

Encadrement des loyers à Lyon et Villeurbanne : arrêté imprécis au regard du principe de clarté et d'intelligibilité de la norme

Lire les commentaires de :

Mattéo Dubarry-Milano

Objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de clarté et d'intelligibilité de la norme (administrative) : nul n'est censé obscurcir la loi

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 2309987 – UNPI 69 et autres – 14 octobre 2025 – C+ [↗](#)

Jugement frappé d'appel n°25LY03244

INDEX

Mots-clés

Encadrement des loyers, Loyers de référence, Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, Principe de clarté et d'intelligibilité de la norme, Objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, OVC

Rubriques

Actes administratifs

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Par un jugement du 14 octobre 2025, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'arrêté de la préfète du Rhône instaurant l'encadrement des loyers sur les communes de Lyon et Villeurbanne.

² Par un décret du 2 septembre 2021, le premier ministre a mis en place un dispositif expérimental d'encadrement des loyers visant à limiter l'augmentation du loyer en cas de conclusion d'un bail ou son renouvellement pour les logements mis en locations sur les communes de Lyon et de Villeurbanne.

³ Par un arrêté du 29 septembre 2023 pris pour l'application de ce décret, la préfète du Rhône a déterminé cinq zones de loyers encadrés dans chacune desquelles elle a fixé le loyer de référence, le loyer de référence majoré et le loyer de référence minoré, pour une durée d'un an à compter du 1er novembre 2023. Quatre syndicats des professionnels de l'immobilier ont saisi le tribunal administratif pour demander l'annulation de cet arrêté.

⁴ Dans son jugement, le tribunal administratif a rappelé tout d'abord que l'arrêté préfectoral contesté est un acte réglementaire qui doit respecter l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

⁵ Il relève à cet égard que dans sa version publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture, et pour la délimitation des secteurs géographiques concernés par les cinq zones de fixation des loyers encadrés, l'arrêté fait référence à une carte qui lui est annexée.

⁶ Il a constaté ensuite que la carte annexée à l'arrêté, qui est peu précise, présente à l'échelle des communes concernées des secteurs dont les contours exacts ne sont pas déterminables, notamment s'agissant des voies qui les délimitent.

⁷ Le tribunal administratif de Lyon a de ce fait jugé que l'arrêté est manifestement imprécis, ce qui est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme et que le renvoi par l'arrêté aux sites internet des services de l'État et de la métropole de Lyon ne peut pallier cette carence. En conséquence, le tribunal administratif prononce son annulation.

Note universitaire

Objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de clarté et d'intelligibilité de la norme (administrative) : nul n'est censé obscurcir la loi

Mattéo Dubarry-Milano

Doctorant contractuel en droit public (CRDP – EA 381) - Université Paris Nanterre

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10150](https://doi.org/10.35562/alyoda.10150)

¹ *Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge administratif, de n'édicter que des mesures respectant l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme. En tant que norme de référence du contrôle de constitutionnalité des actes administratifs à caractère réglementaire, cet OVC justifie l'annulation d'un arrêté préfectoral manifestement imprécis dont l'objet était de délimiter les secteurs géographiques concernés par un dispositif expérimental d'encadrement des loyers dans les communes de Lyon et de Villeurbanne puis de fixer, sur la base de ce zonage, les loyers de référence applicables.*

² Objet d'un examen doctrinal de plus en plus minutieux [1], l'acte administratif décisive semble enfermé dans une période de (relatif) discrédit et, d'ailleurs, les évolutions jurisprudentielles n'ont pas pu contribuer à éloigner la décision administrative de toute idée de « privilège » [2]. Le jugement rendu le 14 octobre 2025 par la 4^e chambre du tribunal administratif de Lyon, éclairé par les conclusions conformes de Mme Fabienne Guitard et objet du présent commentaire, fournit une illustration concrète de la nature des sujétions susceptibles d'affecter la situation de l'auteur de l'acte. Selon les termes du jugement : « Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire de n'édicter que des mesures respectant l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ».

³ L'espèce sur laquelle ce jugement est intervenu trouve son origine dans la territorialisation d'une politique publique. L'article 140 de la loi n° [2018-1021](#) du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») autorisa, à titre expérimental, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat et, pour ce qui nous concerne, la métropole de Lyon - collectivité territoriale à statut particulier [3]- à réclamer auprès de l'État la mise

en place d'un dispositif d'encadrement des loyers, ceci afin de « lutter contre les difficultés importantes, notamment d'ordre financier, d'accès au logement qui résultent, dans certaines zones urbanisées, du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements » [4]. Par une délibération n° 2020-0210 en date du 5 octobre 2020, le conseil de la métropole de Lyon demanda à son président de solliciter la mise en place de ce dispositif dans les communes de Lyon et de Villeurbanne, « villes subissant les plus fortes tensions du marché locatif privé », selon les termes de l'exposé des motifs. Saisi d'une telle demande, le Premier ministre est chargé par la loi de déterminer le périmètre d'application du dispositif, après avoir vérifié que celui-ci satisfait aux exigences légales, ce qu'il fit pour la métropole lyonnaise par un décret n° 2021-1143 du 2 septembre 2021, aussitôt l'objet d'un (premier) recours pour excès de pouvoir formé par la chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires immobiliers de Lyon [5]. Le déploiement du dispositif requiert, en dernier lieu, l'intervention du préfet de département, appelé à fixer, chaque année, les différents loyers de référence applicables, exprimés par un prix au mètre carré de surface habitable, par catégorie de logements et surtout par secteur géographique [6]. C'est ce que fit le préfet du Rhône par un arrêté en date du 29 septembre 2021.

4

Le recours ayant donné lieu au jugement du tribunal administratif de Lyon du 14 octobre 2025 n'était pas dirigé contre ce premier arrêté mais contre celui pris par la préfète du Rhône, le 29 septembre 2023, à l'occasion du deuxième renouvellement annuel du dispositif. L'arrêté préfectoral de 2021 avait déjà fait l'objet de deux recours en annulation, rejetés par le tribunal administratif, de même que la question prioritaire de constitutionnalité dont il avait été saisi dans l'une des requêtes [7]. L'effervescence contentieuse générée par l'encadrement expérimental des loyers dépasse d'ailleurs très largement les frontières du Rhône, les (co)propriétaires jouant volontiers les « gardiens de la légalité » partout où le dispositif est expérimenté [8].

5

Dans notre affaire, le tribunal était saisi par divers groupements syndicaux, dont la chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires immobiliers de Lyon et sa région (UNPI 69). Les requérants sollicitaient l'annulation de l'arrêté du 29 septembre 2023 par lequel la préfète du Rhône : 1) détermina les secteurs géographiques - cinq au total - concernés par l'expérimentation sur le territoire des communes de Lyon et de Villeurbanne ; 2) fixa, sur la base de ce zonage, les différents loyers de référence applicables. Recourant à la technique de l'économie de moyens (P.-Y. Sagnier, *Le juge administratif et l'économie de moyens*, LGDJ, coll. « BDP », 2022), le tribunal administratif de Lyon prononce l'annulation de l'arrêté, motif pris de ce qu'il est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle (OVC) de clarté et d'intelligibilité de la norme.

Observons cependant que les termes de l'arrêté litigieux n'étaient nullement en cause ici : « l'imprécision manifeste » dont fait état le jugement et qui justifie l'annulation est celle du document cartographique qui lui est annexé et auquel renvoie son article 1^{er} : « *cette carte, peu précise, présente à l'échelle des communes concernées des secteurs dont les limites exactes ne sont pas déterminables, notamment s'agissant des voies les délimitant* ».

⁶ L'utilisation faite dans ce jugement de l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme appelle deux séries d'observations. D'un côté, il s'agira d'envisager cet OVC pour ce qu'il est, à savoir une norme de référence du contrôle de constitutionnalité des actes administratifs réglementaires (I). De l'autre, il s'agira (d'essayer) de situer cet OVC au sein d'un problème plus vaste, celui de la connaissance du droit par les destinataires de l'action administrative (II).

I. Une norme de référence du contrôle de constitutionnalité des actes administratifs réglementaires

⁷ L'annulation prononcée par les juges lyonnais sur le fondement de l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme témoigne, tout d'abord, de la vitalité des phénomènes d'emprunt entre le contentieux administratif et le contentieux constitutionnel [9]. La généalogie constitutionnelle de cette norme de référence n'est pas douteuse [10], le législateur devant initialement (et cumulativement) respecter « le principe de clarté de la loi, qui découle de l'article 34 de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 » [11]. Notons que le juge constitutionnel avait déjà fait référence à un OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi quelques années plus tôt [12].

⁸ Le Conseil d'État accepte depuis 2005, au titre de la légalité interne de l'acte, d'examiner le « moyen tiré de la violation de l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme » [13]. Distinct du principe de sécurité juridique [14], cet OVC ne saurait être utilement invoqué à l'encontre d'un énoncé dépourvu de valeur normative, ainsi par exemple du titre d'un décret [15]. De même, le moyen est inopérant à l'encontre d'une circulaire interprétative [16]. On devine, derrière le choix des termes, quelques velléités d'autonomie, le juge administratif ayant sciemment renoncé (mais non systématiquement...) à l'identité formelle des normes de référence : abandonnée par le Conseil constitutionnel au profit du seul OVC d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi [17], la référence

au « principe de clarté » est conservée et fondue dans un « objectif » au détriment de l'exigence d'accessibilité, qui disparaît. Le tribunal administratif de Lyon est resté fidèle à cette terminologie.

⁹ On peut néanmoins nourrir quelques doutes à l'égard de la désignation de cette norme de référence. Le terme d'« objectif » est maintenu, alors même que la philosophie initiale des OVC [18] est absente des configurations contentieuses dans lesquelles l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme est invoqué. Il ne s'agit pas, en effet, de justifier l'atteinte portée par l'Administration à l'exercice d'une liberté [19] mais de reconnaître, au profit des sujets de droit, l'existence d'un pouvoir d'exiger fondé sur l'idée que les normes en vigueur doivent être claires et intelligibles. L'emploi du verbe « respecter » par le tribunal administratif accrédite d'ailleurs davantage la thèse du « principe » que celle de l'« objectif »...

¹⁰ Aussi, remarquera-t-on que les termes du jugement soulignent le « caractère impersonnel et général » de l'arrêté litigieux. Le détour préalable par la qualification est ici justifié par les règles d'invocabilité : l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme n'est invocable qu'à l'appui des recours dirigés contre les actes réglementaires, le critère formel étant indifférent [20]. Cette distinction entre les actes réglementaires et les actes non réglementaires [21] n'est pas entièrement convaincante et il est même tentant d'affirmer que celle-ci exprime une hiérarchie de type axiologique entre les deux catégories de décisions. En effet, la sanction juridictionnelle du défaut de clarté et d'intelligibilité de la norme, *a fortiori* dans un contentieux de norme à norme où les méthodes de contrôle peuvent toujours être objectivées, ne devrait pas dépendre du caractère de l'acte mais de la qualité intrinsèque de l'énoncé qu'il contient, appréciée par le juge indépendamment du nombre de destinataires potentiels.

¹¹ Cela conduit, enfin, à formuler quelques remarques sur la nature du contrôle exercé par le tribunal administratif. Estimant que la carte annexée à l'arrêté de la préfète du Rhône ne permettait aucunement d'identifier les secteurs délimités, les juges lyonnais en concluent que « *les requérants sont fondés à soutenir que l'imprécision manifeste de l'arrêté est contraire à l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité* ». Une double contrainte pèse sur le préfet lorsque celui-ci édicte, comme ce fut le cas en l'espèce, un arrêté de zonage et de fixation des loyers de référence. Les secteurs géographiques concernés par l'expérimentation doivent tout d'abord être délimités dans le respect des exigences réglementaires [22]. À cet égard, « le juge de l'excès de pouvoir [...] ne censure l'appréciation portée par le représentant de l'État pour déterminer ces secteurs géographiques qu'en cas d'erreur manifeste » (CE, 18 novembre 2024, *UNPI Paris*

e.a., préc., cons. 4). Les limites exactes de ces secteurs doivent ensuite être déterminables : c'est l'objet du document cartographique annexé à l'arrêté préfectoral.

12

Le choix du tribunal administratif d'emprunter à la catégorie des standards - ici celui de l'imprécision manifeste - est, en lui-même, révélateur de la part d'indétermination volontaire de la norme de référence du contrôle [23]. Cela signifie [24] que les dispositions d'un acte réglementaire seront regardées comme « manifestement imprécises » lorsque le juge administratif les aura qualifiées comme telles. On sait toutefois que l'adjectif « manifeste » accompagne bien souvent l'exercice d'un contrôle restreint. De même, en exploitant la matière offerte par les conclusions, il est permis de penser que la probabilité d'obtenir une annulation sur le fondement de l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme demeure assez faible. La rapporteure publique évoque à cinq reprises le caractère « illisible » de la carte annexée à l'arrêté litigieux. Or, sauf à imaginer que des actes puissent être imperceptibles (mais comment les reconnaître dans ce cas ?), il faut admettre que l'illisibilité d'un énoncé occupe l'extrémité la plus basse sur l'échelle de la clarté normative, ce qui est illisible étant facilement assimilable à ce qui est incompréhensible.

II. Une composante du problème de la connaissance du droit par les destinataires de l'action administrative

13

Le motif d'annulation retenu par le tribunal administratif est étroitement lié au problème de la connaissance du droit. Au plan doctrinal, l'examen de ce problème souffre d'une dépendance à l'égard de la maxime selon laquelle nul n'est censé ignorer la loi [25]. Exprimé sur un mode négatif, le problème de la connaissance du droit est ainsi fréquemment assimilé à une présomption irréfragable, celle de la connaissance universelle et abstraite des règles de droit par les sujets à compter de l'accomplissement des formalités de publicité, l'implication cognitive des sujets devenant alors un mode de justification de l'exercice du pouvoir (ici administratif). Or ce problème d'ordre essentiellement théorique n'épuise pas la question des rapports entre le droit et la connaissance des sujets lorsque celle-ci s'exerce sur le matériau juridique. Une étude de droit positif, complémentaire mais distincte, met en évidence l'inadéquation du concept de fiction juridique pour décrire ces différents points de rencontre. Il ne s'agit pas d'affirmer que les sujets pourraient effectivement connaître le droit, ni même d'essayer de mesurer ce degré de connaissance, l'exercice relevant au mieux d'une sociologie

de la connaissance juridique [26]. Il s'agit seulement de montrer que le droit administratif positif accompagne l'exercice par les sujets de leur faculté de connaître le droit.

14

Si l'on renonce un instant au prisme contentieux, et sans remettre en cause les conséquences attachées à l'opposabilité de la décision administrative [27], on s'aperçoit déjà que divers mécanismes juridiques, sans garantir la connaissance, œuvrent en faveur d'une meilleure diffusion de l'information juridique dans les rapports de droit. Parmi d'autres exemples, on songe au rescrit, à la mise en demeure ainsi qu'aux certificats d'information, notamment en matière d'urbanisme. Le fameux droit à régularisation en cas d'erreur de l'article L. 123-1 du Code des relations entre le public et l'administration s'inscrit également dans cette logique, la mise en œuvre du pouvoir de sanction étant contrariée lorsqu'une personne a méconnu « pour la première fois une règle applicable à sa situation ».

15

La connaissance du droit administratif par les sujets peut encore être confortée par quelques règles de droit processuel. On citera, malgré la courte durée de l'expérimentation, la possibilité offerte aux bénéficiaires et auteurs de certaines décisions administratives non réglementaires de saisir la juridiction administrative d'une demande tendant à apprécier la légalité externe de la décision [28]. Mais c'est surtout en acceptant de contrôler la légalité interne des décisions réglementaires au regard de l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme que le juge administratif contribue à rendre les règles du droit administratif, sinon connues, à tout le moins connaissables par les destinataires de l'action administrative.

16

En l'occurrence, l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Lyon a définitivement convaincu les services de l'État dans le département du Rhône de la nécessité de produire des actes suffisamment clairs et intelligibles, surtout lorsqu'ils sont accompagnés d'un ou plusieurs tableaux chiffrés et/ou documents cartographiques. La consultation en ligne des cinq arrêtés adoptés par le préfet du Rhône depuis 2021 est très éclairante à cet égard. Sur la période 2021-2024, l'arrêté de zonage et de fixation des loyers de référence présente en annexe, au titre de la délimitation des secteurs géographiques, une « vue d'ensemble » tenant sur une page, plus ou moins absconse [29]. L'arrêté pris par la préfète du Rhône le 24 octobre 2025, qui acte le quatrième renouvellement du dispositif, a changé de physionomie. Le document publié compte désormais 98 pages (contre 5 pages en moyenne auparavant !). L'annexe en question comprend : un plan des communes de Lyon et de Villeurbanne, une vue d'ensemble (lisible) des cinq secteurs géographiques concernés par l'expérimentation puis de nouveau un plan des communes de Lyon et de Villeurbanne mais cette fois-ci divisé en 144 « dalles » (allant de A1 à L12). Enfin, chacune des dalles formant une parcelle du territoire concerné par

l'expérimentation fait l'objet d'une cartographie dédiée, qui reprend le code couleur des cinq secteurs géographiques et qui, accessoirement, fait apparaître le nom des voies.

17

Si les destinataires de l'action administrative sont réputés connaître le droit (objectif), la mise en œuvre de la réglementation juridique, ici à l'échelle locale, n'exclut pas que les différentes autorités investies du pouvoir réglementaire soient dissuadées d'édicter des dispositions équivoques, ambiguës ou insuffisamment précises. C'est l'apport principal du jugement rendu par le tribunal administratif de Lyon et on peut estimer, dans cette veine, que le spectre de l'annulation contentieuse contribuera à les y sensibiliser particulièrement. Rançon (modeste) du pouvoir de décision unilatérale, l'obligation de respecter l'OVC de clarté et d'intelligibilité de la norme fait désormais partie intégrante des règles entourant la fabrication de la décision administrative. En (re)lisant les motifs du jugement, on ne résiste pas au plaisir de paraphraser la célèbre maxime, qui ne saurait davantage prospérer sans un utile correctif : nul n'est censé obscurcir la loi !

NOTES

- [1] B. Seiller, « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », *RDP* 2004, p. 481 ; W. Gremaud, « Le mythe du privilège du préalable », *RFDA* 2020, p. 435.
- [2] J. Chevallier, « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, p. 57-70.
- [3] CGCT, art. L. 3611-1 et s.
- [4] Sur cette précision jurisprudentielle, v. CE, 10 mai 2022, *UNPI Paris e.a.*, n° [431495](#), aux Tables du recueil Lebon.
- [5] Sans issue favorable : CE, 25 mai 2023, *UNPI 69*, n° [458155](#), inédite)
- [6] L'efficacité du dispositif étant fonction de la plus ou moins grande finesse du découpage.
- [7] TA Lyon, 4 mars 2024, n° 2109480 ; TA Lyon, 6 mars 2024, *UNPI 69 e.a.*, n° 2109074.
- [8] Sur les arrêtés de zonage parisiens, v. M. Boutron, concl. sur CE, 18 novembre 2024, *UNPI Paris e.a.*, n° [489856](#), aux Tables du recueil Lebon. - [ArianeWeb](#).
- [9] A. Jennequin, « L'intelligibilité de la norme dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État », *RFDA* 2009, p. 913.
- [10] P. Rrapi, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Dalloz, coll. « NBT », 2014.
- [11] Cons. const., 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, n° [2001-455](#) DC, cons. 9.
- [12] Cons. const., 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, n° [99-421](#) DC, cons. 13.
- [13] CE, 8 juillet 2005, *SGEN CFDT e.a.*, n° [266900](#), aux T.
- [14] CE, 5 février 2024, *Ass. des centres de lavage indépendants*, n° [470962](#), aux T.
- [15] CE, 7 octobre 2015, *Synd. national des enseignements du second degré*, n° [386436](#), aux T.
- [16] CE, 27 janvier 2025, *Mme D... e.a.*, n° [492376](#), aux T.
- [17] Cons. const., 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur*, n° [2006-540](#) DC, cons. 9.
- [18] P. de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Dalloz, coll. « BPC », 2006.
- [19] Songeons par exemple à l'OVC de prévention des atteintes à l'ordre public ou encore à celui de protection de l'environnement.
- [20] Pour un décret, v. CE, Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG e.a.*, n° [288460](#), Recueil Lebon 154 ; pour un arrêté ministériel, CE, 21 mai 2008, *Société nouvelle de remorquage du Havre*, n° [291115](#), aux Tables du recueil Lebon.

[21] L'exclusion vise surtout les décisions individuelles.

[22] Article 2 du décret n° 2015-650 du 10 juin 2015.

[23] S. Rials, *Le juge administratif français et la technique du standard*, LGDJ, coll. « BDP », 1980.

[24] Même si l'on a bien conscience d'enfoncer une porte déjà ouverte.

[25] Par ex. J. Carbonnier, « La maxime "nul n'est censé ignorer la loi" en droit français », *RIDC*, vol. 6, n° spécial, 1984, p. 321-327.

[26] A. Sayag, F. Terré, « Connaissance et conscience du droit : problèmes de recherche », *L'Année Sociologique*, vol. 26, 1975, p. 465-495.

[27] B. Seiller, « L'entrée en vigueur des actes unilatéraux », *AJDA* 2004, p. 1463.

[28] Article 54 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ; décret n° 2018-1082 du 5 décembre 2018.

[29] La comparaison joue ici en défaveur de l'arrêté de 2023, lequel pourrait aisément revendiquer la palme de l'inintelligibilité.