

RAPPORT SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DES SOLS

L'OBJECTIF DU GROUPE : PROPOSER DES MESURES DE SIMPLIFICATION FORTES DANS LE CHAMP DE L'URBANISME, DES SOLS ET DE LA CONSTRUCTION

Après avoir rappelé le rôle du Sénat en matière de simplification normative (I), vos rapporteurs exposeront la feuille de route qui avait été fixée au groupe de travail (II), ainsi que les éléments de méthode qui ont présidé à son action (III).

I. La volonté du sénat de jouer un rôle moteur dans la politique de simplification normative et administrative

Impératif national (A), la simplification normative est une priorité du Sénat (B) qui l'a conduit à prendre des initiatives fortes (C).

A. La simplification : un impératif national

La politique de simplification normative et administrative répond à un besoin fort des acteurs économiques, de la société civile et des administrations publiques elles-mêmes.

Ce besoin est d'abord celui de la lisibilité et de la prévisibilité de la norme : les citoyens, les entreprises, les collectivités territoriales demandent légitimement à pouvoir connaître les règles qui leur seront appliquées. C'est une exigence démocratique fondamentale, constitutive de l'État de droit. Or, du fait de l'augmentation continue et rapide du nombre de normes et de procédures à respecter (augmentation que l'on peut mesurer grâce à un indicateur aussi simple que celui de la taille des codes, et singulièrement ceux de l'urbanisme ou de l'environnement), maîtriser le droit auquel on est soumis exige de la part des acteurs un coût croissant et parfois même exorbitant. Certes, nul n'est censé ignorer la loi, mais encore faut-il que la loi soit accessible... Par ailleurs, quand bien même les acteurs sont en mesure d'identifier les règles qui s'appliquent à eux, celles-ci doivent être compréhensibles et cohérentes – autrement dit, suffisamment bien pensées et écrites pour que chacun sache sans ambiguïté excessive ce qui est permis, obligatoire ou interdit.

Au-delà de la problématique de la sécurité juridique des personnes, la complexification du droit, mais aussi – nous y reviendrons plus loin –, son instabilité, posent également un **problème politique d'égalité des citoyens face à la loi.**

Le coût croissant pour accéder aux normes, pour les comprendre et pour en apprécier la portée risque en effet de creuser le fossé entre, d'un côté, ceux qui disposent des ressources en temps, en argent et en conseil suffisantes

pour en maîtriser la complexité, sécuriser leur situation, voire profiter des ambiguïtés de la règle pour en détourner l'esprit et, de l'autre, ceux qui sont démunis face à la complexité juridique, et en viendraient à subir la norme comme une contrainte arbitraire, voire absurde. Se jouent ici les enjeux de l'acceptabilité et de la tolérance à la règle, qui sont à long terme des conditions essentielles à son respect.

Le besoin de simplification normative et administrative est aussi **une exigence économique.** Le temps administratif et judiciaire ne peut être autant déconnecté de celui des projets économiques. Des procédures trop lourdes, trop longues – ou pire, d'une durée imprévisible – ralentissent, bloquent ou font avorter les projets privés et publics. Alors que tant de besoins individuels ou collectifs sont en attente d'être satisfaits, à commencer par celui de la construction de logements, les porteurs de projets et les élus locaux dénoncent avec raison les difficultés croissantes liées au poids excessif de certaines normes ou procédures.

Enfin, la simplification est également un besoin exprimé par les administrations. Dans un contexte de fortes tensions quant aux moyens humains disponibles, elles doivent concentrer leurs ressources sur leurs missions essentielles. Stériliser des moyens en les immobilisant dans la gestion de normes mal conçues ou inutiles est un « luxe » qui ne peut perdurer. Simplifier les normes et les procédures est donc indispensable pour accompagner la réforme de l'administration vers plus de réactivité, d'efficacité et de proximité des citoyens. Cela contribue par ailleurs à une valorisation du contenu des tâches des agents de l'administration.

B. Une priorité du sénat

Le Sénat entend jouer un rôle moteur dans la politique de simplification du droit. La logique même des institutions l'incite en effet à occuper une place particulière dans ce domaine.

En premier lieu, le Sénat, qui a reçu de l'article 24 de la Constitution la mission spécifique d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République, a vocation à mettre au jour les difficultés relatives à la définition et à l'application des normes que les collectivités et les élus locaux rencontrent sur les territoires. Le Sénat souhaite les aider à identifier précisément les nœuds de complexité qui bloquent leurs projets et proposer des réponses adaptées, que ce soit directement par voie d'initiative législative ou, indirectement, en invitant le Gouvernement à agir dans le champ réglementaire. L'effort doit porter à la fois sur la réduction du stock des normes applicables aux collectivités et sur la régulation du flux des normes nouvelles.

Ceci est d'autant plus nécessaire que, jusqu'à présent, la politique de simplification du Gouvernement a davantage ciblé les entreprises et les citoyens que les collectivités territoriales. Certes, de nombreuses mesures en droit de

l'urbanisme et des sols – que nous détaillerons plus loin dans ce rapport – ont déjà touché les collectivités, mais il est temps que celles-ci, porteuses de l'intérêt public local et pourvoyeuses de nombreux services aux citoyens, se voient reconnaître comme bénéficiaires à part entière de cette politique, ce à quoi le Sénat doit contribuer.

Par ailleurs, au-delà du cas spécifique des normes applicables aux collectivités territoriales, le Sénat, du fait de son histoire, de son mode d'élection et de fonctionnement, incline assez naturellement à s'emparer de l'enjeu de la simplification des normes. En effet, il s'agit là d'un enjeu stratégique, qui transcende les clivages partisans et exige une continuité du travail sur le long terme. Aussi, **vos rapporteurs estiment que le Sénat a tout intérêt à affirmer la spécificité de son rôle institutionnel en la matière, chambre de la sagesse et de la prospective, capable de travailler avec pragmatisme et ouverture à l'intérêt général, selon une temporalité moins immédiatement en prise avec les péripéties de la vie démocratique et médiatique.**

C. Un domaine dans lequel le sénat a déjà pris des initiatives fortes

Depuis le rapport du Conseil d'État de 1992, consacré à la sécurité juridique, dans lequel ce dernier exprimait sa préoccupation quant à « *la multiplication des normes [et] leurs raffinements byzantins* »¹, la maîtrise de l'inflation normative s'est affirmée au Sénat comme un élément récurrent du débat parlementaire et un axe structurant des travaux législatifs et de contrôle.

Plusieurs initiatives y ont ainsi été prises au tournant des années 2000.

Dès 2000, **la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, a préconisé de rénover l'environnement juridique des collectivités territoriales** en favorisant la codification du droit, en généralisant les études d'impact, et en associant davantage les collectivités à l'élaboration des normes, notamment techniques².

Dans cette perspective, **un amendement sénatorial³ est venu créer en 2007 une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)**, faisant ainsi suite à l'une des préconisations formulées par le groupe de travail sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales⁴, présidé par notre ancien collègue Alain Lambert. Cette commission était chargée d'examiner pour avis les projets de textes réglementaires et communautaires applicables aux collectivités territoriales. À l'initiative de Jean-Pierre Sueur et de Jacqueline Gourault, qui présidaient alors respectivement la commission des Lois et la délégation aux Collectivités territoriales et à la décentralisation, **le Sénat, suivi ensuite par l'Assemblée nationale, a adopté en 2013 une proposition de loi⁵ substituant à cette instance le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, dont le champ de compétences a été doublement étendu : aux projets de loi, d'une part, et au stock de normes réglementaires, d'autre part.

Parallèlement à ces initiatives destinées à mieux réguler la production des normes, le Sénat s'est attaché à identifier et simplifier les secteurs législatifs et réglementaires les plus complexes. En collaboration avec cinq commissions permanentes⁶, **le rapport de Claude Belot**, ancien président de la délégation aux collectivités territoriales, **a permis de déterminer en février 2011 les pans de notre droit posant localement le plus de difficultés⁷. Ces travaux ont été menés conjointement avec ceux de notre collègue Éric Doligé, qui a déposé une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales en août 2011⁸**, à l'issue de la mission qui lui avait été confiée sur ce thème⁹ par le président de la République.

La volonté du Sénat de maîtriser l'inflation normative a été confirmée à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale¹⁰, en 2011, lorsque le président Bel a insisté sur la nécessité de réduire le flux normatif,

Confortant l'engagement du Sénat en faveur de la simplification normative, **de nouveaux chantiers ont été entrepris depuis 2014.**

1) Conseil d'État, Rapport public 1991, mai 1992.

2) Sénat, Rapport d'information n° 166 (1999-2000) de Michel Mercier fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 18 janvier 2000, pp. 39 et s.

3) Article 97 de la loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007 du 20 décembre 2007.

4) Groupe de travail présidé par Alain Lambert, Les relations entre les services de l'État et les collectivités territoriales, décembre 2007, p. 12 et s.

5) Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

6) Commissions des Affaires culturelles, des Affaires économiques, des Affaires sociales, des Finances et des Lois.

7) Sénat, Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de Claude Belot fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 11 et s.

8) Proposition de loi n° 165 (2013-2013) relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 12 juin 2013.

9) Éric Doligé, Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, juin 2011.

10) États généraux de la démocratie territoriale, Éléments de conclusion par Jean-Pierre Bel, président du Sénat, octobre 2012.

RAPPORT SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DES SOLS

À l'initiative du président Gérard Larcher, le **Bureau du Sénat**, par une décision du 12 novembre 2014¹¹, a ainsi confié à la **délégation aux collectivités territoriales et à la délégation aux entreprises la mission de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales**, pour la première, et à **l'activité économique**, pour la seconde.

Après avoir désigné notre collègue Rémy Pointereau premier vice-président délégué, chargé de la simplification des normes, la **délégation aux collectivités territoriales a inauguré cette nouvelle mission en consultant les élus locaux sur les secteurs dont ils jugeaient la simplification prioritaire**, à l'occasion du Congrès des Maires de novembre 2014. Cette consultation a montré que la préoccupation première des élus concernait le droit de l'urbanisme et de la construction. Ce diagnostic posé, la délégation a orienté ses travaux de simplification dans trois directions :

– **Elle s'est tout d'abord concentrée sur le flux de normes, en proposant des amendements de simplification au cours de l'examen au Sénat de certains projets de loi.** Un rapport d'information a notamment été confié en janvier 2015 à nos collègues Rémy Pointereau et Philippe Mouiller, sur les dispositions applicables aux collectivités territoriales du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte¹². Dans le prolongement de ce rapport, une quinzaine d'amendements de simplification ont été déposés par les rapporteurs : 8 ont été satisfaits en commission, et 2 adoptés en séance publique¹³.

– **La délégation s'est également attachée à contribuer à la simplification des normes réglementaires déjà en vigueur.** Ainsi, une résolution¹⁴ déposée par Jean-Marie Bockel a été adoptée en janvier 2016, par laquelle le Sénat a invité

le Gouvernement à simplifier sur 13 points concrets le cadre réglementaire afférent à l'urbanisme et à la construction.

Les suites données à la résolution du Sénat (13 janvier 2016) en matière de simplification des normes réglementaires

Le Sénat a adopté, par un large consensus, le 13 janvier 2016, une résolution recensant treize solutions de simplification relatives aux normes réglementaires en matière d'urbanisme.

Ces propositions étaient issues d'un premier groupe de travail présidé par Rémy Pointereau, au sein de la délégation aux collectivités territoriales.

À l'occasion de son audition par la délégation aux collectivités territoriales le 26 mai dernier, Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification, a présenté un premier bilan des suites données par le Gouvernement à cette résolution.

Six de ces préconisations ont d'ores et déjà trouvé¹⁵ – ou vont prochainement trouver – un début d'application, à la suite notamment des comités interministériels aux ruralités de Vesoul et de Privas de septembre 2015 et mai 2016.

Les sept autres suggestions¹⁶ vont être instruites par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et la Direction générale aux collectivités territoriales (DGCL), dans le but de les intégrer à une prochaine vague de mesures de simplification qui pourrait être annoncée à l'automne 2016, ainsi que le ministre l'a indiqué à la délégation.

– **Enfin, la délégation a entendu renforcer les principes et les moyens mobilisés contre l'inflation normative.** Tout d'abord, une proposition de loi¹⁷, déposée par Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, a permis de lever les entraves à la saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) par les élus locaux : depuis l'adoption de ce texte en mai 2015, le Gouvernement a ouvert à tout maire et tout président de groupement de communes, de

11) Arrêté du Bureau du Sénat n° 2014-280 du 12 novembre 2014.

12) Rapport d'information n° 265 (2014-2015) de Rémy Pointereau et Philippe Mouiller fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 28 janvier 2015.

13) En outre, des amendements de simplification ont été déposés par le premier vice-président délégué sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

14) Résolution n° 198 rectifiée (2014-2015) présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction, adoptée par le Sénat le 13 janvier 2016.

15) Suggestions de la résolution auxquelles le Gouvernement indique avoir apporté une réponse directe ou indirecte : établir une charte nationale harmonisant les niveaux d'exigence des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes ; ajuster la périodicité du contrôle des installations électriques dans les ERP ; simplifier la réglementation applicable aux plans locaux d'urbanisme.

Suggestions de la résolution auxquelles le Gouvernement indique être en train d'apporter une réponse directe ou indirecte : établir une charte nationale pour les niveaux d'exigence des architectes des bâtiments de France ; établir une liste des actes d'urbanisme de faible importance exclus du contrôle de légalité ; alléger ou supprimer les normes parasismiques pour les bâtiments de catégorie d'importance III dans les zones de sismicité 2.

16) Suggestions de la résolution dont le Gouvernement a demandé l'instruction dans le but de les intégrer à une prochaine vague de mesures de simplification : élaborer des référentiels nationaux pour les agences régionales de santé ; simplifier le formulaire CERFA 13404 ; inciter les communes à mettre en conformité avec la législation européenne leurs équipements d'assainissement collectif ; publier une circulaire clarifiant les régimes de dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité ; faciliter l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux ; regrouper en un dossier unique les dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté ; limiter à un mois la majoration éventuelle des délais d'instruction de droit commun en matière d'urbanisme.

17) Proposition de loi n° 101 (2014-2015) simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes, adoptée en première lecture par le Sénat le 20 mai 2015.

conseil départemental ou de conseil régional, la faculté de solliciter cette instance afin qu'elle procède à l'évaluation d'une disposition réglementaire existante¹⁸.

Une proposition de loi constitutionnelle¹⁹ a en outre été votée par le Sénat à l'initiative de Rémy Pointereau, en janvier 2016. Ce texte vise à inscrire dans la Constitution trois principes protecteurs pour les collectivités territoriales: le principe « prescripteur-payeur »²⁰, le principe « pour une norme créée, une norme supprimée » et la transposition *a minima* des actes législatifs européens.

De son côté, **la délégation sénatoriale aux entreprises a conduit des travaux de simplification dans son champ de compétences**, avec le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle visant à favoriser la simplification législative pour les entreprises²¹, d'une proposition de résolution tendant à favoriser la simplification réglementaire pour les entreprises²², et d'une proposition de loi visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite²³. Des amendements de simplification ont également été présentés sur certains textes. Par ailleurs, une matinée d'étude consacrée à la méthodologie comparée de la simplification a été organisée au Sénat le 12 mai dernier, avec le Conseil d'État.

Au-delà de ces initiatives à destination de l'ensemble des collectivités territoriales et des entreprises, **la délégation sénatoriale à l'outre-mer a entamé un cycle de travaux de simplification intéressant spécifiquement les outre-mer**, dont elle a confié la coordination à notre collègue Éric Doligé: un premier rapport d'information, à paraître prochainement, consacré aux normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'agriculture, a pour rapporteurs Jacques Gillot et Catherine Procaccia.

C'est dans la continuité de cette implication affirmée des instances du Sénat en faveur de la simplification normative que s'inscrivent aujourd'hui les travaux du groupe de travail.

II. La feuille de route politique du groupe de travail

D'emblée, pour garantir l'efficacité de ses travaux, le groupe de travail s'est fixé une feuille de route, en parti-

culier lors de sa réunion inaugurale présidée par le président du Sénat, le 3 février dernier. Il s'agissait d'abord de ne pas prétendre embrasser la totalité du champ des simplifications possibles, mais de se concentrer sur le secteur, prioritaire pour les élus locaux, de l'urbanisme et de la construction (A). Il s'agissait ensuite d'avoir une démarche inclusive pour faire de ces propositions celles de tout le Sénat (B). Une démarche participative est aussi apparue nécessaire pour aller au plus près des réalités de terrain (C). Enfin, le groupe de travail avait comme objectif d'aboutir à des simplifications opérationnelles (D).

A. Le choix d'une approche sectorielle: la simplification du droit de l'urbanisme, des sols et de la construction

Dans la mesure où l'on dénombre environ 400 000 normes de toute nature applicables aux collectivités territoriales²⁴, le groupe de travail a d'emblée jugé indispensable de concentrer son action sur les pans de notre droit présentant le plus de complexité et considérés par les élus locaux comme les plus gênants pour leur action au quotidien.

Il s'est appuyé sur les réponses des élus locaux à la consultation conduite par la délégation aux collectivités territoriales en novembre 2014. Plus de 4 200 élus locaux y ont participé, dont les trois-quarts étaient des maires. Cette consultation a permis d'identifier les secteurs prioritaires à simplifier: il s'agissait de l'urbanisme et du droit des sols, pour deux tiers des répondants, et de l'accessibilité aux personnes handicapées, pour le tiers restant.

Les résultats de cette consultation sont venus corroborer un constat fait par un certain nombre de nos collègues. À titre d'illustration, les règles du droit des sols ont ainsi été qualifiées de « pléthoriques, incohérentes et complexes », et celles du droit de la construction de « lourdes et exigeantes financièrement », par Claude Belot, dans son rapport publié en 2011²⁵, tandis que l'urbanisme a plus largement été

18) Décret n° 2016-19 du 14 janvier 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil national d'évaluation des normes.

19) Proposition de loi constitutionnelle n° 19 (2015-2016) relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, adoptée en première lecture par le Sénat le 12 janvier 2016.

20) Ce principe signifie que le prescripteur d'une norme doit en assumer le coût.

21) Proposition de loi constitutionnelle n° 214 (2015-2016) tendant à favoriser la simplification législative pour les entreprises, déposée le 2 décembre 2015.

22) Proposition de résolution n° 215 (2015-2016) présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, tendant à simplifier les normes réglementaires applicables aux entreprises, déposée le 2 décembre 2015.

23) Proposition de loi n° 394 (2015-2016) visant à développer l'apprentissage comme voie de réussite, déposée le 10 février 2016.

24) Assemblée nationale, Rapport d'information n° 725 (2012-2013) sur la proposition de loi (n° 537), adoptée par le Sénat, relative au contrôle des normes applicables aux collectivités territoriales et à la simplification de leur fonctionnement, de Guy Geoffroy, député, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 13 février 2013, p. 14.

25) Sénat, Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de Claude Belot « La maladie de la norme » fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 16 février 2011, p. 13 et 16.

identifié comme un « *champ de simplification prioritaire* », dans le rapport d'Éric Doligé, paru la même année²⁶.

Le groupe de travail, tirant les conséquences des résultats de cette consultation et de travaux de simplification antérieurs, a ciblé son champ d'intervention sur le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols. Par ailleurs, il a souhaité d'emblée ne pas embrasser la totalité du champ, pour aboutir, dans des délais raisonnables, à des propositions concrètes. Il a en outre exclu certaines problématiques très spécifiques et ou ayant fait l'objet de réformes récentes : fiscalité, loi Montagne²⁷, loi Littoral, urbanisme commercial...

B. Le choix d'une méthode inclusive

L'effort de simplification normative a ceci de particulier que, largement consensuel dans son principe, il est extrêmement difficile à traduire par des mesures concrètes. En effet, à son aspect technique et à la question de l'identification précise des normes à simplifier se conjugue la nécessité de bousculer nombre de conservatismes, en particulier dans les départements ministériels. Aussi ne saurait-il aboutir pleinement et durablement sans l'adhésion du plus grand nombre possible de parties prenantes. En tout état de cause, il doit pouvoir s'appuyer sur un front commun des législateurs. **Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy Pointereau, premier vice-président délégué, chargé de la simplification des normes, ont proposé, dans cette perspective, la création d'un groupe de travail *ad hoc* transpartisan, dont la réunion inaugurale s'est tenue en présence du président Gérard Larcher, le 3 février dernier.**

Il s'est agi par là-même de fédérer, au sein d'une structure souple et ouverte, l'ensemble des groupes politiques et la majeure partie des structures permanentes du Sénat, autour d'une dynamique commune.

Composé de 21 membres désignés à la représentation proportionnelle, le groupe de travail est porté par un binôme de rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition sénatoriales, et comprend des représentants de tous les groupes politiques, ce qui a permis l'expression d'un débat pluraliste en son sein et *in fine* la construction d'un diagnostic et de solutions partagés.

En outre, aux côtés des deux délégations ayant reçu compétence pour simplifier les normes – la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux entreprises –, toutes les commissions concernées – Affaires culturelles, Affaires économiques, Affaires sociales, Aménagement et développement durable, Finances et Lois – y

sont représentées par deux membres *à qualité*. Aussi le groupe de travail a-t-il pu s'appuyer sur l'expertise propre à chacune de ces instances : en faisant fond sur leurs travaux antérieurs et en mettant en synergie leurs compétences respectives, il a bâti une méthode inclusive, gage de la robustesse et de la transversalité de ses conclusions. **Ces dernières ont d'ailleurs été formellement présentées aux commissions par les rapporteurs du groupe de travail, qui ont été reçus en audition par la commission des Affaires économiques le 1^{er} juin, et en entretien par les présidents des autres commissions intéressées²⁸.**

C. Le choix d'une démarche participative

Soucieux de répondre aux difficultés concrètes qui entravent et renchérissent les projets d'urbanisme et les opérations d'aménagement, et désireux d'éviter un exercice de simplification en chambre qui aurait pu être la source de fausses bonnes idées de simplification peu adaptées aux réalités du terrain, le groupe de travail a souhaité associer largement les acteurs locaux à sa réflexion.

Dans cette perspective, **il a organisé au Sénat 12 tables rondes et 10 auditions individuelles²⁹, au cours desquelles il a entendu 99 personnalités issues de 55 organismes** associations d'élus locaux, organisations professionnelles, services de l'État nationaux et territoriaux, magistrats administratifs, professeurs des universités et avocats spécialisés, instances de simplification, organisations de défense de l'environnement et *think tanks*.

Parmi les acteurs rencontrés par le groupe de travail figurent les services du Gouvernement impliqués dans la mise en œuvre du « choc de simplification », annoncé par le Président de la République le 29 mars 2013. Ont ainsi été auditionnés des représentants de l'administration centrale (ministères en charge du Développement durable, du Logement, des Affaires sociales, de l'Intérieur et des Finances), de services déconcentrés (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, Directions régionales des affaires culturelles et architectes des bâtiments de France), de corps d'inspection (Conseil général de l'environnement et du développement durable et conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), et d'instances de simplification (Secrétariat général du Gouvernement et Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique). En outre, le groupe de travail a entendu à deux reprises Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, au cours d'une réunion de travail puis en audition le 26 mai dernier au Sénat. Il a aussi entendu, avec la

26) Éric Doligé, Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, juin 2011, p. 9.

27) Le Gouvernement a annoncé une actualisation de la loi Montagne.

28) Commission des Affaires culturelles, Affaires sociales, de l'Aménagement et du Développement durable, des Finances et des Lois.

29) Trois de ces auditions ont été conduites dans le cadre de réunions plénières avec la délégation aux collectivités territoriales.

délégation aux collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, et Estelle Grelier, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, chargée des Collectivités territoriales, le 31 mars dernier. Ces auditions, poursuivies par des échanges techniques étroits et réguliers, ont posé les bases d'une collaboration nécessaire et fructueuse entre le groupe de travail et le Gouvernement.

Ces rencontres ne sauraient toutefois suffire pour apprécier l'application concrète des normes, et ainsi répondre aux situations de blocage ou, à l'inverse, favoriser les bonnes pratiques. **Le groupe de travail a donc veillé à être à l'écoute des acteurs de terrain. C'est ainsi qu'il a lancé une consultation nationale** dont l'objectif était d'identifier précisément les problèmes d'application posés par le droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, et des suggestions de simplification éventuelles. Ouverte en février dernier, elle a concerné quatre publics distincts : les élus locaux, bien sûr, mais aussi les professionnels du secteur, les fonctionnaires territoriaux et tout citoyen. **Relayée par 15 associations d'élus locaux et organisations professionnelles³⁰, la consultation a permis de recueillir, en moins de deux mois, 10 478 réponses, souvent assorties de propositions de simplification exploitables.** Les résultats apportés à cette consultation, rappelés de manière synthétique dans l'encadré ci-après et de façon plus développée en annexe du présent rapport, sont abordés ultérieurement³¹.

Pour donner une suite opérationnelle aux difficultés et suggestions recueillies lors de la consultation, **le groupe de travail a procédé à l'examen attentif des fiches de simplification qui lui ont été soumises.** Au total, il a sélectionné 115 propositions suivant leur degré de pertinence par rapport au champ du groupe de travail, leur priorité au regard des attentes exprimées par les acteurs de terrain, et leur intérêt en termes de simplification normative.

Pour l'épauler dans sa tâche, le groupe de travail s'est adjoint le concours du cabinet d'avocats *Sartorio Lonqueue Sagalovitch & Associés*, qui a réalisé une brève analyse juridique des préconisations sélectionnées. Les

pistes de simplification jugées les plus utiles ont pu directement inspirer les axes de la proposition de loi lorsqu'elles étaient de nature législative³², et sont évoquées dans le présent rapport lorsqu'elles étaient de nature réglementaire³³.

**Les enseignements de la consultation nationale :
brève synthèse quantitative**

Ouverte du 17 février au 8 avril 2016, la consultation nationale a permis de recueillir 10 478 contributions, dont 1 568 fiches de simplification.

Si l'origine des répondants est variée, avec une proportion limitée mais néanmoins notable de contributeurs ultramarins, un certain nombre de régions et de départements sont toutefois davantage représentés. Ainsi, les cinq régions dont les résidents ont le plus contribué à la consultation sont les régions Auvergne-Rhône-Alpes (15,76 % des répondants), Île-de-France (14,40 %), Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (11,20 %), Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace (7,55 %) et Bourgogne-Franche-Comté (6,29 %). En outre, les cinq départements les plus représentés sont les départements de Paris (6,96 % des répondants), du Rhône (3,38 %), de l'Ardèche (3,13 %), de l'Hérault (2,79 %), de la Loire-Atlantique (2,58 %) et de la Haute-Garonne (2,55 %).

S'agissant du profil des élus locaux, 49,50 % d'entre eux exercent un mandat de maire et 3,41 % un mandat de président de groupement de communes. Sans occuper ces plus hautes fonctions exécutives, des élus locaux ont un mandat de maire adjoint (10,73 %), de conseiller municipal (6,34 %), de vice-président de groupement de communes (12,72 %) ou de conseiller communautaire (17,40 %). Par ailleurs, 60,22 % des élus communaux sont issus de communes de moins de 1 000 habitants, tandis que 28,61 % des élus intercommunaux sont originaires de groupements de communes de moins de 10 000 habitants.

En ce qui concerne les dix principaux nœuds de complexité, ceux-ci sont d'abord dus à la connaissance et à l'accès au droit (17,70 % des répondants) puis aux normes d'accessibilité ou de construction (12,35 %), à l'évolution des documents d'urbanisme (11,79 %), aux relations avec les services de l'État (10,39 %), à l'articulation entre les documents d'urbanisme (9,27 %), aux normes relatives au patrimoine (8,94 %), aux procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme (7,85 %), aux normes afférentes à l'environnement (7,62 %), au contentieux de l'urbanisme (6,71 %) et aux modalités de participation du public (2,84 %).

Il est intéressant de noter que, si la connaissance et l'accès au droit sont la préoccupation première de l'ensemble des répondants, il existe cependant une légère différence de vues en fonction de leur profil. Pour preuve, le second nœud de complexité est l'évolution des documents d'urbanisme pour les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux (respectivement 13,01 et 12,17 % des répondants), alors qu'il s'agit des normes d'accessibilité ou de construction pour les professionnels (14,11 %) et de l'articulation entre les documents d'urbanisme pour les citoyens (14,92 %).

30) Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des maires de France (AMF), Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), Club ville aménagement, Conférence de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), Conseil national des barreaux (CNB), Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), Fédération des entreprises publiques locales (FedEPL), Fédération française du bâtiment (FFB), Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), Fédération des promoteurs immobiliers (FPI), Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL), Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT), Union sociale pour l'habitat (USH).

31) Cf. Les leçons de la consultation nationale (première partie, chapitre III, section D, sous-section 3).

32) Voir Une réponse législative immédiate : une proposition de loi transpartisane sur l'urbanisme et la construction (deuxième partie, chapitre I).

33) Voir Des propositions d'évolutions immédiates des règlements et des pratiques (deuxième partie, chapitre II, section A) et tome II du rapport « Catalogue des mesures réglementaires ou de bonnes pratiques dans le domaine de l'urbanisme et de la construction ».

D. L'objectif d'aboutir à des propositions de simplification opérationnelles

L'une des difficultés de la simplification consiste à pouvoir se mettre en situation de dépasser le discours convenu de déploration de l'incontinence normative, pour identifier aussi précisément que possible les nœuds de complexité qui peuvent être simplifiés par la voie législative, de surcroît sans engendrer de risques juridiques ou pratiques.

Ce souci de rigueur méthodologique a conduit le groupe de travail a présenté les conclusions de ses travaux dans deux véhicules distincts.

La proposition de loi rassemble, dans 14 articles regroupés en 7 chapitres, des solutions prioritaires de simplification législatives. Sont ainsi proposés des dispositifs facilitateurs dans plusieurs grands domaines : le contentieux de l'urbanisme, l'articulation entre les documents d'urbanisme, les zones d'aménagement concerté (ZAC), le dialogue entre l'État et les collectivités, l'archéologie préventive, la protection des abords des monuments historiques et l'intervention des architectes des bâtiments de France (ABF), l'application des normes d'accessibilité, les conditions de constructibilité en zones agricoles et les procédures de travaux en cas d'urgence.

Le rapport d'information, outre qu'il présente la méthode suivie par le groupe de travail, identifie, quant à lui, d'une part, des suggestions d'évolutions réglementaires immédiates³⁴, dont le groupe de travail invite le Gouvernement à se saisir, et, d'autre part, des propositions de chantiers législatifs³⁵ de plus long terme, que le Parlement et le Gouvernement pourraient examiner.

III. Une méthode choisie pour éviter certains écueils de la simplification

Pour respecter sa feuille de route, le groupe de travail a arrêté une méthode : simplifier sans déréglementer (A), ne pas nourrir l'instabilité normative (B), tenir compte des simplifications déjà intervenues (C), se donner les moyens d'identifier les nœuds de complexité (D).

A. Simplifier n'est pas déréglementer

Les causes de la complexité sont multiples mais toutes ne relèvent pas d'une politique de simplification *stricto sensu*. Certaines complexités sont voulues ou nécessaires et ne peuvent être levées que par des inflexions de fond des po-

litiques publiques concernées. Ce type de mesures excédait le champ d'un groupe de travail transpartisan qui a donc voulu simplifier sans déréglementer.

1. Les causes de la complexité du droit sont multiples

La multiplication et la complexité des normes peuvent d'abord s'expliquer par des défauts des mécanismes de fabrique de la norme, tels que, par exemple :

- l'édition de normes trop imprécises ou obscures ou, au contraire, trop détaillées pour s'adapter à la diversité des situations concrètes ;

- des procédures mal conçues qui établissent des formalités dilatoires, bloquantes, redondantes ou disproportionnées au regard des objectifs poursuivis ;

- le maintien de règles obsolètes qui ont pu avoir leur justification mais qui n'ont plus lieu d'être compte tenu de l'évolution du droit et des techniques.

La complexité du droit se nourrit également du changement économique et social incessant inhérent aux sociétés démocratiques. Dans un monde toujours plus complexe, ouvert et mouvant, le droit tend à se transformer en même temps que la réalité politique, sociale et économique à laquelle il s'applique et qu'il régit. La pression sociale s'exprime par la médiation du jeu politique démocratique, qui tend à intégrer les demandes que les acteurs expriment continuellement afin d'adapter les règles existantes et prendre en compte des situations nouvelles, développer de nouvelles protections ou accompagner l'innovation.

Sans doute l'inflation normative est-elle aussi la conséquence d'une propension à privilégier la production de normes impersonnelles par rapport à la prise de décision de terrain impliquant une responsabilité personnelle.

Contre la représentation un peu simpliste d'une loi imposée d'en haut par le pouvoir politique et administratif à des acteurs qui seraient uniquement en attente de plus de souplesse et de liberté, il faut souligner que c'est l'innovation économique et sociale elle-même qui vient sans cesse bouleverser l'ordre juridique en lui demandant de construire des équilibres toujours plus complexes, jamais pleinement satisfaisants, entre des demandes souvent divergentes ou contradictoires. Si elle est un facteur de blocage de l'innovation économique et sociale, la complexification du droit est aussi une conséquence de cette innovation.

34) Voir Des propositions d'évolutions immédiates des règlements ou des pratiques (deuxième partie, chapitre II, section A).

35) Voir Des chantiers de réforme plus structurels à ouvrir (deuxième partie, chapitre II, section C).

Les évolutions du droit de l'urbanisme et des sols illustrent bien cette tendance « normale » à la complexification normative. Elles tiennent en effet pour une part importante au fait que **ce droit intègre un nombre croissant de politiques publiques, dont chacune poursuit des objectifs aussi légitimes que potentiellement divergents :**

- *objectifs proprement urbanistiques* d'organisation de l'espace autour d'un projet urbain collectif, mais dans le respect du droit de propriété privée ;

- *objectifs environnementaux* de préservation ou de mise en valeur des ressources agricoles et naturelles (loi sur l'eau, protection des espèces animales et végétales, prise en compte de risques nouveaux auxquels sont soumises les populations et/ou abaissement du seuil de tolérance aux risques, etc.) ;

- *objectifs économiques* de développement de l'activité, qui passent par le développement de la construction, l'aménagement, ... ;

- *objectifs patrimoniaux et paysagers* (protection et mise en valeur du patrimoine historique et des paysages, archéologie préventive, ...) ;

- *objectif démocratique* de développement de la participation du public à la définition des projets de plans ou de travaux ;

- *objectifs de politique de décentralisation*, qui, par nature, augmentent le nombre d'acteurs institutionnels concernés et accroissent automatiquement les besoins de coordination entre eux.

Ainsi, **le droit de l'urbanisme, qui était à l'origine un droit relativement simple centré sur le contrôle des autorisations d'occupation des sols, tend à devenir, au fil du temps, le « déversoir » de toutes les politiques publiques qui nécessitent un ancrage territorial.** Il n'y a pas un texte sectoriel où l'on ne propose, avec de bons arguments, de modifier le droit de l'urbanisme pour intégrer la prise en compte de normes ou de schémas nouveaux issus de législations connexes.

Or, plus nombreux sont les acteurs parties prenantes dans la définition et la mise en œuvre des projets urbanistiques, plus variés sont les objectifs devant être conciliés par ces projets, plus complexes sont aussi les outils juridiques nécessaires pour tenter de réaliser cette conciliation.

C'est pourquoi le code de l'urbanisme est devenu telle une boîte contenant une variété incroyable d'outils destinés à construire l'équilibre le plus pertinent possible localement entre des objectifs aussi légitimes que variés, conformément à l'exigence posée par les principes généraux du droit de l'urbanisme formulés à l'article L. 101-2.

Un droit de l'urbanisme au carrefour d'exigences aussi diverses que légitimes

L'objectif de construire un équilibre délicat, sinon improbable, entre des exigences plurielles constitue aujourd'hui le principe fondamental qui structure tout le code de l'urbanisme. Il est exprimé à l'article L. 101-2, dont la lecture montre bien que l'urbanisme est un exercice d'équilibriste.

« Art. L. 101-2.- Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

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 du patrimoine bâti remarquables ;

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, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographique équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

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. »

2. La politique de simplification du droit ne prend en compte que la dimension formelle de la complexité normative

a) La simplification est la recherche d'un droit « optimisé »...

Stricto sensu, la simplification du droit consiste à agir sur les dysfonctionnements de la fabrique de la norme sans s'interroger sur les objectifs de fond poursuivis par cette

dernière. Elle vise à **traquer les formalités excessivement tatillonnes, peu claires ou redondantes qui existent dans le droit en vigueur ou qui pourraient résulter de la création de nouvelles normes ou procédures**. Son ambition est de faire en sorte que le droit ne devienne pas par lui-même un facteur de complication, mais sans se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis ou revenir sur des choix politiques effectués précédemment.

On pourrait la décrire comme une recherche d'« optimisation » des procédures.

Concrètement, cette simplification du droit peut passer par l'abrogation de normes législatives ou réglementaires devenues inutiles compte tenu des changements sociétaux, économiques, techniques ou institutionnels, par la clarification de leurs conditions d'interprétation et d'application ou encore par l'édiction de normes nouvelles plus claires et plus opérationnelles. Elle peut également s'appuyer sur des changements organisationnels dans l'application et le suivi des normes (contentieux, dématérialisation des procédures, réorganisation des services administratifs,...).

Précisément parce que les évolutions du monde contemporain se traduisent par une tendance à la multiplication des normes, cet enjeu de la simplification et de la qualité du droit devient stratégique et hautement sensible. La simplification est en effet essentielle pour trouver le meilleur équilibre possible entre l'encouragement aux innovations de tous ordres et la stabilité nécessaire à la sécurité juridique des personnes ; entre la facilitation des projets privés ou publics nécessaires au développement économique et la protection des personnes, de l'environnement et du patrimoine ; entre l'allègement des contraintes réclamé par les porteurs de projets et le respect du droit des parties prenantes et des tiers ; entre l'adaptation à des situations différenciées, la concision des normes et l'égalité devant le droit.

b) ... et non la redéfinition du contenu et des objectifs des politiques publiques

La politique qui cherche à agir sur le fond des politiques publiques ne relève pas à proprement parler d'une politique de simplification et sort du mandat de ce groupe sénatorial de travail transpartisan sur la simplification.

Elle consiste en effet à redéfinir le contenu et le périmètre des politiques publiques pour décider de ne plus prendre en compte par la loi ou le règlement certains objectifs. C'est un choix très clairement politique, qui consiste à hiérarchiser les objectifs et à en écarter certains. Cela passe donc par des réformes de fond, qui ont toutes les chances de ne pas être consensuelles. C'est pourquoi, pour éviter toute confusion, il vaut mieux parler dans ce cas de redéfinition des politiques publiques plutôt que de simplification.

B. Simplifier sans nourrir l'instabilité normative

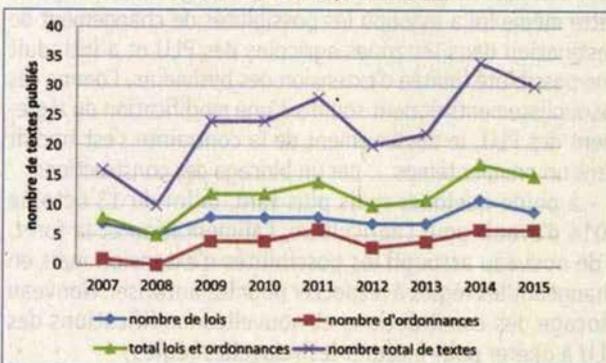
L'instabilité des normes législatives et réglementaires, singulièrement dans le domaine de l'urbanisme et de la construction, est aujourd'hui perçue par les élus locaux, les administrations locales et déconcentrées, les porteurs de projet, et même les juges administratifs et les avocats, comme étant la **principale cause de complexité**, à tel point que la demande prioritaire adressée au groupe de travail par ses interlocuteurs n'est pas tant d'apporter des simplifications au droit que de mettre fin à cette instabilité, voire de cesser de légiférer dans ces domaines. Une question fondamentale se pose donc : comment simplifier sans déstabiliser ?

1. Un paradoxe : la simplification est à la fois nécessaire et redoutée

a) Le champ urbanistique : un cas extrême d'instabilité normative

Le rythme et l'importance des évolutions du droit dans le champ de l'urbanisme et de la construction ont été vertigineux au cours de la dernière décennie. Le nombre annuel de lois, ordonnances ou décrets ayant un impact sur le code de l'urbanisme, soit qu'ils modifient directement ce code, soit qu'ils modifient des législations connexes (environnementales, par exemple), mais avec un effet en retour sur les règles d'urbanisme, a connu une forte inflation, avec un pic de 34 textes en 2014. **En dix ans, on a compté 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets** qui ont modifié le régime des plans locaux d'urbanisme, qui est le document central de l'urbanisme communal ou intercommunal.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TEXTES IMPACTANT LE CODE DE L'URBANISME PUBLIÉS CHAQUE ANNÉE



Source : Groupe de travail, établi à partir de la table chronologique annexée au code Dalloz, édition 2016

Cette accumulation de textes est d'autant plus déstabilisante pour les acteurs locaux qu'elle révèle une **incapacité du Parlement et du pouvoir exécutif à définir une vision**

cohérente dans le temps sur les problématiques urbanistiques. Ce sont en effet souvent les mêmes questions qui sont traitées dans les lois qui se succèdent, parfois pour compléter un aspect du problème qu'une analyse préalable insuffisante avait conduit à ignorer, parfois pour opérer un revirement complet de politique.

On peut illustrer ce dernier cas avec l'**exemple des schémas de cohérence territoriale (SCOT)**. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a fait le choix de positionner les SCOT sur un rôle fortement prescriptif et de les généraliser sur l'ensemble du territoire à l'horizon de 2017 –choix cohérent avec la décision opérée alors de ne pas engager un mouvement vers des plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux. À peine quatre ans plus tard cependant, la doctrine s'inverse : le législateur décide de donner la priorité aux PLU intercommunaux et de remodeler la carte intercommunale dans le sens d'une couverture intégrale du territoire par des EPCI de taille sensiblement plus grande. Dans ce nouveau contexte, les SCOT «grenellisés» n'ont plus guère de sens, ce qui annonce déjà, à plus ou moins brève échéance, un repositionnement des SCOT sur leur rôle antérieur d'orientation stratégique et sur une échelle territoriale plus vaste, intermédiaire entre les nouvelles grandes régions et les nouvelles intercommunalités. Ainsi, les SCOT, créés pour incarner le temps long de la planification territoriale, à un horizon de quinze à vingt ans, ont vu leur régime bouleversé deux fois en moins de cinq ans...

Le premier cas, celui de la pratique qui consiste à traiter une question par petites touches sans vue d'ensemble, peut être illustré par l'**exemple des constructions en zones non urbanisées** :

– le régime des STECAL³⁶ a été durci par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Pour atténuer l'effet malthusien de ce changement de régime, cette même loi a assoupli les possibilités de changement de destination dans les zones agricoles des PLU et a introduit une possibilité limitée d'extension des bâtiments. Comme ces assouplissements étaient soumis à une modification du règlement des PLU, le desserrement de la contrainte s'est traduit dans un premier temps... par un blocage des constructions ;

– à peine quelques mois plus tard, la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, a de nouveau assoupli les possibilités d'extension mais en changeant les règles à respecter pour les autoriser. Nouveau blocage des constructions et nouvelles modifications des PLU à opérer pour intégrer les nouvelles règles ;

– enfin, moins d'un an après, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a

procédé à un nouvel assouplissement en autorisant les annexes tout en instaurant de nouvelles règles. Troisième blocage des règles et troisième engagement d'une procédure de modification des PLU pour les mettre à jour de la législation...

b) Une instabilité des règles d'urbanisme qui perturbe l'ensemble des acteurs

Le changement perpétuel des règles du jeu a pour effet de désorganiser complètement les repères et les pratiques professionnelles des acteurs. Il ne leur donne pas le temps nécessaire aux apprentissages et accélère l'obsolescence des investissements consentis pour se mettre à niveau, produisant un effet de découragement devant l'importance des « mises à jour » répétées qu'ils doivent opérer et celles... qu'ils peuvent escompter pour l'avenir.

Outre un effet d'épuisement et de désarroi, le rythme accéléré d'évolution du droit entretient une très forte insécurité juridique pour les autorisations individuelles et pour les documents d'urbanisme. La norme évolue en effet désormais selon une temporalité de court terme, de l'ordre de quelques mois, alors que l'élaboration des projets de construction et d'aménagement, ainsi que l'adoption des documents de planification, se déploient en général sur un horizon de plusieurs années.

Ainsi, **il n'est pas rare qu'un projet de planification ou d'aménagement conséquent, commence sous un régime juridique donné et qu'il se termine avec un autre – quand il n'a pas, entre son commencement et son terme, dut intégrer aussi plusieurs évolutions juridiques intermédiaires !** Dans ce contexte mouvant, les dispositions transitoires se multiplient et se superposent. La jurisprudence n'a pas le temps de se stabiliser que les dispositions qu'elle est censée clarifier sont déjà abrogées. Les acteurs, y compris le juge administratif, finissent par ne plus savoir quel est le droit applicable à un projet...

La conséquence ultime de cette instabilité normative est l'allongement, le renchérissement, l'annulation ou l'abandon des projets de planification, d'aménagement et de construction, et ce alors même que la France souffre d'un manque criant de logements.

c) Une défiance envers l'instabilité qui rejaillit sur la politique de simplification

Par cela même qu'elles modifient le droit, les mesures de simplification, en viennent désormais à être perçues avec suspicion, comme un facteur de complexification potentiel davantage que comme une opportunité de faire mieux à moindre coût.

36) Les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) peuvent, dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, être délimités par le règlement du PLU et des constructions y être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages.

pour un justiciable dont le permis est attaqué, de demander, par un mémoire distinct, réparation du préjudice causé par ce contentieux à la double condition que le recours excède la défense des intérêts légitimes du requérant et, au surplus, que le préjudice afférent puisse être considéré comme excessif par le juge.

On peut noter aussi que l'article 111 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a recentré l'action en démolition sur certaines zones protégées (réserves naturelles et leur périmètre de protection, sites désignés Natura 2000, etc.), afin que les projets de constructions ne restent plus bloqués du fait de recours pendants.

2. Des mesures tendant à l'accélération et à la sécurisation des procédures d'autorisation

On peut rappeler que le régime des autorisations de construire a fait l'objet d'une réforme profonde, applicable depuis 2007, sur la base de l'ordonnance n° 2005-1527 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et de son décret d'application n° 2007-18, qui a permis notamment le regroupement des autorisations et déclarations, ainsi que l'amélioration de la procédure d'instruction et de décision.

Les progrès vers plus de simplicité se sont poursuivis dans plusieurs directions :

- un travail classique de réduction du délai d'instruction, visant tout particulièrement les autorisations d'urbanisme subordonnées à une autorisation ou un avis préalable au titre d'une autre législation (décret n° 2015-836 du 9 juillet 2015) ;

- une mesure de lutte contre les pratiques dilatoires de l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (article 108 de la « loi Macron ») qui oblige à indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition ;

- le lancement d'expérimentations de procédures d'autorisation unique, avec l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 qui crée une procédure intégrée, dite « autorisation unique », pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 qui fait de même pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau ;

- la volonté d'accélérer l'autorisation de projets d'aménagement lorsque ces projets se heurtent aux documents de planification en vigueur. Ainsi, l'ordonnance n° 2013-888 du 3 octobre 2013 a créé la procédure intégrée pour le logement (PIL) qui simplifie la mise en compatibilité du document d'urbanisme avec le projet de construction et procède à l'adaptation éventuelle des normes supérieures au PLU, ce qui permet de réaliser beaucoup plus vite les projets d'amé-

nagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement la construction de logements.

3. Des mesures de simplification dans le domaine de l'aménagement

Plusieurs dispositions touchent aux règles relatives aux **zones d'aménagement concerté (ZAC)**.

Parmi les plus significatives, on peut citer le décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, qui permet que les ZAC, en fonction de critères de taille, ne soient **plus systématiquement soumises à étude d'impact**.

On peut également évoquer l'article 167 de la loi ALUR qui, reprenant une proposition du rapport Doligé, a rendu possible le recours à des **conventions de mandat** d'aménagement pour la réalisation de certaines opérations liées à une ZAC.

Concernant le **droit des lotissements**, l'article 159 de la loi ALUR a modifié les articles L. 442-9 à L. 442-11 du code de l'urbanisme pour préciser le champ de la caducité décennale des règles d'urbanisme des lotissements, pour supprimer la possibilité pour les colotis de demander le maintien de ces règles à l'issue du délai de dix ans et pour priver d'effet les dispositions non réglementaires ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire contenues dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement. La loi ALUR a également assoupli les conditions d'évolution des règles d'un lotissement, que ce soit à l'initiative des propriétaires ou de l'autorité compétente en matière d'urbanisme.

4. Des mesures pour simplifier l'élaboration et l'évolution des documents d'urbanisme

Parmi les mesures les plus significatives dans ce domaine, il faut citer la mise en place par étapes, jusqu'à la loi ALUR, du **principe des SCOT « écran »**, qui limite l'impact perturbateur de l'évolution des documents de planification supérieurs sur les PLU. Le SCOT est ainsi devenu le document intégrateur de l'ensemble des normes supérieures : le PLU doit assurer sa comptabilité avec le SCOT et, dès lors qu'il est compatible, les normes supérieures au SCOT ne lui sont plus opposables.

Pour faciliter la gestion des documents d'urbanisme, des **procédures d'évolution différenciées ont été mises en place**. L'état du droit dans ce domaine, assez instable, est donné par l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme. Ce texte offre tout un panel de procédures plus ou moins lourdes selon la nature des changements qu'on souhaite apporter à un SCOT ou un PLU : révision, révision

simplifiée, modification de droit commun, modification simplification et mise en compatibilité avec un projet d'utilité publique ou d'intérêt général.

Enfin, on peut signaler que le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 procède à la **réforme des dispositions de niveau réglementaire encadrant les règlements des PLU** et renforce la possibilité d'un **pilotage de l'urbanisme local par les objectifs plutôt que par les normes**. Parmi les principales simplifications, on relève :

- la possibilité d'encadrer certains secteurs des zones U et AU par des orientations d'aménagement et de programmation sans recours au règlement ;

- la possibilité de définir les règles de façon qualitative par un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ;

- la possibilité d'assortir les règles générales de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières.

5. Une meilleure information et un meilleur accompagnement des usagers et des porteurs de projet

Dans un contexte marqué par la complexité et l'instabilité des règles nationales ou locales d'urbanisme, un accès simplifié à une information fiable, c'est-à-dire complète et actualisée, devient un enjeu stratégique. Si beaucoup reste à faire dans ce domaine, on peut néanmoins souligner plusieurs avancées :

- **Déploiement progressif du portail national de l'urbanisme** sur le fondement de l'ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013 relative à l'amélioration des conditions d'accès aux documents d'urbanisme et aux servitudes d'utilité publique. Cette plateforme permettra à terme de connaître les droits à construire propres à chaque parcelle (localisation du terrain ; possibilité de faire apparaître et d'interroger le zonage ainsi que les prescriptions qui s'y appliquent ; consultation des données géographiques et du règlement ; affichage en superposition des couches d'information - sélection des servitudes d'utilité publique, fond cadastral, photo aérienne, ...) ;

- **Expérimentation du certificat de projet.** L'ordonnance n° 2014-356 et le décret n° 2014-358 du 20 mars 2014 créent, à titre expérimental, une procédure qui identifie les régimes juridiques et les procédures dont un projet relève, décrit les principales étapes de l'instruction de ces procédures et établit la liste des pièces requises pour chacune d'entre elles. Il fixe aussi, pour chacune des procédures relevant de sa compétence, un délai maximal d'instruction. Enfin, il doit permettre d'informer le porteur de projet des autres régimes et procédures susceptibles de s'appliquer, en fonction de l'évolution du projet, ainsi que de tout élément de nature juridique ou technique susceptible de faire

obstacle à sa réalisation ou de nature à l'améliorer. Sa mise en place, et c'est peut-être l'élément le plus important de cette réforme, implique que les services de l'État améliorent leur coordination et apprennent à travailler en mode projet ;

- **Réécriture à droit constant du livre 1^{er} du code de l'urbanisme**, qui résulte de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015. Elle contribue à la clarté et à l'accessibilité de la norme juridique en offrant un plan cohérent au livre 1^{er} du code de l'urbanisme, qui était devenu illisible au fil du temps.

6. Mesures de simplification touchant aux règles environnementales

Un effort a été entrepris pour **mieux coordonner les évaluations environnementales et éviter les évaluations ou les études d'impact redondantes**. Le rapport Duport du 3 avril 2015 a mis en évidence des marges de simplification administrative importantes dans le domaine des évaluations environnementales, aussi bien celles relatives aux plans et programmes visés par la directive 2011/92/CE que celles touchant aux projets publics et privés entrant dans le champ de la directive 2014/52/UE. Le 2^o de l'article 106 de la « loi Macron » habilite le Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires à la réalisation de ce programme de simplification.

Un autre axe essentiel de simplification concerne **l'intégration et l'encadrement du délai des procédures d'autorisation environnementales**. Sur le fondement de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, l'ordonnance 2014-355 du 20 mars 2014 ouvre la possibilité d'expérimenter une procédure intégrée pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et l'ordonnance 2014-619 du 12 juin 2014 fait de même pour les installations, ouvrages et travaux et activités contrôlés au titre de la loi sur l'eau. La « loi Macron » (art. 103) a étendu le champ de ces expérimentations qui devraient déboucher sous peu sur la création d'un permis environnemental unique. L'article 145 de la loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a généralisé à l'ensemble du territoire national l'expérimentation de la procédure d'autorisation unique IOTA.

D. Se donner les moyens d'identifier les nœuds de complexité et proposer une panoplie de réponses

S'il existe un consensus pour estimer que les normes sont trop nombreuses et méritent d'être allégées, un enjeu essentiel consiste à identifier précisément celles qui sont en cause et qui doivent faire l'objet de l'attention du « simplificateur ». La consultation nationale organisée par le groupe de travail a eu pour double effet de contribuer à cette identification mais d'aiguillonner le groupe, tant le

Ce scepticisme, très perceptible dans les réponses à la consultation nationale réalisée par le groupe de travail, est d'autant plus marqué que les acteurs ont beaucoup de mal à évaluer l'efficacité des mesures de simplification déjà adoptées et ce pour plusieurs raisons :

– Au milieu du flot perpétuel des changements normatifs, les importantes mesures de simplification intervenues ces dernières années finissent par passer relativement inaperçues. Ainsi, aussi bien lors de la consultation nationale menée par le groupe de travail que lors de l'audition de personnes censées être des spécialistes au fait des dernières évolutions du droit, **le groupe de travail a pu constater que l'état des lieux qui lui était présenté de la complexité des normes d'urbanisme correspondait en réalité, bien souvent, à un état du droit obsolète**. Plusieurs simplifications récentes étaient peu ou pas connues, de sorte que les acteurs réclament souvent des simplifications qui existent déjà !

– **Parallèlement à la simplification des procédures, se poursuit un mouvement de complexification des politiques publiques sur le fond**. Il y a donc deux causes qui jouent en sens opposé. Or, ce que les acteurs de terrain perçoivent, c'est seulement le niveau de complexité globale et celui-ci peut continuer de croître en dépit de l'importance des simplifications procédurales. Il y a donc un décalage entre un effort de simplification réel, qui touche seulement aux formalités et aux procédures, et la complexité ressentie. Ce décalage alimente un discours un peu désabusé sur le thème : « *On nous annonce sans arrêt des mesures de simplification, mais sur le terrain les choses ne sont pas plus simples* ».

2. Simplifier sans déstabiliser est possible

Les constats qui précèdent concernant les nuisances de l'instabilité normative et le scepticisme qu'inspire aujourd'hui le projet de simplification ne doivent pas conduire à conclure qu'il faut s'abstenir de toute simplification, mais à se montrer très exigeant sur la méthode de simplification mise en œuvre et sur le choix des domaines de simplification.

a) Bien choisir les domaines sur lesquels doit porter la simplification

Concilier simplification et stabilité est possible dans plusieurs cas de figure.

Le premier est celui de la **simplification ponctuelle, clairement circonscrite**, qui améliore immédiatement la situation de certains acteurs sans perturber celle des autres. Le groupe de travail a formulé certaines propositions de ce type relevant du domaine législatif. Ceci étant, l'essentiel des micro-simplifications relève du domaine réglementaire.

Le deuxième cas de figure est celui des simplifications plus structurantes mais qui ont le mérite de **ne pas toucher le contenu même des projets portés par les acteurs**, qui ne les obligent pas, par exemple, à réviser un PLU ou à actualiser

un projet d'aménagement ou de construction. Peuvent entrer dans ce champ les propositions du groupe de travail relatives à l'accélération du contentieux de l'urbanisme ou aux conditions d'articulation et d'évolution des documents de planification.

Une autre piste pour simplifier sans déstabiliser est de privilégier un mode d'édiction de la norme encore trop peu utilisé, qui consiste à **expérimenter et à évaluer avant de généraliser**, ou qui, dans le respect du principe d'égalité, prévoit les conditions dans lesquelles la norme pourra être interprétée et appliquée de façon différenciée en fonction de circonstances particulières. Autrement dit, il s'agit de privilégier une fabrique de la norme qui fasse primer les réalités de terrain sur le strict respect de la lettre de la règle. Deux propositions du groupe de travail relèvent de l'expérimentation : sur la mutualisation des places de stationnement des ERP réservées aux personnes handicapées et sur la protection des abords des monuments historiques.

Enfin, pour être crédible et efficace, il ne faut pas agir exclusivement sur le stock des normes en vigueur, mais mieux réguler le flux. **La politique de simplification normative manquera de crédibilité tant que le Gouvernement et le Parlement ne se plieront pas à une discipline stricte lors du travail de production des normes**. Une révision profonde des pratiques de production législatives et réglementaires est nécessaire – nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans la seconde partie de ce rapport.

b) La nécessité de bien évaluer l'impact ex ante des mesures de simplification

Vos rapporteurs ont apporté un soin particulier à tenter d'évaluer les impacts négatifs possibles de leurs propositions. Une piste de simplification qui semble intéressante peut en effet s'avérer contre-productive lorsqu'on analyse ses répercussions en cascades sur d'autres normes ou lorsqu'on prend en compte la façon dont elle va être mise en œuvre sur le terrain par les acteurs, notamment du fait des contraintes pratiques qui pèsent sur eux. Par exemple, la réduction réglementaire des délais d'instruction des permis de construire, si elle est mal calibrée avec les capacités de traitement des services instructeurs, aboutit en réalité à la mise en place de pré-instructions « sauvages », à des demandes de pièces complémentaires apparemment inutiles qui sont un moyen commode de suspendre les délais d'instruction ou bien encore à des autorisations tacites non maîtrisées, qui conduisent soit à des décisions ultérieures de retrait des autorisations illégales soit à une contestation contentieuse des autorisations données.

De la même façon, la généralisation du silence valant accord peut se traduire dans certains cas par un allongement du délai de réponse de l'administration, cette dernière pouvant avoir intérêt à laisser s'écouler la totalité du délai plutôt que de fournir un accord explicite qui mobilise un temps de travail des agents sensiblement supérieur pour un résultat finalement identique.



Pour tâcher d'éviter autant que possible de tels écueils, le contenu de la proposition de loi a fait l'objet d'échanges francs et circonstanciés avec le Gouvernement et les administrations concernées, tout particulièrement avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

Par ailleurs, **le groupe de travail a souhaité s'appliquer à lui-même cette contrainte d'évaluation : des crédits ont été dégagés pour qu'un des meilleurs cabinets d'avocats de la place de Paris porte un regard extérieur sur son travail.** Cette étude d'impact complète figure en annexe 2 du présent rapport.

L'étude d'impact portant sur la proposition de loi du groupe de travail

Les présidents de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et du groupe de travail ainsi que les rapporteurs ont souhaité solliciter le concours d'un cabinet d'avocats afin de conforter une approche pragmatique et de terrain, en s'adressant à des praticiens du droit de l'urbanisme et de la construction et de son contentieux régulièrement confrontés aux nœuds de complexité de la législation.

Le cabinet choisi sur la base d'une évaluation objective et chiffrée fondée sur l'analyse des prix et de la qualité technique des propositions reçues³⁷, à savoir le cabinet *Sartorio & associés*, est intervenu en complément du travail conduit par les sénateurs appuyés par les fonctionnaires affectés au groupe de travail pour procéder à une étude d'impact de la proposition de loi issue du groupe.

Le cabinet a ainsi eu à mesurer les effets concrets de la proposition de loi issue des travaux du groupe. Il lui a été demandé d'évaluer la portée pratique des dispositions proposées en termes de simplification des procédures ou de diminution du risque contentieux. Il s'agissait tout à la fois de sécuriser la proposition de loi, de permettre un regard extérieur sur son contenu et de s'assurer que les mesures projetées ne comportaient pas de risques de complexification des textes mais constituaient bien des simplifications.

Concrètement, cette étude d'impact a été réalisée dans les conditions suivantes : les mesures proposées ont été élaborées, sous l'autorité des rapporteurs, par le secrétariat du groupe de travail à partir des auditions, de la consultation nationale, des suggestions des sénateurs, des réactions des ministères concernées, des contributions extérieures reçues par le groupe. Une fois examinées et approuvées par les rapporteurs, elles ont été transmises au cabinet, qui n'a donc pas été à l'origine de leur confection. En revanche, le cabinet a proposé quelques modifications de façon à améliorer la clarté des dispositions envisagées. La proposition de loi soumise au Sénat est une proposition qui intègre généralement ces évolutions.

Le cabinet a par ailleurs été sollicité pour aider à l'exploitation de la consultation nationale. Celle-ci a en effet généré plus de 10 000 réponses. Le secrétariat du groupe de travail a procédé à une première analyse de ces réponses et sélectionné celles qui pouvaient être exploitées en précisant les axes potentiels de cette exploitation. Il les a alors transmises au cabinet qui a été chargé d'affiner la problématique soulevée, ainsi que l'identification des textes en cause et, enfin des pistes de simplification potentielles. Au terme de cette étape, le secrétariat du groupe de travail a retenu 45 pistes de simplification de nature réglementaire ou ayant rapport à des pratiques professionnelles soumises aux rapporteurs du groupe de travail. Elles figurent dans le « catalogue » de mesures réglementaires de simplification produit par le groupe, mesures qui ont vocation à être examinées par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et par le Gouvernement.

C. Tenir compte des nombreuses simplifications déjà intervenues

Un des préalables méthodologiques aux travaux de vos rapporteurs a été d'établir un recensement des mesures de simplification décidées au cours des dernières années. Elles sont nombreuses, mais parfois méconnues - ce qui est un premier motif pour en rappeler l'existence. Par ailleurs, plusieurs de ces mesures ont constitué un socle pour les propositions de simplification qui seront présentées dans la seconde partie de ce rapport. C'est notamment vrai pour les propositions relatives au contentieux de l'urbanisme, qui s'inscrivent dans le prolongement de la réforme dite *Labeltoulle*. Un bilan de ces simplifications figure en annexe 4. En effet, l'un des enjeux de la politique de simplification est de ne pas concentrer la communication sur des effets d'annonces de dispositions à simplifier mais d'informer davantage les acteurs locaux et économiques sur les simplifications réalisées. Certaines d'entre elles sont présentées très succinctement ci-après.

1. Une réforme récente du contentieux de l'urbanisme

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et le décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatifs au contentieux de l'urbanisme ont introduit plusieurs avancées, notamment :

- *La cristallisation des moyens.* Introduite à la demande d'une des parties, elle donne au juge la possibilité de fixer une date à compter de laquelle aucun moyen nouveau (sauf s'il est d'ordre public) ne peut être discuté.

- *La possibilité de régularisation.* L'ordonnance « *Labeltoulle* » introduit deux mécanismes de régularisation : la régularisation post instance qui autorise le juge administratif à prononcer une annulation partielle de l'autorisation d'urbanisme attaquée et à fixer un délai de régularisation par permis modificatif de la partie annulée ; la régularisation en cours d'instance qui permet au juge administratif d'organiser la régularisation du permis de construire attaqué, par délivrance d'un permis de construire modificatif, en cours d'instance.

- *La suppression de l'appel pour certains contentieux.* Les tribunaux administratifs ont, jusqu'en 2018, compétence pour connaître en premier et dernier ressort, sous réserve de cassation au Conseil d'État, du contentieux relatif aux permis de construire, de démolir, d'aménager un lotissement, dans les zones où existe une situation de forte tension entre l'offre et la demande de logements.

L'ordonnance comprend également un dispositif de lutte contre les recours abusifs, recours dont l'objectif n'est autre que de ralentir les procédures, voire de monnayer tout simplement un désistement. Ce dispositif ouvre la possibilité,

37) Quatre offres ont été reçues.

désarroi des répondants et, en particulier, des élus locaux s'est révélé frappant.

1. Une complexité à la fois omniprésente et insaisissable

Pour formuler des propositions de simplification opératoires et dépasser un discours général un peu convenu sur la complexité des normes et la nécessité de simplifier, il était nécessaire de se donner les moyens d'identifier précisément les nœuds de complexité rencontrés par les acteurs de l'urbanisme. Il fallait donc pouvoir « remonter » des cas de projets urbanistique contrariés jusqu'à l'identification d'une cause de blocage, pour enfin proposer une réponse adaptée.

Or, c'est un paradoxe auquel le groupe de travail s'est constamment heurté : **le sentiment d'un excès de complexité est omniprésent chez les acteurs de terrain et leurs représentants, mais les causes de complexité semblent, elles, parfois insaisissables.** Les acteurs sont souvent bien embarrassés pour désigner précisément les nœuds de complexité à démêler. Ils constatent certes que leurs projets sont bloqués, ralentis ou rendus incertains du fait du cadre normatif et administratif, mais sans être en mesure de cerner la cause précise du blocage.

Il arrive aussi parfois qu'ils analysent leurs difficultés essentiellement en fonction de leur propre situation, sans mesurer le caractère particulier de cette dernière, ce qui les conduit à suggérer des pistes de simplification dont la généralisation aboutirait à créer des complications ailleurs.

Ce désarroi des acteurs face à la complexité normative et administrative tient à la nature multiforme et multifactorielle de cette dernière. Ce droit est dispersé dans une pluralité de législations et éparpillé entre plusieurs strates de normes. Outre les lois, il peut s'agir de normes nationales édictées par le Gouvernement, mais aussi de normes locales produites par les collectivités territoriales elles-mêmes au travers de leurs documents d'urbanisme. Une proportion importante des blocages et du contentieux urbanistiques découle en effet de défauts d'élaboration des PLU ou des SCOT. À cet égard, quoi que fasse le législateur, **une montée en gamme de l'ingénierie des documents locaux d'urbanisme apparaît absolument nécessaire pour améliorer la situation d'ensemble.**

Aux couches législatives et réglementaires, il faut ajouter la strate jurisprudentielle, mais aussi ce qu'on pourrait appeler le « droit mou » ou informel, c'est-à-dire l'interprétation plus ou moins objectivée dans une doctrine des règles de droit par les services. **Ce « droit mou » exerce un empire d'autant plus fort que les normes sont devenues instables, qu'elles se télescopent** en provenance de diverses sources et que les autorités administratives chargées de leur mise en œuvre, faute de pouvoir en appréhender

clairement les objectifs et les articulations, se retranchent prudemment derrière une interprétation au pied de la lettre ou maximalistes des textes applicables.

Enfin, quand, après bien des efforts, on arrive à cerner une cause de blocage, la solution à apporter ne s'en déduit pas pour autant de façon évidente. Souvent, la simplification ne consiste pas à supprimer une disposition bloquante mais à imaginer une solution alternative, à tracer un autre chemin procédural – ce qui, dans un deuxième temps, conduit à se demander si les voies alternatives envisagées ne sont pas en définitive pires que celles qui existent déjà... Après évaluation de l'impact, on constate fréquemment qu'il n'est pas toujours aisé de trouver une alternative plus satisfaisante que le droit actuel.

Bref, le travail de simplification du droit, dès lors que l'on quitte les discours généraux, est une école d'humilité.

2. La nécessité de traiter la complexité dans ses multiples dimensions

Pour la partie « diagnostic », le groupe de travail, comme on l'a déjà souligné, a mis en place **des outils pour identifier les causes réelles de complexité**, à savoir un **programme d'auditions ambitieux**, qui a permis d'entendre les associations représentant les élus locaux, les administrations centrales et déconcentrées intervenant dans le domaine de l'urbanisme et des législations connexes, les professionnels (aménageurs, constructeurs, avocats, notaires, etc.) et le monde académique. À cela s'ajoute la consultation nationale, qui comportait des questions ouvertes pour inviter les répondants à présenter les cas concrets de difficultés qu'ils avaient rencontrés et suggérer des pistes d'amélioration.

Pour la partie « traitement », compte tenu de la pluralité de strates de complexité à traiter, il a fallu concevoir des réponses qui se déploient elles aussi à différents niveaux et à différents horizons de temps, avec :

– en vue d'une adoption rapide, des mesures de simplification législatives exprimées dans une proposition de loi, mais aussi des recommandations adressées au Gouvernement concernant de possibles évolutions réglementaires ;

– en vue de réformes à plus long terme, l'identification d'un certain nombre de chantiers normatifs structurants à ouvrir (par exemple, celui de la réforme de la police de l'urbanisme ou du financement de l'archéologie préventive) ou l'invitation à engager un travail de réflexion sur les pratiques et les cultures professionnelles des acteurs.

3. Les leçons de la consultation nationale

Les commentaires apportés par les participants à la consultation nationale sont révélateurs de l'état d'esprit des élus et des acteurs locaux face à la complexité



normative, qui va du désarroi à la franche exaspération. Dix foyers de complexité concentrent l'essentiel de leurs critiques.

Avec 17,70 % des réponses, la préoccupation première des acteurs de terrain porte sur la connaissance et l'accès au droit. Un certain nombre d'élus locaux, en particulier issus de petites communes, indiquent en effet ne pas disposer des moyens juridiques nécessaires à la bonne application des normes d'urbanisme, dont ils relèvent par ailleurs le caractère pléthorique, ambigu et mouvant. Ce commentaire laissé par un participant illustre bien la situation : « *c'est surtout la connaissance des textes que je ne peux appréhender* ». Dans ce contexte, un élu souhaite une « *vulgarisation des textes* », tandis que d'autres suggèrent un « *assouplissement des normes* », une « *clarification des procédures* », une « *simplification des documents* », un « *allègement des dossiers* » ou une « *formation juridique des élus* ». Ce constat est partagé par les professionnels, un répondant blâmant ainsi les « *nombreux textes et avec [leurs] nombreux changements* » et soulignant la « *difficulté [d'en] assurer une veille précise et [de] les interpréter* », ainsi que par les fonctionnaires territoriaux, un participant dénonçant dans cet esprit « *la multitude [des] textes modifiant les règles d'urbanisme dans des délais très courts et engendrant des coûts financiers difficilement supportables pour les petites collectivités* ». Il est posé en des termes similaires par les citoyens : à titre d'illustration, l'un d'entre eux, après avoir rappelé que « *la loi [...] devrait être un élément de protection* » et non « *un mur infranchissable qui paralyse l'action et tue le désir* », indique que « *la connaissance des textes permettrait aux territoires ruraux de reprendre confiance en eux, et aux citoyens de redevenir acteurs sur les territoires et dans les collectivités* ».

Le second point d'achoppement concerne les normes d'accessibilité ou de construction, qui ont recueilli 12,35 % des réponses. Ce sont les professionnels qui semblent ici les plus critiques ; ainsi le cas d'un répondant qui observe « *Il va bientôt falloir être polytechnicien pour interpréter les normes et réglementations diverses qui s'appliquent au bâtiment* », et précise « *le problème existe particulièrement pour les normes d'accessibilité, qui se modifient en permanence, avec des interprétations différentes* ». Parmi les remarques faites par les professionnels à l'égard des normes d'accessibilité figurent la « *variabilité de leur interprétation* » et leur « *incompatibilité avec d'autres exigences* ». Au-delà des seules règles d'accessibilité, c'est surtout **l'empilement** de normes de construction – qui portent également sur la sécurité, la consommation thermique ou le risque sismique notamment – qui est relevé : aussi un participant fait-il le constat d'une « *inflation réglementaire renchérissant le coût de la construction* ».

Les observations apportées en matière de construction concernent surtout le manque de cohérence, de stabilité et de clarté des normes. Pour preuve, un répondant déplore « *un empilement de contraintes totalement contradictoires* », un autre regrette « *la perpétuelle variabilité du droit* » et un dernier se désole de « *trop d'ambiguïté et trop d'interprétations qui font le bonheur des avocats au détriment de la construction* ». Au total, selon les mots d'un professionnel de la construction, « *notre jungle réglementaire est indéchiffrable* ». Les commentaires laissés par les professionnels rejoignent ceux transmis par les élus locaux. En ce qui concerne les normes d'accessibilité, un répondant indique observer « *un passage d'une situation où l'accessibilité n'était pas suffisamment prise en compte à une autre qui s'apparente aujourd'hui parfois à de la tracasserie* ». S'agissant de la réglementation thermique, un autre estime que « *la mise en place de la RT 2012 est grotesque [...] coûteuse [...] incompréhensible [...] et surtout incontrôlable par un élu* », critiquant « *les 1 377 pages de formules que seuls les bureaux d'études peuvent prétendre appliquer* ». Pour ce qui est des normes de sécurité, un autre indique qu'« *en fonction de la personne [du] bureau d'études et plus particulièrement des services d'incendie et de secours, nous n'avons pas la même interprétation des textes* ». Enfin, un dernier juge que « *la gestion des règles parasismiques [...] est un casse-tête pour la réalisation [des] projets communaux et engendre des surcoûts importants pour [ces] projets, même si le secteur est classé à faible risque* ».

Totalisant 11,79 % des réponses, l'évolution des documents d'urbanisme est le troisième nœud de complexité. Beaucoup d'élus locaux s'inquiètent en effet de l'impact de l'instabilité normative sur les documents d'urbanisme, qui doivent dans ce contexte être fréquemment révisés. Un répondant fait ainsi observer que le « *changement des lois [est] plus rapide que le temps nécessaire pour faire un PLU ou un PLUI* ». Ce constat est repris par les professionnels, l'un d'entre eux critiquant l'« *amoncellement exponentiel de nouvelles lois [...] qui modifient de plus en plus rapidement le cadre de la planification urbaine* » et ajoutant que « *la sécurité juridique des documents est incertaine, [et] l'élaboration des documents est rallongée* ». À travers l'exemple concret de sa commune, dont le projet de plan local d'urbanisme a été modifié à plusieurs reprises afin d'intégrer six changements d'ordre législatif ou jurisprudentiel intervenus en six ans, un fonctionnaire territorial a bien mis en évidence les conséquences délétères de l'instabilité normative sur l'élaboration des documents d'urbanisme : « *La commune a mis en révision son POS depuis 2010. Les lois Grenelle 1 et 2 ont été intégrées au début de l'élaboration du PLU. Puis la jurisprudence dans le domaine de la loi Littoral s'est durcie. [...] Ensuite, la loi ALUR en mars 2014 a modifié*

certains principes d'urbanisation. Ensuite, la loi LAAF³⁸ en septembre 2014 est venue corriger certains « défauts » de la loi ALUR. [...] Ensuite, la « loi Macron » en août 2015 est encore venue corriger certains « défauts » de la loi ALUR. Le projet de PLU a alors été modifié pour s'adapter à cette évolution. Au final, l'élaboration d'un PLU est sans fin. Les études s'étirent, coûtent de l'argent. Rien n'avance et la population ne comprend pas ».

Une autre source de difficultés est liée aux relations avec les services de l'État, citées dans 10,39 % des réponses. Un nombre significatif d'élus locaux attendent de ces services un rôle davantage axé sur le conseil *a priori*, plutôt que sur le contrôle *a posteriori*. Le commentaire fait par ce répondant est révélateur de cette aspiration communément partagée : « *Les services de l'État [...] ne viennent pas accompagner en amont nos projets mais n'ont qu'un rôle « répressif » / « réglementaire ». Nous attendons de ces services plus de conseils et surtout un rôle de facilitateur.* » Parmi les autres besoins des élus figure l'accès à un interlocuteur disponible et identifié. Dans cette optique, un élu plaide pour « *un interlocuteur de l'État capable de diffuser l'information précise* » et un autre pour « *un référent direct pour les questions courantes* ». Enfin, c'est aussi et surtout une plus grande adaptation des missions des services de l'État aux circonstances locales qui semble être demandée. Un participant souhaite ainsi bénéficier « *d'interlocuteurs qui soient pragmatiques et qui fassent preuve de bon sens [dans] l'interprétation des textes législatifs* », et un autre « *d'une approche des dossiers en fonction du territoire et de [ses] spécificités.* » Le tableau brossé par les élus locaux est cohérent avec celui dépeint par les fonctionnaires territoriaux, qui suggèrent des améliorations immédiates, telles que « *des formulaires adaptés à la réalité* » ou « *des fiches de procédures* », ou de plus long terme, à l'instar de « *la coordination des services de l'État* » ou de « *la dématérialisation entre les communes et les services de l'État* ».

Des problèmes sont aussi posés par l'articulation entre les documents de planification, mentionnés par 9,27 % des participants. Les élus, fonctionnaires territoriaux et professionnels sont nombreux à juger négativement la multiplicité et l'enchevêtrement de ces documents, la difficulté majeure étant liée à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les schémas qui leur sont supérieurs. Tandis qu'un professionnel déplore « *le très grand nombre de documents, schémas, stratégies à prendre en compte pour élaborer un document d'urbanisme* », un fonctionnaire territorial critique « *la lourdeur de la mise en compatibilité et de l'actualisation des différents documents d'urbanisme* ». Un élu indique même que la nécessité de « *remettre en permanence en chantier la révision des différents*

documents d'urbanisme [...] génère beaucoup de tensions ». Face à ces obstacles, certains élus préconisent d'« *allonger les délais* » ou de « *positionner sur une même temporalité* » les procédures de mise en compatibilité. Pour les citoyens, c'est plutôt le manque de clarté de cette cartographie d'ensemble qui est pointée, un répondant suggérant ainsi de renforcer l'« *accès aux cartes et documents à jour* ».

Le sixième secteur de complexité est lié aux règles du patrimoine, qui concentrent 8,94 % des critiques. Les relations avec les architectes des bâtiments de France (ABF) sont parfois jugées sévèrement par les élus locaux. Ces derniers évoquent ainsi une « *présence insuffisante* » et un « *manque d'écoute* » des ABF. Le lien distendu avec les ABF conduit à ce que leurs décisions – mal comprises ou mal expliquées – soient qualifiées par certains répondants d'« *exigences non fondées* », de « *décisions aberrantes* » ou de « *réglementation ubuesque* ». Plusieurs griefs sont faits par les élus à l'encontre de ces décisions. Tout d'abord, les élus relèvent le manque d'adaptation des décisions des ABF aux réalités de terrain, à l'image de ce répondant qui critique des « *préconisations excessives qui entraînent des coûts qui ne sont plus en rapport avec les finances communales* ». Ils soulignent également leur faible prévisibilité, un participant se plaignant des « *problèmes liés aux trop fréquents changements d'ABF : chaque ABF donne un avis qui ne sera pas forcément suivi par son successeur, voire [qui sera] parfois totalement contredit* ». Enfin, certains élus regrettent que les ABF puissent être « *trop longs* » ou « *trop rigides* » dans leur prise de décision. Cependant, les élus ne paraissent pas contester les règles de protection du patrimoine en elles-mêmes, un répondant formant ainsi le vœu « *que les ABF n'aient pas qu'un rôle de censeur, mais puissent participer à l'élaboration des projets* ». Des remarques de même nature émanent de professionnels, dont certains font part de « *problèmes de communication* » ou de « *difficultés de dialogue* ».

Concentrant 7,85 % des réponses, les procédures d'autorisation individuelle d'urbanisme sont un autre facteur de complexité. L'inquiétude majeure des élus locaux concerne les conséquences de l'arrêt de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, depuis le 1^{er} juillet 2015. Un répondant fait ainsi part de sa difficulté à « *mettre en place une structure se substituant à l'État qui se désengage.* » Cette difficulté est souvent d'ordre financier, un participant indiquant que « *depuis l'arrêt de l'aide des services de l'État, les petites communes sont obligées de payer un service instructeur* ». Les autres problèmes liés aux autorisations d'urbanisme sont dus à la brièveté des délais des procédures et au manque de formation du personnel. À titre d'exemple,

38) Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.



un élu fait valoir que « les délais d'instruction en urbanisme sont très difficiles à tenir, générant des autorisations tacites », tandis qu'un autre ajoute que « la difficulté réside aussi dans l'interprétation de la règle ». De leurs côtés, les professionnels déplorent aussi la complexité des procédures d'autorisations d'urbanisme, sous un angle toutefois différent : leurs observations portent notamment sur « le trop grand nombre de formulaires » ou « la demande abusive de pièces complémentaires ». Dans cette situation, l'un d'entre eux préconise de favoriser, avant toutes choses, un plus grand dialogue avec les services instructeurs : « Le processus d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme est une démarche parfois complexe qui mériterait un plus grand dialogue entre professionnels de la construction et services de l'État ».

Le huitième nœud de complexité, mentionné par 7,62% des répondants, est dû aux normes afférentes à l'environnement. La multiplication des études d'impact et des évaluations environnementales, et les coûts qu'elles engendrent, font l'objet de critiques convergentes de la part des élus locaux. Ce commentaire apporté un répondant donne un aperçu de ces difficultés : « La réglementation en matière environnementale nécessite des études horriblement chères pour les communes ». Afin de garantir un haut niveau de protection environnementale, tout en maîtrisant son coût, des élus suggèrent d'« éviter les redondances d'études » ou de « tenir compte des études déjà réalisées ». Chez les professionnels, quelques remarques concernent la procédure d'évaluation environnementale au cas par cas, qu'un répondant juge « très subjective, souvent inefficace, et source de lourdeur administrative et de ralentissement des procédures ». Plus largement, c'est l'articulation du droit de l'environnement avec le droit de l'urbanisme qui pose question, ainsi que le rappelle ce professionnel : « à mon sens, le mille-feuille juridique est tel entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement qu'il faudrait, in fine, [...] remettre tout cela à plat, et examiner les doublons, les distorsions, et les incohérences ».

Le contentieux de l'urbanisme est identifié comme un secteur à enjeu par 6,71% des participants. Un grand nombre de professionnels se montrent inquiets de l'augmentation des recours contre les projets d'urbanisme ou de construction. Fait notable, l'inflation avancée du contentieux paraît pour partie imputable à la prolifération des normes, un professionnel critiquant ainsi « un code de l'urbanisme en perpétuelle évolution depuis 5 ans, rendant totalement illisibles les procédures engagées et multipliant

les risques de contentieux et d'annulation pour vice de procédure ». Face à ces difficultés, certains professionnels ne semblent pas trouver de réponse satisfaisante auprès des juridictions administratives, l'un d'entre eux se plaignant de « la lenteur de la justice pour régler certains contentieux, comme les recours abusifs ». Dans le prolongement de ces observations, certains élus locaux font part de leur inquiétude quant au risque de contentieux, qui les oblige parfois, à titre préventif, à « prendre des autorisations a minima » ou à « faire systématiquement appel à des cabinets spécialisés ».

Enfin, avec 2,84% des résultats, les modalités de participation du public sont un sujet de préoccupation subsidiaire. La consultation des autorités tierces lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ou de l'instruction des autorisations d'urbanisme, est une source d'insatisfaction : les avis recueillis à cette occasion sont parfois jugés trop nombreux, peu utiles ou mal formulés. Pour ne prendre qu'un seul exemple, un élu local regrette la « complexification insensée des avis des différentes personnes publiques, des différentes commissions, sur les projets de document d'urbanisme arrêté, aboutissant à des avis contradictoires difficiles à interpréter ». Plus généralement, la participation du public fait également l'objet d'appréciations mitigées. Ce sont surtout sur les enquêtes publiques que se concentrent les critiques, en particulier quant à leur nombre, leurs délais et, parfois même, leur pertinence. Un élu local déplore ainsi « la multiplication des enquêtes publiques », de même que plusieurs professionnels critiquent « les délais de l'enquête publique » ou « les enquêtes publiques sans public ». Pour remédier à ces problèmes, certains élus plaident pour que la participation du public soit réalisée de manière unifiée et à un stade précoce : un répondant souhaite ainsi « une seule enquête publique pour tous les sujets », et un autre qu'elle « arrive plus tôt ».

**VOUS TROUVEREZ LA SUITE CETTE PUBLICATION
DANS UNE PROCHAINE PARUTION :**

**« RAPPORT SUR LA SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE
DU DROIT DE L'URBANISME,
DE LA CONSTRUCTION ET DES SOLS »**

TOME I : RAPPORT - SECONDE PARTIE

– un secrétariat assez fourni – à chaque fois une quinzaine de fonctionnaires – d'experts qui préparent les dossiers.

Recommandation n° 17 : regrouper les organes gouvernementaux chargés de la simplification et créer une instance unique de haut niveau, dotés de moyens humains suffisants et d'une indépendance par rapport aux ministères sectoriels.

Structure et composition des organes centraux de simplification en Allemagne et au Royaume-Uni

L'Allemagne

Le conseil national de contrôle des normes (« Normenkontrollrat » - NKR) a été créé en 2006, à l'initiative du Parlement allemand, pour évaluer de façon totalement indépendante la qualité des études d'impact élaborées par les services des ministères porteurs de projets de textes législatifs et réglementaires.

Établi à Berlin, il bénéficie d'un financement annuel de 470 000 € et est composé de dix membres bénévoles, nommés pour cinq ans par la Chancellerie sur proposition de la Présidence de la République.

Ses membres sont issus de la société civile et choisis de façon à représenter le monde de l'entreprise, le monde associatif ou encore le monde universitaire. Actuellement, le « NKR » compte, entre autres, un élu local, un professeur d'économie, une avocate spécialiste du droit de l'environnement et un fonctionnaire ayant des missions comparables à celles du préfet de région.

L'indépendance des membres du « NKR » tient :

- à leur profil (ils ne peuvent appartenir ni au Gouvernement, ni au Parlement) ;
- à la durée de leur mandat (5 ans, soit un an de plus que la durée du mandat des parlementaires et des ministres, qui est de 4 ans) ;
- au choix fait de promouvoir le pluralisme en son sein, avec la désignation d'un président et d'un vice-président de sensibilités politiques différentes

Chaque membre du « NKR » suit un ou deux ministères et donne son avis sur les textes élaborés par ceux-ci. Les avis sont pris à la majorité, généralement lors de réunions hebdomadaires.

Ce comité s'appuie sur un secrétariat de quinze fonctionnaires, dont deux secrétaires administratifs et treize experts qui se spécialisent chacun dans un secteur. Ces experts sont des fonctionnaires détachés de différents ministères pour une période de 3 à 4 ans et ayant surtout un profil de juriste ou d'économiste.

Le Royaume-Uni

Le « Regulatory Policy Committee » (ou « RPC ») a été créé en 2009 pour évaluer de façon totalement indépendante la qualité (sincérité des estimations, des données, ...) des études d'impact proposées par les services des ministères porteurs de projets de texte (législatifs et réglementaires).

Installé dans les locaux du ministère de l'Économie, de l'innovation et des compétences (« Department for Business, Innovation & Skills » - BIS), il bénéficie d'un financement de 800 000 £ par an (soit 950 000 €), et est composé de huit membres nommés par le Premier ministre, au terme d'un processus de « recrutement » public transparent (appel à candidatures, sélection par les fonctionnaires composant le secrétariat, proposition de nomination faite au Premier ministre).

Les membres du « RPC » sont issus de la société civile : économistes, entrepreneurs, syndicalistes, employés de la chambre de commerce britannique, spécialistes de l'audit, etc.

Ils conservent des activités professionnelles parallèles et ne consacrent chacun qu'un jour par semaine au travail du « RPC ». Jusqu'en 2012, ils n'étaient pas rémunérés pour leur activité au sein du « RPC ».

Ce comité s'appuie sur un secrétariat de quinze fonctionnaires, dont la plupart ont un profil d'économiste, détachés de différents ministères pour une durée de trois à quatre ans pour travailler à temps plein pour le « RPC ».

Source : extraits du Rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative n° 2268, déposé le 9 octobre 2014

Cette vision globale de la simplification passe aussi par des coopérations entre acteurs ; au sein de l'exécutif, au sein du pouvoir législatif, mais aussi entre eux.

Le Sénat a montré l'exemple, avec l'action de son groupe de travail transverse de simplification en matière de droit de l'urbanisme, qui associe toutes les commissions ainsi que la délégation aux entreprises. Il veut poursuivre dans cette voie mais aussi travailler en partenariat avec les organes exécutifs, au premier chef duquel le Conseil national d'évaluation des normes. C'est du reste l'objet de la signature, le 23 juin dernier, de la charge entre le Sénat et le CNEN.

Recommandation n° 18 : multiplier les occasions de travail en commun Sénat-CNEN-Gouvernement en matière de simplification normative au profit des collectivités territoriales.

c) Renforcer l'information sur la simplification

Trop d'informations tue l'information. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la simplification où les textes, les projets, les réformes et les effets d'annonce se succèdent à rythme soutenu et s'enchevêtrent. À l'ouverture de leurs travaux, vos rapporteurs ont constaté l'extrême difficulté de disposer d'un point sur les simplifications réalisées au cours des dernières années, si ce n'est exhaustif du moins général. Ils ont donc procédé à leur propre bilan récapitulatif, ne serait-ce que pour ne pas se lancer sur des pistes déjà empruntées. Ce bilan figure en annexe n° 4.

Au-delà de l'aspect « communication » de la politique de simplification, se joue en fait en la matière sa pérennité et son appropriation par les services de terrain. Confrontés à un tourbillon de mesures dont on ne sait si elles sont rêvées, imaginées, souhaitées, projetées, prévues, à l'étude, instruites, adoptées, mises en œuvre, réalisées, ces services peuvent être découragés ou, plus simplement, perdus ! Vos rapporteurs considèrent donc que **la tâche première en matière de simplification est la tenue d'une base de données générale, régulièrement mise à jour des mesures de simplification, de leur statut et des échéanciers.** Internet serait en cela un outil précieux pour porter à connaissance le contenu de cette base.

Aujourd'hui, c'est plutôt la profusion de sites en la matière qui pose problème :

- <http://simplification.modernisation.gouv.fr> semble le site le plus complet mais il manque de précision et n'est guère intuitif ;
- <http://www.faire-simple.gouv.fr/entreprises> est une plateforme collaborative du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique mais destinée aux entreprises ;
- <http://www.simplifier-entreprise.fr> est le site du Conseil de la simplification pour les entreprises ;
- <http://www.modernisation.gouv.fr> est le site du SGMAP ;

- <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr> est le site du Conseil national d'évaluation des normes.

Sans compter les sites ministériels ou déconcentrés qui comportent des volets simplification plus ou moins à jour, ou le site du SGG (<http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/suivi.html>) qui, il est vrai, est un extranet réservé aux acteurs des administrations centrales.

Il est important aujourd'hui de rassembler, autant que possible sur un seul site, les données de la simplification dont seraient tirées les informations sectorielles éventuellement réexploitées par les ministères.

Recommandation n° 19 : mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour des mesures de simplification prises, en cours d'examen ou envisagées, précisant leur statut et l'échéancier qui leur est applicable.

Inversement, s'il faut un socle informatif offrant une vue claire de l'état d'avancement des dossiers de simplification, les grands secteurs d'activité doivent disposer de leurs propres bases de données permettant de présenter rapidement et de manière fiable aux acteurs économiques et aux collectivités l'état du droit dans un champ donné. Dans le domaine du groupe de travail, consacré aux projets locaux, aucun site internet complet n'existe aujourd'hui. La création d'un portail national dédié aux différentes dimensions des projets locaux, à l'image de ce que fut le site internet de l'APCE, aujourd'hui Agence France entrepreneur, pour la création d'entreprises serait pertinente. Il pourrait regrouper des données juridiques, des guides pratiques, une foire aux questions,...

Recommandation n° 20 : mettre en ligne une base de données complète, régulièrement et rapidement mise à jour, de l'état du droit et des procédures applicables dans les différents champs concernés par les projets locaux (urbanisme, protection du patrimoine, archéologie, environnement,...).

d) Assurer les remontées d'information sur les difficultés de mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires

Identifier les problèmes puis les normes en cause sont deux des étapes les plus difficiles de la simplification. Vos rapporteurs ont présenté dans la proposition de loi de simplification des dispositifs pour y remédier, notamment en encourageant le préfet à régulièrement collecter les informations en la matière pour ensuite les transmettre à l'échelon central. Mais cela ne suffira probablement pas, ne serait-ce qu'en raison de la fragilisation actuelle des services préfectoraux. Pourtant, sans informations sur ce que vit le terrain, la simplification risque fort de tourner court ou... de ne pas répondre aux besoins des acteurs locaux. Pour y

pallier, vos rapporteurs considèrent que le Sénat pourrait, à termes réguliers, organiser des consultations nationales auprès des élus sur des thèmes ciblés, à l'instar de ce qui a été pratiqué par le groupe de travail pour l'urbanisme et la construction. Les mesures législatives qui en découleraient pourraient faire l'objet de propositions de loi ou d'amendements à des textes si cela est pertinent. Les mesures réglementaires pourraient faire l'objet d'un échange avec l'exécutif et avec le CNEN pour traitement. Chaque année, un bilan des difficultés identifiées et des mesures prises pourrait être fait et présenté, par exemple, à l'occasion du congrès des maires.

Recommandation n° 21 : organiser régulièrement dans le cadre de travaux du Sénat, et notamment de sa délégation aux collectivités territoriales, des consultations nationales auprès des élus sur des thèmes préalablement ciblés pour poursuivre le processus d'identification de dispositions à simplifier.

B. Mieux légiférer et réglementer

Considérer la simplification sous le seul prisme des projets et propositions de lois de simplification, qui interviennent en aval des normes, serait une erreur. L'ampleur de la tâche, la masse de normes concernées, le flux incessant des textes exigent des inflexions, en amont, dans la manière de légiférer et de réglementer.

1. Simplifier par ordonnances: une fausse bonne idée ?

L'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est une méthode fréquemment utilisée dans le domaine de l'urbanisme et les champs juridiques connexes. Ainsi, entre 2007 et 2015, ont été publiées 33 ordonnances modifiant le code de l'urbanisme.

Il est courant de critiquer cette méthode sur le fondement d'arguments de principe, à savoir qu'elle prive largement le Parlement de l'exercice effectif de sa compétence législative, dans la mesure où la ratification formelle des ordonnances se fait rarement au terme d'un examen approfondi permettant de connaître les dispositions ratifiées et d'en apprécier la portée exacte.

Il est d'usage également de dénoncer le caractère très relatif du gain de temps permis par le recours aux ordonnances par rapport à la procédure législative normale. En effet, le temps nécessaire au vote de l'habilitation et à la rédaction des ordonnances - sans compter l'étape de ratification - n'apparaît pas sensiblement plus court que celui d'un débat parlementaire, pour peu que le Gouvernement souhaite le conduire avec diligence.

La critique du recours aux ordonnances doit être complétée par une troisième considération, directement en lien avec l'objet du présent rapport, à savoir que **les or-**

donnances ne sont pas propices à l'édiction d'un droit de qualité.

En premier lieu, **une ordonnance peut souvent n'être accompagnée d'aucune véritable étude d'impact.** Ce n'est en principe pas le cas des projets d'ordonnance créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Elle ne bénéficie pas non plus de l'éclairage qu'offrent la publication des rapports législatifs parlementaires ainsi que les débats en commission et en séance publique. **Une ordonnance livre donc, pour ainsi dire, la norme « brute ».** Elle laisse les acteurs chargés de l'appliquer – et notamment le juge – dans l'ignorance des intentions réelles du législateur. À l'inverse, le débat parlementaire public, dans lequel le vote intervient après que le Gouvernement et le Parlement ont soulevé de multiples questions et apporté de nombreuses précisions, permet de mieux cerner le sens des dispositions votées et ainsi d'en faciliter l'interprétation et l'application par les acteurs. La qualité du droit ne se limite en effet pas seulement à la précision technique des rédactions adoptées ; elle dépend avant tout de son intelligibilité. Or, une norme édictée sans qu'elle soit accompagnée des éléments d'interprétation fournis par le travail législatif est moins claire et moins intelligible.

Enfin, **même sur un plan strictement technique, la qualité du droit produit par ordonnance est parfois critiquable.** L'examen croisé lors du débat parlementaire, *a fortiori* bicaméral, permet en effet de corriger de nombreuses erreurs, omissions ou problèmes de coordination légistique qui figurent dans le texte initial. La rédaction des ordonnances, qui ne bénéficie pas des mêmes niveaux de vérification, laisse ainsi passer de nombreuses **erreurs, parfois grossières.** On ne citera qu'un seul exemple, mais saisissant : l'erreur commise à l'article L. 153-31 lors de la récente recodification du livre 1^{er} du code de l'urbanisme. L'ordonnance a tout simplement « oublié » un des motifs de révision des PLU, omission d'autant plus visible qu'elle concerne l'une des dispositions les plus débattues de la loi ALUR...

Recommandation n° 22 : éviter de systématiser le recours aux ordonnances pour procéder à des simplifications normatives.

2. Améliorer les études d'impact

Mieux légiférer et mieux réglementer, c'est également mieux anticiper et mieux appréhender les difficultés possibles qu'entraîne toute nouvelle législation ou réglementation.

La loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, qui s'inscrivait dans le cadre de la révision constitutionnelle

de 2008, a ainsi consacré la réalisation d'études d'impact préalables au dépôt des projets de loi. Ceux-ci sont désormais accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le Gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences.

Le but était de mettre en œuvre l'objectif poursuivi, par le pouvoir constituant, de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif. Toutefois, l'existence de ces études préalables n'a eu pour effet ni de diminuer le nombre de textes de lois déposés, ni de donner aux Parlement le sentiment d'être mieux informé quant aux impacts prévisibles des textes qui lui sont soumis. Très logiquement, l'impression de complexité a continué d'augmenter au sein de la population, comme le démontre la consultation menée par le groupe de travail.

De fait, ces études d'impact semblent ne pas avoir encore produit tous les effets espérés. Celles-ci sont souvent incomplètes – incitant parfois même le Conseil d'État à demander des compléments d'information – et ne sont nullement actualisées au cours de la procédure d'examen au Parlement. De plus, seuls les projets de loi sont soumis à l'obligation d'être accompagnés d'une étude d'impact. Encore certaines catégories de projets de loi sont-elles exclues de cette obligation : les projets de loi constitutionnelle ; les projets de loi de ratification d'une ordonnance, sauf exceptions ; les projets de loi de programmation des finances publiques ; les projets de loi de règlement ; les projets de loi prorogeant les états de crise. Y échappent par ailleurs les propositions de loi, les amendements parlementaires ou d'origine gouvernementale, ainsi que les projets d'ordonnances en tout cas au titre de la loi organique du 15 avril 2009 (cf. encadré *infra* « Les projets d'ordonnances soumis à étude d'impact »).

Ces marges de progression ont été largement analysées par la mission d'information sur la simplification législative de l'Assemblée nationale⁸⁵. Deux pistes semblent particulièrement intéressantes. **La première consiste à étendre l'obligation d'étude d'impact aux ordonnances.** Actuellement, en la matière, l'habilitation à prendre des ordonnances doit être accompagnée d'une étude d'impact, mais restreinte compte tenu du fait que le contenu des ordonnances n'est en principe pas alors connu. À la vérité, l'argument est fragile car l'habilitation pourrait être l'occasion d'étudier les différentes alternatives possibles, et l'étude d'impact constituer l'un des éléments permettant

85) Rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la simplification législative n° 2268 déposé le 9 octobre 2014.



au Parlement d'habiliter en toute connaissance de cause. Sans doute cela conduirait-il le Gouvernement à s'interroger davantage sur les textes qu'il souhaite prendre par ordonnance. L'ordonnance elle-même n'est pas soumise à étude d'impact, sauf cas particulier, ce qui, sur le fond n'est pas défendable. Cela l'est d'autant moins, qu'en fin de parcours, le projet de loi de ratification n'est pas soumis à étude d'impact, à moins qu'il ne comporte de nouvelles dispositions allant au-delà de la rectification d'erreurs matérielles dans le texte de l'ordonnance ou des ajustements de cohérence juridique. Du reste, on notera que certaines ordonnances importantes, par exemple la fameuse ordonnance « Labetoulle », sont ratifiées rapidement par des amendements d'origine parlementaire ou gouvernementale.

D'aucuns plaident pour soumettre les propositions de loi à cette même obligation. **Vos rapporteurs souscrivent à cette idée à la condition que l'évaluation relève d'un organisme indépendant de l'exécutif. Ainsi ont-ils procédé pour leur proposition de loi, qui a fait l'objet d'une étude d'impact complète, réalisée par un cabinet d'avocats, et qui figure à l'annexe 2 de ce rapport.** Dans le contexte constitutionnel actuel, qui reste marqué par un déséquilibre au profit de l'exécutif, ils rappellent leur attachement au dispositif de l'article 39 de la Constitution, qui rend possible une saisine pour avis du Conseil d'État sur une proposition de loi mais **de manière facultative et sous réserve de l'accord de l'auteur de la proposition.**

Précisément, la **seconde piste** consiste, à l'image de ce qu'ont établi nos principaux voisins, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, **à mettre en place un dispositif indépendant d'évaluation de la qualité des études d'impact**⁸⁶.

Cette exigence de l'indépendance des études d'impact est d'actualité dans de nombreux pays développés et constitue un important développement des dispositifs d'analyse d'impact des réglementations (AIR) qui se sont progressivement répandus depuis le milieu des années 1970, sous l'impulsion notamment de l'OCDE. Tout récemment, le 15 juin 2016, la Suisse s'est engagée sur ce chemin par le vote d'une motion des deux chambres de l'Assemblée fédérale.

Vos rapporteurs appellent de leurs vœux **la constitution d'une force administrative au sein du Sénat permettant d'assurer une contre-expertise des études d'impact de l'exécutif et de réaliser des études d'impact, le cas échéant avec des organes extérieurs, sur les textes émanant du Parlement.**

Recommandation n° 23 : constituer au sein du Sénat une force administrative en charge de l'évaluation des impacts *ex ante* et *ex post* (cf. recommandation n° 33).

Les projets d'ordonnance soumis à étude d'impact

- Les projets d'ordonnance créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, et soumis de ce fait au CNEN, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.
- Les projets d'ordonnance comportant des mesures concernant les entreprises, s'ils ont un impact significatif, mais conformément à une simple circulaire (circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015, *Évaluation préalable des normes et qualité du droit.*)

**Motion adoptée par le Parlement suisse :
« Éviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation »**

La motion charge le Conseil fédéral de « créer les bases légales, applicables à tous les secteurs économiques, qui permettront une analyse fondée et parlante des conséquences économiques des lois fédérales et des ordonnances du Conseil fédéral ». Cette analyse fera l'objet d'un « contrôle (...) indépendant de l'unité administrative chargé d'élaborer la réglementation à analyser. »

Deux niveaux d'analyse sont envisagés : un niveau simple pour « toute réglementation nouvelle ou modifiée, accompagnée d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) conforme aux directives du manuel du SECO⁸⁷ » ; un niveau approfondi pour « les réglementations d'une certaine portée ». Cette analyse approfondie devra fournir des indications quantitatives sur les coûts attendus de la réglementation pour les PME et pour l'économie en général.

Source : Motion adoptée le 23 septembre 2015 par le Conseil national et le 15 juin 2016 par le Conseil des États.

3. Revoir la transposition des textes européens

Simplifier en matière d'environnement n'est pas aisé, comme nous l'avons vu, car il s'agit d'un droit largement inspiré par l'Union européenne. Un exemple récent en la matière est le certificat de projet et la question de la cristallisation du droit. L'ordonnance n° 2014-356 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'un certificat de projet avait prévu d'expérimenter un certificat de projet cristallisant le droit pendant dix-huit mois, offrant aux porteurs de projet une assurance quant à la stabilité du droit pendant l'instruction de leur dossier. Le premier bilan de cette expérimentation a fait apparaître une fragilité juridique : la cristallisation ne peut valoir en ce qui concerne le droit supérieur européen, conventionnel ou constitutionnel. La généralisation du certificat de projet a donc nécessité une certaine transformation de la notion de cristallisation pour l'adapter à cette réalité juridique. Une règle générale prévoira à la place une entrée en vigueur différée des nouvelles normes.

Les marges de manœuvre nationales en la matière apparaissent donc étroites et très encadrées, tant par la Commission européenne que par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est donc dès la phase des négociations pour l'élaboration des textes européens que l'impératif de sim-

86) Voir encadré supra, Structure et composition des organes centraux de simplification en Allemagne et au Royaume-Uni.

87) Le SECO est le secrétariat d'État à l'Économie chargé, au sein de l'exécutif suisse, de la politique de simplification.

plification doit animer les autorités françaises, notamment au sein du Conseil des ministres.

Une fois les textes adoptés, il convient, s'il s'agit de directives, de les transposer. La France, qui était régulièrement citée comme une mauvaise élève de la transposition, est désormais suspectée, par ses propres industriels, de « surtransposition ». En matière de droit environnemental notamment, il y aurait en France une « surtransposition » des directives qui serait dommageable à notre économie et aux différentes entreprises de simplification menées par les gouvernements successifs. En la matière, l'analyse n'est pas aisée. Mais le groupe de travail Vernier⁸⁸, qui s'y est essayé pour l'évaluation environnementale, a montré qu'en fait plusieurs mouvements contraires pouvaient coexister.

Il peut y avoir dans certains cas une « surprotection », fruit d'un choix politique dû à des décisions antérieures ou à un objectif de protection de l'environnement clairement affirmé nationalement. Dans d'autres cas, le rapport Vernier reconnaît l'existence de « surtranspositions », mais aussi... de sous-transpositions pour certaines activités ou encore d'écarts de transposition.

Enfin, comme l'a souligné devant le groupe de travail Philippe Ledenvic, président de l'Autorité environnementale (AE), les difficultés françaises relèvent davantage encore d'une **mauvaise transposition**. Par peur d'un contentieux européen ou d'une remise en cause des procédures françaises, la législation européenne est souvent ajoutée aux mécanismes français, sans que ceux-ci soient revus ou réadaptés : s'ensuit un empilement de réglementations qui, non seulement complexifie, mais reste tout autant sujet à interprétation. Ainsi, si la directive « Habitats » a été transposée presque mot pour mot dans la plupart des pays européens – dont la France, avec les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement –, les interprétations quant à sa mise en œuvre diffèrent selon les pays et sont sujettes à contentieux.

L'application de cette directive concernant la protection de certaines espèces est souvent citée comme responsable de plusieurs retards en matière de travaux – y compris d'intérêt général. Il est pourtant difficile de parler de « surtransposition », dans le sens où celle-ci est pratiquement littérale concernant le « principe » de protection des espèces protégées (article L. 411-1) et ses exceptions (article L. 411-2). En revanche, il y a sans doute une inadéquation entre les pratiques administratives et l'arsenal juridique réglementaire français et ceux des autres pays, comme semble le prouver l'analyse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière⁸⁹.

88) Moderniser l'évaluation environnementale, rapport établi par Jacques Vernier, président du groupe de travail, mars 2015.

89) Voir à ce sujet l'analyse des jurisprudences de la Cour de Justice de l'Union européenne effectuée par le Serdeaut « Les dérogations dans la directive Habitats et l'interprétation de l'article L. 411-2 du code de l'environnement » sous la direction des professeurs Rozenn Noguellou et Norbert Foulquier.

Vos rapporteurs préconisent donc qu'au-delà du travail de négociation et de transposition des directives soit réalisé un travail de mise en adéquation réglementaire systématique ayant pour objectif la simplification. Toute nouvelle transposition de directive ne devrait donc pas seulement donner lieu à d'éventuels décrets d'application nouveaux, mais également à une réflexion sur une réorganisation de nos procédures avec d'éventuelles suppressions d'instances ou de procédures qui ne feraient qu'ajouter en complexité. De même, si une jurisprudence européenne semble consacrer une interprétation plus souple d'une directive que les pratiques de l'administration française, celle-ci devrait pouvoir adapter ses textes réglementaires en faveur d'une simplification.

Recommandation n° 24 : proscrire les surtranspositions des textes européens et veiller, en matière de transposition, à assurer, d'une part, la correcte articulation entre les procédures nationales et les exigences européennes et, d'autre part, le respect des intérêts des porteurs de projets en France.

4. Intégrer l'enjeu de la simplification dès le stade des amendements

Vos rapporteurs souhaitent souligner que l'exercice du droit d'amendements par les parlementaires, qui est constitutionnellement garanti, offre un mécanisme qui a fait ses preuves pour enrichir ou corriger les textes examinés. Même lorsqu'ils ne sont finalement pas intégrés au texte final, les amendements permettent de soulever des interrogations et des enjeux, ce qui donne l'occasion au Parlement et au Gouvernement l'opportunité de préciser le sens et la portée des dispositions du texte en débat et ainsi de faciliter ensuite l'interprétation de la norme.

Ainsi, même si l'on peut trouver des exemples d'amendements adoptés sans que toute leur portée ait pu être correctement appréciée, il serait fallacieux de prendre prétexte de ces exemples pour donner de l'amendement une image négative et à charge, tendant à le présenter comme une composante teintée d'irrationalité ou d'improvisation dans le processus législatif. **Vos rapporteurs souhaitent affirmer leur attachement à un droit d'amendement libre et responsable** qu'il ne saurait être question d'encadrer dans des contraintes procédurales nouvelles, car les défauts ponctuels prétendument évités le seraient au détriment des nombreux avantages que présente le droit d'amendement sous sa forme actuelle.

Simplement peut-on inviter les auteurs d'amendements à mieux intégrer dans leur démarche une ré-

flexion sur les impacts en termes de simplification ou de complexification du droit, immédiatement ou à plus long terme, et sur les détournements ou les effets pervers éventuels du dispositif qu'ils proposent. **Cette même démarche pragmatique doit également être adoptée de façon systématique par les rapporteurs et les commissions saisies des textes – ce qui est d'ailleurs déjà généralement le cas, au moins au Sénat.** Au demeurant, les parlementaires rompus au travail d'élaboration des textes savent bien que les amendements parlementaires présentant les enjeux les plus significatifs font généralement l'objet d'un travail de co-élaboration très en amont de leur adoption, notamment avec le Gouvernement et ses services, de manière à aboutir à un dispositif dont la rédaction soit satisfaisante et les effets correctement anticipés. *In fine*, le meilleur moyen pour s'assurer de la pertinence et de l'impact des amendements est probablement de développer l'évaluation *ex post*.

Recommandation n° 25 : encourager les auteurs d'amendements à mieux intégrer à leur démarche une réflexion sur les impacts en termes de simplification ou de complexification du droit, immédiatement ou à plus long terme, et sur les détournements ou les effets pervers éventuels des dispositifs qu'ils proposent. Conforter cette démarche chez les rapporteurs des commissions saisies des textes.

5. Privilégier des lois-cadres ?

Le constat fait l'unanimité : des lois trop précises sont une source de complexité, à un triple niveau. Elles sont complexes pour les administrations centrales qui doivent traduire certaines dispositions législatives par des normes réglementaires et qui se trouvent enserrées dans des prescriptions parfois trop rigides. Elles le sont ensuite pour les services de terrain, qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales, qui auront à les mettre en œuvre. Elles sont aussi une source de complexité redoutable en ce qu'elles nourrissent le contentieux juridictionnel : un texte réglementaire ou une décision individuelle auront d'autant plus de chances d'être en contradiction avec une loi que celle-ci sera « bavarde » et prétendra à l'exhaustivité. Ajoutons qu'une loi très précise crée de la rigidité - il faudra une autre loi pour la modifier - et a de bonnes chances d'aller à l'encontre de la répartition des pouvoirs entre législatif et exécutif en empiétant sur le rôle du pouvoir réglementaire.

Les causes de cette situation sont connues. Sans doute la V^e République a-t-elle institué trop de distance entre le législateur et l'administration et a-t-elle abouti à trop de défiance entre eux. La plume législatrice est alors un moyen (le seul ?) pour encadrer l'action de l'administration jugée

prompte à s'autonomiser sans se préoccuper suffisamment des réalités du terrain et de la volonté du législateur. Sans doute aussi, l'amendement de précision est-il devenu un moyen d'expression plus efficace des parlementaires..., plus expressif que les débats, alors que leurs capacités d'interpellations ont été singulièrement réduites depuis 1958.

Mais les parlementaires sont loin d'être les seuls à complexifier et densifier les textes de loi, contrairement à une nouvelle vulgate bien-pensante très en vogue dans certains milieux administratifs et juridiques. Certes, les projets de loi grossissent au stade de leur examen par les assemblées, mais c'est souvent à proportion de leur « embonpoint » initial. « *Les détails appellent les détails tant pour Portalis que pour Montesquieu* »⁹⁰, rappelle à juste titre Alexandre Flückiger, professeur à l'Université de Genève et spécialiste suisse de la légistique. Du reste, si l'examen parlementaire fait grossir les projets de loi, c'est aussi que la plupart du temps leur rédaction initiale comporte tant de détails qu'ils appellent potentiellement une « réaction » parlementaire par voie d'amendement.

On aurait tout de même beau jeu de charger le Parlement, dans le cadre constitutionnel d'une V^e République, qui enserre son pouvoir dans les filets d'un parlementarisme rationalisé, dont Maurice Duverger, en son temps, avait montré à quel point il contribuait à un « *abaissement du Parlement* »⁹¹. L'exécutif n'est pas le dernier, cabinets ministériels, administrations centrales, Conseil d'État, à faire des projets de loi des monuments de complexité.

À la vérité, un **effet de système** conduit à la profusion des dispositions législatives où chacun joue son rôle et où transparait la nature encore largement centralisatrice de l'État.

Certes, la loi ne doit être ni vide, ni vague ou équivoque ; elle doit donner des orientations claires, sauf à confier le pouvoir législatif aux juridictions, ce qui serait une inquiétante régression par rapport aux acquis révolutionnaires. Sans doute serait-on avisé de se souvenir des principes posés par le grand philosophe anglais Francis Bacon, qui fut avocat-conseil du roi d'Angleterre :

« *Ce qu'il faut affecter [pour les lois], c'est seulement le style moyen, en choisissant des expressions générales et bien déterminées, lesquelles, sans spécifier minutieusement tous les cas qu'elles comprennent, ne laissent pas d'exclure visiblement tous ceux qu'elles ne comprennent pas.* »

N'est-ce pas la description d'une loi qui ressemblerait à une loi-cadre ?

Vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité de laisser une certaine généralité aux textes législatifs et de ne pas vouloir leur faire prendre en charge

90) Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21, « Dossier : La normativité », janvier 2007.

91) Maurice Duverger, « Les institutions de la V^e République », *Revue française de science politique*, n° 1, 1959.

toutes les situations possibles, ce qui suppose notamment de rappeler l'article 41 de la Constitution. Mais, au-delà de la pétition de principe, ils estiment que des instruments peuvent y contribuer : l'expérimentation et la capacité d'adaptation aux réalités locales en sont deux exemples.

Recommandation n° 26 : privilégier des lois-cadres ne tentant pas de traiter dans les moindres détails toutes les situations envisageables.

6. Encourager les dispositifs d'expérimentation

Bien souvent, ni l'exécutif ni le législateur ne sont sûrs de l'effet d'une disposition. Mais, compte tenu de la longueur de la procédure parlementaire, **la rigidité de la loi est telle qu'il est difficile de revenir sur les erreurs.**

Par ailleurs, une des difficultés sans cesse soulignée par les interlocuteurs du groupe de travail réside dans **l'insuffisante prise en compte des nécessités de l'appropriation de la loi et des règlements par les acteurs qui en sont destinataires** : acteurs économiques, acteurs administratifs d'État, acteurs des collectivités territoriales.

L'expérimentation, encore trop peu souvent pratiquée, permet de remédier à ces deux problèmes. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs ont inséré dans leur proposition de loi deux dispositifs sous forme expérimentale : ils concernent, d'une part, le nouveau régime envisagé pour la protection des abords des monuments historiques et, d'autre part, l'accessibilité. Dans les deux cas, il s'agit de sujets difficiles. Dans les deux cas, il convient de s'assurer de l'effet de la mesure proposée. Dans les deux cas, il faut tenir compte des réalités de terrain. Dans les deux cas, il faut éviter qu'une mauvaise appropriation du dispositif n'entraîne une incompréhension d'une idée que vos rapporteurs ont la faiblesse de penser importante.

Plus généralement, **vos rapporteurs suggèrent que l'expérimentation soit tentée le plus souvent possible. Or, qui dit expérimentation dit ensuite sérieuse évaluation.**

Recommandation n° 27 : user autant que possible de l'expérimentation législative, hors les cas d'urgence.

7. Laisser de la souplesse au niveau local et jouer le jeu de la décentralisation

Vos rapporteurs ont pu constater que la complexité des dispositifs provenait bien souvent d'une décentralisation inaboutie. Sur certains sujets, l'État central n'a pas confiance en les élus ; il s'évertue à cadenasser leurs compétences en les entourant de restrictions innombrables. L'ef-

fet est double : cette défiance induit d'abord l'élaboration de textes qui prétendent s'appliquer de la même façon à des territoires aux réalités bien disparates, elle génère ensuite des dispositifs qui, en multipliant étapes, verrous et contrôles, complexifient de nombreux régimes juridiques.

Un exemple : l'accessibilité. La loi de 2005 a posé le principe de l'accessibilité des bâtiments. Elle a aussi prévu la possibilité d'obtenir des dérogations « *après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ou en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences* » (rédaction de 2005). Ne pouvait-on confier aux élus, porteurs de l'intérêt public local, le soin d'établir ces dérogations, sous le contrôle du juge, plutôt que de créer un circuit administratif, certes très incitatif mais lourd, rigide et complexe avec avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité et décision du préfet ?

Fallait-il, du reste, préciser dans la loi la multiplicité de verrous placés pour garantir l'accessibilité : non seulement les conditions de fond, mais aussi l'intervention de la commission départementale consultative, la nécessité d'un avis conforme... ?

Ne faudrait-il pas non seulement libérer un peu plus les collectivités de la tutelle de l'autorité préfectorale, mais encore aller au-delà et suivre ceux qui, à l'instar de l'Institut Montaigne, plaident pour un « *pouvoir réglementaire initial et autonome, de même rang que celui du Premier ministre* » confié aux collectivités de telle façon qu'elles puissent bénéficier d'une « *réelle faculté d'adapter les normes au plan local* » ? Faudrait-il élargir le pouvoir d'expérimentation donné aux collectivités par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ? Une chose est sûre : continuer à gérer de la même façon des réalités locales très diverses est générateur de complexité.

Recommandation n° 28 : libérer les collectivités territoriales de tous éléments de tutelle préalable des autorités préfectorales et, en contrepartie, encourager ces dernières à réaliser un contrôle de légalité efficace et proportionné aux enjeux.

Les conditions de dérogations expérimentales des collectivités territoriales aux dispositions législatives ou réglementaires

L'article 72, alinéa 4 de la Constitution ouvre aux collectivités territoriales et à leurs groupements la possibilité de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Il renvoie à une loi organique et exclut de cette faculté les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Les dispositions issues de la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales**

La dérogation à des dispositions législatives relève d'une loi qui définit l'objet de l'expérimentation, la nature juridique et les caractéristiques des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation, ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans. Elle mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé (article LO. 1113-1 du code général des collectivités territoriales).

La mise en œuvre de l'expérimentation suppose une demande motivée de la collectivité, dans le délai prévu par la loi. Cette demande est transmise au représentant de l'État, qui l'adresse, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des Collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation (article LO. 1113-2).

Les actes dérogatoires à caractère général et impersonnel d'une collectivité territoriale font l'objet, après transmission au préfet, d'une publication au Journal officiel, qui conditionne leur entrée en vigueur (article LO 1113-3).

Le préfet peut assortir un recours dirigé contre un acte dérogatoire d'une demande de suspension (article LO 1113-4).

Le Gouvernement transmet au Parlement un rapport assorti des observations des collectivités qui ont participé à l'expérimentation avant expiration de sa durée. Chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport retraçant les propositions et demandes d'expérimentation adressées par les collectivités, en exposant les suites qui leur ont été réservées (article LO 1113-5).

Au vu de l'évaluation de l'expérimentation, la loi détermine selon le cas : les conditions de sa prolongation ou de sa modification pour une durée qui ne peut excéder trois ans ; le maintien et la généralisation des mesures expérimentales ; ou l'abandon de l'expérimentation. Le dépôt d'une proposition ou d'un projet de loi ayant l'un de ces effets proroge cette expérimentation jusqu'à l'adoption de la loi, dans la limite d'un an à compter du terme prévu dans la loi ayant autorisé l'expérimentation (article LO 1113-6).

Les dérogations à des dispositions réglementaires obéissent aux mêmes règles mais sont autorisées par le Gouvernement, par un décret en Conseil d'État qui en fixe le cadre. Le Gouvernement adresse au Parlement un bilan des évaluations auxquelles il est ainsi procédé (article LO 1113-7).

8. Porter une attention particulière aux dispositifs d'entrée en vigueur des lois

La question des modalités d'entrée en vigueur dans le temps des normes n'est pas toujours traitée avec toute l'attention qu'elle requiert, alors même qu'il s'agit de l'une des causes principales d'insécurité juridique et de blocage des projets.

Lorsqu'un nouvel ensemble de règles est défini par la loi ou le règlement, se posent en effet deux questions importantes :

– La première est de savoir si les règles nouvelles s'appliqueront seulement aux projets dont la genèse commencera postérieurement à l'entrée en vigueur du texte normatif, ou bien si elles s'appliquent également aux projets dont la genèse a déjà commencé avant la publication de la loi ou du décret.

L'autorité qui édicte la norme, et qui est généralement convaincue des mérites des réformes qu'elle porte, incline naturellement en faveur d'une entrée en vigueur immédiate des nouveaux textes, afin que leurs effets positifs supposés ne soient pas retardés. Cependant, pour les porteurs de projets, un changement de règle du jeu en cours de projet peut avoir des conséquences très dommageables : cela peut rendre caduque le calcul des coûts à partir duquel la décision de lancer un projet avait été prise ; cela peut changer profondément le calendrier de développement du projet, par exemple en rendant nécessaire une actualisation des études préliminaires ou le lancement de procédures de concertation imprévues ; cela peut encore imposer des formalités administratives nouvelles et rendre nécessaire la constitution et le dépôt de nouveaux dossiers d'autorisation...

– La seconde question est celle du délai d'adaptation des règles inférieures par rapport à une règle supérieure nouvellement édictée. Ainsi, quand une loi entre en vigueur immédiatement et que ses décrets d'application ne sont publiés que plusieurs mois plus tard, il y a un intervalle de temps pendant lequel les acteurs ne savent pas comment appliquer la règle, ce qui a pour effet d'insécuriser les projets et donc de les bloquer en attendant que les choses se clarifient. Il serait pourtant possible de différer l'entrée en vigueur des dispositions de la loi qui ne sont pas manifestement d'application directe jusqu'à la publication des dispositions réglementaires.

De même, lorsqu'une loi modifie le cadre législatif que doivent respecter les documents locaux d'urbanisme sans prévoir de délai différé d'entrée en vigueur, cela rend immédiatement illégales ou obsolètes tout ou partie des règles locales d'urbanisme, avec pour effet un blocage des projets locaux. Il serait pourtant possible, là encore, d'envisager un délai d'entrée en vigueur différé pour donner le temps d'adapter les règles locales d'urbanisme aux nouvelles règles nationales.

Certaines réformes du champ de l'urbanisme, comme par exemple les assouplissements successifs des règles de construction en zone agricole en dehors des STECAL, illustrent abondamment et de manière assez cruelle pour le législateur à quel point une entrée en vigueur mal pensée peut être préjudiciable. L'exemple des assouplissements successifs des règles de construction en zone agricole en dehors des STECAL, développé précédemment, est un cas d'école en la matière, puisque chaque assouplissement voulu par le législateur s'est traduit dans un premier temps... par un blocage.

Le groupe de travail recommande donc que la question de l'analyse de l'impact des modalités d'entrée en vigueur soit systématiquement conduite à tous les niveaux de l'initiative législative :

– **L'étude d'impact** des projets devrait comporter une section spéciale destinée à évaluer l'effet des choix en matière de date d'entrée en vigueur.

– **Les propositions de loi** devraient systématiquement comporter dans leur exposé des motifs un paragraphe qui expose l'analyse et les choix des auteurs du texte concernant les conditions d'entrée en vigueur de leurs propositions. S'appliquant à eux-mêmes ce principe, vos rapporteurs ont demandé à l'organisme chargé d'élaborer l'étude d'impact de leur projet de proposition de loi qu'elle comporte, pour chaque article du texte, un volet relatif aux modalités d'entrée en vigueur dans le temps.

– **Les auteurs d'amendement** devraient systématiquement poser, de façon explicite, la question de l'entrée en vigueur de leurs amendements. On remarque, par exemple, que toutes les difficultés d'application des dispositions relatives aux constructions en zone agricole résultent d'amendements adoptés sans réflexion préalable sur leurs modalités d'entrée en vigueur dans le temps.

De manière générale, **il serait souhaitable que toute nouvelle disposition législative ou réglementaire qui entre en vigueur ne concerne pas les projets en cours, sauf éventuellement si l'entrée en vigueur immédiate est justifiée par un intérêt public fort** (par exemple, relatif à la sécurité) ou si le porteur de projet estime que la nouvelle règle lui est favorable, et qu'il opte pour une application immédiate.

Enfin, lorsqu'une disposition législative implique une actualisation de normes de niveau réglementaire pour être pleinement applicable ou qu'elle implique une réorganisation profonde de l'environnement des acteurs, il serait souhaitable que son entrée en vigueur soit différée pour laisser aux services la possibilité de la prendre en charge correctement, sauf là encore motif d'intérêt général fort.

Recommandation n° 29 : analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des dispositions projetées, à tous les niveaux de l'initiative législative : étude d'impact des projets de loi et projets d'ordonnances concernées, propositions de loi, amendements.

C. Poursuivre le travail au-delà de l'édiction de la norme

Une fois la norme adoptée, quelle que soit sa qualité – et en supposant donc qu'elle ne soit pas elle-même source de complexité –, une attention particulière doit être portée à sa mise en œuvre. Vos rapporteurs ont pu constater combien certains textes avaient pu être considérés comme des nœuds de complexité en raison de leurs conditions d'application. En la matière, la qualité de l'information et des formations délivrées aux acteurs joue un rôle essentiel trop souvent négligé. Au-delà, une des pistes pour améliorer la qualité de la législation et de la réglementation consiste à considérablement renforcer nos pratiques d'évaluation *ex post*.

1. Assurer le « service après-vote »

Lors de leurs auditions, vos rapporteurs ont été surpris de constater que plusieurs de leurs interlocuteurs ignoraient certains dispositifs de simplification. La possibilité de réunir en un seul document intégrateur les évaluations environnementales, les dispositifs d'autorisations uniques en matière de loi sur l'eau ou d'ICPE, ainsi que l'expérimentation du certificat de projet semblaient parfaitement ignorés des professionnels eux-mêmes. Nous sommes là face à un **véritable défaut d'information des différents acteurs**.

Une fois votés, les textes doivent pouvoir faire l'objet, de la part du pouvoir réglementaire, de la plus grande diligence, tant dans la publication des décrets d'application que dans son devoir d'information auprès des élus, des professionnels et du grand public. Le travail de contrôle du Parlement dans l'application des lois doit pouvoir également s'élargir à ces dispositifs réglementaires, à l'image, du reste, de ce qui existe au Royaume-Uni, où le contrôle de la législation secondaire – celle qui ne relève pas d'un acte du Parlement – constitue l'une des missions phares des chambres.

Enfin, **il est anormal de constater, comme ont pu le faire vos rapporteurs, que les différents sites internet de l'État ne mettent pas à jour certaines informations ou ne précisent pas la date de la dernière actualisation de leurs fiches.** Cet état de fait ajoute à la confusion et au sentiment de complexité que partagent nombre de nos concitoyens.

Recommandation n° 30 : dans l'attente de la réalisation des bases de données mentionnées précédemment (cf. recommandations n° 19 et 20), mettre à jour régulièrement les informations diffusées par l'État et indiquer la date de leur dernière actualisation.

2. Former les acteurs et les équipes

Ce travail d'information doit pouvoir se doubler d'un effort de communication de la part des différents professionnels et des personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.

Sans être exhaustifs, et comme cela a déjà été indiqué, vos rapporteurs suggèrent notamment :

– **un meilleur accompagnement et une meilleure formation des cabinets d'étude en charge de la rédaction des PLU pour le compte des collectivités ;**

– **une meilleure formation et sélection des commissaires en charge des enquêtes publiques** afin de réduire les risques, tant de retard dans la procédure que de contentieux ultérieurs ;

– **une meilleure information des collectivités locales :** les services de l'État s'étant désengagés de certaines procédures d'accompagnement des collectivités (en matière d'application des droits des sols, notamment) pourraient utilement être mobilisés pour des actions ponctuelles de formation et d'information des collectivités locales sur les nouvelles législations ou les textes en préparation ;

– enfin, la simplification – sa méthodologie et ses procédures – devrait pouvoir être enseignée dans les écoles de la fonction publique (ENA, INET, IRA, ENSP,...) et faire partie des cours de formation continue des agents des trois fonctions publiques.

Recommandation n° 31 : prendre davantage en compte les nécessités de formation des différents professionnels et des personnels des services de l'État et des collectivités territoriales.

3. Informer les acteurs et le public

L'information des acteurs et du public doit transiter par tous les vecteurs possibles (campagnes d'information dédiées, sites internet,...), et doit aussi pouvoir cibler les professionnels. En matière de législation et de réglementation touchant les professionnels de l'urbanisme et de la construction, vos rapporteurs préconisent un **travail local auprès des chambres des métiers et des chambres de commerce et d'industrie**. L'information sur les nouveaux textes et leurs modalités d'application doit pouvoir s'adapter au terrain et parvenir aux représentants du monde local de l'entreprise et de leurs équipes sans délai, afin de pouvoir créer leurs effets positifs de simplification et de création d'emploi le plus rapidement possible (campagnes d'information ciblées auprès des acteurs concernés). De même, une plateforme nationale d'information – avec un onglet spécifique dédié au droit des sols – doit être accessible à tous.

Recommandation n° 32 : renforcer les démarches d'information des acteurs économiques, des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux par les services de l'État.

4. Renforcer l'évaluation ex post des textes de loi

Si la maîtrise de l'inflation normative au stade de l'examen parlementaire se révélera toujours complexe, eu égard aux délais dont dispose le Parlement français pour accomplir sa mission, il est une méthode qui permet de remédier à cette difficulté sans, au surplus, mettre en cause le droit d'amendement des parlementaires.

Il s'agit de l'évaluation ex post des textes législatifs. De nombreux efforts ont été consentis depuis plusieurs années en la matière, mais la France reste notablement en retard dans ce domaine par rapport à ses voisins. Vos rapporteurs considèrent que le Sénat, par sa mission de représentant des collectivités territoriales, par la durée du mandat de ses membres et son recul par rapport aux agitations de la vie médiatique et sondagière a vocation à jouer un rôle éminent en la matière.

Cette évaluation est en effet de nature à permettre d'identifier les dispositions introduites aux différents stades de l'examen parlementaire, ainsi que leur impact sur les collectivités. On peut ensuite en tirer au moins trois éléments :

– Des pistes de simplification et d'amélioration législatives lorsque certaines dispositions se révèlent peu pertinentes, inefficaces ou inefficaces.

– Des enseignements pour, progressivement et par effet retour, discipliner le dépôt des amendements. Une démarche complexe, audacieuse mais vertueuse pourrait être de chiffrer les conséquences en termes de complexité des apports des différents acteurs de l'élaboration de la loi.

– Surtout, le fait que des textes soient fléchés comme devant faire l'objet d'une évaluation serait un puissant levier pour aider les acteurs de la production normative à « maîtriser leurs ardeurs ». En l'espèce, plus l'évaluation sera annoncée en amont de la procédure et plus elle pourra avoir un effet incitatif ou dissuasif. L'idéal serait bien sûr que le Gouvernement intègre dès l'élaboration de son projet la contrainte évaluative, comme cela se pratique à tous les niveaux de l'action publique aux Pays-Bas. Cela le pousserait à mieux expliciter et définir ses objectifs, les actions destinées à les atteindre et les indicateurs associés. Ajoutons que prévoir l'évaluation en amont est aussi l'occasion d'affiner la construction de l'action ou du programme d'actions envisagés.

Par ailleurs, l'évaluation *ex post* sera amenée à se développer comme complément indispensable aux expérimentations législatives.

L'évaluation ex post pourrait par ailleurs être complétée par des clauses de révision ainsi que cela se pratique déjà dans de nombreux pays, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne : de façon régulière, les autorités publiques seraient amenées à s'interroger, sur la base d'une évaluation, sur l'opportunité de maintenir, abroger ou modifier les dispositions concernées. Lesdites clauses de révision pourraient elles-mêmes être assorties de clauses de caducité (ou « guillotine »), en l'absence d'une évaluation effective ou en présence d'une évaluation négative.

Recommandation n° 33 : mettre en place un programme pluriannuel du Sénat d'évaluation *ex post* de champs de normes applicables aux collectivités territoriales.

Recommandation n° 34 : insérer des clauses de révision et, le cas échéant, des clauses « guillotine » dans les textes à fort impact sur les collectivités territoriales qui seraient ainsi soumis à une obligation périodique d'évaluation.

Les clauses de révision et de caducité : le cas britannique

Les clauses de révision sont obligatoires pour les dispositions qui touchent à l'activité des entreprises.

Dans le cas général, ces clauses imposent une évaluation de la disposition dans les cinq ans de son entrée en vigueur, puis tous les cinq ans. La législation secondaire ou déléguée, édictée par un acte qui n'émane pas du Parlement mais qui, en France, pourrait éventuellement être de nature législative, est par ailleurs soumise, au surplus, à des clauses de caducité. Dans ce cas, la législation concernée expire automatiquement à la date qu'elle fixe ou, à défaut, dans les sept ans de son entrée en vigueur.

Source : Department for Business, Innovation & Skills and Better Regulation, Delivery Office, Better regulation : framework manual, practical guidance for UK government officials, mars 2015.

EXAMEN DU RAPPORT EN RÉUNION DE DÉLÉGATION

Lors d'une réunion conjointe, le jeudi 23 juin 2016, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols ont examiné la proposition de loi de simplification du groupe de Travail et le rapport d'information de MM. François Calvet et Marc Daunis, rapporteurs du groupe de travail

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette réunion est importante pour notre objectif de simplification des normes, à la suite de la démarche engagée par le Président du Sénat avec l'ensemble des commissions. Elle peut faire évoluer la culture politique sur le sujet. Si nous faisons de la politique, nous devons aussi faire bouger les lignes, et balayer devant notre porte de législateur. En bons Français, nous produisons des normes, et sommes parfois quelque peu schizoïdes, alors que nous sommes censés donner l'exemple à nos administrations.

M. Gérard Larcher signera prochainement avec M. Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), une charte présentant une nouvelle méthode et des pistes communes sur la simplification. Une petite révolution est peut-être en marche, grâce à cette méthode de travail que nous avons initiée, pilotée par le Président du Sénat en personne, rassemblant l'ensemble des commissions permanentes, et grâce aux travaux exploratoires réalisés sur les normes réglementaires.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail sur la simplification, a choisi un objet d'étude restreint – qui trop embrasse mal étreint – signalé par nos mandants comme le plus sensible. Imaginez tout ce qui pourrait se débloquer ! Ce travail fait l'objet d'une proposition de loi pouvant faire consensus entre toutes les sensibilités politiques, ce qui est de bon augure pour le débat avec l'Assemblée nationale. Nous n'en sommes pas à notre galop d'essai : à l'initiative du groupe de travail, nous avons déjà présenté une proposition de loi constitutionnelle sur la simplification du droit et une proposition de résolution pour simplifier les normes relatives à l'urbanisme et à la construction.

Je remercie M. Pointereau, premier vice-président de la délégation, et les rapporteurs, MM. François Calvet et Marc Daunis, pour leur important travail, remarquable, approfondi et non partisan, ayant mis en exergue des sujets rassemblés. Ils ont notamment travaillé avec Alain Lambert et le ministre Jean-Vincent Placé.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail. – Aujourd'hui, nous franchissons une étape dans la simplification, même si le chemin est encore long vers la simplification réelle. Le principe de la simplification normative fait consensus ; la difficulté réside dans sa mise en œuvre. En instaurant un groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, ce qui constituait une démarche innovante – même si notre collègue Éric Doligé avait travaillé sur le sujet auparavant – notre délégation a voulu franchir une nouvelle étape dans la stratégie globale du Sénat de lutte contre l'inflation normative, afin que notre assemblée soit un moteur de la simplification. Il s'agissait précisément de passer aux travaux pratiques. Je salue l'énergie que le président Bockel a consacrée à cette idée audacieuse d'un travail associant commissions et délégation, pour que ce texte prospère. En février 2016, le groupe de travail a été lancé par une réunion inaugurale présidée par le président Larcher, ce qui constituait un signal politique fort.

Dès le départ, la feuille de route politique a été axée autour de quatre choix. D'abord, une démarche inclusive a permis d'associer toutes les composantes du Sénat et de coopérer avec les acteurs concernés, en particulier les associations d'élus locaux et l'exécutif. La composition du groupe de travail assure la représentation de l'ensemble du Sénat – groupes politiques et commissions permanentes, ainsi que la délégation aux entreprises. Chaque commission comportait deux représentants à qualités dans le groupe de travail, afin d'assurer cette cohérence. La désignation de deux rapporteurs appartenant à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale témoignait de l'ancrage transpartisan

du groupe. Les rapporteurs ont présenté leurs axes de travail à tous les présidents de commission, et ont été auditionnés par la commission des affaires économiques.

Ensuite, nous avons adopté une approche sectorielle consacrée à la simplification législative du droit de l'urbanisme, de l'aménagement et des sols, afin de répondre à la demande issue de la première consultation des élus réalisée à l'occasion du congrès des maires de 2014. Les 4 200 réponses portaient d'abord sur l'urbanisme et la construction.

Troisième choix, notre démarche participative garantit la prise en compte des véritables préoccupations du terrain. Le groupe a organisé 22 tables rondes et auditions, au cours desquelles 99 personnalités issues de 55 organismes ont été reçues. Il a surtout lancé une consultation nationale à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels et des citoyens. À sa clôture, elle avait reçu 10 478 réponses. Cela démontre tout l'intérêt de notre travail !

Enfin, nous avons souhaité aboutir à des propositions de simplification opérationnelles. D'emblée, notre groupe de travail était chargé de produire à la fois un rapport d'information et une proposition de loi. Nous avons choisi de ne pas embrasser trop de domaines à la fois et de veiller à éviter les simplifications de façade ou celles qui pèsent sur les collectivités comme, par exemple, la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme. Nous avons aussi voulu, avec Jean-Marie Bockel et les rapporteurs, mettre en œuvre un dispositif très innovant : la proposition de loi a fait l'objet d'une étude d'impact complète de la part d'un grand cabinet d'avocats spécialisé, afin de montrer l'exemple. Nous souhaitons ainsi garantir l'adéquation des propositions du Sénat aux difficultés identifiées, s'assurer que ces propositions aboutiraient bien à des simplifications, et éviter les effets pervers, fréquents dans ce domaine.

Le groupe de travail a fixé quelques règles méthodologiques. Il a distingué la simplification normative de la déréglementation, et s'est concentré sur la simplification, sans remettre en cause le fond des politiques publiques. Selon les sondés, il était nécessaire de stabiliser le droit – le droit de l'urbanisme a été modifié plus d'une centaine de fois. Aussi avons-nous veillé à ne pas avancer de propositions susceptibles de nourrir l'instabilité normative. Ne prétendant pas faire table rase, nous nous sommes appuyés sur les nombreuses simplifications déjà intervenues sans les remettre en cause, mais, le cas échéant, en les prolongeant et en les renforçant grâce à l'apport de la consultation nationale.

Le groupe de travail a établi trois séries de propositions. La première constitue, conformément à la demande du président du Sénat, notre proposition de loi, texte audacieux mais consensuel de 7 chapitres, 14 articles et 25 mesures de simplification législative.

Une deuxième série de propositions figure dans le rapport. Nous souhaitons attirer l'attention du Gouvernement et du Parlement sur certains sujets que nous ne pouvions pas intégrer au texte : certains points relèvent du domaine réglementaire, voire des pratiques administratives ; d'autres concernent des projets de textes en cours d'élaboration ; d'autres enfin touchent à des problématiques structurelles d'ampleur méritant des investigations complémentaires ou excédant notre champ d'action.

La troisième série de propositions porte sur la fabrique de la norme. Si la révision périodique du stock de normes est un impératif, elle ne peut suffire si, dans le même temps, la production législative et réglementaire ne ralentit pas. Tuons la norme dans l'œuf, et appliquons à nous-même cette discipline.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Notre première série de propositions, soit notre proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme, rassemble ce qui était de nature législatif et prioritaire à nos yeux. Les sondés demandent particulièrement des procédures plus rapides pour réaliser des projets locaux et davantage de stabilité du droit. La proposition de loi sénatoriale est bâtie autour de ces deux volets essentiels.

Il faut accélérer les procédures contentieuses : le délai moyen de jugement est de quatre ans et demi. Nos propositions prolongent et approfondissent les effets de l'ordonnance « Labetoulle » de 2013. Il s'agit par exemple de donner au juge la possibilité de soulever d'office la cristalli-

sation des moyens, alors qu'il doit actuellement attendre une demande des parties. Il s'agit aussi de faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif en supprimant l'exigence d'un préjudice excessif, difficile à démontrer et peu mobilisé par les juges. Où commence l'excessif? Une autre mesure forte, très attendue des acteurs locaux, permet au juge administratif d'être dans l'obligation de respecter un délai de jugement de six mois en matière d'urbanisme. L'ensemble de ces propositions a été bien accueilli par le président de la commission des Lois et par le ministère.

L'accélération des procédures passe aussi par un dialogue renforcé entre l'État et les collectivités. Nous ressentons la profonde dégradation des relations entre les services de l'État et les collectivités. Nous avons voulu systématiser les possibilités de dialogue État-collectivités sur les projets structurants. Ne voulant pas créer une énième structure, nous nous saisissons d'une instance existante pour la faire évoluer, et instaurer une instance départementale de dialogue avec trois missions essentielles : renforcer la transversalité et la coordination entre les services de l'État face aux projets locaux ; inciter ces services à accompagner les projets et à se placer dans une posture plus facilitatrice que répressive ; et donner une visibilité aux collectivités sur les étapes à suivre. Le représentant de l'État organiserait par ailleurs systématiquement un dispositif de référent juridique unique pour aider porteurs de projet et collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ce dispositif cohérent, instance départementale et référent juridique, sera un élément important de cadrage et de suivi de la procédure de permis environnemental unique que le Gouvernement compte mettre en œuvre. À terme, c'est d'un véritable rescrit environnemental dont disposeront ainsi les porteurs de projets, permettant une dynamique de respect des projets structurants et d'appliquer à un projet particulier nos grandes orientations. Les collectivités disposeront ainsi des règles du jeu, pour plus de cohérence et un niveau d'exigence pertinent.

Nous proposons aussi une simplification des règles applicables aux zones d'aménagement concerté (ZAC), en donnant à l'aménageur la faculté de fusionner dossiers de création et de réalisation de ZAC. Cette disposition pourrait être utile pour des ZAC de faible ampleur. La proposition de loi ouvre également la faculté de reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation de la ZAC afin d'éviter les redondances inutiles d'études d'impact : l'étude d'impact sera ainsi mieux adaptée aux impacts réels du projet que lorsqu'elle était réalisée au moment du dossier de création.

M. François Calvet, rapporteur. – Toujours en matière d'accélération des procédures, la proposition de loi comporte des mesures d'ajustement relatives à l'archéologie préventive, pour donner plus de prévisibilité aux porteurs de projets. D'abord, elle supprime, dans le cadre d'une demande anticipée de prescription archéologique, la durée limitée à cinq ans de la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic lorsqu'il estime ce dernier inutile ; ensuite, elle conforte le délai légal de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic – qu'il soit complet ou non.

La proposition de loi crée une procédure accélérée en cas d'urgence en sites classés, comme des falaises dangereuses nécessitant des travaux, afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence et que les maires ne se retrouvent dans une situation compliquée. Enfin, elle propose une expérimentation pour autoriser les établissements recevant du public (ERP) de petites communes, situés à proximité les uns des autres, à mutualiser les places de stationnement adaptées aux personnes handicapées. Nous reprenons ainsi la proposition du rapport de Jean-Pierre Vial, et nous avons essayé d'aller plus loin avec Philippe Mouiller et Patricia Schillinger, mais, en l'état actuel des choses, cela ne nous a pas paru possible.

Deuxième volet de la proposition de loi, la stabilisation du droit est une demande unanime de la part des élus mais aussi des professionnels ; le président Bockel a insisté sur ce sujet à de nombreuses reprises. Nous avançons une proposition forte visant à limiter l'effet perturbateur pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) des évolutions imposées par les documents supérieurs – schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou autres – en cristallisant les règles du PLU pendant au moins 3 ans, et en

donnant de la prévisibilité aux collectivités sur le calendrier d'évolution des PLU, grâce à un rendez-vous triennal d'examen de leur mise en compatibilité éventuelle. Ainsi, la collectivité ne se poserait la question de la mise en compatibilité qu'à l'occasion de ce rendez-vous, au lieu d'être soumise à des évolutions dictées par les calendriers des documents supérieurs. Cela éviterait qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du programme local de l'habitat (PLH) ou du plan de déplacement urbain (PDU), une révision complète ne remette en question les fondements du projet urbain. Enfin, avantage important, la nouvelle procédure assouplirait le délai de mise en compatibilité : l'on passerait d'un délai légal de trois ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, compris entre trois et six ans.

La proposition de loi vise aussi à mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal. Il est proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage obligatoire au PLU intercommunal (PLUi) et que seule une révision pleine et entière d'un PLU, touchant aux orientations du plan d'aménagement et de développement durables (PADD), déclenche l'élaboration d'un PLU intercommunal dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents.

Une autre piste de stabilisation compliquée, qui fait suite à de nombreuses remarques de François Gatel, concerne le régime de protection des abords des monuments historiques, afin de répondre aux très nombreuses critiques sur l'imprévisibilité et la variabilité des prescriptions des architectes des bâtiments de France (ABF). Nous avons absolument voulu éviter de faire du populisme anti-ABF pour rechercher des solutions. Nous nous sommes concertés avec la présidente de la commission de la culture et avec notre collègue Françoise Férat, rapporteure du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) : nous souhaitons que l'autorité responsable du PLU puisse davantage associer les ABF à la définition des règles locales d'urbanisme dans les périmètres de protection des abords, pour un meilleur dialogue entre la collectivité et l'ABF.

L'ABF devra justifier l'absence de prescriptions pour ce périmètre et ses décisions ultérieures devront être motivées sur le fondement des atteintes que la construction projetée est susceptible de porter à l'immeuble protégé au titre des abords. Ainsi, la motivation des avis des ABF sera mieux encadrée, alors qu'elle était parfois critiquée comme portant davantage sur les projets eux-mêmes que sur leurs conséquences en matière de préservation du monument protégé au titre des abords.

Si l'ABF propose des prescriptions, les autorités locales pourront annexer les prescriptions de l'ABF au PLU. Mais si le dialogue entre collectivités et ABF n'est pas fructueux, la situation en restera au statu quo ante. Cette prise en compte serait associée à une règle de motivation : dans ce cas, l'ABF devra motiver ses décisions sur le fondement de ses propres prescriptions. Ainsi, les collectivités resteront libres de prendre en compte, ou non, les prescriptions ; le dispositif renforce les règles de motivation des ABF pour plus de transparence et d'équité ; il donne une prévisibilité aux acteurs locaux – collectivités, porteurs de projets – qui sauront à quoi s'attendre ; il devrait favoriser une continuité des décisions des ABF ; il les contraindra de facto à avoir une vision globale de la protection des abords ; enfin, la connaissance des prescriptions des ABF sera un outil d'appropriation par les citoyens et les acteurs locaux des enjeux du patrimoine, pour une meilleure prévisibilité et la continuité de leurs décisions.

Ayant entendu les craintes des uns et des autres, nous proposons un régime purement optionnel et expérimental. L'expérimentation sur trois ans avec filtrage des candidatures par le préfet évite d'étouffer les services des ABF par de trop nombreuses demandes de prescriptions. L'évaluation du dispositif vérifiera sa pertinence. Par ailleurs, la connaissance et la transparence des actes des ABF seraient renforcées par leur publication systématique dans les bulletins locaux ainsi que sur le site internet du ministère de la culture. L'enjeu dépasse la stabilisation du droit ; nous voulons purger l'antagonisme entre élus et ABF, trop souvent constaté, au profit d'un meilleur dialogue, de la protection du patrimoine et des projets locaux. Nous nous inscrivons dans la continuité de la loi LCAP,

objet d'un accord en commission mixte paritaire. Le 26 mai dernier, devant notre délégation, M. Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État à la Simplification, a apporté le soutien du Gouvernement à cette proposition.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Dernier point, technique mais important : la proposition de loi sécurise les opérations d'aménagement en cas d'annulation du PLU. Aujourd'hui, en cas d'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés antérieurement sont juridiquement sécurisés, à la différence des permis de construire postérieurs. Cela n'est pas cohérent : une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. La proposition sécurise les permis de construire, en tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondée sur des motifs d'illégalité externe comme la forme ou la procédure.

Si notre proposition de loi rassemble certains éléments de portée moyenne, d'autres sont extrêmement structurants et ambitieux, comme l'accélération du contentieux, la stabilisation des PLU, l'association des ABF et le renforcement du dialogue État-collectivités. Seul regret, nous n'avons pas pu simplifier le droit de l'environnement autant que nous l'aurions souhaité : il est sous influence directe du droit européen, ce qui nous laissait très peu de marge de manœuvre.

La deuxième série de propositions concerne des sujets importants, relatifs au domaine réglementaire et ne pouvant figurer dans la proposition de loi, sécurité-incendie, accessibilité, ERP, le contentieux de l'urbanisme, le droit de l'environnement, le patrimoine, la participation du public et les relations avec les services de l'État. Elles sont évoquées dans le rapport et regroupées dans un « catalogue » de mesures de simplification qui a vocation à être examiné par le CNEN et par le Gouvernement. Nous ferons une démarche spécifique auprès de Jean-Vincent Placé pour que ces propositions soient appliquées dans le domaine réglementaire.

D'autres propositions portent sur des textes en cours de rédaction, comme les ordonnances issues de la loi Macron, afin d'éviter que ces textes ne se traduisent par de nouvelles complexités, par exemple dans le dialogue environnemental.

Enfin, nous avons souhaité évoquer certains sujets importants relevant du législateur, mais qui excèdent néanmoins par leur ampleur le champ d'action du groupe de travail : la politique d'accessibilité, l'avenir de l'archéologie préventive et de son financement, la conciliation entre environnement et dynamisme économique... Ces thèmes méritent tant un examen spécifique que des investigations complémentaires ; nous ouvrons des pistes dans le rapport.

Notre troisième série de propositions porte sur la fabrique de la norme. La simplification normative est à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Pourtant, l'impression de ne pas en sortir est perceptible, signe que la politique de simplification doit connaître des inflexions pour plus d'efficacité. Nous plaidons pour le renforcement du caractère interministériel de la politique de simplification. Comme l'affirmait le Conseil d'État, cette politique doit devenir une politique publique à part entière, ce qui suppose son intégration au sein des missions de chaque ministre ; sa structuration au sein des administrations ministérielles ; et sa prise en compte par les programmes de formation des élèves fonctionnaires, en particulier de l'École nationale d'administration mais aussi de l'institut national des études territoriales (Inet).

M. François Calvet, rapporteur. – Rémy Pointereau a évoqué la fabrique des normes. Au fil des ans et des gouvernements, nous avons construit une tour de Babel de 400 000 normes s'enchevêtrant les unes aux autres. Les élus locaux ont du mal à les appliquer ; ils sont presque toujours en infraction, quoiqu'ils fassent. Ainsi, j'ai transféré la voirie à ma communauté urbaine. Il a fallu mettre aux normes les locaux. Dans tous les concours administratifs, il y a très peu de place pour l'impact économique des décisions juridiques. Le but de notre rapport est de lever les freins au développement économique. Prenons en compte l'impact économique des normes : plus de 200 zones d'aménagement concerté (ZAC) sont bloquées en France. C'est une source de richesse qui est ainsi inhibée.

On parle beaucoup du Sénat actuellement, pour le réformer. Les propositions se multiplieront durant la campagne électorale... Il y a une grande place pour le Sénat. Nous proposerons de créer une commission du Sé-

nat sur l'évaluation et la simplification, qui permettrait de réaliser des évaluations et des contre-expertises aux études d'impact de l'exécutif. La création de normes vient souvent de l'absence de véritables études d'impact. C'est ce que nous a fait remarquer le Conseil d'État : les études d'impact sont souvent insuffisantes.

Le rapport propose enfin plusieurs pistes pour encadrer le flux de normes législatives et réglementaires, comme éviter le recours systématique aux ordonnances ; améliorer les études d'impact et assurer leur contre-expertise – notre proposition de loi donne l'exemple avec son étude d'impact réalisée par un cabinet spécialisé de haut niveau ; veiller à la qualité de la transposition des textes européens, en particulier dans le domaine environnemental, et éviter une surtransposition – j'observe régulièrement de telles distorsions de concurrence dans ma région frontalière de l'Espagne... ; privilégier des lois-cadres, et notre proposition de loi s'efforce de ne pas multiplier les détails ; encourager les dispositifs d'expérimentation et notre proposition de loi en use à deux reprises ; et analyser systématiquement l'impact des modalités d'entrée en vigueur des réformes.

Je remercie le président du Sénat d'avoir pris cette initiative et le président de notre délégation, Jean-Marie Bockel, de m'avoir désigné, aux côtés de Marc Daunis, pour la préparation de ce rapport. C'était un travail humainement très agréable, mené dans un esprit d'humilité. Ancien député, je tiens, sans me risquer aux comparaisons, à saluer la qualité de notre administration. Il conviendrait de constituer un pool sur l'évaluation des projets de loi, afin de réduire le poids des normes inutiles et de contrôler a posteriori ce que nous produisons.

M. Rémy Pointereau. – Merci de votre travail sur ce sujet très vaste et technique. Nous avons auditionné, dans le cadre de nos travaux, M. Baylet, Mme Grelier et M. Placé. Ce dernier nous a assurés de son soutien à ce texte. Au récent congrès des maires, le Président de la République s'est déclaré favorable à une proposition de loi sur l'urbanisme.

Je remercie le secrétariat du groupe et les administrateurs de leur précieuse contribution. N'ayant jamais siégé à l'Assemblée nationale, je n'ai pas d'éléments de comparaison, mais nous avons des équipes de qualité. Le rapport de 400 pages issu de vos travaux, très précis et intéressant, est ciblé sur des éléments concrets.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je connais la qualité du travail des collaborateurs de l'Assemblée nationale, mais la simplification des normes faisant partie du cœur de métier du Sénat, nous avons un apport supplémentaire dans ce domaine. Nous vivons incontestablement un moment important ; merci d'avoir fait la part des choses entre les éléments de la proposition de loi et ce qui relève d'une ouverture vers l'avenir.

Mme Nelly Tocqueville. – Je m'associe aux remerciements et aux félicitations. Les élus locaux que nous sommes ont besoin de cette réflexion, en particulier ceux d'entre nous qui, n'ayant que des services de taille modeste pour les seconder, ont des difficultés à maîtriser les normes. La réception du questionnaire a été très favorable.

Votre travail confirme les conclusions du rapport d'information que j'ai présenté avec François Grosdidier sur l'association insuffisante des collectivités territoriales aux décisions qui les concernent et les difficultés du dialogue. L'instance départementale que vous évoquez, chargée de donner aux collectivités une plus grande visibilité sur leurs projets, ne risque-t-elle pas d'allonger les délais de prise de décision ?

Enfin, sommes-nous certains que la proposition de loi ne sera pas dénaturee par les amendements votés ?

M. Dominique de Legge. – Je retrouve dans vos propos et dans votre excellent rapport les échos que nous recevons sur la difficulté de concertation. Je suis très sensible à la notion de rescrit environnemental, qui nous fait évoluer d'une logique de contrôle a posteriori vers une logique d'accompagnement.

Veillons à ce que l'instance départementale, une bonne idée dans son principe, ne devienne pas un échelon supplémentaire, une commission qui prendrait la main au détriment des collectivités.

La Justice, les services départementaux de l'État, des ABF, dont l'im-

plication est indispensable pour la mise en œuvre de vos propositions, ont-ils été consultés? Ne va-t-on pas nous répondre, comme dans le cas des établissements publics fonciers (EPF), que compte tenu du manque de moyens et de personnel, on ne peut pas faire grand-chose?

M. Jean-Pierre Vial. – À mon tour de m'associer aux remerciements et aux félicitations. Ce n'est pas la première ni la dernière fois que ce chantier est ouvert. C'est un travail au long cours mais certains combats perdus dans le passé semblent sur le point d'être gagnés.

Quelques exemples pour souligner l'intérêt de l'expérimentation. Lors de son audition, M. Placé s'est déclaré ouvert à la réservation, en rez-de-chaussée ou dans les deux premiers étages, d'appartements en accessibilité. Ce n'est pas tout à fait une innovation puisque l'État, d'habitude plus soucieux de ses intérêts que de ceux des collectivités, a intégré cette exigence depuis longtemps dans ses logements universitaires. D'où l'intérêt d'une expérimentation : le point dur de la loi de 2005 est son article 4 qui introduit le principe d'accessibilité universelle, brandi par les associations comme un étendard non négociable.

Au vu de la situation économique difficile de l'hôtellerie familiale, la mise aux normes d'accessibilité est une contrainte supplémentaire très lourde. Dès 2005, nous proposons, dans nos travaux, la création d'un établissement de référence dans une commune ou, par exemple, une vallée, qui s'imposerait toutes les normes et, au-delà, s'impliquerait dans l'accueil des personnes handicapées. L'Afnor s'était déclarée prête, dès 2005, à mettre en œuvre une expérimentation.

Enfin, pour les permis de construire, les associations ont imposé la signature du certificat de conformité par un autre maître d'œuvre que celui qui conduit l'opération – en général l'architecte. Or la responsabilité professionnelle incombe à ce dernier. Il conviendrait de mettre fin à cette situation scandaleuse; l'expérimentation pourrait y contribuer.

Le travail mené avec le Conseil d'État a donné lieu à des exposés intéressants, notamment sur le thème du droit souple. Que peut-on en attendre sur les thèmes qui nous occupent?

Il conviendrait d'ouvrir la notion de rescrit à d'autres administrations, et en particulier au domaine économique. Ainsi, on pourrait demander des comptes aux ABF sur l'impact de certaines de leurs positions. J'ai connaissance d'un projet portant sur un ancien couvent qui, sur intervention de l'ABF, a dû être déplacé sur le terrain voisin; douze ans plus tard, le couvent est devenu une friche...

En tant que représentant d'un département voisin de l'Italie, mon constat est le même que celui de mon collègue pour l'Espagne : la transposition y est effectuée de manière très différente. Ne surtransposons pas, n'anticipons pas la transposition.

M. Jean-Marie Bockel, président. – J'évoquerai tout à l'heure auprès du président Larcher, à l'occasion de la signature de la charte de partenariat entre le Sénat et le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), la question du droit souple. En matière d'accessibilité, l'administration n'a pas tous les travers : reconnaissons aussi le dogmatisme de certains lobbies, aussi honorable soit la cause qu'ils défendent.

Enfin, je partage votre position sur certaines interventions des ABF; mais imposer un diagnostic économique, ne serait-ce pas ajouter de nouvelles procédures?

M. Jean-Pierre Vial. – Il faudrait à tout le moins prendre en compte la notion d'impact économique.

M. Joël Labbé. – Je tiens à souligner la qualité du travail de nos services, sur ce sujet comme sur les autres. Une démarche d'exploration appelle un suivi : cette proposition de loi de dimensions en apparence modestes donne le ton.

Je partage la crainte que l'instance départementale de dialogue ne devienne une couche supplémentaire. Quoi qu'il en soit, le référent unique au niveau départemental est une nécessité.

J'ai un doute sur le stade auquel l'étude d'impact des ZAC doit être

conduite. Il est plus difficile de le faire au moment du dossier de réalisation, lorsque les frais déjà engagés, qu'à la création.

Enfin, les associatifs, souvent décriés et considérés comme des empêchements de tourner en rond, ont un rôle majeur à jouer en tant que lanceurs d'alerte désintéressés...

M. René Vandierendonck. – Pas tous!

M. Joël Labbé. – Je parle des associations les plus constructives... Leurs moyens fondent comme neige au soleil dans certaines régions.

La situation de certaines ZAC s'explique aussi par une consommation excessive d'espaces naturels et un étalement urbain inconsidéré. Nos zones d'activité ne sont pas exemplaires, à certaines exceptions près. La société civile organisée a un rôle à jouer en la matière.

Sur la question délicate des espaces réservés aux personnes handicapées, je partage la proposition d'adapter l'application de la loi. Dans certains hôtels, restaurants ou bars de centre-ville, et notamment à Paris, il est impossible de créer des sanitaires adaptés, sauf à les mutualiser à l'extérieur; mais les personnes handicapées sont alors contraintes de traverser la rue... Il faut traiter cette question en lien avec le maintien du tissu économique en centre-ville et en centre-bourg.

Enfin, tous les logements neufs devraient être adaptables, pour le cas où survient un handicap.

M. René Vandierendonck. – Je m'associe aux félicitations. Avec la signature, aujourd'hui, de la convention entre le Sénat et le CNEN, ce dernier prendra en charge l'aspect réglementaire. Ce conseil est sorti de sa torpeur grâce au Sénat...

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je n'aurais pas osé le dire!

M. René Vandierendonck. – En confortant le CNEN, en demandant des rapports annuels au Gouvernement et des débats sur ces rapports, des postes à la Direction générale des collectivités locales pour l'instruction des dossiers dans des délais raisonnables, nous facilitons la tâche des élus sur le terrain, notamment dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

Si seulement 50% des propositions que vous avez présentées – et notamment le rescrit environnemental, la prise en compte *in concreto* d'une accessibilité non pas universelle mais minimale – sont réalisées, ce sera déjà une grande victoire. Remuer un tel bazar, avec les forces d'inertie auxquelles nous serons confrontés – et pas seulement au gouvernement... – nécessite la mobilisation de toutes les commissions et les tendances politiques. Travailler dans un climat consensuel est une condition sine qua non, je le dis d'expérience.

Il y a un fort scepticisme, au Sénat, à l'égard du droit souple ou, comme on l'appelle aussi, du droit mou. Je suis convaincu que laisser au préfet un véritable pouvoir d'appréciation en lien avec les élus de terrain facilite l'adaptation de la norme au terrain.

Si l'avenir du Sénat, surtout avec l'entrée en vigueur du non-cumul des mandats, est l'évaluation, alors allons-y; mais dans ce cas, plus de propositions de loi sans étude d'impact...

M. Jean-Marie Bockel, président. – Excellente chute!

Mme Françoise Gatel. – J'adresse mes sincères félicitations à nos collègues et à nos administrateurs. L'expérience montre que plus l'on veut simplifier, plus c'est compliqué; c'est pourquoi je salue la frugalité de ce texte : c'est par l'allègement des textes et un ciblage précis que nous progresserons. La liste des doléances est longue...

Vous avez bien répondu au besoin de stabilité et de sécurité des élus locaux sur les règles d'urbanisme. Les grands faiseurs nous ont fait part des difficultés à réaliser des projets de sept ou huit ans, à cause d'évolutions du droit de l'urbanisme qui interviennent dans tous les textes.

La contrainte de la gestion des recours est un sport national. Dans les communes littorales, certaines associations en font un vrai métier, contraignant les promoteurs à passer des provisions pour éviter les re-

cours. C'est un véritable scandale.

J'apprécie l'idée d'un référent unique pour organiser la discussion de tous les services appelés à émettre des avis. Au contraire de M. de Legge, je n'y vois pas une institution de plus. Le préfet doit l'utiliser pour rassembler les parties prenantes.

Quelques mots en faveur des ABF, dont on dit beaucoup de mal. Je préside l'Association des petites cités de caractère de France, qui regroupe près de 150 communes. Le village du Morbihan où je suis née, Rochefort-en-Terre (700 habitants), a été élu village préféré des Français. Il accueillait 500 000 à 700 000 visiteurs par an avant même d'obtenir ce label. Il convient de conserver ce patrimoine, seul levier de développement économique dans des territoires désertés ; par conséquent, ne soyons pas trop sévères avec les ABF mais demandons-leur de la continuité, du dialogue. Expérimentons, travaillons en amont, à condition que les 170 ABF aient les moyens de traiter les très nombreuses demandes. Enfin, il faut des critères d'évaluation.

M. Jean-Marie Bockel, président. – De l'équilibre en toute chose ! C'est un plaidoyer aussi engagé que centriste...

M. Philippe Mouiller. – Les auditions que vous avez conduites et nos échanges ont produit cette proposition de loi et, au-delà, des idées qui pourront être exploitées ultérieurement. Vous formulez des propositions très concrètes. En complément, je crois beaucoup aux signes que peut donner le politique. L'administration doit devenir un partenaire des porteurs de projets, les accompagner, faire appliquer la loi. Le Sénat, quant à lui, doit poursuivre ce travail d'évaluation et de simplification qui est au cœur de nos missions. Enfin, le Congrès des maires a montré que les élus attendaient de nous des réponses concrètes. Ils ont été entendus.

Je crois aussi à l'expérimentation. En 2005, on a laissé espérer aux associations du handicap une société meilleure et adaptée dans un avenir proche. Dix ans plus tard, le décalage entre les discours, les textes de loi et la réalité des moyens et des mentalités est considérable. Les associations expriment une grande déception. L'expérimentation ménage un sas entre les demandes de la société et les capacités des porteurs de projets.

Les propos de M. Placé me laissent sceptique : les bonnes intentions d'un ministre se dissipent lorsque le dossier arrive au ministre chargé du handicap. Testons les propositions pour apporter des réponses.

Un premier bilan des Ad'AP, agendas d'accessibilité programmée, sera lancé début 2017. C'est l'occasion d'imaginer des adaptations en attendant la mise en application de la loi. Avez-vous une idée du calendrier d'adoption de ce texte ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Voilà des propos de bon sens suivis d'une question pertinente.

Mme Patricia Schillinger. – Le groupe de travail chargé de la simplification a travaillé efficacement ; il est aujourd'hui reconnu et a vocation à durer.

En matière d'application des normes d'accessibilité, Paris continue à faire exception. On a l'impression que les commissions de contrôle de sécurité n'y suivent pas les mêmes règles qu'en province. Le Sénat devrait, lui aussi, appliquer les normes et être pénalisé s'il ne le fait pas. Les normes valent pour tous les établissements.

Le groupe de travail est appelé à assurer un suivi continu de l'évolution des normes, notamment au niveau européen. Il conviendrait au demeurant de transmettre ce texte à la commission des affaires européennes.

M. Georges Labazée. – Je serais prêt à payer pour obtenir le PowerPoint que vous avez présenté, même si le style en est parfois quelque peu compliqué...

La loi NOTRe a modifié en profondeur la structure des intercommunalités. Une agglomération regroupant 258 communes s'est constituée à l'échelle du pays basque ; et les élus locaux s'interrogent sur l'avenir des PLUi existants dans ce très vaste ensemble. Il conviendrait que le rapport aborde la question de manière encore plus explicite.

M. Marc Daunis. – Merci de ne pas faiblir dans votre soutien à nos travaux.

J'ai la certitude que sans mobilisation collective, notre travail n'aura qu'un succès d'estime sans débouchés concrets.

Cessons de légiférer sans études d'impact, ou sur la base d'études conduites à l'emporte-pièce. Expérimentons, évaluons. Au-delà des sensibilités politiques, l'importance d'un redressement méthodologique s'impose à nous.

Une série de questions porte sur l'instance départementale de dialogue et le rescrit. Les déclarations de projet, les procédures intégrées de logement (PIL) et d'autres dispositifs analogues témoignent d'une évolution du droit de l'urbanisme et de l'aménagement en tant que tel qui m'apparaît salutaire. Nous nous dirigeons vers un urbanisme de projet.

Nous sommes confrontés à un travail en silo des administrations déconcentrées, et à des tempos d'intervention différents. Les porteurs de projet, les collectivités découvrent en avançant les contraintes nouvelles et anciennes, leur pondération, et les arbitrages internes à l'État. À cause de cela, les engagements pris par les collectivités à un instant t vis-à-vis de leur population les placent en porte-à-faux ; elles sont confrontées à des discours successifs et à des logiques sectorielles, au lieu d'un équilibre global arbitré par le préfet.

L'instance départementale que nous proposons réunit les parties prenantes ; nulle obligation de lui soumettre chaque projet, aussi modeste soit-il, mais une possibilité. L'interlocuteur juridique unique peut être le secrétaire général de préfecture, un sous-préfet, ... C'est au préfet de s'organiser. Ce dispositif permet un dialogue en amont où la notion de partenaire est centrale. Dans cette logique, les services de l'État, les porteurs de projet, les collectivités, mais aussi les associations, sortent de leurs postures et logiques propres pour entrer dans un partenariat conciliant environnement, développement économique et préservation.

D'apparence modeste, cette proposition de loi instaure une dynamique et impulse une cohérence sur le territoire. Notre intention n'est en aucun cas de déréglémenter, mais de faire en sorte que chacun s'approprie la règle du jeu qui s'imposera, y compris dans le dialogue citoyen.

Le manque de participation aux premières phases des enquêtes publiques – en dehors des personnes mobilisées par des intérêts particuliers – est problématique. La discussion ne commence vraiment que lorsque le permis est délivré. Pour répondre à votre question sur les études d'impact pour les ZAC, nous proposons d'alléger les procédures, dans les projets les plus modestes, pour recentrer le dialogue sur le territoire.

L'architecture que nous proposons a été imaginée en concertation avec le Gouvernement, l'administration, les notaires, les avocats, les juges, et toutes les instances concernées.

Enfin, toutes les propositions qui feront consensus sur le PLU – sans ouvrir des contentieux potentiels – seront écoutées avec bienveillance. Cependant, si nous voulons que le texte soit adopté dans des délais rapides et que notre méthode soit réellement appliquée, nous devons maîtriser totalement son examen parlementaire, jusque dans les sous-amendements et articles additionnels.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ce sont des propos de bon sens.

M. François Calvet. – Faire accepter le principe qu'aucun projet ou proposition de loi ne soit présenté sans étude d'impact ou contre-expertise – en dotant le Sénat d'un organisme pour les conduire – serait un progrès indéniable. Les membres du Conseil d'État et membres de cours administratives d'appel que nous avons entendus ont déploré que le législateur ait changé plusieurs fois les règles d'urbanisme avant même que la jurisprudence ne se stabilise : on ne sait plus où l'on va.

Il est difficile d'assurer l'accessibilité partout. Chargé du logement dans ma communauté urbaine, j'ai souvent des difficultés à boucler des programmes à cause des normes d'accessibilité. C'est un problème politique. Notre rapport met en avant la nécessité de revenir aux cœurs de ville. Caroline Cayeux nous a fait remarquer, à juste titre, que le retour de l'habitat, donc des commerces et des services, passait par la rénovation du logement ; les contre-modèles en la matière sont Béziers et Perpignan. La réhabilitation des centres-villes anciens nécessite des études très ap-



profondies et induit des coûts importants que les normes surenchérissent parfois de manière déraisonnable.

Je partage votre constat, Monsieur Vial, sur l'hôtellerie familiale. Dans mon département, à Font-Romeu par exemple, des hôtels disparaissent faute d'être en mesure de se mettre aux normes.

S'agissant de la protection des abords, il appartiendra au préfet de déterminer, en cas d'accumulation des demandes, dans quelles communes l'ABF pourra être associé à l'élaboration du PLU. J'insiste sur l'aspect expérimental et l'évaluation de la mesure proposée. Nous étions obligés de répondre aux nombreuses remarques formulées à ce sujet lors de la consultation.

M. Rémy Pointereau. – Nous avons l'intention d'inscrire le texte à l'ordre du jour en octobre, dans la semaine sénatoriale ; et nous souhaitons que le texte soit examiné le plus tôt possible par l'Assemblée nationale.

Ce rapport et cette proposition de loi ne sont qu'une étape dans la continuité de nos travaux. Nous avons commencé à réfléchir sur ce sujet il y a deux ans ; nous cherchions à réduire le flux de normes produit par la loi sur la transition énergétique et la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Nous avons aussi travaillé sur la fabrique de la norme. Les flux normatifs ne se tarissent pas, avec la loi Travail, la loi

LCAP,.... Dans ces conditions, il importe que la proposition de loi constitutionnelle votée par le Sénat sur la compensation des charges pour les collectivités soit définitivement adoptée pour ralentir le flux à la base.

Nous aurons à traiter, dans la suite de nos travaux, de la question des centres-bourgs, du droit de l'environnement et notamment de l'assainissement.

Enfin, ne serait-il pas opportun de donner un titre plus accrocheur à la proposition de loi ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – J'ai bon espoir qu'un espace soit trouvé, dans le cadre de la Conférence des présidents, pour l'examen de ce texte, par exemple dans une niche parlementaire avec l'accord du groupe concerné. J'insisterai sur la qualité de nos échanges et de votre travail auprès du président Larcher qui a tenu tous ses engagements dans ce domaine. Il faut aussi échanger en parallèle avec l'Assemblée nationale : nous devons avancer en ayant une idée précise de la fin de l'histoire ; faute de quoi, il n'y en aura pas... Enfin, nous devons porter le sujet au niveau des présidents d'assemblée et des groupes.

Le rapport est adopté.