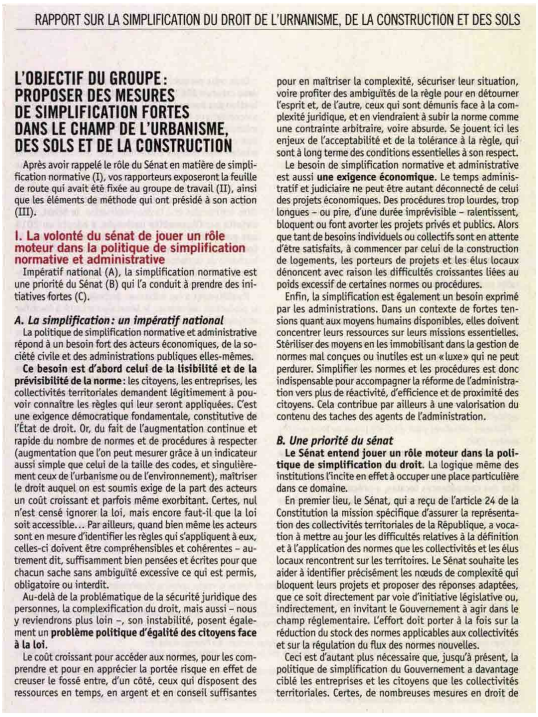
Le Moniteur, 30 décembre 2016



RAPPORT SUR LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE L'URNANISME, 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'efficience 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

Phoca PDF