

# QUAND LA LOI TUE LA LOI

La création de notre cadre de vie est l'un des domaines pour lesquels, à tirs redoublés, les parlements successifs, les gouvernements, les administrations, les organismes de normalisation, certification, labellisation, etc, se sont le plus déchainés pendant un demi-siècle pour complexifier le processus de réalisation, jusqu'à en faire un parcours parfois inextricable!

Ensuite, avec une mauvaise foi qui laisse pantois, les "beaux parleurs" accusent les "producteurs" de ce cadre de vie, que sont les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs, d'être responsables d'un volume asthénique de construction et de coûts non maîtrisés, stigmatisant au passage la mauvaise qualité de leurs réalisations, responsables d'assurances aux prix plus élevés que dans les autres pays ! Dieu soit loué : le choc de simplification arrive<sup>1</sup>.

## 1 - DIVERSITÉ DES VECTEURS D'ENCADREMENT

La France dispose d'un assez large éventail de vecteurs possibles pour imposer des règles à ceux qui ont l'ambition de produire quelque chose.

### 1.1 - LES TEXTES OFFICIELS

Certaines suites sont constitutionnellement logiques : une loi ou une ordonnance fixe les objectifs et les grands principes, des décrets précisent les modalités d'application desdits principes, des arrêtés fournissent les détails de mise en œuvre, des modus operandi, des cartes, des tableaux, des formules de calcul, de modèles de documents à fournir, etc<sup>2</sup>.

Mais quand on découvre qu'il existe en France plus de 10 000 lois ou ordonnances et plus de 100 000 décrets, (sans oublier les arrêtés, quasiment indénombrables), on commence à comprendre que "produire en France" nécessite une volonté, des savoirs et une persévérance exemplaires. Il est peut-être temps de "faire le ménage".

Personne ne sait quelle proportion de ces textes intéresse de près ou de loin le cadre de vie, mais, même si on peut espérer qu'il n'y en a pas plus de 5 %, cela fait encore beaucoup de textes à connaître, puisque "nul n'est censé ignorer la loi".

Les lois, les ordonnances et les décrets sont généralement cités avec leur date et leur numéro de 1 à 4 chiffres. La consultation des arrêtés est plus difficile car on ne communique générale-

ment que leur date et non le sigle qui les distingue, composé de 5 lettres et 7 chiffres.

Or la France est prolifique : pendant la rédaction du présent article, son auteur a consulté Légifrance pour connaître la production quotidienne d'arrêtés : 69 arrêtés ont été signés le 25 mars 2013, 63 le 26 mars, 26 le 27 mars, 112 le 28 mars et 73 le 29 mars<sup>4</sup> !

Heureusement, nous avons les codes, qui sont censés rassembler l'essentiel des règles sur tel ou tel sujet. Mais il y a beaucoup de codes<sup>5</sup> et tout n'est pas dans les codes.

Pour exemple, la plupart des règles concernant la copropriété sont restées au sein de la loi 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété.

Il est tout à fait normal que cette loi ait fait l'objet de mises à jour législatives régulières (un peu plus d'une trentaine de fois quand même depuis 1965).

Ce qui est plus compliqué, c'est quand la loi renvoie à des textes qui inscrivent le dispositif dans d'autres textes !

Allez, on donne un exemple simple : pour connaître les dispositions applicables aux travaux d'intérêt collectif à réaliser sur les parties privatives des immeubles en copropriété, l'article 25-g de la loi de 1965, qui vise ces travaux, annonce un décret, mais, pour connaître la règle, il faut aller chercher l'article

R 138-3 du code de la construction et de l'habitation (il n'y a qu'à le savoir, bien sûr !)

Un tel amas de textes appelle évidemment des modernisations régulières.

L'État s'y emploie heureusement de temps en temps.

La loi 2010-788 du 12 juillet 2010 (dite Grenelle 2) a ainsi apporté des modifications à une trentaine de codes et à autant de lois ou ordonnances !

La loi 2011-525 de simplification et d'amélioration du droit (du 17 mai 2011) a fait mieux en modifiant plus de trente-



# CONCLUSION : MAÎTRES D'OUVRAGE, MAÎTRES D'ŒUVRE ET ENTREPRENEURS N'ONT QU'À SUIVRE ; LE JO (PLUS DE 100 PAGES QUOTIDIENNES) EST FAIT POUR CELA !

cinq codes et en corrigeant (voire en abrogeant) presque une centaine de lois et d'ordonnances, certaines datant de 1793, 1817, 1825, 1832, 1881, etc.<sup>6</sup>

**Conclusion : maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et entrepreneurs n'ont qu'à suivre ; le JO (plus de 100 pages quotidiennes) est fait pour cela !**

## 1.2 - LES AUTRES VECTEURS D'ENCADREMENT

Avant d'en critiquer l'abus, il convient de rappeler l'avantage de la normalisation.

Même s'il y a de par le monde quelques modèles de prises électriques, on ne peut qu'être satisfait qu'en France, on puisse brancher n'importe quel appareil sur n'importe quelle prise.

Autre bénéfice de la normalisation, les constructeurs sont satisfaits de pouvoir choisir fiablement, grâce à leur classement, telle ou telle porte pare-flamme ou coupe-feu, grâce à la normalisation des procédures d'essai qui ont permis de classer les portes.

Si l'on vise plus loin, on se souviendra qu'au-delà des normes françaises (NF) et européennes (EN), il y a les normes internationales (ISO).

La principale difficulté vient de ce que chaque grand pays ayant édicté ses propres normes et règles d'évaluation ou de

classement, leur harmonisation (même au seul plan européen) demande beaucoup d'efforts et prend du temps.

Une seconde difficulté vient de la diversification des procédures, des termes utilisés et des organismes admis pour les attribuer.

Un très bref aperçu, en vrac : COFRAC (Comité français d'accréditation), AFNOR, CEN (Comité européen de normalisation), QUALIBAT, QUALIFELEC, marquage CE, EUROCODES, DTU (document technique unifié) et NF DTU, CSTBat, CEKAL, ACOTHERM, QUALICOAT, SNJF, CCTG (cahier des clauses techniques générales), certifications, labels, classements, référentiels, etc, etc.

Si l'on s'en tient aux seules normes françaises, qui se comptent par dizaines de milliers, il y en aurait 3 700 "intéressant" le bâtiment et le génie civil, dont quelques dizaines sont d'application obligatoire, donc consultables gratuitement auprès de l'AFNOR.

Pour toutes les autres normes, les professionnels sont "condamnés" à les acheter (assez cher, d'ailleurs) !

Y a-t-il une quelconque logique à créer un organisme (l'AFNOR a été créée en 1926) pour accomplir une mission d'intérêt général (normaliser ce qui justifie de l'être : produits, procédures, essais, etc) et faire obstacle à la connaissance collective des résultats de cette mission ?

Quoi qu'il en soit, les constructeurs se voient ajouter à toute la réglementation évoquée au § 1.1, le respect des normes obligatoires.

Ensuite, il est habituel que les maîtres d'ouvrage imposent aux maîtres d'œuvre et aux entrepreneurs, de tenir compte également de divers autres textes normatifs et d'obtenir tel ou tel classement, label, etc.

Au fait, l'attribution de label est un job rémunérateur, ... dont le coût s'ajoute à celui de la construction : un de plus !

**Les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs n'ont décidément pas la vie facile.**

## 2 - LES PRESTATIONS ENCADRÉES

À la question "Quels sont les thèmes ayant trait au cadre de vie qui ont été l'objet d'un encadrement en France ?" il n'est pas provocant de répondre par un seul mot : "TOUT". En un peu plus d'un demi-siècle, la France a passé à la loupe tous les recoins de la construction et a cru bon de leur affecter des règles.

Si l'on prend seulement les thèmes (et non les ouvrages concernés, car là, c'est sans limite), classés par ordre alphabétique et sans prétention d'exhaustivité, on peut inventorier successivement :

- accessibilité pour tous,
- acoustique et protection phonique,
- aération et qualité de l'air,
- alignement,
- amiante,

- 1] Y compris en raison, parfois, des dyscohérences de dispositions issues de réglementations édictées sans souci de compatibilité.
- 2] Avec tout le respect dû à l'annonceur du "choc de simplification", on fera quand même observer qu'à quelques phrases d'écart, d'autres mesures annoncées ne pourront être mises en œuvre qu'au prix de dispositifs fiscalement très complexes (allocations sous conditions de ressources, super impôt sur les très hauts revenus, crédit d'impôt compétitivité, etc). Quel que soit le régime, le code des impôts n'est pas prêt de perdre du poids.
- 3] Ceux qui pratiquent la commande publique pour le bâtiment et l'infrastructure savent que la loi MOP est complétée par un décret 93-1268 du 29 novembre 1993, lui-même surdétaillé par un arrêté du 21 décembre 1993. Mais ceci n'est qu'un exemple exceptionnellement simple !
- 4] Précisons toutefois que les trois quarts de ces arrêtés concernent des nominations de fonctionnaires ou de simples mesures d'organisation administrative. Mais les autres ont vocation à encadrer plus étroitement l'action de nos concitoyens !
- 5] Citons, sur plus d'une soixantaine de codes, quelques-uns susceptibles d'intéresser plus spécialement les constructeurs : code des assurances, code civil, code de commerce, code de la construction et de l'habitation, code de déontologie des architectes, code de l'énergie, code de l'environnement, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, code forestier, code général des collectivités territoriales, code général des impôts, code de justice administrative, code des marchés publics, code minier, code du patrimoine, code pénal, code de procédure civile, code de la propriété intellectuelle, code de la route, code rural et de la pêche maritime, code de la santé publique, code du travail, code de l'urbanisme, code de la voirie routière. Mais quelques autres codes peuvent aussi concerner les constructeurs.
- 6] On ajoutera que les deux lois citées ont aussi ratifié quelques ordonnances et habilité le gouvernement à en prendre d'autres.

## IL FAUT DONNER AUX PRODUCTEURS LES MOYENS DE FAIRE FACE À LEURS OBLIGATIONS CROISSANTES.

• assainissement de toutes natures d'effluents (y compris stockage et récupération), • boîtes aux lettres, • branchements, • cadastre, • clôtures, • confort d'été, • déchets de chantier, • développement durable (le sujet déborde du seul thème des économies d'énergie, vers la réduction des gaz à effet de serre, vers les énergies renouvelables, vers les ressources naturelles, fossiles ou non, minérales ou végétales, jusqu'à l'analyse du cycle de vie de chaque matériau utilisé pour construire ou exploiter, etc), • distribution de l'eau (limitation ou réduction de consommation, double réseau, etc), • élimination du plomb, • espaces verts, • géothermie, • gestion des déchets de toutes natures (de dangers variables), • lutte contre les parasites, • mesures concernant les réseaux enterrés, • mise en place des outils de communication et des liaisons électroniques d'avenir (TV, ADSL, fibre, etc), • mitoyenneté, • parasites à éliminer (pour les existants, mais aussi pour le neuf dans les régions à termites), • plomb à éliminer, • précautions contre les ondes électromagnétiques, • prise en compte de tous les risques naturels (avalanches, coulées de boues, éruptions volcaniques, inondations, radon, séismes, tsunami, etc), • production et distribution d'eau chaude, • protection contre l'incendie, alarmes, détecteurs, dispositifs d'extinction, masse combustible, ERP, IGH, etc, • protection des personnes et des biens, contre les effractions ou déprédations, face aux risques générés par des acteurs asociaux, • recharge des véhicules électriques, • sécurité des appareils élévateurs, • sécurité des installations électriques, • sécurité des installations gaz, • sécurité du stockage des combustibles, • sécurité de la réception et utilisation de vapeur (dont le chauffage urbain), • sécurité et fonctionnement de tous autres équipements (surpresseurs, batteries, groupes électrogènes, etc), • servitudes privées et publiques, • stationnement des véhicules (du vélo au car ou PL), • usage pertinent de la lumière, naturelle et artificielle, • tri sélectif des ordures, • vidéosurveillance, • etc.

Sans oublier la santé et la sécurité des travailleurs (Code du travail), dans tous les maillons de la chaîne de fabrication, de réalisation, d'entretien, d'exploitation et de déconstruction des bâtiments et équipements.

Et, sans oublier non plus que les règles sont souvent spécifiques pour le neuf ou l'existant.

Comme cela a été dit, il est exceptionnel qu'un thème soit traité par un texte unique ; il est plus courant que les constructeurs doivent appliquer un corps de textes officiels complétés par des dispositions normatives ou techniques ciblées.

Si l'on s'écarte des ouvrages proprement dits pour se préoccuper des procédures, on constate que là aussi, les prestations des constructeurs ont été l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics ou d'autres acteurs.

À commencer par l'imposant code de l'urbanisme.

Mais citons aussi l'encadrement : - d'abord des folles règles de la commande publique<sup>7</sup>, - des incompatibilités d'activités, - de la promotion immobilière, - de la vente de maisons individuelles, - des garanties de bonne fin, - des crédits, - des responsabilités et des obligations d'assurance, - des garanties (décennale, de bon fonctionnement, de parfait achèvement), - de la réception des travaux et des réserves, - des retenues de garanties, - des cautions (dont celle prévue par l'art. 1799 du Code civil), - des délais de paiement, - etc.

Citons aussi divers modèles de clauses administratives, tant pour les marchés privés (normes NF P 03 001, NF P 03 002, NF P 03 100) que pour les marchés publics (CCAG PI et CCAG travaux).

### 3 - LES MAUVAIS CHOIX FRANÇAIS

À la lecture des chapitres précédents, tout le monde a dû comprendre que d'année en année, les rôles des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et des entrepreneurs n'ont jamais cessé de se complexifier.

Qu'aurait dû faire l'État français ?

L'État aurait dû : - attirer l'attention de tous les acteurs sur le surplus de tâches à accomplir, sur le surplus de justifications à fournir, sur le surplus de responsabilités en résultant, en commençant par le surplus de connaissances à acquérir, - et en tirer la conclusion logique : "il faut donner aux producteurs les moyens de faire face à leurs obligations croissantes."

Ne rêvez pas, vous ne trouverez nulle trace de cette conclusion de bon sens.

Par contre, de décennie en décennie, on a créé de nouveaux acteurs non producteurs, ou on a donné des rôles supplémentaires





aux acteurs qui existent déjà. Et quand la mode est venue de faire des diagnostics pour toutes sortes de bons motifs, on a créé des fonctions de diagnostiqueurs. Les contrôleurs techniques ont été les principaux bénéficiaires de cette manne permanente. Quels que soient le respect mutuel et la bonne entente des maîtres d'œuvre et des contrôleurs techniques, il est patent que ces derniers ne "produisent" pas le bâtiment. D'ailleurs la loi leur impose de rester dans leurs rôles de contrôleurs<sup>8</sup>.

#### Enfin, où est la faille du système ?

Elle est dans le coût engendré par la rémunération légitime de ces nouveaux acteurs ou des rôles supplémentaires affectés aux acteurs existants, qui, répétons-le, ne sont pas les "producteurs" des ouvrages.

Car les actions des contrôleurs ne réduisent en rien les prestations à accomplir par les constructeurs pour satisfaire les nouvelles exigences (beaucoup pensent même que ces acteurs extérieurs alourdissent souvent leur tâche).

Si, parallèlement aux rémunérations allouées aux contrôleurs, celles des maîtres d'œuvre étaient augmentées en proportion des tâches nouvelles, la qualité des ouvrages y gagnerait. Hélas, c'est tout l'inverse qui se produit : **plus il y a de contrôles ou de diagnostics onéreux, plus on tend à serrer le montant des honoraires des producteurs !**

**Autrement dit, on prive les producteurs des moyens de mieux faire, mais on paye des acteurs extérieurs pour vérifier que ceux qu'on n'a pas payés ont quand même effectué les prestations complémentaires imposées par les nouvelles réglementations ! La-men-ta-ble.**

#### 4 - ON AURAIT PU FAIRE MIEUX

Il se pourrait qu'en haut lieu, de bons esprits aient compris qu'il valait peut-être mieux être plus exigeants des producteurs, plutôt que de payer des inspecteurs des travaux finis. D'où l'idée de faire attester par les producteurs eux-mêmes qu'ils ont bien pris en compte telle ou telle réglementation.

Le principe fait d'abord sursauter : on a vu ci-avant que les "producteurs" devaient respecter toutes les lois et tous autres textes concernant leurs ouvrages.

Car le respect des lois n'est pas un menu à la carte : "Cette loi, OK, je prends, telle autre, poubelle !"

Eh non, nos ouvrages doivent être conformes à tout ce qu'exigent les lois.

On voit alors le caractère incongru de la démarche : **on choisit une loi** (sans doute pas au hasard) et **pour celle-là, on exige une attestation de prise en compte.**

Et alors qu'en est-il pour toutes les autres lois ? On s'assoit dessus ? Sont-elles de second rang ?

Cessons de plaisanter : sans doute a-t-on jugé que la "RT 2012" et la "réglementation acoustique" valaient un traitement de "faveur". Dont acte.

Hélas, là où cela ne va plus du tout, c'est que pour produire ces attestations, on a créé de nouveaux systèmes complexes et eux-mêmes onéreux.

Cela serait supportable si on décidait enfin d'augmenter la rémunération des maîtres d'œuvre qui sont les premiers visés par la démarche.

Mais aucune voix ne s'est élevée dans ce sens.

**Et personne n'a proposé de dégager des moyens supplémentaires.**

#### CONCLUSION

Sur le fond, où est le bon sens dans tout cela ?

De partout, on proteste contre la surréglementation<sup>9</sup> qui freine la production et qui coûte cher, et on continue d'inventer à tout propos des "usines à gaz" qui ne produisent rien mais ajoutent chaque fois de nouveaux coûts.

Demain, pour prouver que la réglementation incendie a été respectée, on viendra avec un lance-flamme pour voir si les murs s'embrasent.

Après demain, on utilisera une machine à faire vibrer le sol pour attester que la réglementation sismique a bien été prise en compte.

Et quand est-ce qu'on arrête les c... ? ▲

7] Les personnes publiques s'organisent pour échapper aux règles de la commande publique (création de services intégrés ou in house) ou pour limiter le nombre de marchés à conclure (PPP, CREM, etc).

8] Article L111-25 du code de la construction et de l'habitation : "L'activité de contrôle technique est soumise à agrément. Elle est incompatible avec l'exercice de toute activité de conception, d'exécution ou d'expertise d'un ouvrage."

9] Nous ne résistons pas à l'envie de reproduire l'instruction sans doute la plus courte qu'ait jamais produite un Premier ministre (Jean-Marc Ayrault le 2 avril 2013) vers les ministres et les préfets : "À l'exception des normes touchant la sécurité, il vous est désormais demandé de veiller personnellement à ce que vos services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitative pour simplifier et accélérer la mise en route des projets publics et privés." JME

