

LES MUTILATIONS DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE EN DROIT FRANÇAIS CONTEMPORAIN

MUTILACIONES DE BIENES INMUEBLES SEGÚN EL DERECHO FRANCÉS CONTEMPORÁNEO

THE MUTILATIONS OF REAL PROPERTY IN CONTEMPORARY FRENCH LAW

Charles Gijssbers*

RÉSUMÉ: L'étude offre aux juristes latino-américains un panorama des contraintes croissantes qui pèsent sur la propriété immobilière en droit français contemporain. Au nom d'intérêts très divers (droit au logement, protection de l'environnement, mixité sociale, commerce de proximité), le législateur moderne atteint toutes les prérogatives du propriétaire: l'usus, à travers le durcissement de la réglementation du changement d'usage et le nouveau plan local d'urbanisme bioclimatique de Paris; le fructus, avec l'encadrement des loyers et l'interdiction de louer les "passoires thermiques"; l'abusus, par la multiplication des droits de préemption. Le contrôle du Conseil constitutionnel, réduit à un examen de proportionnalité peu exigeant, se révèle peu dissuasif. L'article s'interroge, en définitive, sur un renversement subreptice du modèle propriétaire hérité de la Révolution: la propriété deviendrait le droit de faire uniquement ce que la loi autorise.

MOTS-CLÉS: propriété immobilière, restrictions légales, changement d'usage; encadrement des loyers, droits de préemption, contrôle de constitutionnalité.

* Professeur, Droit privé et sciences criminelles, Université Paris Panthéon-Assas. E-mail: charles.gijssbers@u-paris2.fr

RESUMEN: El estudio ofrece a los juristas latinoamericanos un panorama de las crecientes restricciones que pesan sobre la propiedad inmobiliaria en el derecho francés contemporáneo. En nombre de intereses muy diversos (derecho a la vivienda, protección del ambiente, mixtura social, comercio de proximidad), el legislador moderno alcanza todas las prerrogativas del propietario: el *usus*, mediante el endurecimiento de la reglamentación del cambio de uso y el nuevo plan local de urbanismo bioclimático de París; el *fructus*, con el control de las rentas de arrendamiento y la prohibición de arrendar las viviendas de peor calificación energética; el *abusus*, por la multiplicación de los derechos de adquisición preferente. El control del Consejo Constitucional, reducido a un examen de proporcionalidad poco exigente, resulta poco disuasivo. El artículo se pregunta, en definitiva, por una inversión subrepticia del modelo de propiedad heredado de la Revolución: la propiedad pasaría a ser el derecho de hacer únicamente lo que la ley autoriza.

PALABRAS CLAVE: propiedad inmobiliaria; restricciones legales; cambio de uso; control de rentas; derechos de adquisición preferente; control de constitucionalidad.

ABSTRACT: The study offers Latin American jurists an overview of the growing constraints on real property under contemporary French law. In the name of very diverse interests (the right to housing, environmental protection, social mix, local commerce), the modern legislator reaches every prerogative of the owner: the *usus*, through stricter change-of-use regulation and the new bioclimatic local urban plan of Paris; the *fructus*, with rent control and the ban on letting the worst energy-rated dwellings; the *abusus*, through the multiplication of preemption rights. The review carried out by the Constitutional Council, limited to a rather undemanding proportionality test, proves scarcely dissuasive. The article ultimately asks whether the property model inherited from the Revolution is being quietly reversed: ownership would become the right to do only what the law allows.

KEYWORDS: real property, legal restrictions, change of use, rent control, preemption rights, constitutional review.

L'étude des contraintes pesant sur la propriété immobilière n'est pas, loin s'en faut, un sujet inédit de la littérature juridique. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale (qui, en législation, constitue le point de départ d'un amenuisement constant des prérogatives du propriétaire d'immeuble), on ne compte

plus les études doctrinales dénonçant un “étiolement”¹ sinon la “désagrégation”² de ce pilier de l’ordre civil³.

Cette critique est-elle absolument fondée? Il n’est pas impossible que les auteurs qui la portent aient été victimes d’une conception idéalisée de la propriété, telle que charriée par les grandes déclarations révolutionnaires, qui en faisaient un sanctuaire “inviolable et sacré”. A bien y regarder, la loi n’a pourtant jamais défini la propriété comme une liberté illimitée, une souveraineté sans borne, ce qui serait une conception anti-sociale –et à dire vrai intenable...– de l’institution. L’article 554 du *Code civil*, inchangée en deux siècles, prend au contraire le soin de préciser que la propriété donne le droit de jouir et de disposer des choses “pourvu qu’on n’en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”.

En revanche, il est difficile de contester que, depuis le début du *xx*^e siècle, et au nom d’intérêts les plus divers –la lutte contre le dérèglement climatique, la sauvegarde de l’environnement et de la biodiversité, la protection de la mixité sociale, le maintien des commerces de proximité, le droit au logement, etc.–, les sujétions pesant sur la propriété immobilière ont cru dans des proportions parfois considérables. A telle enseigne qu’il est permis de se demander si notre modèle propriétaire, hérité de la Révolution, n’est pas, subrepticement, en train d’être renversé: la propriété ne serait plus le droit de tout faire sauf ce qui est interdit; elle deviendrait le droit de faire uniquement ce qui est autorisé par la loi.

Les lignes qui suivent ne prétendent pas trancher une telle question mais donner aux juristes latino-américains une idée générale du niveau des contraintes législatives et réglementaires⁴ qui pèsent sur les propriétaires d’immeubles en France. Pour ce faire, on évoquera d’abord l’attitude du législateur moderne, par un échantillon représentatif réformes intervenues ces dernières années (I), puis celle du Conseil constitutionnel, dont le contrôle s’avère peu dissuasif (II).

I. LES AUDACES DU POUVOIR LÉGISLATIF

Aucune des prérogatives du propriétaire n’est épargnée par le législateur moderne: ni l’usus, le droit d’utiliser son bien comme on l’entend (1), ni le fructus, le droit d’en tirer des revenus (2), ni l’abusus, le droit d’en disposer librement (3).

¹ AGOSTINI (1985) p. 3 s.

² MORIN (1950) p. 3 s.

³ ÉGAL, ROUAST, (1946) p. 110 et s., spéc. p. 115.

⁴ On laissera de côté les aspects fiscaux, qui pourraient utilement compléter le tableau...

1.1. *L'usus*

Des atteintes portées à la liberté du propriétaire d'utiliser à sa guise l'immeuble qui lui appartient, on donnera une première illustration tirée du durcissement récent de la réglementation sur le changement d'usage.

Forgée au lendemain de la deuxième guerre mondiale, ce dispositif vise à protéger le parc de logement dans les grandes villes françaises. Ainsi, lorsque le propriétaire d'un immeuble à usage d'habitation souhaite l'affecter à un usage différent, il doit obtenir une autorisation par la commune (CCH, art. L. 631-7 et s.). Dans beaucoup de villes, cette autorisation est subordonnée à une mesure de compensation: concrètement, cela signifie que la transformation d'un appartement en bureau ou en local commercial ne sera autorisée que si, simultanément, sur le territoire de la commune (et parfois, sur le territoire du même arrondissement), des locaux non destinés à l'habitation sont transformés en appartements. À Paris, l'on exige même par principe une compensation au carré⁵. La transformation d'un appartement de 200 mètres carrés en cabinet d'avocat suppose donc qu'au même moment des locaux professionnels de 400 mètres carrés soient restitués à l'usage d'habitation. S'est ainsi développé un véritable marché parallèle de la compensation, où se négocient la "commercialité", c'est-à-dire l'aptitude à affecter un immeuble d'habitation à un emploi différent. Or cette réglementation, déjà très contraignante, a été considérablement durcie par la loi du 19 novembre 2024: extension du champ d'application territorial du dispositif; aggravation des sanctions encourues par les contrevenants; refonte du régime de la preuve de l'usage à titre d'habitation; etc.

Une deuxième illustration des restrictions portées à la liberté d'utiliser l'immeuble est tirée du droit de l'urbanisme, dont les derniers développements offrent à l'Administration de nouveaux leviers de contrainte sur les propriétaires. Un bon exemple en est fourni par le nouveau plan local d'urbanisme bioclimatique de la Ville de Paris. Présenté comme un outil ambitieux de transition écologique, de mixité sociale et de protection du commerce de proximité, ce document marque un accroissement inédit des charges désormais supportées par les investisseurs. Ainsi, en vertu de la servitude de mixité fonctionnelle instituée par ce document, tout projet conséquent de construction immobilière ou de restructuration lourde portant sur un immeuble de bureaux devra consacrer plus

⁵ Voire, dans certains arrondissements particulièrement carencés, une compensation au triple lorsque le porteur de projet entend transformer un local à usage d'habitation en meublé de tourisme: v. Règlement municipal fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en date du 3 mars 2025, art. 3: "les locaux proposés en compensation doivent représenter une surface triple de celle faisant l'objet de la demande de changement d'usage".

de 10 % de surface à de l'habitation⁶. De même, par l'effet de la servitude de mixité sociale, tout nouveau programme de construction de logements réalisé dans une zone déficitaire en logements sociaux devra comprendre un certain pourcentage de surfaces dédiées au logement locatif social, qui peut atteindre 50 % dans certaines zones! Enfin, au nom de la valorisation des "externalités positives", les projets de construction ou de restructuration lourde dont la surface de plancher est supérieure à 150 m² –seuil particulièrement bas– doivent désormais être "sur-performants" sur au moins deux des trois séries de critères suivants: la biodiversité (création de surfaces végétalisées, de zones en pleine terre), la programmation (diversité des usages), et la sobriété énergétique (production d'énergie renouvelable, utilisation de matériaux à faible émission de carbone). À défaut, le permis de construire sollicité sera refusé.

1.2. *Le fructus*

Le propriétaire est normalement souverain dans le choix des modalités d'exploitation économique de son bien dont il peut tirer des revenus librement. Le procédé le plus naturel à cette fin est encore la mise en location. Or si le régime du bail a toujours été très protecteur des locataires, les dernières évolutions de la législation font apparaître des contraintes inédites sur les bailleurs.

Si l'on considère en premier lieu le régime des baux d'habitation, deux mesures spectaculaires ont récemment été adoptées par le législateur français.

La première tient dans un dispositif expérimental –mais qui pourrait être rendu définitif– d'encadrement des loyers. Certes, la loi du 6 juillet 1989 connaissait déjà, dans les zones dites "tendues", un régime dit de "plafonnement des loyers", interdisant de faire subir une augmentation importante au loyer lors du renouvellement du bail ou lors d'un changement de locataire. Mais le nouveau dispositif va beaucoup plus loin puisqu'il empêche, dans les communes qui en exprimeraient le souhait, une fixation libre du loyer lors de la conclusion initiale du bail, ce qui constitue une pure et simple régulation des prix⁷. Ainsi, à Paris, suivant les quartiers considérés, le montant maximal du loyer pratiqué avoisine 25 à 30 euros le mètre carré: le loyer d'un studio de 30 mètres carrés ne doit donc

⁶ Le règlement du PLU indique en ce sens: "toute opération de construction neuve, restructuration lourde, extension, surélévation ou changement de destination ou de sous-destination dont la SPE créée, restructurée ou objet du changement de destination ou de sous-destination est supérieure à 4 500 mètres carrés doit comprendre après travaux, ou après changement de destination ou de sous-destination, une surface de plancher destinée à l'Habitation supérieure à 10 % de la surface de référence définie ci-après, avec un minimum de 500 mètres carré".

⁷ L. du 23 novembre 2018, art. 140

pas excéder 750 à 900 euros⁸. Une récente proposition de loi, votée par l'Assemblée Nationale au mois de décembre 2025, propose de pérenniser le dispositif et d'en durcir le contenu.

Une seconde mesure, plus brutale encore, tient dans l'interdiction de louer les "passoires thermiques". En France, les locaux à usage d'habitation sont soumis à une classification énergétique allant, de A à G. Or, depuis le 1^{er} janvier 2025, il n'est plus possible de louer des logements classés G –les plus énergivores⁹. Ou plus exactement, pareil logement est désormais considéré comme n'affichant pas les critères de décence attendus¹⁰, de sorte que le preneur est en principe en droit d'exiger du bailleur des travaux permettant de remédier à cette difficulté¹¹. Et parce que de tels travaux d'isolation ne seront pas toujours réalisables à l'intérieur même du logement concerné, la loi permet, à certaines conditions, de surplomber la propriété voisine afin de réaliser un ouvrage d'isolation par l'extérieur, ce qui n'est rien d'autre qu'une servitude d'empiètement¹².

Le régime des baux d'habitation n'est pas le seul concerné par ces restrictions croissantes à la liberté du propriétaire. Dans le domaine des baux commerciaux, qui est déjà fortement imprégné d'ordre public, une loi récente a considérablement durci les contraintes relatives au loyer dans le but affiché de préserver la trésorerie des entreprises (*C.com.*, art. L. 145-32-1). Ainsi, pour les locaux à usage commercial ou artisanal, le preneur sera désormais en droit d'exiger le paiement mensuel des loyers (ce qui rompt avec la pratique très répandue du paiement trimestriel d'avance). En outre, la loi plafonne désormais le dépôt de garantie versé par le preneur, qui ne pourra plus excéder trois mois de loyers, pas plus d'ailleurs que les autres garanties exigées du preneur, soumises au même plafond (*C.com.*, art. L. 145-40)...

1.3. *L'abus*

S'agissant du droit de disposer, l'exemple le plus marquant des restrictions à la propriété concerne les droits de préemption, qui ne cessent de se développer au soutien d'intérêts les plus divers.

L'un des derniers en date est le droit de préemption reconnu au locataire commerçant sur le local qu'il occupe. Il est le fruit d'une loi du 18 juin 2014 visant à améliorer la protection des commerces de centre-ville. Désormais, lorsque

⁸ La mesure est, de ce fait, de nature à dissuader l'investissement locatif dans la capitale.

⁹ Cette interdiction sera progressivement étendue aux logements classés F, puis E, et ainsi de suite.

¹⁰ L. 6 juill. 1989, art. 6.

¹¹ L. 6 juill. 1989, art. 20-1.

¹² Sur ce droit légal de surplomb, v. *CCH*, art. L. 113-5-1

le bailleur décide de vendre un local à usage commercial ou artisanal, il doit proposer prioritairement cette vente au preneur à bail (C. com., art. L. 145-46-1). Au-delà des imperfections techniques du texte (champ d'application incertain, modalités d'acquisition par le preneur inadaptées, etc.), on est frappé par la désinvolture avec laquelle le législateur a annoncé la mesure, estimant que celle-ci ne crée pas d'atteinte particulière aux droits du propriétaire, à qui il serait indifférent de vendre à un tiers ou au locataire lui-même, dès lors qu'il perçoit le prix. C'est ignorer la grave perturbation créée par tout droit de préemption dans les transactions immobilières¹³.

Mais il y a parfois plus grave. Alors que le droit de préemption est normalement un simple droit d'acquérir en priorité un bien aux conditions fixées par le propriétaire, le régime de certains droits de préemption donne à leur titulaire la possibilité de remettre en cause les caractéristiques de l'opération projetée par le propriétaire. Tel est le cas en particulier du droit de préemption urbain, qui permet à son titulaire de contester le prix notifié par le propriétaire et de proposer l'acquisition un prix inférieur. Le propriétaire qui reçoit cette contre-offre peut certes retirer le bien de la vente¹⁴. Mais s'il entend persévérer dans son projet de vente sans pour autant accepter une diminution du prix, c'est au juge de l'expropriation qu'il appartiendra de fixer le juste prix¹⁵. Le résultat est tout à fait remarquable: alors qu'un acheteur avait été trouvé à un prix donné (dont on est fondé à penser qu'il correspond au prix du marché), le préempteur peut néanmoins contraindre le propriétaire à vendre à un prix minoré. Que reste-t-il, dans un tel cas, de la liberté de disposer ?

II. LA PASSIVITÉ DU JUGE CONSTITUTIONNEL

On pourrait certes attendre du juge constitutionnel français, en tant que gardien des droits et liberté garantis par la Constitution, qu'il censure les textes qui porteraient trop gravement atteinte aux prérogatives des propriétaires privés.

Or il apparaît que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel au nom de la protection constitutionnelle de la propriété aboutit rarement à invalider

¹³ Un exemple pour s'en convaincre: le locataire commerçant qui fait le choix de préempter le local loué dispose d'un délai de réalisation de la vente pouvant aller jusqu'à quatre mois s'il déclare avoir recours à l'emprunt. Or si l'emprunt annoncé n'est pas obtenu et que la vente ne peut donc pas se concrétiser, c'est autant de temps que le propriétaire aura perdu dans la commercialisation de son bien.

¹⁴ C. urb., art. L. 213-7. Mais si le propriétaire se décide à vendre ultérieurement, il devra purger à nouveau le droit de préemption.

¹⁵ C. urb., art. L. 213-4.

la loi. C'est que "les sages" se refusent à substituer leur appréciation à celle du législateur, leur mission se limitant à sanctionner les abus les plus criants:

"Le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne lui appartient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi"¹⁶.

Cette impression se confirme à l'analyse de la méthode suivie par le juge constitutionnel, qui raisonne schématiquement en deux temps.

Il se demande d'abord si la mesure législative examinée aboutit à une privation de la propriété. Si tel est le cas, le contrôle est relativement strict: il faudra vérifier que cette privation est légitimée par l'utilité publique et si elle s'accompagne d'une juste et préalable indemnisation. C'est l'application pure et simple de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 selon lequel

"La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité"¹⁷.

En revanche, et c'est l'hypothèse qui nous intéresse ici, si l'atteinte consiste simplement à limiter les prérogatives du propriétaire ou les conditions d'exercice de ses droits, le Conseil se contente simplement d'un contrôle de proportionnalité, lequel aboutit rarement, dans les faits, à la censure¹⁸. Le juge vérifie en effet, tout d'abord, que l'atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général, ce qui est une condition aisément remplie car ce ne sont pas les nobles causes qui manquent (droit au logement, sauvegarde de l'environnement, lutte contre le réchauffement climatique, mixité sociale, etc.). Il s'assure, ensuite, que l'atteinte n'est pas disproportionnée au but poursuivi. Suivant une formule devenue rituelle, qui résume parfaitement la position actuelle du Conseil:

"il est loisible au législateur d'apporter aux conditions d'exercice du droit de propriété des personnes privées, protégé par l'article 2 de la

¹⁶ Déc. n° 2025-1186 QPC, 19 mars 2026.

¹⁷ Texte qui trouve d'autres relais dans le corpus normatif français. V. *Code civil*, art. 545: "nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité".

¹⁸ V. toutefois, Déc. n° 2021-978 QPC, 11 mars 2022.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi"¹⁹.

C'est par exemple ce qui a permis au juge constitutionnel de valider, au nom de la protection de la biodiversité, une loi imposant aux propriétaires forestiers une obligation de maintenir des passages pour la faune sauvage²⁰, au mépris du droit de clore leur fonds²¹. Sur la même ligne, et au nom cette fois de la protection des personnes vulnérables, le Conseil a refusé de censurer la loi interdisant au bailleur de congédier les locataires d'un certain âge et aux ressources modestes sans leur offrir une solution de relogement²². La même formule est fréquemment employée pour justifier la constitutionnalité des servitudes d'utilité publique en tout genre qui sont imposées propriétaires privés²³. Citons un dernier exemple tiré d'une décision du 19 mars 2026, par laquelle le Conseil constitutionnel déclare conforme à la Constitution une loi permettant, à certaines conditions, d'interdire, à une majorité qualifiée (et non plus à l'unanimité), la pratique de la location meublée touristique dans les immeubles en copropriété²⁴.

En guise de conclusion, on aimerait signaler qu'à côté des restrictions imposées au propriétaire au nom d'intérêts publics les plus divers, le droit français se montre également de plus en plus accueillant aux limitations consenties par le propriétaire lui-même sur son bien. On songe par exemple à la consécration prétorienne du droit réel de jouissance spéciale (forme libre de démembrement de la propriété qui, s'agissant de la durée, échappe aux contraintes de l'usu-

¹⁹ V. par ex. Déc. n° 2025-1142 QPC, 13 juin 2025, mais la même formule apparaît dans des dizaines de décisions.

²⁰ Concrètement, la clôture doit être établie à au moins 30 centimètres au-dessus du sol et ne peut excéder 1 mètre 20 de hauteur, le dispositif s'applique en principe aux nouvelles clôtures comme aux clôtures existantes, avec des coûts susceptibles d'être considérables pour les propriétaires concernés.

²¹ Déc. n° 2024-1109 QPC, 18 octobre 2024.

²² Déc. n° 2023-1050 QPC, 26 mai 2023.

²³ Déc. n° 2026-902 DC, 19 mars 2026 à propos de servitudes d'utilité publique (accès, survol, restrictions d'usage dans les périmètres de sécurité) justifiée par l'organisation des jeux olympiques en France.

²⁴ Déc. n° 2025-1186 QPC, 19 mars 2026.

fruit²⁵) ou encore à des formes nouvelles de baux réels (au premier rang desquels le bail réel solidaire qui, à certaines conditions, peut être renouvelé au profit de nouveaux titulaires, de telle sorte qu'il pourrait durer perpétuellement). Sans doute ce phénomène inquiète-t-il moins dès lors que le propriétaire est ici à l'origine de la diminution de ses prérogatives: "Et s'il me plaît à moi d'être inféodée?". Il appelle néanmoins une certaine vigilance s'il devait en résulter une rupture avec la matrice conceptuelle, héritée de la révolution française, sur laquelle est bâtie le droit civil de la propriété.

LITTÉRATURE

- AGOSTINI Éric (1985): "L'étiollement du droit de propriété en France: 1804-1985", *Mélanges Guy Flattet. Recueil de travaux offerts à M. Guy Flattet* (Lausanne, Payot).
- MORIN, Gaston (1950); "Le sens de l'évolution contemporaine du droit de propriété en France", *Le droit privé au milieu du xxe siècle, Études offertes à Georges Ripert*, t. II (Paris, LGDJ).
- ÉGAL, V.; ROUAST, André (1946): "Problème de l'évolution du droit de propriété", *Journées de droit civil franco-Suisse, Association Capitant*, t. I (Paris, Dalloz).

²⁵ Lorsqu'il est octroyé à une personne physique, ce droit réel n'est pas nécessairement viager; lorsqu'il bénéficie à une personne morale, sa durée peut être supérieure à 30 ans.