



HAL
open science

Le droit social contre la propriété? (Début du XXe siècle)

Guillaume Richard

► **To cite this version:**

Guillaume Richard. Le droit social contre la propriété? (Début du XXe siècle). Pensée politique et propriété: Actes du colloque international de l'AFHIP, PU Aix-Marseille, 2019. hal-03629436

HAL Id: hal-03629436

<https://hal.science/hal-03629436v1>

Submitted on 4 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« LE DROIT SOCIAL CONTRE LA PROPRIÉTÉ ? (DÉBUT DU XX^E SIÈCLE) »

Publié dans « Le droit social contre la propriété ? (Début du xx^e siècle » », in *Pensée politique et propriété. Actes du XXVI^e Colloque international de l'AFHIP*, Aix-Marseille, PUAM, 2019, p. 393-407.

Introduction

Le début du xx^e siècle est marqué par des évolutions législatives multiples qui viennent limiter la liberté des titulaires de propriétés privées par rapport au cadre posé par le Code civil de 1804. Certaines législations anciennes sont révisées afin de renforcer les pouvoirs de l'État ou des autorités publiques, ainsi de la loi du 6 novembre 1918 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique¹ ou de la loi du 9 septembre 1919² sur les concessions de mines. Plusieurs textes imposent des règles en matière d'hygiène et d'urbanisme afin d'améliorer l'état sanitaire des habitations et de contrôler la croissance des villes et agglomérations³. De la même façon, les lois du 30 mars 1887 et surtout du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques⁴ créent des contraintes sur les propriétés reconnues comme monuments d'intérêt artistique ou historique. Enfin, pendant la Première Guerre mondiale, certaines lois permettent d'imposer l'exploitation des fonds agricoles⁵, tandis que la loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre⁶ indemnise plus favorablement les propriétaires d'immeubles détruits qui acceptent de les reconstruire à l'identique.

Cette législation n'est pas totalement nouvelle. Plusieurs lois du xix^e siècle avaient déjà créé des mécanismes d'intervention publique sur les propriétés. Mais les évolutions plus récentes sont souvent présentées comme menées au nom de la fonction sociale remplie par la propriété, qui justifie d'intervenir sur ses usages. Le terme de *droit social* commence à être utilisé très fréquemment au début du xx^e siècle pour désigner cette conception nouvelle du droit⁷. L'exposé des motifs du projet de loi sur

¹ *JORF*, 12 novembre 1918, p. 9797.

² *JORF*, 11 septembre 1919, p. 9930.

³ Lois du 15 février 1902 (*JORF*, 19 février 1902, p. 1173), Cornudet du 14 mars 1919 (*JORF*, 15 mars 1919, p. 2726) et du 19 juillet 1924 (*JORF*, 22 juillet 1924, p. 6538).

⁴ *JORF*, 31 mars 1887, p. 1521 ; 4 janvier 1914, p. 129.

⁵ Lois du 6 octobre 1916 (*JORF*, 8 octobre 1916, p. 8835) et du 4 mai 1918 (*JORF*, 8 mai 1918, p. 3998).

⁶ *JORF*, 18 avril 1919, p. 4050.

⁷ Sur la notion de droit social, J.-F. Niort, « La naissance du concept de droit social en France : une problématique de la liberté et de la solidarité », *Droit prospectif*, 1994, n° 3, p. 773-794 ; N. Wagener, « Droit social », in M. Cornu, F. Orsi & J. Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, 2017, p. 433-439.

la réparation des dommages de guerre considère ainsi du droit à réparation pour les biens endommagés du fait de la guerre que « ce n'est pas un droit civil, c'est un droit social »⁸, ce qui doit permettre de prévoir des contraintes particulières sur l'attributaire de l'indemnité.

Cela entraîne une opposition conceptuelle que l'on peut résumer sous la forme *droit social contre propriété*, très nettement construite par exemple par le juriste René Jacquelin dans une brochure dénonçant la première version du projet sur les dommages de guerre, qui oblige le sinistré à remployer son indemnité pour reconstruire son bien à l'identique. L'expression de droit social représente pour Jacquelin le risque d'un bouleversement radical des principes de législation établies depuis 1789, et en particulier du droit de propriété, par la substitution de la société à l'individu : « liberté, propriété privée, droit individuel disparaîtraient pour faire place au droit de la société. »⁹ Pour Jacquelin, le problème du droit social est de soumettre la décision autonome du propriétaire à une décision administrative « technocratique » de l'État quant à l'usage qui doit être fait du bien ; le titulaire du bien n'est pas remis en cause, mais il ne peut plus utiliser son bien aussi pleinement qu'auparavant, ce que Jacquelin analyse comme une expropriation sans indemnité préalable. Ce « caractère spoliateur du droit social »¹⁰ marque la fin de la propriété par l'étatisation, puisque l'État peut moduler à sa guise les pouvoirs du propriétaire¹¹. Le droit social inspirant ces évolutions est considéré de manière polémique comme destructeur de la propriété.

Le terme de droit social s'inscrit ainsi dans une question de principe, structurant un raisonnement qui oppose la propriété privée à l'intérêt général ou social, pour promouvoir l'un ou l'autre des termes. Cette confrontation résulte des choix terminologiques faits par les auteurs. Ainsi, les auteurs qui s'en tiennent à la définition de la propriété fournie par l'article 544 du Code civil de 1804¹² opposent nettement le droit social à la propriété. Il n'y a pas de contradiction entre les termes en revanche pour ceux qui admettent que la propriété puisse recevoir plusieurs acceptions et un contenu variable selon les époques. Dans cette perspective, la propriété a évolué depuis le Code civil de 1804 ; la législation a contribué à distinguer le titulaire de la propriété de son usage ou de son affectation, ce qui revient à dire que la propriété est formée d'éléments dissociables, qui n'avaient été réunis que temporairement dans la définition du Code civil unifiant l'*abusus*, l'*usus* et le *fructus*. La question serait alors purement terminologique : selon le sens donné aux termes, on décèle une opposition entre droit social et propriété qu'on peut autrement éliminer. Néanmoins, cela ne fait que déplacer le problème ; en effet, le choix d'une conception évolutive ou fixe de la propriété est lié à l'attitude même face à la législation nouvelle. Autour de la question terminologique s'articulent des conflits de valeur dans la conception de la propriété, de son rôle social et du pouvoir que l'État peut exercer sur les biens des particuliers.

Envisagé ainsi, le droit social amène ainsi à analyser la question du pouvoir qui peut s'exercer pour déterminer collectivement les usages de la propriété. Or, l'enjeu est double : celui de la définition de l'intérêt public, supérieur aux intérêts privés, qui permet de soumettre ou de restreindre les propriétés ;

⁸ JORF, Chambre, Annexe n° 904, 11 mai 1915, p. 405.

⁹ R. Jacquelin, *Le Droit social et la réparation des dommages en régions envahies*, Paris, Sirey, 1917, p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹¹ Le droit social « est l'engin nouveau qui permet tous les assauts sur la seule invocation de la force qu'il renferme. Armé de cet engin, l'État dit au particulier : Au nom de la collectivité que je représente, je commence par confisquer ta propriété *quia nominor leo* ; si je la juge intéressante pour la collectivité, je te la rendrai, mais seulement si tu consens à te plier à toutes mes conditions, et si je la juge sans intérêt pour la collectivité, je ne te rendrai que la portion qui me conviendra. » (*ibid.*, p. 143).

¹² « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

mais aussi celui du rôle de l'État comme garant exclusif en dernier ressort de cet intérêt public, notamment au détriment des communes et plus généralement des groupes sociaux capables d'incarner un intérêt collectif.

L'enquête partira de la loi Cornudet, adoptée en 1919, dont l'analyse permettra de caractériser la conception socialisée de la propriété qui se développe au début du XX^e siècle (I). Elle traduit un basculement dans la conception de la propriété, sensible à la fois dans la législation et dans la doctrine du début du XX^e siècle. Mais il faudra s'interroger pour déterminer dans quelle mesure évolutions législatives et théorisations doctrinales du droit social avancent de concert (II). Ce qui est en jeu, en effet, est la légitimité de l'expertise de l'État sur les propriétés ; or, son pouvoir d'intervention augmente alors même que les théories du droit social n'en font pas le support principal de la socialisation du droit (III).

I/ La loi Cornudet de 1919 : la régulation collective des propriétés

Sans être le seul exemple, la loi Cornudet du 14 mars 1919 (du nom de son rapporteur à la Chambre) fournit un terrain de compréhension de la logique de socialisation de la propriété, qui passe avant tout par la régulation collective des propriétés sans remise en cause du titulaire des biens (comme dans l'expropriation). La loi prévoit l'élaboration de plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension, afin de maîtriser l'expansion devenue considérable de certaines villes¹³. Les plans recourent à la technique du zonage, qui permet de distinguer entre les différents espaces de la commune pour prévoir des régimes juridiques ou des réglementations différentes¹⁴. Des limitations à la construction sont prévues pour les propriétaires de terrains (hauteur des constructions, règles d'hygiène, raccordement aux réseaux) en plus des obligations résultant depuis le XIX^e siècle du plan général d'alignement (pour les constructions sur rue) ; l'obligation de demander un permis pour les constructions soumises aux plans complète le système. L'élaboration des plans est faite par la municipalité, sous le contrôle du préfet qui dispose d'un pouvoir de substitution d'office ; les travaux prévus par le plan sont déclarés d'utilité publique, par décret en Conseil d'État ou sur décision du préfet dans certains cas (art. 7). Enfin, une commission supérieure nationale élabore des directives générales. L'ensemble offre ainsi des moyens juridiques globaux à l'intervention publique sur les propriétés¹⁵.

Plusieurs caractères montrent que cette législation prend à revers la conception individualiste de la propriété. Le premier aspect tient au rôle de l'expertise et des commissions techniques, chargées d'évaluer le rôle social et économique des propriétés. Cela ressort d'abord de l'élaboration de la loi,

¹³ La loi du 19 juillet 1924 modifie le texte du 14 mars 1919 pour mieux encadrer les constructions de lotissements et de nouveaux quartiers.

¹⁴ F. Rolin, « Le zonage en droit de l'urbanisme : instrument de gestion de l'espace ou de régulation sociale ? », *Droit & Philosophie*, 2015, vol. 7, p. 107-118, montre le double enjeu que soulève le zonage du point de vue des principes juridiques : il restreint le droit de propriété ; il porte atteinte à l'égalité, puisque la règle juridique n'est plus la même en tout point du territoire.

¹⁵ Sur l'application, souvent très lente de la loi, cf. B. Renaud, « Placer la première loi de planification urbaine (1919-1924) dans la réflexion actuelle : le cas de l'Auvergne », *In Situ* [En ligne], 30, 2016 (DOI : 10.4000/insitu.13754).

dont le contenu est discuté par la section d'hygiène du Musée social¹⁶ ; la conception sociale du droit portée par cette institution apparaît comme un des fondements de la loi. Quant à son contenu, la loi Cornudet prévoit que l'élaboration des plans municipaux se fasse grâce à la nomination d'un « homme de l'art » et avec l'avis du bureau d'hygiène municipal ; le plan est également contrôlé par une commission départementale où siègent des délégués de sociétés spécialisées (arts, architecture, hygiène, sport, etc.) ; enfin, la commission nationale chargée d'élaborer les « règles générales de nature à guider les municipalités » (art. 5) est composée d'experts auprès du ministère de l'Intérieur. Le rôle des architectes ou des urbanistes complète ainsi l'exercice de la souveraineté (déclaration d'utilité publique, voire expropriation) par une compétence technique mise en œuvre par l'État, garant et évaluateur de l'intérêt général, même sur les biens dont il n'est pas devenu propriétaire. Il s'agit d'un appel aux compétences techniques et non politiques¹⁷.

Le second aspect tient à la volonté d'une gestion globale des propriétés, qui ne tient pas compte pas des délimitations juridiques des biens, mais des unités économiques ou sociales réelles. Le rapport de Cornudet à la Chambre des députés en appelle au développement des associations syndicales de propriétaires¹⁸ ; la révision de la loi en 1924 réglemente les lotissements et prévoit des zones de réserve destinées aux équipements collectifs ou à des places publiques au sein des lotissements¹⁹. De même, le plan d'aménagement doit être élaboré au niveau de l'agglomération dès qu'il peut « intéresser plusieurs communes »²⁰. Cette approche globale de la ville prend en compte le fonctionnement social plutôt que la délimitation abstraite des territoires administratifs et des propriétés²¹ et cherche par exemple à équilibrer les zones vertes et les zones construites.

Dernier aspect enfin, la dimension sociale et économique de la propriété est l'élément central de l'intérêt général justifiant l'intervention publique. La propriété est envisagée comme le support possible d'une action d'intérêt général, en l'occurrence d'hygiène et d'esthétique, afin de répondre à un problème collectif, alors même, les rapports parlementaires le soulignent, que la France est en retard sur ce point par rapport à la plupart des autres pays européens ou aux États-Unis. La loi Cornudet répond ainsi à plusieurs enjeux : expansion urbaine incontrôlée et développement des banlieues, nécessité de l'adaptation des villes à la voiture automobile, reconstruction du pays après la Première Guerre mondiale.

Cela fait écho aux arguments mis en avant à la même époque dans les autres législations sur la propriété, qui soulignent l'intérêt public d'un certain usage des propriétés, soit pour les protéger (cas

¹⁶ A. Siegfried, qui dépose une des propositions de loi initiales, est membre du Musée social ; la section d'hygiène du Musée sociale comprend également F. Clos-Mayrevieille, auteur d'une thèse sur les monuments historiques (*Protection des monuments historiques ou artistiques*, thèse droit, 1907). Sur le rôle du Musée social, J. Horne, « L'antichambre de la Chambre : le Musée social et ses réseaux réformateurs, 1894-1914 », in Chr. Topalov, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1999, p. 121-140 ; C. Chambelland (dir.), *Le Musée social et son temps*, Paris, Presses de l'ENS, 1998 ; L. Guerlain, *L'École de Le Play et le droit. Contribution à l'histoire des rapports entre droit et science sociale*, Paris, LGDJ, p. 400-401.

¹⁷ Sur le profil de ces « hommes de l'art » et les attentes diverses à leur égard, cf. V. Claude & P.-Y. Saunier, « L'urbanisme au début du siècle. De la réforme urbaine à la compétence technique », *Vingtième siècle*, 1999, n° 64, p. 25-40 (p. 35-36).

¹⁸ Rapport supplémentaire Cornudet, *JORF*, Chambre, Impressions, 29 avril 1915, n° 868, p. 2.

¹⁹ Art. 6 de la loi du 19 juillet 1924 modifiant l'art. 11 de la loi Cornudet de 1919.

²⁰ L'article 9 de la loi Cornudet prévoit le cas où plusieurs communes voisines élaborent un plan au niveau de l'agglomération.

²¹ « Le Paris réel est plus grand que le Paris administratif » (« Travaux des sections. Section d'hygiène urbaine et rurale. Séance du 27 juin 1912 », *Annales du Musée social*, vol. 19, n° 12, Décembre 1912, p. 420-435 [p. 428]).

des monuments historiques), soit pour les rendre plus productives. La protection concerne avant tout les monuments historiques, dont le classement est permis par la loi de 1887 en raison de l'« intérêt national » (historique ou artistique) qui s'y attache. La mise en valeur est illustrée par le cas des mines, considérées comme une richesse nationale que l'État doit contrôler. La loi du 9 septembre 1919 sur les mines tire les conséquences du caractère d'utilité sociale et économique des mines en refusant un plein droit de propriété au concessionnaire²² ; à l'inverse, l'intervention de l'État pour attribuer les concessions de mines d'après la loi de 1810 n'empêchait pas d'assimiler le droit du concessionnaire à une véritable propriété.

L'encadrement de l'usage d'un bien n'est pas nouveau, le Code civil parlant de l'« usage prohibé par les lois ou par les règlements ». De même, le fondement économique de la propriété privée est pris en compte depuis longtemps. Mais cet aspect est désormais inscrit dans les données sociales et économiques de la propriété évaluées concrètement (ce dont témoigne le rôle des commissions d'experts) et dans le refus de l'abstraction juridique. Le propriétaire n'est plus envisagé dans son rôle abstrait d'*homo juridicus* ou de bon père de famille, mais comme un agent socialisé, voire comme un fonctionnaire accomplissant un devoir social. En conséquence, la propriété privée ne permet pas au propriétaire de faire ce qu'il veut, mais doit se soumettre à un plan collectif. Cette dimension socialisée du droit doit désormais être précisée au regard des attitudes politiques et des théorisations juridiques de la propriété faites à l'époque contemporaine.

II/ Du droit individuel au droit social

1. Le droit de propriété apparaît comme l'exemple le plus manifeste, avec la législation industrielle, du changement qu'opère l'approche finalisée du droit ; la propriété, servant une fonction sociale, peut être soumise à des obligations. Cela renverse l'approche individualiste dominante de la propriété au XIX^e siècle. Cette conception de la propriété n'est pas inscrite d'emblée dans l'article 544 du code civil de 1804, qui prévoit que le propriétaire doit respecter les lois et les règlements des autorités publiques ; plusieurs mesures de la période napoléonienne limitent la propriété dans certains cas²³. Mais, à partir de la Monarchie de Juillet²⁴, la doctrine fait de la propriété une institution originaire, de droit naturel, voire providentielle²⁵, que l'État doit nécessairement respecter. La propriété acquiert un caractère absolu²⁶ et

²² Telle est du moins la conclusion tirée par une partie de la doctrine, la loi parlant à propos des concessions de mine de « droits immobiliers » (art. 2). Pour L. Rolland, « Les nouvelles concessions de mines (Loi du 9 septembre 1919) », *RDP*, 1920, p. 343-404 (p. 356 et p. 371-372), la situation de l'exploitant concessionnaire n'est plus celle d'un propriétaire, mais du titulaire d'un droit nouveau ; pour L. Duguit, à l'inverse, conformément à sa définition, il est toujours possible de parler de propriété (L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e éd., t. III, Paris, Boccard, 1923, p. 616 sq.).

²³ Ainsi des textes régissant les concessions minières (loi du 21 avril 1810), l'installation des édifices industriels (décret du 15 octobre 1810) ou encore l'expropriation (loi du 8 mars 1810).

²⁴ J.-L. Halpérin, *Histoire du droit privé français depuis 1804*, 2^e éd., Paris, PUF, 2012, p. 115-116.

²⁵ E.-V. Foucart, *Éléments de droit public et administratif*, 3^e éd., t. I, Paris, Videcoq, 1843, p. 19 : la propriété découle des « rapports providentiels » entre l'homme et la matière.

²⁶ Sur l'emploi de ce terme par la doctrine du XIX^e siècle en matière de propriété, M. Xifaras, *La Propriété. Étude de philosophie du droit*, Paris, PUF, 2004, p. 93-149.

individualiste. Cela entraîne une restriction du rôle de l'administration ; il faut même envisager le meilleur moyen de protéger la propriété contre les agents de l'État²⁷. La propriété apparaît comme un droit complet de maîtrise de la chose, qui dépend d'une seule personne, le propriétaire.

Cette lecture épurée du droit de propriété, défendue sur le plan politique, rend souvent complexes et longs les débats parlementaires sur les textes y posant des restrictions, en particulier en matière d'hygiène, ce qui nourrit l'impression du retard français en la matière par rapport à d'autres États. Les lois concernant l'hygiène votées au XIX^e siècle n'ont qu'une portée limitée, d'autant que la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État limite leurs effets, interdisant aux maires de déterminer eux-mêmes (en vertu de leur pouvoir de police) les mesures d'hygiène à prendre sur les propriétés privées, qui restent du ressort des seuls propriétaires²⁸. Le Conseil d'État oppose ainsi les « intérêts primordiaux de la santé publique »²⁹ aux libertés individuelles que sont le droit de propriété et la liberté de l'industrie, faisant souvent prévaloir ces dernières.

On peut néanmoins faire l'hypothèse d'une évolution entre les années 1880 et les années 1910. La législation de la fin du XIX^e siècle reste dominée par une logique propriétaire qui tempère fortement les atteintes à la propriété individuelle, tandis que la législation des années 1910 est plus volontariste, les résistances éventuelles étant plus facilement écartées. L'exemple des monuments historiques est significatif. La loi de 1887 préserve la propriété privée, soumettant le classement d'un bien privé comme monument historique, susceptible d'entraîner une limitation de l'usage du bien, à l'accord du propriétaire (art. 3) ; même s'il prend la forme d'un arrêté administratif, le classement a un fondement conventionnel, sauf à recourir à la lourde procédure d'expropriation. La préservation de la propriété privée est avancée comme l'explication du caractère limité de la loi, comme le suggère Ducrocq : c'est « par considération pour le droit de propriété qu'il [le législateur] s'est abstenu, tant par rapport aux personnes civiles qu'aux particuliers »³⁰. De même, le respect de la propriété explique l'impossibilité de classer les meubles privés avant 1909. Saleilles suggère que le classement serait une atteinte plus importante pour les meubles que pour l'immeuble : il supposerait, pour être efficace, des inventaires et des perquisitions domiciliaires de contrôle³¹. Or, la loi du 31 décembre 1913 admet désormais que le classement d'un immeuble privé puisse se faire d'office, sans l'accord du propriétaire.

²⁷ Ainsi, Ch. Comte, *Traité de la propriété*, 2 vol., Paris, Chamerot & Ducollet, 1834, t. 2, p. 290 sq., considère que la protection de la propriété dépend du régime politique ; celui-ci doit assurer une représentation aux propriétaires terriens afin de garantir le respect des biens privés. La législation positive doit seulement servir à maintenir la stabilité des propriétés.

²⁸ F. Burdeau, « Propriété privée et santé publique. Étude sur la loi du 15 février 1902 », in J.-L. Harouel (dir.), *Histoire du droit social. Mélanges en hommage à Jean Imbert*, Paris, PUF, 1989, p. 125-133.

²⁹ Conseil d'État, 5 juin 1908, *Marc et Chambre syndicale...*, *Rec.*, p. 611 (p. 624).

³⁰ Th. Ducrocq, *La Loi du 30 mars 1887 et les décrets du 3 janvier 1889 sur la conservation des monuments et objets mobiliers présentant un intérêt national au point de vue de l'histoire ou de l'art*, Paris, Picard, 1889, p. 28 (à propos de l'absence de délit correctionnel pour le non-respect du régime du classement dans la loi de 1887 ; le texte contient d'autres allusions au respect du droit de propriété par le législateur, p. 6-7, 14, 37) ; cf. aussi J. Constans, *Monuments historiques et objets d'art. Loi du 31 mars 1887 et décrets du 3 janvier 1889 relatifs à la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique*, thèse, Montpellier, 1905, p. 32 ; J. Estève, *L'Art et la propriété. La protection des monuments historiques et des sites, l'embellissement des villes*, thèse, Nancy, 1925, p. 30 sq.

³¹ R. Saleilles, « La législation italienne relative à la conservation des monuments et objets d'art. Étude de droit comparé », *Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, 1895, 5, p. 1-98 (p. 64).

Dans les années 1910, les restrictions au droit de propriété semblent mieux acceptées au Parlement³² et justifiées par la référence à la fonction sociale de la propriété ou, au moins, par le rejet d'une conception purement individualiste de la propriété. Lors des débats sur le projet Cornudet, plusieurs députés évoquent la défense de la propriété individualiste comme une vieille lune qui ne doit plus arrêter le législateur. Pour le député socialiste Bedouce, il ne faut pas avoir « le fétichisme de la propriété »³³. Cette position marquée à gauche ne se heurte guère à une réelle défense de la propriété lors des débats sur la loi Cornudet ou sur l'expropriation. Deux événements facilitent à cet égard l'admission de l'intervention accrue de l'État. La loi de séparation des Églises et de l'État et ses suites amènent l'État à décider de l'affectation des églises et lieux de culte³⁴. Par ailleurs, pendant la Première Guerre mondiale, l'intérêt national justifie des atteintes beaucoup plus fortes aux propriétés et plusieurs lois considèrent désormais les propriétés en bloc ou par lots (ainsi, dans la loi de 1918 sur l'expropriation). La guerre modifie la perception du rôle des pouvoirs publics dans la gestion des propriétés en mettant au premier plan l'enjeu collectif et urgent de la reconstruction, qui transparait notamment dans la discussion sur les dommages de guerre³⁵.

Cela n'empêche pas que la défense de la propriété privée reste un thème politique et juridique présent dans le débat public au début du XX^e siècle, expliquant des résistances persistantes à la législation nouvelle. Ainsi, pour Jacquelin, le projet de loi sur les dommages de guerre revient sur le droit de propriété, principe fondamental du droit public français proclamé de façon continue depuis 1789³⁶. L'individu y est réduit au statut de simple agent au service de la collectivité, statut jugé négativement par Jacquelin qui reste attaché à l'individualisme dont était porteur le droit du XIX^e siècle. L'indemnité de dommage de guerre (dans le système initialement voté par la Chambre) apparaît comme une « faveur », le emploi étant obligatoire sauf à obtenir une dispense de la part de l'administration, ce qui renforce l'arbitraire de la mainmise étatique³⁷. Jacquelin met l'accent sur le pouvoir donné à des agents ou à des commissions administratives pour décider de l'usage ou de l'affectation d'un bien et sur l'absence de contrôle juridictionnel³⁸.

2. Le débat porte ainsi sur l'opposition entre une conception purement individuelle du droit³⁹, et de la propriété en particulier, et une conception prenant en compte ses aspects sociaux. Selon cette idée, les individus ne doivent pas être détachés des collectivités ou des groupes sociaux auxquels ils

³² Il faut évidemment tenir compte de l'évolution politique du Parlement (les radicaux-socialistes, minoritaires jusqu'aux années 1890, représentent ensuite la force politique majeure du système politique) et de l'attitude souvent plus réservée du Sénat.

³³ *JORF*, Chambre, Débats, 28 mai 1915, p. 783 (le député radical-socialiste Pottevin parle dans le même sens, *ibid.*, p. 792).

³⁴ En particulier avec les lois du 2 janvier 1907 (*JORF*, 3 janvier 1907, p. 33) et du 13 avril 1908 (*JORF*, 14 avril 1908, p. 2609) qui créent un régime de propriété affectée pour les édifices du culte catholique ; le premier texte est commenté longuement par Duguit (L. Duguit, *Les Transformations générales du Droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Alcan, 1912, p. 171-175).

³⁵ Cette situation exceptionnelle, évidente dans la discussion sur les dommages de guerre, est également évoquée à propos de la loi Cornudet ou de la loi sur l'expropriation (*JORF*, Sénat, Débats, 2 août 1917, p. 827).

³⁶ R. Jacquelin, *Le Droit social...*, *op. cit.*, p. 31. Jacquelin rattache d'ailleurs ce principe à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et aux articles 1 et 2 du code rural des 28 septembre-6 octobre 1791, plus qu'à l'article 544 du Code civil.

³⁷ *Ibid.*, p. 120.

³⁸ De même, la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique a suscité des oppositions au nom de la propriété privée lors de sa discussion au Parlement, cf. F. Burdeau, « Propriété privée et santé publique... », art. cit., p. 130.

³⁹ Telle qu'exprimée en particulier à la fin du XIX^e siècle par Ch. Beudant (*Le Droit individuel et l'État. Introduction à l'étude du droit*, Paris, Rousseau, 1891).

appartiennent. Cela suppose de concevoir la collectivité comme un ensemble pertinent pour l'action politico-juridique : la société est une réalité signifiante en elle-même. Le droit social résulte donc d'un choix de valeur et d'échelle collectif et non individualiste. Il s'enracine dans un mouvement intellectuel large donnant à la sociologie ou à la science sociale la capacité de dire quelque chose du droit. Le cas le plus paradigmatique, si l'on considère son influence dans l'entre-deux-guerres, est celui de Léon Duguit, professeur de droit administratif à Bordeaux, qui propose une relecture de la propriété à l'aune du droit social.

Duguit utilise lui-même la notion de droit social dans ses écrits, même s'il privilégie le terme de « fonction sociale » à propos de la propriété⁴⁰. Il conteste l'idée que la propriété soit un droit subjectif des individus et soutient au contraire qu'elle est un ensemble de devoirs pesant sur le propriétaire et orientés vers un but collectif. Cette approche repose sur une méthode qui refuse de déterminer le contenu *a priori* d'un droit en postulant son caractère immuable. La propriété répond selon lui au besoin d'affecter certaines richesses à des buts individuels et collectifs ; sur le plan juridique, elle n'est rien d'autre que la protection de ces intérêts⁴¹, par la sanction des actes contraires au but assigné.

Or, les besoins économiques changent, ce qui explique que la propriété, réponse à ces besoins économiques, évolue également et qu'il faille s'intéresser à ces transformations. Le seul fondement justifiant la propriété est ainsi l'utilité sociale qui s'attache à son utilisation⁴² : la propriété ne peut exister que dans les limites de cette utilité et le législateur peut la modifier à tout moment. La propriété est donc une institution juridique en transformation permanente, qui a pris une forme individuelle dans le cadre du capitalisme. Selon lui, la conception classique de la propriété accepte l'existence des propriétés telle qu'elles sont, sans s'interroger sur leur légitimité, et ne protège que le but individualiste en accordant au propriétaire un droit subjectif absolu. Cela autorise tout usage du bien, même improductif ou absurde, par son propriétaire⁴³. Cette conception, synonyme pour Duguit du *dominium* romain, est l'équivalent pour la propriété de l'*imperium* et de l'absolutisme politique.

Désormais, toutes les formes de domination juridique, dont le *dominium*, sont subverties par la prise en compte du droit social. La fonction sociale de la propriété résulte ainsi d'une nouvelle conception de l'individu : loin d'être la finalité de toute l'organisation sociale ou politique, celui-ci n'est qu'un rouage qui n'a de « raison d'être dans le monde que par la besogne qu'il accomplit dans l'œuvre sociale »⁴⁴. La propriété est alors redéfinie : « pour tout détenteur d'une richesse le devoir, l'obligation d'ordre objectif, d'employer la richesse qu'il détient à maintenir et à accroître l'interdépendance sociale »⁴⁵. La protection du propriétaire ne peut s'appliquer que s'il utilise sa richesse dans un but social : le droit subjectif du propriétaire est remplacé par la fonction sociale de l'usage du bien. Mais Duguit prend un grand soin à distinguer cette socialisation de la propriété (conformément au droit social), par laquelle la propriété

⁴⁰ Les éléments doctrinaux sur la propriété sont tirés de L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé...*, *op. cit.* (en particulier p. 147 sq., 6^e conférence sur « La propriété, fonction sociale » ; il s'agit d'une série de conférences faites à Buenos Aires en 1911) et de son *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, III. Sur le contexte intellectuel de ces conférences, M. C. Mirow, « The social-obligation norm of property: Duguit, Hayem and others », *Florida Journal of International Law*, 2010, vol. 22, p. 191-226. Cf. aussi Th. Boccon-Gibod, « Duguit, et après ? Droit, propriété et rapports sociaux », *Revue internationale de droit économique*, 2014-3, vol. 28, p. 285-300.

⁴¹ L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé...*, *op. cit.*, p. 150.

⁴² L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, III, p. 618.

⁴³ L. Duguit, *Les transformations générales du droit privé...*, *op. cit.*, p. 153-154.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 157.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 158.

devient une fonction sociale (et non plus un droit), de la collectivisation de la propriété, par laquelle les propriétés seraient récupérées par l'État. Il refuse cette dernière, car il cherche à affaiblir la conception juridique de l'État (qu'il rejette comme métaphysique et autoritaire) ; or, la propriété individuelle, qui permet de mieux se protéger contre une conception dominatrice de l'État, doit être maintenue⁴⁶.

La position de Duguit est discutée et reprise par plusieurs juristes à partir des années 1910. La thèse de Gabriel Vernhette⁴⁷ fournit un bon exemple de la diffusion des conceptions duguistes. L'auteur prend acte de la transition accomplie par le droit d'un système métaphysique et individualiste à un système réaliste et socialisé ; pour lui, la protection des monuments historiques n'est qu'un « cas particulier d'une évolution générale du droit » (titre du 3^e chapitre de sa première partie) selon laquelle les droits sont définis en fonction de la société ; la protection de la loi n'est accordée qu'en fonction de l'utilité sociale qui peut en résulter. La propriété apparaît comme une « fonction sociale »⁴⁸. L'homme vivant en société doit respecter des droits à l'égard des autres et de la société ; il faut donc non seulement protéger les intérêts individuels, mais aussi les intérêts collectifs. La législation sur les monuments historiques fait du propriétaire un « *fonctionnaire social* », ayant à l'égard de la collectivité des devoirs qui tiennent à la nature particulière de son bien ; l'individu n'est plus seulement la fin du droit, mais un moyen, ce qui permet de limiter la liberté de chacun au profit de tous et la propriété privée au profit de l'intérêt historique national : « Ainsi ce *fonctionnaire social* qu'est le propriétaire d'un monument historique ou d'un objet d'art nous apparaît bien comme le véritable *conservateur* de sa chose au profit de ses concitoyens qui peuvent à bon droit le considérer comme le *dépositaire* d'une partie intégrante de leur patrimoine artistique national. »⁴⁹

H. Hayem, auteur au même moment d'un imposant ouvrage sur la propriété⁵⁰, considère aussi que la notion de propriété doit être saisie dans un sens évolutif, et non réduite à la définition de 1804 et à son interprétation postérieure. La propriété ne peut être limitée au droit privé et la définition classique du Code civil n'est plus suffisante : la propriété constitue un droit relatif, et non absolu. Hayem envisage les deux courants qui peuvent rendre compte de cette évolution et fonder une « théorie relativiste du droit de propriété »⁵¹. La propriété comme fonction sociale peut apparaître comme la situation en train de se former et qui prévaudra à l'avenir. Mais la législation contemporaine apparaît plutôt comme la résurgence d'un domaine éminent de l'État, qui surplombe la propriété privée. Sur un même bien peuvent ainsi s'inscrire plusieurs droits, en particulier la propriété sociale exercée par l'État : « Il y a une *propriété sociale*, qui pèse sur la *propriété privée* comme le *domaine éminent* pèse sur le *domaine utile*. »⁵² Les lois de protection des monuments historiques créent ainsi au profit de l'État un droit démembré de

⁴⁶ *Ibid.*, p. 160.

⁴⁷ G. Vernhette, *La protection des monuments historiques et des objets d'art en France et en Italie*, thèse Montpellier, 1930.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁰ H. Hayem, *Essai sur le droit de propriété et ses limites*, Paris, Rousseau, 1910. M. C. Mirow, « The social-obligation norm of property... », art. cit., p. 216-219, fait de Hayem une des sources d'inspiration de Duguit ; s'il a contribué à sa réflexion (Duguit le cite dans la deuxième édition de ses *Transformations générales du droit privé* en 1920), la référence ne figure cependant pas dans la première édition, sans doute parce que Duguit n'en avait pas encore eu connaissance à cette date.

⁵¹ *Ibid.*, p. 413 sq.

⁵² *Ibid.*, p. 402. De la même façon, G. Romieu (*La Propriété. Ses rapports avec l'État, la société et l'individu*, Paris, PUF, 1923) développe l'idée que l'État est « propriétaire éminent » (p. XXIV), seul moyen selon lui de justifier le « droit d'intervention de l'État dans la gestion des biens possédés privément », voire la possibilité d'une déchéance de propriété.

propriété sur les monuments classés⁵³. Hayem suggère que l'évolution est possible dans deux directions : l'une accorde à l'État (à travers la théorie du domaine éminent) des pouvoirs renforcés en matière de propriété ; l'autre soumet les propriétés à un usage déterminé par des règles émanant de la société, dans la perspective de Duguit.

Avant que la notion de droit social ne se limite, à partir des années 1930, au droit du travail et aux assurances sociales, le terme traduit ainsi une nouvelle conception du droit opposée à l'individualisme juridique prépondérant au XIX^e siècle. Or, le choix du droit social (plutôt par exemple que la thèse du domaine éminent) traduit chez Duguit une perspective nettement anti-étatique : pour lui, l'État est une fiction juridique inutile et dangereuse. Le droit social est le résultat objectif, et non volontariste, de l'interdépendance sociale, c'est-à-dire de tous les liens qui associent les individus au sein d'une même société. Duguit pense trouver dans la législation contemporaine une confirmation de l'évolution qui se joue⁵⁴. Mais la législation sur la propriété contribue pourtant surtout à renforcer l'État : elle soulève la question de l'État non seulement sur les propriétés privées, mais aussi sur les communes.

III/ Le droit social contre les communes ?

La législation des débuts du XX^e siècle semble manifester une conception désormais socialisée de la propriété, telle qu'analysée par certains juristes, ou *a minima* une remise en cause de la propriété privée classique. Il s'agit d'un conflit de principes confrontant la primauté de l'individu (selon la logique du droit individuel) à celle de la société (dans le droit social). Ces oppositions et leurs répliques soulèvent au fond un unique enjeu : celui du pouvoir exercé par l'État sur les propriétés. Or, un autre frein que la propriété privée se manifeste également chez les parlementaires vis-à-vis de ces législations : celui de la défense de l'autonomie municipale, qui passe par le refus d'accorder à l'État un pouvoir d'injonction ou de substitution à l'encontre des maires. Le droit social aboutit à fixer par la loi les usages socialement profitables de la propriété, mais ceux-ci doivent être mis en œuvre concrètement au niveau local, ce qui pose la question de la compétence de l'État vis-à-vis des communes. Une nouvelle alternative surgit alors. Les élites locales et certains parlementaires contestent souvent l'imposition par le haut de la législation et le risque d'un État tentaculaire. À l'inverse, ses promoteurs présentent l'État sous la figure du médiateur impartial, capable de trancher les choix en dehors des intérêts locaux.

L'opposition aux restrictions de propriété au nom des droits des communes s'exprime dès le XIX^e siècle. En 1886, lors de la discussion sur la première loi de protection des monuments historiques au Sénat, Émile Combes conteste la possibilité ouverte à l'État de classer d'office des immeubles appartenant aux communes⁵⁵. L'administration des monuments historiques risque d'étendre un pouvoir tentaculaire sur toutes les propriétés des communes, ce qui signifie la restriction du droit de propriété des communes au

⁵³ H. Hayem, *Essai sur le droit de propriété...*, *op. cit.*, p. 365-367.

⁵⁴ Constat que conteste G. Jèze dans sa recension de l'ouvrage de L. Duguit, *Le Droit social, le droit individuel et la transformation de l'État. Conférences faites à l'École des hautes études sociales*, Paris, Alcan, 1908 (RDP, 1909, p. 188-195).

⁵⁵ JORF, Sénat, Débats, 10 avril 1886, p. 638.

profit de l'État⁵⁶. Bardoux, en tant que rapporteur, conteste cette interprétation, en montrant que l'objectif de l'administration ne sera pas d'étendre son pouvoir, mais bien d'assurer la conservation des monuments : « [...] le classement est la première condition pour la conservation des monuments. Nous devons classer pour conserver, pas pour autre chose, et pour conserver dans l'intérêt national »⁵⁷.

La loi Cornudet, quant à elle, autorise le préfet à se substituer au maire défaillant dans l'application de la loi⁵⁸ : « [La proposition de loi] apporte forcément quelques atteintes aux droits des municipalités, droits qui nous sont plus chers qu'à personne. »⁵⁹ D'après les premiers projets envisagés, l'État ne doit pas seulement contraindre, mais plus largement inciter les communes à réaliser les plans d'aménagement, par exemple en subordonnant les autorisations d'emprunt des communes à l'existence d'un plan d'aménagement⁶⁰.

Lors des débats à la Chambre, en 1915, certains députés soulignent la diminution du pouvoir des maires que l'adoption de la loi risque d'entraîner. Le député modéré Maurice Sibille, qui se présente comme « partisan des libertés municipales, adversaire des régimes de centralisation »⁶¹, dénonce le rôle limité des maires dans l'élaboration des plans d'extension, puisqu'ils pourront être contournés par l'État, du fait du pouvoir de substitution accordé au préfet.

L'argumentation de Sibille se place à un triple niveau. Il défend le caractère décentralisé des plans d'alignement, existant depuis le début du XIX^e siècle, et qu'il faudrait reconduire pour les plans d'extension⁶² : il est nécessaire que le maire joue le rôle central dans l'élaboration des plans d'extension. Sibille défend également le caractère politique de la décision prise par la commune, par opposition au rôle des comités d'expert prévus par le projet Cornudet ; il conteste en particulier le rôle de la commission supérieure, à la fois nationale et non élue, craignant qu'elle ne produise l'uniformisation des styles architecturaux régionaux. Enfin, Sibille met en avant l'efficacité de la décision au niveau municipal, dans la perspective de la reconstruction d'après-guerre : le maire a une meilleure connaissance du terrain et la décision au niveau local entraîne moins de formalités⁶³.

La réponse à l'inquiétude exprimée par Sibille mêle le terrain du droit social et la prééminence de l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Elle consiste à affirmer que les compétences accordées à l'État ne sont pas un moyen de réduire l'influence des maires, mais au contraire de renforcer leur

⁵⁶ Combes admet seulement que ces interventions se font déjà en pratique, et qu'elles seraient mieux contrôlées par un cadre législatif.

⁵⁷ *JORF*, Sénat, Débats, 10 avril 1886, p. 644.

⁵⁸ Art. 6 de la loi Cornudet pour la nomination de l'homme de l'art, qui peut être faite par le préfet en cas d'inaction du maire et de mise en demeure infructueuse du conseil municipal.

⁵⁹ Rapport supplémentaire Cornudet, *JORF*, Chambre, Impressions, 29 avril 1915, n° 868, p. 2.

⁶⁰ « Travaux des sections... », *Annales du Musée social*, art. cit., p. 426 (à propos du texte de Ch. Beauquier déposé en 1910 à la Chambre des députés).

⁶¹ *JORF*, Chambre, Débats, 28 mai 1915, p. 787-788.

⁶² Les plans d'alignement prévus par la loi de 1807 sont proposés par les maires, transmis avec avis par les préfets au ministre de l'intérieur et arrêtés par le chef de l'État en Conseil d'État (avant 1852, les plans d'alignement en dehors des villes sont élaborés par les maires et simplement approuvés par les préfets) ; la loi municipale de 1884 maintient l'autorisation de la tutelle pour la mise en œuvre des plans. En pratique, cependant, l'administration supérieure ne force pas la main des communes et « laisse à l'initiative municipale le soin d'agir suivant les besoins des localités » (A. Batbie, *Précis du cours de droit public et administratif*, Paris, Pichon, 1885, p. 450).

⁶³ Ce raisonnement s'inscrit dès le XIX^e siècle dans une dénonciation des formalités excessives qu'impose le contrôle de l'autorité supérieure sur les décisions qui nécessitent une connaissance locale pour être prises, cf. L. Cabantous & J. Liégeois, *Répétitions écrites sur le droit administratif*, 6e éd., Paris, Chevalier-Marescq, 1882, n. 1, p. 532.

position trop affaiblie par le face-à-face local avec les propriétaires, et finalement de renforcer l'efficacité de la décision publique. Bedouce réplique ainsi que la législation actuelle laisse les propriétaires trop puissants face aux maires ; l'intervention de l'État est le moyen d'éviter la seule domination des propriétaires. Il part d'une hypothèse : un propriétaire souhaite lotir un terrain qui ne lui rapporte jusque-là que des revenus limités.

Le propriétaire n'ayant pas la responsabilité ni le mandat de s'occuper de l'avenir et de l'esthétique de la cité, lotit son domaine non pas suivant les besoins de l'hygiène ou les lois des communications futures et de la prospérité de la cité, mais suivant l'importance du revenu que lui procurera l'opération.⁶⁴

Bedouce suggère alors qu'au moment des élections municipales, le propriétaire envoie une délégation des premiers occupants pour réclamer l'aménagement collectif du lotissement :

[...] On dit au futur maire ou à l'ancien maire qui a envie de le redevenir : Vous nous promettez de mettre notre rue en état de voirie, vous nous donnerez bien quelques becs de gaz ; vous paverez bien notre rue. C'est ainsi que le propriétaire d'un terrain de culture lotit ce terrain sans frais.⁶⁵

L'intervention de Bedouce est entièrement structurée selon la dichotomie privé/public, correspondant à l'alternative entre l'importance du revenu lié au lotissement et les besoins d'hygiène ou de prospérité de la cité. Sur le terrain local, la situation envisagée risque de faire prévaloir les intérêts privés (assurer un profit suffisant au promoteur) au détriment de la collectivité, obligée d'assumer des dépenses publiques sans avoir pu contrôler le processus. Cette situation est le résultat du rapport entre une force économique (le propriétaire lotisseur) et un agent public isolé (le maire), dans un contexte de concurrence (liée aux élections locales) et de dépendance politiques, les nouveaux habitants du lotissement disposant d'un pouvoir électoral potentiellement décisif pour les futures élections.

Dans ce cadre, l'État n'est pas l'ennemi des communes, mais un tiers médiateur qui permet de faire échapper le maire à ce face-à-face déséquilibré avec les propriétaires ou les promoteurs. Il s'agit de réaffirmer le respect de l'autorité publique au profit de toutes les administrations, en renversant la situation actuelle, qui n'est pas d'autonomie communale, mais au contraire de dépendance à l'égard des puissances privées locales⁶⁶. Le rapporteur de la loi Cornudet au Sénat souligne ainsi que le pouvoir de se substituer au maire dans l'élaboration des plans est le moyen de ne pas mettre celui-ci en difficulté par rapport à ses administrés : « Dans certaines matières [...] il faut savoir, au contraire, aider les municipalités, et c'est quelquefois les aider que d'avoir le droit de se substituer à elles. »⁶⁷ Le rapporteur rattache cette question à la législation sur l'expropriation. Selon lui, la loi de 1841 sur l'expropriation favorise trop les intérêts privés : les formalités sont favorables aux propriétaires privés ; seules les grandes villes parviennent à mener de grands travaux. Le vote de la nouvelle loi sur l'expropriation permettant l'expropriation par zone complète les moyens qui sont prévus par le projet Cornudet. Le rapporteur défend finalement le rôle spécial de l'État et un équilibre raisonnable entre l'État et les

⁶⁴ JORF, Chambre, Débats, 28 mai 1915, p. 790.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Par rapport à la défense des propriétés des communes par Combes, dans les années 1880, il s'agit aussi de ramener l'administration municipale du côté du droit public, comme pour l'État, et non du côté des particuliers propriétaires. Au même moment, le contentieux des communes et des départements en matière contractuelle et de responsabilité est d'ailleurs massivement récupéré par la juridiction administrative, alors que la juridiction judiciaire était le plus souvent compétente au XIX^e siècle (G. Bigot, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, p. 273-280).

⁶⁷ JORF, Sénat, Débats, 27 décembre 1918, p. 876.

collectivités, seul moyen de s'opposer aux propriétaires privés. Faire prévaloir l'intérêt général passe en pratique par l'intervention de l'État, qui en est le garant en dernier ressort.

La question du droit social appliquée à la propriété ou de la fonction sociale de la propriété n'interroge pas seulement, on le voit, le statut des biens privés, mais aussi plus fondamentalement l'organisation des administrations publiques et leur rôle. Les partisans du droit social soulignent la nécessité d'une intervention des autorités publiques sur les propriétés privées, afin de garantir l'accomplissement de la fonction sociale des biens. L'État est institué en tiers médiateur, chargé de guider les communes dans l'application de la législation⁶⁸ et de sortir les maires de leur face-à-face avec les propriétaires, dans une logique d'efficacité et de prééminence du public. L'État, sous la forme du gouvernement scientifique et armé de sa connaissance globale de la société, doit rompre les liens locaux qui se font au détriment de l'intérêt général. Cela traduit aussi la méfiance des milieux hygiénistes, représentés au niveau national, à l'égard des pouvoirs municipaux, au vu de l'application limitée de la loi de 1902 à laquelle la loi Cornudet fait suite⁶⁹.

La législation nouvelle manifeste de façon éclatante l'ambition assignée à l'État de construire et conformer le social en déterminant le meilleur usage des propriétés. Mais ce faisant, social et étatique sont confondus, non sans paradoxe ou décalage par rapport à la théorie du droit social, telle qu'elle est élaborée par plusieurs juristes comme Duguit qui défendent une vision plus décentralisée et moins étatique de l'usage collectif des biens.

Guillaume Richard

Université Paris Cité

Institut d'histoire du droit (EA 2515)

⁶⁸ Des règlements-types sont ainsi diffusés pour l'application de la loi de 1902 sur l'hygiène pour servir de modèle aux maires dans l'élaboration des règles sanitaires.

⁶⁹ V. Claude & P.-Y. Saunier, « L'urbanisme au début du siècle... », art. cit., p. 38.