



Paris, le 28 juillet 2017

NOTE

Bilan de l'activité de la Délégation aux collectivités territoriales en matière de simplification normative

DÉLÉGATION
AUX
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES
ET À LA
DÉCENTRALISATION

SECRÉTARIAT

Au cours de la dernière mandature, la délégation a investi l'ensemble du champ couvert par la décision du Bureau du Sénat de novembre 2014 lui confiant cette mission :

- consultation des élus locaux sur leurs domaines de simplification prioritaires à l'occasion du salon des maires 2014 ;
- premier travail de simplification du flux des normes législatives nouvelles avec le rapport *Les dispositions applicables aux collectivités territoriales du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte*, en janvier 2015 ;
- travaux de simplification du stock normatif en vigueur suivis, en janvier 2016, de l'adoption par le Sénat d'une *résolution 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* puis, en novembre 2016, de la *proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement* ;
- création des bases constitutionnelles d'une culture de la simplicité normative avec, en janvier 2016, l'adoption par le Sénat de la *proposition de loi constitutionnelle relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales* ;
- construction d'un partenariat privilégié avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) avec, en mai 2015, l'adoption par le Sénat de la *proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du CNEN*, en juillet 2015, la tenue d'une réunion commune au CNEN et à la délégation, en juin 2016, la signature d'une *Charte de partenariat entre le Sénat et le CNEN* et, de 2015 à 2017, l'intervention régulière d'Alain Lambert devant la délégation ;
- mise en réseau des ressources et des compétences :
 - au sein du Sénat, avec la constitution d'un groupe de travail transversal associant la délégation aux commissions permanentes en matière d'urbanisme en 2016. D'autres initiatives sont en préparation ou en cours de déroulement dans les domaines de la revitalisation des centres-villes et des normes des fédérations sportives ;
 - en lien avec le Gouvernement, avec la remise d'un catalogue de mesures de simplification réglementaire ou administrative en



matière d'urbanisme, aux ministres en charge des collectivités et de la simplification en juillet 2016 et, de 2015 à 2017, l'intervention annuelle des ministres en charge de la simplification devant la délégation.

Les résultats concrets de cette activité, acquis ou annoncés, sont détaillés dans l'annexe ci-dessous.

En substance :

- ▶ Hors mesures simplifiant les conditions de saisine du CNEN, **14 mesures de simplification** de la délégation et du groupe de travail sont entrées en vigueur au 1^{er} juin 2017, ce chiffre atteignant 23 si on ajoute les mesures que la délégation a inspirées ou appuyées plus indirectement, ainsi celles qui ont été simplement annoncées par le Gouvernement.
- ▶ L'expérience montre **l'opportunité d'une collaboration régulière entre le Sénat et l'Exécutif dans ce domaine** afin de progresser plus facilement dans l'identification des problèmes de terrain et dans l'élaboration de solutions. D'ores et déjà, **environ ¼ des mesures de simplification présentées par le Gouvernement pour les collectivités** à l'issue des comités interministériels aux ruralités de Vesoul et de Privas de 2015 et de 2016, et lors du déplacement à Alençon des ministres en charge des collectivités et de la simplification en 2016, ont été **inspirées des orientations issues des travaux de la délégation et du groupe de travail, qui ont été transmises, de manière formelle ou informelle, aux ministres compétents.**
- ▶ Le **partenariat établi avec le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)** dans le cadre d'une charte signée le 23 juin 2016 commence à déboucher sur des mesures de simplification concrètes. Ainsi, sur la suggestion du président du CNEN, une proposition de loi tendant à harmoniser certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable vient d'être rédigée, à l'issue d'une table ronde avec les principaux acteurs intéressés.
- ▶ Une étape importante serait franchie **si l'Exécutif favorisait l'examen par l'Assemblée nationale, et l'adoption, de la proposition de loi constitutionnelle** relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales, ainsi que de la **proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme**, de la construction et de l'aménagement.



MESURES DE SIMPLIFICATION INITIÉES OU APPUYÉES PAR LA DÉLÉGATION¹.

❖ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Dans le cadre du rapport d'information de MM. Rémy Pointereau et Philippe Mouiller sur « *les dispositions applicables aux collectivités territoriales sur du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte* », 16 amendements ont été déposés par le Premier Vice-président, dont 8 ont été satisfaits au stade de l'examen du texte en commission et 2 adoptés en séance publique.

Ces amendements ont permis la simplification :

- Des modalités de prise en compte de la stratégie bas-carbone dans les documents de planification et de programmation des collectivités territoriales (Article 177) ;
- Des conditions de mise en œuvre des actions relatives aux économies d'énergie réalisées par les autorités organisatrices des réseaux de distribution d'électricité ou de gaz (Article 188).

❖ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Dans le prolongement du rapport d'information précité, 2 amendements ont été déposés et adoptés à l'initiative du Premier Vice-président.

Ces amendements ont permis la suppression :

- De la modulation de la dotation de solidarité rurale (DSR) en fonction de l'éclairage nocturne ;
- De l'encadrement de la possibilité pour un règlement local de publicité (LRP) de déroger à l'interdiction de la publicité sur le territoire d'un parc naturel régional.

❖ Proposition de loi n°101 simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

¹ Bilan établi au 1^{er} juin 2017. D'autres suites pourraient être données aux travaux de simplification de la délégation et du groupe de travail : d'une part, il a été prévu, dans le cadre des annonces faites à Alençon le 5 décembre 2016 par les ministres en charge de la simplification et des collectivités, « la poursuite de l'instruction des propositions du Sénat relatives à la promotion des méthodologies de simplification auprès des écoles de la fonction publique, à l'harmonisation des bonnes pratiques et à l'accompagnement des collectivités dans l'ouverture et la sécurisation de leurs ERP » ; d'autre part, l'examen par le Parlement des différentes propositions de loi de simplification est toujours en cours.



La proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) avait pour objet de lever deux restrictions posées aux demandes d'évaluation par ce dernier de dispositions réglementaires en supprimant les exigences :

- De nombre minimum de demandeurs ;
- De production de fiche d'impact.

Complémentairement, 4 amendements ont été déposés par le Premier Vice-président, dont 2 ont été adoptés au stade de l'examen du texte en commission et 1 en séance publique afin :

- De reporter la charge de l'instruction d'une demande d'évaluation du demandeur vers les administrations compétentes ;
- De permettre aux associations d'élus locaux de saisir le CNEN ;
- De rapprocher le CNEN de la Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES).

La proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 20 mai 2015.

Depuis lors, le 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 (CNEN) a permis :

- L'ouverture d'un droit de saisine individuel du CNEN d'une demande d'évaluation de normes réglementaires en vigueur (Article 5) ;
- Le report de la charge de l'instruction de cette demande d'évaluation du demandeur vers les administrations compétentes de l'État (Article 6).

❖ **Proposition de loi n°197 relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales.**

La proposition de loi relative à la compensation de toute aggravation par la loi des charges et contraintes applicables aux collectivités territoriales avait pour objet d'inscrire dans la Constitution trois principes susceptibles de limiter l'inflation normative :

- Le principe « *prescripteur-payeur* » ;
- Le principe « *pour une norme créée, une norme supprimée* » ;
- L'absence de sur-transposition des actes législatifs européens.



Complémentaire, 1 amendement a été déposé et adopté à l'initiative du Premier Vice-président en séance publique, afin de préciser les modalités de mise en œuvre des deux premiers principes précités.

La proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 12 janvier 2016.

❖ **Résolution n°198 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.**

La résolution 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 comprenait 13 orientations relatives au droit de l'urbanisme et de la construction, ainsi qu'une orientation plus générale tendant à renforcer l'application du principe « *pour une norme créée, une norme supprimée* » dans le domaine réglementaire.

La résolution a été adoptée par le Sénat le 13 janvier 2016.

Parmi les suites directes entrées en vigueur, on pourra citer :

- L'élargissement de la dispense de formalités pour l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires à la durée des chantiers (Article 4 du décret n°2017-933 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification et de modernisation relatives aux collectivités territoriales) ;
- La révision du formulaire CERFA 13404 de déclaration préalable de travaux (26 mai 2017).

Parmi les suites indirectes entrées en vigueur, on pourra mentionner :

- La simplification de la réglementation relative aux plans locaux d'urbanisme (Décret du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I^{er} du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme) ;
- L'harmonisation des pratiques et l'allègement des déclarations de travaux dans les établissements recevant du public (ERP) (Note du ministre de l'Intérieur du 21 janvier 2016) ;
- L'unification des études d'impact et des évaluations environnementales pour un même projet (Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes) ;
- La précision des possibilités pour les maîtres d'ouvrages de satisfaire aux obligations relatives à l'accessibilité par des solutions d'effet équivalent (Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux



personnes handicapées des établissements recevant du public lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement).

Parmi les suites indirectes annoncées, on pourra évoquer :

- L'élargissement de la liste des actes non soumis au contrôle de légalité ;
 - La simplification des dispositions réglementaires relatives aux normes sismiques concernant les zones classées à très faible risque ou faible risques sismiques.
- ❖ **Proposition de loi n°770 portant accélération des procédures et simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement.**

La proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement comprenait 25 mesures de simplification dans plusieurs domaines (le contentieux de l'urbanisme, l'articulation entre les documents d'urbanisme, les opérations d'aménagement, le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État, la protection du patrimoine et l'accessibilité aux personnes handicapées notamment).

La proposition de loi a été adoptée par le Sénat le 2 novembre 2016.

Depuis lors, la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté² a permis :

- L'instauration d'un mécanisme de caducité de l'instance à l'usage du juge administratif sur le modèle de la procédure civile (Article 111).

Par ailleurs, le décret n°2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative a permis :

- L'extension de la possibilité pour le juge de cristalliser les moyens (Article 16) ;
- L'obligation pour les requérants de produire un mémoire récapitulatif (Article 17).

- ❖ **Catalogue de mesures de simplification réglementaire ou administrative identifiées par le groupe sénatorial de travail sur la**

² Une mesure du groupe de travail tendant à faciliter l'octroi de dommages et intérêts en cas de recours abusif avait été reprise et insérée par amendement à l'Assemblée nationale : l'article 110 de cette loi a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel dans la mesure où il constituait un cavalier législatif (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017).



simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

Dans le cadre du tome II du rapport d'information de MM. François CALVET et Marc DAUNIS « *Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier* », 45 mesures de simplification administrative ou réglementaire ont été suggérées.

Parmi les suites directes entrées en vigueur, on pourra citer :

- La suppression de l'obligation de transmission au Conseil supérieur du notariat de certains actes relatifs au droit de préemption (Article 4 du décret n°2017-933 du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification et de modernisation relatives aux collectivités territoriales) ;
- La mention sur le panneau d'affichage de l'autorisation d'urbanisme de la date de cet affichage (Article 1 de l'arrêté du 30 mars 2017 relatif au certificat d'urbanisme, au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme) ;
- L'extension aux ERP neufs de la réglementation relative aux ERP existants (Arrêté du 20 avril 2017 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public lors de leur construction et des installations ouvertes au public lors de leur aménagement) ;
- Le renforcement de l'attractivité française en simplifiant la réglementation des entrepôts (Arrêté du 11 avril 2017 relatif aux prescriptions générales applicables aux entrepôts couverts soumis à la rubrique 1510) ;
- La publication d'un guide pratique sur la modernisation du plan local d'urbanisme (20 avril 2017).

Parmi les suites directes annoncées, on pourra mentionner :

- La mise à disposition d'un *vade-mecum* recensant les règles de construction dans chaque département ;
- La promotion des outils numériques nécessaires à l'information des différents acteurs (élus, professionnels, grand public) en matière d'urbanisme.

Parmi les suites indirectes annoncées, on pourra évoquer :

- La facilitation de la prise en compte des modifications lors de la procédure de déclaration préalable.