des navires par les agents des douanes)*, cons. 6.

¹⁵ Cf., par exemple, la décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, aux termes de laquelle : « *Il appartient au législateur d’assurer la conciliation entre, d’une part, la prévention des atteintes à l’ordre public et, d’autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent l’inviolabilité du domicile, protégée par l’article 2 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée et la liberté d’aller et de venir* ».

pas porté d'atteinte à l'inviolabilité du domicile (décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998)¹⁶.

La seconde décision est celle dans laquelle le Conseil était saisi d'une amende réprimant le fait de faire obstacle au droit de visite dont disposent le préfet et certains agents publics en vertu de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme pour contrôler la conformité des constructions en cours, et qui pouvait être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans. Le Conseil a jugé « *qu'eu égard au caractère spécifique et limité du droit de visite, cette incrimination n'est pas de nature à porter atteinte à l'inviolabilité du domicile* » (décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015)¹⁷. Il convient d'observer que le droit de visite en cause ne permettait pas de pénétrer dans le domicile sans l'accord du propriétaire.

* La plupart des décisions du Conseil constitutionnel rendues sur l'inviolabilité du domicile sont relatives aux pouvoirs de perquisitions ou de visite conférés, en matière pénale ou administrative, à certaines autorités.

Il s'en évince que le Conseil est attentif à l'existence d'une autorisation judiciaire préalable ou d'un contrôle judiciaire des conditions permettant de surmonter le refus éventuel de pénétrer dans le domicile.

Ainsi, alors que le Conseil a reconnu qu'une telle autorisation n'était pas nécessaire aux agents des douanes pour visiter les navires, compte tenu de la mobilité des navires et des difficultés de procéder au contrôle des navires en mer, il a en revanche considéré que faute d'avoir précisé les conditions de l'intervention du juge en cas d'opposition du capitaine du navire à cette visite, le contrôle de la mise en œuvre, des conditions et des modalités de la visite était insuffisant. À cet égard, il a considéré que la possibilité du contrôle ultérieur de la visite par la juridiction saisie d'éventuelles poursuites ne permettait pas de remédier à cette inconstitutionnalité (décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 précitée, cons. 7 et 8). Dans sa décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, le Conseil constitutionnel a de nouveau été saisi des mêmes dispositions et les a validées au regard du droit à un recours juridictionnel effectif en considération du fait que le législateur avait prévu la possibilité de contester par voie d'action de telles opérations de visite. S'il ne s'est pas prononcé expressément sur le grief tiré de la méconnaissance du principe d'inviolabilité du domicile, il convient d'observer que les dispositions en cause distinguaient selon que le navire était en pleine mer ou à quai depuis moins de

¹⁶ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 37.

¹⁷ Décision n° 2015-464 QPC du 9 avril 2015, *M. Marc A. (Délit d'obstacle au droit de visite en matière d'urbanisme)*, cons. 4.

72 heures ou qu'il était à quai depuis un temps plus long. Si dans les deux premiers cas, le législateur n'avait pas prévu l'autorisation préalable par un juge pour la visite des lieux à usage d'habitation, il l'avait prévue dans le dernier cas¹⁸.

Récemment, le Conseil constitutionnel a également censuré, comme contraire au principe d'inviolabilité du domicile, une disposition permettant aux forces de police de pénétrer dans un domicile aux fins d'exécution d'un ordre de comparaître remis par le procureur de la République, aux motifs tirés « *du champ de l'autorisation contestée et de l'absence d'autorisation d'un magistrat du siège* » (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019)¹⁹.

À l'inverse, le Conseil a jugé que ne méconnaissaient pas l'inviolabilité du domicile des dispositions permettant aux services enquêteurs de procéder à des perquisitions ou visites domiciliaires de nuit, sur autorisation préalable d'un juge, dans le cadre d'une enquête de flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire, en considération notamment, des conditions du contrôle et des circonstances ou de la gravité de l'infraction poursuivie (décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004)²⁰. Il a également jugé que la procédure d'introduction, y compris de nuit, dans un domicile, afin d'installer ou de retirer un dispositif de géolocalisation, n'était pas contraire à la Constitution dans la mesure où elle n'était possible, s'agissant d'un lieu privé, que pour des crimes ou des délits punis de cinq ans ou plus et qu'elle devait être autorisée par un juge (décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014)²¹.

Le Conseil a également censuré les mesures de perquisitions fiscales, faute d'un contrôle suffisant du juge chargé d'autoriser la mesure sur le bien-fondé de cette dernière (décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983 précitée, cons. 28 à 30), ou faute que le législateur ait exclu que l'autorisation par le juge d'une visite domiciliaire puisse reposer sur des documents ou informations reçues par l'administration fiscale mais d'origine illégale (décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013)²². En revanche, il a validé de telles mesures pour lesquelles le législateur avait précisément défini les infractions susceptibles de les justifier et investi le juge d'un contrôle effectif de la nécessité de procéder à chaque visite ainsi

¹⁸ Décision n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016, Société *Euroshipping Charter Company Inc et autre (Visite des navires par les agents des douanes II)*, paragr. 7 et 8.

¹⁹ Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, *Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice*, paragr. 195.

²⁰ Décision n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*, cons. 45 et 46.

²¹ Décision n° 2014-693 DC du 25 mars 2014, *Loi relative à la géolocalisation*, cons. 16 et 17.

²² Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 39.

que les pouvoirs d'en suivre effectivement le cours, d'en régler les éventuels incidents et d'y mettre fin à tout moment (décision n° 84-184 DC, 29 décembre 1984)²³.

De la même manière, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les perquisitions administratives destinées à éviter la commission d'actes de terrorisme, en considération, à la fois, du champ strictement limité d'application de la mesure et des garanties nécessaires instaurées. Parmi celles-ci, le Conseil constitutionnel a relevé, notamment, l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, et le fait que la visite doit s'effectuer en présence de l'intéressé ou, de deux témoins en son absence (décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018)²⁴.

Si, en matière d'état d'urgence, le Conseil constitutionnel a pu valider des pouvoirs de perquisition administrative qui n'étaient pas autorisés préalablement par le juge, il convient de relever la spécificité du contexte de l'état d'urgence, rappelé par le Conseil dans sa décision (décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016)²⁵. De la même manière, l'introduction dans le domicile aux fins de placer ou retirer des dispositifs d'interception de sécurité a été jugée conforme à la Constitution en considération, à la fois, des finalités particulières de ces mesures mises en œuvre par les services de renseignements, qui relèvent de « *la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation* » et des autres garanties prévues par le législateur pour la mise en œuvre de telles techniques de renseignement (décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015)²⁶.

2. – L'application à l'espèce

La question dont le Conseil constitutionnel était saisi se distinguait nettement de celle ayant donné lieu à la décision n° 2015-464 QPC. Dans cette dernière, si le refus sans motif légitime de laisser les services préfectoraux exercer leur droit de visite pouvait être sanctionné d'une amende, ceux-ci ne pouvaient aucunement surmonter l'opposition de l'occupant du local. Le Conseil constitutionnel n'avait donc eu, dans cette affaire, qu'à examiner la conformité au principe d'inviolabilité du domicile d'une disposition assurant une certaine effectivité à l'exercice d'un droit de visite spécifique et limité.

²³ Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 34.

²⁴ Décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre (Mesures administratives de lutte contre le terrorisme)*, paragr. 57 à 66.

²⁵ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 5, 8 à 10 et 12.

²⁶ Décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, *Loi relative au renseignement*, cons. 70, 72 et 73.

À l'inverse, la question posée se rapprochait plutôt de celle examinée à l'occasion de la décision n° 98-403 DC, relative à l'exercice d'un droit de visite des locaux vacants, dans laquelle, pour valider ce droit de visite au regard du principe d'inviolabilité du domicile, le Conseil avait relevé qu'en cas de refus opposé par l'occupant du local, l'autorisation du juge judiciaire était nécessaire pour exercer le droit de visite.

Dans le cas de la disposition soumise à l'examen du Conseil constitutionnel dans la décision commentée, ce dernier a expressément constaté que le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du CCH autorisait les agents du service municipal du logement à « *se faire ouvrir les portes* » et à procéder à une visite d'un local, sans l'accord de ses occupants ou gardiens et sans y avoir été préalablement autorisé par le juge. Il en a conclu que le législateur avait méconnu le principe d'inviolabilité du domicile (paragr. 10).

Ce faisant, le Conseil a 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.

C. – Les griefs relatifs au droit de communication des agents du service municipal du logement

* Cette question des droits de communication reconnus à certains agents publics a été notamment abordée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016²⁷.

Saisi d'un tel droit reconnu aux agents de l'Autorité de la concurrence, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance des exigences découlant de la garantie des droits en jugeant que : « *En premier lieu, le droit reconnu aux agents habilités d'exiger la communication d'informations et de documents, prévu par les dispositions contestées, ne saurait, en lui-même, méconnaître les droits de la défense.* / *En second lieu, d'une part, les demandes de communication d'informations et de documents formulées sur le fondement des dispositions contestées ne sont pas en elles-mêmes des actes susceptibles de faire grief. D'autre part, si une procédure est engagée contre une entreprise à la suite d'une enquête administrative pour pratique anticoncurrentielle ou si une astreinte ou une sanction est prononcée à l'encontre d'une entreprise, la légalité des demandes d'informations*

²⁷ Décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016, *Société Brenntag (Droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie)*.

peut être contestée par voie d'exception. En outre, en cas d'illégalité de ces mesures, même en l'absence de décision faisant grief, le préjudice peut être réparé par le biais d'un recours indemnitaire. Il en résulte que les dispositions contestées ne portent pas atteinte au droit des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des mesures d'enquête. Le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif doit donc être écarté. / En troisième lieu, il résulte de tout ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du droit à un procès équitable doit également être écarté »²⁸.

Par ailleurs, dans cette même décision, le Conseil a écarté le grief tiré de la violation du principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser en jugeant que « *Le droit reconnu aux agents habilités d'exiger la communication d'informations et de documents, prévu par les dispositions contestées, tend à l'obtention non de l'aveu de la personne contrôlée, mais de documents nécessaires à la conduite de l'enquête de concurrence* »²⁹.

Enfin, le Conseil juge, en matière de transaction pénale, que ce principe ne fait pas obstacle à ce qu'une personne suspectée d'avoir commis une infraction reconnaisse librement (c'est-à-dire sans contrainte) sa culpabilité³⁰.

* Le Conseil constitutionnel a fait application, dans la décision commentée, de la jurisprudence ainsi décrite.

Il a ainsi jugé que le droit reconnu aux agents assermentés du service municipal du logement de recevoir toute déclaration et de se faire présenter par les propriétaires, locataires ou autres occupants, toute pièce ou document établissant les conditions dans lesquelles les lieux sont occupés, ne saurait, en lui-même, méconnaître les droits de la défense ni le droit à un procès équitable (paragr. 13).

Après avoir souligné que le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser ne fait pas obstacle à ce que l'administration recueille les déclarations faites par une personne en l'absence de toute contrainte, il a également considéré que ce droit tend non à l'obtention d'aveu, mais seulement à la présentation d'éléments nécessaires à la

²⁸ Décision n° 2016-552 QPC précitée, cons. 8 à 10.

²⁹ Décision n° 2016-552 QPC précitée, cons. 12.

³⁰ Décision n° 2014-416 QPC du 26 septembre 2014, *Association France Nature Environnement (Transaction pénale sur l'action publique en matière environnementale)*, cons. 15 et décision n° 2016-569 QPC du 23 septembre 2016, *Syndicat de la magistrature et autre (Transaction pénale par officier de police judiciaire - Participation des conseils départementaux de prévention de la délinquance et des zones de sécurité prioritaires à l'exécution des peines)*, paragr. 12.

conduite d'une procédure de contrôle du respect de l'autorisation d'affectation du bien.

Après avoir écarté ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du CCH.