

« Recodifier » n'est pas réformer

# Les habits neufs du code de l'urbanisme

*Cet été une rumeur s'est répandue parmi les professionnels de l'aménagement urbain et de l'urbanisme, réjouissant certains, affligeant le plus grand nombre : « ils » (le ministère, le gouvernement, le Conseil d'État...) mettaient en chantier un nouveau code de l'urbanisme.*

Une réforme du code de l'urbanisme est en France est un événement considérable. Pour deux raisons au moins : d'abord, l'emprise du droit sur l'urbanisme est telle qu'une réforme du droit est une réforme de l'urbanisme et, ensuite, cette dernière modifie la vision que l'on peut avoir de la ville, la ville qu'on voit est celle qu'on nous autorise à changer, à mettre en valeur, à régler...

Le plus grand nombre s'en affligeait, car on promettait à ces professionnels une forte dépréciation de leur capital de familiarité avec un texte labyrinthique ; ils y avaient semé tant de petits cailloux qu'à la fin ils retrouvaient leur chemin ; ils avaient même fini par en connaître par cœur quelques articles.

À la rentrée, le ministère rassura : il ne s'agissait que d'une simple réorganisation, une « recodification » du seul livre premier, de sa partie législative.

## L'entreprise

L'entreprise trouve son origine dans une habilitation à légiférer par ordonnance donnée au gouvernement qui « peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. / Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. (...) » (article 38 de la Constitution).

En l'espèce, l'autorisation donnée au gouvernement trouvait son origine dans l'article 171 de la loi dite *Alur* n° 2014-366 du 24 mars 2014 modifiée (opportunément) par l'article 109 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 dite « loi Macron ». L'habilitation était formulée comme suit :

« Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant après intégration des dispositions « législatives en vigueur à la date de la publication de l'ordonnance ou entrant en vigueur après cette date, » (première modification introduite par la loi dite « Macron ») et sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet. « Cette ordonnance peut déplacer des dispositions entre le livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et les autres livres du même code. » (deuxième modification introduite par la même loi).

Cette ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication. »

Signalons que la loi dite « Macron » procède également, par elle-même, à la simplification du code de l'urbanisme par le moyen des articles 108 et 111, pour le livre 4, ainsi que 113, pour le livre 2.

L'ordonnance promise a été prise : ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme dont la nouvelle version est annexée à l'ordonnance. Elle a fait l'objet selon la tradition d'un rapport de présentation au Président de la République, qu'il convient de lire avec attention.

La recodification est la réécriture d'un ancien code, la recodification à droit constant est la reconduction du même droit. On aurait pu imaginer dans ce cadre de contrainte de tenter une réécriture du droit sans modification de sa teneur. Mais →

Jean-François Tribillon<sup>1</sup>  
Consultant

<sup>1</sup> Ce papier a bénéficié de la lecture attentive et critique de J.-J. Lyon-Caen et L. Gros.

→ « à droit constant » veut dire ici qu'on reprend à son compte les phrases composant le droit positif et qu'on les assemble d'une autre façon : dans de nouvelles divisions en articles (et en paragraphes, en sous-sections, sections, chapitres, titres pourvus de nouvelles dénominations), selon un ordre nouveau. Cette réorganisation s'accompagne de très rares déplacements entre le livre 1 et les cinq autres livres formant le code. Le livre 1 change de dénomination qui devient « Réglementation de l'urbanisme ».

La recodification proprement dite ne porte que sur la partie législative du livre 1. Elle a induit une recodification de la partie réglementaire (décrétale) du même livre, qui s'est accompagnée d'une « modernisation du contenu du plan local d'urbanisme ». La recodification réglementaire qu'il faut voir comme l'ombre portée de la législative, s'accompagne d'une réforme mineure puisque se situant pour l'essentiel dans la sphère réglementaire.

Le décret n° 2915-1783 du 28 décembre 2015 livre en annexe le nouveau texte de la partie réglementaire du livre 1, pour une mise en vigueur quatre jours plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ; le délai est plus que court. L'ordonnance, elle aussi, entre en vigueur à la même date mais elle a été livrée trois mois plus tôt. Un délai de « porter à connaissance », si j'ose dire, plus convenable.

Cette ordonnance appartient à une famille d'ordonnances spécifiques dont l'objet est technique et même pédagogique : il s'agit de procéder à une simplification du droit, à un remodelage de codes existants, à un effort de rationalisation de la législation existante qui a pu être produite par vague. Cette manière de faire a été inaugurée en 2003 afin de simplifier le droit. (B. Chantebout, *Droit constitutionnel*, Sirey, 2007, p. 575).

Ce n'est donc pas le lieu de faire le procès des méthodes expéditives des gouvernements trop pressés de faire aboutir leur entreprise législative et qui n'hésitent pas pour ce faire à enjamber le Parlement. Puisqu'il s'agit ici d'une « recodification à droit constant », l'utilisation d'une ordonnance n'est donc pas scandaleuse, car il faut rappeler que la codification qui a produit la partie législative de l'actuel code de l'urbanisme à partir des lois existantes, dont la loi d'orientation foncière de 1967 était la colonne vertébrale, a été le fait d'un décret : n° 73-1022 du 8 novembre 1973 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme.

## Les fruits les plus intéressants de la recodification

1 - Le reclassement d'articles en tête du livre 1 donne un éclairage plus satisfaisant sur sa portée et teneur.

Les articles sur les fins de l'urbanisme de l'ancien code (l'article L. 110 ainsi que l'article L. 121-1 qui inexplicablement ne concernait que les documents d'urbanisme – SCOT, PLU, Cartes communales) ont été réorganisés pour former les nouveaux articles L. 101-1 et L. 101-2, dont le sens est plus évident.

Signalons également le reclassement en tête du livre 1 de dispositions devenues des principes fondamentaux comme le principe de concertation (art. L. 103-2 et s.) ; sous prétexte qu'il était né d'un effort de démocratisation des opérations d'aménagement, il était resté enfoui dans le livre 3 alors qu'il s'appliquait également à l'élaboration des documents d'urbanisme du livre 1.

2 - Le découpage du droit en articles plus brefs et plus faciles à lire et même à mémoriser est très intéressant.

La recodification fait là œuvre pédagogique, même si le principe du découpage amène à séparer l'énoncé de la règle de principe (objet d'un article de tête) des énoncés des exceptions, restrictions, conditions, assouplissements (décrits dans les articles suivants) de telle sorte qu'on remplace la lecture d'un article touffu et unique (ce qui était le propre de l'ancienne version du code) par une guirlande d'articles plus légers, plus aériens mais fragmentaires ; ce qui nécessite nombre de renvois. On en arrive à des articles énonçant une exception ou une restriction commençant par « Toutefois... », ce qui peut surprendre, ce qui ne s'explique que par le fait qu'ils ne formaient qu'un avec les textes des articles précédents. Ces inconvénients sont mineurs. On applaudit donc à l'application du principe rédactionnel de découpage des articles énoncé par l'auteur de la recodification : « un article une idée », en lui faisant remarquer qu'on ne prend pas toujours une proposition juridique pour une idée.

3 - On peut voir également dans cette recodification des effets bénéfiques quoique non juridiques :

- elle oblige les praticiens de l'urbanisme à reprendre connaissance du texte qu'ils avaient l'habitude d'évoquer en citant les numéros des articles, au risque d'en oublier la lettre ;

- il lui arrive de mettre en valeur des principes (comme le principe de concertation), ce qui peut inciter des politiques et des associations à s'en emparer et à les activer ;

- par le simple effet des intitulés des divisions (notamment des paragraphes et des sous-sections) il met en évidence les apports nouveaux de ces dernières années, notamment en matière de protection de l'environnement et développement durable, et facilite leur appropriation.

## Ce que la recodification n'est pas parvenue à faire malgré ses promesses

1 - Le réaménagement de la partie législative du livre 1 n'aboutit pas à la confection du Livre du droit de l'urbanisme dont semblait rêver le rédacteur de la loi d'habilitation. Le projet était de présenter au citoyen un ouvrage exposant ce qu'il faut savoir du droit pour participer aux délibérations et débats relatifs à l'aménagement de sa commune.

Le mode d'emploi du texte est tout autre. Malheureusement, le nouveau livre 1 continue à se présenter comme une liste d'articles que l'on consulte à partir de leur numéro.

2 - Il n'est même pas sûr que l'intitulé du livre 1 « Réglementation de l'urbanisme » soit suffisamment ambigu pour regrouper sous le même bonnet :

- une réglementation proprement dite installée dans la partie réglementaire du code ;

- une législation, faite de lois, installée dans la partie législative.

Ce sens très large, très XIX<sup>e</sup> siècle, de « réglementation » n'est pas facile à accepter de nos jours.

Mais le plus étonnant c'est d'entendre le concepteur du livre 1 déclarer sans pudeur qu'il a tiré partie de la polysémie du mot réglementation pour désigner à la fois le processus de fabrication de la norme et les règles qui en résultent. Ces pirouettes permettent au concepteur de briller dans les salons du Palais Royal mais non de se faire comprendre car il abrite sous le même vocable des choses très différentes qui mériteraient d'être distinguées par des appellations distinctes. Nous les distinguons ci-après.

3 - Le concepteur du livre 1 aurait dû ranger sous des appellations distinctes les ensembles suivants :

- les règles d'utilisation des sols définies

nationalement et qui s'imposent directement à tous dans leur rigueur apparente par exemple l'interdiction de construire en dehors des espaces urbanisés des communes : le long des autoroutes dans une bande de cent mètres mesurée à partir de leur axes (art. 111-6), sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (art. L. 121-16) pour les communes littorales ;

- les principes permettant de refuser d'accorder un permis de construire (ou de soumettre à condition sa délivrance), en cas de demande de permis de construire des objets « inconvenants » dans des endroits non pourvus de PLU ou dont le PLU est mal pensé, insuffisants (ce qu'on appelait jusqu'à peu le Règlement national d'urbanisme, RNU) ;

- les règles processuelles d'élaboration, d'approbation et d'imposition des documents d'urbanisme entendus comme dessinant des projets de ville délibérés localement ;

- les nomenclatures des orientations (aussi bien celles qu'émet le SCOT que celles qu'émet le PLU, les trop discrètes « OAP », orientations d'aménagement et de programmation) ou des prescriptions susceptibles d'être exprimées légalement par ces documents d'urbanisme en matière d'utilisation de l'espace, d'équipement et d'opération de telle sorte que la compatibilité ou la conformité des ouvrages et des objets construits, ou non construits soient assurées ;

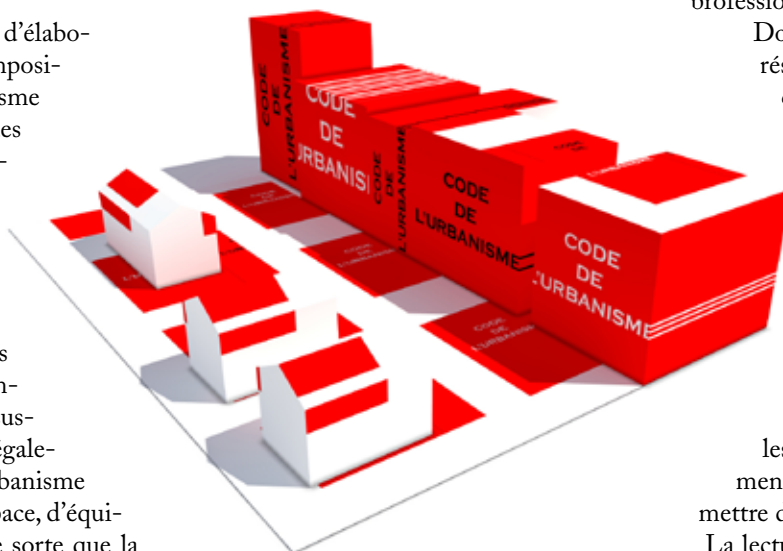
- les règles (pour le moins étranges) qui punissent les communes dépourvues de SCOT et de PLU (en interdisant de rendre constructibles ou d'ouvrir à l'urbanisation les espaces qui ne sont pas situés à proximité des espaces déjà urbanisés de la commune) ou qui récompensent les communes qui se dotent de plans locaux d'urbanisme (en les faisant bénéficier de transferts de compétences).

Comment peut-on se permettre, juridiquement et pédagogiquement, de ranger, sous la même appellation de « Réglementation de l'urbanisme », ces cinq pans du droit de l'urbanisme ?

4 - L'autre danger de la rénovation du code est de porter à croire que tout le droit de l'urbanisme se trouve dans ce livre 1, dont la taille est considérable (en gros 90 pages

21 x 29,7 cm en police 10 pour la partie législative et 100 pages pour la partie réglementaire décrétales), que le bouquet final de tout urbanisme est le règlement à la fois littéral et graphique du plan local d'urbanisme, qu'il ne reste plus qu'à l'imposer aux demandeurs d'autorisations de construire ou d'aménager et aux opérateurs d'aménagement, présentés abusivement comme des exécutants du plan et de son règlement, comme autant de sollicitateurs.

Or en pratique comme en droit il existe à côté de l'urbanisme de plan et de règlement un urbanisme opérationnel et un urbanisme de permis ; nous en entendons par là qu'une bonne partie de l'organisation de l'espace se



conçoit et s'improvise au moment de la mise au point des projets d'opération et des projets de bâtiment. L'actuelle et tragique crise de l'urbanisme opérationnel n'est pas structurelle. Il aurait fallu moderniser le livre 3 relatif aux opérations d'aménagement en même temps que le livre 1.

On verra plus loin que le principe de modernisation du PLU qui a accompagné la recodification du livre 1 insiste à juste titre sur la priorité à donner au projet au sens large. L'intention est bonne mais elle ne se traduit que par une sorte de plasticité ou même d'effacement du règlement du PLU devant les demandes de permis de construire ou d'aménager (lotir). Ce n'est pas suffisant. C'est à une relance de l'urbanisme opérationnel qu'il faut travailler.

## La modernisation qui accompagne la recodification

À la suite de l'ordonnance du 25 septembre 2015 remaniant la partie législative du livre I<sup>er</sup>, le décret du 28 décembre 2015 a pour objet : (a) de rédiger la partie réglementaire (décrétales) du livre 1 en application des changements apportés à la partie législative ; (b) d'introduire dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme les changements en cours, dont un ensemble de corrections à apporter à la réglementation du Plan local d'urbanisme (située dans la partie réglementaire du livre 1) afin de le « moderniser » selon le programme mis en œuvre par le ministère dès le début de l'été, et qui a donné lieu à des discussions avec les professionnels.

Donnons quelques exemples des résultats de cette réglementation, qui applique et qui innove.

### La description par le menu du rapport de présentation du plan local d'urbanisme

Le décret tire toutes les conséquences des réformes introduites depuis Grenelle. Le rédacteur a pris le parti de faire entrer dans le récipient « rapport de présentation » tous les matériaux que les lois et règlements ont créés et prescrit de les mettre dans un ordre logique.

La lecture de ces cinq articles (R.151-1 à 5) laisse une double impression :

- une impression rassurante sur le travail d'urbanisme, surtout dans sa dimension environnementale, dont le rapport de présentation est le réceptacle, sur son accès à une certaine technicité sinon à une certaine scientificité ;

- une inquiétude quant aux vertus démocratiques d'un tel rapport de présentation : le rédacteur du décret le conçoit comme un résumé du dossier du PLU alors qu'il devrait, selon nous, se présenter comme un rapport politique (sur les choix, les paris, les partis d'aménagement) accessible au plus grand nombre des citoyens.

On ne pourra pas organiser et développer durablement la ville sans l'adhésion des citoyens – citoyens actifs et passifs, citoyens non citoyens, rebelles de tous acabit. Le rapport de présentation a ici un rôle essentiel. Il serait d'ailleurs intéressant de conduire la concertation en la centrant sur des discussions de rapports de présen- ➔

→ tation provisoires et successifs tout au long de la procédure en intervenant le moins possible (mais est-ce possible ?) ou le plus tardivement possible sur la carte de la division sociale de l'espace et des espérances de plus-values.

### Le lexique de l'article R.111-1, et implicitement R.151-29

C'est une simple annonce, elle était attendue. Il y a bien longtemps que les juristes constatent et regrettent que les urbanistes soient les plus gros rédacteurs de réglementation – foncière et immobilière, ce qui n'est pas rien – sous la forme de règlements d'urbanisme, pièces essentielles des PLU. On comprend le désir de l'administration, qui épouse pour l'occasion la cause du droit, d'imposer à ces juristes « sauvages » un vocabulaire, ce qui en droit est le commencement du droit, et peut-être un peu plus.

Il n'est pas sûr que l'entreprise soit bénéfique. Il est des domaines dans lesquels un certain flottement du vocabulaire est ou paraît bénéfique. Ainsi le rédacteur du nouveau livre 1 n'a-t-il pas hésité à se prévaloir de la polysémie de « réglementation de l'urbanisme » pour adopter cette appellation pour son livre 1. On est également fondé à hésiter à reprocher au code de l'urbanisme de ne pas définir strictement l'urbanisme et le droit de l'urbanisme, ce qui, pour un code de cette taille, de cette importance sociale, est surprenant.

En cette affaire le concepteur du lexique devra s'inspirer de la coutume de Paris, comme le rédacteur du code civil en son temps. Cette coutume est formée des excellents lexiques des PLU de Paris et de Montreuil et d'une pratique déjà ancienne des services. Souhaitons que le rédacteur ménage une certaine dose de flexibilité et de plasticité dans ses définitions.

On peut craindre le pire, comme le montre le travail de normalisation lexicologique auquel se livre le code en ses articles R.151-27 à 29. Sous prétexte d'affermir les définitions des destinations de zonage, il les limite à cinq principales puis détaille les sous-destinations comprises dans chaque destination principale. Par exemple, la destination principale « habitation » comprend les deux sous-destinations « logement » et « hébergement », mais l'« hébergement hôtelier et touristique » est une sous-destination de la destination principale « commerce et activités de service ». Le contrôle du langage répond au désir profond de tout pouvoir. Ne devrait-il pas se contenter des excellents :

*Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu (1987 pour la première édition, 839 p., PUF) d'une part, et *L'Aventure des mots de la ville* de Christian Topalov *et alii*, (2010, 1568 p., Robert Laffont, coll. « Bouquins ») ?

### Les règles alternatives des articles R.151-13, R.151-21 et R.151-44

Les règles alternatives trouvent leur origine dans une ou deux idées simples :

- un même site, une même fonction urbaine peuvent donner lieu à des traitements différents en fonction des particularités de tels ou tels lieux ;

- une autorité d'urbanisme peut instaurer un mode – ordinaire – d'occupation de l'espace mais se donner la possibilité d'offrir à des constructeurs plus audacieux d'autres modalités, plus intéressantes.

L'idée qu'un principe, un règle d'aménagement puisse ouvrir plusieurs voies entre lesquelles choisir est la sagesse même.

La question inquiétante ici est : pourquoi faire cultiver cette idée par la partie réglementaire du code de l'urbanisme ? Ne peut-on pas tout simplement dire que l'urbanisme invente les règles qu'il croit devoir inventer ? Faut-il voir dans ce code un règlement de l'État de police de filiation bismarckienne qui réglemente le moindre des gestes des agents publics et des citoyens. Nous sommes dans un État de droit, les acteurs sociaux sont capables d'inventer pourvu qu'ils restent, sous le contrôle de l'autorité de justice, dans les limites du droit. Le code de l'urbanisme est devenu le catalogue des idées nouvelles, des gadgets parfois, dont les acteurs sociaux doivent assurer la promotion. Quel espace est encore laissé à l'expérimentation sociale ?

### La combinaison graphie/écriture

On demande à l'urbanisme de déterminer la forme des villes et le cadre de la vie quotidienne. Il est culturellement porté à des prescriptions graphiques, dessinées. Les juristes sont désormais des utilisateurs obstinés de l'écrit après avoir pendant des siècles cultivé la parole et la coutume. Le combat entre la prescription graphique et la prescription écrite fait rage depuis le début du droit de l'urbanisme. Les articles R.151.9 et suivants excellent, pour le seul PLU, une armistice qui semble faire quelques concessions confuses à la graphie.

Pourquoi hésiter d'abord sur la notion même de règle : comme entrée en matière, l'article R.151-9 parle de « règles générales et servitudes d'urbanisme » mais dans

les articles suivants il n'est question que de « règles ».

L'article suivant distingue dans le règlement une partie écrite formées de règles écrites et une partie graphique formée de règles graphiques en insistant lourdement sur le fait que les unes et les autres sont opposables au titre de l'obligation de conformité. Mais pourquoi cette insistance puisqu'elles forment le règlement qui par lui-même est paré de cette vertu d'opposabilité ?

L'article R.151-11 déclare plaisamment qu'une règle « exclusivement graphique » doit être signalée par une mention écrite expresse portée dans la partie écrite, (autrement dit, en parodiant le style des adages juridiques : « sans écrit la graphie ne vaut ») et qu'une mention graphique égarée dans de l'écrit n'est qu'une « illustration », « dépourvue de caractère contraignant » (autrement dit : « lorsque se mêlent écrit et graphie, la graphie illustre »). Comme pour troubler le lecteur, ce même article R. 151-11 parle plus loin « d'élément graphique ou figuratif » (autrement dit : « l'écrit pense, la graphie figure »).

Le rédacteur de tels propos devrait s'appliquer à lui-même le fameux lexique dont il est question plus haut, pour fixer le vocabulaire relatif à la graphie mais aussi à ces règles générales et non générales, aux servitudes d'urbanisme et aux servitudes d'utilisation des sols... Il est vrai que le droit qui flotte ne sombre pas.

### Lorsque le règlement s'abstient de régler : l'invention des zones franches

Le modernisateur du PLU a fait part à plusieurs reprises de son désir d'empêcher que le règlement du plan ne soit un étouffoir à projet, à force de sévérité. Pour ce faire il propose (art. R.151-19) dans certaines zones urbaines considérées comme libres, d'y laisser éclore tous les projets, en faisant comme si ces zones se situaient en dehors du PLU, dans des territoires non soumis à PLU, relevant donc de ce qu'on appelait autrefois le Règlement national d'urbanisme, dispositif capable de repousser les plus mauvais projets, donc par définition, d'accueillir les meilleurs ; le dispositif ne dit pas d'ailleurs comment on peut se servir d'un règlement de pompier pour couvrir et faire éclore les bons et très bons projets.

Trois conditions sont posées par l'article R.151-19 :

- la première est implicite : ces zones blanches ou franches sont comprises dans le plan de zonage, régies par lui ;



- la deuxième est expresse : elles sont dites urbaines donc équipées et immédiatement constructibles ;

- la troisième expresse mais moins évidente : elles ne peuvent être créées qu'au sein de Plan locaux d'urbanisme intercommunaux sans doute pour limiter la concurrence déloyale entre les communes.

En fait le PLU s'efface pour devenir une sorte de carte communale qui ne dit pas son nom. Une carte communale c'est effectivement une carte de zonage plus l'application du Règlement national d'urbanisme à toute demande d'autorisation de bâtir ou d'aménager.

Remarque latérale : l'ancien RNU n'est plus désigné que par les numéros des articles réglementaires qui s'appliquent à la police des autorisations d'occuper le sol dans les espaces non pourvus de PLU ; l'appellation RNU a été malencontreusement étendue à l'ensemble de la réglementation nationale de l'urbanisme, elle a perdu de son utilité.

### Réglementation exigentielle qualitative

Innovation intéressante. Il aura fallu attendre 45 ans pour que ce principe de réglementation en matière de construction d'habitation passe à l'urbanisme. Autant on peut applaudir la première partie de l'article R.151-12 : « *les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre* », autant la condition posée par la deuxième partie de l'article est attristante : « *dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable* ». La condition risque de tuer la proposition. Ce que l'exigence qualitative peut exiger, c'est qu'on tende vers... qu'il soit manifeste qu'on tende vers... C'est déjà beaucoup.

### La prise en compte de l'étage dans la prescription de mixité d'activités ou sociale de l'article R. 151-37 3°

C'est d'un grand raffinement. Les ascenseurs vont devoir indiquer les étages mixtes et les non mixtes. C'est un nouveau pas vers une libération de la division sociale de l'espace. Déjà le Plafond légal de densité (PLD) avait en 1974 tenté de nous dire que l'espace était détaché du foncier... Ne nous moquons pas, essayons, la mixité sociale mérite bien qu'on la pense en volume.

### Pour conclure cette revue rapide des efforts de modernisation du PLU

Certes les changements sont modestes mais pleins d'intérêt dès lors qu'on pense que l'urbanisme et le droit de l'urbanisme

doivent se cantonner modestement dans des tâches d'embellissement urbain et se situer dans la dépendance intellectuelle et juridique de l'autorité publique.

### L'impossible réforme

Comment conclure ? Deux conclusions sont offertes au lecteur. Il choisira celle qui lui convient, à moins qu'il ne conserve les deux !

La recodification de la partie législative du livre 1 du code de l'urbanisme n'est pas un événement de première grandeur. Il en est de même du réaménagement de la partie réglementaire du livre 1 en tant qu'elle est l'ombre portée de la partie législative recodifiée. En revanche la modernisation du PLU accompagnant ce réaménagement est plus intéressante tout en restant dans les limites étroites de l'épure.

### Conclusion 1

L'urbanisme français actuel ressemble à ces robots domestiques qui astiquent votre parquet dans les moindres recoins et avec succès. Il suffit de les mettre en piste ; certains modèles sont capables de mémoriser le plan de la pièce et de son mobilier... L'urbanisme est devenu une machine à astiquer la ville, à la valoriser, disposant de nouveaux logiciels chaque fois plus efficaces fournis par le code de l'urbanisme, pour la plus grande satisfaction des propriétaires qui n'ont d'autres projets que de valoriser leurs biens, au grand désespoir des gens qui eux cherchent dans la ville un travail, un logement, des écoles, de la sécurité. On ne voit plus de lien entre urbanisme et politique urbaine, à moins que la politique urbaine soit toute entière dans ces actions de valorisation.

Beaucoup attendaient que la nécessité du développement durable « débranche » les robots domestiques et inaugure le grand chantier de la ville durable qui serait en même temps celle de la ville juste, l'urbanisme retrouvant sa vocation initiale : ne pas laisser les rapports de classe dessiner la ville. Programme typiquement réformiste, à portée de main de la plupart des gouvernements et des partis de gouvernement.

Si on se résigne à accepter que la réforme du droit de l'urbanisme impulse la réforme urbaine, il faudrait alors prendre le taureau par les cornes. De ce point de vue, la question principale est sans doute celle de la lisibilité de la loi et de son appropriation par les mouvements sociaux les plus ordinaires, ceux qui ont une pratique de la ville comme cadre de vie et qui se refusent à consulter

un avocat chaque fois qu'ils décident d'exiger. La lisibilité des « droits et obligations », selon l'expression populaire, des uns et des autres n'est pas assurée par le code de l'urbanisme qui est tellement intelligent, subtil, réaliste, souple... Une redistribution basique entre les acteurs sociaux des « interdits », des « doit » au détriment des « peut » permettrait d'y voir plus clair. Chaque fois que le code profère des « interdits » ou des « doit » il dégouline d'exceptions et de conditions. Le traitement qui vient d'être infligé au code de l'urbanisme ne donne pas beaucoup d'espoir d'inaugurer une telle voie.

### Conclusion 2

Ceux qui attendaient une réforme du code sont restés sur leur faim. Il se pourrait qu'elle ne soit pas possible. En effet, ce que montre le processus que l'on vient de présenter, ce qui est marquant :

- c'est le triomphe du libéralisme du droit de l'urbanisme, son respect de la propriété, de l'autonomie d'administration des collectivités locales, que l'on se refuse à contraindre ;

- c'est aussi pour les collectivités des avalanches de « peut » et très peu de « doit » ; il y a beaucoup de « doit » processuels définissant les franchissements des étapes et les rapports entre parties du PLU dès que la commune s'est engagée dans la confection d'un PLU, mais il n'y pas de « doit » l'obligeant à s'engager dans l'aventure et surtout d'obtenir certains résultats concrets.

- c'est enfin la minutie de la description des boîtes à outils de l'urbanisme à la disposition des collectivités locales leur empêchant toute sortie de route en direction d'une profonde restructuration sociale et écologique de la ville capable au moins de minimiser les effets des catastrophes tel l'ouragan qui a dévasté la Louisiane ; ce qui nécessite de faire de la cohésion sociale urbaine un véritable bouclier contre les effets des désordres climato-écologiques (faute de pouvoir les prévenir).

Faut-il voir dans le désir (et le talent) des autorités de perfectionner la boîte à outils un dérivatif ou une manière quasi bismarckienne de tuer toute imagination capable de penser le changement ? Pendant que les gens se perdent dans le code de l'urbanisme pour y trouver de bonnes petites choses nouvelles à essayer, ils ne pensent pas à mal, à autre chose. ■