

Décision n° 2019-772 QPC  
du 5 avril 2019

(M. Sing Kwon C. et autre)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 17 janvier 2019 par la Cour de cassation (troisième chambre civile, arrêt n° 102 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Sing Kwon C. et Mme Xaingwen C. par Me Laurent Dixsaut, avocat au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-772 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 651-4, L. 651-6 et L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 ;
- 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 ;
- le décret n° 78-621 du 31 mai 1978 portant codification des textes concernant la construction et l'habitation (première partie : Législative) ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant par Me Dixsaut, enregistrées le 7 février 2019 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 8 février 2019 ;

– les observations présentées pour la ville de Paris, partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par Me Dominique Foussard, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 8 février 2019 ;

– les secondes observations présentées pour le requérant par Me Dixsaut, enregistrées le 25 février 2019 ;

– les secondes observations présentées pour la ville de Paris par Me Foussard, enregistrées le 25 février 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Dixsaut pour le requérant, Me Foussard pour la partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 26 mars 2019 ;

Au vu des pièces suivantes :

– la note en délibéré présentée pour la partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée par Me Foussard, enregistrée le 27 mars 2019 ;

– la note en délibéré présentée pour les requérants par Me Dixsaut, enregistrée le 28 mars 2019 ;

– la note en délibéré présentée par le Premier ministre, enregistrée le 29 mars 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à

l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article L. 651-4 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 19 septembre 2000 mentionnée ci-dessus, de l'article L. 651-6 du même code, dans sa rédaction résultant de la loi du 2 juin 1983 mentionnée ci-dessus, et de l'article L. 651-7 du même code, dans sa rédaction résultant du décret du 31 mai 1978 mentionné ci-dessus.

2. L'article L. 651-4 du code de la construction et de l'habitation, dans cette rédaction, prévoit :

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

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

3. L'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, dans cette rédaction, prévoit :

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

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

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

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

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

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

4. L'article L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation, dans cette rédaction, prévoit :

*« Les agents assermentés du service municipal du logement constatent les conditions dans lesquelles sont effectivement occupés les locaux qu'ils visitent. Ils sont habilités à recevoir toute déclaration et à se*

*faire présenter par les propriétaires, locataires ou autres occupants des lieux toute pièce ou document établissant ces conditions. Sans pouvoir opposer le secret professionnel, les administrations publiques compétentes et leurs agents sont tenus de communiquer aux agents du service municipal du logement tous renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission de recherche et de contrôle.*

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

5. Les requérants critiquent ces dispositions au motif qu'elles rendraient 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. Faute d'une autorisation judiciaire préalable pour surmonter ce défaut d'accord, il en résulterait une méconnaissance de la liberté individuelle et du principe d'inviolabilité du domicile. En outre, ils dénoncent 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. Il en résulterait 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-incriminer.

6. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation et sur la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du même code.

– Sur les conclusions aux fins de saisine de la Cour européenne des droits de l'homme :

7. Les requérants demandent au Conseil constitutionnel, sur le fondement du protocole n° 16 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande d'avis consultatif portant sur l'interprétation de certains articles de cette convention. Toutefois, aucun motif ne justifie une telle saisine en l'espèce. Ces conclusions doivent être rejetées.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation :

8. Selon l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La liberté proclamée par cet article implique le droit au respect de la vie privée et, en particulier, de l'inviolabilité du domicile.

9. En vertu de l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, les agents assermentés du service municipal du logement sont habilités à visiter les locaux à usage d'habitation situés dans leur ressort de compétence, aux fins de constater les conditions d'occupation de ces locaux et, notamment, le respect des autorisations d'affectation d'usage. Le cinquième alinéa du même article prévoit que le gardien ou l'occupant du local est tenu de laisser les agents effectuer cette visite, qui ne peut avoir lieu qu'entre huit heures et dix-neuf heures, en sa présence.

10. Le sixième alinéa de l'article L. 651-6 autorise les agents du service municipal du logement, en cas de refus ou d'absence de l'occupant du local ou de son gardien, à se faire ouvrir les portes et à visiter les lieux en présence du maire ou d'un commissaire de police. En prévoyant ainsi que les agents du service municipal du logement peuvent, pour les motifs exposés ci-dessus, procéder à une telle visite, sans l'accord de l'occupant du local ou de son gardien, et sans y avoir été préalablement autorisés par le juge, le législateur a méconnu le principe d'inviolabilité du domicile. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre grief, le sixième alinéa de l'article L. 651-6 doit donc être déclaré contraire à la Constitution.

. En ce qui concerne la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation :

11. Selon l'article 9 de la Déclaration de 1789 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi* ». Il en résulte un principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser.

12. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des*

*pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »*. Sont garantis par cette disposition les droits de la défense et le droit à un procès équitable.

13. En premier lieu, le droit reconnu aux agents assermentés du service municipal du logement, en vertu de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7, 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.

14. En second lieu, 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. En outre, le droit reconnu aux agents assermentés du service municipal du logement de se faire présenter des documents tend non à l'obtention d'un aveu, mais seulement à la présentation d'éléments nécessaires à la conduite d'une procédure de contrôle du respect de l'autorisation d'affectation d'usage du bien. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 9 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.

15. Il résulte de ce qui précède que la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclarée conforme à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

16. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

17. En l'espèce, aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de la publication de la présente décision. Elle est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le sixième alinéa de l'article L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation, 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, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 651-7 du code de la construction et de l'habitation, 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), est conforme à la Constitution.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup> prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 17 de cette décision.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 avril 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 5 avril 2019.