

N° 198 rectifié

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2015

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

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,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Marie BOCKEL, Rémy POINTEREAU, François ZOCCHETTO, Bruno RETAILLEAU, Gérard BAILLY, Mme Annick BILLON, MM. François BONHOMME, Philippe BONNECARRÈRE, Gilbert BOUCHET, François CALVET, Mme Agnès CANAYER, M. Vincent CAPO-CANELLAS, Mme Caroline CAYEUX, MM. Gérard CÉSAR, Patrick CHAIZE, François COMMEINHES, Gérard CORNU, René DANESI, Bernard DELCROS, Mmes Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, MM. Yves DÉTRAIGNE, Éric DOLIGÉ, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Jean-Léonce DUPONT, Michel FONTAINE, Bernard FOURNIER, Jean-Marc GABOUTY, Mmes Françoise GATEL, Colette GIUDICELLI, Nathalie GOULET, Sylvie GOY-CHAVENT, M. François GROSDIDIER, Mme Pascale GRUNY, MM. Charles GUENÉ, Joël GUERRIAU, Jean-François HUSSON, Mmes Corinne IMBERT, Sophie JOISSAINS, M. Alain JOYANDET, Mme Fabienne KELLER, M. Guy-Dominique KENNEL, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Daniel LAURENT, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Jean-Claude LENOIR, Philippe LEROY, Mmes Valérie LÉTARD, Anne-Catherine LOISIER, M. Jean-François LONGEOT, Mme Vivette LOPEZ, MM. Jean-Claude LUCHE, Michel MAGRAS, Didier MANDELLI, Hervé MARSEILLE, Jean Louis MASSON, Patrick MASCLÉ, Hervé MAUREY, Pierre MÉDEVIELLE, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Christian NAMY, Louis NÈGRE, Jean-Jacques PANUNZI, Cédric PERRIN, Jackie PIERRE, François PILLET, Yves POZZO di BORGIO, Mme Sophie PRIMAS, MM. Henri de RAINCOURT, Michel RAISON, Charles REVET, Gérard ROCHE, René-Paul SAVARY, André TRILLARD, Mme Catherine TROENDLÉ, MM. Michel VASPART, Alain VASSELLE, Jean-Pierre VIAL, Jean Pierre VOGEL, Claude KERN, Mathieu DARNAUD et Jacques GENEST,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Alors que les ressources des collectivités territoriales continuent de subir de la part de l'État une pression massive, les coûts économiques, techniques et administratifs de l'empilement normatif sont devenus insupportables.

Les élus, condamnés à mener face à une réglementation tatillonne, redondante et paralysante les combats épuisants que leur imposent leur sens de l'intérêt public et le souci de servir efficacement leurs concitoyens, expriment leur désarroi.

Désarroi, parfois colère, tel est en effet le premier constat qui ressort des réponses des élus au questionnaire que la Délégation aux collectivités territoriales, convaincue que la simplification normative ne peut réussir qu'avec l'appui des élus locaux et qu'il importe d'établir à cet effet un lien direct avec eux, a diffusé à l'occasion du Congrès des maires 2014.

Le niveau de participation a été significatif : lors de la fermeture de la consultation, le 10 février 2015, près de 4 200 réponses avaient été reçues, dont 76 % apportées par des maires.

Les résultats sont tout aussi parlants. En ce qui concerne la désignation des secteurs prioritaires pour la simplification, 63,8 % des élus ont mentionné l'urbanisme et le droit des sols, 36 % la mise en accessibilité des établissements recevant du public, 24,7 % la réglementation de l'achat public, et le même nombre l'environnement.

En fonction de ces indications claires, la Délégation aux collectivités territoriales a décidé de concentrer ses premiers travaux de simplification des normes réglementaires existantes sur les dispositions régissant l'urbanisme et la construction.

C'est pourquoi la présente proposition de résolution identifie plus d'une dizaine de solutions de simplification, concrètes et pragmatiques, dans ces deux domaines dont les élus locaux mesurent chaque jour le degré de complexité.

Parce que l'effort de simplification suppose, pour être pleinement effectif, d'agir non seulement sur le stock mais également sur le flux des normes, la Délégation aux collectivités territoriales a entendu, dans le même temps, rappeler un principe simple : pour une norme réglementaire créée, une norme supprimée ou allégée.

Si des initiatives ont été prises en ce sens, avec l'inscription de ce principe dans la circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du « gel » de la réglementation, le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification a jugé lui-même, en réponse à une question orale avec débat, que ce texte n'était qu'un « premier pas ».

Donner à l'objectif de simplification la priorité qu'il mérite, au vu de la situation des collectivités territoriales, suppose un changement de culture administrative. Une circulaire, si utile soit-elle, ne peut en effet y suffire dans la durée.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition de résolution suggère de rehausser dans la hiérarchie des normes le principe de la compensation de l'ajout d'une norme par la suppression ou l'allègement d'une autre, dans le cas de la réglementation applicable aux collectivités territoriales.

Il convient en définitive de montrer, par des mesures réglementaires significatives, que le processus de simplification s'enclenche, qu'il s'intensifie, que la demande exprimée tant par les élus locaux que par les administrés ne reste pas sans réponse, que le Sénat, totalement inscrit dans sa mission de représentant des collectivités territoriales, agit à l'écoute des élus.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution, présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ I) Considérant que l'objectif de limitation des charges et contraintes pesant sur les collectivités territoriales du fait de la réglementation doit être considéré comme prioritaire ;
- ④ Considérant que le Gouvernement a lui-même posé, par la circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, le principe : « une norme créée, une norme supprimée ou allégée » ;
- ⑤ Considérant que l'adoption d'un texte plus impératif qu'une circulaire est nécessaire pour assurer la pleine application de ce principe et l'ancrer dans la culture administrative ;
- ⑥ Invite le Gouvernement à fixer par un décret les conditions dans lesquelles toute introduction d'une norme réglementaire constituant une contrainte ou une charge pour les collectivités territoriales doit s'accompagner de la suppression ou de l'allègement d'une contrainte ou d'une charge équivalente ;
- ⑦ II) Considérant en outre que la situation financière des collectivités territoriales doit conduire à intensifier l'effort de simplification des normes existantes, qui peut conduire à des économies significatives ;
- ⑧ Considérant en particulier la demande de simplification des normes relatives à l'urbanisme et à la construction exprimée tant par les élus locaux que par les administrés ;
- ⑨ Invite le Gouvernement à engager les mesures suivantes :
- ⑩ – établir, en concertation avec les élus locaux, une charte nationale harmonisant les niveaux d'exigence des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes ;

- ⑪ – établir également, en concertation avec les élus locaux, une telle charte pour les niveaux d'exigence des architectes des bâtiments de France, en prévoyant une règle *de minimis* ;
- ⑫ – élaborer au niveau national des référentiels fixant les procédures, les critères et les exigences appliqués dans le cadre des missions d'inspection et de contrôle des agences régionales de santé ;
- ⑬ – simplifier le formulaire CERFA 13404 ;
- ⑭ – inciter les communes dont les équipements d'assainissement collectif n'ont pas encore été mis en conformité avec la législation européenne à déterminer les délais et le concessionnaire retenus pour les travaux de mise aux normes, de manière à permettre la délivrance de permis de construire ;
- ⑮ – établir une liste des actes d'urbanisme de faible importance pouvant être exclus du contrôle de légalité ;
- ⑯ – publier une circulaire clarifiant le régime des dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) ;
- ⑰ – autoriser un ajustement de la périodicité du contrôle des installations électriques dans les ERP, en s'inspirant des règles applicables aux locaux professionnels ;
- ⑱ – permettre que l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux soit dispensée de formalités pour la durée du chantier ;
- ⑲ – permettre le regroupement en un dossier unique des dossiers de création et de réalisation d'une zone d'aménagement concerté ;
- ⑳ – limiter à un mois la majoration éventuelle des délais d'instruction de droit commun en matière d'urbanisme ;
- ㉑ – alléger ou supprimer les normes parasismiques pour les bâtiments de catégorie d'importance III dans les zones de sismicité 2 ;
- ㉒ – simplifier la réglementation applicable aux plans locaux d'urbanisme et réduire le nombre de documents d'urbanisme dont les exigences se superposent ; en particulier, éviter le cumul des études exigées pour les projets de travaux en zones humides.

ANNEXE

- ① **➤ Établir des chartes nationales en concertation avec les élus locaux, pour harmoniser les niveaux d'exigence en matière de sécurité, en matière de protection du patrimoine, comme en matière de contrôle des obligations sanitaires**

- ② On observe une assez grande disparité des niveaux d'exigence requis par des commissions de sécurité et les officiers préventionnistes. La sécurité est un domaine qui se prête à des surenchères pouvant conduire, avec les meilleures intentions, à un luxe de précautions. **Une charte nationale indicative élaborée en partenariat avec les élus locaux, aiderait à conserver une approche équilibrée.**

- ③ De même, les niveaux d'exigence des architectes des bâtiments de France peuvent varier sensiblement, entraînant parfois des contraintes pouvant paraître disproportionnées. Des collectivités ou des particuliers sont dans certains cas amenés à renoncer à des remises en état rendues trop coûteuses. Certaines prescriptions comme l'interdiction des fenêtres en PVC ne tiennent pas compte de l'évolution des techniques. **Là également, une charte nationale indicative élaborée en concertation avec les élus locaux, incluant une règle de *minimis* laissant un minimum de marge aux propriétaires, aiderait à éviter le perfectionnisme.**

- ④ De façon connexe, **les missions d'inspection et de contrôle des agences régionales de santé gagneraient en efficacité si elles se déroulaient dans le cadre fixé par des référentiels** prévoyant des procédures, des critères et des exigences harmonisés au niveau national et connus des collectivités.

- ⑤ ➤ **Simplifier le formulaire CERFA 13404**
- ⑥ Dans le cadre de la simplification des démarches concernant la réalisation de travaux et constructions non soumis à permis de construire, un arrêté du 10 février 2011 a créé deux nouveaux formulaires de déclaration préalable.
- ⑦ Le premier formulaire (CERFA 13703) concerne les travaux entrant dans le champ de la déclaration préalable et qui portent sur une maison individuelle existante (extension, modification de l'aspect extérieur, ravalement de façade ...) ou ses annexes (piscine, abri de jardin, garage...) ou clôtures.
- ⑧ Le second formulaire (CERFA 13702) concerne la création d'un lotissement entrant dans le champ de la déclaration préalable (lotissement en dehors d'un site classé, d'un secteur sauvegardé, ou lotissement sans création ou aménagement de voies, d'espaces ou d'équipements communs) ou d'une division foncière dans une commune ayant institué le contrôle des divisions.
- ⑨ Le formulaire général (CERFA 13404) auparavant en vigueur doit être utilisé pour déclarer tout autre type de projet d'aménagement, de construction, de travaux soumis à déclaration préalable. Un projet entrant dans le champ de la déclaration préalable et nécessitant accessoirement l'octroi d'un permis de démolir peut être présenté avec ce formulaire.
- ⑩ Si les formulaires CERFA 13703 et CERFA 13702 ont été conçus pour être courts et faciles à comprendre et à renseigner, le formulaire CERFA 13404 comporte en revanche 18 pages de questions et d'exigences de productions documentaires complexes.
- ⑪ Afin de mieux atteindre l'objectif de simplicité administrative, qui est au fondement même de la procédure de déclaration préalable, **une simplification du formulaire CERFA 13404 devrait être réalisée.**

- ⑫ ➤ **Inciter les communes dont les équipements d'assainissement collectif n'ont pas encore été mis en conformité avec la législation européenne à déterminer les délais et le concessionnaire retenus pour les travaux de mise aux normes, de manière à permettre la délivrance de permis de construire**
- ⑬ La directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (DERU), qui a été transposée par la loi du 3 janvier 1992, impose la mise en conformité des équipements d'assainissement collectif avec les objectifs de performance environnementale européens. L'échéance pour cette mise en conformité a été fixée au 31 décembre 1998, au 31 décembre 2000 ou au 31 décembre 2005, en fonction de la capacité de l'équipement d'assainissement collectif et de la sensibilité du milieu de rejet. Pour les stations d'épuration desservant moins de 2000 habitants, il a été prévu qu'un traitement dit « *approprié* » soit mis en place avant le 31 décembre 2005.
- ⑭ La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE), dont la loi du 21 avril 2004 a permis la transposition, est venue renforcer ces obligations, en fixant pour objectif l'atteinte d'un bon état des eaux dans un délai de quinze ans.
- ⑮ Or, les échéances fixées par la directive ERU n'ont pas été respectées, ce qui a conduit à ce qu'une procédure en manquement contre la France soit portée par la Commission européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne.
- ⑯ Dans ce contexte, le Gouvernement a engagé deux plans successifs de mise en conformité des équipements d'assainissement collectif, l'un en 2007 et l'autre en 2011.
- ⑰ Selon ce dernier plan, l'un des leviers d'action mobilisés par le ministère en charge de l'Écologie a consisté à « *bloquer le développement de l'urbanisme en cas d'assainissement non conforme pour inciter les communes à commencer rapidement les travaux* ».
- ⑱ C'est pourquoi, par la circulaire du 8 décembre 2006, il a été demandé aux préfets « *de veiller à ce que l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs ne puisse intervenir alors que la collecte et le traitement des eaux usées qui en seraient issues ne pourraient pas être effectués dans des conditions conformes à la réglementation en vigueur et si l'urbanisation*

n'est pas accompagnée par la programmation des travaux et actions nécessaires à la mise en conformité des équipements de collecte et de traitement situés à l'aval de ces secteurs. »

- ⑲ Dans ce contexte, de nombreuses communes ont reçu des préfets un arrêté les mettant en demeure de conformer leurs stations d'épuration à la réglementation en vigueur. Dans certains cas, tout nouveau raccordement au réseau d'assainissement collectif a été bloqué, ce qui a notamment eu pour conséquence d'empêcher la délivrance de permis de construire pour les projets devant être desservis par le réseau d'assainissement collectif.
- ⑳ Or, si aux termes de l'article L.111-4 du code de l'urbanisme, le permis de construire ne peut être accordé lorsque des travaux doivent être engagés pour permettre le raccordement au réseau d'assainissement collectif, ce même article dispose que cette règle vaut *« si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés »*.
- ㉑ Ainsi, dès lors qu'une commune est en capacité d'indiquer le concessionnaire et le calendrier choisis pour la réalisation des travaux nécessaires à la mise aux normes de sa station d'épuration, le permis de construire doit pouvoir être délivré.
- ㉒ C'est pourquoi il est souhaitable que **les préfets incitent les communes qui ont conservé la compétence en matière d'assainissement** et dont les équipements d'assainissement collectif ne sont pas conformes aux directives 91/271/CEE du 21 mai 1991 ou 2000/60/CE du 23 octobre 2000 **à déterminer rapidement les délais et le concessionnaire choisis pour la réalisation des travaux de mise aux normes, de manière à pouvoir délivrer des permis de construire.**
- ㉓ Il pourrait, par la même occasion, être demandé aux préfets :
- ㉔ – **de rendre compte des pratiques des services préfectoraux dans la politique de mise en conformité des stations d'épuration**, afin de pouvoir, le cas échéant, les harmoniser dans le sens le plus favorable aux communes ;
- ㉕ – **d'établir un recensement exhaustif et actualisé des stations d'épuration non conformes desservant moins de 2000 habitants ;**
- ㉖ – **et d'informer les élus locaux des possibilités d'accompagnement et de financement existantes.**

②7 ➤ **Établir une liste des actes d'urbanisme de faible importance pouvant être exclus du contrôle de légalité**

②8 Des évolutions positives ont eu lieu ces dernières années dans le domaine du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

②9 C'est ainsi qu'a été engagée une centralisation de l'exercice du contrôle dans les préfetures, achevée ou en passe de l'être dans 76 préfetures. Ceci a permis le renforcement de l'expertise des agents affectés, l'homogénéisation des politiques à l'échelle du département, un meilleur ciblage des actes contrôlés.

③0 De ce côté, selon un récent rapport de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), plus de 90 % des actes concernant la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale ont été contrôlés en 2012.

③1 La dématérialisation croissante des actes des collectivités – en 2012, 27,9 % des actes transmis sont passés par le canal du numérique pour un objectif fixé à 24 % – a accompagné cette évolution.

③2 Pour autant, en 2012, seulement 22 % des actes reçus ont été effectivement contrôlés, ce chiffre étant en diminution sensible par rapport à celui de 2010 (1/3 des actes effectivement contrôlés). Par ailleurs, il semble que le renforcement allégué de la compétence technique des agents relève assez souvent du vœu pieux. En tout état de cause, le contrôle a mobilisé 857 agents en 2012 contre 1 350 en 2008.

③3 C'est pourquoi le constat effectué par le rapport présenté en janvier 2012 à la délégation aux collectivités territoriales par Jacques Mézard sur la rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales reste largement valide : *« le contrôle de légalité est devenu une véritable passoire. Pour bon nombre d'élus, il ne constitue plus qu'une fiction »*. Le caractère souvent tardif du contrôle est un autre problème pendant. Il faut donc aller plus loin.

③4 À cet égard, une piste suggérée dans le rapport, rendu en juillet 2003, d'une mission interministérielle d'inspection sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, et soutenue par de nombreux élus locaux, doit être mise en œuvre.

③5 La mission avait noté que de très nombreux actes, d'importance très modeste, souvent exécutés avant d'être transmis, étaient rarement

contrôlés. Elle avait relevé en conséquence que la transmission systématique de ces actes n'était pas nécessaire. Elle avait indiqué à ce sujet que des actes secondaires en matière d'urbanisme pouvaient ainsi être exclus du contrôle de légalité. Elle avait enfin estimé que cette exclusion était compatible avec une jurisprudence du Conseil constitutionnel du 25 février 1982 jugeant que tous les actes doivent être transmis au préfet pour avoir force exécutoire.

- ③⑥ Dans la limite de cette compatibilité, **une liste des actes exclus du contrôle de légalité pourrait donc être établie.**

- ③7 ➤ **Publier une circulaire clarifiant le régime des dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité des ERP**
- ③8 Les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) examinent l'ensemble des demandes de dérogation aux règles d'accessibilité et disposent d'un pouvoir d'avis conforme sur l'octroi des dérogations, qui appartient aux préfets.
- ③9 Il existe trois motifs de dérogation :
- ④0 – impossibilité technique de réaliser la mise en accessibilité ;
- ④1 – contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ;
- ④2 – disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des prescriptions techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage du bâtiment et de ses abords ou la viabilité de l'exploitation de l'établissement, d'autre part.
- ④3 Les établissements recevant du public (ERP) remplissant une mission de service public doivent mettre en place des mesures de substitution lorsqu'une dérogation leur est accordée pour l'un de ces trois motifs.
- ④4 En ce qui concerne les ERP de 5^{ème} catégorie, la CCDSA donne un avis simple ; en outre, l'absence de décision du préfet dans les délais qui lui sont impartis vaut approbation de la demande de dérogation.
- ④5 Dans le cas des ERP existants situés dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation existants, la dérogation est attribuée automatiquement en cas de refus par l'assemblée générale des copropriétaires de la mise en accessibilité. S'agissant des ERP nouveaux, la décision d'attribution de la dérogation ne sera pas automatique et reviendra, *in fine*, au préfet.
- ④6 Ce dispositif se heurte à trois limites :
- ④7 – il est mal connu des élus ;
- ④8 – les marges de manœuvre qu'il octroie manquent de visibilité ;
- ④9 – « *la jurisprudence* », ou tout au moins les pratiques des CCDSA varient d'un département à l'autre, ce qui engendre un sentiment d'arbitraire dans les départements les plus rigoureux.

- ⑤0 Afin de mieux atteindre les objectifs de simplicité et d'effectivité à l'origine des modifications apportées à la loi du 11 février 2005 par l'ordonnance du 26 septembre 2014, **il serait utile de synthétiser le régime des dérogations dans une circulaire mise à la disposition des élus locaux.**
- ⑤1 Cette circulaire serait régulièrement mise à jour afin de faire le point sur les pratiques des CCDSA et de suggérer, là où cela semble nécessaire, une interprétation plus uniforme des textes applicables en matière de dérogations.

⑤2 ➤ **Autoriser un ajustement de la périodicité du contrôle des installations électriques dans les établissements recevant du public, en s'inspirant des règles applicables aux locaux professionnels**

⑤3 Au cours de leur exploitation, les établissements recevant du public (ERP) sont soumis à plusieurs contrôles annuels, inscrits dans un arrêté du 25 juin 1980.

⑤4 Ces contrôles annuels, qui peuvent varier en fonction du type d'ERP, concernent notamment :

⑤5 – le désenfumage (article DF 10) ;

⑤6 – le chauffage, la ventilation, la réfrigération, la climatisation, le conditionnement de l'air, et l'eau chaude sanitaire (article CH 58) ;

⑤7 – le gaz (article GZ 30) ;

⑤8 – l'électricité (article EL 19) ;

⑤9 – l'éclairage de sécurité (article EC 15) ;

⑥0 – les appareils de cuisson (article GC 22) ;

⑥1 – la sécurité incendie (article MS 73) ;

⑥2 – les portes automatiques (article CO 48) ;

⑥3 – les ascenseurs (article AS 9) ;

⑥4 – ou les communications radioélectroniques (article MS 71).

⑥5 Certains responsables d'ERP émettent des critiques à l'encontre du nombre et du coût des contrôles annuels, qui doivent être réalisés par un technicien compétent ou par un organisme agréé. Les communes sont concernées au premier chef par ces difficultés, puisqu'elles ont à leur charge un certain nombre d'ERP (salles des fêtes, mairies, écoles, lieux sportifs et culturels, ...), dont le coût de gestion pèse sur leur budget de fonctionnement.

- ⑥⑥ Sans remettre en cause l'utilité des contrôles annuels des ERP, **une réflexion sur la périodicité de certains d'entre eux devrait être engagée.**
- ⑥⑦ Une piste pourrait être d'ajuster en fonction du risque le délai entre chaque contrôle relatif aux installations électriques, sur le modèle de ce qui existe pour les locaux à usage professionnel.
- ⑥⑧ En effet, selon l'article 3 d'un arrêté du 26 décembre 2011, dans les locaux à usage professionnel, le délai entre deux vérifications électriques peut être porté à deux ans, si le rapport précédent ne présente aucune observation ou si, avant l'échéance, le chef d'établissement a fait réaliser les travaux de mise en conformité nécessaires.
- ⑥⑨ Cette solution pourrait être étendue aux établissements recevant du public.

- ⑦⑩ **➤ Permettre que l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux soit dispensée de formalités pour la durée du chantier**
- ⑦⑪ L'article R.421-5 du code de l'urbanisme dispense de formalité administrative l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires.
- ⑦⑫ Cependant, cette dispense est assortie d'une condition restrictive, puisque l'installation ne peut excéder une année scolaire.
- ⑦⑬ Ainsi que le préconise la proposition n°60 du rapport d'Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales de 2011, il pourrait être utile, dans les établissements scolaires faisant l'objet de travaux, que l'installation de classes démontables soit autorisée sans formalité, non pour une année scolaire, mais pour la durée du chantier.
- ⑦⑭ Cet assouplissement permettrait d'aligner la réglementation applicable aux classes démontables sur celle relative aux constructions et aux installations, techniques ou commerciales, nécessaires à la conduite de travaux (article R.421-5 du code de l'urbanisme).
- ⑦⑮ Sur le plan pratique, cette modification serait de nature à faciliter l'exercice, par les collectivités territoriales, de leurs compétences en matière de gestion des établissements scolaires. Elle leur offrirait en particulier un cadre réglementaire plus lisible et plus stable.
- ⑦⑯ **C'est pourquoi il serait souhaitable d'élargir à la durée du chantier l'installation sans formalité de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux.**

77) ➤ Permettre le regroupement en un dossier unique des dossiers de création et de réalisation d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)

78) Lorsqu'elle intervient à l'initiative d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) comprend plusieurs étapes qui nécessitent que la collectivité se prononce successivement sur :

79) – le bilan de la concertation préalable (article L.300-2 du code de l'urbanisme) ;

80) – un dossier de création (article R.311-2 du code de l'urbanisme) ;

81) – un dossier de réalisation (article R.311-7 du code de l'urbanisme) ;

82) – et le programme des équipements publics (article R.311-8 du code de l'urbanisme).

83) Ces différentes phases, indépendantes les unes des autres, sont mal articulées entre elles. À l'exception du bilan de la concertation, qui peut être approuvé en même temps que le dossier de création, le cadre réglementaire actuel ne prévoit pas la possibilité pour la collectivité de délibérer par un même vote sur toutes ou partie des étapes de création de la ZAC. En particulier, il est nécessaire de constituer et d'approuver un dossier de création puis un dossier de réalisation au contenu pourtant très proche puisque :

84) – le premier dossier comprend un rapport de présentation, un plan de situation, un plan de délimitation et une étude d'impact ;

85) – et le second un projet de programme des équipements publics, un projet de programme global de construction, les modalités prévisionnelles de financement et, le cas échéant, des compléments à l'étude d'impact.

86) Cette situation nuit aux délais de création des ZAC qui prennent 25 mois, dans le meilleur des cas, et entre 3 et 5 ans en pratique. Ces délais, particulièrement longs, expliquent sans doute la désaffection observée depuis quelques années pour les projets de ZAC, alors même qu'ils constituent un outil d'aménagement utile pour les collectivités territoriales.

87) Comme le fait observer Éric Doligé, dans les propositions n°75 et 76 de son rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales de 2011, il pourrait être opportun de regrouper les dossiers et les délibérations nécessaires à la création des ZAC. Cette piste de

simplification figurait d'ailleurs à l'article 21 de la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, déposée par le Sénateur le 4 août 2011. Cependant, cet article, compte tenu de sa nature réglementaire, a été supprimé au stade de l'examen du texte par la commission des Lois du Sénat.

- ⑧ Afin de rendre plus simple et plus attractif le recours aux ZAC, **il serait utile de permettre à la commune ou à l'EPCI à l'origine du projet de se prononcer par une même délibération sur le bilan de la concertation préalable, la création et la réalisation de la ZAC, et le programme d'équipements publics. Les dossiers de création et de réalisation nécessiteraient alors d'être regroupés en un dossier unique, dont le contenu serait allégé.**

⑧⑨ ➤ **Limiter à un mois la majoration éventuelle des délais d'instruction de droit commun en matière d'urbanisme**

⑨⑩ Selon l'article R.423-23 du code de l'urbanisme, les délais d'instruction de droit commun pour les autorisations d'urbanisme sont :

⑨⑪ – d'un mois pour les déclarations préalables ;

⑨⑫ – de deux mois pour les permis de construire portant sur une maison individuelle, et pour les permis de démolir ;

⑨⑬ – et de trois mois pour les autres demandes de permis de construire, et pour les permis d'aménager.

⑨⑭ Cependant, ces délais sont bien souvent majorés lorsque les autorisations d'urbanisme portent sur des projets soumis à des règles particulières, notamment dans les domaines du patrimoine ou de l'environnement.

⑨⑮ Comme le suggère la proposition n°78 du rapport sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, présenté par Éric DOLIGÉ en 2011, il serait souhaitable de réduire les délais d'instruction des autorisations d'urbanisme, notamment lorsque ces dernières sont soumises à l'avis préalable des architectes des bâtiments de France ou des commissions de sécurité et d'accessibilité.

⑨⑯ Suite à la publication en 2015 du rapport de Jean-Pierre DUPORT, sur l'accélération des projets de construction, un décret du 9 juillet 2015 est venu abaisser les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme, notamment pour les immeubles assujettis à la législation sur les monuments historiques, les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

⑨⑰ Si des évolutions encourageantes ont donc eu lieu, les délais fixés restent très différents en fonction des cas de majoration, ce qui nuit à la lisibilité d'ensemble du dispositif, et réduit d'autant sa compréhension tant pour les usagers que pour les services instructeurs.

⑨⑱ **C'est pourquoi un principe simple pourrait être adopté : fixer à un mois la majoration des délais d'instruction de droit commun des autorisations d'urbanisme.**

- ⑨ À l'exception des projets présentant une difficulté technique insurmontable, **le délai pour la délivrance des autorisations d'urbanisme serait donc au maximum :**
- ⑩ – de deux mois pour les déclarations préalables ;
- ⑪ – de trois mois pour les permis de construire pourtant sur une maison individuelle, et pour les permis de démolir ;
- ⑫ – et de quatre mois pour les autres demandes permis de construire, et pour les permis d'aménager.

⑩③ ➤ **Alléger ou supprimer les normes parasismiques pour les bâtiments de catégorie d'importance III dans les zones de sismicité 2**

⑩④ L'arrêté du 20 octobre 2010 a révisé les normes qui peuvent être imposées aux bâtiments, équipements et installations situés dans les zones exposées au risque sismique, afin de les rendre davantage conforme aux standards européens « *Eurocode 8* ».

⑩⑤ Le territoire est ainsi divisé en cinq zones de sismicité : très faible (1), faible (2), modérée (3), moyenne (4) et forte (5).

⑩⑥ Les bâtiments sont répartis en deux classes (normale ou spéciale), selon que les conséquences d'un séisme sur ces bâtiments pourraient ou non demeurer circonscrites à leurs occupants et à leur voisinage immédiat. La classe normale est elle-même subdivisée en quatre catégories d'importance : minime (I), moyenne (II), élevée (III) et primordiale (IV).

⑩⑦ Sont ainsi soumis aux normes « *Eurocode 8* » les bâtiments neufs :

⑩⑧ – de catégorie d'importance III et IV dans les zones de sismicité 2 ;

⑩⑨ – et de catégories d'importance II à IV dans les zones de sismicité 3, 4 et 5.

⑩⑩ Ces normes s'appliquent également, à l'occasion de certains travaux, aux bâtiments existants :

⑩⑪ – de catégorie d'importance IV dans les zones de sismicité 2 ;

⑩⑫ – et de catégories d'importance II à IV dans les zones de sismicité 3, 4 et 5.

⑩⑬ Lorsqu'un bâtiment, neuf ou existant, entre dans le champ de la réglementation parasismique, les éléments non structuraux qu'il comporte, comme certaines façades, toitures, cheminées ou cloisons, doivent également respecter certaines exigences.

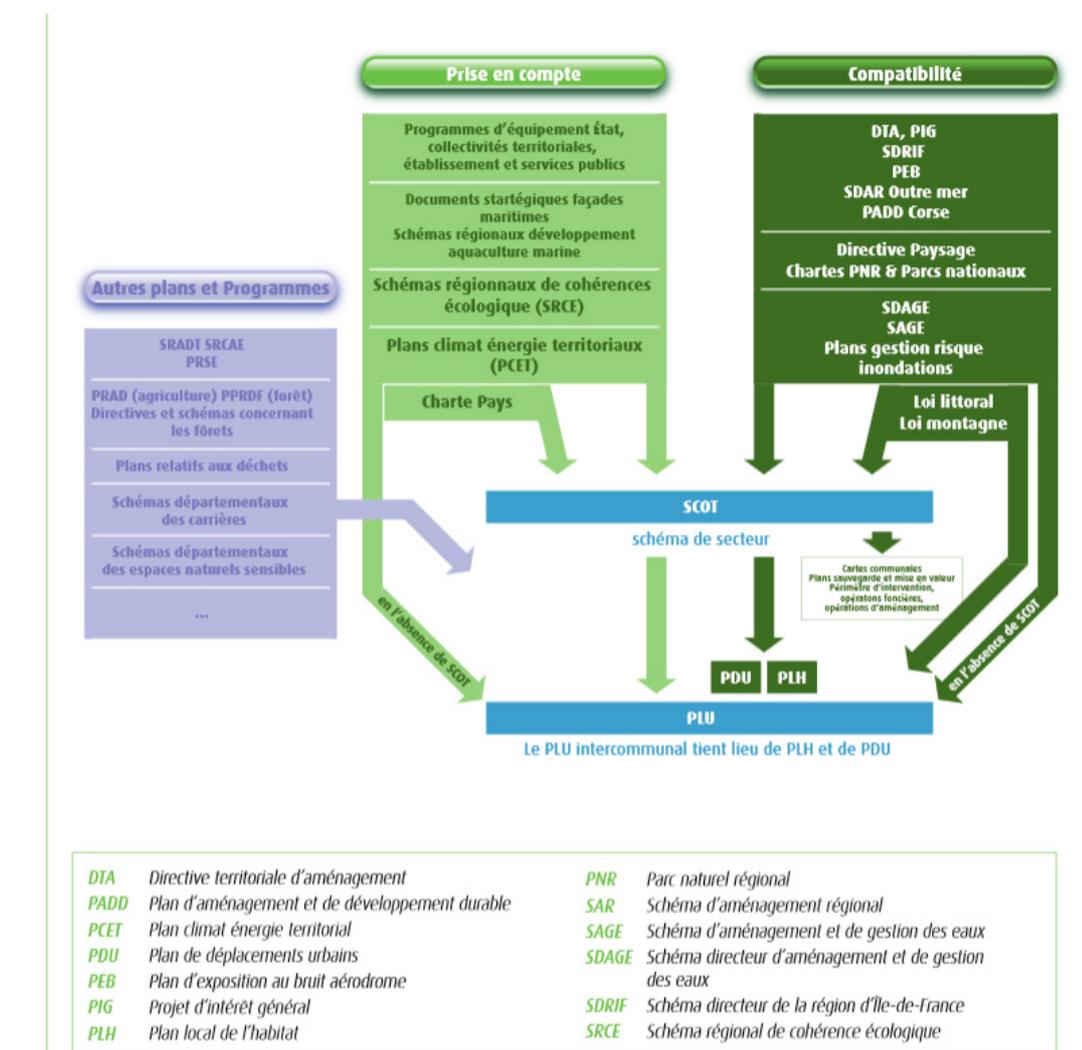
⑩⑭ La réglementation parasismique, qui concerne 21 000 communes contre 5 000 auparavant et renchérit les coûts de construction de 1 à 5 %, est jugée excessive par certains acteurs. C'est pourquoi Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, dans le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative de 2013, ont attribué le « *troisième prix des normes absurdes* » aux « *normes sismiques là où la terre n'a jamais tremblé* ».

- ⑪①⑤ Face à ces difficultés, plusieurs recommandations ont été préconisées.
- ⑪①⑥ D'une part, le groupe de travail réunissant des professionnels du bâtiment que le ministère du Logement a constitué, dans son rapport sur la simplification des normes de construction et de rénovation de 2014, a évoqué la suppression des normes parasismiques pour les bâtiments de catégorie III dans les zones de sismicité 2, et les bâtiments de catégorie II dans les zones de sismicité 3. Dans ce contexte, le ministère du Logement a lancé une étude sur le coût de la réglementation parasismique, et a allégé les normes relatives aux éléments non structuraux. Il n'est notamment plus exigé que les éléments non-structuraux des bâtiments de catégorie d'importance III dans les zones de sismicité 2 soient mis aux normes en cas de travaux.
- ⑪①⑦ D'autre part, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), s'est autosaisi de l'arrêté du 22 octobre 2010 et a confié un rapport à ce sujet à Jean-Claude Boulard. Ce dernier a suggéré d'abroger les normes parasismiques dans les zones de sismicité 1 et 2, et d'étudier leur base légale s'agissant des zones de sismicité 3 et 4.
- ⑪①⑧ **Ainsi, il semblerait utile d'étudier la suppression des normes applicables aux bâtiments de catégorie d'importance III situés dans les zones de sismicité 2.**
- ⑪①⑨ Dans les communes situées dans le massif armoricain, le sillon rhodanien, ou des départements du centre de la France, comme le Cher, les normes parasismiques seraient donc supprimées pour :
- ⑪②① – les établissements recevant du public de catégories 1, 2, 3 ;
- ⑪②② – les habitations collectives de plus de 28 mètres ;
- ⑪②③ – les bureaux ou les établissements commerciaux de plus de 28 mètres ou dont la capacité d'accueil est supérieure à 300 personnes ;
- ⑪②④ – les établissements scolaires et les établissements sanitaires et sociaux ;
- ⑪②⑤ – et les centres de production d'énergie.
- ⑪②⑥ Seuls les bâtiments de catégorie d'importance IV demeureraient soumis à la réglementation parasismique, dans la mesure où ils sont indispensables pour assurer la sécurité publique, la gestion des crises et la continuité des réseaux.

①26 ➤ **Simplifier la réglementation applicable aux plans locaux d'urbanisme et réduire le nombre des documents d'urbanisme dont les exigences se superposent**

①27 Le schéma ci-dessous donne un aperçu de la complexité du dispositif actuel.

①28 Documents avec lesquels les SCOT et PLU doivent être compatibles ou qu'ils doivent prendre en compte



①29 **Il paraît indispensable de réduire cet empilement normatif.** Dans l'attente d'une simplification de la législation elle-même, il convient de simplifier chaque fois que possible l'aspect réglementaire.

①30 À titre d'illustration, la réalisation de travaux en zones humides est soumise, selon leur importance, à différentes études qui sont susceptibles de se cumuler :

- ⑬① – une étude d'impact (article R.122-2 du code de l'environnement) ;
- ⑬② – une étude d'incidences Loi sur l'eau (R. 214-6 et R. 214-32 du code de l'environnement) ;
- ⑬③ – une étude d'incidences Natura 2000 (article L. 414-4 du code de l'environnement).
- ⑬④ Pour éviter le cumul de ces études, les articles R. 214-6 et R. 214-32 précisent que lorsqu'une étude d'impact est exigée, elle peut remplacer les autres études si elle contient les documents d'information requis par ces dernières.
- ⑬⑤ Il conviendrait d'élargir le champ de cette possibilité et de la rendre plus effective.