

N° 720

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom du groupe sénatorial de travail sur la **simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols** (1), constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2),*

Par MM. François CALVET et Marc DAUNIS,

Sénateurs.

Tome II : Catalogue de mesures
de simplification réglementaire ou administrative

(1) Le groupe de travail est composé de : M. Rémy Pointereau, président ; MM. François Calvet, Marc Daunis, rapporteurs ; Mme Annick Billon, MM. Jean-Pierre Bosino, Jean-Marie Bockel, Mme Caroline Cayeux, MM. Éric Doligé, Vincent Eblé, François Grosdidier, Joël Labbé, Christian Manable, Jacques Mézard, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Mme Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé, M. René Vandierendonck, membres titulaires ; Mmes Françoise Gatel et Marie-Françoise Pérol-Dumont, membres suppléants.

(2) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Rémy Pointereau, René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Louis Pinton, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| SYNTHÈSE | 5 |
| LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS | 7 |
| URBANISME..... | 11 |
| CONSTRUCTION..... | 17 |
| I. NORMES APPLICABLES À TOUTES LES CATÉGORIES DE BÂTIMENTS | 17 |
| II. NORMES APPLICABLES AUX ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (ERP)..... | 19 |
| A. CADRE GÉNÉRAL..... | 19 |
| B. SÉCURITÉ INCENDIE | 20 |
| C. ACCESSIBILITÉ AUX PERSONNES HANDICAPÉES..... | 25 |
| CONTENTIEUX | 29 |
| ENVIRONNEMENT | 31 |
| PATRIMOINE | 37 |
| ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES ET PARTICIPATION DU PUBLIC | 39 |
| RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT | 47 |
| DISPOSITIONS DIVERSES | 55 |

SYNTHÈSE

Le présent tome rassemble **45 propositions de simplification** de nature essentiellement réglementaire, ou relevant de bonnes pratiques, **dans 8 grandes thématiques** liées, directement ou indirectement, au droit de l'urbanisme et de la construction (urbanisme, construction, contentieux, environnement, patrimoine, association des parties prenantes et participation du public, relations avec les services de l'État et dispositions diverses).

Fruit des investigations du **groupe de travail du Sénat sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols**, ces propositions figurent de manière synthétique dans le premier tome du présent rapport d'information¹.

Elles sont issues des observations faites, pour une large part, par les **10 478 élus locaux, professionnels, fonctionnaires territoriaux et citoyens** ayant répondu à la consultation nationale lancée en février 2016 par le groupe de travail et, dans une moindre mesure, par les **99 personnalités représentant 55 organismes** auditionnées par lui.

Pour chacune de ces préconisations, il est précisé **la difficulté observée, la solution envisagée** et, le cas échéant, **la ou les dispositions réglementaires** nécessitant d'être modifiées.

Il a semblé important au groupe de travail sénatorial de rassembler ces éléments et de les communiquer au Gouvernement. Il revient à ce dernier de se saisir pleinement et rapidement de ces recommandations, afin que les élus et les acteurs locaux puissent bénéficier d'un cadre réglementaire plus simple et mieux adapté, à même de faciliter les projets d'urbanisme et les opérations d'aménagement.

¹ Voir *Des propositions d'évolution des règlements ou des pratiques immédiates* (tome I, deuxième partie, chapitre II, section A).

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

▪ Urbanisme

Recommandation n°1 : Créer une procédure de déclaration préalable modificative.

Recommandation n°2 : Assouplir les conditions d'autorisation des abris de jardin.

Recommandation n°3 : Étudier la possibilité d'accélérer la procédure de permis de construire lorsque le pétitionnaire a eu recours aux services d'un architecte ou d'un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Recommandation n°4 : Intégrer la procédure d'autorisation de défrichement à la procédure d'autorisation d'urbanisme.

Recommandation n°5 : Inverser le sens de la non-réponse de l'autorité environnementale lorsqu'elle est saisie par un porteur de projet d'une demande d'évaluation environnementale au cas par cas.

Recommandation n°6 : Développer une plateforme dématérialisée donnant accès à toute l'information à jour utile aux porteurs de projets en matière d'urbanisme.

▪ Construction

Recommandation n°7 : Inviter les services de l'État dans les départements à publier sur leur site Internet un *vade-mecum* recensant les règles de construction applicables aux projets, en fonction de leur nature et de leur zone d'implantation.

Recommandation n°8 : Sécuriser le recours à l'isolation thermique extérieure (ITE) des bâtiments, en envisageant la création d'une convention d'occupation du domaine public adaptée à cette fin (article R. 431-13 du code de l'urbanisme).

Recommandation n°9 : Étudier la possibilité de rapprocher la déclaration préalable, prévue par le code de l'urbanisme, de l'autorisation de travaux, mentionnée au code de la construction et de l'habitation (article R. 425-15 du code de l'urbanisme).

Recommandation n°10 : Ouvrir aux porteurs d'un projet d'ERP la faculté de consulter la commission en charge de la sécurité préalablement au dépôt d'une demande de permis ou d'autorisation de travaux (articles R. 123-35 et R. 111-19-25 du code de la construction et de l'habitation).

Recommandation n°11 : Préciser dans un guide pratique le champ des « travaux de rénovation/d'aménagement » faisant l'objet de modalités de contrôle simplifiées, et porter ce guide à la connaissance des commissions en charge de la sécurité et des responsables d'ERP.

Recommandation n°12 : Étudier la possibilité de faciliter la réouverture des ERP fermés depuis plus de 10 mois (article R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation).

Recommandation n°13 : Envisager une expérimentation destinée à simplifier le fonctionnement des commissions en charge de la sécurité

Recommandation n°14 : Mieux accompagner les collectivités et les porteurs de projets dans l'ouverture et la sécurisation de leurs ERP.

Recommandation n°15 : Mutualiser les règles d'accessibilité aux sanitaires des personnes handicapées entre établissements recevant du public proches.

Recommandation n°16 : Faciliter l'octroi de dérogations en matière d'accessibilité en fonction des réalités du terrain.

Recommandation n°17 : Simplifier l'instruction des permis de construire pour certaines catégories d'ERP.

Recommandation n°18 : Étendre aux ERP neufs les simplifications rendues possibles pour les ERP existants par le décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014.

▪ **Contentieux**

Recommandation n°19 : Assurer la sécurité juridique des documents d'urbanisme pour réduire le contentieux en renforçant le statut et la professionnalisation des cabinets en charge de la rédaction des PLU.

Recommandation n°20 : Sécuriser juridiquement la date d'affichage des permis.

▪ **Environnement**

Recommandation n°21 : Moderniser et actualiser l'application des directives européennes en matière d'environnement : engager une révision générale de la liste des espèces protégées prévue par le pouvoir réglementaire en application de l'article L. 411-2.

Recommandation n°22 : Permettre une évaluation et une révision de l'article R122-2 du code de l'environnement et du tableau annexé afin d'en modifier les seuils dans le sens de la simplification.

Recommandation n°23 : Mieux définir les notions de « hameau » et de « mitage » afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence.

Recommandation n°24 : Ne pas pénaliser les communes dont les projets de construction sont ralentis par des procédures contentieuses.

Recommandation n°25 : Favoriser les mécanismes de dérogation en privilégiant les autorisations avec mesures compensatoires plutôt que les procédures d'interdiction.

Recommandation n°26 : Améliorer et préciser le dispositif de révision simplifiée du PLU.

- **Patrimoine**

Recommandation n°27 : Alléger les exigences portant sur le contenu des rapports de diagnostic et de fouilles.

Recommandation n°28 : Alléger les processus de demandes de prise en charge ou de subventionnement d'une fouille.

- **Association des parties prenantes et participation du public**

Recommandation n°29 : Réduire de 3 à 2 mois le délai dont disposent les services de l'État pour rendre un avis sur le projet de SCOT ou de PLU (articles R. 143-4 et R. 153-4 du code de l'urbanisme).

Recommandation n°30 : Mieux définir les conditions de consultation des autorités tierces dans les documents fixant leurs compétences, en fonction notamment de l'implantation et de la nature des projets.

Recommandation n°31 : Envisager l'allègement de l'obligation de notification réalisée par le maire ou le président du groupement de communes dans l'exercice du droit de préemption (articles R. 211-3 et R. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

Recommandation n°32 : Préciser le degré de détail attendu des objectifs de la concertation préalable à l'élaboration ou à la révision d'un SCOT ou d'un PLU (articles R. 143-14 et R. 153-20 du code de l'urbanisme).

Recommandation n°33 : Clarifier le champ de l'appréciation sommaire des dépenses devant figurer dans les dossiers d'enquête publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, notamment dans le cas des ZAC (article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

Recommandation n°34 : Détailler le contenu du rapport d'enquête et des conclusions du commissaire-enquêteur, en particulier les modalités selon lesquelles il doit prendre en compte les observations du public ou du responsable du projet, et motiver ses conclusions (article R. 123-19 du code de l'environnement).

Recommandation n°35 : Envisager l'extension du mécanisme de contrôle préventif de la qualité des conclusions du commissaire-enquêteur (article R. 123-20 du code de l'environnement).

Recommandation n°36 : Conduire une évaluation destinée à renforcer les modalités de recrutement, les méthodes d'enquête et les conditions d'indemnisation des commissaires-enquêteurs.

▪ **Relations avec les services de l'État**

Recommandation n°37 : Mieux accompagner les collectivités dans leurs nouvelles compétences, notamment en matière d'instruction des documents et des autorisations d'urbanisme.

Recommandation n°38 : Harmoniser et favoriser les bonnes pratiques administratives.

Recommandation n°39 : Rationnaliser et favoriser une instruction plus rapide du contrôle de légalité en matière d'urbanisme.

Recommandation n°40 : Prendre le virage numérique en matière d'urbanisme : promouvoir les outils modernes nécessaires à l'information des différents acteurs (élus, professionnels, grand public).

Recommandation n°41 : Travailler sur un guide pratique « *l'écriture du PLU* » adapté aux différents territoires et régulièrement mis à jour, consultable via une plateforme numérique.

Recommandation n°42 : Promouvoir les méthodologies de simplification auprès des différentes fonctions publiques.

Recommandation n°43 : Améliorer l'information sur les nouveaux dispositifs en utilisant tous les moyens modernes d'information tout en restant proche du terrain.

▪ **Dispositions diverses**

Recommandation n°44 : Identifier et limiter les effets de seuil susceptibles d'impacter négativement la compétitivité des entreprises françaises.

Recommandation n°45 : Rationnaliser la réglementation en matière de contrôle des enseignes publicitaires.

* *

*

URBANISME

Recommandation n°1 : Créer une procédure de déclaration préalable modificative.

| | |
|-------------------------------|--|
| Difficulté à résoudre | <p>Dans le droit actuel, les travaux soumis à déclaration préalable qui n'ont pas fait l'objet d'une opposition de l'administration doivent correspondre en tout point au projet soumis à autorisation. Aucune modification mineure ne peut être apportée une fois l'autorisation tacite délivrée. Ainsi, si avant l'achèvement des travaux, le pétitionnaire souhaite apporter un changement mineur à son projet initial, il est contraint de déposer un nouveau dossier complet portant sur la totalité des travaux.</p> |
| Solution proposée | <p>Il est proposé de créer une procédure de déclaration préalable modificative inspirée du permis de construire modificatif.</p> <p>Pour mémoire, le bénéficiaire d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager en cours de validité peut apporter des modifications à celui-ci dès lors que ces modifications sont mineures. Cette demande peut être déposée à tout moment, dès l'instant que la déclaration d'achèvement des travaux n'a pas encore été délivrée. Ce permis ne constitue pas un nouveau permis. Les modifications apportées au projet initial ne peuvent concerner que des petites modifications telles que l'aspect extérieur du bâtiment (par exemple un changement de façade), la réduction ou l'augmentation de l'emprise au sol de la construction ou de la surface de plancher lorsqu'elle est mineure ou le changement de destination d'une partie des locaux. Une demande de permis modificatif peut être déposée à tout moment, dès l'instant que la déclaration d'achèvement des travaux n'a pas encore été délivrée. La demande de permis modificatif doit être effectuée au moyen d'un formulaire spécifique (Cerfa n°13411*05).</p> |
| Accroche réglementaire | <p>Cette disposition pourrait trouver sa place après l'article R. 421-17-1 du code de l'urbanisme dans la sous-section intitulée « <i>Travaux et changements de destination soumis à déclaration préalable</i> ». Elle prévoirait, par exemple, que : « <i>La décision de non-opposition à des travaux soumis à déclaration préalable peut faire l'objet d'une décision modificative à l'initiative du pétitionnaire avant la déclaration d'achèvement des travaux</i> ».</p> |

Recommandation n°2 : Assouplir les conditions d'autorisation des abris de jardin.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>L'installation d'abris de jardin correspond à un besoin fréquent en milieu rural ou en zone urbanisée pavillonnaire. Or, cette installation est soumise à une double contrainte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrainte liée à la localisation de la construction. En tant qu'annexe à une construction principale, elle n'est possible que dans secteurs constructibles de plein droit (zones U ou STECAL des PLU, secteurs constructibles des cartes communales, parties urbanisées des communes soumises au RNU) ou zones d'implantation délimitées par le règlement d'un PLU autour de certaines constructions en zone A ou N ; - Contrainte liée aux caractéristiques morphologiques de l'annexe. En effet, aux termes de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, en dehors des secteurs sauvegardés et des sites classés ou en instance de classement, les constructions dont l'emprise au sol ou la surface de plancher est comprise entre 5 et 20 mètres carrés et dont la hauteur au-dessus du sol est inférieure ou égale à 12 mètres doivent être précédées d'une déclaration préalable. <p>Le seuil de 5 mètres carrés de surface est à l'origine de doléances répétées des pétitionnaires qui se plaignent de tracasseries administratives excessives, mais aussi de la part des élus locaux qui constatent la multiplication d'installations d'abris de jardin sans autorisation. Le franchissement du seuil de 5 mètres carrés entraîne en effet un coût administratif (constitution d'un dossier de déclaration préalable par le pétitionnaire et instruction de la demande par les services instructeurs) disproportionné par rapport à l'impact du projet sur l'environnement urbain ou paysager. Cela conduit à des installations illégales ou au développement d'une offre commerciale d'abris dont les caractéristiques ne répondent pas aux besoins réels des utilisateurs.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Pourraient être dispensés de toute formalité les abris de jardin d'une emprise au sol inférieure ou égale à 10 mètres carrés et d'une hauteur inférieure ou égale à 2,80 mètres, dès lors que ces constructions ne sont pas visibles depuis la voie publique.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Les abris de jardin dont la taille est inférieure aux seuils précisés ci-avant pourraient être ajoutés à la liste des constructions et installations mentionnées à l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme.</p> |

Recommandation n°3 : Étudier la possibilité d'accélérer la procédure de permis de construire lorsque le pétitionnaire a eu recours aux services d'un architecte ou d'un conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Le délai d'instruction des permis de construire, lorsqu'un avis n'est pas requis au titre d'une législation connexe au droit de l'urbanisme, est de deux mois (art. R. 423-23 du code de l'urbanisme). Il paraît peu raisonnable de réduire encore ce délai sans mettre sous pression les services instructeurs et courir le risque que soient délivrées des autorisations tacites illégales qui devront ensuite faire l'objet d'un retrait par l'autorité administrative ou d'une annulation par le juge.</p> <p>Toutefois, il est peut-être possible de réduire ce délai pour les projets de construction des particuliers lorsque ces derniers recourent au service d'un architecte sans y être obligés par les textes en vigueur (projets dont la surface de plancher et l'emprise au sol n'excèdent pas 170 m²). L'assistance d'un professionnel dont l'activité est règlementée pour la constitution d'un dossier d'autorisation d'urbanisme pourrait en effet fonder une présomption de régularité des dossiers d'autorisation de nature à justifier un examen accéléré par les services instructeurs.</p> <p>En mai 2016, les ministères de la Culture et du Logement ont lancé un appel à manifestation d'intérêt auprès des collectivités territoriales volontaires pour expérimenter « <i>un permis de construire simplifié</i> ». En cas de recours aux architectes en dessous du seuil, pour des secteurs à instruction simple hors législation connexe. Cette expérimentation pourrait être étendue aux CAUE.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Il est suggéré d'étudier la mise en place d'un permis de construire simplifié en cas de recours aux conseils d'un architecte ou d'un CAUE afin de ramener les délais d'instruction de deux mois à un mois.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Cette proposition nécessiterait de modifier l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme pour prévoir un délai de réponse inférieur à deux mois dans le cas d'un dossier d'autorisation préparé par un architecte.</p> |

Recommandation n°4 : Intégrer la procédure d'autorisation de défrichement à la procédure d'autorisation d'urbanisme.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Toute opération volontaire entraînant la destruction de l'état boisé d'un terrain et mettant fin à sa destination forestière est considérée comme un <u>défrichement</u> et nécessite une <u>autorisation préalable</u>. La demande d'autorisation doit être déposée par le propriétaire (ou son mandataire), en recommandé avec avis de réception ou contre récépissé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - auprès de la direction départementale des territoires (DDT ou DDTM) du département dans lequel est situé le terrain ; - en outre-mer, à la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF). <p>Aux termes de l'article R. 431-19 du code de l'urbanisme, la délivrance de l'autorisation de défrichement permet dans un deuxième temps d'établir la demande de permis de construire : cette demande est en effet complétée par la copie de la lettre par laquelle le préfet fait connaître au demandeur que son dossier de demande d'autorisation de défrichement est complet, si le défrichement est ou non soumis à reconnaissance de la situation et de l'état des terrains et si la demande doit ou non faire l'objet d'une enquête publique.</p> <p>Ainsi, les procédures d'autorisation de défrichement et d'autorisation de construire sont organisées de manière séquentielle : l'autorisation de défrichement doit être obtenue avant la délivrance de l'autorisation de construire, ce qui oblige le pétitionnaire à effectuer deux démarches successives et à cumuler deux délais de réponse.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Il est proposé de créer une procédure intégrée sur le fondement de L. 425-1 du code de l'urbanisme : elle permettrait au pétitionnaire de déposer un dossier unique pour obtenir les deux autorisations. L'accord du préfet sur le défrichement sera toujours nécessaire, mais il ne s'agira plus d'une décision administrative à part entière, obligeant à la constitution d'un dossier propre et contestable en tant que telle. L'autorisation d'urbanisme pourrait ainsi tenir lieu d'autorisation au titre de la législation en matière de défrichement, dès lors que ledit défrichement a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Un article pourrait être inséré à la suite des articles R. 425-1 et suivants du code de l'urbanisme pour faire entrer le cas des travaux nécessitant une autorisation de défrichement dans la liste des procédures intégrées.</p> |

Recommandation n°5 : Inverser le sens de la non-réponse de l'autorité environnementale lorsqu'elle est saisie par un porteur de projets d'une demande d'évaluation environnementale au cas par cas.

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Actuellement, l'absence de décision notifiée au terme du délai de deux mois vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale (III de l'article R. 122-18 du code de l'environnement).</p> <p>Or, après examen par l'autorité environnementale des dossiers entrant dans le champ de l'évaluation au cas par cas, il apparaît que 90% de ces dossiers n'ont pas finalement à faire l'objet d'une évaluation environnementale.</p> <p>Ainsi, les DREAL sont amenées à motiver leurs avis dans 90% des dossiers qui leur sont soumis, ce qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - mobilise un temps de travail important sur les dossiers ne présentant pas d'enjeu environnemental ; - conduit à retarder la mise en œuvre des évaluations environnementales pour les dossiers à enjeux, puisque l'obligation de mener cette évaluation n'est pas notifiée expressément aux porteurs de projets mais leur est indiquée tacitement au terme du délai d'instruction. |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Inverser le sens de la non-réponse de l'autorité environnementale permettrait de soulager grandement le travail des services, ce qui permettrait d'utiliser les ressources dégagées sur des tâches plus productives. Cela permettrait aussi de commencer plus tôt les évaluations environnementales lorsqu'elles sont nécessaires.</p> <p><i>NB</i> : Ce mécanisme pourrait être étendu aux études d'impact (art. R. 122-3).</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Il serait nécessaire de modifier la rédaction du III de l'article R. 122-18 du code de l'environnement pour indiquer que l'absence de décision notifiée au terme du délai de deux mois vaut dispense de réaliser une évaluation environnementale.</p> |

Recommandation n°6 : Développer une plateforme dématérialisée donnant accès à toute l'information à jour utile aux porteurs de projets en matière d'urbanisme.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Invités à identifier et hiérarchisés les causes de complexité dans le domaine urbanistique, 17,70% des plus de 10 000 répondants à la consultation nationale organisée par le Sénat placent la connaissance et l'accès au droit en tête des difficultés rencontrées. C'est, assez nettement, la préoccupation première des acteurs de terrain. Chose étonnante, la difficulté d'accès au droit est soulignée tant par les publics experts que par le grand public, par les acteurs publics comme privés. Tous expriment leur difficulté à identifier les normes applicables (problèmes de mise à jour des connaissances et incertitude sur le caractère exhaustif des connaissances du fait du nombre important des normes et de leur instabilité), à les interpréter et à en déduire le comportement qu'ils doivent adopter.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Il est proposé d'étendre les fonctionnalités du géo-portail national de l'urbanisme, en créant une plateforme officielle, gérée par les services de l'État ou une agence dédiée, qui constituerait le point d'accès unique à toute l'information, mise à jour en permanence, utile aux porteurs de projets (collectivités, professionnels, particuliers) : normes (législatives, réglementaires, jurisprudence), formulaires standardisés, fiches pédagogiques et guides pratiques.</p> <p>Cette mesure s'inscrit dans une série plus large de préconisations relatives à la dématérialisation des relations avec les services de l'État (voir recommandation n°40).</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives.</p> |

CONSTRUCTION

I. NORMES APPLICABLES À TOUTES LES CATÉGORIES DE BÂTIMENTS

Recommandation n°7 : Inviter les services de l'État dans les départements à publier sur leur site Internet un *vade-mecum* recensant les règles de construction applicables aux projets, en fonction de leur nature et de leur zone d'implantation.

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Un sujet de crispation fréquemment relevé par les maîtres d'ouvrage porte sur l'accès aux règles de construction, dont il leur est parfois difficile d'avoir une connaissance exhaustive et actualisée. Bien que des éléments d'information soient régulièrement publiés par les services de l'État, les renseignements ainsi délivrés sont souvent trop disparates ou trop généralistes pour être immédiatement accessibles.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>C'est pourquoi il pourrait être utile que soit élaboré un <i>vade-mecum</i> des normes de construction, à l'intention des professionnels et des particuliers. Publié sur les sites Internet des services de l'État dans le département en charge de l'urbanisme, cet outil recenserait, à titre indicatif, les règles applicables aux projets de construction, en fonction de leur nature et de leur zone d'implantation. Afin de garantir le caractère opérationnel de cet outil, n'y seraient répertoriées que les règles de portée obligatoire, telles que celles relatives à l'accessibilité, à la sécurité, à l'acoustique, à la performance énergétique et environnementale, ou au risque sismique. De la sorte, les pétitionnaires disposeraient d'un accès unifié et adapté à l'information, susceptible de favoriser en amont la conformité de leurs projets avec la réglementation en vigueur. Dans un souci de rationalisation des canaux d'information, cet outil pourrait éventuellement constituer une déclinaison locale et sectorielle du géo-portail de l'urbanisme, devant être mis en œuvre en application de l'article L. 133-1 du code de l'urbanisme.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Ce dispositif pourrait être introduit après l'article R.133-3 du code de l'urbanisme, au chapitre III consacré à l'« accès à l'information en matière d'urbanisme ». À défaut, cette mesure pourrait relever d'une instruction ministérielle et de bonnes pratiques.</p> |

Recommandation n°8 : Sécuriser le recours à l'isolation thermique extérieure (ITE) des bâtiments, en envisageant la création d'une convention d'occupation du domaine public adaptée à cette fin (article R.431-13 du code de l'urbanisme).

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | <p>Une difficulté signalée au groupe de travail concerne l'isolation thermique par l'extérieur (ITE) des bâtiments¹. Alors que cette technique d'isolation concourt utilement à l'objectif de rénovation thermique du cadre bâti, rappelé par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, son application concrète peut se heurter à des obstacles de nature réglementaire. En effet, lorsqu'elle a pour conséquence d'empiéter sur le domaine public, par exemple en avançant une façade de quelques centimètres sur la voirie, l'ITE nécessite le déclassement du domaine public ou la conclusion d'une convention précaire d'occupation du domaine public. La première procédure est relativement lourde, car elle prévoit une enquête publique, tandis que la seconde est peu adaptée, puisqu'elle est limitée dans le temps et conditionnée au paiement d'une redevance.</p> |
| Solution proposée | <p>Dans ce contexte, le Gouvernement pourrait envisager de mettre en place, pour l'ITE, un cadre réglementaire plus favorable et mieux sécurisé. À cette fin, il pourrait étudier la création d'une convention d'occupation du domaine public, d'une durée indéterminée et sans contrepartie financière, qui pourrait être résiliée pour un motif d'intérêt général.</p> |
| Accroche réglementaire | <p>Un tel outil pourrait être inscrit à l'article R. 431-13 du code de l'urbanisme.</p> |

¹ Le décret n° 2016-802 du 15 juin 2016 facilitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour la mise en œuvre d'une isolation thermique ou d'une protection contre le rayonnement solaire est venu consolider les possibilités de déroger aux plans locaux d'urbanisme pour l'isolation thermique des bâtiments par l'extérieur (ITE) : il s'agit cependant d'une problématique différente de celle de la présente préconisation, qui porte sur les modalités d'occupation du domaine public à cette fin

II. NORMES APPLICABLES AUX ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC (ERP)

A. CADRE GÉNÉRAL

Recommandation n°9 : Étudier la possibilité de rapprocher la déclaration préalable, prévue par le code de l'urbanisme, de l'autorisation de travaux, mentionnée au code de la construction et de l'habitation (article R.425-15 du code de l'urbanisme).

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>La principale difficulté posée par les normes applicables aux bâtiments, et singulièrement aux établissements recevant du public (ERP), est la faible articulation entre les dispositions du code de l'urbanisme et celles du code de la construction et de l'habitation. Le manque de cohérence ou, à tout le moins, de lisibilité de ces dispositions, est souvent pointé par les acteurs de terrain. Certes, il existe un lien organique entre certaines de ces dispositions, notamment dans le cas du permis de construire qui, en application des articles L. 425-3 et R. 425-15 du code de l'urbanisme, tient lieu de l'autorisation de travaux indiquée à l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation. Toutefois, il n'est pas prévu de procédure intégrée dans le cas de la déclaration préalable, ce qui suscite parfois la confusion des pétitionnaires.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Une suggestion pourrait donc être de rapprocher la déclaration préalable, prévue par le code de l'urbanisme, de l'autorisation de travaux, mentionnée dans le code de la construction et de l'habitation. Dans un souci de parallélisme et de rationalisation des procédures, le Gouvernement pourrait par exemple examiner la possibilité de prévoir que la déclaration préalable tienne lieu de l'autorisation de travaux, pour certaines catégories d'ERP.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Cette possibilité pourrait figurer à l'article R. 425-15 du code de l'urbanisme, et nécessiterait la mise en place d'un formulaire Cerfa unique.</p> |

B. SÉCURITÉ INCENDIE

Recommandation n°10 : Ouvrir aux porteurs d'un projet d'ERP la faculté de consulter la commission en charge de la sécurité préalablement au dépôt d'une demande de permis ou d'autorisation de travaux (articles R. 123-35 et R. 111-19-25 du code de la construction et de l'habitation).

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>L'intervention des commissions en charge de la sécurité est parfois jugée tardive par les propriétaires ou exploitants d'ERP, qui semblent désireux de voir évoluer leur rôle vers davantage d'accompagnement, à un stade précoce des projets. Selon l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, les travaux qui conduisent à la construction, à l'aménagement ou à la modification d'un ERP sont autorisés par le maire (ou le préfet), qui vérifie leur conformité aux règles de sécurité notamment. Lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu de cette autorisation. La commission en charge de la sécurité se prononce pour avis sur la base d'un dossier joint par le pétitionnaire à la demande d'autorisation et dans un délai de deux mois à compter de sa saisine par le maire (ou le préfet) (article R. 111-19-25 du même code). En l'état actuel du droit, il n'est donc pas formellement possible pour les porteurs d'un projet d'ERP de consulter la commission en charge de la sécurité par eux-mêmes et préalablement au dépôt de leur demande d'autorisation, ce qui leur permettrait pourtant d'intégrer à leur projet de manière anticipée - et ainsi de manière plus sereine et moins coûteuse - la réglementation existante.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Cette faculté pourrait donc leur être ouverte. À l'issue d'une telle consultation, la commission en charge de la sécurité pourrait éventuellement émettre un avis qui, s'il était favorable, limiterait la durée de sa saisine ultérieure par le maire (ou le préfet) à un mois.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Pour ce faire, le Gouvernement pourrait ouvrir une telle faculté à l'article R. 123-35 du code de la construction et de l'habitation, et modifier en conséquence l'article R. 111-19-25 du même code.</p> |

Recommandation n°11 : Préciser dans un guide pratique le champ des « travaux de rénovation/d'aménagement » faisant l'objet de modalités de contrôle simplifiées, et porter ce guide à la connaissance des commissions en charge de la sécurité et des responsables d'ERP.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Un grief porté par les propriétaires ou exploitants d'ERP à l'égard des commissions en charge de la sécurité est l'insuffisante harmonisation de leurs pratiques. Il en résulte le sentiment que l'interprétation des règles de sécurité incendie varie d'une commission de sécurité à l'autre, voire en fonction des officiers préventionnistes. Cela est notamment le cas des menus travaux réalisés dans les ERP, pour lesquels certaines commissions semblent exiger des responsables d'ERP la constitution d'un dossier d'autorisation de travaux, tandis que d'autres les en dispensent. C'est pourquoi la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), dans une note d'information du 21 janvier 2016¹, est venue distinguer les « travaux de rénovation/d'aménagement » des autres. Dans le premier cas, les services chargés de l'instruction du dossier soumis par le pétitionnaire ont pour consigne d'inviter ce dernier à annexer une simple « déclaration d'engagement » au registre de sécurité ou au dossier technique de l'ERP. Ces travaux, faisant l'objet de modalités de contrôle simplifiées, sont définis comme « les travaux d'entretien, les travaux de réparation courante ou ceux de remise en état d'un élément de construction ou d'équipement, à l'intérieur des volumes préexistants ». Quelques exemples sont précisés, tels que les changements de peinture, de revêtement, de mobilier ou d'appareils électriques ; cependant, cette liste paraît sommaire.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Aussi le Gouvernement pourrait-il préciser, dans un guide pratique élaboré conjointement avec des acteurs de terrain, le champ exact des travaux faisant l'objet de modalités de contrôle simplifiées, et porter ce guide à la connaissance tant des commissions en charge de la sécurité que des responsables d'ERP.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives.</p> |

¹ Note d'information n°DGSCGC/DSP/SDSIAS/BRIRC/12 du 21 janvier 2016.

Recommandation n°12 : Étudier la possibilité de faciliter la réouverture des ERP fermés depuis plus de 10 mois (article R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation).

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Nombreux sont les propriétaires ou exploitants d'ERP à attendre des commissions en charge de la sécurité des pratiques davantage adaptées aux circonstances locales. L'objectif est ici d'appliquer la réglementation incendie au plus près des réalités de terrain, en ciblant les situations à risque. Une telle adaptation est parfois demandée s'agissant de la procédure d'autorisation d'ouverture des ERP. L'article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation dispose que l'ouverture des ERP est autorisée par arrêté du maire (ou du préfet) après avis de la commission en charge de la sécurité, sauf exception. Cette commission (ou groupe) procède à une visite préalablement à l'ouverture de l'ERP ou à la réouverture d'un ERP fermé depuis plus de dix mois, ainsi que le précise l'article R. 123-45 du même code.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Afin de favoriser la reprise des ERP et, de fait, l'activité économique, le Gouvernement pourrait examiner la possibilité que les responsables d'ERP fermés depuis plus de 10 mois puissent être dispensés de cette visite, sous certaines hypothèses. Pour conserver un degré de sécurité satisfaisant, cette possibilité de dérogation pourrait être réservée à certains ERP, tels que ceux dont la dernière visite n'aurait pas fait apparaître de problème, et pour lesquels aucun travaux importants ni aucun changement de destination n'auraient été effectués.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Dans cette perspective, le Gouvernement pourrait ouvrir une telle possibilité à l'article R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation.</p> |

Recommandation n°13 : Envisager une expérimentation destinée à simplifier le fonctionnement des commissions en charge de la sécurité

| | |
|-------------------------------|--|
| Difficulté à résoudre | Le fonctionnement des commissions en charge de la sécurité est parfois jugé perfectible par les propriétaires ou exploitants d'ERP, qui souhaiteraient pouvoir bénéficier de délais d'examen resserrés et de possibilité de recours effectifs. |
| Solution proposée | <p>Dans cette perspective, le Gouvernement pourrait donc envisager une expérimentation visant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à envisager, pour certains types d'ERP et d'autorisations, une procédure d'instruction ne nécessitant pas la réunion de la commission en charge de la sécurité. En l'état actuel du droit, la plupart des dossiers sont instruits par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), qui élabore un rapport d'étude, soumis à l'avis collégial de la commission. Une piste pourrait être que les dossiers ne soulevant pas de difficulté au stade de l'élaboration de ce rapport ne donnent pas lieu à la réunion formelle de la commission. Une suggestion de simplification a été formulée dans le même sens en matière d'accessibilité (voir recommandation n°17). - à formaliser la possibilité pour le pétitionnaire de saisir dans un délai rapide le représentant de l'État contre une décision prise par la commission en charge de la sécurité. Elle permettrait au pétitionnaire de faire valoir son point de vue, notamment en cas de surinterprétation des textes. En outre, elle concourrait à harmoniser les pratiques des commissions en charge de la sécurité, répondant ainsi à la critique qui leur est parfois faite sur ce point. Cette préconisation avait été faite par Éric Doligé, dans son rapport de 2011¹. |
| Accroche réglementaire | La mesure serait mise en œuvre à l'issue d'une expérimentation, qui pourrait nécessiter la modification des articles R. 123-35 et R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation, pour le premier point, et de l'article R. 123-36 du même code, pour le second. |

¹ Éric DOLIGÉ, *Mission sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, juin 2011, p.153.

Recommandation n°14 : Mieux accompagner les collectivités et les porteurs de projets dans l'ouverture et la sécurisation de leurs ERP.

| | |
|---|--|
| <p align="center">Difficulté à résoudre</p> | <p>Certains élus sont confrontés à des avis négatifs concernant l'ouverture d'un ERP qui comprennent une liste particulièrement longue (« à la Prévert ») des travaux à réaliser sans pouvoir exactement distinguer les travaux indispensables à la réouverture de ceux à réaliser à moyen terme. En période de baisse des dotations et de difficultés pour financer certains investissements, ce type de pratique empêche parfois la réouverture rapide de certains établissements. Pourtant, il existe de bonnes pratiques en la matière avec des préventionnistes qui indiquent de manière précise les travaux à réaliser en urgence préalablement à toute réouverture de ceux qu'il faudrait assurer rapidement par la suite mais dont l'absence ne constitue pas un danger immédiat. Cela permet aux élus de réaliser rapidement les travaux nécessaires dans un premier temps et de budgéter efficacement les travaux secondaires. Un dialogue entre préventionniste et élu ou porteur de projets doit pouvoir intervenir plus facilement.</p> |
| <p align="center">Solution proposée</p> | <p>Aussi est-il souhaitable de généraliser la pratique de certains préventionnistes distinguant les mesures à prendre en urgence pour le maintien de l'ouverture et les mesures moins urgentes ou accessoires (afin d'éviter les « listes à la Prévert » difficilement lisibles et de permettre à l'élu de prioriser ses investissements en période de baisse des dotations)</p> |
| <p align="center">Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives. Il est possible d'imposer cette mesure par voie réglementaire au code de la construction et de l'habitation.</p> |

C. ACCESSIBILITÉ AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Recommandation n°15 : Mutualiser les règles d'accessibilité aux sanitaires pour les personnes handicapées entre établissements proches recevant du public.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Certaines règles d'accessibilité, sans utilité avérée pour les personnes handicapées, induisent des coûts disproportionnés sur certains projets. |
| Solution proposée | C'est pourquoi il serait utile de préciser que, dans le cas où l'établissement remplit une mission de service public, les mesures de substitution puissent prévoir une mutualisation des règles d'accessibilité, notamment pour les installations sanitaires. |
| Accroche réglementaire | Cette possibilité pourrait être introduite aux articles L. 111-7-3 et R. 111-19-10 du code de la construction et de l'habitation, ou dans une instruction gouvernementale. |

Recommandation n°16 : Faciliter l'octroi de dérogations en matière d'accessibilité en fonction des réalités du terrain.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Il est nécessaire de tenir compte des réalités du terrain en matière d'accessibilité pour éviter des coûts inutiles. |
| Solution proposée | À cette fin, il pourrait être utile d'introduire un nouveau critère dérogatoire tendant à admettre la possibilité de l'aménagement d'un seul accès aux personnes handicapées rendant accessible le bâtiment dans des conditions équivalentes à tous les accès aux personnes non handicapées, notamment pour les centres sportifs. |
| Accroche réglementaire | Ce dispositif pourrait être inscrit à l'article R. 111-19-10 du code de la construction et de l'habitation ou dans une instruction gouvernementale par laquelle il pourrait être demandé aux services de l'État d'admettre plus aisément des dérogations. |

Recommandation n°17 : Simplifier l’instruction des permis de construire pour certaines catégories d’ERP.

| | |
|-------------------------------|--|
| Difficulté à résoudre | Parmi les suggestions faites au groupe de travail figurent la réduction de la durée d’instruction des dossiers de permis de construire comportant un volet ERP eu égard aux contraintes de réunion de la commission départementale d’accessibilité. |
| Solution proposée | Pour ce faire, il pourrait être opportun de prévoir une procédure simplifiée d’instruction des dossiers de permis de construire comportant un volet ERP, pour certaines catégories d’ERP, pour lesquels suffirait l’avis favorable de l’inspecteur. La taille, la capacité d’accueil, la destination, ou l’implantation de l’ERP pourraient être des critères pour définir ces catégories. Une suggestion de simplification a été formulée dans le même sens en matière de sécurité incendie (voir recommandation n°13). |
| Accroche réglementaire | Cette procédure pourrait nécessiter la modification des articles R. 111-19-21, R. 111-22, R. 111-23, R. 111-25 et R. 111-19-30 du code de la construction et de l’habitation. |

Recommandation n°18 : Étendre aux ERP neufs les simplifications rendues possibles pour les ERP existants par le décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Une demande récurrente est de simplifier les règles d'accessibilité relatives aux ERP neufs. |
| Solution proposée | Il est proposé de transposer, autant que possible, les règles applicables aux ERP existants issues du décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014 |
| Accroche réglementaire | Une modification pourrait ainsi être réalisée aux articles R. 111-19 à R*. 111-19-5 du code de la construction et de l'habitation. |

CONTENTIEUX

Recommandation n°19 : Assurer la sécurité juridique des documents d'urbanisme pour réduire le contentieux en renforçant la professionnalisation des cabinets en charge de la rédaction des PLU.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Les erreurs de rédaction ou les précisions inutiles ou inadaptées au territoire concerné sont sources inutiles de contentieux. Plusieurs annulations de PLU auraient pu être évitées si un travail sur leur rédaction avait pu être mené en amont entre des spécialistes juridiques et les cabinets spécialisés qui accompagnent communes et intercommunalités.</p> <p>En effet, certains cabinets spécialisés en matière d'urbanisme ont tendance à utiliser la même maquette pour des PLU de grands centres urbains et des PLU concernant des petites communes rurales, incitant les équipes municipales à voter des documents parfois anormalement longs et complexes pour des questions souvent très simples localement. Or, une telle complexité fragilise juridiquement le document d'urbanisme.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Il est préconisé une meilleure reconnaissance de la profession des cabinets en charge de la rédaction des documents d'urbanisme soit en leur proposant un statut spécifique avec formations obligatoires, soit en leur ouvrant simplement la faculté de suivre des formations auprès de professionnels du droit de l'urbanisme où seraient analysés notamment quelques exemples de PLU ou de permis annulés à cause d'une rédaction complexe qui aurait pu gagner à être simplifiée. Les formations pourraient être mises en place par des professionnels et juristes spécialisés (administration centrale, services déconcentrés, magistrats ou grandes collectivités). L'objectif est de pouvoir professionnaliser les bureaux d'études et favoriser la création de PLU adaptés aux territoires concernés, et éviter le « copié-collé » de PLU complexes et inadaptés source de contentieux.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La création d'un statut spécifique est envisageable mais n'est pas nécessaire. Une simple campagne de sensibilisation et de formation –en coopération avec les associations d'élus et éventuellement les chambres de commerce– pourrait utilement être mise en place tout en valorisant le métier des cabinets d'études. Éventuellement, l'octroi de la DGD « Doc Urba » pourrait être conditionnée à la contractualisation avec des cabinets labellisés en charge de la rédaction des PLU, ce qui suppose de prévoir un régime de labellisation.</p> |

Recommandation n°20 : Sécuriser juridiquement la date d'affichage des permis.

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Plusieurs dispositifs permettent aux juges de déclarer une requête irrecevable car déposée trop tardivement : cela permet de sécuriser les différents projets en cours et évite qu'une contestation n'intervienne alors que la construction a déjà débuté. Mais pour déclarer une requête irrecevable ou pour pouvoir identifier l'intérêt à agir à une date précise, le juge a besoin de connaître de manière certaine la date d'affichage de la demande du pétitionnaire ou du permis. Or, ces éléments manquent bien souvent au dossier. Certaines requêtes sont ainsi potentiellement déclarées recevables, faute d'une preuve certaine de leur irrecevabilité. Cela limite parfois la portée du dispositif sur l'intérêt à agir prévu par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et codifié à l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme (l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire)</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Il est donc proposé de prévoir l'inscription dans un document de la date d'affichage de la demande du pétitionnaire et du permis qui vaudrait preuve dans tous les dossiers et sur laquelle le juge pourrait se baser pour assurer une instruction complète et indiscutable. Les formulaires Cerfa relatifs aux permis de construire pourraient être modifiés à cet effet, afin de permettre au juge de mieux vérifier la recevabilité de la requête.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Cette suggestion suppose l'adaptation des formulaires Cerfa relatifs aux permis de construire.</p> |

ENVIRONNEMENT

Recommandation n°21 : Moderniser et actualiser l'application des directives européennes en matière d'environnement : engager une révision générale de la liste des espèces protégées prévue par le pouvoir réglementaire en application de l'article L. 411-2.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | <p>En matière d'environnement, si la législation est très encadrée par le droit européen, il existe toutefois des marges de manœuvre de simplification en matière réglementaire. Tel est notamment le cas de l'application de la directive « <i>Habitats</i> » transposée aux articles L.411-1 et L.411-2 du code de l'environnement. En effet, si les pays européens ont souvent fait le choix d'une transposition littérale de ces articles, une analyse des décisions de la commission européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne fait apparaître de grandes divergences dans les traductions réglementaires de ces dispositions d'ordre législatif. Notamment, ce n'est pas tant le principe de la protection des espèces protégées qui est en cause que l'identification de ces espèces protégées, laquelle est d'ordre réglementaire.</p> <p>Une révision des listes des espèces protégées sur l'ensemble du territoire national devrait pouvoir être opérée : cette liste non actualisée apparaît désormais déconnectée de certaines réalités locales, certaines espèces n'étant bien heureusement plus aussi menacées qu'auparavant. Une comparaison avec l'établissement de ces mêmes listes dans les pays voisins de l'Union européenne serait également utile afin d'en vérifier la pertinence au regard de la directive.</p> |
| Solution proposée | <p>Il est proposé d'engager une révision générale de la liste des espèces protégées prévue par le pouvoir réglementaire en application de l'article L. 411-2 (application directive « <i>Habitats</i> »), afin d'en vérifier la pertinence tant au regard de l'évolution de la biodiversité en France que des pratiques des autres pays européens en la matière.</p> |
| Accroche réglementaire | <p>La liste des espèces protégées citée à l'article R. 411-1 du code de l'environnement pris par arrêté conjoint pourrait être révisée.</p> |

Recommandation n°22 : Permettre une évaluation et une révision de l'article R. 122-2 du code de l'environnement et du tableau annexé afin d'en modifier les seuils dans le sens de la simplification.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Les seuils d'examen retenus en application de l'article R.122-2 du code de l'environnement sembleraient inférieurs en France par rapport aux autres pays européens. Tout en veillant à éviter aux porteurs de projets une insécurisation juridique de leurs dossiers au regard du droit européen, une évaluation et un réexamen des seuils applicables précisés à l'article R.122-2 du code de l'environnement permettrait de mieux cibler les projets concernés par la directive 2014/52/UE. |
| Solution proposée | Il est suggéré de permettre une évaluation et une révision de l'article R.122-2 du code de l'environnement et du tableau annexé au regard tant du droit européen que des difficultés pratiques pour les entreprises et collectivités afin d'en modifier les seuils dans le sens de la simplification (application de l'examen au cas par cas). |
| Accroche réglementaire | Les seuils figurant au tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement pourraient être révisés. |

Recommandation n°23 : Mieux définir les notions de « hameau » et de « mitage » afin d'éviter de s'en remettre à la jurisprudence.

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Il existe une déconnection entre les objectifs de la législation nationale et son application au regard des besoins du territoire, notamment en zones rurales où les interprétations de la notion de « hameau » ou de « mitage » peuvent varier. Certaines réglementations gagneraient à être mieux précisées et à être interprétées ou amendées en fonction de certaines réalités territoriales, ne serait-ce que pour éviter d'inutiles contentieux d'interprétation aux différentes collectivités.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Même si les rédactions actuelles permettent parfois une application au cas par cas souple, c'est bien souvent dans les faits la jurisprudence qui se substitue aux pouvoirs législatifs et réglementaires pour définir les notions de « hameau » ou de « mitage ». Clarifier par voie réglementaire la notion de « hameau » permettrait de redynamiser la construction en milieu rural tout en évitant de s'en remettre à la jurisprudence.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Cette clarification pourrait être apportée aux articles R111-1, R. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme.</p> |

Recommandation n°24 : Ne pas pénaliser les communes dont les projets de construction sont ralentis par des procédures contentieuses.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Certaines communes ayant engagé des programmes de logements sociaux ambitieux se voient malgré tout pénalisées financièrement par application de loi SRU du fait de retards indépendants de leur volonté (lors de procédures contentieuses notamment). |
| Solution proposée | Il importe de ne pas pénaliser les collectivités qui ont tout mis en œuvre pour favoriser la construction de logements sociaux mais dont les projets de logements sociaux font l'objet d'une procédure contentieuse indépendante de leur volonté. |
| Accroche réglementaire | Les modalités d'application des pénalités prévues par la loi SRU pourraient ainsi être modifiées ou modulées dans les articles R.302-16 et suivants du code de la construction et de l'habitation afin de prendre en compte les cas des communes dont les projets de construction de logements sociaux sont bloqués par des procédures contentieuses indépendantes de leur volonté. L'objectif serait la suppression du prélèvement - ou du moins un abattement - dans ces cas bien particuliers. |

Recommandation n°25 : Favoriser les mécanismes de dérogation en privilégiant les autorisations avec mesures compensatoires plutôt que les procédures d'interdiction.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>La jurisprudence européenne consacre la possibilité de proposer des mesures compensatoires dans le cadre des dérogations demandées au titre de l'article L.411-2 du code de l'environnement (par application de la directive « <i>Habitats</i> »). Toutefois, ces possibilités de dérogations semblent parfois moins connues ou moins utilisées en France, où les directives de protection paraissent plus sévèrement mises en œuvre que dans les autres pays européens. Cela apparaît parfois contradictoire avec des objectifs d'intérêts écologiques, notamment lorsque des opérations de dépollution peuvent être retardées par la présence d'espèces installées après l'artificialisation d'une zone.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Les dérogations privilégiant des mesures de compensation souples pourraient être favorisées, en prenant mieux en compte l'historique de la zone concernée.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives françaises, qui pourraient être rapprochées de celles des autres pays européens validées par la jurisprudence européenne.</p> |

Recommandation n°26 : Améliorer et préciser le dispositif de révision simplifiée du PLU.

| | |
|---|---|
| <p align="center">Difficulté à résoudre</p> | <p>Les articles R.104-8 et R.104-9 du code de l'urbanisme précisent que les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur révision. Dans sa rédaction actuelle, le code ne fait donc pas de différence entre révision et révision simplifiée.</p> <p align="center"><i>Extrait article R. 104-9</i></p> <p align="center"><i>Les plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion :</i></p> <p align="center"><i>1° De leur élaboration ;</i></p> <p align="center"><i>2° De leur révision ;</i></p> <p align="center"><i>3° De leur mise en compatibilité, dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, lorsque la mise en compatibilité emporte les mêmes effets qu'une révision au sens de l'article L. 153-31.</i></p> <p>Ainsi, un changement finalement assez minime des règles d'urbanisme sur le territoire d'une commune située en zone Natura 2000, dès lors qu'il passe par une révision simplifiée, peut rendre nécessaire une lourde évaluation environnementale.</p> <p>Dans le cas d'une révision simplifiée du PLU, l'application stricte de l'article R.104-9 rend une évaluation environnementale nécessaire, même si le site d'implantation n'est pas situé en zone Natura 2000. C'est ainsi que l'autorité environnementale a été appelée à s'exprimer en application de l'article R.104-9 compte-tenu de la présence sur le territoire d'une commune d'une entité appartenant à un site Natura 2000. Or, ces procédures semblent anormalement lourdes et complexes pour des révisions simplifiées sans impact sur les sites Natura 2000 concernés.</p> |
| <p align="center">Solution proposée</p> | <p>Il faudrait modifier l'article R.104-9 du code de l'urbanisme afin de viser la seule révision et non la révision simplifiée prévue à l'article L.153-34, du moins lorsque la révision ne porte pas sur la partie de la commune située en zone Natura 2000.</p> |
| <p align="center">Accroche réglementaire</p> | <p>L'article R. 104-9 du code de l'urbanisme pourrait être modifié en ce sens.</p> |

PATRIMOINE

Recommandation n°27: Alléger les exigences portant sur le contenu des rapports de diagnostic et de fouilles.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Il importe de réduire les délais de production des rapports de diagnostic et de fouilles archéologiques. |
| Solution proposée | Dans cette perspective, il pourrait être proposé d'alléger significativement les exigences portant sur le contenu des rapports de diagnostic et de fouilles. Il s'agirait en particulier de prévoir des rapports simplifiés en l'absence de découverte de vestiges. |
| Accroche réglementaire | C'est ainsi qu'une modification de l'arrêté du 27 septembre 2004 portant définition des normes de contenu et de présentation des rapports d'opérations archéologiques pourrait être envisagée. |

Recommandation n°28 : Alléger les processus de demandes de prise en charge ou de subventionnement d'une fouille.

| | |
|-------------------------------|--|
| Difficulté à résoudre | Un enjeu est d'accélérer le traitement des demandes de prise en charge ou de subventionnement des fouilles. |
| Solution proposée | <p>Un allègement des dossiers de demandes de prise en charge ou de subventionnement d'une fouille, une simplification des procédures d'instruction de ces opérations (par exemple, en déconcentrant le processus d'octroi de subvention) et une réduction des délais relatifs à ces procédures pourraient donc être préconisés.</p> <p>Le délai de 3 mois, reconductible une fois, dont dispose le préfet de région pour instruire une demande de prise en charge pourrait être réduit, s'agissant d'un aide pour laquelle l'administration se trouve dans une situation de compétence liée. De la même façon, le délai de deux mois - qui ne relève que d'une circulaire - dont dispose la direction générale des patrimoines pour seulement vérifier le caractère complet d'un dossier de demande de subvention et dont le contenu a normalement déjà été vérifié en amont par le préfet de région, pourrait être réduit. Au-delà, la déconcentration de cette instruction pourrait être envisagée sous réserve d'une information en temps réel sur les disponibilités du fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP).</p> |
| Accroche réglementaire | <p>À cette fin, les dispositions réglementaires suivantes pourraient devoir être modifiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articles R.524-11 à R.524-23 du code du patrimoine ; - Arrêté du 2 juin 2006 portant définition du contenu de la demande de subvention pour une opération de fouille archéologique préventive et des pièces à produire pour la constitution du dossier ; - Arrêté du 2 juin 2006 modifiant l'arrêté du 31 janvier 2005 portant définition du contenu de la demande de prise en charge du coût de la fouille et des pièces à produire pour la constitution du dossier ; - Circulaire du 24 décembre 2012 relative à la modification des conditions de prise en charge des fouilles archéologiques préventives par le fonds national pour l'archéologie préventive. |

ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES ET PARTICIPATION DU PUBLIC

Recommandation n°29 : Réduire de 3 à 2 mois le délai dont disposent les services de l'État pour rendre un avis sur le projet de SCOT ou de PLU (articles R.143-4 et R.153-4 du code de l'urbanisme).

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | <p>Les modalités d'association des personnes publiques à l'élaboration ou à la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou du plan local d'urbanisme (PLU) font parfois l'objet de critiques de la part des acteurs de terrain. L'utilité de ces procédures de consultation n'est pas mise en doute par les élus locaux, qui savent en tirer les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences. En revanche, leur caractère pléthorique, tardif, ou formel est parfois relevé par eux. Selon les articles L. 143-20 et L. 153-16 du code de l'urbanisme, les projets de plan ou de schéma arrêtés sont soumis à l'avis de personnes publiques associées (PPA). Conformément aux articles R. 143-4 et R. 153-4 du même code, les PPA disposent de trois mois pour rendre un avis sur ces projets, qui est réputé favorable à l'expiration de ce délai. Or, en pratique, les PPA peuvent faire valoir leur point de vue bien avant le recueil de leurs avis, puisqu'elles reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du SCOT ou du PLU et peuvent demander à être consultées tout au long de l'élaboration de ces derniers, aux termes de l'article L.132-11 du même code.</p> |
| Solution proposée | <p>Dans ce contexte, il semblerait utile que le Gouvernement abaisse de 3 à 2 mois le délai dont disposent certaines PPA pour rendre leur avis, à commencer par les services de l'État. Un tel ajustement permettrait de réduire la durée moyenne de l'adoption ou de la révision des SCOT et des PLU, sans nuire pour autant à la qualité des avis émis à cette occasion.</p> |
| Accroche réglementaire | <p>Cet ajustement nécessiterait, pour sa mise en œuvre, la modification des articles R. 143-4 et R. 153-4 du code de l'urbanisme.</p> |

Recommandation n°30: Mieux définir les conditions de consultation des autorités tierces dans les documents fixant leurs compétences, en fonction notamment de l'implantation et de la nature des projets.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Une difficulté est due à la multiplicité des consultations des autorités tierces lors de l'instruction des demandes de permis ou de déclaration préalable. Selon l'article L. 422-4 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis ou de déclaration préalable recueille l'accord ou l'avis des autorités ou des commissions compétentes, dont celles prévues par des législations connexes (construction, patrimoine et environnement notamment). Il en résulte un très grand nombre de consultations obligatoires devant être réalisées par les services instructeurs, selon les articles R. 423-50 à R. 423-56-1 du code notamment. Si ces consultations permettent à l'autorité compétente de motiver sa décision, elles ne sont pas pour autant exemptes d'une certaine lourdeur, déplorée par les services instructeurs, et d'une relative lenteur, critiquée par les pétitionnaires.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Certes, suite aux conclusions du rapport du Préfet Jean-Pierre Duport, qui préconisait de « <i>réduire le délai de délivrance des avis et accords périphériques au droit des sols</i> »¹, le Gouvernement a abaissé plusieurs de ces délais, de façon à atteindre l'objectif de délivrance des permis de construire en 5 mois². Cependant, il importe désormais d'aller plus loin en définissant, aussi précisément que possible, dans les documents fixant les compétences des autorités tierces, les périmètres de protection et les types de demandes justifiant leur consultation obligatoire. En précisant de telles conditions de saisine, l'intervention des autorités tierces serait ciblée sur les demandes d'autorisation présentant un réel enjeu.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives, qui pourrait être favorisée par une instruction du Gouvernement à certaines autorités tierces.</p> <p>Elle pourrait éventuellement être accompagnée de la modification de l'article R. 423-50 du code de l'urbanisme, afin de prévoir que la consultation de ces autorités ne soit obligatoire que si ces dernières l'estiment nécessaire.</p> |

¹ Jean-Pierre Duport, *Accélérer les projets de construction*, remis le 3 avril 2015, p. 3.

² Décret n°2015-836 du 9 juillet 2015 relatif à la réduction des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme.

Recommandation n°31 : Envisager l'allègement de l'obligation de notification réalisée par le maire ou le président du groupement de communes dans l'exercice du droit de préemption (articles R. 211-3 et R. 212-2-1 du code de l'urbanisme).

| | |
|-------------------------------|--|
| Difficulté à résoudre | <p>Parmi les observations faites par les acteurs de terrain, certaines concernent les procédures de notification, dont l'utilité est parfois discutée. Aux termes des articles R. 211-3 et R. 212-2-1 du code de l'urbanisme, le maire ou le président du groupement de communes doit notifier les actes ayant pour effet d'instituer ou de supprimer le droit de préemption urbain, ou d'en modifier les modalités d'application, ainsi que la décision créant la zone d'aménagement différée (ZAD), à plusieurs parties prenantes, dont la chambre départementale des notaires concernée et le Conseil supérieur du notariat (CSN). Or, il apparaît que cette double notification est peu utile en pratique, les chambres départementales nécessitant seules d'être informées.</p> |
| Solution proposée | <p>Aussi le Gouvernement pourrait-il envisager de supprimer l'obligation de notification de l'exercice du droit de préemption au Conseil supérieur du notariat (CSN) par le maire ou le président du groupement de communes.</p> |
| Accroche réglementaire | <p>À cette fin, il serait nécessaire de modifier les articles R. 211-3 et R. 212-2-1 du code de l'urbanisme.</p> |

Recommandation n°32 : Préciser le degré de détail attendu des objectifs de la concertation préalable à l'élaboration ou à la révision d'un SCOT ou d'un PLU (articles R. 143-14 et R. 153-20 du code de l'urbanisme).

| | |
|--------------------------------------|--|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Une difficulté a trait à la procédure de concertation préalable prévue au titre du code de l'urbanisme. L'article L.103-2 du code de l'urbanisme dispose que sont soumis à une concertation associant les habitants, les associations locales et les personnes concernées : l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale (SCOT) et du plan local d'urbanisme (PLU), la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), les projets et les opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, ainsi que les projets de renouvellement urbain. L'article L.103-3 du même code ajoute que « <i>les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation</i> » sont précisés, soit par le maire ou le président du groupement de communes, soit par le représentant de l'État. Dans le cas d'un PLU, c'est la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision de ce document qui définit les objectifs et les modalités de cette concertation, selon l'article L. 153-11 du même code. Or, la jurisprudence a interprété strictement ces dispositions du code. Le Conseil d'État a considéré en effet que cette délibération constituait, dans ces deux volets, une « <i>formalité substantielle</i> » dont la méconnaissance entachait le PLU d'illégalité, et que les objectifs devaient être définis par elle « <i>au moins dans leurs grands lignes</i> »¹. Il en a résulté des annulations de PLU sur ce fondement, certaines juridictions ayant censuré des objectifs définis de manière insuffisamment précise ou circonstanciée.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Afin de limiter les risques de contentieux, et les coûts qu'ils peuvent générer, en particulier pour les petites communes, il paraîtrait opportun que le Gouvernement précise le degré de détail attendu des objectifs de la concertation préalable à l'élaboration ou à la révision des SCOT et des PLU.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Cette précision pourrait être introduite aux articles R. 143-14 et R. 153-20 du code de l'urbanisme.</p> |

¹ Conseil d'État, Commune de Saint-Lunaire, 10 février 2010, n°327149.

Recommandation n°33: Clarifier le champ de l'appréciation sommaire des dépenses devant figurer dans les dossiers d'enquête publique des projets faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, notamment dans le cas des ZAC (article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique).

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Une source de contentieux est liée au dossier d'enquête publique qui doit être constitué par l'expropriant lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages. Aux termes de l'article R.112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ce dossier doit comporter plusieurs éléments, dont une « <i>appréciation sommaire des dépenses</i> ». L'estimation sommaire des dépenses est essentielle pour permettre au public d'apprécier le bilan « <i>coût-avantage</i> » de la procédure d'expropriation. Cependant, elle donne lieu à des contestations fréquentes, dans le cas notamment des zones d'aménagement concerté (ZAC).</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Aussi, il semblerait pertinent que le Gouvernement clarifie le champ de l'appréciation sommaire des dépenses devant figurer dans le dossier d'enquête publique des ZAC faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP),</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Dans cette perspective, il pourrait être utile de modifier l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.</p> |

Recommandation n°34 : Détailler le contenu du rapport d'enquête et des conclusions du commissaire-enquêteur, en particulier les modalités selon lesquelles il doit prendre en compte les observations du public ou du responsable du projet, et motiver ses conclusions (article R. 123-19 du code de l'environnement).

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>L'insuffisance du rapport d'enquête ou des conclusions motivées du commissaire-enquêteur est une cause fréquente de fragilité juridique. Certes, le contenu de ces documents est précisé dans ses grandes lignes à l'article R. 123-19 du code de l'environnement. Cet article prévoit ainsi que le commissaire-enquêteur élabore un rapport comportant « <i>le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public</i> ». Ce même article précise que le commissaire-enquêteur consigne dans un document séparé « <i>ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet</i> ». Toutefois, ces indications ne sauraient suffire à elles seules pour répondre aux exigences définies par la jurisprudence et prévenir toute contestation.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>C'est pourquoi il conviendrait que le Gouvernement détaille le contenu de ces documents, en indiquant notamment les modalités selon lesquelles le commissaire-enquêteur doit prendre en compte les observations du public ou du responsable du projet, et motiver ses conclusions.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Une telle précision pourrait être inscrite à l'article R. 123-19 du code de l'environnement.</p> |

Recommandation n°35 : Envisager l'extension du mécanisme de contrôle préventif de la qualité des conclusions du commissaire-enquêteur (article R. 123-20 du code de l'environnement).

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | <p>L'article R. 123-20 du code de l'environnement permet au juge administratif, informé par l'autorité compétente pour organiser l'enquête ou de sa propre initiative, de demander au commissaire-enquêteur de compléter ses conclusions dans un délai de quinze jours, s'il constate une insuffisance ou un défaut de motivation de ces dernières. Ce mécanisme est utile en ce qu'il permet un contrôle préventif de la qualité des conclusions du commissaire-enquêteur. Cependant, cette procédure semble insuffisamment utilisée et pourrait donc être éventuellement étendue.</p> |
| Solution proposée | <p>À cette fin, le Gouvernement pourrait explicitement indiquer que le juge administratif peut se prononcer, non seulement sur les conclusions du commissaire-enquêteur, mais aussi sur le rapport d'enquête.</p> |
| Accroche réglementaire | <p>Aussi pourrait-il modifier l'article R. 123-20 du code de l'environnement.</p> |

Recommandation n°36 : Conduire une évaluation destinée à renforcer les modalités de recrutement, les méthodes d'enquête et les conditions d'indemnisation des commissaires-enquêteurs.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>Le renforcement de l'efficacité et de la qualité des enquêtes publiques ne saurait passer exclusivement par des moyens juridiques ; il nécessite aussi et surtout des moyens matériels et humains. En prenant appui sur la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (CNCE) et des compagnies régionales notamment, il importe en effet de « <i>professionnaliser</i> » davantage encore la fonction de commissaire enquêteur, en veillant à renforcer leur formation juridique et technique, et à favoriser la diffusion de bonnes pratiques et le partage d'expériences entre eux.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>Dans cette perspective, il pourrait être utile que le Gouvernement conduise une évaluation destinée à renforcer les modalités de recrutement, les méthodes d'enquête et les conditions d'indemnisation des commissaires-enquêteurs.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives, sauf si on souhaite, à l'issue de cette évaluation, conditionner la nomination des commissaires-enquêteurs au suivi régulier de formations.</p> <p>Dans ce cas, pourraient être modifiés les articles R. 123-4 ou R. 123-5 du code de l'environnement afin de conditionner la nomination du commissaire-enquêteur à une formation actualisée, adaptée et éventuellement renouvelable chaque année.</p> |

RELATIONS AVEC LES SERVICES DE L'ÉTAT

Recommandation n°37 : Mieux accompagner les collectivités dans leurs nouvelles compétences, notamment en matière d'instruction des documents et des autorisations d'urbanisme.

| | |
|--------------------------------------|---|
| <p>Difficulté à résoudre</p> | <p>La disparition du soutien aux collectivités en matière d'application du droit des sols s'est traduite par un sentiment de double abandon des collectivités : non seulement l'appui technique des services de l'État a disparu, mais s'y est substitué un contrôle de légalité renforcé, mettant plusieurs collectivités dans de grandes difficultés à l'issue de ce contrôle.</p> |
| <p>Solution proposée</p> | <p>La disparition du soutien aux collectivités en matière d'application du droit des sols ne doit pas se traduire par un abandon complet des collectivités locales en la matière. Sous l'autorité du préfet, le sous-préfet d'arrondissement ou le conseil juridique unique départemental identifié par la proposition de loi pourrait animer des réunions trimestrielles par arrondissement avec les instructeurs en charge de l'urbanisme au sein des collectivités. Ce « <i>club des instructeurs</i> » aurait pour objectif de mieux accompagner le transfert des compétences d'urbanisme et d'avoir sur des cas précis, concrets et techniques, des échanges entre les instructeurs et les services de l'État (Préfecture, DDT, DREAL, ABF,...), dont notamment ceux chargés ensuite du contrôle de légalité pour s'approprier des réflexes juridiques et mieux identifier en amont certains problèmes. Il ne s'agit pas ici de revenir sur le transfert de l'ADS mais de mieux assurer une transition qui a manqué dans les faits. Ces lieux d'échange informels fluidifient l'information et diminuent le sentiment d'abandon.</p> |
| <p>Accroche réglementaire</p> | <p>Non nécessaire. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives, à favoriser éventuellement par voie de circulaires.</p> |

Recommandation n°38 : Harmoniser et favoriser les bonnes pratiques administratives.

| | |
|-------------------------------|---|
| Difficulté à résoudre | Le sentiment de complexité provient parfois tout autant des textes que des interprétations de ces textes. Il existe de fait au niveau départemental une grande variabilité dans l'accompagnement des collectivités et l'interprétation des textes susceptibles d'avoir un impact sur elles. |
| Solution proposée | Il est proposé d'harmoniser par un rappel des pratiques facilitatrices les options retenues par les différentes commissions ou directions départementales (accessibilité ; ABF ; DDT ; DREAL,...). |
| Accroche réglementaire | Non nécessaire. Le Gouvernement devrait pouvoir permettre une harmonisation des pratiques facilitatrices, éventuellement en assurant leur promotion par un guide des bonnes pratiques. La mesure relève essentiellement de la réforme des pratiques administratives. Un travail d'identification et d'harmonisation des bonnes pratiques sera nécessaire avant d'en préconiser la diffusion par voie de circulaire et/ou de formation des différents agents. |

