

## L'EXCÈS DE NORMES EN URBANISME

Yves Gry

Avant d'aborder le discours d'usage, je veux vous dire combien je suis sensible à l'honneur qui m'est fait d'être accueilli au sein de l'Académie de Stanislas. Je remercie Monsieur le Président, les membres du bureau et l'ensemble de l'Académie de la confiance qui m'est témoignée et en particulier Michel Vicq et Étienne Criqui qui ont parrainé ma candidature. Je souhaite également honorer la mémoire du Professeur Francois Borella, mon directeur de thèse, dont les cours m'ont initié à la politique d'aménagement du territoire et de Pierre Meignant, également juriste, qui m'a mis sur la piste de mon sujet de recherche. Cela m'a conduit à la pratique du droit de l'urbanisme ainsi qu'à son enseignement, et sous tend le thème proposé « L'excès de normes en urbanisme ».

La question de l'inflation normative peut apparaître de prime abord comme un sujet technique mais elle représente en fait des enjeux plus globaux touchant à la démocratie, à la vie en société, et aussi à l'économie. Si l'Administration produit trop de normes au détriment du législateur, il y a un risque pour la démocratie, la dérive technocratique n'étant pas alors très loin ! A l'inverse, il n'est pas bon non plus que le législateur s'empare de toute la responsabilité normative en voulant régler au plus près des questions relevant plutôt de l'adaptation au cas par cas. Réfléchir à la production sans cesse recommencée de normes, c'est aussi s'intéresser à un sujet de société. Car imaginer le droit, l'écrire et le pratiquer illustrent les rapports entre les dirigeants et les citoyens. Montaigne soulignait avec ironie « l'ambition de couvrir par le droit l'infinie diversité des actions humaines » (1). C'est par exemple le souci de se protéger de tous les risques ou le souhait d'apporter toutes les solutions aux difficultés rencontrées par les citoyens. Cela conduit alors à vouloir tout contrôler, bref à entretenir la tendance jamais interrompue de normativité, une intempérance normative !

C'est aussi un sujet à conséquences économiques. La commission pour la libération de la croissance française, dite commission Attali soulignait dans son rapport du 23 janvier 2008 que les coûts engendrés par la complexité normative ont été évalués à 3 % du PIB européen par la commission européenne et que le coût pour la France était estimé à 60 milliards d'euros (2). Cette inflation normative est d'ailleurs dans la continuité d'une tradition française. Déjà, Montaigne écrivait dans ses *Essais* : « Nous avons en France plus de lois que le reste du monde tout entier et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes... Les plus désirables, ce sont les plus rares, simples et générales... » (3). Avec d'autres mots, Montesquieu fera au 18<sup>e</sup> siècle un constat similaire dans sa célèbre formule : « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires » (4). Ces deux citations soulignent ainsi que ce phénomène n'est pas nouveau mais ce qui l'est, c'est l'ampleur de la multiplication des normes depuis une quarantaine d'années.

À une question écrite d'un député en 2015, les services du premier ministre lui ont communiqué qu'en quarante ans, le journal officiel était passé de 13 000 pages en 1974 à 23 000 pages en 2014, soit une augmentation de 75% (5). Le Conseil d'État avait recensé, en l'an 2000, 9 000 lois et 120 000 décrets et en 2008, le nombre de lois atteignait 10 500 et celui des décrets près de 130 000 (6). De plus, différentes études établissent à 400 000 le nombre de normes de toute sorte s'appliquant aux collectivités locales (7). Lors d'une consultation

réalisée auprès d'élus locaux sur la simplification des normes à l'occasion du dernier Congrès national des maires en novembre 2018, c'est le domaine de l'urbanisme et du droit des sols qui vient largement en tête de leurs préoccupations (8).

Le code de l'urbanisme est en effet devenu un assemblage touffu de normes législatives et réglementaires qui constituent un volume de plus de 400 pages dans sa présentation brute et de 4000 pages dans la version code Dalloz assorti de tous les commentaires nécessaires aux praticiens. Un exemple : les fameux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) créés par la grande Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 (Loi Pisani) faisaient l'objet de trois articles législatifs et d'une vingtaine d'articles d'origine réglementaire, soit six pages de la première édition du code de l'urbanisme. Remplacés en 2000 par les Schémas de Cohérence territoriale (SCOT), ces derniers sont définis par quarante cinq articles législatifs et près de trente articles réglementaires, soit soixante huit pages du dernier code.

Cette croissance du nombre de normes touche d'autres branches du droit notamment le droit fiscal, le droit du travail, le droit pénal ou le droit de l'environnement. Un forum national organisé dernièrement pour les élus locaux a fait salle comble sur le thème de la simplification des normes en urbanisme. Donc un thème de grande actualité ?

## LES CAUSES

Les facteurs de cette inflation normative sont multiples, avec des causes communes à toutes les branches du droit et celles spécifiques au droit de l'urbanisme.

### **\*Les causes communes à toutes les branches du droit**

- Tout d'abord, des facteurs sociologiques liés à la complexité de la société, au progrès technique et aux diverses aspirations individuelles. C'est assurément la complexification de la société qui est à la source principale de l'inflation de normes. Edgar Morin dans son ouvrage *Introduction à la pensée complexe* (9) définit ainsi le mot « complexe » « ce qui ne peut se résumer en un maître mot, ce qui ne peut se ramener à une loi, ce qui ne peut se réduire à une idée simple ». Le droit en général et le droit de l'urbanisme en particulier illustrent qu'il n'est pas aisé de légiférer la complexité. Le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative rendu le 26 mars 2013 par le sénateur Alain Lambert et le député Jean-Claude Boulard soulignait que « le pays était passé d'un passage progressif d'un état de droit à un état de paralysie par le droit » (10).

- Également, la médiatisation de l'action législative, bien qu'elle ne soit pas la seule source de normes, participe grandement à ce mouvement. Les médias ne se privent pas d'exercer des pressions sur les gouvernements en faveur de nouvelles lois devant être adoptées dans les délais les plus brefs. Dans un entretien intitulé « trop de lois tue la loi » paru il y a plus de 15 ans dans un journal national, le vice-président du Conseil d'État déclarait : « pour frapper l'opinion, l'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative » (11). Guy Carcassonne, constitutionnaliste très connu, n'est pas en reste en affirmant que « tout sujet d'un vingt heures est virtuellement une loi » (12). D'ailleurs, l'appel à de nouveaux textes peut venir en aide au gouvernement qui donnera la preuve qu'il réagit rapidement, surtout dans un pays où la force symbolique de la loi semble garder sa valeur ! Mais il s'agit alors de lois impensées, car seulement réactionnelles. Un exemple édifiant : une loi du 20 mars 2012 avait prévu d'augmenter les droits à construire de 30% pour lutter contre

la crise du logement – un problème d’actualité permanente ! Sa mise en œuvre pose tout de suite des difficultés et elle est alors abrogée cinq mois après. Le ministre du logement déclara que cette loi, inopportune et fragile, avait été élaborée dans la précipitation totale, sans réelle concertation et porteuse d’insécurité juridique.

- Cette médiatisation n’est pas sans lien avec la pression de l’opinion publique. « De l’inflation législative, nous portons tous un peu le péché » déclarait il y a plus de 20 ans le doyen Carbonnier dans son essai sur les lois et il ajoutait : « à peine apercevons-nous le mal que nous exigeons le remède ; et la loi est, en apparence, le remède instantané. Qu’un scandale éclate, qu’un accident survienne, il n’y a qu’à faire une loi de plus. Et on la fait. Il faudrait beaucoup de courage à un gouvernement pour refuser cette satisfaction de papier à son opinion publique » (13). Un exemple : la loi créant le droit opposable au logement dite DALO, permettant aux sans abris et aux mal logés d’avoir accès à un logement décent, a été adoptée suite à de nombreuses manifestations d’une association appelée « Don Quichotte » qui avait bousculé le monde politique en installant, en fin d’année 2006, pendant près de 4 mois, un campement de 200 tentes de couleur rouge, très visible, le long du canal Saint-Martin à Paris. L’exemple le plus récent est celui du projet de loi polémique concernant Notre-Dame de Paris en vue de déroger aux règles d’urbanisme et de protection des monuments historiques pour réaliser les travaux dans les délais annoncés. Dans son rapport de l’année 2006 (14), le Conseil d’État n’hésite pas à évoquer « le pouvoir quasi magique conféré par la loi tant est ancrée la croyance selon laquelle la loi vient à bout des difficultés, qu’elle est une solution, une garantie, ou en quelque sorte une thérapeutique ». A mon sens, la force symbolique de la loi n’est pas près de disparaître dans l’imaginaire des citoyens français d’autant que les parlementaires ne détestent pas donner leur nom à une loi ou à un amendement.

- Enfin, doit être rappelé le développement du droit de l’Union européenne dont la primauté sur le droit interne a été officiellement affirmée dès l’année 1964 par la Cour de Justice des Communautés européennes (15) et reconnu ensuite par nos ordres de juridiction. Le Conseil d’État souligne que cette transposition est à l’origine d’un flux législatif et réglementaire important qui concerne aussi l’urbanisme.

### **\* Les causes spécifiques à la réglementation d’urbanisme**

Ce droit est marqué aujourd’hui par un gonflement du nombre de textes pour différentes raisons.

- La décentralisation de l’urbanisme : en effet, les premières lois de décentralisation donnent, dans les années 1983 à 1985, aux communes et à leurs groupements la responsabilité de l’élaboration des documents d’urbanisme et de leur mise en œuvre grâce au permis de construire confié à l’autorité du maire. Mais s’il s’agit bien d’un réel transfert de compétences, les pouvoirs publics en redoutent les conséquences ; aussi vont-ils entourer l’action des collectivités d’une série de normes longue et contraignante. Au droit existant, on va surajouter des règles déjà connues mais transformées pour s’assurer de leur force juridique s’imposant aux collectivités locales. C’est le cas bien connu des lois littoral et montagne qui avant la décentralisation étaient des directives à force incertaine que certes l’État appliquait mais qui ne pouvaient, sous cette forme, être opposées aux collectivités. Aussi l’État eut recours à des lois de protection du littoral et de la montagne et il l’a bien fait, sauf que cela a accru le nombre de normes applicables. De plus, l’État a continué de produire de

nouvelles règles supra communales pour encadrer la politique décentralisée de l'urbanisme relatives par exemple aux plans de déplacement urbains, aux plans de préventions des risques, aux schémas d'aménagement des eaux, aux schémas de développement commercial, etc. Patrick Hocreitere, juriste au Ministère de l'urbanisme et ayant longtemps participé à la rédaction des projets de lois et décrets, a pu évoquer « l'éther épais d'un droit existentialiste » (16).

- Une autre cause importante de cet excès de normes tient au fait que les pouvoirs publics ont décidé que le droit de l'urbanisme devait intégrer de plus en plus de politiques publiques dont chacune poursuit des objectifs certes justifiés mais potentiellement divergents comme la protection de l'environnement, la prévention de multiples risques, l'accompagnement de politiques sociales et économiques ou la promotion du développement durable. Le droit de l'urbanisme est ainsi devenu progressivement le réceptacle de politiques publiques qui impliquent un ancrage sur les territoires. En fait, ce droit est victime de son efficacité première car il a plutôt convenablement accompagné la reconstruction d'après guerre et encadré l'explosion urbaine du début des années 1960. Jusqu'au milieu des années 1980 le droit de l'urbanisme a bénéficié d'une certaine stabilité mais ce temps est aujourd'hui révolu car sont votées des lois de plus en plus longues et touffues, parfois le résultat d'effets collatéraux du cumul des mandats. Ainsi le projet de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 déposé par le gouvernement de Lionel Jospin comprenait moins de 90 articles et après la navette parlementaire (3700 amendements) le texte s'établit à 209 articles sur 52 pages du *Journal officiel*. De même, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin souhaitant desserrer le cadre établi par la loi SRU, ressenti par les élus locaux comme trop contraignant, déposa un projet de loi de 18 articles qui après les débats au Parlement sera définitivement arrêté à 98 articles.

## LES EFFETS

### **\*Les effets sur le droit lui même : complexité et incertitudes**

- L'urbanisme est aujourd'hui une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. C'est la fameuse première phrase du code de l'urbanisme, toujours en vigueur : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre des ses compétences... » Déjà, lors du vote de ce texte en 1983, son caractère déclaratoire, avait fait l'objet de critiques, le président de la commission des lois le qualifiant, de « psaume ». Que dirait t-il aujourd'hui ? En effet, une ordonnance du 23 septembre 2015 suivie de la dernière loi d'urbanisme du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement (dite ELAN) ont écrit trois nouveaux articles redéfinissant les objectifs généraux de l'urbanisme qui sont regroupés autour de huit thèmes allant, par exemple de la recherche de l'équilibre entre développement urbain et lutte contre l'étalement urbain, de la prévention des risques, de la lutte contre le changement climatique et, dernière nouveauté, « la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie ... ». Je cherche en vain quelle finalité n'a pas été retenue ! Les mots employés sont très généraux et ne permettent pas au juge d'en extraire une véritable portée normative. C'est un exemple type de droit incantatoire. Un auteur, Jean-François Tribillon, qualifie ces nouveaux articles de « bric-à-brac inutile et verbeux » dans un ouvrage dont le titre ne prête pas à confusion, *Le droit nuit gravement à l'urbanisme* (17).

- L'excès de textes touche également la hiérarchie des normes d'urbanisme considérée aujourd'hui comme trop rigide établie selon un modèle pyramidal, plutôt kelsénien. Le code prévoit une articulation des documents d'urbanisme fondée principalement sur une obligation dite de compatibilité, ce qui signifie par exemple que le Plan Local d'Urbanisme (PLU) doit être compatible avec le document immédiatement supérieur, le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) lui-même compatible avec les normes supérieures comme les schémas nationaux ou les lois Littoral ou Montagne. C'est en principe une règle simple et indispensable pour la cohérence de la planification sauf que son application est un facteur d'alourdissement considérable de la procédure d'élaboration de ces documents touchés par une instabilité chronique. Au titre du bilan de la consultation nationale qui a été réalisée auprès d'élus locaux et de professionnels pour le rapport du Sénat du 23 juin 2016, « Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier » (18), l'évolution des documents d'urbanisme est qualifiée de nœud de complexité et les élus soulignent que le changement des lois est plus rapide que le temps nécessaire pour faire un PLU ou un PLUI (intercommunal) ». Les professionnels dénoncent aussi « l'amoncellement exponentiel de nouvelles lois modifiant le cadre de la planification urbaine, rendant incertaine la sécurité juridique des documents et allongeant les délais » (19).

De plus, la notion même de compatibilité d'un document d'urbanisme par rapport à un autre n'est pas si aisée à définir. Certes, elle est moins exigeante qu'une obligation de conformité. Un projet peut être non conforme mais compatible avec la norme supérieure dès lors qu'il n'est pas contraire aux orientations ou principes de cette dernière. C'est donc plutôt une obligation de non contrariété mais malgré tout ce principe ne donne pas toute la mesure de la réalité des rapports entre les normes nationales et les documents locaux d'urbanisme. En outre, certains textes emploient d'autres formules comme « prendre en compte ou en considération ou tenir compte » soit un rapport bien plus souple que celui de la compatibilité et de la conformité. La dernière loi d'urbanisme de novembre dernier vient d'habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnance à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 « pour limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme ». C'est l'illustration que toute norme entraîne souvent une nouvelle norme !

- Un autre facteur de complexité est lié aux procédures d'autorisations individuelles d'urbanisme et aux normes techniques de construction. Il y a en un peu plus de 10 ans, il existait une quinzaine de régimes d'autorisations et de déclarations de construire, ce qui a conduit à une importante réforme mise en œuvre le 1<sup>er</sup> octobre 2007. Son objectif était de simplifier et de sécuriser cette réglementation. Il a été en partie atteint. Toutefois, les candidats à la construction et les professionnels déplorent assez souvent la présentation compliquée des formulaires. Ainsi une simple déclaration de travaux qui ne nécessite pas de permis de construire fait l'objet d'un document de 17 pages où il est parfois peu aisé de trouver la bonne rubrique et d'une notice explicative de 45 pages ! Il est prudemment conseillé à l'utilisateur d'instaurer un dialogue avec les services concernés ! Quant aux normes d'accessibilité et de construction, elles participent à l'inflation réglementaire entraînant de vives critiques relatives à l'empilement de normes techniques, à la variabilité de leur interprétation et même à leur incompatibilité entre elles. Ainsi, un architecte chargé de la réhabilitation d'un marché couvert d'une ville du Grand Est s'est trouvé devant un paradoxe réglementaire sur un choix de matériaux de revêtements de sols car les règles d'hygiène relatives à la vente de produits alimentaires s'opposaient à celles de la prévention des accidents du travail. Aussi l'architecte fût-il contraint de choisir quelle exigence normative il n'allait pas respecter, sachant que sa responsabilité pouvait être engagée en cas d'incidents

futurs. S'ouvrant de cette question à un confrère, ce dernier lui répondit avec malice « on voit que vous n'avez jamais construit de piscine ! ».

### **\*Les effets sur l'urbanisme**

Est-ce que cet accroissement excessif de normes a eu des conséquences totalement néfastes sur l'urbanisme en général ou sur l'évolution des villes ? Je ne le pense pas, même si le bilan peut apparaître en demi teinte. Quoi qu'il en soit, il est, à mon sens, préférable qu'un pays ait trop de normes en urbanisme que peu ou pas ! Il suffit pour cela d'avoir visité d'autres continents ou même des pays européens pour constater que certaines villes se sont développées sans planification ni réglementation ce qui donne une impression d'anarchie et de morcellement.

L'urbanisme a trois fonctions d'inégale importance : protéger, créer et réprimer, ce qui n'est pas bien sûr le principal. Dans sa mission de protection ce droit a été dans l'ensemble efficace. Le patrimoine monumental, les espaces naturels, les paysages et les sites font l'objet de protections sérieuses et adaptées. Ainsi la loi Littoral votée le 3 janvier 1986 à l'unanimité dans un hémicycle à moitié vide selon les archives parlementaires assure aujourd'hui un équilibre entre développement et protection du patrimoine naturel et culturel. Elle s'est montrée assez efficace dans la lutte contre le bétonnage des côtes tout en consacrant le libre accès au rivage et en encadrant la privatisation des plages. Surement est elle intervenue trop tard pour protéger plus la Côte d'Azur mais les autres côtes le sont globalement. Cette loi est néanmoins régulièrement critiquée soit pour des règles jugées trop générales à propos des limites portées à l'urbanisation des espaces proches des rivages soit en raison de dispositions considérées comme un obstacle au développement économique. L'économie générale de ce texte ne doit pas être remise en cause d'autant que la dernière loi d'urbanisme de fin novembre 2018 est venue assouplir certaines règles dont la rédaction ne manquera pas de susciter du contentieux.

Concernant la fonction de création, c'est dire relative à l'aménagement urbain, à l'évolution de la ville et des autres territoires, le jugement est plus nuancé, par exemple en raison de l'existence de certaines fractures urbaines et territoriales. La multiplication de lois et de normes diverses a complexifié le travail des urbanistes dont les pratiques professionnelles évoluent de plus de plus autour de la sécurisation juridique des procédures et moins sur la réflexion à mener sur les projets. On peut estimer que le droit de l'urbanisme tel qu'il s'est considérablement développé depuis une quarantaine d'années, a permis dans une grande mesure d'éviter le pire mais à contribué à mettre en œuvre des actions semblables dans beaucoup de territoires, en somme à banaliser l'évolution de la ville : un exemple, les entrées de villes pour lesquelles de nombreux textes se sont succédé et qui pèchent souvent par leur médiocre qualité, bien qu'il y ait actuellement un travail de reconquête au titre des franges urbaines.

Les strates empilées de planification urbaine (schémas nationaux, régionaux, SCOT, PLU) prennent une telle énergie aux élus et professionnels dans leur élaboration sur plusieurs années que, lorsqu'on en arrive à la conception et à la réalisation de l'aménagement proprement dit, les élus locaux ont souvent l'impression que tout est déjà planifié et qu'il suffit de mettre en œuvre. Or, c'est à ce moment là qu'il faut approfondir, échanger entre les acteurs de l'urbanisme (élus, architectes, urbanistes, bureaux d'études, administrations, etc.). À ce stade, on entend assez souvent des décideurs proposer de recourir aux procédures soit de lotissement soit de zone d'aménagement concerté ou de permis de construire groupé et autres.

Mais c'est plutôt sur la définition du projet et de ses lignes directrices qu'il faut s'entendre avant de choisir le moyen juridique figurant dans l'arsenal du code de l'urbanisme. En d'autres termes, la normalisation croissante des procédures et des pratiques d'urbanisme par le droit empêche souvent l'accès direct des acteurs à l'urbanisme proprement dit. Pour illustrer, une phrase tirée du rapport sénatorial de 2016 précité, « Urbanisme : l'urgence à simplifier », « le droit devrait être un élément de protection et non un mur infranchissable qui paralyse l'action et tue le désir ». (20). Par ailleurs, alors que d'importantes lois sont votées, on constate que le droit de l'urbanisme n'évolue qu'à la marge. Ainsi, la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000 entendait lutter contre l'étalement urbain mais depuis l'artificialisation des sols a continué de progresser et il n'y pas encore d'inversion significative de la courbe de la consommation des espaces alors que c'est un objectif réaffirmé fortement par les pouvoirs publics. L'autre grande préoccupation de ces dernières années est d'encourager la production de logements ! Et pas moins de 6 lois ont été adoptées depuis l'année 2000 sans qu'il y ait un accroissement significatif des mises en chantier. Aussi a été votée une nouvelle loi – une de plus! –, celle déjà citée du 23 novembre 2018 (dite ELAN) pour atteindre l'objectif affiché d'un « choc d'offre » de logements, en particulier sociaux.

Le droit de l'urbanisme est donc un chantier permanent et pourtant d'autres évolutions sont annoncées toujours avec un même objectif : la stabilisation de ce droit ! Alors que faire ?

## CONCLUSION

En juillet 2016, le Conseil d'État a consacré à nouveau son étude annuelle à la simplification du droit, en dénonçant l'inflation normative qui nuit à la qualité du droit et crée de l'insécurité juridique. Le constat est sans appel d'autant que dans une perspective de droit comparé il relève que d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne ont su enrayer cette inflation (21). Semble largement oubliée la phrase adressée en 1966 par Georges Pompidou, Premier ministre, à Jacques Chirac, alors jeune chargé de mission à Matignon, venu lui présenter une pile de décrets à signer : « Mais arrêtez donc d'ennuyer (autre mot employé plus familier !) les Français. Il y a beaucoup trop de lois, trop de règlements dans ce pays. On en crève ! Laissez les vivre un peu et vous verrez que tout ira beaucoup mieux » (22).

Les appels lancés pour dénoncer cette inflation normative sont souvent accueillis avec une relative indifférence. Certes, a été fait ces dernières années un effort de codification et une nouvelle version du code de l'urbanisme est applicable depuis le premier janvier 2016. Mais d'autres mesures comme l'obligation d'études d'impact en amont du vote des lois ou la prise de circulaires devant endiguer la production de textes n'ont pas produit les effets escomptés. Ainsi, l'actuel Premier ministre a publié une circulaire le 27 juillet 2017 dénommée « Maitrise du flux des textes réglementaires et de leur impact » qui vise à ce que toute nouvelle norme réglementaire soit compensée par la suppression de deux normes existantes. Mais tous les premiers ministres depuis Michel Rocard ont publié une circulaire sur les normes ! Et on connaît la suite. Par un billet d'humeur paru en 2015 dans une revue juridique, Jean-Marie Pontier, professeur à Aix-Marseille, fustigeait la frénésie législative en écrivant : « qui arrêtera le législateur dans sa course folle ? C'est un véritable délire. La tendance à la production de normes ne cesse de s'accroître, de s'alourdir, de s'aggraver et la sarabande continue. Rien n'y fait ! » (23). Déjà, dans une revue très sérieuse publiée en 1987 par l'Association des Études Foncières, son Président, constatant que la technocratie de l'urbanisme ne tenait aucun compte des appels à réduire la production normative, déclarait, de

manière désabusée : « Tout au plus reste-t-il aux usagers de l'urbanisme une ultime ressource : la prière ! » (24).

L'objectif principal d'une évolution du droit de l'urbanisme devrait être le desserrement de l'étau juridique afin de favoriser la capacité de création des acteurs. Il serait plus profitable de s'en tenir aux principes essentiels qui fondent l'urbanisme et dont dépend la sécurité juridique des projets d'urbanisme sans vouloir tout prescrire et détailler ce qui multiplie les risques, en particulier de contentieux, en constante augmentation. C'est une toute autre conception de notre actuelle réglementation et nécessiterait une approche anthropologique du droit qui ne devrait plus être considéré comme seulement une suite d'interdits. Le droit de l'urbanisme pourrait par exemple se rapprocher du concept de « *soft law* », appelé en France « droit souple », et que le Conseil d'État a récemment confirmé en admettant que les recommandations et autres formules de ce type répondent à une fonction différente des textes impératifs. Ainsi, les normes juridiques à force contraignante devraient fixer les objectifs devant être atteints et renvoyer les moyens et les outils à des mesures souples issues dans certains cas d'un droit contractuel : plus de recommandations, de guides, d'accords, de chartes et plutôt moins d'arrêtés ou de circulaires. Cela permettrait une plus grande créativité et responsabilité des acteurs pour un urbanisme en adéquation avec les différents territoires avec par exemple un droit à l'expérimentation. C'est assurément un bouleversement, une rupture avec notre droit public en grande partie unilatéralement impératif. Le droit de l'urbanisme français ne pourra pas faire l'économie d'un débat sur la valorisation de la norme contractuelle dans la mise en œuvre de la politique d'urbanisme comme cela est pratiqué en Grande Bretagne où une autorisation de construire peut donner lieu à contrepartie dans le cadre d'une négociation entre pouvoirs publics et constructeurs. Un urbanisme en partie transactionnel devrait participer à la réduction du nombre de normes.

Quoiqu'il en soit, ce droit devra évoluer dans les prochaines décennies pour prendre davantage en compte les impératifs du développement durable et de la transition écologique. Cela impliquera un changement structurel de la ville et de son fonctionnement qui nécessitera de nouveaux savoir-faire. Le gouvernement vient d'annoncer une révision de la Constitution devant, entre autres mesures, modifier l'article premier en insérant « le principe de préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques » et le code de l'urbanisme en sera largement impacté. Il serait également judicieux que cette évolution tempère le principe de précaution, source inépuisable de normes et dont l'application maximaliste inspire des décisions parfois discutables que j'ai pu constater lors de la tenue de différentes enquêtes publiques relatives aux documents d'urbanisme. Le Conseil National d'Évaluation des Normes, créé il y a dix ans, constate dans son dernier rapport « la force d'inertie de la société obsédée par le principe de précaution » (25).

Puissent les prochaines réformes de ce droit être conduites en tenant compte d'une citation de Jean-Etienne Portalis, l'un des pères du Code Civil, tirée de son discours de présentation de ce Code en 1801, ainsi résumée et d'une étonnante actualité : « Faut-il tout simplifier ou tout prévoir ? Tout simplifier, c'est une opération sur laquelle on peut s'entendre ; tout prévoir c'est un but qu'il est impossible d'atteindre ! » (26).



## Notes

- (1) Montaigne, *Essais*, livre 2, chapitre 12.
- (2) Rapport de la mission Lambert-Boulard « Lutte contre l'inflation normative », p. 75-76, mars 2013.
- (3) Montaigne, *Essais*, livre 3, chapitre 13.
- (4) Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre 29, chapitre 16.
- (5) Journal *Le Monde* (26 janvier 2015).
- (6) Rapport public 2009, Conseil d'État.
- (7) Rapport Lambert-Boulard précité, p. 10, et journal *Libération* du 27 mars 2013.
- (8) Rapport d'information, Travaux parlementaires, François Calvet et Marc Daunis, 23 juin 2016, « Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence à simplifier ».
- (9) Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 2005, p.10
- (10) Rapport Lambert-Boulard (Précité).
- (11) *Le Journal du Dimanche*, (21 janvier 2000).
- (12) « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, p. 46.
- (13) Jean Carbonnier, *Essai sur les lois*, Éditions Deffrénois, 1995, p. 312.
- (14) Conseil d'État, rapport public 2006 « Sécurité juridique et complexité du droit ».
- (15) Arrêt Costa c/ Enel , 15 juillet 1964, n° 6/64.
- (16) La règle et l'urbanisme ADEF (Octobre 1987), l'enchevêtrement des règles de fond et des procédures, p. 58
- (17) Jean-François Tribillon, *Le Droit nuit gravement à l'urbanisme*, Éditions de la Villette, 2016, p. 21.
- (18) Rapport Calvet-Daunis précité, les leçons de la consultation nationale p. 3 ([www.Senat.fr/rap/r15-720-112.html](http://www.Senat.fr/rap/r15-720-112.html))
- (19) Ibid. (18).
- (20) Ibid. (18).
- (21) Conseil d'État, Étude annuelle 2016, Simplification et qualité du droit.
- (22) Citation de Georges Pompidou reprise par le journal *Le Parisien* (23 février 2018).
- (23) *Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA), 2015, p. 2001.
- (24) « La règle et l'urbanisme », ADEF précité, essai de typologie de la complexification en droit de l'urbanisme, p. 56.
- (25) *MAIRE Info*, AMF, édition du 4 septembre 2018.
- (26) Jean-Etienne Portalis, *Discours préliminaire du premier projet de Code Civil*, 1801, p. 15

## Bibliographie

ADEF, La règle et l'urbanisme (Octobre 1987).

Emmanuel Barthe, « L'insécurité législative » (21 juin 2018).  
[www.précisément.org/blog/insécurité-législative.html](http://www.précisément.org/blog/insécurité-législative.html)

Thomas Beurey, La banque des territoires (13 septembre 2018), « Normes : la mission Lambert-Boulard prône un choc de simplification ».

Bouya Driss, Thèse « Le PLU à l'épreuve de la hiérarchie des normes », Université de Lyon-Jean Monnet, Faculté de Droit, 15 décembre 2017. [www.theses.fr](http://www.theses.fr)

Gérald Bronner et Étienne Géhin, *L'inquiétant principe de précaution*, PUF, Quadrige, 2010.

François Calvet et Jean Daunis, rapport Sénat « Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence à simplifier » (23 juin 2016) [www.sénat.fr/rap/215-720-19.html](http://www.sénat.fr/rap/215-720-19.html)

Code de l'urbanisme commenté, Dalloz, 2019, 28<sup>e</sup> édition.

Philippe Eliakim, « La tyrannie des normes : la France au bord de la crise de nerfs », *Le Figaro* (20 février 2014). [www.lefigaro.fr/vox/société/2014](http://www.lefigaro.fr/vox/société/2014).

Gilles Godfrin, « Irréformable droit de l'urbanisme », *Construction-Urbanisme*, revue mensuelle de LexisNexis JurisClasseur (Novembre 2012).

Yves Gry, « Le contrôle de l'État en matière d'urbanisme », in Pascal Combeau (Dir.), *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Éditions L'Harmattan, 2007.

Jean-louis Halpérin, « L'invention des normes », Séminaire « Que font les normes ? », École française de Rome, 27 janvier 2012, [semefr.hypothèses.org/427](http://semefr.hypothèses.org/427).

Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 2008.

Lambert Alain et Boulard Jean-Claude-Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative « un choc de simplification » -mars 2013-La documentation française-

Alain Lambert, La banque des territoires, 13 septembre 2018, « 10 ans de lutte contre l'inflation normative ».

Loi ELAN (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 28 novembre 2018- *AJDA* n° 2 (21 janvier 2019) « Une nouvelle loi fleuve ».

Christian Morel, « L'excès de normes rend moins intelligent », 4 juillet 2018, site des directeurs du cadre social et médico social-[directions.fr/Piloter/ressources/humaines/2018-](http://directions.fr/Piloter/ressources/humaines/2018-)

Vincent Renard, « Droit de l'urbanisme : halte à l'inflation des textes », [www.constructif.fr/bibliothèque/2014-11](http://www.constructif.fr/bibliothèque/2014-11)

Jérôme Rollin, « Les urbanistes face à l'inflation des normes juridiques », *Métro politiques.eu*, 29 mai 2015.

Rapport du Conseil d'État « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », janvier 1992, *La Documentation Française*.

Rapports publics, Conseil d'État, 1991 : « Sécurité juridique » ; 2006 : « Sécurité juridique et complexité du droit » ; rapport d'étude 2016 : « Simplification et qualité du droit », *La Documentation Française*.

Pierre Soler-Couteaux et Élise Carpentier, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2013.

Bernard Stirn, « La dispersion des normes » : exposé lors des Entretiens de l'Académie des sciences morales et politiques « Le désordre normatif ». [www.conseil-etat.fr/Actualités](http://www.conseil-etat.fr/Actualités).

Alain Supiot, *Homo juridicus*, Le Seuil, 2005.

Jean-François Tribillon, *Le Droit nuit gravement à l'urbanisme*, Editions de la Villette, Paris, 2016.

« L'Urbanisation du monde », *Le Monde diplomatique*, n° 114, Manière de voir (Décembre 2010-janvier 2011).