

URBANISME : LEGIFERER ET REGLEMENTER MIEUX ET MOINS

2017

Mémoire de fin de formation du Corps des mines

Pilote : Jean-Pierre Capron

Mathilde Fichen

Valentin Devriès

Vincent Bogard

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer toute notre reconnaissance à notre pilote de mémoire, Jean-Pierre Capron, pour sa patie
sa disponibilité et surtout ses judicieux conseils, qui ont grandement contribué à alimenter notre réflexion. Nous av
été extrêmement sensibles à ses qualités humaines d'écoute et de compréhension tout au long de ce travail.

Nous remercions également l'ensemble des personnes qui ont pris le temps de nous recevoir. Elles nous ont nota
apporté la matière concrète indispensable à nos analyses. Leur expérience des projets, leurs descriptions
problèmes posés par le droit de l'urbanisme, leur réflexion sur les causes et les remèdes à ces problèmes ont été
autant de sources d'inspiration auxquelles nous avons tenté de faire honneur.

Qu'ils en soient tous grandement remerciés :

Yasser Abdoulhoussen, Chef de bureau, Ministère de la transition écologique et solidaire, précédemment chargé de mission simplification au Secrétariat général du gouvernement
Boris Azimi, Chargé de mission Développement Grand Paris, Eiffage Infrastructures
Pierre-Christophe Baguet, Maire de Boulogne-Billancourt
Olivier Baujard, Fondateur et Président chez EBlink NV
Muriel Bensaid, Adjointe à la Sous-directrice de la qualité du cadre de vie, DHUP
Anne Bloch-Lainé, Déléguée aux Affaires Juridiques, Grand Paris Aménagement
Nadia Bouyer, Adjointe au rapporteur général du rapport public et des programmes, Cour des comptes
Gladys Chassin, Chef de la Mission Juridique, Direction de l'Urbanisme, Mairie de Paris
Jean-Pierre Chaulet, Commissaire enquêteur
Bruno Cinotti, Directeur départemental des territoires des Yvelines
Benjamin Collin, Chef d'unité à la Direction Départementale des Territoires des Yvelines
Marc Daunis, Sénateur
Xavier Duplantier, Directeur Général Adjoint chez GTM Bâtiment
Jean-Pierre Duport, Anciennement préfet de Paris et préfet de la région Île-de-France
Pierre-André Durand, Préfet de la Seine-Saint-Denis
Nicolas Ferrand, Directeur Général des établissements publics d'aménagement de Marne La Vallée
Patrick Gérard, Conseiller d'État
Guillaume Girod-Vitouchkina, Responsable du système d'information des autorisations d'urbanisme, DHUP
Laurent Girometti, Directeur, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Xavier Huillard, Président-directeur général de VINCI
Sandrine Jayet, Directrice des process administratifs et du développement local, Groupe Pierre & Vacance Center Parcs
Bérangère Joly, Directrice du service juridique, Fédération des Promoteurs Immobiliers
Jean-Pierre Lamoure, Président du conseil de surveillance d'Atlantic
Jean-Louis Marchand, Président de la Fédération Européenne de l'Industrie de la Construction
Marc Mortureux, Directeur Général de la prévention des risques
Rozen Noguellou, Directrice du Gridauh, Professeur à l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne
Michel Piron, Ancien Député
Guillaume Poitrinal, Co-président de Woodeum
Olivier de la Roussière, Directeur de Vinci Immobilier
Pastèle Soleille, Sous-directrice de la qualité du cadre de vie, DHUP
Laurent Vallée, Secrétariat Général du Conseil constitutionnel
Olivier Viano, Président du Comité Droit de l'environnement du MEDEF
Sophie Vieillefond, Conseillère auprès de la sous-direction qualité du cadre de vie, DHUP

Table des matières

REMERCIEMENTS 1
RESUMÉ 3
INTRODUCTION 4
I. LE DROIT DE L'URBANISME DANS LE TEMPS ET AUJOURD'HUI 5
A. Rappels historiques 5
B. Planification urbaine et décentralisation 6
C. Les documents d'urbanisme 6
D. Objectifs poursuivis dans l'utilisation du territoire 6
E. Les outils de l'urbanisme : la gestion du foncier et les autorisations d'urbanisme 7
F. Aspects complémentaires mais essentiels du droit de l'urbanisme 7
II. UN DROIT DE L'URBANISME FRANÇAIS CERTES COMPLEXE, MAIS AVANT TOUT INSTABLE 8
A. Un droit complexe 8
B. Double peine française : concertation en amont et contentieux en aval 9
C. Les projets prennent plus de temps qu'ailleurs 10
D. L'instabilité de la règle de droit est plus problématique que sa complexité 11
E. Un droit de l'environnement également en constante évolution 12
F. Les acteurs ont été multipliés 12
III. DES TENTATIVES DE SIMPLIFICATION AU BILAN MITIGE 14
A. Choc de simplification 14
B. De nombreuses réformes qui entretiennent l'instabilité du droit 14
C. Un bilan mitigé 14
IV. LEGIFERER ET REGLEMENTER MIEUX ET MOINS 18
A. Mesure d'urgence : un moratoire 18
B. Changement de culture normative : légiférer moins et mieux 19
C. Définir un référentiel d'indicateurs 20
D. Créer une culture du résultat 21
E. Améliorer le dispositif des études préalables 22
F. Autres outils possibles 23
V. VERS UN URBANISME DE PROJET 24
A. Faire précéder le projet à la règle et non l'inverse 24
B. Privilégier la concertation et une meilleure coordination des acteurs 26
C. L'apport du numérique en urbanisme 29
CONCLUSION 31
BIBLIOGRAPHIE 34

Urbanisme : légiférer et réglementer mieux et moins

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CORPS DES MINES

RESUMÉ

Le droit de l'urbanisme français est complexe : les objectifs poursuivis, les sujets traités, les procédures et les textes sont en effet nombreux et variés. Plus encore que la complexité, c'est l'instabilité du droit qui pose problème aux acteurs. La conséquence la plus directe de cette instabilité est que les projets d'urban prennent en France plus de temps qu'ailleurs.

Les nombreuses tentatives d'assouplissement du cadre normatif du dernier quinquennat vont souvent dans le sens. Néanmoins, elles contournent trop fréquemment la complexité plutôt que la supprimer. On peut égalem leur faire grief d'entretenir l'instabilité du droit.

Combattre cette instabilité nous semble primordial ; nous proposons ainsi un moratoire d'urgence. Il également indispensable de se lancer dans une politique sérieuse de maîtrise du flux normatif aussi bien en urbanisme que dans les autres domaines.

Cette forte stabilisation du droit permettra de recentrer les forces vives de l'État et des collectivités s l'appropriation des outils existants et de développer un urbanisme de projet dont on commence à vo l'émergence.

INTRODUCTION

La simplification administrative est un sujet récurrent dans le débat politique et nombreux sont ceux qui ont promis de s'y attaquer, sans pour autant réussir jusqu'à maintenant de vrai "choc de simplification". Sont fréquemment cit au panthéon de la complexité, les droits fiscaux, du travail ou encore de l'urbanisme. C'est à travers l'étude du cas particulier de ce dernier que nous nous sommes posé la question de la simplification normative. Est-il possible de simplifier le droit de l'urbanisme, et si oui comment ? « Vaste sujet » nous a-t-on fréquemment objecté, « drôle d'id » pour des non-juristes. C'est donc avec un regard extérieur et sans connaissance préalable de l'urbanisme, que n avons abordé cette question.

Le premier chapitre du Code de l'urbanisme définit les objectifs généraux de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme : le développement urbain, la préservation des espaces verts, l'esthétisme, la mixité sociale, transport, les communications électroniques, la salubrité, la lutte contre le réchauffement climatique sont a d'éléments d'une liste non exhaustive. Devant ce foisonnement, force est de constater que l'ambition d'intégrer tou ces enjeux à un même code est immense et que la complexité est probablement un mal nécessaire. Au fil de nos lectures et de nos rencontres, il nous a été confirmé qu'au-delà de la complexité, c'était avant tout l'instabilité du droit de l'urbanisme qui posait problème aux acteurs, publics ou privés.

Il nous a donc paru intéressant de réaliser une rétrospective des efforts de simplification précédemment effectués notamment sous le quinquennat de François Hollande. Nous nous sommes en particulier demandé si la multitude mesures prises avait réellement simplifié la vie des acteurs ou bien au contraire alimenté cette instabilité tant décr Si la plupart d'entre elles vont dans le bon sens, la majorité ne change pas radicalement le fond des problèmes et contribue largement à la surproduction législative.

> Notre proposition est simple : arrêtons de légiférer et réglementer !

À quoi bon essayer de vider l'océan législatif à la petite cuillère, si pour chaque article enlevé au Code l'urbanisme, deux nouveaux y sont ajoutés ? À notre avis, la simplification ne sera possible qu'à la condition d'une forte stabilisation normative au préalable, stabilisation qui permettrait parallèlement de travailler davantage sur les pratiques et de faire émerger un véritable urbanisme de projet.

I. LE DROIT DE L'URBANISME DANS LE TEMPS ET AUJOURD'HUI

A. Rappels historiques

L'évolution du droit de l'urbanisme au cours des dernières décennies raconte en filigrane l'histoire des relations parfois compliquées entre État et collectivités, entre décentralisation, rapports de force et collaboration. Il nous a semblé important de revenir brièvement sur cette histoire, tant elle contribue à expliquer l'état actuel de notre droit de l'urbanisme, révélateur de tensions non résolues entre les différents acteurs et enjeux.

L'origine de notre Code de l'urbanisme est à rechercher dans nos vieilles polices de la circulation, de la sécurité e de la salubrité publiques, et de l'esthétisme, au travers desquelles l'État français édicte à partir du XVIIème siècle des dispositions réglementaires quantitatives [1]. Il s'agit alors de limiter le droit de propriété au travers de règles métriques de plus en plus précises, régissant notamment la hauteur et le prospect des bâtiments. Ces disposition s'appliquent en premier lieu à Paris, puis sont étendues au reste de la France au début du XXème siècle. Ces règ métriques inspireront les différentes dispositions de planification d'urbanisme qui se succéderont par la suite : proj d'aménagement, d'extension et d'embellissement créés par les lois de 1919 et 1924, projets régionaux d'urbanism du décret de 1935, projets d'aménagement de la loi de 1943, plan d'urbanisme en 1958, plan d'occupation des sols (POS) en 1967 et plan local d'urbanisme en 2000. Pendant longtemps, le droit de l'urbanisme est donc conçu avant tout comme une restriction du droit de propriété soutenue par des règles quantitatives strictes, et non comm le support d'un projet politique d'aménagement du territoire visant à en favoriser le développement harmonieux.

Nous verrons dans la suite de ce rapport que les évolutions récentes du Code de l'urbanisme visent à dépasser ce logiques purement métriques.

Par ailleurs, notons que jusqu'au début des années quatre-vingt la compétence urbanistique est exclusivement le de l'État. La planification des sols et la délivrance des autorisations sont faites par les services déconcentrés de l'É sous l'égide du préfet de département. Dans les années soixante-dix, le besoin de prendre en compte les intérêts locaux dans les décisions d'urbanisme se fait sentir. C'est donc naturellement que le transfert de la compétence d'urbanisme se fait au profit des collectivités locales lors des vastes politiques de décentralisation menées au déb des années quatre-vingt. Les mairies héritent ainsi en 1983 des compétences de planification des sols et de délivr du permis de construire. Conscient du très grand pouvoir accordé aux maires, l'État tente d'encadrer leu prérogatives dès 1986 avec les votes successifs des lois Montagne et Littorale en 1985 et 1986. En 1999 la créati des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) amorce un rééquilibrage. Encore aujourd'hui continue à voter des lois à portée nationale, visant à encadrer parfois très précisément les pouvoirs des collectivité Récemment la loi ALUR (2000) imposait ainsi une proportion chiffrée de logements sociaux par commune. Nous sommes donc aujourd'hui dans un équilibre complexe des rapports de force, entre communes jouissant théorique de larges compétences urbanistiques et État central tentant de se réapproprier certains sujets.

Notons enfin que la décentralisation n'a pas été effectuée pour ce qui est des autorisations environnementales res à la charge des services de l'État, alors même que leur obtention est nécessaire pour un grand nombre de projets d'urbanisme. Ce désalignement rend l'articulation des codes de l'environnement et de l'urbanisme complexe multiplie les couches administratives auxquelles doivent faire face les porteurs de projet.

La perspective historique permet de mieux comprendre l'état actuel de notre droit de l'urbanisme et contribue à en expliquer la complexité, qui résulte des nombreux objectifs que le législateur a peu à peu ajoutés au droit de l'urbanisme et de la recherche permanente d'un équilibre des compétences entre les différents acteurs. Nous vous proposons dans la suite une description à grands traits et sans doute superficielle du dispositif d'urbanisme en Fra à ce jour, mais nécessaire pour appréhender ce mémoire.

B. Planification urbaine et décentralisation

Le droit de l'urbanisme a pour objet de régir l'utilisation présente et future du territoire. La planification urbaine permet d'aménager et de construire en anticipant les besoins futurs et en prévoyant le développement de la ville. La gestion du territoire français obéit essentiellement à une logique de décentralisation.

C. Les documents d'urbanisme

La programmation de l'utilisation des sols se fait au moyen de documents d'urbanisme décentralisés, principaleme la carte communale, le plan local d'urbanisme (PLU) et le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ils sont élabo et approuvés au niveau communal ou intercommunal et une hiérarchie des normes impose leur interaction et assu leur compatibilité. Elle permet aussi de prendre en compte les normes imposées par l'État (e.g. lois Montagne ou Littoral) ou par d'autres collectivités, comme la région.

Un document d'urbanisme comprend une partie écrite et une partie graphique, permettant de visualiser, entre autr le zonage. Le territoire communal est ainsi divisé en différentes zones, auxquels sont affectés un type d'utilisation (e.g. habitation, industrie) et une forme urbaine (e.g. habitation pavillonnaire ou collective).

D. Objectifs poursuivis dans l'utilisation du territoire

Les collectivités ont l'obligation d'harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace, afin que l action atteigne les objectifs généraux du Code de l'urbanisme, tels que décrits par l'article L101-2 (voir encadré).

Objectifs du Code de l'urbanisme (art. L101-2)

1. L'équilibre entre :
    a. Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
    b. Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
    c. Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
    d. La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
    e. Les besoins en matière de mobilité
2. La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville
3. La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat […]
4. La sécurité et la salubrité publiques
5. La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature
6. La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques
7. La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

Comme l'illustre cet article, les objectifs poursuivis sont extrêmement variés. On comprend alors que le Code de l'urbanisme soit souvent le réceptacle de nombre de politiques publiques à dominante locale, ce que nous avons identifié comme un des facteurs de sa complexité.

E. Les outils de l'urbanisme : la gestion du foncier et les autorisations d'urbanisme

La programmation des sols serait difficile à concrétiser sans les principaux outils dont disposent les communes. A il leur est possible d'agir directement sur le foncier, soit en acquérant des terrains, principalement par le droit de préemption, soit en équipant des terrains afin qu'ils soient constructiblesprincipalementpar les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Les actes d'aménager et de construire, qui sont la finalité de la planification de l'utilisation des sols, sont par ailleu soumis à autorisations, notamment le permis de construire. La conformité des projets de construction aux règles d'urbanisme, dont le PLU, doit alors être vérifiée. Pour connaître le droit applicable à un terrain et garantir une certaine prévisibilité de l'instruction des autorisations, le porteur de projet peut aussi demander un certific d'urbanisme, qui cristallise les règles d'urbanisme.

Les collectivités locales (historiquement la commune, de plus en plus l'intercommunalité) sont très attachées aux pouvoirs importants dont elles disposent : l'instruction du permis de construire et l'élaboration du PLU.

F. Aspects complémentaires mais essentiels du droit de l'urbanisme

Notre présentation à grands traits a jusqu'ici exposé les principes du droit de l'urbanisme et ses outils, sous un an qui est plutôt celui de la puissance publique. Elle ne serait cependant pas complète sans mentionner d'autres asp essentiels dans la vie du porteur de projet. Comme l'illustrera un cas concret étudié dans la prochaine partie de ce mémoire, il devra ainsi intégrer dans ses démarches :

- La participation du public, qui intervient notamment dans l'instruction des autorisations, et se trouve mentionnée dès le titre préliminaire du livre Ier du code.
- L'articulation avec le droit de l'environnement, également mentionnée dès le titre préliminaire du livre Ier du code.
- Les contentieux auxquels pourront donner lieu les autorisations obtenues (aussi bien urbanistiques qu'environnementales). Comme tout acte administratif, elles sont susceptibles de faire l'objet de recours devant le tribunal administratif.

II. UN DROIT DE L'URBANISME FRANÇAIS CERTES COMPLEXE, AVANT TOUT INSTABLE

A. Un droit complexe

Afin de mieux cerner la complexité générée par le droit de l'urbanisme, considérons dans les grandes lignes le cheminement administratif et juridique d'un projet. Nous nous proposons ici d'étudier le cas controversé du Center Parcs de Roybon, en Isère. Un Center Parcs est un projet en zone rurale, en général sur de très petites commune avec le concept suivant : un village de vacances implanté dans un domaine forestier, où les clients sont hébergés dans des cottages et où l'attraction principale est un parc aquatique. Après un long cheminement administratif que nous nous proposons de retranscrire par la suite, le sort du Center Parcs de Roybon est aujourd'hui entre les mai du Conseil d'État, qui devrait rendre son jugement en 2018. Nous avons retenu ce dossier car il constitue une très bonne illustration des difficultés d'arbitrage qui existent entre le développement économique, la protection l'environnement et la prise en compte de l'avis du public. Nous nous efforcerons ainsi de le considérer uniquemen sous un angle procédural, et non sur le fond du dossier, afin d'illustrer les difficultés que peuvent rencontrer les porteurs de projet.



ILLUSTRATION 1: DU DIFFICILE ARBITRAGE ENTRE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE. À GAUCHE, UN P OPPOSANTS AU PROJET, SUR LE SITE. À DROITE, UNE BANDEROLE ACCROCHEE SUR LA MAIRIE DE ROYBON.

La construction d'un Center Parcs nécessite l'acquisition d'une forêt d'environ 200 hectares, qui sera ensuite large aménagée pour accueillir les installations du domaine. Dans le cas de Roybon, notons qu'il s'agit d'une d'exploitation de l'Office national des forêts, sans impératif de préservation ou de perspective de mise en valeur pour le patrimoine. Pour faire aboutir un projet administrativement, c'est-à-dire débuter les travaux, l'essentiel du travail consiste en l'obtention de diverses autorisations, urbanistiques et environnementales, et parfois commercia Dans notre cas, les étapes administratives suivantes ont dû être validées successivement : élaboration du plan loc d'urbanisme par la mairie afin d'autoriser un tel projet dans la commune, obtention du permis de construire et obtention des diverses autorisations environnementales (autorisation de défrichement, arrêté portant dérogation a titre des espèces protégées, arrêté loi sur l'eau).

En 2007, Center Parcs trouve le terrain et l'acquiert, avec le soutien de la mairie. En 2010, l'élaboration du PLU es terminée et le permis de construire est obtenu. Rapidement cependant, Center Parcs voit une opposition au projet constituer, au travers d'associations de préservation de l'environnement, appuyées par certains riverains méconte La légalité du PLU et du permis de construire est ainsi directement attaquée devant la justice administrative, pour des motifs variés : classification de la zone considérée en zone à urbaniser dans le PLU révisé, atteinte à la qualit des sites et paysages et régularité de la procédure de délivrance du permis de construire. Le jugement est perdu première et seconde instances par Center Parcs avant d'être gagné devant le Conseil d'État en 2013. Après trois ans de gel, le projet peut reprendre. En 2014 a lieu la première obtention des autorisations environnementales. Toutes les mesures compensatoires ont été validées et les travaux de défrichement commencent immédiatement.

associations hostiles au projet l'attaquent à nouveau en justice, et contestent cette fois les autorisations environnementales. En première instance et en appel, l'arrêté portant dérogation au titre des espèces protégées e validé tandis que l'arrêté loi sur l'eau est déclaré illégal par le juge administratif (estimant que les mesu compensatoires imposant à la société de créer de nouvelles zones humides n'étaient pas satisfaisantes). En 201 Conseil d'État se prononcera définitivement sur la validité des autorisations environnementales, entraînant la repri des travaux ou l'abandon du projet. Quelle que soit l'issue du jugement en 2018, le projet illustre la complexité des droits de l'urbanisme et de l'environnement, dont l'interprétation difficile donne prise aux contentieux, particulièrement longs en France. Sur les onze années écoulées depuis l'achat du terrain par Center Parcs, sept a été passées devant les tribunaux.

Il est intéressant de noter que la concertation du public effectuée en amont du projet par Center Parcs n'a pas suf à désamorcer les oppositions. La phase d'instruction des autorisations, qu'elles soient urbanistiques ou environnementales, comprend en effet une phase d'enquête publique. Au cours de celle-ci, le projet, dans un état avancé et quasi arrêté, est porté à la connaissance du public invité à faire part de ses réactions. Cette consultatio intervient à un stade tardif du projet, et ses modalités ne satisfont pas toujours les porteurs de projet ou certains riverains ou associations. Center Parcs organise donc, de sa propre initiative, une consultation du public en amon dépôt du permis de construire, afin de prendre en compte les attentes des opposants éventuels. Par exemple, cer riverains pourraient s'inquiéter du trafic généré par le site à proximité de leur résidence, auquel cas Center Parcs peut éventuellement intégrer un nouveau tracé de route dans son projet.

Malgré une large consultation du public, les projets tels que celui étudié sont attaqués et prennent de nombreuses années de retard devant les tribunaux ou ne se font tout simplement pas. Les recours sont larges et ouverts : d'un avis assez unanime, il est toujours possible de trouver une faille juridique permettant d'attaquer un projet particulier pour ce qui est des autorisations environnementales, tant les textes de loi associés sont ouver interprétation et soumis à des évolutions fréquentes. Cette instabilité permanente du droit, aussi bien en urbanism qu'en environnement, est d'ailleurs un des principaux nœuds de complexité : elle désoriente les pratiques des act entraînant une prudence excessive de la part des services administratifs, et un ralentissement de la justice qui doi sans cesse se réadapter.

De cet exemple du Center Parcs de Roybon, nous retiendrons quatre idées illustrant les conséquences d complexité du droit, que nous développerons par la suite :

- Les projets prennent souvent un temps considérable en France
- La concertation du public fonctionne mal, et n'empêche pas les recours longs et coûteux
- L'instabilité du droit engendre une grande insécurité juridique pour les acteurs
- L'articulation entre le droit de l'urbanisme et l'environnement pose problème

B. Double peine française : concertation en amont et contentieux en aval

L'exemple du Center Parcs de Roybon, bien que pathologique, n'est pas un cas isolé, loin de là. Aéroport de Notre Dame des Landes, Samaritaine, Fondation Pinault, Fondation Louis Vuitton, les exemples de projets ayant fait ou faisant face à des obstacles juridiques sont légion. À nouveau, nous ne prétendons pas ici juger du bien-fondé des recours, mais nous constatons simplement le fait suivant : chacun de ces projets avait fait l'objet d'une consultatio approfondie avec le public afin de garantir la prise en compte de l'intérêt général. Cette consultation est obligatoire lors de l'instruction du permis de construire mais étant donné la fréquence des recours, force est de constater qu'e fonctionne mal. Le droit au recours, que nous considérons comme fondamental et que nous ne remettons pas en donne un pouvoir grand et gratuit au citoyen. Le droit de la défense et le respect des règles d'urbanisme sont parf pervertis et les projets capturés par des groupes qui n'y ont pas un intérêt direct. S'y ajoute la quasi-immunité en c

de recours abusif, malgré les récents efforts (ordonnance Labetoulle et loi Macron) pour sanctionner les actions q relèvent du pur chantage.

La fréquence et la longueur des contentieux sont des conséquences directes de l'instabilité du droit. Le juge lui-m est souvent perdu et doit se livrer à un véritable travail d'archéologie juridique afin de déterrer le droit applicable au moment où telle ou telle autorisation a été contestée.

La France cumule donc consultation du public et des possibilités de recours ouvertes et longues à l'inverse de cer de nos voisins européens, qui privilégient une seule de ces deux voies. Certains pays nordiques (l'Allemagne, la Belgique…) se concentrent sur l'amont, en développant les mécanismes de concertation et en limitant les possibil de recours. Certains pays de tradition libérale, comme l'Angleterre, limitent l'étendue de la consultation du public, mais permettent les recours, qui font souvent jurisprudence et jouissent d'une véritable portée normative.

Cependant, nous considérons ces modèles étrangers trop éloignés de la culture française pour être transposés. L consultation du public et le droit au recours nous semblent profondément ancrés dans le pays. La concertation est dans l'ère du temps ; elle va de pair avec le développement d'une démocratie locale et le droit de chacun à se faire entendre sur un projet qui pourrait le concerner. Elle est devenue essentielle au bon fonctionnement de la société. Quant à l'accès au juge en France, il procède d'une longue tradition et relève d'un droit quasi constitution

Pour autant, il nous semble possible de mieux faire, aussi bien en mettant en place une consultation du public mie à même d'éviter les recours, qu'en raccourcissant les délais de jugement et en instaurant une meilleure sécu juridique des autorisations.

C. Les projets prennent plus de temps qu'ailleurs

Préservation de l'environnement, consultation du public et droit au recours sont indispensables à un urba respectueux de l'intérêt général, mais sont autant de facteurs complexifiant et rallongeant les démarches porteurs de projet. Est-il possible de créer un droit de l'urbanisme préservant ces enjeux, tout en réduisant le bour administratif actuel ?

Face à cette interrogation, il est intéressant de se demander si certains pays font mieux que nous. La question est partie traitée par Guillaume Poitrinal dans Plus vite ! La France malade de son temps [2], où la durée des projets y est prise pour quantifier la complexité des différents systèmes juridiques. Un centre commercial prendrait ainsi 10 ans en moyenne à être construit en France contre 5 ans dans le reste de l'Europe et 4 aux USA.

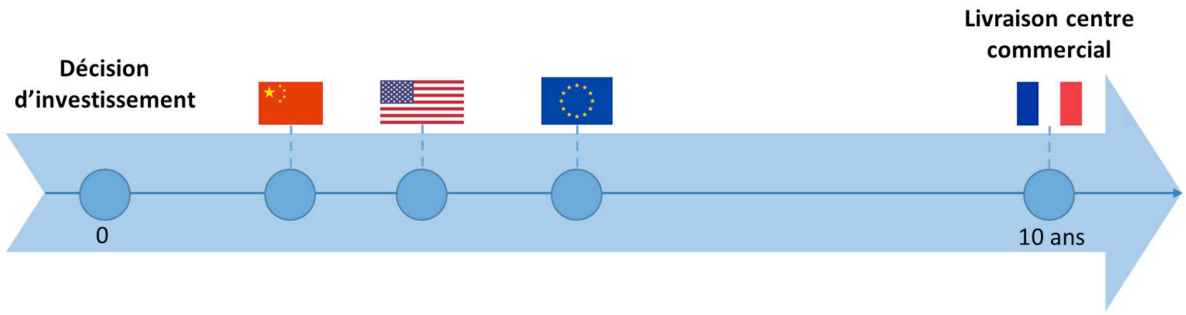


ILLUSTRATION 2 : TEMPS POUR LIVRER UN CENTRE COMMERCIAL EN FRANCE, DANS LE RESTE DE L'EUROPE, AUX ÉTATS-UNIS ET EN

Faire aboutir des projets d'urbanisme en France n'est pas seulement plus long qu'ailleurs, mais aussi plu qu'avant, ce constat n'étant pas limité aux grands projets. À titre d'exemple, bâtir une étable prend aujourd'hui, pour des raisons administratives, entre deux et trois ans, ce qui serait deux fois plus qu'il y a vingt ans.

Il semblerait donc que la France fasse figure de mauvais élève et qu'il lui soit possible de mieux faire. L'enjeu est d'autant plus important que la France souffre d'un déficit chronique de logements neufs. L'État a annoncé l'objecti de créer 500 000 logements neufs par an en France ; seuls 300 000 sont aujourd'hui réalisés. Ce retard accumulé entraîne une hausse des prix, un mal-logement, un retard dans la transition énergétique du parc ainsi qu'un manq à gagner considérable pour nos entreprises nationales de BTP, pourtant sources potentielles de création d'emploi La complexité du droit de l'urbanisme soulève également des questions de coût pour nos collectivités locales ou encore des questions d'équité : le droit n'est aujourd'hui accessible que par des experts, et les grandes entreprise de promotion immobilière ou de BTP jouissent d'une rente face aux plus petits acteurs.

Face à ce diagnostic peu reluisant, nous nous sommes mis en quête de trouver les racines du mal et sommes allé la rencontre des acteurs de l'urbanisme. Les blocages identifiés par ceux-ci découlent de causes aussi profondes diverses : l'instabilité du droit, la multiplication des textes et des acteurs, la justice dépassée, l'articulation avec le droit de l'environnement...

D. L'instabilité de la règle de droit est plus problématique que sa complexité

Que le Code de l'urbanisme soit long et compliqué relève de la fatalité dès lors que l'on prend en compte ses ambitions multiples (environnement, intégration sociale, participativité, esthétisme…). Le problème de fond se situ en premier lieu au niveau de la stabilité de la règle de droit et non pas de sa complexité intrinsèque.

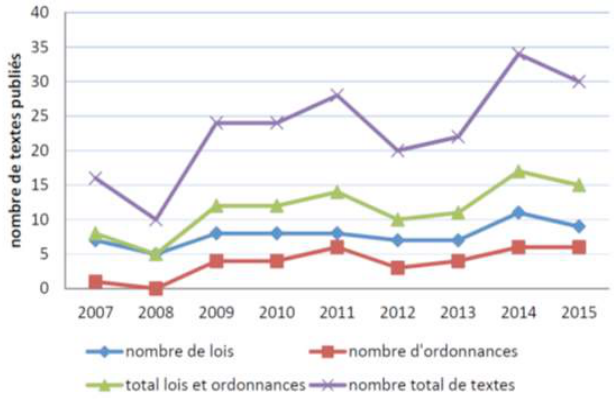


ILLUSTRATION 3 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TEXTES AFFECTANT LE CODE DE L'URBANISME CHAQUE ANNEE

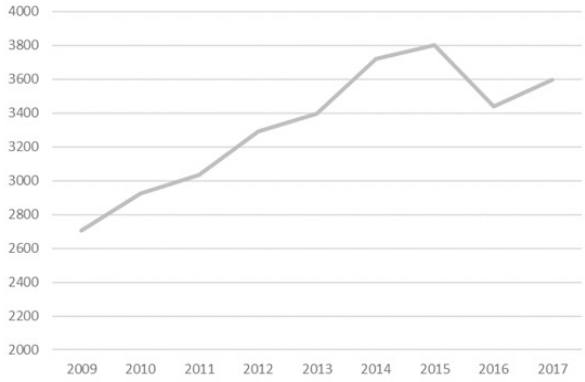


ILLUSTRATION 4 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PAGES DU CODE DE L'URBANISME

Entre novembre 2016 et mars 2017 nous avons rencontré plusieurs dizaines de personnes, élus, fonctior promoteurs,académiques…Chaque entretien a amené son lot d'exemples urbanistiques aberrants (telle l'impossibilité d'évacuer une carcasse de voiture sur laquelle avait poussé une fleur protégée) et chacun pouvait n citer des procédures pouvant être améliorées ou modifiées. Face à la diversité des témoignages recueillis et la profusion de suggestions, il nous paraît difficile de faire émerger un consensus clair sur la manière de simplifier le droit de l'urbanisme. Un constat revenait cependant de manière systématique : " Ce n'est pas tant la complexité d code qui le rend impraticable, c'est son instabilité ". Le ressenti des acteurs est nettement corroboré par les chiffre En moyenne en France, deux lois par an ont des conséquences directes sur l'urbanisme, sans compter les multipl ordonnances et décrets (voir illustration 3). Entre 2009 et 2015 le code de l'urbanisme Dalloz a augmenté de 1097 pages, soit de 6 % en moyenne par an [3]. En 2015, la recodification à droit constant du livre premier du Code de l'urbanisme a certes apporté un allègement bienvenu mais a été immédiatement suivi d'une nouvelle augmentatio de 5 % l'année suivante (voir illustration 4).

Cette instabilité est une contrainte forte pour les citoyens et les entreprises, mais aussi pour les collectivités, qui doivent fournir un effort d'adaptation permanent. L'instabilité ne vient en effet pas que de la loi mais aussi des processus de création et de révision des textes locaux et de l'obtention des autorisations. Le droit national évolue, les règlements locaux s'adaptent. C'est un jeu sans fin. Beaucoup trop de documents d'urbanisme s'empilent par ailleurs sans qu'un seul ne soit jamais retiré (documents environnementaux en tout genre, trame verte, trame bleu schémas régionaux, etc.).

E. Un droit de l'environnement également en constante évolution

L'instabilité législative et réglementaire concerne aussi le droit de l'environnement qui touche directement les proje d'urbanisme. Les règles en droit de l'environnement changent très souvent et les procédures s'accumulen forcément de cohérence. Les services administratifs tentent quant à eux d'éviter les erreurs en adoptant une gran prudence et font parfois preuve d'excès de zèle en la matière et multiplient les exigences environnementales à l'égard du porteur de projet. Les compensations à mettre en place dans le cadre d'un projet affectant l'environnem peuvent parfois sembler disproportionnées au regard du dommage causé. En conséquence d'une telle instabilité d'une telle multiplication des procédures, il semble presque toujours possible pour un avocat expert dans ce doma de trouver une petite bête (au sens propre comme figuré) permettant de casser une ou plusieurs décisio administratives, ce qui n'exclut pas in fine, de voir le projet aboutir, mais après des recours longs et coûteux.

Si l'articulation entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme est souvent pointée du doigt, par exemple pa manque de cohérence ou de coordination de la part des services administratifs, une évolution récente mérite d'êtr soulignée. Alors que le droit de l'urbanisme est caractérisé par une forte composante locale et confère de nombre responsabilités aux collectivités, l'environnement est resté essentiellement un droit national, avec des responsabil au sein de l'État. Les collectivités locales sont ainsi en attente de documents faisant la synthèse des en d'aménagement et d'environnement, qui pourraient être réalisés par les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Suite à la loi NOTRe, les SRADDT seront élaborés par les consei régionaux et intègreront, entre autres, les plans de gestion et d'élimination des déchets, les trames vertes et bleue les schémas régionaux de cohérence écologique, et seront opposables au SCOT et PLU. Ces documents seront à la fois des documents planificateurs et des documents de protection de l'environnement, ce qui constitue un pre pas vers une meilleure articulation entre les deux droits.

F. Les acteurs ont été multipliés

L'intensification de la production législative s'est accompagnée d'une multiplication des acteurs. Les organes disp d'un pouvoir d'urbanisme sont désormais aussi nombreux que spécialisés et le porteur de projet peut être amené suivre un parcours du combattant administratif dans une logique de guichets. Dans le cas du Center Parcs de Roy on ne dénombre pas moins de sept types d'acteurs : communes, conseil départemental, conseil régional, préfet d département, DREAL, concessionnaires (eau, électricité, etc.) et archéologues.

Cette multiplication des acteurs est très liée à la multiplication des textes dont l'articulation est parfois complexe (voir à ce titre l'illustration 5), et renvoie vers les mêmes conséquences : inefficacité économique et injustice puisq seul le porteur de projet expérimenté et disposant de moyens importants sera à même de faire aboutir démarches.

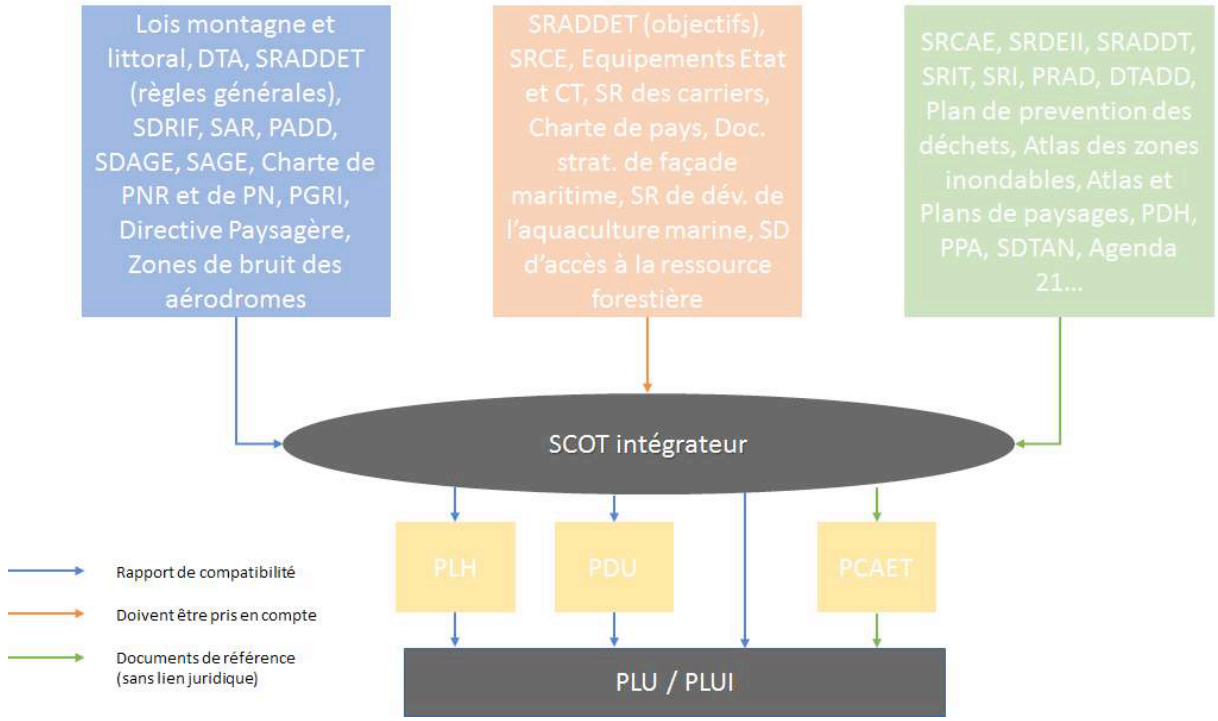


ILLUSTRATION 5 : LA HIERARCHIE ENTRE LES DIFFERENTS DOCUMENTS D'URBANISME

***

À partir de l'exemple du Center Parcs de Roybon, nous avons identifié quelques traits marquants de la complexité engendrée par le droit de l'urbanisme. C'est donc la combinaison d'une forte instabilité législative, d'un droit de l'environnement mal articulé avec celui de l'urbanisme, et de possibilités de recours très larges, qui rend le temps long en France. Conscient de ces problèmes, l'État a entrepris de nombreuses initiatives lors du dernier quinquen pour y remédier. Qu'en est-il ?

III. DES TENTATIVES DE SIMPLIFICATION AU BILAN MITIGE

Nous venons de faire le constat que le droit de l'urbanisme est complexe et instable. Il s'agit là d'un consensus et nous ne sommes évidemment pas les premiers à essayer de s'attaquer au problème. Les tentatives de simplificat se sont multipliées ces dernières années. De ce chantier perpétuel, nous décrivons dans la suite les cinq dernière années. Le quinquennat qui vient de se terminer a été marqué par l'expression d'une volonté forte d'assouplissem du cadre normatif. De nombreuses mesures de simplification ont été adoptées, notamment en urbanisme. Il est te d'en dresser un premier bilan.

A. Choc de simplification

En mars 2013, le Président Hollande annonce un choc de simplification. Dans le cadre de la politique de l'offre du Gouvernement, le but est d'assouplir le cadre législatif et réglementaire lorsqu'il est un frein inutile à l'activité économique. Il est inspiré, au moins pour partie, du rapport au Premier ministre de Thierry Mandon [4], alors dépu de l'Essonne, et du livre déjà cité de Guillaume Poitrinal [2], alors président d'Unibail-Rodamco.

Afin de mener à bien ce choc de simplification, une Mission et un Conseil de la simplification pour les entreprises s créés en 2014. Le Conseil est une instance consultative placée auprès du Premier ministre chargée de proposer d mesures de simplification. La Mission regroupe quelques chargés de mission auprès du Secrétariat génér gouvernement (puis auprès du SGMAP à partir de 2015). Elle est l'appui technique du Conseil et organise de larg concertations dans le cadre d'ateliers. L'urbanisme est traité par l'atelier "Aménager et construire".

B. De nombreuses réformes qui entretiennent l'instabilité du droit

Durant le dernier quinquennat, les réformes du droit de l'urbanisme ont été nombreuses, très souvent inspirées de propositions du Conseil de la simplification pour les entreprises.

Commençons par préciser ce qui n'a pas été fait : limiter le flux législatif et réglementaire. La volonté initiale du Conseil était de simplifier le stock et de réguler le flux. Leur toute première proposition concernait le contrôle de la production législative. Elle n'a pas été retenue pour des raisons politiques et la régulation du flux a été abandonné Les mesures de simplification se limitent donc à des tentatives de simplification du stock existant, renonç s'attaquer au problème principal du droit de l'urbanisme qu'est son instabilité.

Cet effort a été porté par de nombreux règlements et lois dont l'objet principal n'était pas toujours l'urbanisme. Parmi les principaux textes, on peut citer les ordonnances de 2013, la loi ALUR, le décret sur la réduction des déla d'obtention des permis de construire, la loi Macron, la recodification du livre premier du Code de l'urbanisme, la modernisation du contenu du PLU, auxquelles s'ajoutent des lois touchant l'urbanisme à la marge et d'autres décr moins importants.

Avant même d'entrer dans le détail du contenu de ces textes, on ne peut s'empêcher d'être frappé par leur multitu Alors même que l'instabilité est un des défauts principaux du droit de l'urbanisme, l'effort de simplification a été éparpillé et a largement entretenu ce phénomène.

C. Un bilan mitigé

Sans viser l'exhaustivité, nous présentons certaines réformes intéressantes à partir desquelles nous propo quelques éléments de bilan.

Contentieux en urbanisme

Comme nous l'expliquons précédemment, une des sources de ralentissement et d'incertitude des projets contentieux, qui a naturellement été un des axes de réforme.

La difficulté de trouver un équilibre entre droit de construire et droit au recours est un problème identifié de longue date, et traité par différents rapports :

En 1992, la section du rapport et des études du Conseil d'État publie L'urbanisme : pour un droit plus efficace [5].

En 2005, Philippe Pelletier remet son rapport Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme [6].

En 2013, Daniel Labetoulle remet son rapport Construction et droit au recours, pour un meilleur équilibre [7].

Si les rapports passent, force est de constater que le diagnostic sur le contentieux, et plus largement sur l'urbanis persiste. À titre d'exemple, nous retrouvons en 2005 dans le rapport de Philippe Pelletier [6] une analyse qui fait écho à la situation du Center Parcs de Roybon :

☐ Le temps long de la justice est difficilement compatible avec celui de l'activité économique :

« ON RETIENT PAR EXEMPLE QUE MENAGEURS, PROMOTEURS ET INVESTISSEURS DISENT AVANT TOUT LEUR DESARROI FACE A DES AUTORISATIONS OBTENUES MAIS DIFFEREES DANS LEUR MISE EN ŒUVRE PAR DES CONTENTIEUX DONT LE TEMPS DE TRAITEMENT EST SOUVENT INCOMPATIBLE AVEC CELUI DE LA VIE ECONOMIQUE […] »

☐ Le vrai problème, ce n'est pas le juge, mais le droit :

« IL RESTE QU'ON SE TROMPERAIT EN DESIGNANT L'INTERVENTION DU JUGE, SES METHODES ET SES LENTEURS, COMME LE PRINCIPAL FREIN A L'ABOUTISSEMENT RAPIDE DES PROJETS DE CONSTRUCTION. LE GROUPE, QUI EN AVAIT DEJA UNE VIVE CONSCIENCE AU MOMENT D'ENTREPRENDRE LA MISSION QUI LUI ETAIT CONFIEE, S'EST SENSIBILISE A PLUSIEURS REPRISES AU COURS DE SES TRAVAUX QU'EST D'ABORD ET AVANT TOUT EN CAUSE LE FOND DU DROIT DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT QUI EST EN CAUSE »

☐ La multiplication des normes et l'instabilité législative aggravent l'insécurité juridique des autorisations :

« EN PREMIER LIEU PARCE QUE LA MULTIPLICATION DES NORMES DE REFERENCES TANT NATIONALES QUE LOCALES (DIRECTIVES TERRITORIALES D'AMENAGEMENT, SCHEMAS REGIONAUX DIVERS, SCHEMAS DE COHERENCE TERRITORIALE, PLANS DE DEPLACEMENT URBAINS, PLANS LOCAUX D'URBANISME), AGGRAVEE PAR LES CHANGEMENTS INCESSANTS DONT ILS FONT L'OBJET, AINSI QUE LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES QUI EN SONT LE SUBSTRAT, FRAGILISENT LES PROJETS EN LES RENDANT VULNERABLES AUX ACTIONS CONTENTIEUSES ENGAGEES PAR DES REQUERANTS AVISES »

Face à ces carences identifiées de longue date, les récentes réformes, notamment celles ayant donné suite au ra de D. Labetoulle, ont fourni au juge administratif des outils bienvenus pour mieux encadrer les recours. Il s'agit d'u triple levier :

☐ Les contentieux sont fréquents.

Le Gouvernement a essayé de s'attaquer à ce problème notamment en donnant la possibilité au ju administratif jugeant un recours pour excès de pouvoir de condamner le requérant à verser des dommages et intérêts pour recours abusifs (article L600-7 créé par l'ordonnance Labetoulle). Cette disposition a été introduite en juillet 2013 mais a été utilisée seulement deux fois à notre connaissance (à Bordeaux et Lyon

en 2015). Une des raisons de cette faible utilisation est vraisemblablement que les juges administratifs ont besoin de plusieurs années pour s'approprier les nombreux changements normatifs en urbanisme. La notio d'intérêt à agir a également été redéfinie par cette même ordonnance, permettant au juge de renforcer le contrôle de la recevabilité d'une requête, parfois dès son dépôt.

- ☐ Les jugements sont longs.

  Pour pallier cela, le juge a la possibilité de cristalliser les moyens sur demande d'une des parties depuis 2013 et le jugement en appel est supprimé jusqu'en 2018 pour les recours contre les permis de construire en zone tendue. Alors que la première disposition est bien accueillie, bien que peu utilisée jusqu'à mainten à notre connaissance, la deuxième nous semble plus contestable. En effet, elle contourne la difficulté (la longueur des jugements) plus qu'elle ne la résout tout en supprimant un droit loin d'être anecdotique.

- ☐ Les autorisations d'urbanisme sont frappées d'une trop grande insécurité juridique.

  L'ordonnance Labetoulle permet aussi d'éviter, de manière pragmatique, les annulations de permis quand cela est possible. Elle a en effet doté le juge de deux outils permettant la régularisation des autorisations en cours d'instance. D'une part, l'annulation partielle du permis de construire est désormais possible quand l'illégalité ne concerne qu'une partie identifiable du projet. D'autre part, le juge est autorisé à surseoir à statuer lorsque l'illégalité de l'acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, c'est-à-dire de repousser son jugement à une date ultérieure, permettant alors de prendre en compte un perm modificatif.

Il apparaîtrait ainsi que ces possibilités de régularisation en cours d'instance soient assez largement utilisées par l juge administratif, permettant d'éviter nombre d'annulations de permis de construire et démontrant leur utilité.

Ces réformes semblent donc s'attaquer avec pragmatisme à des problèmes déplorés assez unanimement par les porteurs de projet. Cependant, leur impact est aujourd'hui limité par l'adoption prudente de ces nouveaux outils pa la justice. Ceci, tout en étant compréhensible, ne nous permet pas aujourd'hui de nous prononcer sur leur effet : il avant tout laisser le temps au juge de se les approprier et pour se faire, s'attaquer au problème de l'instabilité du droit.

Les autres réformes portent sur les procédures ou textes d'urbanisme, qu'ils aient été simplifiés, regroupés ou cré

Simplification des procédures et textes existants

En 2016, le contenu du PLU a été modernisé (décret du 28 décembre 2015). Le but est de donner plus de souples pour encourager l'émergence de projets et la construction de logements, actant le passage d'un pilotage par les objectifs plutôt que par les normes. Un autre exemple important est la recodification à droit constant du livre 1er du Code de l'urbanisme par ordonnances en 2015. Bien que participant à l'instabilité législative, ces deux mesures semblent aller dans le bon sens et être globalement bien accueillies.

Regroupement des procédures existantes

Bien qu'il s'agisse à proprement parler de droit de l'environnement, l'exemple le plus marquant dans cette catégori pour les projets d'urbanisme est l'autorisation environnementale unique qui fusionne, pour le porteur de projet, les quatorze autorisations environnementales. Cependant, la complexité venant de la multiplication des autorisations n'est pas réellement supprimée mais plutôt internalisée au sein de l'administration. En effet, un guichet unique est créé mais il existe toujours quatorze procédures d'instruction différentes. Ainsi, il peut être reproché à cette mesur de ne pas s'attaquer au nœud de la complexité mais encore une fois de la contourner.

Nouvelles procédures

Durant le quinquennat, a été créée, entre autres, la procédure intégrée pour le logement destinée aux grands proj de logement. Elle permet d'effectuer la révision du document d'urbanisme et la demande de permis de construire même temps, avec en particulier une seule enquête publique.

On peut également reprocher à cette mesure de contourner la complexité plutôt que de la supprimer. Si l'on juge qu'il est inutile de mener deux enquêtes publiques dans le cas où un projet nécessite la révision d'un document d'urbanisme, une simplification plus ambitieuse aurait été de rendre automatique la mutualisation des deu procédures plutôt que de créer une autre procédure pouvant être utilisée pour intégrer les deux existantes.

Suppression de textes ou procédures

Nous n'avons repéré aucune suppression de texte ou procédure durant le quinquennat alors qu'ils sont souvent d comme trop nombreux. Cela nous semble révélateur d'un certain manque d'ambition dans l'effort de simplification entrepris. L'accumulation de textes et de procédures concerne particulièrement le droit de l'environnement, et les acteurs que nous avons pu rencontrer ont été nombreux à demander un allégement dans ce domaine. Notons que cela serait difficile à assumer politiquement : en droit de l'environnement, il est difficilement acceptable qu'un recul soit perçu par le public, et il y a fréquemment confusion entre amincissement du droit et régression. Pour un porte de projet, il serait au moins intéressant que les documents, les procédures et le droit applicables puissent être por à sa connaissance, et que les redondances soient évitées, ce qui a été partiellement l'objet de certaines des réfor mentionnées précédemment.

***

Malgré les défauts mis en avant, force est de reconnaître que les tentatives de simplification s'attaquent à des problèmes réels et semblent aller dans le bon sens pour la plupart. Pour qu'elles produisent pleinement leur effet, nous paraît nécessaire de leur donner le temps d'être adoptées par les acteurs du secteur (les aménageurs, les promoteurs, les juges administratifs, les collectivités...). Il nous paraît donc indispensable de limiter le flux législatif réglementaire. C'est dans ce sens que vont les premières des propositions que nous faisons dans la partie suivan

IV. LEGIFERER ET REGLEMENTER MIEUX ET MOINS

Pour répondre directement au problème de l'instabilité du droit de l'urbanisme, la première des mesures à adopter est d'endiguer le flux normatif continu. Nous proposons ainsi un moratoire comme mesure d'urgence. Conscients des limites d'un tel dispositif, nous proposons ensuite de le compléter par une réflexion plus large sur la production législative et réglementaire française. Il nous semble en effet que l'État doit se lancer dans une politique ambitieuse, sérieuse et globale de maîtrise du flux normatif en urbanisme comme dans les autres domaines.

A. Mesure d'urgence : un moratoire

Le problème principal que pose le droit de l'urbanisme étant son instabilité (voir partie II), nous proposons en premier lieu d'instaurer un moratoire sur le Code de l'urbanisme et la partie du Code de l'environnement applicable aux projets d'urbanisme.

Plus précisément, nous recommandons au Gouvernement et au Parlement[1] de ne pas mener de nouvelles grandes réformes en urbanisme, de ne pas créer de nouvelles contraintes ou de nouveaux dispositifs applicables aux projets d'urbanisme. La production normative se limiterait donc à des mesures dérivées du droit européen, rares en urbanisme mais fréquentes en environnement, et éventuellement à quelques dispositions réellement simplificatrices. Nous entendons par là une mesure qui supprimerait une contrainte sans en ajouter aucune. À ce titre, la disposition de simplification de la mise en compatibilité des PLU incluse dans la proposition de loi du Sénat (voir encadré ci-contre) nous semble particulièrement bienvenue.

L'intérêt du moratoire est double. En premier lieu, il mettrait un terme, au moins provisoire, à l'instabilité normative dont souffrent les acteurs de l'urbanisme. De plus, il leur permettrait d'assimiler les nouvelles dispositions instaurées durant le quinquennat précédent encore sous-utilisées (voir partie III).

La production normative étant largement à l'initiative du Gouvernement, il revient à celui-ci de mettre en place ce moratoire. Seule une volonté politique forte partagée par le Président de la République et son Premier Ministre pourrait en être à l'origine. Ce que nous proposons est donc tributaire de l'existence de cette volonté et il s'agit là de sa principale limite. En effet, si le moratoire nous semble

SIMPLIFICATION DE LA MISE EN COMPATIBILITE DES PLU

Le groupe sénatorial de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols a élaboré une proposition de loi visant à stabiliser le droit de l'urbanisme et à en accélérer les procédures. Celle-ci a été déposée et adoptée par le Sénat en 2016 mais n'a pas encore été débattue à l'Assemblée Nationale. Une des dispositions prévoit l'ajout d'un article L. 153-27-1 concernant les changements des PLU.

Actuellement, la modification de certains textes supérieurs enclenche une procédure de mise en compatibilité du PLU sans délai. La proposition vise à rendre plus flexible cette dépendance en instaurant un délai de 3 ans. Lorsqu'un PLU est révisé, maintenu ou mis en compatibilité, la commune ou l'EPCI disposerait de 3 ans pour analyser si des changements de documents supérieurs nécessitent de changer le PLU. Le cas échéant, la procédure de modification ou révision serait enclenchée à la suite de l'analyse. Cette disposition permettrait de stabiliser le document principal d'urbanisme en limitant le nombre de ses changements.

[1] Nous incluons le Parlement parmi les destinataires de cette recommandation bien que les réformes récentes soient toutes à mettre au crédit de l'exécutif (propositions de loi, ordonnances ou décrets gouvernementaux).

la mesure la plus urgente, il est aussi crucial de se lancer dans une politique de rationalisation de notre flux norma à long terme à même de survivre aux fluctuations de la volonté politique. La suite de cette partie a pour objet ce flux normatif en général au-delà du cadre de l'urbanisme ou de l'environnement.

> Proposition 1 : Recommandation au Gouvernement et au Parlement de ne pas créer de nouveau dispositif ou contrainte en droit de l'urbanisme et de l'environnement applicable aux projets d'urbanisme.
>
> Proposition 2 : Recommandation au Gouvernement et au Parlement d'adopter le dispositif proposé par le Sénat de stabilisation des PLU pendant 3 ans.

B. Changement de culture normative : légiférer moins et mieux

L'importance de recourir à la loi de manière parcimonieuse et réfléchie nous semble faire l'objet d'un consensus la et relativement ancien :

« IL NE FAUT TOUCHER AUX LOIS QU'EN TREMBLANT » Montesquieu, Lettre persanes

« LES LOIS INUTILES AFFAIBLISSENT LES LOIS NECESSAIRES » Montesquieu, De l'esprit des lois

« L'ÉTAT DE DROIT N'EST [...] QUE LA DOSE DE JURIDIQUE QUE LA SOCIETE PEUT SUPPORTER SANS ETOUFFER » Georges Vedel, actes du colloque L'État de droit au quotidien

« DANS LE RESEAU COMPLEXE DES REGLES ET DES PRINCIPES, L'ADMINISTRATEUR RISQUE DE SE TROUVER PEU A PEU PARALYSE » Georges Pompidou devant le Conseil d'État

« QUAND LA LOI BAVARDE, LE CITOYEN NE LUI PRETE PLUS QU'UNE OREILLE DISTRAITE » Conseil d'État, De la sécurité juridique

De nombreux discours ou rapports font état d'un manquement à ce principe, comme l'écrit par exemple de manièr répétée le Conseil d'État ([8] , [9] et [10]). Les raisons en sont multiples. Si une partie peut sembler légitime ou inévitable (complexification du monde et attente croissante de protection de la part des citoyens), une autre part a trait directement à nos système et culture normatifs. Les administrations centrales ayant des budgets globalement baisse et des fonctions opérationnelles moins importantes, leur principal levier d'action est la création de lois ou règlements. De manière plus générale, la norme est le vecteur privilégié de l'action publique dans les médias. Par exemple, un ministre fera parler de lui grâce à une loi, d'autant plus si elle est en réaction à un événement ayant été traité au journal de 20 heures, et un amendement déposé par un parlementaire lui offrira de la visibilité.

Le diagnostic que nous avons établi dans la partie II est généralisable à une large part de notre droit. Il nous paraî donc nécessaire de mener une réforme profonde de notre production législative et réglementaire. Il est frappant d remarquer, malgré la multiplication de constats allant dans le même sens, le peu d'actions concrètes visant à amé la maîtrise de notre flux normatif. Comme le résume le Conseil d'État, "les maux [...] n'ont pas été traités et ils se s aggravés faute d'une posologie suffisante, faute d'une médication efficace, faute surtout d'une volonté constante, claire et déterminée de guérir."

Il existe donc un paradoxe étonnant : alors que nous connaissons les maux dont souffre notre système de produc législative et réglementaire, nous n'avons pas la volonté de l'en guérir. Nous appelons à sortir de ce paradoxe. Il s'agit de passer des discours à l'action en s'attaquant de manière frontale et résolue au problème. À ceux, fataliste qui penseraient que la complexité et l'instabilité normatives sont inévitables, nous opposons des exemples de pay qui se sont mis sérieusement sur la bonne voie comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas dont nous reparlerons d suite. Avant de préciser comment il est possible d'y parvenir, nous détaillons le but recherché que nous appellero "maîtrise du flux normatif" dans la suite de cette partie. La culture normative vers laquelle nous devrions tendre se nous peut être caractérisée par trois grands objectifs :

Limiter l'instabilité normative

Limiter, voire réduire les charges administratives, c'est-à-dire les coûts induits par la norme sur les entreprises, les collectivités et les citoyens (concept de "better regulation").

Écrire un droit compréhensible et de bonne qualité formelle (concept de "good law").

Ces trois piliers ne sauraient être dissociés, le but général étant de recourir à la loi ou au règlement de manière parcimonieuse, réfléchie et efficace.

Nous présentons dans la suite des outils qui pourraient permettre d'accompagner un tel changement de mentalité sont en bonne partie inspirés de l'étude annuelle de 2016 du Conseil d'État sur la simplification et qualité du droit [8].

C. Définir un référentiel d'indicateurs

Que mesurer ?

Pour pouvoir mener à bien la politique volontariste de maîtrise du flux normatif décrite précédemment, il faut mettr en place des indicateurs à même d'en mesurer les résultats. Trois types sont nécessaires pour mesurer les résulta liés aux trois objectifs mentionnés plus haut.

Limiter l'instabilité normative

Il faut mesurer le volume du flux normatif, plus précisément le nombre de textes législatifs et réglementaires et leu nombre de caractères par catégorie de texte (lois, ordonnances, décrets…) et domaine (urbanisme, travail…). En plus de ces indicateurs en volume, serait calculée une mesure de stabilité de ces textes à partir de leur fréquence révision.

Limiter voire réduire les charges

Pour piloter une politique de limitation ou diminution des charges administratives, il est indispensable de les calcul Deux pays voisins peuvent servir d'exemple. Les Pays-Bas ont développé deux méthodes, aujourd'hui utilisées pa l'ACTAL (un conseil consultatif indépendant) : la méthode SCM (Standard Cost Model) pour les charges d'obligati d'information induites par les lois et la méthode CAR (Cost-driven Approach to Regulatory burden) pour les coûts d'adaptation et de mise en œuvre de la loi. Le Royaume-Uni s'est d'abord inspiré de la méthode hollandaise avan d'élaborer sa propre mesure, l'EANCB qui calcule les coûts induits par la réglementation pendant 10 ans.

La méthode SCM a été introduite en France via l'application OSCAR encore méconnue et[2] peu utilisée

Écrire un droit de bonne qualité

Enfin, pour mesurer la bonne qualité formelle du droit, les enquêtes sur la perception du droit sont les plus adapté

[2] Voir [8] et le Rapport d'activité du commissaire à la simplification 2011

Comment mesurer ?

Certains des indicateurs proposés sont déjà calculés actuellement mais de manière incomplète, sans publication c sans méthodologie commune rigoureuse (voir [8] p. 44 à 46).

Pour que ces indicateurs soient crédibles et fiables, ils doivent être établis par un groupe de travail regroupant des compétences reconnues au sein de la sphère publique, notamment à l'INSEE et la DILA. Pour cela, il faudra s'app sur les méthodes existant en France et surtout dans les pays d'Europe du Nord (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède. considérés comme pionniers dans le domaine.

Pourquoi mesurer ?

La mise en place de tels indicateurs n'est pas une fin en soi et comporte des limites comme toute mesure chiffrée d'une réalité complexe. Cependant, c'est une condition nécessaire au pilotage d'une politique efficace de maîtrise du flux normatif. Ils permettent d'instaurer une culture du résultat, d'accompagner une amélioration des ét préalables ainsi que l'introduction de quelques autres outils.

> Proposition 3 : Charger un groupe de travail rassemblant des compétences en droit et statistique de la sphère publique (INSEE, DILA…) de définir un référentiel commun d'indicateurs de volume du flux normatif, des charges administratives et de perception de la complexité.

D. Créer une culture du résultat

La mise en place d'un référentiel commun d'indicateurs permet en premier lieu d'instaurer une culture du résultat matière de maîtrise du flux normatif tant au sein du Gouvernement que des administrations productrices de lois et règlements.

Tout d'abord, cela passe par la définition d'objectifs liés aux trois types d'indicateurs définis précédemment, eux-mêmes correspondant aux trois piliers de la politique de simplification que nous appelons de nos vœux : limiter le volume de textes, limiter les charges administratives et écrire des textes de bonne qualité. Le vecteur de ce dispos dépend de la cible : lettres de mission du Premier Ministre pour les ministres, lettres de mission des ministres pou responsables de service et volet dédié dans les "programmes ministériels de modernisation et de simplification" p les autorités publiques et administratives indépendantes (API et AAI)

Évidemment, il faut ensuite calculer les résultats attachés à ces objectifs, selon la méthodologie qui sera définie d la cadre de notre proposition 3, et enfin les rendre publics. Cet exercice pourrait se faire sur une base annuelle. Le public connaîtrait ainsi le volume de normes créé, les réductions (ou augmentations) de charges administratives e complexité ressentie par les acteurs de la norme créée par autorité indépendante, par ministère et par service.

Un dispositif similaire a été mis en place par le SGG au sujet du taux d'application des lois et de transposition des directives. Il a été une réussite d'après le Conseil d'État (voir [8] p. 94).

[3] La LOLF permet de définir des indicateurs de performance pour chaque programme budgétaire et la plupart des API et AAI gèrent un ou plusieurs programmes.

Proposition 4 :
- Définir des objectifs de volume de textes, réduction des charges administratives et perception de la complexité par autorité indépendante, par ministère et par service
- Calculer les indicateurs correspondants et les rendre publics

E. Améliorer le dispositif des études préalables

Pour arriver à légiférer moins et mieux, il nous semble absolument indispensable de se doter d'un système efficac d'évaluation ex ante des textes. Cela permet de produire des lois et règlements en connaissant, certes de manière imparfaite, les effets produits qu'ils soient recherchés ou fortuits.

Il existe aujourd'hui en France deux régimes d'obligation d'études préalables.

D'une part, les projets de loi du Gouvernement, à quelques exceptions près, doivent inclure une étude d'impact lorsqu'ils sont transmis au Conseil d'État[4]. Celui-ci donne un avis consultatif sur le projet de loi dans sa globalité. Lorsque le texte est transmis au Parlement, la conférence des Présidents de la première chambre saisie peut s'op à l'inscription à l'ordre du jour si elle juge l'étude d'impact insuffisante. Dans ce cas, le Conseil Constitutionnel peu être saisi.

D'autre part, les projets de textes réglementaires du Gouvernement ayant un impact sur les collectivités, les servic déconcentrés, le public ou les entreprises doivent comporter une fiche d'impact[5].

Bien qu'il ait le mérite d'être une avancée vers ce quoi l'on doit tendre, ce mécanisme est de l'avis de nombreuses personnes rencontrées et du rapport du Conseil d'État déjà cité [8], très insatisfaisant. Les reproches qui lui sont f se concentrent sur trois aspects : un contrôle insuffisant, une portée trop peu large et un contenu globalement de qualité insuffisante.

Renforcer le contrôle

Pour inciter à produire des études de bonne qualité, il faut mettre en place un contrôle indépendant comme l'ont fa entre autres l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède et la Pologne. Comme l'indique le Conseil d'Ét [8], il n'est pas nécessaire de créer une autorité administrative indépendante. Un comité formé de personnes déjà en place dans l'administration (par exemple à l'INSEE, l'IGF et l'IGA) serait en charge de vérifier le sérieux et la méthodologie des études pour les certifier.

Élargir la portée

En l'état actuel des choses, le Gouvernement peut proposer sans aucune étude préalable un amendement à un te législatif dont il est à l'origine et qui était donc soumis à l'obligation d'étude d'impact. Un gouvernement peut aussi directement légiférer sans aucune étude préalable, par ordonnances. Pour sortir de cette situation insatisfaisante pour qu'une plus grande part de notre production normative bénéficie des avantages des études préalables, il faut élargir la portée de l'obligation actuelle. Il faut a minima qu'elle couvre les amendements du Gouvernement, les amendements auxquels le Gouvernement donnent un avis favorable, les ordonnances et les règlements d établissement publics et autorités administratives grands producteurs de normes.

[4] Effets de la révision constitutionnelle de 2008 et la loi organique n°2009-403 d'avril 2009.

[5] Circulaire du 17 juillet 2013 n° 5668/SG

Améliorer le contenu

Il semble que les études d'impact sont souvent de qualité insatisfaisante parce que l'exercice n'est pas suffisamm pris au sérieux. Les propositions que nous faisons doivent contribuer à corriger cela. En effet, le référentiel commu d'indicateurs que nous proposons fournira une méthodologie rigoureuse pour l'évaluation des charges administrat Ensuite, si une véritable culture du résultat en matière de maîtrise du flux normatif au sein des ministères et un me contrôle sont instaurés, un plus grand soin sera accordé aux études préalables.

Proposition 5 : Améliorer le système actuel des études préalables en :
- Mettant en place un comité de certification et contrôle indépendant
- Élargissant l'obligation aux amendements du Gouvernement, les amendements auxquels le Gouvernement donne un avis favorable, les ordonnances et les règlements des établissements publics et autorités administratives grands producteurs de normes.

F. Autres outils possibles

Nous avons formulé ci-dessus les propositions qui nous semblent les plus importantes. De nombreux autres outils imaginables pour mieux gérer notre production législative. En voici quelques-uns que nous jugeons pertinents.

One in, one out

Chaque euro de charge créé par une mesure doit être compensé par la suppression d'une charge au m équivalente. Voilà le principe de la mesure dit one in, one out. Plusieurs pays ont mis en place de tels dispositifs. L Royaume-Uni est le plus souvent montré en modèle en la matière étant passé au one in, two out puis au one in, th out. S'appuyant sur la méthode EANCB évoquée plus haut, ce principe est suivi avec rigueur (voir par exemple [8] p. 175). L'Allemagne s'est aussi lancée récemment dans cette démarche.

En France, ce principe a été introduit par circulaire en 2013 uniquement pour les textes réglementaires et sans ca méthodologique de calcul des charges créées. Il en résulte un mécanisme peu connu, peu efficace et peu contrôl ayant surtout permis de supprimer des textes obsolètes (voir [8] p. 79 et 81).

Une loi par domaine et par législature

Pour faire suite au moratoire que nous proposons une réforme constitutionnelle pourrait limiter à une loi portée pa le Gouvernement par domaine (fiscalité, urbanisme…) et par législature. Cette disposition a été débattue aux Pays Bas (voir [11] p. 47). Elle s'inscrit dans le changement de paradigme que nous souhaitons et serait d'autant plus pertinente que le législateur se limite à des lois cadres se contentant de principes laissant les détails au règlement

***

Nous appelons donc à un changement de mentalité normative de manière à légiférer et réglementer à meilleur escient. En plus d'améliorer la qualité de la production normative, une baisse significative du flux législatif libérera du temps aux agents des administrations. Ce temps pourra être mis à profit pour travailler sur les pratiques et faire émerger un urbanisme de projet.

V. VERS UN URBANISME DE PROJET

La notion d'urbanisme de projet semble se développer sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, poussée par Ben
Apparu, alors Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Celui-ci explique alors dans un entretien
accordé au journal en ligne Le Moniteur [12] :

« IL S'AGIT DE REMETTRE LE PROJET POLITIQUE AU SENS PROFOND DU TERME, LE DEVENIR DE LA CITE, AU CENTRE DES REFLEXIONS, POUR QUE CE SOIT LA NORME QUI EN DECOULE ET NON L'INVERSE. JE NE TIENS PAS A DEREGLEMENTER PAR PRINCIPE, MAIS A SIMPLIFIER, A FACILITER L'EMERGENCE DES PROJETS »

Plus loin, il précise :

« LE PARTENARIAT ET LE DIALOGUE DOIVENT AVOIR LA PRIORITE ENTRE LA COLLECTIVITE, LES HABITANTS, LES AMENAGEURS ET CONSTRUCTEURS AUTOUR DE PROJETS D'AMENAGEMENT NEGOCIES »

Cette démarche est reprise sous le quinquennat suivant, aboutissant à plusieurs réformes allant dans le sens d'un
urbanisme « de projet », privilégiant la construction d'un projet urbain de long terme à une logique purem
normative. Le but est ainsi de rendre la règle d'urbanisme plus adaptable, notamment pour les grands projets, pou
lesquels il est aujourd'hui quasi impossible de respecter l'intégralité des strates réglementaires et législatives tant
celles-ci s'accumulent de manière parfois contradictoire. Si l'évolution vers un urbanisme de projet peut se faire pa
la voie législative - notamment au travers de s'assouplissement de certaines règles quantitatives - elle ne pourra ê
décorrélée d'un véritable changement culturel.

A. Faire précéder le projet à la règle et non l'inverse

Une règle locale d'urbanisme encore trop quantitative

Le principal document juridique encadrant les pratiques urbanistiques est le plan local d'urbanisme. C'est donc à c
échelon qu'il est le plus intéressant de faire évoluer la règle vers une logique "de projet". En effet, le PLU se prése
encore trop souvent comme une accumulation de prescriptions normatives quantifiées [1], limitant strictement le d
de propriété sans prendre en compte les spécificités des territoires et sans porter de véritable projet politique. Ces
règles quantitatives sont souvent des règles métriques précises (distance minimale, hauteur maximale, emprise au
maximale, nombre de places de parking), qui s'avèrent efficaces et compréhensibles de tous pour l'urbanisme de
tous les jours (construction d'une maison pavillonnaire par exemple), mais inadaptés à toute la diversité des projet
d'envergure que peut accueillir un territoire. Ces règles trop précises sont par ailleurs bien souvent asso
d'exceptions, qui complexifient grandement la règle d'urbanisme, contribuent à son instabilité et donnent prise au
contentieux. À titre d'exemple, les projets de logements sociaux ou les projets énergétiquement vertueux se voien
autorisés de dépassement de certains plafonds de densité ou de gabarit.

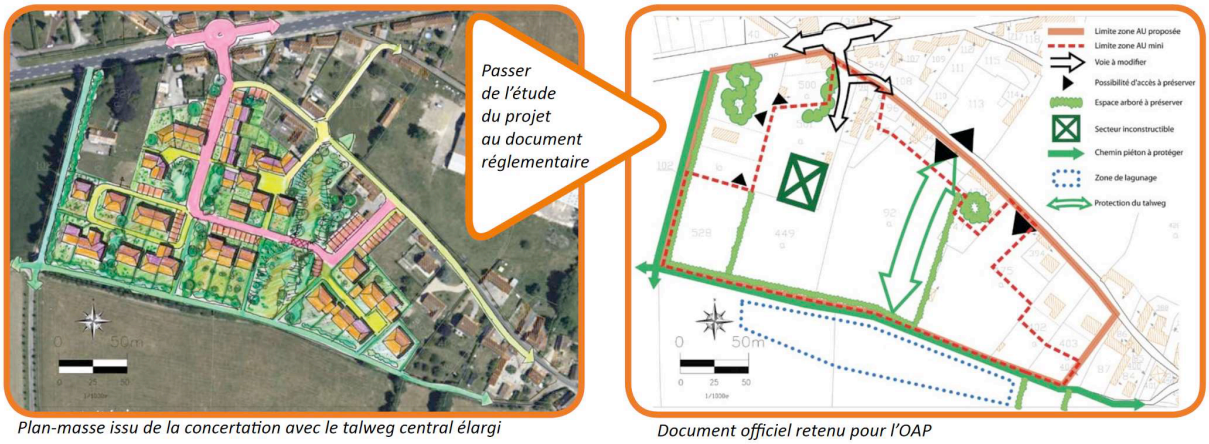
Le résultat de cette régulation quantitative est qu'aucun projet d'urbanisme ambitieux ne peut aujourd'hui voir le jo
sans nécessiter une modification du PLU au préalable, comme nous le confirment les différents porteurs de projet
rencontrés. L'urbanisme de projet remet donc en question cette règle quantitative (voir l'excellent article du Gridau
sur la règle d'urbanisme [1]), directe héritière des archaïques polices administratives du XVIIème siècle et
adaptée aux enjeux complexes de notre époque. À titre d'exemple, voici un extrait du règlement du PLU de la ville
de Levallois, quantitatif, difficile à interpréter et dont on peut se demander quel but y est recherché.

Sur les unités foncières inférieures à 2 000 m², la plantation d'un arbre permet la dispense de 2 places de stationnement, dès lors qu'elle permet de dégager une surface minimale de 25 m2 d'espaces libres par arbre, d'une profondeur minimale de 2 mètres de terre végétale à compter du niveau du sol.

Vers un assouplissement déjà amorcé de la règle d'urbanisme

L'urbanisme de projet vise donc à faire précéder le projet à la règle et non l'inverse. Dans cette optique, les collectivités doivent se charger de réfléchir à un projet politique à long terme pour leur territoire et d'édicter lorsque cela est pertinent des règles qualitatives donnant de grandes orientations et permettant de laisser venir les porteu de projet.

C'est dans ce sens que souhaite aller le nouveau règlement du PLU, appliqué depuis janvier 2016. Il reconnaît en autres la possibilité pour les auteurs de PLU à ne pas recourir au règlement dans certaines zones à aménager (di orientations d'aménagement et de programmation ou OAP) où la norme peut rester qualitative et édicter de grand objectifs à atteindre. Les aménageurs négocient ensuite les détails du projet avec la commune ou l'EPCI. Cette disposition est a priori saluée par les promoteurs immobiliers et aménageurs que nous avons rencontrés, comme les administrations, mais est encore peu présente dans les PLU.



Plan-masse issu de la concertation avec le talweg central élargi

Document officiel retenu pour l'OAP

ILLUSTRATION 6 : EXEMPLE D'UTILISATION DE ZONE OAP DANS LE DEPARTEMENT DE L'ORNE

De tels outils proposés par le nouveau règlement du PLU sont donc prometteurs mais encore trop peu ou mal utili Les administrations doivent en effet opérer un certain changement culturel pour se les approprier pleinement ce q prend du temps. Elles manquent parfois de compétences techniques pour en tirer parti.

Dans le cas où le PLU n'offre pas suffisamment de souplesse pour accueillir un projet d'urbanisme, le porteur de projet a toujours la possibilité d'entamer des procédures de modification de la règle d'urbanisme. La procédure intégrée pour le logement et la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise, créées en 2014, permettent de mener en parallèle la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (PLU, voire même documents supérieurs) l'instruction du permis de construire pour les projets reconnus d'intérêt général. Les administrations sont frileuses à utiliser ces procédures, pourtant censées accélérer la lourde démarche de modification du PLU, notam par peur du contentieux. Le dirigeant d'une entreprise de promotion immobilière nous explique ainsi avoir voulu utiliser cette procédure pour un projet de réhabilitation de zone industrielle en parc de bureaux écologiques. Celui-

ci s'en est rapidement fait dissuader par les services de l'État, la classification en projet d'intérêt général étant elle même un acte administratif susceptible d'être attaqué en justice et augmentant l'insécurité juridique du projet.

Il semble donc que les administrations disposent d'outils juridiques intéressants pour contribuer à cette démarche d'urbanisme de projet, où l'ambition politique doit primer sur la rigidité de la règle. Plutôt que d'en rajouter des nouveaux, il nous semble davantage nécessaire de former les équipes chargées d'urbanisme dans les collectivité (principalement en mairie) et services de l'État à créer des PLU suffisamment flexibles et à utiliser les nouveaux o facilitant les délivrances d'autorisation. Il est par ailleurs nécessaire de laisser le temps à la jurisprudence de se stabiliser, afin de garantir une meilleure sécurité juridique des projets et conforter les administrations dans leurs prises de décision.

> Proposition 6 : Nous n'identifions pas de nouveaux besoins juridiques indispensables au développement de l'urbanisme de projet. Laissons le temps aux administrations de monter en compétences sur les outils prometteurs déjà existants.

B. Privilégier la concertation et une meilleure coordination des acteurs

Au-delà d'outils juridiques, l'urbanisme de projet est avant tout un changement culturel, visant à mieux coordonner les différentes parties prenantes, citoyens, porteurs de projet et administrations, afin d'améliorer la qualité des documents et projets d'urbanisme dans un meilleur respect de l'intérêt général et du développement à long terme du territoire.

Le rôle de l'administration centrale

La première couche administrative intervenant dans le processus d'urbanisme est l'administration centrale, premiers lieux les ministères chargés du logement et de l'urbanisme, ainsi que le ministère de l'Écologie. Ces min sont en charge d'écrire la plupart des textes normatifs encadrant l'urbanisme, sur commande du Gouvernement. D nos rencontres avec des agents de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage sont ressortis que les agents eux-mêmes préféreraient travailler davantage sur des aspects non réglementaires (numérisation ou accompagnement des bonnes pratiques). Une telle approche demande du temps et ne sera rendue possible que une nette diminution du flux législatif devant être géré par ces services.

Par ailleurs, nous pensons que les ministères ont un rôle important à jouer dans la diffusion du droit mou à destina des services de l'État déconcentrés et des collectivités : textes d'interprétation des lois existantes, guides de bonn pratiques ou encore circulaires, sont autant de moyens non législatifs à leur disposition et permettant d'accroître l'efficacité des lois existanteset dont les administrationsopérationnellessont demandeusesUn exemple symptomatique de loi qui mériterait d'être éclaircie est la loi IOTA (loi sur l'eau), pointée du doigt par nombre des acteurs que nous avons rencontrés, administrations comme porteurs de projet, comme étant très difficile à interpr et donnant lieu à des contradictions d'une administration à l'autre. Entre interprétation pragmatique et idéologique (notamment sur la question des mesures compensatoires devant être mises en œuvre pour un projet ayant un imp environnemental), le porteur de projet fait face à une grande insécurité juridique qui pourrait être palliée par un effort d'éclaircissement de la loi et d'uniformisation entre administrations.

Proposition 7 : Nous recommandons à l'administration centrale de diffuser des guides d'interprétation et d'application des textes de lois à l'intention des administrations déconcentrées et des collectivités afin de stabiliser le droit applicable aux porteurs de projet et d'en augmenter la sécurité juridique.

Un rôle clef des préfectures et services associés...

Le deuxième échelon intervenant dans l'application des lois élaborées par l'État central, sont les préfectures et les services déconcentrés de l'État associés (notamment les directions départementales du Territoire en charge d'inst certaines autorisations environnementales). Ces préfectures jouent un rôle de premier plan dans l'articulation entr l'État central et les acteurs de terrain en charge de mener à bien les projets d'urbanisme (collectivités et porteurs d projet). Nous pensons donc que leur rôle doit être réaffirmé, et ce à deux titres.

… auprès des collectivités locales

Les préfectures et les services qui lui sont rattachés sont les représentants privilégiés de l'État auprès des collecti locales, et sont alors en position de jouer un rôle primordial d'accompagnement auprès d'elles. La préfecture de Seine-Saint-Denis réunit les maires du département une fois par an pour présenter les nouvelles normes nouveaux outils disponibles en urbanisme, mais aussi pour diffuser les bonnes pratiques. Les PLU bien conçus y ainsi mis à l'honneur. Cette diffusion descendante de l'information est primordiale non seulement pour une meilleu uniformisation dans l'interprétation des textes, et in fine une meilleure sécurité juridique mais aussi pour améliorer qualité des documents d'urbanisme.

Par ailleurs, les maires se plaignent du manque de prise en compte des réalités du terrain dans l'édiction de lois nationales. À titre d'exemple, l'objectif de 25 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habita appliqué de manière uniforme sur tout le territoire soulève bien des critiques, car ne prenant pas en compte le poi de départ de la commune, la taille des logements sociaux construits ou encore la présence de logement intermédiaires. Si l'objectif d'intégration sociale n'est pas remis en cause, le manque de pragmatisme dan formulation des lois nationales est ainsi vivement critiqué par les maires, dont l'avis gagnerait à être davantage pri en compte. Les préfectures ont donc un rôle important à jouer auprès des collectivités, aussi bien dans la diffusion descendante de l'information que dans la remontée d'expérience auprès des services centraux.

… et des porteurs de projet

Les préfectures doivent également accompagner les porteurs de projet. Pour ce qui est des très grands projets (l'implantation d'Eurodisney à Marne-la-Vallée par exemple) le préfet ou le sous-préfet joue déjà bien souvent un rôle clef de médiateur : il met les différents acteurs autour de la table (collectivités, associations, promoteur etc.) e rend la négociation et la concertation possibles. Il joue également le rôle d'interlocuteur unique vis-à-vis du porteu de projet et le guide dans son parcours administratif. Pour ce qui est des projets de taille moyenne, certaines DDT mettent en place un accompagnement similaire. La DDT des Yvelines dispose ainsi de cinq agents en charge de l'accompagnement de projets d'envergure, qui guident le porteur de projet dans ses démarches et jouent un rôle d'intermédiaire entre les différentes administrations. Un tel poste nécessite une connaissance large des procédure et une bonne formation des agents, mais permet d'éviter le travail en silo des administrations.

Le rapport d'Évaluationdes expérimentationsde simplificationen faveur des entreprisesdans le domaine environnemental paru décembre 2015 et commandité par le Premier ministre va également dans ce sens [13].

« RENFORCER, ORGANISER ET PROMOUVOIR LE MODE PROJET AU SEIN DE L'ADMINISTRATION DECONCENTREE [...] EST LA RECOMMANDATION LA PLUS IMPORTANTE DU RAPPORT »

Il prône ainsi la mise en place d'un chef de projet, bien formé, travaillant de manière non hiérarchique avec les différentes équipes des services de l'État et assurant le lien avec les collectivités territoriales, afin d'accompagner au mieux les porteurs de projet.

Nous pensons donc qu'il serait judicieux de repositionner peu à peu les services de l'État davantage en amont des démarches d'urbanisme (qu'il s'agisse de l'élaboration d'un document d'urbanisme ou de la réalisation d'un nouve projet). Médiation, accompagnement et formation sont des rôles qu'il nous semblerait bon de développer au sein c ces services, qui agissent aujourd'hui principalement en aval au travers du contrôle de légalité des docu d'urbanisme et des permis de construire. Un tel repositionnement du barycentre de l'action des services de l'État n pourra être fait sans une réflexion plus large sur l'utilisation des ressources humaines disponibles dans ces servic Du fait de la réduction actuelle des moyens et du nombre d'agents en préfecture, seule une très petite proportion des permis de construire sont aujourd'hui contrôlés. Il serait possible d'envisager de sous-traiter le contrôle de lég à un organisme indépendant agréé ou encore de passer à une logique américaine de contrôles peu fréquents mai sévèrement punis en cas d'infraction. Une telle réorganisation du contrôle de légalité permettrait de redéployer certaines ressources vers les fonctions mentionnées précédemment.

Proposition 8 : Asseoir les préfectures et leurs services comme pivot entre État central d'une part et collectivités et porteurs de projet de l'autre en :

- Développant l'encadrement fourni en amont des projets (aide à la concertation, médiation entre les différents acteurs etc.)
- Repensant la manière dont est réalisé le contrôle de légalité en aval afin de libérer des ressources

Une meilleure prise en compte du citoyen

Le dernier acteur devant être pris en compte dans notre réflexion autour de l'urbanisme de projet – mais pas le moins important – est le citoyen. La défense de l'intérêt général et la concertation des citoyens sont des enjeux cruciaux de l'urbanisme de projet, aujourd'hui assez mal pris en compte.

À ce titre, l'enquête publique, processus censé permettre la participation du public lors de l'élaboration d documents d'urbanisme et de la délivrance de permis de construire ou d'aménager est assez unanimement critiqu Cette procédure relève en effet davantage de l'information du public que de sa participation, étant donné qu'elle intervient à un stade trop avancé du processus. De plus, un projet peut donner lieu à plusieurs enquêtes publiques distinctes au gré des multiples procédures (une enquête publique pour l'obtention des autorisations environnementales, une pour la révision du PLU etc.) rendant la démarche d'autant plus opaque pour les citoyens Elle est par ailleurs très archaïque, étant principalement organisée autour de permanences physiques en mairie vi des plans sur papier, avec des taux de participation souvent extrêmement faibles. La diffusion de l'enquête par vo numérique est encore peu utilisée.

Certains promoteurs rencontrés n'hésitent donc pas à organiser d'eux-mêmes une concertation en amont du proje afin de mieux l'adapter aux attentes de la population et de désamorcer des potentiels recours contentieux par la suite. Le service juridique d'un groupe de promotion immobilière nous explique ainsi que les projets les plus réuss c'est-à-dire se déployant rapidement, avec une bonne acceptation des habitants, sont notamment ceux où consultation en amont a permis de faire ressortir des problèmes avec le voisinage et d'adapter le projet conséquence. Changer le tracé d'une route d'accès au nouveau complexe a par exemple permis d'éviter un trafic gênant pour certains voisins.

La loi ALUR de 2014 va maladroitement dans ce sens, en autorisant une consultation préalable facultative pour to projet soumis à permis de construire ou d'aménager, sans pour autant les en dispenser d'enquête publique (sauf les projets soumis à étude d'impact). La loi alourdit donc la procédure et ne récompense pas les porteurs de proje vertueux, souhaitant inclure la population dans l'élaboration du projet.

Proposition 9 : Moderniser la consultation du public en :
- Généralisant peu à peu le remplacement des différentes enquêtes publiques actuellement obligatoires par une concertation unique plus en amont
- Transformant le rôle du commissaire enquêteur vers l'animation des débats et la consignation des résultats
- Maintenant des obligations d'information du public dans la suite du projet, de manière beaucoup plus légère que ce que prévoit l'enquête publique actuellement
- Associant la consultation du public à des outils de communication modernes : diffusion du projet sur internet, présentation de maquettes physiques ou numériques…

C. L'apport du numérique en urbanisme

L'urbanisme de projet est rendu possible, comme nous l'avons expliqué, par une meilleure collaboration entre act et davantage de transparence. À ce titre, le développement d'outils numériques nous semble être un lev incontournable de la modernisation et de la simplification du processus d'urbanisme. Prise en compte de l'avis du public, accès au droit par tous, accessibilité et intelligibilité des procédures ou encore rapidité et transparence des instructions d'autorisations sont autant d'aspects pouvant être améliorés par le numérique, fluidifiant ainsi échanges entre les acteurs.

Le ministère en charge de l'urbanisme a déjà entamé certains chantiers ambitieux allant dans ce sens. Le Géopor de l'urbanisme met ainsi depuis 2016 à disposition des citoyens les informations dématérialisées liées à l'urbanisr notamment les PLU et les cadastres. Le déploiement se poursuivra jusqu'en 2020 et permettra une meill accessibilité à la règle d'urbanisme par tous.

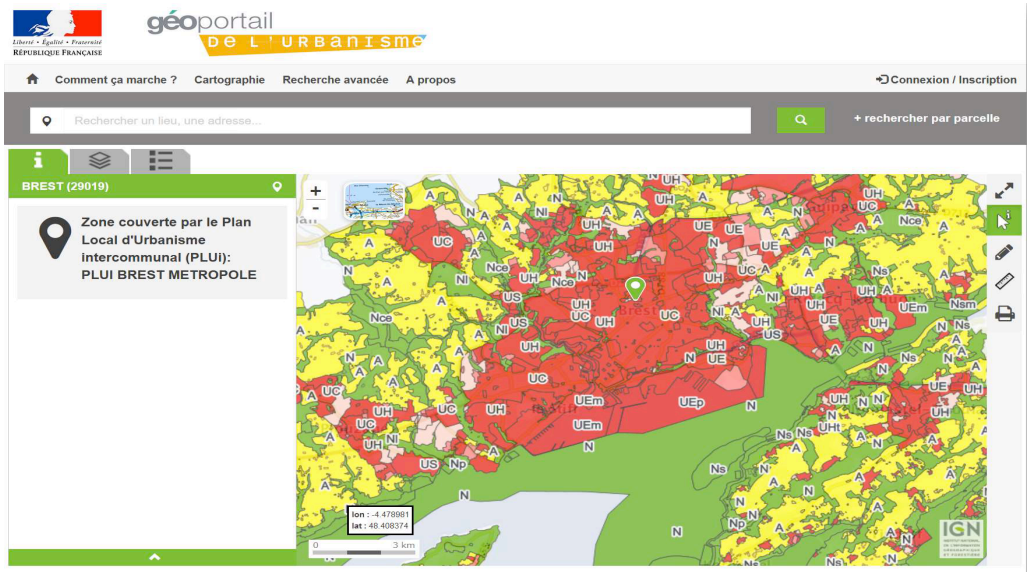


ILLUSTRATION 7 : LE GEOPORTAIL DE L'URBANISME

Le ministère développe également une aide en ligne au remplissage des formulaires de demandes d'autorisation d'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire) et au calcul des taxes d'urbanisme [14]. Une telle aide permettra de diminuer la charge administrative pesant sur les entreprises, d'améliorer la qualité des dossiers instr par les administrations et d'augmenter la rapidité et la transparence de l'instruction.

D'autres initiatives mériteraient d'être renforcées ou généralisées telle l'ouverture des données d'urbanisme disponibles dans les administrations au public sur un mode d'open data afin d'encourager le développem d'applications par des tiers. Permettre au secteur privé de développer des nouveaux usages sur des dor publiques peut en effet être porteur d'innovations prometteuses et source de meilleure collaboration. La prise en compte de l'avis du public peut également être améliorée par des outils numériques, comme mentionné précédemment. Maquettes numériques, diffusion en ligne des projets d'urbanisme et recueil des avis des citoyens par voie numérique mériteraient d'être bien plus largement répandus.

Nous pourrions multiplier les exemples qui risqueraient de se heurter à un même obstacle : la numérisation de l'administration est un investissement important, à un moment où les finances publiques sont tendues. Elle est éga particulièrement difficile pour l'État et les collectivités qui ne disposent pas toujours des bonnes compétences en la matière. Cependant, de tels projets doivent être considérés à long terme et les gains de productivité importants pouvant être réalisés doivent être pris en compte dans la décision d'investissement.

Enfin, de même que pour la simplification, il convient de rappeler que cette modernisation par le numérique du dispositif d'urbanisme n'interviendra qu'avec une volonté politique forte. Pour se concrétiser, cette modernisation demande des ressources importantes, et doit être perçue par l'opinion publique comme un enjeu majeur pour le p

> Proposition 10 : Ériger la numérisation en outil incontournable de la simplification en urbanisme, notamment au niveau de l'État central.

CONCLUSION

Nous terminons ce rapport sur la simplification du droit de l'urbanisme par une notion primordiale, qui a sous-tend
notre démonstration sans pour autant jamais être nommée : celle de la confiance que doivent s'accorder les différ
acteurs afin de collaborer de manière constructive à l'élaboration de projets vertueux. Aujourd'hui cette confiance
est bien souvent mise à mal : les collectivités locales se défient de l'État qui leur impose des normes manquant pa
de pragmatisme et sans cesse changeantes, les porteurs de projet n'ont pas confiance dans l'administration qui te
à se surprotéger en multipliant les exigences à leur égard, les citoyens se méfient des opérations immobilières et
sont tentés d'abuser de leur droit au recours. Les propositions présentées dans ce rapport, qu'elles soient juridiqu
culturelles ou numériques, tentent d'aller dans ce sens. Une stabilisation juridique forte permettrait ainsi de redonn
confiance à tous les acteurs envers les règles du jeu applicables à leur activité. Une coordination plus efficace ent
les acteurs, une meilleure prise en compte des intérêts du citoyen ou encore une plus grande transparence et fluid
notamment permises par le numérique sont autant d'éléments concourant au même objectif : restaurer la confianc
que chaque acteur porte sur les autres maillons de la chaîne de l'urbanisme.

Lexique

AAI	Autorité administrative indépendante
ACTAL	Adviescollege toetsing regeldruk
API	Autorité publique indépendante
BTP	Bâtiments et travaux publics
DDT	Direction départementale des territoires
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DILA	Direction de l'information légale et administrative
DPU	Droit de préemption urbain
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EANCB	Equivalent annual net cost to business
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
IGA	Inspection générale de l'administration
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OIN	Opérations d'intérêt national
OSCAR	Outil de simulation de la charge administrative de la réglementation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PC	Permis de construire
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDH	Plan départemental de l'habitat
PDU	Plans de déplacements urbains
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PIIE	Procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise
PIL	Procédure intégrée pour le logement
PIM	Projet d'intérêt majeur
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PN	Parcs naturels
PNR	Parcs naturels régionaux
POA	Programme d'orientation et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPA	Plan de protection de l'atmosphère
PRAD	Plan régional de l'agriculture durable
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
REP	Recours pour excès de pouvoir

SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
SDTAN	Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRDEII	Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
SRI	Schéma régional de l'intermodalité
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
SCM	Standard cost model
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUP	Zone urbaine prioritaire

BIBLIOGRAPHIE

[1] La règle local d'urbanisme en question, Gridauh, 2012.

[2] G. Poitrinal, Plus vite ! La France malade de son temps, Grasset, 2012.

[3] Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier, Sénat, 2016.

[4] T. Mandon, Mieux simplifier "La simplification collaborative", Rapport au premier ministre, 2013.

[5] Section du rapport et des études, L'urbanisme : pour un droit plus efficace, Conseil d'État, 1992.

[6] P. Pelletier, Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, Rapport au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, 2005.

[7] D. Labetoulle, Construction et droit au recours, pour un meilleur équilibre, Rapport au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013.

[8] Étude annuelle 2016 : Simplification et qualité du droit, Conseil d'État, 2016.

[9] De la sécurité juridique, Conseil d'État, 1991.

[10] Sécurité juridique et complexité du droit, Conseil d'État, 2006.

[11] La Simplification du droit : regard comparatif (Allemagne, Pays-Bas et Suède), Sénat, 2016.

[12] L. Francqueville et C. Véran, Construire plus et mieux : Benoist Apparu explique sa réforme de l'urbanisme Le Moniteur Hebdo, 2011.

[13] P. Cannard (IGA), G. Valot (IGA), S. Bortolotti (CGAAER), C. Calvayrac(CG Mines), P. Jandet (CG Mines), M. Hainque (CGEFI), R. Kbaïer (CGEDD) et D. Stevens (CGEDD), Evaluation des expérimentations de simplification en faveur des entreprises dans le domaine environnemental, 2015.

[14] La simplification de la réglementation en urbanisme, Ministère du Logement et de l'Habitat Durable, 2016.