

# LE GROUPE SÉNATORIAL DE TRAVAIL SUR LA SIMPLIFICATION LÉGISLATIVE DU DROIT DE L'URBANISME, DE LA CONSTRUCTION ET DES SOLS



Le groupe a été lancé en février 2016, dans le cadre de la délégation aux collectivités territoriales, par une réunion inaugurale présidée par le président Gérard LARCHER.

Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie de simplification normative du Sénat qui comporte trois volets :

✓ **L'affirmation d'un principe protecteur des collectivités territoriales** par l'adoption, le 12 janvier 2016, d'une proposition de loi constitutionnelle. Elle fixe le triple principe d'une évaluation préalable de toute mesure législative ou réglementaire créant ou aggravant une charge pour les collectivités, de la suppression de mesures représentant une charge équivalente ou d'une compensation financière et du refus des surtranspositions de textes européens.

✓ **Une action d'identification des normes réglementaires à simplifier** par la résolution du Sénat du 13 janvier 2016. Elle demande au gouvernement de prendre un certain nombre de mesures réglementaires de simplification dans le domaine de l'urbanisme et la construction.

✓ **Une action de réforme par la loi, qui relève du groupe de travail** : il s'agissait de traduire dans les faits les résultats de la 1<sup>ère</sup> consultation des élus réalisée à l'occasion du congrès des maires 2014. Près de 4 200 réponses ont été reçues qui ont démontré que les préoccupations essentielles des élus portaient sur un bloc de dispositions qui ralentissent, renchérissent, voire bloquent leurs projets de construction ou d'aménagement. La volonté du Sénat a été de passer du constat des difficultés et des recommandations au gouvernement à la pratique et à un texte de loi précis, engageant, innovant et transpartisan. Dans cette perspective, à l'initiative du président du Sénat, Gérard LARCHER, avec Jean-Marie BOCKEL, président de la délégation aux collectivités territoriales, et Rémy POINTEREAU, premier vice-président chargé de la simplification, a été créé le groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols.

## UNE COMPOSITION TRANSPARTISANE ET REPRÉSENTATIVE DES COMMISSIONS CONCERNÉES

La composition du groupe de travail, présidé par Rémy POINTEREAU, a été conçue de façon à assurer la représentation de l'ensemble des instances du Sénat, qu'il s'agisse des commissions permanentes, ainsi que de la délégation aux entreprises, qui comportaient chacune deux représentants dans le groupe de travail, ou des groupes politiques.

La désignation de ses deux rapporteurs, MM. François CALVET et Marc DAUNIS, appartenant respectivement à la majorité sénatoriale et à la majorité gouvernementale, a témoigné fortement de l'ancrage transpartisan du groupe.



**Jean-Marie BOCKEL**  
(UDI-UC - Haut-Rhin)

Président de la Délégation  
aux collectivités territoriales  
et à la décentralisation

Le Sénat a confié à la  
Délégation aux collectivités-  
territoriales, par une décision  
de son bureau du 12  
novembre 2014, la mission  
de simplifier les normes  
applicables à ces collectivités.

### LE GROUPE DE TRAVAIL DE SIMPLIFICATION :



**Rémy POINTEREAU**  
(Les Républicains - Cher)

Vice-Président délégué, chargé  
de la simplification des normes  
Président du groupe de travail



**François CALVET**  
(Les Républicains  
Pyrénées-Orientales)

Rapporteur du groupe de travail



**Marc DAUNIS**  
(Socialiste et républicain  
Alpes-Maritimes)

Rapporteur du groupe de travail

## UNE MÉTHODE FONDÉE SUR UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE EN LIEN AVEC LE TERRAIN POUR DES PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

Le groupe a réalisé un travail intense : **22 tables-rondes et auditions, 99 personnalités reçues issues de 55 organismes**. Le groupe de travail a lancé une **consultation nationale** à destination des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des professionnels de l'urbanisme, de la construction, du patrimoine et de l'architecture et des citoyens. À sa clôture, elle avait reçu **10 478 réponses**.

Sur la base des tables-rondes et auditions, mais aussi des très nombreuses réponses à la consultation nationale, une feuille de route a été proposée par les rapporteurs au groupe de travail. Ce dernier l'a validée lors de sa séance plénière présidée par Gérard LARCHER, Président du Sénat, le 12 mai 2016. Cette feuille de route des rapporteurs a dégagé des **axes de travail consensuels**.

Le choix a été fait **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 (exemple de la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme).

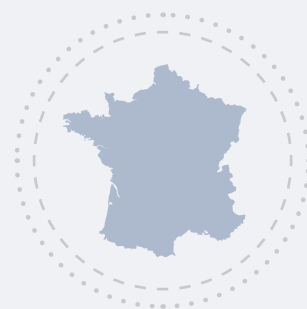
Le texte est sécurisé grâce à **une étude d'impact complète** de la part d'un grand cabinet d'avocats spécialisé.

### LA PROPOSITION DE LOI

Les remontées issues de la consultation nationale insistent sur une demande forte de procédures plus rapides et de davantage de stabilité. **La proposition de loi sénatoriale est précisément bâtie autour de ces deux volets : accélérer la réalisation des projets locaux et stabiliser le droit.**

#### 1ER VOLET : ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES

- La proposition de loi vise à remédier à la lenteur du contentieux relatif à l'urbanisme qui induit en moyenne des délais de jugement de 4 ans et demi. Les rapporteurs proposent ainsi **une série de mesures prolongeant et approfondissant les effets de l'ordonnance « Labetoulle » de 2013 (article 1er)**. Il s'agit par exemple : de donner au juge la possibilité de **soulever d'office la cristallisation des moyens** alors qu'il doit actuellement attendre une demande des parties ; d'imposer aux requérants en matière d'urbanisme la **rédaction de conclusions récapitulatives** qui lieraient les parties à l'image de la procédure civile ; d'instaurer un **mécanisme de caducité de l'instance** permettant de clore automatiquement un procès si le requérant ne produit pas un élément demandé par le juge. Ils proposent 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 (**article 2**). Une mesure forte, très attendue des acteurs locaux, consiste à **encadrer les délais de jugements en matière d'urbanisme** (6 mois). Cette mesure est un signal politique et un encouragement pour le juge administratif à se saisir des outils mis à sa disposition pour réduire la durée des procédures.



### Les chiffres clés du groupe de travail simplification



22

tables-rondes  
et auditions



99

personnalités  
entendues



10 478

réponses à  
la consultation  
nationale

---

- L'accélération des procédures passe aussi par un **dialogue renforcé entre État et collectivités (article 7)**. La consultation nationale a montré la profonde dégradation des relations entre les services de l'État (DDT, DREAL, ABF...) et les collectivités. Les rapporteurs ont souhaité systématiser les possibilités de dialogue État-collectivités sur les projets structurants. **Une instance départementale de dialogue** permettra de renforcer, dès l'engagement d'un projet, la transversalité entre les services de l'État, d'inciter davantage ces services à accompagner les projets et à se placer dans une posture plus facilitatrice que contrôleuse ou répressive. Elle donnera une visibilité aux collectivités sur les règles auxquelles leurs projets doivent répondre. Le préfet organisera systématiquement dans son département **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 sera un élément important de cadrage et de suivi de la procédure que le gouvernement compte mettre en œuvre de permis environnemental unique. À terme, les porteurs de projets disposeront d'un véritable rescrit environnemental. Le préfet aurait aussi la charge de faire remonter au niveau central les difficultés en matière d'application des normes législatives ou réglementaires pour pallier l'actuel manque de visibilité de l'exécutif en la matière.

- Les rapporteurs proposent **une simplification des règles applicables aux ZAC (article 6)** : par exemple, donner 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, lorsque la faculté précédente n'a pas été utilisée, afin d'éviter les redondances inutiles d'études d'impact.

- La proposition de loi comporte aussi des **mesures d'ajustement relatives à l'archéologie préventive (article 8)**. Elles visent à **donner plus de prévisibilité aux porteurs de projets** : 1°) en supprimant, 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 lorsque l'État estime inutile ce dernier ; 2°) en confortant le délai de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic. L'avantage de la disposition est de faire respecter le délai légal et de donner plus de visibilité aux aménageurs.

- La proposition de loi crée **une procédure accélérée de travaux en cas d'urgence en sites classés (article 12)** (falaises dangereuses nécessitant des travaux, afflux de population soudain nécessitant des constructions...), afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence.

- La proposition de loi propose **une expérimentation en matière d'accessibilité aux personnes handicapées (article 11)**, qui autoriserait 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.

## 2ÈME VOLET : STABILISER LES RÈGLES

- **La proposition de loi limite l'effet perturbateur pour les PLU des évolutions imposées par les documents supérieurs, SCOT ou autres (article 3)**. Elle prévoit ainsi de « cristalliser » les règles du PLU pendant au moins 3 ans, de donner de la prévisibilité aux collectivités sur le calendrier d'évolution des PLU, grâce à un rendez-vous triennal où serait posée la question de leur mise en compatibilité éventuelle. Au lieu d'être soumise à des évolutions dictées par les calendriers des documents supérieurs, la collectivité ne se poserait la question de la mise en compatibilité qu'à l'occasion de ce rendez-vous. Il s'agirait aussi d'éviter qu'à l'occasion d'une mise en compatibilité imposée par l'évolution du SCOT, du PLH ou du PDU, une révision complète ne remette en question les fondements du projet urbain. **La nouvelle procédure assouplirait le délai de mise en compatibilité puisque l'on passerait d'un délai légal de 3 ans actuellement à un délai adapté à la situation de la collectivité, qui serait compris entre 3 et 6 ans.**

- La proposition de loi vise aussi à **mieux maîtriser les circonstances du passage à un urbanisme intercommunal (article 4)**. La rédaction actuelle de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme prévoit que, lorsqu'une commune fait partie d'une intercommunalité à compétence PLU, le lancement d'une révision simplifiée du PLU communal déclenche automatiquement l'élaboration du PLU intercommunal. Un changement minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune peut entraîner le passage de toute une intercommunalité au PLU intercommunal. Or, ce passage doit résulter d'une volonté politique forte et non pas dépendre d'un événement incident. Il est donc proposé que la révision simplifiée d'un PLU communal ne soit plus un motif de passage obligatoire au PLU intercommunal 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 EPCI compétents.

- **Une autre piste de stabilisation concerne le régime de protection des abords des monuments historiques (article 9)**. Il s'agit ici de répondre aux très nombreuses critiques recueillies par la consultation nationale relatives à l'imprévisibilité et la variabilité des prescriptions des ABF dans ce cadre. La proposition du groupe de travail consiste à donner la **faculté** à l'autorité responsable du PLU de renforcer l'association des ABF à la définition des règles locales d'urbanisme dans les périmètres de protection des abords, de façon à assurer une meilleure prévisibilité et continuité de leurs décisions. En contrepartie, les ABF devraient fonder la motivation de ces décisions sur les prescriptions édictées à l'occasion de leur association. Cette proposition est de nature à permettre un meilleur dialogue collectivités-ABF. Elle prendrait la forme d'une **expérimentation sur trois ans, limitée à des sites choisis par le préfet, parmi les collectivités candidates** s'agissant d'un domaine sensible et pour pas étouffer les services des ABF. Par ailleurs, **la connaissance** et la **transparence** des actes des architectes des bâtiments de France serait renforcée par leur publication systématique dans les bulletins municipaux ou d'EPCI ainsi que sur le site internet du ministère chargé de la culture (article 10).

- La proposition de loi **sécurise les opérations d'aménagement en cas d'annulation du plan local d'urbanisme (article 5)**. Aujourd'hui, suite à l'annulation d'un PLU, les permis d'aménager délivrés antérieurement sont juridiquement sécurisés. En revanche, les permis de construire subséquents ne le sont pas, ce qui n'est pas cohérent, car une opération d'aménagement n'a de sens que si elle débouche sur la réalisation des constructions. La proposition pourrait sécuriser les permis de construire, en tout cas dès lors que l'annulation du PLU est fondée sur des motifs d'illégalité externe (incompétence, forme, procédure...).

## LES PRODUCTIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

- La proposition de loi ;

- Le rapport d'information sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols : tome I : rapport et annexes, notamment : Proposition de loi, Étude d'impact de la proposition de loi, Note sur la consultation nationale, Bilan de la simplification dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement et de la construction ; tome II : catalogue de mesures de simplification réglementaire en matière d'urbanisme, d'aménagement et de droit des sols ;



RAPPORT D'INFORMATION :  
**34 recommandations**



PROPOSITION DE LOI DE SIMPLIFICATION  
**25 mesures de simplification dans  
le domaine de l'urbanisme,  
de la construction et de l'aménagement**



CATALOGUE RÉGLEMENTAIRE  
**45 mesures de simplification  
réglementaires  
proposées au gouvernement**

Pour toute information sur le Groupe de travail sur la simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, consulter sa page internet :

[http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index/groupe\\_de\\_travail\\_simplification\\_droit\\_urbanisme.html](http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index/groupe_de_travail_simplification_droit_urbanisme.html)