

Groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols

Jeudi 7 avril 2016 - Présidence de M. Rémy Pointereau, président -

La réunion est ouverte à 9 h 40.

Présentation des axes de travail des rapporteurs

M. Rémy Pointereau, président. – Nous travaillons depuis près de deux mois sur l'établissement d'une proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols. Nous sommes dans un exercice contraint : comme le président du Sénat l'a rappelé lors de notre réunion inaugurale, il s'agit pour nous d'aboutir à une proposition de loi qui ait des chances de prospérer, et non de faire un « coup de com' » ou un coup politique. Il s'agit de positionner le Sénat tout entier comme moteur de la simplification. Avec les rapporteurs, nous avons cherché à construire un texte consensuel et transpartisan. Si nous réussissons, la proposition de loi ne sera ni celle de la majorité ou de la minorité, ni même celle du groupe de travail ou de la délégation, mais celle du Sénat. Elle devra être portée par les commissions permanentes. Ce n'est qu'unis que nous aurons des chances de dépasser les conservatismes.

En termes de méthode, il s'agissait d'abord de ne pas ajouter de la complexité à la complexité. Dans ce mikado, bouger une baguette peut faire s'effondrer le tout ! Aussi avons-nous commencé par établir un bilan des simplifications déjà réalisées, nombreuses et souvent méconnues, qui figurera dans le rapport. Nous ne pouvons regretter l'instabilité juridique sans nous imposer un minimum de discipline. Le mieux est souvent l'ennemi du bien !

Il s'agissait ensuite pour nous de partir du terrain. Nous avons auditionné à ce jour plus de quarante organismes. Dans le cadre de la grande consultation menée auprès des élus locaux, mais aussi des fonctionnaires territoriaux, des professionnels du secteur et de nos concitoyens, nous avons reçu plus de 10 000 contributions, après les 4 200 réponses au questionnaire du Congrès des maires de 2014, qui avait identifié l'urbanisme comme le secteur de simplification prioritaire. Ces contributions, qui proposent des simplifications ou exposent simplement un problème, une impasse, un désarroi, témoignent d'un véritable ras-le-bol des élus face à des normes trop nombreuses et trop changeantes, à des services de l'État plus répressifs que facilitateurs. Cette consultation a été un aiguillon et nous a poussés à avancer malgré les discours conservateurs que nous entendions parfois en audition. Nous nous devons de répondre aux doléances exprimées pendant la consultation, sans quoi l'image du Sénat en pâtirait.

Nous nous sommes appliqués à nous-mêmes une contrainte d'évaluation. Nous demandons souvent au Gouvernement d'améliorer ses études d'impact; nous avons donc dégagé des crédits pour qu'un des meilleurs cabinets d'avocats parisiens porte un regard extérieur sur nos travaux.

Il s'agissait enfin de faire des choix drastiques pour bâtir un projet de texte de taille raisonnable dans un champ potentiel très large : le droit de l'urbanisme et de la construction, ce sont des milliers de pages de codes, de circulaires, de normes de toute nature. Pour tenir dans une niche de quatre heures, le texte ne doit pas dépasser une quinzaine d'articles. Nous évoquerons les normes réglementaires et techniques dans le rapport. Nos rapporteurs vont à présent nous exposer les axes structurants de cette future proposition de loi, qui sera présentée, avec le rapport, fin juin, pour un débat qui ne pourra pas avoir lieu avant octobre.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Les termes de la feuille de route que François Calvet et moi vous présentons ont fait l’objet d’un accord des deux rapporteurs. Notre travail doit être transpartisan, il doit apparaître comme une initiative du Sénat tout entier, dans la richesse de ses composantes républicaines, et les propositions doivent être raisonnables. Certains thèmes légitimes ont été écartés car ils ont davantage vocation à être traités dans une optique majoritaire que consensuelle.

M. François Calvet, rapporteur. – Au-delà du Sénat, il faut que nos propositions aient des chances d’être reprises par le Gouvernement et l’Assemblée nationale : nous ne sommes pas dans une posture de communication mais souhaitons que nos propositions de simplification deviennent effectives. Si nous voulons éviter les déceptions, nous devons penser à ce que penseront les autres avant même qu’ils y pensent, comme disait un de mes maîtres en politique ! C’est la vocation du Sénat, chambre de la sagesse. La difficulté n’est pas tant de trouver des pistes consensuelles que de ne pas en retenir trop : pour tenir dans une niche, notre texte ne doit pas dépasser douze à quinze articles.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Nous nous sommes appuyés sur les travaux existants – trop d’excellents rapports finissent dans des fonds de tiroir ! – mais aussi sur les 12 tables-rondes et 4 auditions au cours desquelles nous avons rencontré 82 personnalités issues de 48 organismes, et sur les 10 285 contributions issues de la consultation nationale. J’ai d’ailleurs demandé qu’un accusé de réception soit adressé aux contributeurs, pour montrer la déférence du Sénat à l’égard de ceux qui ont pris la peine de répondre. Les élus locaux expriment un sentiment de saturation, d’exaspération. L’évolution du droit est désormais plus rapide que la planification ou les projets de construction.

Les dernières fois que l’on a prétendu simplifier le droit de l’urbanisme, on a plutôt complexifié les choses ! La stabilité de la norme est devenue une exigence, une

demande unanime et pressante des acteurs. Attention à ce que nos propositions répondent bien aux besoins et aux attentes – je pense aux amodiations à la loi ALUR... Toute modification de la norme, entraînant en cascade celle de la doctrine et de la jurisprudence, suscite la méfiance. Bref, il faut refuser le *statu quo*, accompagner le mouvement, mais aussi faire preuve de retenue, malgré notre talent individuel et collectif sans limite : pensons aux gens qui devront mettre en œuvre les normes que nous élaborons !

M. François Calvet, rapporteur. – Concilier simplification et stabilité est possible lorsqu'il s'agit d'une simplification ponctuelle, circonscrite, qui améliore la situation de certains acteurs sans perturber celle des autres. Nous vous en proposerons, même si l'essentiel de ces micro-simplifications relèvent du domaine règlementaire. Deuxième cas de figure : des simplifications plus structurantes mais qui ne touchent pas au contenu des projets, et n'obligent pas, par exemple, à réviser un PLU ou à actualiser un projet d'aménagement ou de construction. Entrent dans ce champ l'accélération du contentieux de l'urbanisme ou les conditions d'articulation et d'évolution des documents de planification. Dernière piste pour simplifier sans déstabiliser : privilégier l'expérimentation, trop peu utilisée, ou l'application différenciée en fonction des circonstances particulières, dans le respect du principe d'égalité.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Étant donné les attentes, nous allons être soumis à des pressions. Il faudra donc éviter de donner l'impression que la montagne a accouché d'une souris... La complexité en matière d'urbanisme ne relève que partiellement de la compétence législative.

M. Vincent Eblé. – Tout à fait.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Elle peut tenir à la différence de doctrine d'un département à l'autre, voire à la pratique coutumière de telle ou telle administration. Les blocages peuvent provenir de législations connexes, environnementales par exemple, ou de

dispositions réglementaires et de leur mise en œuvre vétilleuse par des services de l'État qui dialoguent trop peu avec les collectivités, avec les porteurs de projets et entre eux. Il peut aussi s'agir de normes locales, issues de documents d'urbanisme parfois défectueux ou mal interprétés par les services de l'État. D'où la nécessité de faire progresser leur ingénierie, ce qui suppose un effort de formation. Dernière source de complexité : le droit mou, c'est-à-dire l'interprétation plus ou moins libre des règles de droit. L'instabilité favorise la prise de pouvoir administrative, et les porteurs de projets sont souvent conduits à prendre les précautions maximales en attendant la jurisprudence...

Le législateur ne peut pas intervenir directement sur ces sources, mais notre rapport peut poser les diagnostics, alerter le public et formuler des recommandations. Il serait sans doute utile de travailler avec le Gouvernement.

M. François Calvet, rapporteur. – J'en viens à nos principales orientations de simplification, qui satisfont aux trois critères que nous avons énoncés : elles concernent les principaux sujets de préoccupation exprimés par les acteurs ; elles sont de nature législative ; elles sont susceptibles de trouver un accord politique transpartisan.

Premier domaine : l'articulation entre les documents de planification et l'assouplissement des procédures d'évolution des PLU. L'obligation de compatibilité ou de prise en compte des documents supérieurs est un facteur d'alourdissement et de renchérissement pour l'élaboration des PLU, mais aussi une cause d'instabilité chronique car ces PLU doivent être modifiés ou révisés à intervalles rapprochés. Sans aller jusqu'à couper le lien formel entre les PLU et certains documents supérieurs, nous réfléchissons à un assouplissement des délais de mise en compatibilité en donnant la faculté aux communes de déroger aux délais de rigueur imposés par la loi, d'un ou trois ans actuellement, lorsque cela permet de réaliser plusieurs modifications dans une seule procédure. Nous envisageons aussi

d'étendre le champ des procédures de révision et de modification simplifiées des PLU, notamment dans le cas d'une mise en compatibilité.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Deuxième domaine : les opérations d'aménagement, notamment en ce qui concerne les zones d'aménagement concerté (ZAC). Ainsi, l'annulation d'un PLU postérieurement à la délivrance d'un permis d'aménager mais antérieurement à la délivrance des permis de construire subséquents n'entraînerait plus le rejet des autorisations de construire du fait de la remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur. Actuellement, pas moins de deux cents projets d'aménagement seraient bloqués ! Nous pourrions aussi permettre à l'aménageur de fusionner les dossiers de création et de réalisation de ZAC, ce qui serait particulièrement utile pour des ZAC de faible ampleur - mais pas seulement, si l'on en croit le président de l'Autorité environnementale. Les aménageurs pourraient enfin reporter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation, lorsque la faculté précédente n'a pas été utilisée.

Dans le domaine du contentieux, les délais de jugement sont beaucoup trop longs : un projet peut être bloqué pendant quatre ans et trois mois par une procédure contentieuse – et ce n'est qu'une moyenne ! L'ordonnance du 18 juillet 2013, dite Labetoulle, et le décret du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme ont apporté d'heureuses évolutions ; nous vous proposons de poursuivre dans cette voie. Le juge, aujourd'hui contraint d'attendre la demande des parties, pourrait ainsi soulever d'office la cristallisation des moyens, ce qui mettrait fin à certaines procédures dilatoires tout en réduisant les délais de jugement. La suppression de l'appel adoptée en 2013 pourrait être étendue – sans aller jusqu'à supprimer l'appel pour tout le contentieux de l'urbanisme, ce qui se heurterait au principe du droit d'appel et serait sans doute censuré. Nous privilégions donc une piste moins brutale : proroger cette suppression dans les zones tendues jusqu'au 1^{er} décembre 2023.

Nous vous proposons par ailleurs d'imposer aux requérants la rédaction de conclusions récapitulatives qui lieraient les parties : en conjonction avec la cristallisation des moyens, cela réduirait les délais de jugement, faciliterait le travail des juges et des parties, et sécuriserait juridiquement les dispositifs de jugement en cas d'appel. Nous pourrions aussi instaurer en procédure administrative un mécanisme de caducité de l'instance, sur le modèle de la procédure civile : tout requérant qui ne produirait pas dans un certain délai un document demandé par le juge et essentiel pour la procédure serait réputé s'être désisté, avec impossibilité de réintroduire une nouvelle requête sur la même affaire. Ce serait un puissant levier de responsabilisation des acteurs et de réduction des délais.

Autant de mesures qui aideraient à désengorger les juridictions. Ce serait aussi un socle pour imposer par voie législative des délais de jugement en matière d'urbanisme. Il s'agit là d'un signal politique mais aussi un encouragement au juge pour qu'il se saisisse des mesures mises à sa disposition par l'ordonnance Labetoulle et de nos propres propositions.

Nous ne sommes pas encore au clair sur l'impact du référé-validité suggéré par certains universitaires, qui permettrait au titulaire du permis attaqué de demander lui-même au juge des référés de se prononcer sur l'existence de moyens sérieux dans la requête au fond. J'en vois l'intérêt, mais aussi les effets pervers : cela pourrait rallonger *in fine* les délais. Nous vous proposons en revanche de supprimer l'exigence du caractère « excessif » du préjudice causé pour qu'un justiciable dont le permis est attaqué puisse – c'est le cas depuis l'ordonnance de 2013 – demander réparation ; les conditions actuelles le rendent peu utilisable.

Autre sujet de fond apparu au fil des auditions et au travers de la consultation nationale : celui du dialogue entre les collectivités et avec les porteurs de projets et les services de l'État, notamment pour les petites collectivités. Répondre à l'exaspération des élus

et des porteurs de projets n'est pas aisé, car nous sommes aux confins du juridique, des cultures professionnelles et de la pratique administrative. C'est néanmoins indispensable. Après mûre réflexion et un dialogue serré avec nos interlocuteurs, intervenants et élus, nous avons souhaité que soit mise en place une enceinte de dialogue dans chaque département. Il était hors de question de créer une nouvelle structure. Nous reprenons donc une instance existante mais largement dévitalisée : la commission de conciliation en matière d'élaboration de documents d'urbanisme. Je suis sûr que vous êtes nombreux, quoique élus chevronnés, à ignorer son existence. Instituée depuis 1983 dans le code de l'urbanisme, associant paritairement élus communaux et personnes qualifiées en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement, elle est censée faciliter l'accord entre l'autorité compétente pour élaborer les documents d'urbanisme et les personnes associées à cette élaboration. Nous lui confierions un nouveau rôle : le dialogue en amont sur les projets d'envergure. La saisine de cette instance serait ouverte aux acteurs. Présidée par le préfet, elle aurait pour objectif de sensibiliser l'État et les élus sur tel ou tel projet et d'identifier en amont les difficultés potentielles. Elle devrait renforcer la capacité d'arbitrage du préfet entre les services de l'État, qui parleraient ainsi d'une seule voix.

M. François Calvet, rapporteur. – Le contrôle de légalité conduit parfois à une glaciation entre les élus et l'administration. Selon le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), il n'y a pas de remontées du terrain vers l'administration centrale. Curieux ! La réactivation de cette commission est donc une mesure de bon sens, car le dialogue est indispensable. Elle pourrait se voir chargée d'examiner les difficultés locales en matière de normes et de faire des propositions de simplification dans un rapport annuel.

Simplifier, c'est aussi redonner sa force d'expression à l'activité économique. La question de l'aide attendue des services de l'État ne cesse de revenir. Un référent juridique

pourrait concentrer les avis sur les projets en matière d'urbanisme. Le pétitionnaire aurait ainsi un interlocuteur identifié.

M. Marc Daunis, rapporteur. – J'y tiens beaucoup. En réactivant la commission et en mettant en place le référent juridique, nous installerons un cadre solide. Ces deux instances serviront de régulateurs pour interpréter la doctrine réglementaire, mais aussi pour passer d'une méthode de silo à une méthode de projets. C'est une piste pertinente, que nous allons peaufiner avec le Gouvernement et lors des auditions.

M. François Calvet, rapporteur. – Sujet suivant : l'archéologie préventive. Nous ne souhaitons pas revenir sur des arbitrages rendus par la commission de la culture à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). En revanche, nous proposons de réfléchir à l'opportunité de supprimer ou d'allonger, dans le cadre d'une demande anticipée de prescription archéologique et hors des zones de présomption de prescription archéologique, la durée limitée à cinq ans de la renonciation de l'État à prescrire un diagnostic. Rémy Pointereau connaît bien le problème : à Bourges, on ne peut agrandir la maison de la culture du fait de la proximité de la cathédrale et de la présence de vestiges découverts lors des fouilles.

De nombreux porteurs de projets nous ont suggéré d'expertiser un nouveau délai entre la prescription du diagnostic et la réception du rapport de diagnostic. Cette phase n'est pas encadrée, et les délais dépassent fréquemment un an. On pourrait fixer un délai de six mois, éventuellement prorogable de six mois en cas de présomption de présence de vestiges archéologiques d'importance. Cette mesure ne fait cependant pas l'unanimité.

Enfin, nous envisageons de conforter le délai de trois mois dont dispose le préfet de région pour prescrire des fouilles à compter de la réception du diagnostic, qu'il soit complet ou non.

La relation entre l'architecte des bâtiments de France (ABF) et les porteurs de projets est un point de crispation qui revient très souvent dans les fiches qui nous arrivent du terrain. Le projet de loi LCAP, en cours de navette, refond une partie du régime de protection du patrimoine en remplaçant les secteurs sauvegardés, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et les zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) par les « cités historiques ».

Pour ne pas interférer avec les travaux de la commission de la culture, nous avons concentré notre regard sur les avis conformes des ABF hors des zones protégées. Par conséquent, nous limitons notre propos aux périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques avec co-visibilité. Un avis conforme de l'ABF y est exigé pour tous les travaux, de sorte que 150 ABF se retrouvent à traiter 130 000 dossiers par an... Cette profusion d'avis nourrit l'incompréhension des citoyens et des élus qui font grief aux ABF de l'imprévisibilité de leurs prescriptions. L'ABF est l'une des rares autorités qui n'est pas tenue de produire des prescriptions *ex ante*. Les décisions peuvent varier de l'un à l'autre, ce qui entretient un sentiment d'inégalité de traitement dans le temps et dans l'espace. Enfin, certains déplorent qu'en l'absence de prescriptions plus générales, un avis rendu ponctuellement sur un projet ne constitue qu'un système partiel de protection du patrimoine, qui plus est souvent contourné quand les exigences sont trop grandes.

La mise en place des AVAP a renforcé la coopération entre les élus et les ABF. Nous nous interrogerons donc, pour les périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits avec co-visibilité, qui, avec la loi LCAP, vont faire l'objet de délimitations, sur l'opportunité de créer une faculté pour la collectivité compétente d'associer plus étroitement l'ABF à l'élaboration de ses documents d'urbanisme. Ainsi les élus, les porteurs de projet et les citoyens sauraient à l'avance à quelles règles ils devront obéir. En contrepartie, l'ABF ne donnerait plus d'avis systématique.

L'accessibilité est un autre sujet délicat. Nous avons sollicité nos collègues de la commission des affaires sociales, en particulier Philippe Mouiller et Claire-Lise Campion, dont nous attendons la contribution écrite. Nous avons également tenu une table ronde hier avec la déléguée ministérielle à l'accessibilité. Nous pourrions expérimenter, pendant une durée limitée et dans certaines zones rurales ou petites communes seulement, la mutualisation du nombre de places de stationnement nécessaire pour respecter l'obligation d'accessibilité imposée à un groupe d'établissements recevant du public (ERP) lorsqu'ils sont proches les uns des autres. Une telle piste semble être perçue favorablement.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Nous pourrions également agir sur les conditions de construction dans les zones rurales, et particulièrement dans les zones agricoles ou naturelles des territoires couverts par un PLU. Le régime de ces autorisations a été assoupli dans la loi ALUR, dans la loi d'avenir agricole et dans la loi Macron. Or quand on touche aux règles de constructibilité, on modifie l'équilibre délicat entre la facilitation des constructions, d'un côté, et la préservation des zones à vocation naturelle, agricole et forestière, de l'autre. Une certaine prudence s'impose.

Enfin, M. Baylet vient de réaffirmer la volonté du Gouvernement de rouvrir le dossier de la loi Montagne. Attendons d'en savoir plus pour intervenir dans ce domaine. Néanmoins, nous pourrions corriger le dispositif issu de l'article 80 de la loi Macron, sur les extensions ou les annexes aux bâtiments d'habitation dans les zones agricoles. Il ne s'agirait pas d'assouplir les règles mais plutôt de corriger une malfaçon du texte qui a pour effet paradoxal de bloquer toute extension.

M. François Calvet, rapporteur. – Une simplification ponctuelle que nous pourrions réaliser sans effets en cascade sur d'autres normes concerne les sites classés. En cas d'urgence, par exemple des falaises dangereuses nécessitant des travaux, les maires se

trouvent démunis, surtout lorsqu'ils ne peuvent agir qu'après consultation de la commission nationale. Soit ils attendent la visite des services instructeurs et les réunions des commissions compétentes en prenant le risque d'un accident, soit ils font les travaux sans être certains qu'ils pourront être régularisés, en l'absence d'éventuelles prescriptions à suivre.

En cas de danger grave et imminent exigeant une intervention urgente, une régularisation après coup n'est pas nécessairement annulée par le juge. Cependant, en l'absence de texte législatif clair, tous les actes ou travaux engagés par le maire dans ces circonstances pourront être contestés devant le juge, ce qui entraîne une procédure contentieuse lourde, longue et malgré tout incertaine, avec des cas où la notion d'urgence ou de circonstances exceptionnelles n'a pas été retenue. Mieux vaudrait éviter de s'en remettre à la jurisprudence et créer des voies accélérées pour les demandes d'autorisation ou les consultations obligatoires. Nous avons rencontré ce problème à la suite de la tempête Xynthia.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Également dans les Alpes-Maritimes, après les inondations.

En conclusion, nous nous sommes répartis neuf domaines de simplification : l'articulation entre les documents de planification et l'assouplissement des procédures d'évolution des PLU ; les opérations d'aménagement ; le dialogue entre les collectivités, les porteurs de projets et les services de l'État ; le référent juridique unique dans les services de l'État ; l'archéologie préventive ; la relation à l'ABF ; l'accessibilité ; les conditions de construction dans les zones rurales ; les urgences en sites classés. Nos propositions se situent au croisement de l'utile et du raisonnable. Faire moins serait s'exposer à s'entendre rétorquer : « tout ça pour ça ? » et démontrer, qu'au fond, simplifier est impossible. Ce serait encourager l'exaspération que nous sentons monter du terrain. Faire plus, ce serait prendre le risque de sortir notre feuille de route, dont l'objectif est d'aboutir à un texte consensuel et transpartisan,

porté par l'ensemble du Sénat. D'autres occasions se présenteront, d'autres propositions de loi, d'autres propositions de résolution pourront porter les préoccupations que nous n'avons pas pu intégrer à notre texte. Je pense notamment aux projets d'ordonnances en cours d'élaboration sur le fondement de l'article 106 de la loi Macron, et en particulier à celui relatif au dialogue environnemental. Leur ratification pourrait être l'occasion pour le Sénat de compléter les mesures de simplification proposées par le Gouvernement, dans un esprit de co-construction. Le débat n'est pas clos.

M. Rémy Pointereau, président. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail et la volonté de consensus dont ils font preuve. Ce groupe de travail avance avec dynamisme : nous devons tenir les délais !

M. Philippe Mouiller. – Je vous félicite pour l'ampleur de votre travail. Bravo pour la méthode. Je note votre pragmatisme et votre volonté ambitieuse de mobiliser l'ensemble des sénateurs autour de ce projet. La communication est essentielle, à l'intérieur comme à l'extérieur du Sénat. Chaque sénateur devra se faire le porte-parole de ce travail dans les territoires.

Vous souhaitez faire du Congrès des maires votre tribune. Il est important de répondre aux élus qui vous ont adressé ces milliers de contributions, et qui attendent du concret. Les assemblées départementales des maires pourront également prendre le relais dans les territoires.

J'ai beaucoup apprécié la table-ronde organisée hier sur le thème de l'accessibilité. Avec Claire-Lise Champion, nous vous ferons parvenir notre contribution très prochainement.

Plus largement, je veux dire mon accord complet avec les pistes que vous dessinez, à commencer par le référent juridique, essentiel à mes yeux.

Mme Nelly Tocqueville. – Je suis impressionnée par le travail que vous avez accompli et les propositions élaborées que vous nous soumettez. Vous offrez un véritable espoir aux élus – je le dis en tant que maire, confrontée au millefeuille des normes de classification ou de protection du patrimoine.

Vous avez insisté sur le rôle du Sénat dans la recherche du consensus. Nous avons regretté la faible participation des élus à l’occasion d’un questionnaire précédent. Ce n’est pas le cas pour celui que vous venez de nous transmettre. Nombre de maires de petites communes m’ont dit leur satisfaction d’avoir été sollicités sur des sujets qui sont pour eux des casse-têtes quotidiens. Veillons cependant à ne pas créer de frustration. Bien entendu, nous ne pourrions pas résoudre toutes les difficultés, répondre à toutes les demandes. Nous devons faire preuve de pédagogie pour expliquer nos choix.

Quant à la méthode, c’est la bonne. Les neuf points que vous avez présentés sont judicieux, en particulier l’activation de la commission et le référent juridique. Vous l’avez dit, on ne crée rien de nouveau, on ne fait qu’activer ce qui existe déjà. Un travail en amont avec l’ABF éviterait ce jeu insupportable qui consiste à changer son fusil d’épaule d’un jour à l’autre. Cependant, les ABF sont peu nombreux. Nous atteignons là les limites de notre exercice. Ce point d’étape était nécessaire, et je vous en remercie.

M. Vincent Eblé. – Félicitations pour l’ensemble de ce travail. Les objectifs que vous fixez sont essentiels et déterminants. Les élus sont exaspérés par le caractère contraignant de certaines normes. Alors qu’elles sont faites pour encadrer l’action publique, elles finissent par l’entraver. N’alimentons pas ce ressentiment.

La loi LCAP, qui vient d'être examinée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, devrait nous revenir fin mai. Ne gagnerait-on pas à y introduire certains points qui nous préoccupent par le biais d'amendements, plutôt que de les réserver pour un autre texte ? Je pense notamment aux points qui concernent les ABF.

Sur le fond, un travail préalable est évidemment nécessaire pour faciliter les relations entre l'ABF et les décideurs locaux. En définissant quelques règles génériques, les ABF construiraient une forme de doctrine qui éviterait certaines tensions. Cela se fait déjà dans des secteurs particulièrement sensibles. Cependant, le détail finit toujours par surgir là où on ne l'attendait pas. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur est précis à la parcelle, édifice par édifice. On ne peut pas mener ce travail extrêmement lourd partout, par exemple en périphérie, pour un monument isolé dans une ville dépourvue de caractère patrimonial. N'alourdissons pas inutilement le dispositif.

Pour le reste, j'adhère complètement à votre démarche et à vos propositions, qui me paraissent très utiles. Il faut lever les verrous pour pouvoir construire !

M. Joël Labbé. – Je salue le travail accompli. Ce point d'étape était nécessaire. L'esprit général et la méthode me conviennent. Le sujet n'est pas forcément facile pour l'écologiste que je suis, mais je ne recule pas devant la difficulté ! Il serait sans doute bon d'auditionner des ONG environnementales représentatives.

Il est précieux que la population puisse donner son avis. En tant qu' élu local, je sais que les excès sont sclérosants pour le développement. C'est toutefois aller trop loin que d'envisager une indemnisation pour contentieux abusif. Les contentieux sont parfois nécessaires.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Ils peuvent même être légitimes.

M. Joël Labbé. – Selon moi, plus on réalise l'étude d'impact en amont, mieux cela vaut. On a tout à gagner à réactiver l'instance de consultation préalable des services de l'État ; le référent juridique unique serait également tout à fait bienvenu. Dans un pays où la procédure est souvent excessive, l'État est réticent à donner son avis juridique en amont. Il est important de maintenir et d'activer la phase de concertation.

Quant à l'accessibilité, il serait dommage de se limiter au stationnement. Nous avons entendu lors des auditions des propositions très intéressantes sur les logements adaptés et les logements adaptables. Il faudrait consulter des associations de personnes handicapées. L'adaptabilité dans les cœurs patrimoniaux des villes est un enjeu important. Il faut faciliter l'accès aux commerces et à la vie des centres-villes sans interdire aux établissements du centre-ville de continuer à fonctionner.

M. Rémy Pointereau. – Tous les sénateurs ont une part de responsabilité dans cette folie normative. Tuons-la dans l'œuf. Entre le 9 et le 16 mai, nous aurons une réunion intermédiaire avec le président Larcher. Le 31 mai, des annonces seront faites au Congrès des maires.

Le risque de frustration des élus est réel. Madame Tocqueville, les réponses au questionnaire montrent l'importance des attentes. Nous devons effectivement déployer beaucoup de pédagogie pour expliquer qu'un seul texte ne suffira pas pour venir à bout de 400 000 normes. Selon Alain Lambert, il faudra plusieurs dizaines d'années.

Monsieur Eblé, nos travaux ont effectivement démarré en même temps que l'examen de la loi LCA mais nous avons travaillé en coordination avec la commission de la culture. Cependant, nous devons veiller à ce que notre texte conserve l'aval du Gouvernement, si nous voulons qu'il prospère.

M. Marc Daunis, rapporteur. – Pour ce qui est de l'étude d'impact, Monsieur Labbé, il s'agit d'éviter les redondances. Dans le cas d'une ZAC, le porteur de projet risque de devoir refaire une étude d'impact lors du dépôt du permis de construire d'un équipement - qui figurait déjà dans le dossier de réalisation. Je l'ai vécu moi-même. Ces redondances n'ont pas lieu d'être quand les fondamentaux sont inchangés. Limitons-nous à des actualisations. On a souvent tendance à en faire trop !

M. Vincent Eblé. – Par peur du contentieux !

M. Marc Daunis, rapporteur. – Absolument. Le référent juridique unique sera central. Nous avons le sentiment que les pratiques évoluent, mais pas forcément selon la bonne méthode : on privilégie encore la logique de silo à l'approche projet. Cette petite proposition de loi aura un effet papillon énorme !

M. Rémy Pointereau, président. – M. Labbé suggère d'entendre des ONG environnementales...

M. Joël Labbé. – Je pense notamment à France Nature Environnement, qui regroupe un certain nombre d'associations.

M. Rémy Pointereau. – Nous entendrons par ailleurs votre ancien collègue M. Jean-Vincent Placé, le 28 avril.

Je peux donc considérer que le groupe de travail valide à l'unanimité les axes de travail et les pistes de simplification des rapporteurs.

La réunion est close à 11 h 20.