

Fondée par **Michel Prieur**,  
Professeur émérite  
de l'Université de Limoges  
et **Jacqueline Morand-Deville**,  
Professeur émérite de l'Université  
Paris 1 Panthéon-Sorbonne

THÈSES  
BIBLIOTHÈQUE  
DE DROIT  
DE L'URBANISME  
ET DE  
L'ENVIRONNEMENT  
TOME 22

Dirigée par  
**Jacqueline Morand-Deville**,  
Professeur émérite  
de l'Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

# RECHERCHE SUR L'EFFECTIVITÉ DES PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME

---

Frédéric Balaguer

*Préface de  
Grégory Kalflèche*

**L G D J**

un savoir-faire de  
**Lextenso**



Fondée par **Michel Prieur**,  
Professeur émérite  
de l'Université de Limoges  
et **Jacqueline Morand-Deville**,  
Professeur émérite de l'Université  
Paris 1 Panthéon-Sorbonne

THÈSES  
BIBLIOTHÈQUE  
DE DROIT  
DE L'URBANISME  
ET DE  
L'ENVIRONNEMENT  
TOME 22

Dirigée par  
**Jacqueline Morand-Deville**,  
Professeur émérite  
de l'Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

# RECHERCHE SUR L'EFFECTIVITÉ DES PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME

---

Frédéric Balaguer

Maître de conférences à l'université de Bordeaux

*Préface de*  
*Grégory Kalflèche*

Professeur à l'université Toulouse 1 Capitole



© 2023, LGDJ, Lextenso  
1, Parvis de La Défense  
92044 Paris La Défense Cedex  
[www.lgdj-editions.fr](http://www.lgdj-editions.fr)  
EAN : 9782275118017  
ISSN : 1254-9509  
Collection : Thèses

*À mon petit frère, Florent*



## PRÉFACE

Le droit administratif se développe en différentes sous-matières que notre tradition et nos enseignements ordonnent de façon originale. Le « droit administratif général » regroupe des matières que l'histoire a déterminées comme classiques, notamment le droit des services publics, le droit de la police, celui des actes et le droit de la responsabilité. L'évolution des sources a conduit à y ajouter la légalité et son approche kelsenienne. On y trouve aussi les cours de 3<sup>e</sup> année que sont le droit administratif des biens (qui a remplacé celui du domaine public) et le contentieux administratif. Leurs codifications auraient pu en faire des droits « spéciaux », mais ils ne sont pas considérés comme tels. Le droit de l'urbanisme dont traite M. Balaguer est en revanche considéré comme un droit « spécial », au même titre que le droit public des affaires, le droit de la commande publique, le droit de l'environnement ou le droit de la fonction publique. Cette « spécialité » met ces pans du droit administratif dans une perspective doctrinale bien peu favorable. Souvent considérés comme techniques et trop autonomes, ils sont aussi, parce qu'ils sont plus récents, plus « modernes » – qualification ambiguë –, présentés comme moins sujets à œuvre de doctrine. M. Balaguer nous prouve que cette position est erronée et qu'il y a, dans ces matières, des tendances fondamentales, des évolutions essentielles du droit administratif, qui en font des matières « générales », ou à tout le moins des matières dignes de l'attention que l'on porte aux matières nobles.

Sa thèse intitulée *Recherche sur l'effectivité des principes du droit de l'urbanisme* a de très nombreuses qualités. D'abord, elle montre que des principes législatifs peuvent façonner le droit administratif et irriguer l'ensemble d'une matière, comme Rivero pouvait le détailler dans ses cours de libertés publiques. La multiplication des principes constitutionnels, européens et internationaux ne réduit pas, par leur simple existence, les effets des principes législatifs, tant s'en faut. Ensuite, elle est théorique en étudiant l'effectivité de la norme et la légistique en général. Enfin, elle sait être ancrée dans le réel, dans l'application et la cohérence d'un droit administratif, sans se perdre dans des analyses creuses de dispositions réglementaires techniques. C'est ce qui rattache ce travail doctoral au droit administratif et lui permet d'appréhender le droit de l'urbanisme comme une composante naturelle du droit administratif général, ou d'un droit administratif unifié.

La norme d'urbanisme est souvent critiquée pour son absence d'effectivité. Comme le rappelle M. Balaguer, la norme juridique est d'abord une norme dont l'objet est de prescrire un comportement, mais elle est aussi une norme sanctionnée qui permet de la voir appliquer effectivement. Cette question est d'autant plus prégnante que lorsque la norme est constituée de principes, ceux-ci ne trouvent le plus souvent leur effectivité, c'est-à-dire l'obligation qui est faite de les appliquer, que dans les autres normes qui les mettent en œuvre. C'est précisément là que se trouve l'intérêt de la thèse de M. Balaguer : elle confronte les principes du droit de l'urbanisme à

l'ensemble des normes de droit administratif qui la rendent effective. Et le constat n'est pas très positif. Ces principes qui ont été peu à peu modifiés depuis la loi SRU de 2000 conduisent aujourd'hui à une ville plus « compacte », qui permet une densité plus importante et une gestion économe de l'espace agricole et naturel, avec des objectifs à la fois environnementaux et de qualité de vie, où l'habitation, les commerces, les bureaux seraient proches, limitant de fait les besoins en déplacement. Eh bien, cette « ville compacte » trouve en pratique de nombreux obstacles. Cette thèse est ainsi un travail remarquable puisque d'une approche théorique – la notion de principe comme celle d'effectivité ne renvoient pas directement à la pratique et démontrent clairement une volonté de systématisation –, M. Balaguer démontre aussi les raisons profondes, techniques, de la faible effectivité du droit de l'urbanisme. Ce faisant, il permet aussi d'en prendre la mesure et d'en tirer des changements de pratiques, comme le médecin qui, ayant posé le diagnostic, peut donner un remède.

Les principes visés par M. Balaguer sont logiquement pour l'essentiel fondés sur ceux que l'on trouve dans les articles L. 101-1 à L. 101-3 du Code de l'urbanisme (appelés officiellement « objectifs » du droit de l'urbanisme, mais que le code lui-même appelle parfois « principes » lorsqu'il y renvoie), auxquels l'auteur ajoute le principe de non-indemnisation de servitudes d'urbanisme. Mais ces articles ne contiennent pas tous les principes étudiés, M. Balaguer rejette en effet une partie des premiers articles du code qui ne correspondent pas à des principes, mais il ajoute aussi des principes qu'il trouve à l'extérieur du droit de l'urbanisme, et notamment dans le droit de l'environnement. Partant de ce choix, le constat de leur faible effectivité permet d'en analyser des causes. M. Balaguer peut ainsi démontrer que celles-ci sont doubles.

D'abord la faible effectivité résulte de la permissivité des normes d'urbanisme, c'est-à-dire de la capacité des collectivités territoriales à choisir de les utiliser plus ou moins, par opposition aux normes impératives qu'elles doivent obligatoirement mettre en œuvre. Ainsi, les textes législatifs qui mettent en œuvre ces principes, ceux-là mêmes qui devraient leur permettre de s'imposer pour composer les territoires et cette fameuse « ville compacte », sont en réalité soumis aux aléas des volontés des acteurs locaux. Face à une contrainte sur le mode de vie de leurs administrés – la ville compacte est la ville voulue, non la ville que nous avons aujourd'hui – les élus préfèrent éviter une modification trop stricte ou trop rapide, donc choisissent souvent d'utiliser le contournement des principes que la loi leur propose. On retrouve cette attitude aussi bien pour la planification que pour le droit de l'aménagement. Le premier ne travaille pas encore assez sur la densification et continue d'étendre la ville, au point que le principe drastique de « zéro artificialisation nette en 2050 » soit aujourd'hui un nouveau paradigme. Le second ne permet pas non plus des densifications intensives, ni par ses financements, ni par ses procédures, et la révolution culturelle de la ville compacte continue d'être trop lente.

Ensuite, la faible effectivité des principes du droit de l'urbanisme tient à la gouvernance qui conduit à des défauts de production des normes et de contrôle de celles-ci. Malgré les efforts sur le champ d'application territorial des planifications d'urbanisme – et notamment des PLU de plus en plus intercommunaux –, la réalité de la gestion de l'urbanisme par les communes n'est pas adaptée à la réalité géographique de l'urbanité qui ne tient pas compte des frontières administratives et se pense aujourd'hui en « aire urbaine ». Par ailleurs, la planification urbanistique fait encore la part belle à une administration technocratique qui, aux dires de M. Balaguer, ne fait pas

assez de place aux citoyens. Le dernier rempart qui aurait pu conduire à un respect plus strict des principes aurait dû être le juge. Or les contrôles de la légalité des normes d'urbanisme sont aussi bien trop peu effectifs pour que les principes puissent s'imposer. Ce manque d'effectivité commence par le contrôle de légalité du préfet qui devrait avoir pour objectif de faire primer les principes législatifs, nationaux, sur des volontés locales trop nombreuses de les contourner ; mais le contrôle de légalité est lui-même un pouvoir discrétionnaire qui n'engage que rarement la responsabilité de l'État. M. Balaguer fait sur ce point une proposition de création d'une autorité administrative indépendante très intéressante, ainsi que des propositions de modification du contrôle du préfet précisément centrées sur l'application des principes.

Enfin, les évolutions du contrôle juridictionnel sur les actes d'urbanisme sont aussi un facteur de perte d'effectivité des principes du droit de l'urbanisme. La majorité des réformes récentes ont d'abord contribué à limiter drastiquement l'accès à la justice administrative. Si l'objectif d'accélération des constructions est louable, ces réformes ont aussi conduit à ce que le mécanisme classique de contrôle *a posteriori* des normes se grippe, laissant de plus en plus d'hypothèses dans lesquelles le juge n'est pas en mesure de contrôler le respect des principes par les normes urbanistiques. Par ailleurs, lorsque ce contrôle est effectué, l'appréciation large du rapport de compatibilité permet par des milliers d'applications concrètes, d'assister à une érosion de la normativité des principes du droit de l'urbanisme et à une effectivité assez faible de ceux-ci, conduisant à une ville qui change trop peu et à tout le moins trop lentement.

Ce pessimisme de M. Balaguer sur les normes de droit de l'urbanisme n'est pas dans sa nature, qui est enjouée et passionnée. Si son écriture, toujours claire et didactique, est parfois empreinte de pessimisme, elle est aussi à d'autres moments marquée par une foi dans l'avenir et une volonté farouche de proposer des ajustements du système. Les propositions de réformes sont nombreuses au long de la thèse, montrant la maîtrise du sujet et les réflexions nombreuses et approfondies qui ont été celles de l'auteur. L'appareil scientifique de M. Balaguer est aussi exceptionnel, son travail pouvant servir de base à bien d'autres dans l'avenir, pour les pistes qu'il ouvre, pour la théorisation de la matière qu'il apporte et sur le plan de la méthode. Le Conseil national des universités ne s'est d'ailleurs pas trompé en qualifiant l'auteur de cette thèse aux fonctions de maître de conférences en 2020. En espérant que l'Université ne se passera pas d'un tel talent, on a à tout le moins la certitude que les lecteurs de cette thèse aujourd'hui publiée y trouveront un intérêt majeur.

Grégory KALFLÈCHE  
Professeur à l'université Toulouse 1 Capitole



## LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

|              |                                                                                                            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AJCT         | Actualité juridique des collectivités territoriales                                                        |
| AJDA         | Actualité juridique du droit administratif                                                                 |
| AJDI         | Actualité juridique de droit immobilier                                                                    |
| BJCL         | Bulletin juridique des collectivités locales                                                               |
| BJDU         | Bulletin juridique du droit de l'urbanisme                                                                 |
| Const.-Urb., | Construction-Urbanisme                                                                                     |
| D.           | Recueil Dalloz                                                                                             |
| DA           | Droit administratif                                                                                        |
| DAUH         | Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat                                                     |
| EDCE         | Études et documents – Conseil d'État                                                                       |
| Et. Fonc.    | Études foncières                                                                                           |
| Gaz. pal.    | Gazette du Palais                                                                                          |
| J.-Cl        | Jurisclasseur                                                                                              |
| JCPA         | La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales                               |
| JCP G        | La semaine juridique, édition générale                                                                     |
| JCP N        | La semaine juridique, édition notariale                                                                    |
| JO           | Journal officiel de la République française                                                                |
| LPA          | Les petites affiches                                                                                       |
| PUF          | Presses Universitaires de France                                                                           |
| Rec.         | Recueil Lebon                                                                                              |
| RDI          | Revue de droit immobilier                                                                                  |
| RDP          | Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger                                 |
| RA           | Revue administrative                                                                                       |
| CJUE         | Cour de justice de l'Union européenne                                                                      |
| CNAC         | Commission nationale d'aménagement commercial                                                              |
| Comm.        | Commentaire                                                                                                |
| Concl.       | Conclusions                                                                                                |
| Déc.         | Décision                                                                                                   |
| [dir.]       | Sous la direction de                                                                                       |
| DOG          | Document d'orientation général                                                                             |
| DOO          | Document d'orientation et d'objectifs                                                                      |
| DPU          | Droit de préemption urbain                                                                                 |
| Éd.          | édition                                                                                                    |
| Et alii.     | et les autres (auteurs) et d'urbanisme                                                                     |
| Fasc.        | Fascicule                                                                                                  |
| GRIDAUH      | Groupeement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat |
| ICPE         | Installations classées pour la protection de l'environnement                                               |

|         |                                                       |
|---------|-------------------------------------------------------|
| n°      | numéro                                                |
| obs.    | observations                                          |
| OIN     | Opération d'intérêt national                          |
| op. cit | <i>opere citato</i>                                   |
| OPAH    | Opération programmée d'amélioration de l'habitat      |
| Ord.    | Ordonnance                                            |
| ORIL    | Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir |
| §       | paragraphe                                            |
| p., pp. | page, pages                                           |
| PAU     | Partie actuellement urbanisée                         |
| PIG     | Projet d'intérêt général                              |
| PLU     | Plan local d'urbanisme                                |
| POS     | Plan d'occupation des sols                            |
| PPA     | Personnes publiques associées                         |
| PPC     | Personnes publiques consultées                        |
| préc.   | Précité                                               |
| QPC     | Question prioritaire de constitutionnalité            |
| RCL     | Règle de la constructibilité limitée                  |
| req.    | requête                                               |
| RNU     | Règlement national d'urbanisme                        |
| RUL     | Règle de l'urbanisation limitée                       |
| SCOT    | Schéma de cohérence territoriale                      |
| SD      | Schéma directeur                                      |
| SDAU    | Schéma directeur d'aménagement                        |
| SDRIF   | Schéma directeur de la région Île-de-France           |
| spé.    | Voir spécialement                                     |
| suiv.   | suivants                                              |
| TA      | Taxe d'aménagement                                    |
| TC      | Tribunal des conflits                                 |

# SOMMAIRE

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>PRÉFACE .....</b>                                                                                        | <b>7</b>   |
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                   | <b>17</b>  |
| <b>PARTIE I</b>                                                                                             |            |
| <b>UNE EFFECTIVITÉ POTENTIELLEMENT ALTÉRÉE PAR LA PERMISSIVITÉ<br/>DES RÈGLES DE FOND .....</b>             | <b>65</b>  |
| <b>Titre I : De la permissivité de l'urbanisme réglementaire .....</b>                                      | <b>67</b>  |
| Chapitre 1. Une planification urbaine peu contrainte .....                                                  | 69         |
| Chapitre 2. Une planification urbaine optionnelle .....                                                     | 143        |
| <b>Titre II : De la permissivité de l'urbanisme opérationnel .....</b>                                      | <b>215</b> |
| Chapitre 1. Un financement pusillanime .....                                                                | 217        |
| Chapitre 2. Des procédures inadéquates .....                                                                | 261        |
| <b>PARTIE II</b>                                                                                            |            |
| <b>UNE EFFECTIVITÉ MALMENÉE PAR LES RÈGLES DE GOUVERNANCE .....</b>                                         | <b>321</b> |
| <b>Titre I : Une effectivité malmenée par les modalités de production<br/>de la règle d'urbanisme .....</b> | <b>323</b> |
| Chapitre 1. Une subsidiarisation inaboutie .....                                                            | 325        |
| Chapitre 2. Un partenariat déséquilibré .....                                                               | 365        |
| <b>Titre II : Une effectivité malmenée par les modalités de contrôle<br/>de la règle d'urbanisme .....</b>  | <b>435</b> |
| Chapitre 1. Une effectivité malmenée par le contrôle administratif .....                                    | 437        |
| Chapitre 2. Une effectivité malmenée par le contrôle juridictionnel .....                                   | 481        |
| <b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>                                                                            | <b>515</b> |



« Nous ne vivons que parce que nous avons des principes, que parce que nous nous référons à des principes. Nous nous affrontons, en démocratie, à coups de principes, nous nous opposons au nom des principes qui, pour les uns sont les grands principes, pour les autres des limites détestables. Nous ne pourrions pas vivre sans principes.

Même ceux qui récusent les principes se réclament, sans le dire toujours explicitement, à des principes, qui s'opposent aux précédents. [...] Nous sommes souvent prêts à sacrifier beaucoup pour un principe ou des principes [...]. Il faut croire que ces derniers sont vraiment importants pour que nous allions jusqu'à de telles extrémités pour sauver ou protéger nos principes. Mais si l'on voit bien quels sont, au fond, les enjeux, nous ne savons pas très bien définir ce que nous mettons sous les principes. Nous pressentons qu'ils recouvrent ou qu'ils font appel à quelque chose d'important, d'essentiel peut-être, mais sans savoir vraiment ce que portent ou sous-entendent ces principes auxquels nous tenons tant »<sup>1</sup>.

---

1. J.-M. PONTIER, « Considérations générales sur les principes en droit », in J.-M. PONTIER [dir.] *Les principes et le droit*, Aix-Marseille, PUAM, 2007, p. 9.



# INTRODUCTION

1. « *Il y a loin de la velléité à la volonté, de la volonté à la résolution, de la résolution au choix des moyens, du choix des moyens à leur exécution* »<sup>1</sup>. Les propos du CARDINAL DE RETZ illustrent à merveille les difficultés dans lesquelles se débat le droit de l'urbanisme. Les principes qu'il proclame, fédérés autour des objectifs de mixité sociale, de diversité fonctionnelle, de sobriété foncière et énergétique, ne sont en effet que peu effectifs, jamais nous n'avons consommé autant d'espaces pour répondre à nos besoins en foncier<sup>2</sup>, ni consommé autant d'énergie pour nous déplacer<sup>3</sup>. La « volonté » de produire une ville « compacte » afin de remédier aux inconvénients de la ville fonctionnelle, organisée autour du pavillon et du centre commercial, ne trouve ainsi dans les règles censées la mettre en œuvre que peu de prolongements. Les principes sont pourtant tout à fait explicites à ce propos, l'analyse historique de leur formation nous permettra de démontrer qu'ils ont progressivement rejeté une doctrine fonctionnaliste qui a irrigué notre droit positif au moins à partir de la loi Cornudet du 14 mars 1919. Nous reviendrons sur ce changement de paradigme (Section 3) après avoir défini le terme de principe (Section 1), préalable éminemment nécessaire à la détermination des normes, codifiées dans le Code de l'urbanisme, qui peuvent être identifiées ainsi (Section 2). Nous terminerons le propos introductif en indiquant que notre recherche aura pour objet d'observer le degré d'effectivité des principes ainsi identifiés. Plus que limitée, nous l'avons dit, une telle situation s'explique selon nous par le « *choix des moyens* » retenu<sup>4</sup> pour concrétiser l'idée de la ville compacte promue par les principes (Section 4).

---

1. J.-F. PAUL DE GONDI, CARDINAL DE RETZ, *Mémoires*, 1717.

2. La consommation d'espaces, en particulier agricoles, qui ne cesse de s'accroître n'est pas corrélée à la croissance démographique. I. SAVARIT-BOURGEOIS observe que « *les chiffres [font] apparaître une perte de 60 000 hectares par an, dont 50 000 de terres agricoles (soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans)* » in « La préservation des espaces naturels et agricoles, utopie ou réalité ? », *Dr. Rur*, n° 410, février 2013, étude 2 ; P. BALNY, O. BETH, E. VERLHAC, *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain*, rapport du conseil général de l'agriculture et du conseil général de l'environnement, mai 2009, p. 10 et 11 ; CESE, *La bonne gestion des espaces agricoles, un enjeu de société*, 13 mai 2015, 66 p. ; « L'étalement urbain continue de grignoter les terres agricoles », *Les Échos*, 27 février 2012, p. 6 ; « L'étalement urbain ne faiblit pas », *Les Échos*, 7 novembre 2013, p. 36.

3. V. en particulier le 5<sup>e</sup> rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur le climat : GIEC, *Changements climatiques 2014*, rapport de synthèse ; L. AICHI, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air*, Sénat, 8 juillet 2015 ; O. APPERT, « Énergie et mobilité durable », *Réalités industrielles*, août 2009, p. 8. L'auteur indique que « *les besoins de mobilité actuels conduisent les individus à se tourner vers des transports à la fois rapides et individuels. Ainsi, l'automobile assure, de nos jours, la majorité des déplacements* ».

4. « Étalement urbain, 15 ans de schizophrénie législative », *Les Échos*, 3 juillet 2015.

## SECTION 1

### UN OBJET À DÉFINIR, LES PRINCIPES

2. Comme l'affirmait M. LONG lors d'un colloque sur l'État de droit au quotidien, « *le foisonnement du droit rend plus nécessaires encore les principes fondamentaux qui sont source, au-delà de la multiplicité des textes, d'unité, de clarté, de garantie* »<sup>5</sup>. En paraphrasant M. LONG, il est possible d'avancer l'idée que le foisonnement du droit de l'urbanisme<sup>6</sup> rend plus nécessaire encore une recherche sur ses principes, car ils sont source d'unité, de clarté, de garantie. Souvent utilisé de manière abusive (§ 1) il nous faut définir ce terme de principe (§ 2) afin de le distinguer des règles qui sont censées les mettre en œuvre pour assurer leur effectivité (§ 3).

#### § 1. UN USAGE ABUSIF

3. La recherche des principes structurants une matière a principalement une visée pédagogique : il s'agit de mettre en évidence les lignes-force de la discipline considérée. Si la recherche de principes sert indéniablement à clarifier l'objet étudié, il est une première difficulté qui s'élève et qui découle de son usage foisonnant. N'est-ce pas paradoxal ? N'est-ce pas paradoxal qu'un principe, censé structurer un droit devenu foisonnant, soit lui-même utilisé de manière foisonnante et « *mis à contribution pour ne rien exprimer* »<sup>7</sup> ?

4. Ce paradoxe est mis en évidence dès le XVIII<sup>e</sup> siècle par E. BONNOT DE CONDILLAC. Cet auteur écrit que le terme de « *principe est synonyme de commencement ; et c'est dans cette signification qu'on l'a d'abord employé ; mais ensuite à force d'en faire usage, on s'en est servi par habitude, machinalement, sans y attacher d'idées, et l'on a eu des principes qui ne sont le commencement de rien* »<sup>8</sup>. Un siècle plus tard, B. CONSTANT constate que « *celui qui réclame pour eux respect et obéissance est traité d'ordinaire de rêveur abstrait, de raisonneur chimérique* »<sup>9</sup>. Le domaine juridique n'échappe pas à ce constat. P. MORVAN remarque que « *les principes juridiques sont abondamment mis à contribution pour ne rien exprimer, asservis à la rhétorique [...]. Le succès du mot a ruiné sa valeur singulière, noyée dans un pluriel ampoulé* »<sup>10</sup>. J.-M. PONTIER relève également que « *lorsque l'on se met à parler de principes et à penser aux principes, le risque n'est pas [...] le vide, mais le trop-plein. [...] De quelque côté que l'on se tourne, quelque discipline que l'on envisage, c'est à une avalanche de principes que l'on assiste* »<sup>11</sup>. G. RIPERT affirme en ce sens que « *les*

5. Y. JÉGOUZO, « Les principes généraux du droit de l'environnement », *RFDA*, 1996, p. 209.

6. Contre lequel certains auteurs se sont élevés : S. PÉRIGNON, « L'hyperplanification », *Constr.-Urb.*, 2/2012, repère n° 2 ; H. PÉRINET-MARQUET, « Faut-il (encore !) réformer le droit de l'urbanisme ? », *Constr.-Urb.*, n° 4, avril 2008, repère 4.

7. P. MORVAN, V<sup>o</sup> Principes, *Dictionnaire de la culture juridique* (S. RIALS et D. ALLAND, dir.), PUF-Lamy, 2003, p. 1201.

8. E. BONNOT DE CONDILLAC, *La logique ou les premiers développements de l'art de penser*, Seconde partie, Chapitre VI, Œuvres complètes, tome XV-XVI, Genève, 1970, p. 426.

9. B. CONSTANT, « Des réactions politiques », Chapitre VII « Des principes », *Cours de politique constitutionnelle*, Bruxelles, 1837, 3<sup>e</sup> édition, p. 448.

10. P. MORVAN, V<sup>o</sup> Principes, *Dictionnaire de la culture juridique* (S. RIALS et D. ALLAND, dir.), PUF-Lamy, 2003, p. 1201.

11. J.-M. PONTIER, « Considérations générales sur les principes en droit », in J.-M. PONTIER [dir.] *Les principes et le droit*, Aix-Marseille, PUAM, 2007, p. 9.

*juristes parlent [...] des principes juridiques comme d'une notion bien connue* » et « *se dispensent ainsi de l'analyser* »<sup>12</sup>. Peut-être, pense P. JESTAZ, s'agit-il d'attribuer, « *à tort ou à raison, une importance particulière* »<sup>13</sup> à la norme que l'« *on* » qualifie ainsi. « On ». Qui l'auteur entend-il désigner ? Ces auteurs dénoncent l'usage abusif qui est fait du terme parce qu'utilisé – tant par les organes habilités à produire des normes, que les interprètes de celles-ci, qu'ils soient des interprètes authentiques ou des interprètes doctrinaux<sup>14</sup> – pour désigner des énoncés qui ne correspondent pas à sa définition. De même, on peut considérer que la dilution de son sens découle du fait que le terme n'est pas mobilisé pour désigner des énoncés qui revêtent en réalité l'habit du principe. La critique est sévère. Est-ce à dire qu'au foisonnement du droit mis en lumière par M. LONG correspondrait un usage foisonnant du principe qui ne serait plus d'aucun secours dans la compréhension du premier ? Ces premières lignes pourraient avoir tendance à le laisser penser.

5. Pour éviter de tomber dans cet écueil, le terme de principe ne doit servir qu'à désigner, d'une part, le contenu même d'énoncés normatifs appartenant à l'ordre juridique et, d'autre part, « *de simples propositions descriptives du droit positif ou des idées rendant compte de certains aspects de celui-ci* »<sup>15</sup>. A. JEAMMAUD cite par exemple le principe de faveur<sup>16</sup>, nulle part consacré en tant que tel dans le Code du travail, mais qui servait à rendre compte de l'impossibilité pour un accord d'entreprise de déroger défavorablement aux dispositions d'un accord de branche. Il faut par conséquent distinguer les principes normatifs *stricto sensu*, des descriptions synthétiques de contenus de règles juridiques en vigueur ou du résultat de leur jeu combiné. La présente étude aura dès lors pour objet de mettre en évidence et de détecter cesdits principes, qu'ils soient ou non désignés comme tels par une norme du système ou un interprète authentique ou doctrinal. Il convient à cet effet d'explicitier ce que le terme entend désigner. Une deuxième difficulté apparaît alors, puisqu'il revêt un caractère polysémique.

## § 2. LA RECHERCHE DE PRINCIPES JURIDIQUES DE L'URBANISME

6. **Le rejet du droit naturel.** Selon J. BOULANGER, le terme peut d'abord être utilisé pour désigner « *des notions philosophiques ou théologiques transcendantes, comme les principes du droit naturel* »<sup>17</sup>. Même si cela peut sembler superfétatoire, précisons d'emblée que l'objet d'étude retenu sera le droit positif. Poursuivant une

12. G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, 1955, 2<sup>e</sup> éd., Reprint, 1994, p. 326.

13. P. JESTAZ, « Principes, généraux, adages et sources du droit en droit français », *Autour du droit civil. Écrits dispersés, idées convergentes*, Dalloz, 2005, p. 229.

14. Il y aura interprétation authentique lorsqu'elle émane d'un organe compétent pour appliquer le droit en vertu d'une norme. S'il s'agit d'une interprétation faite par un organe non habilité, non autorisé, incompétent pour appliquer le droit, on parlera d'interprétation doctrinale : V. X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipses, 2008, p. 57.

15. A. JEAMMAUD, « De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit », *Les principes en droit*, S. CAUDAL [dir.], Economica, 2008, p. 50.

16. Principe dont l'existence prête d'ailleurs désormais à discussion : A. JEAMMAUD, « Les principes dits « de faveur » ont-ils vécu ? », *Rev. trav.*, 2018, p. 177.

17. Cité par A. JEAMMAUD, « De la polysémie du terme « principe » dans les langages du droit et des juristes », in *Les principes en droit*, S. CAUDAL [dir.], Economica, 2008, p. 50.

logique positiviste, non just-naturaliste, il s'agira de rechercher, d'identifier, de systématiser et de décrire les principes qui gouvernent le droit positif de l'urbanisme<sup>18</sup>.

**7. La norme.** Rappelons d'abord qu'une norme, juridique ou non, est toujours la « *signification d'un énoncé prescriptif visant à obliger, interdire, permettre ou habiliter un comportement* »<sup>19</sup>. Dans les *discours préliminaires du Code civil* publié en 1804, PORTALIS écrit que « *la loi permet, ordonne ou interdit* ». Contrairement aux énoncés descriptifs ou évaluatifs, ce type d'énoncé n'est pas vérifonctionnel : les faits n'apportent aucune information sur son existence. Par conséquent, conformément à la « loi de Hume », on ne peut pas dégager ce qui doit être de ce qui est. Notre objet d'étude est le droit, pas le fait.

**8. La norme juridique.** Pour que la norme soit juridique, il faut au surplus qu'elle soit « *contenue dans un acte qualifié de norme par une autre norme* [et qu'elle fasse] *partie d'un ordre normatif globalement efficace et sanctionné* »<sup>20</sup>. Si les faits n'apportent pas d'information sur l'existence ou non d'une norme, ils permettent toutefois de mesurer son « efficacité ». Les normes seront en effet « juridiques » si elles sont plutôt respectées par leurs destinataires<sup>21</sup> et, bien entendu, si leur méconnaissance est sanctionnée<sup>22</sup>. Ils apportent ainsi des indices sur l'effectivité des normes juridiques, en l'occurrence, l'extension continue des villes tend à postuler que les principes du droit de l'urbanisme ne sont que peu effectifs.

**9. Les différentes catégories de normes juridiques.** Le présent travail est dès lors animé par le souci de mettre en évidence les principes qui irriguent le droit positif de l'urbanisme. Plusieurs questions méritent en conséquence d'être posées : qu'est-ce qu'un principe ? Les énoncés normatifs peuvent-ils contenir des principes ? Dans quel (s) sens le mot est-il utilisé ? Quelle différence peut-on établir entre une règle, une « *règle générale* »<sup>23</sup>, et un principe ? La difficulté progresse, car, comme le signale Y. JÉGOUZO, « *la langue juridique ne l'utilise pas seul mais en le qualifiant généralement au pluriel de « principes fondamentaux », « principes généraux », « principes directeurs » ou « principes communs »* »<sup>24</sup>. Un principe est-il nécessairement « général » comme le laisse penser le titre préliminaire du livre I<sup>er</sup> du Code de l'urbanisme ? Est-il nécessairement « fondamental » ? Qu'est-ce qui le différencie de l'objectif<sup>25</sup> ?

**10. Définition des principes.** La racine latine du mot donne un premier indice sur son contenu. Le terme « principe » vient du latin *princeps*. Ancêtre du terme

18. A.-J. KERHUEL, « Les principes du droit naturel et le droit positif : quelle articulation ? », in J.-M. PONTIER [dir.] *Les principes et le droit*, Aix-Marseille, PUAM, 2007, p. 291.

19. X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipses, 2008, p. 36.

20. *Ibid.*

21. Le droit de l'urbanisme se caractérise pourtant par « *la fréquence du non-respect* » des règles qu'il édicte : R. NOGUELLOU, « L'effectivité du droit de l'urbanisme en question », *RDI*, 2016, p. 237.

22. Ce qui pourrait d'ailleurs conduire à nier le caractère juridique du droit de l'urbanisme, l'efficacité de ses sanctions étant considérée comme limitée : J.-B. AUBY, « Réflexion sur les caractères de la règle d'urbanisme », *RDI*, 1995, p. 39 ; H. PÉRINET-MARQUET, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme », *R.*, 1991, p. 37.

23. Terme employé dans le Livre I<sup>er</sup>, le Titre I<sup>er</sup> et le Chapitre I<sup>er</sup> de la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

24. Y. JÉGOUZO, « Les principes du droit de l'urbanisme », *Mélanges en l'honneur d'Étienne Fatôme*, Dalloz, 2009, p. 180.

25. Les termes d'objectifs et de principes sont employés comme synonymes par le Code de l'urbanisme. Voir par exemples la formulation de L. 101-2 qui évoque les « objectifs » tandis que d'autres évoquent des « principes ».