

N° 344

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 février 2012

## AVIS

PRESENTE

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi de M. Éric DOLIGÉ de simplification des normes applicables aux collectivités locales,*

Par M. Martial BOURQUIN,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 779 (2010-2011), 338 et 343 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE POIDS DES NORMES, UNE PROBLÉMATIQUE QUOTIDIENNE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	7
<b>II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....	9
A. LES ARTICLES « URBANISME ».....	9
B. LES ARTICLES « ENVIRONNEMENT » .....	10
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS</b> .....	11
A. UN CALENDRIER D'EXAMEN PEU COHÉRENT .....	11
B. UN TEXTE DONT LES DISPOSITIONS MÉRITERAIENT D'ÊTRE DAVANTAGE PRÉCISÉES.....	12
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	15



Mesdames, Messieurs,

Le 4 août 2011, notre collègue Éric Doligé a déposé la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales. Ce texte s'inspire du rapport qu'il avait précédemment rédigé en tant que parlementaire en mission.

Votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis de la partie relative à l'urbanisme, soit 8 articles. La commission des Lois lui a également délégué au fond l'examen de la partie relative à l'environnement, soit 4 articles.

Votre commission pour avis a unanimement souligné la **nécessité de simplifier les normes applicables aux collectivités territoriales** et de créer les conditions d'une application souple des normes, qui tienne compte des réalités locales. Elle a également relevé l'importance et la qualité du travail effectué sur ces questions par l'auteur de la présente proposition de loi.

Elle a cependant remarqué que, comme toutes les lois de simplification dont le Parlement a eu à discuter au cours des dernières années, ce texte est à la fois long et d'un abord difficile. Il compte 33 articles touchant à des sujets à la fois très divers et très techniques, notamment en matière d'urbanisme. Or, **les conditions d'examen du texte**, notamment les délais très resserrés pour le préparer et, plus encore, pour le discuter, **sont peu propices à un travail législatif de qualité** et créent un risque de voir adopter une loi de simplification des normes qui serait elle-même source de complexité nouvelle et d'insécurité juridique pour les collectivités locales. On irait ainsi à rebours de l'objectif -unanimement salué- poursuivi par ce texte.

Considérant que ce texte ambitieux mérite un travail de préparation à la hauteur des enjeux qu'il soulève, **votre commission pour avis a donc émis un avis favorable à la motion de renvoi en commission adoptée par la commission des Lois.**



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. LE POIDS DES NORMES, UNE PROBLÉMATIQUE QUOTIDIENNE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les normes constituent **une problématique majeure pour les collectivités territoriales et les élus locaux**, comme l'a notamment rappelé M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France, lors de son audition par votre rapporteur pour avis.

**Ce constat a été dressé à plusieurs reprises par notre Haute Assemblée**, soucieuse de remplir sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales. En février 2011, notre collègue Claude Belot a ainsi présenté, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, un rapport d'information intitulé « *La maladie de la norme* », dans lequel il soulignait que « *de la gestion de l'eau à la sécurité des bâtiments, des transports aux équipements sportifs, de la voirie à la restauration scolaire, la quasi-totalité des domaines d'intervention des collectivités territoriales sont aujourd'hui impactés par l'inflation normative* »<sup>1</sup>.

A l'initiative du Président Gérard Larcher, votre commission avait été consultée avant la rédaction de ce rapport. Le Président Jean-Paul Emorine avait ainsi effectué une communication devant votre commission le 19 janvier 2011, relevant plusieurs domaines dans lesquels une simplification des normes pesant sur les collectivités territoriales devrait être engagée. Cette contribution avait été reprise au sein du rapport de notre collègue Claude Belot.

#### Extrait du rapport « La maladie de la norme »

(p. 16-17)

(...)

« d) La contribution de la commission de l'Économie

Pour la commission de l'Économie, ce sont plus particulièrement **trois secteurs qui comportent des normes « lourdes et exigeantes financièrement » pour les collectivités :**

**(1) La construction**

La commission se réfère sur ce point à la note de l'AMF dans ses observations sur l'accessibilité des bâtiments par les personnes en situation de handicap (...). Elle rappelle que le coût de travaux de mise en accessibilité se chiffrerait, selon Dexia, à 15 milliards d'euros.

<sup>1</sup> « La maladie de la norme », Rapport d'information n° 317 (2010-2011) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les normes applicables aux collectivités territoriales, M. Claude Belot, p. 5.

Elle cite également les contraintes résultant des normes liées à l'environnement (haute qualité environnementale, bâtiments basse consommation) ou à la sécurité (électricité, gaz...).

**(2) L'urbanisme**

Comme la commission des Lois, la commission de l'Économie appelle de ses vœux une simplification des documents d'urbanisme et de l'instruction des permis de construire. Elle cite en outre la mise en œuvre de la loi Montagne et de la loi Littoral.

La commission indique cependant que, sur ces points, des améliorations peuvent être attendues après que, d'une part, le Grenelle II a habilité le Gouvernement à apporter des simplifications en matière d'urbanisme et, d'autre part, le secrétaire d'Etat au logement a mis en place des groupes de travail dont les conclusions sont attendues pour mars prochain.

**(3) L'environnement**

Se référant à une enquête de l'Association des maires de France (AMF), la commission considère que devraient prioritairement être examinés les domaines suivants :

- l'assainissement non collectif (élaboration du zonage, incidences financières et techniques des normes en matière d'équipement, visites diagnostic des installations) et collectif (conséquences de la loi sur l'eau sur les réseaux existants) ;
- les normes de qualité de l'eau potable ;
- la création de réserves d'eau (lutte contre les incendies et alimentation du bétail) ;
- les inventaires des zones humides et la gestion des pistes et sentiers forestiers.

**La commission appelle également de ses vœux une « réduction des contraintes qui freinent, voire qui bloquent, la réalisation des projets », en allégeant le « parcours du combattant » des porteurs de projets : la multiplicité des études, des consultations et enquêtes publiques. »**

Le 17 janvier 2011, **le Président de la République a confié à notre collègue Éric Doligé une mission portant sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales.** Notre collègue a remis en juin 2011 un **rapport conséquent**<sup>1</sup> : au terme de ses travaux, il a en effet identifié 268 points de droit qu'il serait souhaitable de faire évoluer vers plus de simplicité – tout en remarquant qu'une part importante des dispositions en cause ne relèvent pas du domaine législatif mais réglementaire.

Après avoir dressé l'inventaire des coûts et des difficultés que subissent les collectivités locales du fait de l'empilement de normes complexes, ce rapport procède à une analyse des causes des dérèglements normatifs constatés et **décrit les axes d'une réforme de la culture normative de l'État** passant notamment par la mise en place d'une obligation de résultat plutôt que de moyen, la substitution de référentiels de bonnes pratiques aux textes réglementaires à portée contraignante, la création d'un outil de planification de l'ensemble de l'activité réglementaire validée en début d'année en Conseil des ministres ou encore la détermination de règles de stabilité minimale dans le temps des textes associées à une clause de révision périodique, selon l'exemple des « *sunset law* »<sup>2</sup>. **Le rapport présente** ensuite pas moins de 268 **propositions détaillées dans quinze domaines**, classés par

<sup>1</sup> « La simplification des normes applicables aux collectivités locales », Mission parlementaire du Sénateur Éric Doligé.

<sup>2</sup> Aux Etats-Unis comme au Canada, les lois appelées « *sunset law* » comportent des clauses de réexamen de leur dispositif assorti d'un bilan coût avantage. Si celui-ci est positif, la loi est maintenue, sinon elle est abrogée ou modifiée.



ordre d'importance, en fonction des questionnaires et courriers reçus par la mission, à savoir : l'accessibilité, la culture, l'urbanisme, l'eau et l'assainissement, l'environnement, le sport, le fonctionnement des collectivités locales, les services départementaux de secours et d'incendie, la restauration collective, les marchés publics, la fonction publique territoriale, l'éducation et la formation, les politiques sociales et médico-sociales, l'outre-mer et les finances locales.

**Ce rapport a abouti au dépôt de la présente proposition de loi sur le bureau du Sénat le 4 août 2011.**

**Votre rapporteur pour avis souligne la qualité du rapport de notre collègue Éric Doligé, qui constitue une base de travail et de réflexion importante. L'ensemble des élus locaux sont confrontés quotidiennement aux coûts, aux délais et aux risques juridiques générés par la complexité normative. Votre commission pour avis, à l'unanimité, partage donc, dans sa finalité, la démarche de simplification des normes qui a conduit au dépôt de la présente proposition de loi.**

## **II. LE CHAMP DE SAISINE DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS**

**Votre commission de l'économie s'est saisie de deux volets du texte :**

– elle s'est saisie pour avis des **huit articles relatifs à l'urbanisme**, c'est-à-dire les articles 19 à 26 ;

– la commission des Lois lui a délégué l'examen au fond de **quatre articles portant sur des problématiques environnementales**, c'est-à-dire les articles 28 à 31.

### ***A. LES ARTICLES « URBANISME »***

Les articles relatifs à l'urbanisme portent sur des questions variées :

– l'**article 19** vise à **donner un fondement législatif au mandat d'aménagement**, et à élargir la palette des outils juridiques à la disposition des collectivités pour conduire leurs politiques d'aménagement ;

– l'**article 20** prévoit l'**instauration de secteurs de projets** au sein desquels des « objectifs d'aménagement » se substitueraient au règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) ;

– l’**article 21** propose de **simplifier la procédure de création des zones d’aménagement concerté (ZAC)** en unifiant le dossier de création et le dossier de réalisation ;

– l’**article 22** tend à **dispenser d’un certain nombre de diagnostics les bâtiments vendus en vue d’être détruits** ;

– l’**article 23** vise à **rendre caduque**, cinq ans après l’approbation d’un lotissement, **les clauses des cahiers des charges** de ce lotissement qui limitent le droit de construire si ce cahier des charges n’est pas publié au bureau des hypothèques ;

– l’**article 24** autorise la **promesse de vente ou de location** d’un terrain situé dans un lotissement **avant même que le permis d’aménager ait été donné au lotisseur** ;

– l’**article 25** vise à **définir une procédure encadrant la négociation d’une convention de projet urbain partenarial (PUP)** entre un aménageur et une personne publique afin de la faciliter et de la promouvoir ;

– l’**article 26** limite les obligations que le PLU peut imposer en matière de nombre d’aires de stationnement les zones situées à moins de 500 mètres des gares et caractérisées par un déséquilibre important entre l’offre et la demande de logements.

## ***B. LES ARTICLES « ENVIRONNEMENT »***

Les articles 28 à 31 portent également sur des problématiques très variées :

– l’**article 28** tend principalement à **reporter de six à neuf mois le délai de présentation** par le maire ou le président de l’établissement public de coopération intercommunale **du rapport sur le prix et la qualité du service pour ce qui concerne notamment les services d’eau potable et d’assainissement** ;

– l’**article 29** prévoit la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de créer **un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) de gestion des eaux pluviales et de prévention des inondations** ;

– l’**article 30** prévoit **l’unification en un plan unique élaboré au niveau régional des trois schémas existant actuellement en matière de déchets** ;

– l’**article 31** permet aux communes de plus de 50 000 habitants d’autoriser une intercommunalité dont elles sont membres à élaborer un **plan**

**climat-énergie territorial (PCET) commun** et à organiser les modalités de mise en œuvre de ce plan

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION POUR AVIS

Votre commission pour avis estime que **les conditions d'examen de la présente proposition de loi ne sont pas au niveau des enjeux soulevés par ce texte.**

#### *A. UN CALENDRIER D'EXAMEN PEU COHÉRENT*

Votre commission pour avis déplore que le **calendrier prévu pour l'examen de ce texte impose**, une fois encore, **un travail législatif précipité**. Pourtant, comme le rapport de notre collègue Eric Doligé l'a rappelé, la précipitation est l'un des principaux facteurs de l'inflation et de l'instabilité normatives dont se plaignent les collectivités locales et nos concitoyens. Le Parlement légifère en effet trop, en partie parce qu'il légifère trop vite. Des lois incomplètes et imprécises sont donc publiées, qui rendent nécessaire l'élaboration de nouvelles lois pour corriger les défauts des précédentes, avec pour conséquence un manque d'intelligibilité et de sécurité des règles.

Le temps de discussion prévu pour l'examen en séance de ce texte est d'à peine 3 heures 30. Compte tenu de sa taille, de sa complexité et de ses défauts de fond et de forme actuels, le Sénat se trouve de ce fait placé devant deux hypothèses. Soit le texte est discuté en séance de manière détaillée et constructive, auquel cas il est impossible que la discussion aille au bout des 33 articles dans le délai imparti. Soit la discussion est menée « tambour battant », auquel cas le Sénat adopte un texte mal ficelé sur le sujet pourtant essentiel pour lui, représentant des collectivités territoriales. **Le Sénat se trouve devant une alternative inacceptable : une discussion inachevée ou une discussion bâclée.**

Votre rapporteur pour avis souligne qu'on constate ici de manière claire, une fois encore, une limite forte de la réforme constitutionnelle de juillet 2008. Celle-ci a souhaité revaloriser l'initiative des parlementaires, mais le temps d'examen en séance, encadré de manière extrêmement stricte, ne permet pas toujours de discuter dans des conditions satisfaisantes les propositions de loi les plus importantes.

**Les délais** pour instruire la présente proposition de loi **sont également peu propices à un travail législatif de qualité**. En effet, si ce texte a été déposé sur le Bureau du Sénat en août dernier, son inscription à l'ordre du jour a été décidée le 17 janvier 2012 en vue d'une discussion en

séance publique dès le 15 février, ce qui a conduit à un examen du texte en commission dans la semaine qui précède. Un tel calendrier implique des auditions préliminaires réduites à la portion congrue, sans rapport avec l'importance et la difficulté du sujet à traiter. **Dans ces conditions, il est difficile d'expertiser le texte de manière approfondie, ce que regrette vivement votre rapporteur pour avis.**

**Cette précipitation a d'autant moins de sens que la procédure accélérée n'a pas été demandée par le Gouvernement** avant l'inscription à l'ordre du jour et que le texte suivra donc la navette législative classique, avec deux lectures dans chaque chambre avant la convocation d'une éventuelle commission mixte paritaire. Dans ces conditions, il est impossible qu'il soit adopté avant la suspension des travaux parlementaires de mars prochain. Notre Haute Assemblée devrait ainsi examiner dans la précipitation un texte qui, à supposer même qu'il soit adopté, n'aurait de toute manière aucune chance de franchir les étapes ultérieures de la procédure législative dans un avenir prévisible.

Le calendrier d'examen de ce texte ne permet donc pas de réaliser un travail législatif de qualité. Si le texte qui est soumis au Sénat est un texte qui mérite l'intérêt, comme le pense votre commission pour avis, si par ailleurs aucun motif de fond ou de forme ne justifie qu'on l'examine en urgence, alors **le Sénat doit prendre le temps de le travailler en profondeur** pour élaborer une loi claire et pertinente, qui simplifie les normes plutôt que d'ajouter de la complexité à la complexité déjà existante.

Votre rapporteur pour avis souligne par ailleurs que, depuis les annonces faites le 30 janvier 2012 par le président de la République concernant la majoration de 30 % des droits à construire, discuter des dispositions d'urbanisme contenues dans la présente proposition de loi peut paraître surprenant. À quoi bon en effet discuter des règles d'élaboration des PLU, de l'urbanisme de projet et des procédures d'aménagement quand, dans le même temps, le Gouvernement dépose un projet de loi qui, de manière uniforme et systématique, propose de majorer de 30 % les droits à construire au risque de faire table rase du travail de précision réalisé par les collectivités locales pour élaborer leur PLU ? On ne peut pas parler, d'un côté, d'urbanisme de projet et d'adaptation des règles aux circonstances locales et, de l'autre, proposer des outils relevant d'une conception directive de l'urbanisme.

#### ***B. UN TEXTE DONT LES DISPOSITIONS MÉRITERAIENT D'ÊTRE DAVANTAGE PRÉCISÉES***

Votre commission pour avis s'est d'autant plus inquiétée des mauvaises conditions d'examen de ce texte que les **dispositions** qu'il contient

**souffrent encore d'une clarté et d'une précision insuffisantes.** Un travail d'amendement significatif reste à accomplir pour transformer en un dispositif juridique sûr et efficace les louables intentions qui l'animent.

**Le Conseil d'État**, saisi de cette proposition de loi par le Président du Sénat sur le fondement de l'article 39 de la Constitution, **a émis le 6 octobre 2011 de nombreuses observations. L'analyse conduite par votre rapporteur pour avis sur les 12 articles dont est saisie votre commission confirme les défauts pointés par le Conseil d'État et a permis d'en mettre d'autres en évidence.**

Il convient ainsi de souligner que, **de l'avis de plusieurs associations représentant les collectivités territoriales**, à savoir l'Association des maires de France, l'Association des maires ruraux de France, l'Association des communautés de France ou encore l'association des départements de France, **plusieurs articles de ce texte appellent des réserves, voire même suscitent une vive inquiétude.** Si ces associations partagent l'objectif de simplifier les normes et d'assouplir leur application en tenant compte des réalités locales, elles soulignent aussi la nécessité de ne pas adopter dans la précipitation des dispositions insuffisamment abouties.

Votre rapporteur pour avis relève également que, d'un côté, **certaines dispositions de ce texte ont une portée relativement marginale.** Leur adoption ne produirait qu'une amélioration modeste de l'environnement normatif des collectivités. Il en va ainsi de l'article 22 qui dispense de certains diagnostics les immeubles vendus pour être démolis. La proposition est de bon sens, mais ne va pas bouleverser la vie des collectivités. Il en est de même pour l'article 28 qui reporte de six à neuf mois le délai de présentation par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale du rapport sur le prix et la qualité du service notamment pour les services d'eau potable.

Le texte traite aussi, parfois, de matières de niveau strictement réglementaire, qui n'ont donc pas leur place dans une loi. C'est le cas, par exemple, de l'article 21 sur les dossiers de création et de réalisation des zones d'aménagement concerté. **Ce texte donne donc parfois le sentiment de régler des détails en oubliant de traiter les difficultés de fond.** À cet égard, on ne peut que déplorer l'absence de dispositions relatives aux normes sportives, dont la simplification fait pourtant partie des exigences les plus fortes exprimées par les élus locaux.

D'un autre côté, **ce texte comprend des dispositions plus ambitieuses, mais dont la rédaction est encore très largement perfectible.** Dans ces conditions, leur adoption risquerait de complexifier les normes juridiques au lieu de les simplifier. C'est le cas en particulier de l'article 20, sur les secteurs de projet, qui propose d'instaurer des zones au sein desquelles des « objectifs d'aménagement » se substitueraient au règlement des PLU.

L'idée de secteur de projet est stimulante mais, compte tenu du manque de maturité du texte, un travail d'amendement dans des délais très resserrés ne sera pas suffisant pour élaborer un texte juridiquement robuste.

Il en est de même pour l'article 30 qui prévoit l'unification en un plan, élaboré au niveau régional, des trois plans existant aujourd'hui en matière de déchets. Votre rapporteur pour avis s'interroge quant à la justification de cette disposition qui revient sur des dispositions remises à plat dans le cadre de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II ». Pourquoi remettre en cause les schémas élaborés par les départements au cours des dernières années ? Pourquoi remettre en cause l'échelon départemental, qui constitue l'échelon adéquat pour la planification en matière de déchets ?

\*

\*

\*

**Lors de sa réunion du 8 février 2012, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a, sur proposition de son rapporteur pour avis, émis un avis favorable à la motion de renvoi en commission adoptée par la commission des lois.**

## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Jeudi 2 février 2012

– *France Nature Environnement (FNE)* : **Mme Sylvie Flatres**, chargée des relations avec le Parlement pour FNE, la Ligue pour la protection des oiseaux, et la fondation pour la nature et l'homme.

Mardi 7 février 2012

– *Association des maires ruraux de France* : **M. Vanik Berberian**, président.