

Superposition des normes

Incontinence législative

La superposition et l'enchevêtrement des textes juridiques supposés encadrer l'aménagement et la construction des terrains, s'accroît d'année en année, rendant toujours plus complexe la conduite des opérations. Tout le monde le sait. Mais il est de plus en plus compliqué de simplifier.

On observe, depuis longtemps, une belle unanimité pour déplorer la complexité du droit, la prolifération des normes, le caractère illisible, voire contradictoire des textes, leur instabilité. Si on refait un peu l'histoire, on peut considérer que les années 1960 marquent une rupture en la matière, en particulier dans les dernières années de la décennie. Depuis le rythme ne s'est pas ralenti, bien au contraire, avec la multiplication des lois, décrets, règlements. On peut bien sûr y ajouter le droit européen et sa transcription en droit français, ainsi que l'intervention croissante des procédures internationales d'arbitrage.

Pour le seul échelon des services territoriaux de l'État en France, on peut évaluer à 83 000 pages le volume des circulaires à appliquer...

En dépit de la bonne volonté affichée, de plus en plus de lois doivent être accompagnées de nombreux décrets d'application, dont beaucoup ne voient jamais le jour. Sur le champ qui nous intéresse ici, qu'il nous suffise d'évoquer la loi Grenelle II, elle-même très complexe, qui devait nécessiter près de 200 décrets. On peine à savoir combien ont été approuvés, et on sait qu'un nombre substantiel ne verront jamais le jour. Un problème chassant l'autre, les gouvernements pouvant changer, la question posée aujourd'hui est celle de la loi ALUR, due à madame Duflot, votée en 2014, qui compte 177 articles et devrait être suivie également de près de 200 décrets... Mais la préoccupation centrale de l'actuel ministère chargé de ces questions semble maintenant être de « détricoter » la loi ALUR. La refonte des manuels de droit de l'urbanisme est donc de nouveau à l'ordre du jour.

Cette prolifération est bien connue, régulièrement dénoncée, et pourtant rien ne change. Il y aurait actuellement environ 30 000 pages par an de textes publiés au *Journal officiel* contre environ 15 000 dans les années 1980 ! Nicolas Sarkozy avait nommé un « commissaire à la simplification », François Hollande a nommé une « commission de simplification » pour créer un « choc » de simplification, le Conseil d'État avait déjà dénoncé il y a plus de 20 ans cette

« logorrhée législative et réglementaire ». Le Conseil Constitutionnel lui-même a régulièrement souligné la dégradation qualitative des textes de loi et il a introduit un critère de lisibilité et d'accessibilité du droit. Alors pourquoi cet écart préoccupant entre dénonciations et volontés (ou velléités) de réformer le système ?

Quelques conséquences

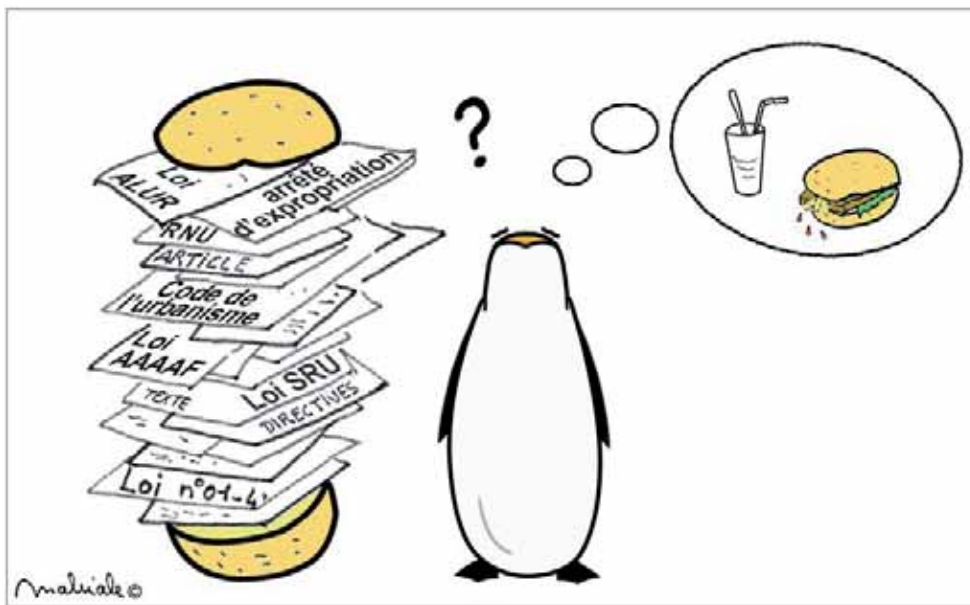
Nous voudrions d'abord en quelques mots souligner les conséquences les plus préoccupantes de cette évolution.

La première, la plus grave, a trait à la lisibilité du droit par les citoyens. Plus personne, professionnels y compris, n'est en mesure de connaître ne fût-ce que les lignes principales du système. La simple recherche des règles de droit qui s'appliquent sur un espace donné, est devenue mission impossible, compte tenu de leur multiplicité, de leur enchevêtrement, et surtout de leur instabilité croissante, qui interdit d'articuler d'autres règles, par exemple fiscales, sur le droit des sols ? Qu'est-ce qu'un terrain à bâtir, tant que le permis de construire n'a pas été signé ? Et bien sûr tant que les recours des tiers n'ont pas été purgés.

On peut prendre l'exemple extrême, à l'automne 2014, de la législation sur les loyers où, au-delà du détricotage de la loi Duflot et de l'annonce que le contrôle des loyers serait limité à Paris, le premier ministre semble flexibiliser la « règle » ... (« pourquoi pas à Lille ou à Lyon ? » !)

En matière d'urbanisme, le plus préoccupant est la difficulté d'appliquer le droit des sols pour sa mise en œuvre, dont la responsabilité revient pour l'essentiel aux élus locaux... généralement dépourvus de services techniques étoffés. Le passage à l'échelon de la métropole pour la planification urbaine devrait sur ce point être une priorité, mais les progrès sont lents.

Le principe voudrait que la décision en urbanisme, en particulier pour les autorisations individuelles, repose sur l'application des règles de droit. Leur extrême complexité et instabilité conduit à ce que la décision repose de plus en plus sur le tandem tribunal administratif-avocat, et que celle-ci soit de plus en plus difficile à anti-



ciper. La lecture des jugements est souvent impressionnante de sophistication.

Cette instabilité a bien sûr un impact économique, en générant chez les acteurs un attentisme, les prochains textes pouvant améliorer la situation. Il devient alors urgent d'attendre... et le gouvernement est alors parfois conduit à prendre des mesures à effet conjoncturel dans le but de relancer la construction sans attendre la sortie du texte officiel. On en a une illustration récente avec l'abattement de l'impôt sur les plus-values qui s'est appliqué pendant dix-huit mois, jusqu'au 31 juillet 2014, avec semble-t-il des résultats assez modestes. La modification des plus-values est de nouveau au programme pour la loi de finances 2015.

La fabrication des lois est aussi marquée par le jeu des amendements, qui peuvent provenir d'horizons très divers, parlementaires, gouvernementaux, associatifs etc. Certes cela apporte de la substance au débat parlementaire mais le jeu devient trop complexe lorsque ces amendements se comptent par centaines. Outre la vigueur mentale demandée aux parlementaires pour défendre un amendement à trois heures du matin, on comprend qu'il n'est plus possible d'assurer la cohérence du texte.

On doit bien sûr ajouter ici la difficile articulation entre le texte de la loi et le jeu des amendements, bien souvent nécessaires pour que le texte puisse entrer en application.

Pourquoi en est-il ainsi ? Existe-t-il une volonté machiavélique de complexifier le système et de le rendre illisible ? Quels intérêts cela sert-il ?

L'observation de la réalité conduit plutôt par répondre par la négative. Cette prolifération est plus simplement le résultat du mécanisme d'élaboration des lois, qui combine myopie et manque de régulation. Myopie d'abord, dans le mesure où un nombre croissant de textes est la simple réaction immédiate à un événement particulier. Qu'on se souvienne de la loi sur le droit au logement opposable (loi pour la mobilisation sur le logement et la lutte contre l'exclusion) du 25 mars 2007, votée quelques semaines après une manifestation spectaculaire le long du canal Saint-Martin à Paris organisée par le mouvement des Don Quichotte, et dûment médiatisée... La question n'est pas nouvelle, elle est complexe, mais les lois de circonstance apportent rarement de bonnes réponses durables.

À l'inverse, beaucoup de lois ont largement une fonction tribunicienne, l'annonce d'intentions de portée générale mais dont la traduction juridique n'est pas l'objet. Ce que l'on qualifie dans les pays anglo-saxons de « policy ». Certes le Conseil d'État joue un rôle utile d'examen des lois avant qu'elles soient soumises au Parlement. Mais la tâche est trop complexe, à l'impossible nul n'est tenu et ce filtre ne joue plus que partiellement son rôle. Et on doit ajouter ici le rôle des ordonnances, qui permet un certain détricotage des lois. Un exemple récent en est fourni par un article de la loi ALUR qui valide 8 ordonnances, datant de 2011 à 2013 touchant à des sujets d'urbanisme. Difficile alors de retrouver l'inspiration initiale de la loi.

Alors que faire ? La « simplification » est un véritable « marronnier », récurrent depuis

plusieurs décennies. Les nombreuses commissions de simplification qui ont œuvré depuis plusieurs décennies ont souvent conduit à des résultats légers, parfois contre-productifs, souvent sans effet majeur, autre que l'annonce d'une intention.

C'est probablement dans le mode d'utilisation du droit que des avancées pourraient être réalisées. Sans entrer ici dans une analyse d'ensemble, on peut souligner deux aspects cruciaux :

D'abord, nous nous sommes habitués en France à un droit qui se méfie du juge, qui a prévu toutes les situations, tous les cas de figure. Le juge n'aurait plus qu'à les appliquer pour qu'elles le soient directement.

C'est bien sûr un élément d'explication de la prolifération. Cette façon de faire pouvait se concevoir il y a quelques décennies, quand le droit de l'urbanisme était encore à l'état embryonnaire. C'est aujourd'hui mission impossible, tant sont diversifiés les objectifs, les tâches et les processus.

La haute fonction publique traduit bien cette défiance, à laquelle correspond la dénonciation récurrente du « gouvernement des juges », en prenant pour cible le cas des États-Unis. Il nous semble à l'inverse que la pratique de la « common law », dont un aspect clé est de prononcer le jugement en fonction de quelques principes essentiels, permet que la jurisprudence joue un rôle clé dans l'évolution du système.

Ce point mériterait bien sûr un débat de fond, mais on peut au moins remarquer qu'il nous rapprocherait du droit européen et contribuerait à donner un coup d'arrêt à cette logorrhée juridique d'un droit qui prévoit tous les cas de figure.

Une deuxième ligne d'action relève de la décentralisation du droit. Au-delà des discours sur « la décentralisation à droit constant », on doit remarquer que le droit de l'urbanisme, s'il a multiplié les niveaux de pouvoir urbain, en particulier en matière de planification et d'autorisations individuelles, a conservé l'essentiel des textes dans des codes nationaux, forts maintenant de plusieurs milliers de pages. Il ne suffira pas de les simplifier, il faudra d'une façon ou d'une autre les décentraliser. On peut rappeler ici que le code de l'urbanisme suisse comporte une dizaine de pages, c'est au niveau du canton qu'est précisé le contenu de chaque plan local d'urbanisme. Il n'est pas absurde d'imaginer que la Côte-d'Azur relève d'autres règles d'urbanisme que le Nord-Pas-de-Calais... ■