

MISSION pour la SIMPLIFICATION des NORMES APPLICABLES aux COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



d'ALAIN LAMBERT,

Vice-président du Conseil départemental de l'Orne
Président du Conseil national d'évaluation
des normes

et de JEAN-CLAUDE BOULARD,

Décédé pendant la mission

Maire du Mans pendant 17 ans,
Président de Le Mans Métropole,
Conseiller d'État Honoraire

Mission relative à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales

Rapport établi par Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD,
appuyés par Anne BADONNEL, inspectrice de l'administration,
Marie-Françoise GUILHEMSANS, conseillère d'Etat,
Marie-Christine ARMAIGNAC, cheffe de la mission simplification
et évaluation du CGeFi, Claude DUMONT, administrateur civil



SOMMAIRE

À propos d'Alain Lambert et Jean-Claude Boulard	5
Mot d'introduction	6
Synthèse	8
Tableau récapitulatif des propositions de la mission	13
1 Le discours de la méthode	17
1.1 Le périmètre circonscrit de la mission et les sources investiguées	17
1.2 Les modalités de travail	18
1.2.1 La constitution d'un groupe de travail, émanation du CNEN	18
1.2.2 Le concours des inspections générales et des corps de conseil et de contrôle	18
1.3 Des propositions « clés en main »	18
1.4 Les modalités de pilotage et de suivi des mesures préconisées à pérenniser	19
2 Un bilan frustré de la mise en œuvre des mesures préconisées dans le rapport de mars 2013	21
2.1 Peu de mesures mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre	21
2.1.1 Les mesures du rapport Lambert - Boulard mises en œuvre	21
2.1.2 D'autres mesures mises en œuvre depuis mars 2013	25
2.2 Les premières raisons de l'absence de mise en œuvre de la majorité des propositions	26
2.2.1 L'attachement aux normes	26
2.2.2 Le principe de précaution	26
2.2.3 Les limites de la méthodologie d'élaboration des propositions de simplification	26
2.2.4 L'absence de pilotage et de suivi des mesures à mettre en œuvre	27
3 Vers la généralisation d'une simplification effective	29
3.1 La nécessité d'un choc réglementaire de simplification	29
3.2 Redécouvrir les principes de proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité pour renouer avec le « bon sens »	30
3.2.1 Le principe de proportionnalité	30
3.2.2 Le principe d'adaptabilité	31
3.2.3 Le principe de subsidiarité	33
3.3 Oser l'expérimentation d'un nouveau pilotage et suivi efficace de la simplification	34
3.3.1 Expérimenter un droit à la dérogation à l'initiative des collectivités territoriales	34
3.3.2 Pérenniser et renforcer le médiateur des normes en lui donnant les moyens de sa mission	35
3.3.3 Intégrer l'objectif de simplification dans le quotidien de l'action administrative	36

4 Les propositions thématiques de la mission	39
4.1 Les normes parasismiques : alléger les normes sismiques là où la terre n'a quasiment jamais tremblé	39
4.1.1 Le fondement législatif et réglementaire	39
4.1.2 Coût de la norme en zone de sismicité faible ou modérée	43
4.1.3 Mesures proposées	44
4.2 Alléger les normes relatives à la pratique et aux équipements sportifs	45
4.2.1 Les constats de la mission	46
4.2.2 Les mesures proposées	50
4.3 Adapter les contraintes pesant sur les constructions	57
4.3.1 Les normes thermiques et de performance énergétique	57
4.3.2 Les autres normes de construction et les règles d'urbanisme	59
4.4 Les autres propositions de la mission	61
4.4.1 Dans le domaine des marchés publics	61
4.4.2 Dans le domaine de la santé	63
Conclusion	65
Annexes	67
Annexe n° 1 : Lettres de mission	69
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées	73
Annexe n° 3 : Suivi des 23 propositions d'abrogation de normes du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative du 26 mars 2013	77
Annexe n° 4 : Projets de décret pour un choc réglementaire de simplification	81
Annexe n° 5 : Délibérations du CNEN	87
Annexe n° 6 : Propositions de rédaction des textes relatifs aux mesures proposées	97
Annexe n° 7 : Evaluation chiffrée de certaines propositions de la mission	113



A PROPOS d'Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD



Alain Lambert est juriste de formation et a exercé les fonctions de notaire pendant plus de 35 ans. Co-fondateur de la LOLF, avec Didier Migaud, son expertise des finances publiques lui permet de conserver un regard pragmatique sur le sujet des normes.

Il est président du Conseil National d'Évaluation des Normes et a été médiateur des Normes de 2014 à 2017.

Sa conviction profonde est que la France s'est abandonnée à un « délire normatif » mettant en péril les libertés locales.



Jean-Claude Boulard a toujours revendiqué la chance qu'il avait eue de grandir dans une famille de marchands de vaches avant de faire l'ENA.

Toute sa vie, il s'est efforcé de suivre le conseil que lui ont délivré ses parents : *« Il n'y a qu'à ceux qui demandent, que l'on refuse »*.

Décédé le 31 mai 2018, alors qu'il travaillait sur la mission, il aura fait de son combat contre *« l'incontinence normative »* celui d'une vie.



MOT D'INTRODUCTION

Un Pays est toujours soumis à de nombreux périls. Le pire est quand il s'en crée un grave à lui-même. C'est le cas du juridisme dans lequel nous nous enfonçons chaque jour davantage en produisant toujours plus de normes.

Qu'est-ce que le juridisme ? Sinon d'abord cette croyance folle dans la règle de droit comme solution à tous les problèmes de la société et réponse idéale à toutes les diversités de situations. Sinon ensuite ériger cette dévotion en dogme infaillible. Sinon enfin nous dispenser d'être intelligents et même nous interdire un minimum de discernement.

Dans la réalité, le droit actuel est infecté d'un virus mortel, celui d'une totale incompatibilité entre la lettre bavarde et absconse des textes et le but qu'ils poursuivent. D'où l'avalanche de dysfonctionnements, d'incohérences et de désordres devenus insolubles. L'absence de culture légistique des rédacteurs aggrave ce fléau. A défaut d'un aggiornamento immédiat, le droit connaîtra le sort des saintes écritures : l'abus de son interprétation et son utilisation par quelques absolutistes convaincus et par de nombreux découragés appliquant la règle sans la remettre en question, au prix d'entraîner le Pays dans un chaos généralisé.

Les excès du juridisme français sont connus et reconnus par toutes les autorités politiques comme une calamité grave. Et pourtant rien ne change ! La mission historique et fondatrice du droit est détournée par la conjonction de deux incessantes pressions, la prolifération des textes, et la sclérose qui en découle mécaniquement. La situation est devenue telle que chaque nouvelle règle soulève plus de difficultés qu'elle n'en résout, la rédaction par sa confusion la rend de plus en plus inapplicable, et elle sème le désordre au lieu de l'ordre. Les producteurs de droit se révèlent totalement coupés de la réalité, de la vie, oubliant le service de ceux auprès desquels ils sont placés. Ils se sont créés un monde hermétique, peuplé d'abstractions bouffies de logiques formelles et abstraites, un monde devenu étranger au concret de la vie quotidienne des Français et des territoires. L'absence de réalisme nourrie par l'ignorance du réel conduit à une forme « d'absolutisation » de la règle de droit devenue une fin en soi, dans l'oubli absolu de sa finalité première. Le goût de l'abstraction, l'obsession d'uniformité, entraînent une forme de « fanatisation » de codes érigés en culte célébré par un cortège de contemplatifs furieux, excommuniant tous ceux qui résistent à leurs excès. Une défiance systématique s'est généralisée envers tous les sujets de droit, traités en subordonnés, et en incapables juridiques, considérés comme un troupeau soumis à de multiples contrôles. L'absence d'humilité de ces scribes centraux, coupés du monde réel, les porte à prétendre prévenir tous les risques, prévoir l'infinie diversité des humains et des situations, brandissant l'uniformité comme un totem, à coup de paragraphes rédigés au pas cadencé afin d'être réécrits comme des chapelets.

Ces excès font surtout de nombreuses victimes : les Français et leurs collectivités. Inhibés jusqu'à la paralysie, ils vivent dans la crainte obsessionnelle de ne pas être dans la légalité, arrivant même à solliciter de nouvelles règles pour préciser les premières. Ils peinent à survivre dans cette crainte permanente qui les étreint, se rassurant dans un cortège de précautions empêchant d'agir. Même les plus audacieux finissent par renoncer face à ce juridisme retors et hypocrite qui s'abrite derrière une forme de vertu d'Etat pharisaïque.

On m'accusera d'excès. Ce ne sera pas la première fois. Pourtant combien d'énergies créatrices sincères et loyales sont gaspillées parce qu'elles ne connaissent pas les dispenses, les exceptions que cet écheveau infernal rend indispensable pour accomplir un minimum d'action publique. Le méfait le plus grave encore du juridisme, outre qu'il complique inutilement la vie, est qu'il sclérose les institutions, qu'il paralyse l'action, et qu'il engendre, par réaction, son contraire, c'est à dire un anti-juridisme systématique confondant dans la même réprobation les excès ainsi énoncés et les bienfaits d'un droit intelligent.

Le constat que je porte était partagé par mon ami, Jean-Claude Boulard, décédé le 31 mai 2018. Co-auteur de ce rapport, il aura travaillé, jusqu'à ses derniers jours, sur cette mission. Tous les deux, nous sommes devenus de pugnaces soldats dans la lutte contre l'inflation normative qui empêche la liberté et l'action de nos territoires. Il sera tombé au champ d'honneur, en se battant jusqu'au bout pour les valeurs que nous partageons et l'ambition de ramener le droit à la raison. En partant, il emporte une promesse, que je lui ai faite : celle de continuer, de persévérer, de dénoncer encore ces excès juridiques en espérant que nous soyons entendus.

A mon ami, je dédie ce rapport. J'ai à cœur d'honorer sa mémoire et notre combat commun en portant nos propositions, qui se veulent concrètes et structurelles, et tenter d'éradiquer le fléau normatif qui paralyse la gestion de nos collectivités.

Avec ce rapport, nous appelons au retour de la raison normative. Que le droit retourne à ce pourquoi il a été institué : circonscrire un but, évaluer un résultat, autoriser les moyens appropriés et adaptés, sans les décrire dans une infinité de détails. Nous appelons au retour de la proportion.

Le droit, s'il est nécessaire à nos sociétés, doit redevenir l'humble serviteur de l'institution, et non son maître. C'est alors que son rôle irremplaçable deviendra incontestable et incontesté, et que sa magie rendra féconde l'articulation entre contrainte et liberté, entre obéissance et fidélité, entre discipline et initiative, entre autorité et confiance. Il aura ainsi retrouvé sa majesté.

Alain Lambert



SYNTHESE

HOMMAGE à JEAN-CLAUDE BOULARD

5 ans après la mission de lutte contre l'inflation normative

La régulation et la simplification des normes, en France, sont un chantier perpétuel et aucune amélioration durable de l'action publique n'est possible sans une transformation profonde de notre production normative.

Cet objectif correspond à un impératif de modernisation pour s'adapter et anticiper les évolutions profondes de la société, telle la révolution numérique, et relever les défis innombrables des prochaines années, notamment en construisant notre action publique au plus proche des usagers et des citoyens, en réduisant ses inégalités, qu'elles soient sociales ou géographiques. La compétitivité économique et juridique de notre pays est menacée par son écosystème bureaucratique où l'accumulation des normes et la complexité des procédures sont omniprésentes. Au regard de la diminution constante des moyens financiers alloués à l'accomplissement des missions accomplies par les collectivités territoriales pourtant essentielles pour la population, l'unique levier susceptible de préserver une marge d'action se situe dans un allègement raisonné des charges et des délais normatifs.

C'est ainsi que, par lettre du 4 janvier 2018, dans la continuité du rapport de mars 2013¹ et des priorités fixées par le Président de la République lors de la conférence nationale des territoires (CNT) du 17 juillet 2017, le Premier ministre a confié à Alain Lambert et Jean-Claude Boulard une mission consistant à « identifier les normes applicables aux collectivités territoriales à simplifier en priorité ».

Alors que le rapport de 2013 traitait du stock et du flux des normes qui impactent les collectivités territoriales, notamment sur un plan financier, le périmètre de cette nouvelle mission porte sur l'évaluation du stock de normes existant; le rapport propose des mesures pour traiter le sujet dans sa globalité, en permettant de dégager des marges de liberté, de la souplesse dans l'application des normes réglementaires.

Le stock des normes applicables était évalué à 400 000 normes en 2013. Le Conseil d'Etat a estimé que le stock du droit consolidé, en vigueur en janvier 2018, s'élevait à plus de 320 000 articles législatifs et réglementaires². En 2017, pas moins de 36 lois ont été promulguées, 1 776 décrets publiés, 8 913 arrêtés signés et 1 300 circulaires diffusées !

En 2017, le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a rendu 355 avis sur des projets de texte qui représentent un coût brut à la charge des collectivités territoriales de plus d'un milliard d'euros (1,035 milliards) au titre de 2018. Depuis 2008, le total des coûts générés par les projets de texte soumis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) puis au CNEN est de 14,23 milliards pour les collectivités territoriales.³

¹ Mission de lutte contre l'inflation normative, rapport remis le 26 mars 2013.

² 320 458 normes précisément, « Mesurer l'inflation normative », étude du Conseil d'Etat présentée en Assemblée générale le 3 mai 2018.

³ Rapport public d'activité 2017 du CNEN, juin 2018.

Force est de constater que trop peu de mesures ont été mises en œuvre depuis le rapport de 2013⁴. Les rares propositions réalisées, telles que l'instruction sur l'interprétation facilitatrice des normes⁵ ou encore la mise en place de moratoires sur l'adoption de mesures réglementaires applicables aux collectivités⁶, ne sont pas suivies d'effet sur le terrain local.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce relatif échec, voire l'impuissance de l'Etat à endiguer le phénomène d'inflation normative : l'attachement des administrations centrales à la production de normes et la sacralisation de celles-ci, rendant toute tentative d'abrogation complexe voire vaine ; le refuge généralisé derrière le principe de précaution, qui vaut aussi bien pour les administrations, que pour les élus et les citoyens ; certaines limites inhérentes à la méthodologie suivie jusqu'à présent ; la défaillance de pilotage et de suivi des mesures d'allègement à mettre en œuvre, sujet considéré à tort par les administrations centrales comme peu mobilisateur.

La fin de la mission a été endeuillée par la disparition de Jean-Claude Boulard, survenue le 31 mai 2018. Ce rapport, sur lequel il a œuvré et travaillé jusqu'à ses derniers jours, est dédié à son combat contre ce qu'il appelait la « *pandémie grave* » et « *l'incontinence normative* » dont souffre notre pays.

L'appel à la généralisation d'un allègement effectif de contraintes normatives

Face au constat de cette prolifération normative incontrôlée qui entraîne un phénomène de paralysie de l'action publique locale, nous appelons solennellement, sans attendre, à un allègement des contraintes.

En cela, un « Etat de nécessité » doit être reconnu à la simplification afin de rendre aux élus locaux les marges de manœuvre dont ils sont privés. C'est le seul moyen susceptible de répondre à leur légitime découragement. La situation est urgente, l'action publique locale est menacée.

Une « mobilisation générale » de tous les acteurs de la norme doit être décrétée.

Pour retrouver la liberté perdue des élus locaux, nous proposons une solution simple, facilement accessible, économe : assujettir la production normative réglementaire au « bon sens », à un état de rationalité, en réaffirmant les principes de proportionnalité, d'adaptabilité et de subsidiarité et imposer leur application effective.

Nous proposons alors qu'il soit pris un décret en Conseil d'Etat pour réaffirmer ces principes au niveau réglementaire et exiger le respect de la qualité d'un outil indispensable à la rationalisation normative : les fiches d'impact, support de l'évaluation, *ex ante* et *ex post*.

En hommage à Jean-Claude Boulard, nous aimerions voir la concrétisation de cette proposition de décret qui pourrait porter son nom.

Pour garantir l'effectivité de ce changement de paradigme, et sécuriser la mise en place d'un mécanisme permettant de desserrer rapidement les contraintes normatives, nous proposons une expérimentation. Il s'agit de défendre un droit à l'action pour les collectivités en dérogeant aux prescriptions réglementaires non proportionnées et inadaptées aux réalités locales et aux situations particulières.

Notre ambition est celle d'un « choc réglementaire de simplification » permettant, sans attendre, un allègement effectif des normes en faveur d'une action publique locale enfin libérée.

4 Sur les 23 propositions d'abrogation de normes issues du rapport de 2013, seules 7 ont été réalisées et 4 le sont partiellement.

5 Circulaire n° 5837 / SG du 18 janvier 2016.

6 Circulaires du 17 juillet 2013, du 9 octobre 2014 et du 26 juillet 2017.

Les autres propositions concrètes de la mission

Conformément à la demande du Premier ministre, nous nous sommes concentrés principalement sur trois domaines normatifs prioritaires, présentant des impacts non négligeables pour les finances des collectivités locales :

- Les normes parasismiques ;
- Les normes sportives ;
- Les normes de construction, et plus particulièrement la réglementation thermique et les règles d'urbanisme.

Suivant une méthodologie solide et innovante, nous proposons une trentaine de mesures directement applicables : des « *propositions clés en main* » pour une action de simplification rapide et efficace.

S'agissant des normes parasismiques, fer de lance de Jean-Claude Boulard, nous proposons de supprimer les contraintes juridiques là où la terre ne tremble quasiment jamais, en prenant en considération la nature des bâtiments.

Ainsi, dans les zones de faible sismicité (zone de sismicité 2), les contraintes disparaîtraient notamment pour les établissements scolaires ou les établissements recevant du public (à partir de 300 personnes). Cette proposition présente un intérêt notable, car le surcoût estimé est de l'ordre de 2 % du coût des travaux globaux et elle allégera la charge du financement de ces bâtiments assumée par les collectivités territoriales.

Par ailleurs, dans les zones à risque modéré (zone de sismicité 3), nous proposons de supprimer les normes s'imposant aujourd'hui pour les bâtiments d'habitation individuelle ou encore des bâtiments d'habitation collective ou de bureaux. Outre les communes, c'est l'ensemble des Français qui pourront bénéficier de cet allègement.

Ces propositions, dont la mise en œuvre nécessite la modification d'un arrêté du 22 octobre 2010, s'entendent sous réserve des résultats définitifs de l'évaluation en cours des règles parasismiques en zone de sismicité faible et modérée, car il importe de ne pas mettre en cause la sécurité des personnes.

S'agissant des normes sportives, nous proposons d'encadrer le pouvoir délégué aux fédérations et aux ligues, en limitant les contraintes liées aux « *normes commerciales* » qui engendrent des millions d'euros de dépenses pour les collectivités chaque année.

Pour ce faire, nous préconisons principalement de renforcer les compétences de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), en faisant six propositions concrètes.

Sur un autre plan, il est également proposé de simplifier certaines normes techniques prévues par le code du sport. La proposition la plus emblématique est celle visant à supprimer la présence obligatoire de deux personnes, l'une assurant la surveillance et l'autre l'encadrement pédagogique du groupe pour les nouvelles pratiques aquatiques telles l'aquagym ou l'aquabiking, sans amoindrir la sécurité des usagers.

Cette mesure qui permettra également aux nageurs sauveteurs de surveiller seuls les baignades d'accès payants aura un impact direct sur les coûts assumés par les collectivités territoriales. En effet, en premier lieu, le service rendu au public serait plus important puisque l'amplitude horaire d'ouverture de la piscine pourra être étendue. En second lieu, la suppression des redondances en matière de surveillance permettrait de redéployer les moyens en personnel de manière plus efficiente au niveau de la structure aquatique.

Enfin, s'agissant des règles de construction, nous proposons d'adapter les obligations de la réglementation thermique à la taille des collectivités, de leur apporter un soutien méthodologique en proposant l'élaboration d'un guide pratique et de simplifier les normes relatives aux bâtiments à usage tertiaire.

Par ailleurs, nous préconisons des allègements dans les règles d'urbanisme, en proposant de réduire les obligations relatives aux diagnostics techniques pour les bâtiments voués à la destruction, de simplifier la hiérarchie des normes entre les différents plans et schémas d'urbanisme ou encore de généraliser la dématérialisation des demandes d'autorisation ou de déclaration d'urbanisme.

Les surcoûts liés à l'application de la réglementation technique sont estimés à 10 à 15% du coût global de la construction. Nos propositions allègeraient par conséquent d'autant les finances locales. Les autres propositions de la mission simplifieraient les procédures à suivre, réduiraient les délais d'instruction des demandes et sécuriseraient également les documents produits.

TABLEAU RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

N°	INTITULÉ DE LA PROPOSITION	PAGE
Propositions transversales : provoquer un choc réglementaire de simplification		
1	Affirmer dans un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres que les textes réglementaires doivent respecter les principes de proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité	30
2	En vue de favoriser le respect de ces principes, donner au CNEN la possibilité d'obtenir des études d'impact de qualité, sous le contrôle du Conseil d'Etat	31
3	Expérimenter la possibilité pour les collectivités territoriales de déroger à une grande partie des textes réglementaires	34
4	Prolonger et renforcer l'expérimentation du droit à déroger pour les préfets	34
5	Pérenniser le médiateur des normes et lui donner les moyens de son action	35
6	Intégrer l'objectif de simplification dans le quotidien de l'action administrative	36
Propositions thématiques		
<i>Normes parasismiques : alléger les normes sismiques là où la terre n'a jamais tremblé</i>		
7	Supprimer la réglementation pour les bâtiments de catégorie III de la zone 2 (risques faibles)	44
8	Supprimer la réglementation pour les bâtiments de catégorie II de la zone 3 (risques modérés)	44
<i>Alléger les normes relatives à la pratique et aux équipements sportifs</i>		
9	Améliorer les conditions de dérogations aux règles d'accessibilité concernant les sportifs handicapés, à raison de la disponibilité de plusieurs équipements de proximité	47
10	Confier aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le soutien du sport professionnel et de haut niveau	48
11	Attirer les prescripteurs (fédérations, ligues) au financement des charges supplémentaires allant au-delà des règlements fédéraux et poser le principe prescripteur-payeur dans les contrats d'objectifs	49
12	Enrichir la représentation des élus au sein de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES) garantissant la présence d'un représentant des communes rurales et d'un représentant des intercommunalités	51
13	Etendre la compétence de la CERFRES aux règlements qui impliquent une modification des équipements sportifs	51

14	Instaurer un dispositif d'évaluation de l'impact effectif financier des normes sportives, visant le flux et le stock des normes	51
15	Conférer au président de la CERFRES et au tiers de ses membres un « pouvoir d'évocation » dès lors qu'un projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue (normes grises), même sans avoir de portée normative, prévoit la modification d'équipements sportifs	51
16	Prolonger de 2 à 3 mois le délai de concertation préalable sur l'étude d'impact des projets de règlements fédéraux	51
17	Introduire une procédure d'examen allégée quand la modification présente un caractère d'urgence et vise à répondre à des impératifs de sécurité	51
18	Adapter les normes à l'usage réel d'un équipement et prévoir des délais raisonnables de mise en conformité pour les collectivités territoriales (principe de proportionnalité)	53
19	Rédiger des chartes et guides d'utilisation communs fixant les règles de polyvalence et de partage des équipements entre plusieurs disciplines (principe de mutualisation et d'adaptabilité)	54
20	Préférer la fixation de normes d'objectif et de normes de résultat à la fixation d'obligations de moyens	54
21	Encourager les clubs à se fédérer au sein d'un même bassin de vie afin que les élus disposent d'un seul interlocuteur	55
22	Supprimer l'obligation d'affichage des diplômes et titres des personnes exerçant dans les établissements où est pratiquée une activité physique ou sportive	56
23	Ouvrir la possibilité de recruter des titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) pour surveiller de manière autonome les baignades d'accès payant	57
Adapter les contraintes pesant sur les constructions (normes thermiques et d'urbanisme)		
24	Tenir compte de la taille des collectivités pour adapter les exigences de performance énergétique	58
25	Fixer un seuil minimal (2 000 m ²) au-dessous duquel les bâtiments à usage tertiaire sont exemptés des obligations d'amélioration de performance	58
26	Disposer d'un bilan coûts-avantages <i>ex post</i> des performances réelles des bâtiments soumis à la réglementation thermique 2012 (connaître les conclusions de la mission en cours du CGEDD et du CGE)	59
27	Inscrire une clause de revoyure dans le cadre de la nouvelle réglementation environnementale 2020, afin de conduire une évaluation <i>ex post</i> pour vérifier si les obligations imposées par la réglementation permettent la réalisation des objectifs fixés dans le respect du principe de proportionnalité	59

28	Elaborer un guide de bonnes pratiques consacré aux problématiques rencontrées par les collectivités locales à l'occasion de la présentation de la future réglementation environnementale 2020	59
29	Supprimer l'obligation de diagnostic technique annexé à la promesse de vente dans le cas où l'immeuble est voué à la destruction (installation intérieure de gaz et d'électricité, diagnostic de performance énergétique)	60
30	Simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme (réduire le nombre de plans et de schémas avec lesquels ils doivent être compatibles)	60
31	Simplifier les exigences en matière de déclaration préalable de travaux en fonction des spécificités locales et de la nature des travaux (réduire le nombre de pièces justificatives)	60
32	Dématérialiser les demandes d'urbanisme et faciliter la généralisation des télé-déclarations des actes d'urbanisme	60
Autres recommandations		
<i>Alléger les obligations liées au cadre des marchés publics</i>		
33	Aligner le régime des marchés publics des établissements publics locaux sur celui des communes, en autorisant le conseil d'administration de ces établissements à déléguer au président ou au directeur toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés	63
<i>Simplifier certaines règles en matière de santé publique</i>		
34	Permettre, dans le cadre d'une expérimentation pour l'innovation en santé, que les centres de santé puissent employer des professionnels libéraux payés à l'acte	64

1 LE DISCOURS DE LA MÉTHODE

1.1 Le périmètre circonscrit de la mission et les sources investiguées

La mission a souhaité faire d'une part des propositions transversales de nature à créer un nouveau « choc de simplification », sur la base de l'expérience de dix années de fonctionnement du CNEN et d'autre part, quelques propositions thématiques concrètes.

Pour ces dernières, afin d'éviter l'écueil d'un rapport supplémentaire présentant une série de mesures non suivies d'effet, ni de mises en œuvre, et n'ayant pour destin que l'oubli, la mission a choisi de se concentrer sur trois domaines normatifs prioritaires, présentant des impacts importants pour les finances des collectivités territoriales :

- Les normes parasismiques : allégeons les normes là où la terre n'a quasiment jamais tremblé ;
- Les normes sportives : simplifions les règles édictées par les fédérations sportives et certaines mesures contenues dans le code du sport qui freinent le développement de l'activité sportive des collectivités ;
- Les normes de construction, plus particulièrement les normes thermiques, et les règles de l'urbanisme : réduisons les délais et simplifions les procédures.

Les thématiques choisies peuvent, de prime abord, apparaître comme particulièrement techniques, voire représenter des sujets « tête d'épingle ».

Cependant, la mission s'est attachée à l'efficacité : nous préférons proposer une trentaine de mesures directement opérationnelles qu'une série de mesures non applicables et non appliquées.

Par ailleurs, la mission a investigué d'autres domaines (santé, finances publiques...).

Pour formuler ses propositions et dans un souci de concertation maximale dans un temps cependant limité, la mission s'est appuyée sur les sources suivantes :

- les propositions des élus, parlementaires, maires, conseillers départementaux et régionaux, et représentants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; les avis du conseil national d'évaluation des normes (CNEN) ;
- les suggestions des associations d'élus ;
- les orientations du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ;
- les rapports produits ces dernières années sur les allègements de normes ;
- les informations transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- les travaux réalisés par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), et notamment les plans de simplification transmis par certains ministères ;
- les ministères prescripteurs des normes (notamment le ministère de la Transition écologique et solidaire ; des Sports etc) ;
- les projets de loi en cours, notamment leur volet simplification ;
- les réflexions des représentants du mouvement sportif (présidents de fédérations sportives, de ligues, etc).

⁷ Et plus particulièrement la revue de dépenses réalisées en juillet 2015, qui a fait l'objet d'un rapport conjoint de l'IGA, de l'IGAS et du CGEfi intitulé « Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales ». Ce rapport contient une cartographie des normes qu'il est possible de simplifier, par politique publique, et reprend notamment les propositions du rapport DOLIGE de 2011 et LAMBERT-BOULARD de 2013.

1.2 Les modalités de travail

1.2.1 La constitution d'un groupe de travail, émanation du CNEN

Un groupe de travail a été constitué avec des membres du CNEN (représentants des députés, sénateurs, communes, départements, régions ou EPCI et représentants de l'Etat) et des experts issus des ministères concernés, dont la composition s'est adaptée à la question mise à l'ordre du jour.

Le groupe de travail s'est réuni trois fois entre janvier et juillet 2018 (29 mars, 26 avril, 10 juillet) et s'est consacré successivement aux domaines prioritaires cités ci-avant.

Les réunions du CNEN du premier semestre 2018 ont été l'occasion de faire un point d'avancement des travaux de la mission. Les propositions y ont été présentées et ont fait l'objet d'une délibération (Cf. annexe 5). Ainsi, les propositions relatives aux normes sismiques ont été présentées lors de la réunion du CNEN du 3 mai 2018, celles relatives aux normes sportives le 13 juin 2018 et celles relatives aux normes de construction lors de la séance du 26 juillet 2018.

1.2.2 Le concours des inspections générales et des corps de conseil et de contrôle

La mission a pu disposer du concours des inspections générales et des corps de conseil et de contrôle : un membre de l'inspection générale de l'administration a assuré le travail de coordination de la mission, un membre du Conseil d'Etat a apporté son expertise juridique et rédigé ou vérifié les projets de texte présentés dans le rapport, des membres du contrôle général économique et financier ont contribué plus particulièrement à la recherche d'allègements des normes sportives et à l'évaluation financière des économies envisagées.

1.3 Des propositions « clés en main »

Nous souhaitons proposer des actions directement opérationnelles, à hauteur d'une trentaine, sous la forme d'un plan d'actions arbitré et directement applicable (cf. tableau récapitulatif page 13 et suivantes).

Ce bilan peut apparaître modeste au vu du stock de normes aujourd'hui en vigueur, mais la mission défend l'innovation que représente le travail réalisé. Celui-ci a permis d'expérimenter une méthodologie novatrice consistant à instruire en amont les mesures proposées avec les ministères producteurs des normes, à travailler en collaboration avec le Conseil d'Etat sur l'écriture ou la réécriture des textes et à aboutir à des mesures prêtes à être adoptées.

Par conséquent, nous transmettons au Premier ministre des propositions qui peuvent pour la plupart, être qualifiées de propositions « *clés en main* », ce qui n'avait jamais été fait auparavant, par aucune mission. Cette méthodologie nouvelle, axée sur l'efficacité, permet de se distinguer des rapports antérieurs se bornant à lister des recommandations, sans les rendre adoptables dans des délais très courts.

1.4 Pérenniser l'organisation et la méthodologie de travail

Dans le droit fil de l'application de cette méthodologie, nous proposons un « *discours de la méthode* ». En effet, nous avons essayé de définir les modalités d'organisation à envisager pour permettre que **cette méthodologie innovante et expérimentée au cours de la mission puisse être pérennisée**.

Ainsi, nous recommandons au Premier ministre de placer, sous l'égide du CNEN, dont il convient de réaffirmer le rôle et le positionnement institutionnel, une « **mission permanente de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales** ».

Cette mission serait chargée de proposer une à deux fois par an – en fonction des calendriers des réunions des CNT, des projets de loi en cours de discussion (et leur volet simplification) et celles des instances de dialogue – des « *trains* » de propositions opérationnelles de simplification, touchant un ministère ou une politique publique. Celles-ci seraient instruites par un groupe de travail dont les membres émaneraient du CNEN et seraient présentées annuellement devant le CNEN, après une instruction préalable par les ministères prescripteurs, afin qu'elles soient directement applicables et appliquées.

Elle s'appuierait sur la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui assure le secrétariat du CNEN et également sur les corps d'inspection et de contrôle, qui pourraient être désignés à tour de rôle par lettre de mission de leur ministère de rattachement et assureraient les travaux de coordination, « *cheville ouvrière* » indispensable à l'avancée de ces allègements.

➤ *Par exemple* : l'inspection générale des affaires sociales pour les sujets relatifs à la santé et la solidarité ou encore le Conseil général de l'environnement et du développement durable pour les questions relatives à l'écologie, la construction ou l'urbanisme.

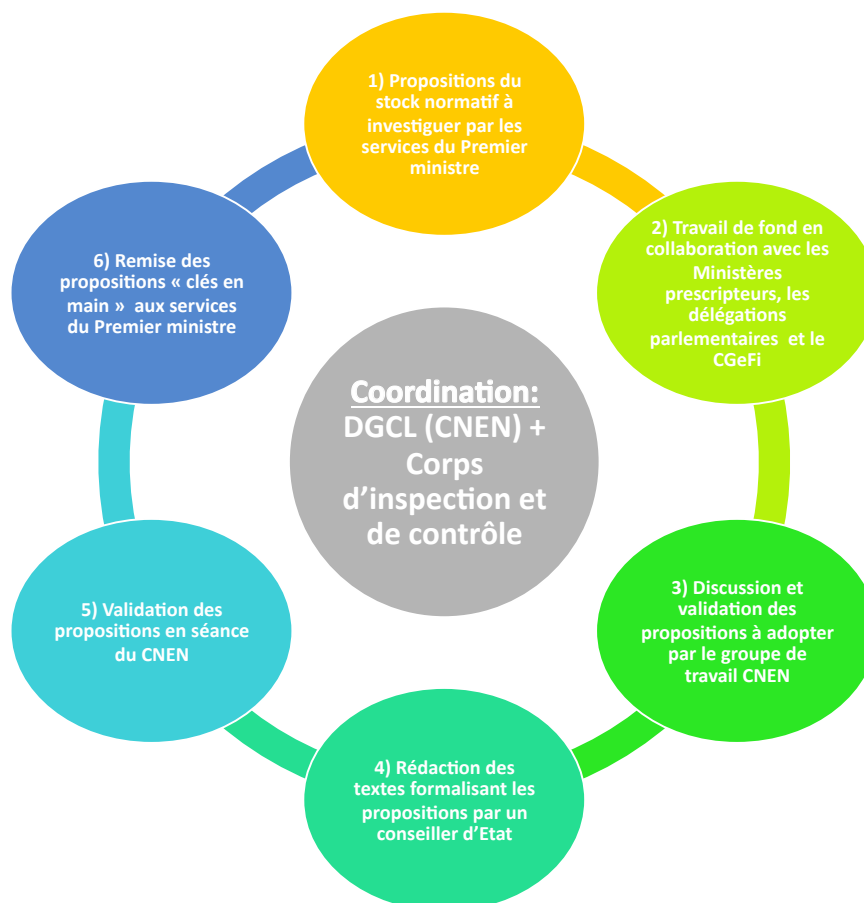
La représentation quasi-systématique du contrôle général économique et financier (CGefi)⁸ à cette mission permanente apparaît pertinente, s'agissant de ses compétences en matière d'évaluation de l'impact économique et financier pour les collectivités locales des mesures d'allègements et de simplification qui pourraient être proposées.

La participation du Conseil d'Etat paraît indispensable pour réaliser le travail d'expertise juridique et de rédaction des textes à faire évoluer.

Les délégations parlementaires aux collectivités territoriales, pourraient utilement être associées aux réflexions menées.

⁸ Et plus particulièrement la mission « Simplification et Evaluation » du CGefi.

Synthèse de la méthodologie de travail à pérenniser au sein de la mission permanente de simplification



→ Présentation des « trains de simplification » en CNT, après chaque cycle

2 UN BILAN FRUSTRÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES PRECONISÉES DANS LE RAPPORT DE MARS 2013

Cette partie vise à dresser un bilan de ce qui a été réalisé ou non depuis la parution du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative de mars 2013.

2.1 Peu de mesures mises en œuvre ou en cours de mise en œuvre

2.1.1 Les mesures du rapport Lambert - Boulard mises en œuvre

2.1.1.1 Les mesures relatives à l'interprétation

2.1.1.1.1 L'interprétation facilitatrice des normes

La proposition de diffuser, au niveau du Premier ministre, une instruction sur l'interprétation facilitatrice des normes (« IFN ») figure en bonne place dans le rapport de 2013⁹.

Les instructions appelant les corps administratifs à adopter une interprétation facilitatrice des normes sont intervenues :

L'instruction du Premier ministre du 2 avril 2013 appelle à faciliter la mise en œuvre des projets publics et privés. Elle demande au préfet, s'agissant des normes ne concernant pas la sécurité de « *veiller personnellement à ce que leurs services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour accélérer et simplifier la mise en œuvre des projets publics ou privés* ».

La circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2016 appelle à une interprétation facilitatrice entrant dans l'objectif plus général de simplification des normes applicables aux collectivités et ajoute, par rapport à 2013, la notion de spécificités locales¹⁰.

Cette circulaire souligne le rôle primordial d'accompagnement et de conseil des préfetures et des services déconcentrés de l'Etat auprès des collectivités, notamment les petites communes qui disposent de moyens techniques et financiers limités. Elle rappelle qu'il appartient aux préfets d'utiliser toutes les marges de manœuvre, dans le respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur, pour privilégier une interprétation facilitatrice des normes et permettre ainsi une mise en œuvre adaptée aux spécificités locales.

Force est de constater que cette instruction, bien qu'elle ait le mérite d'exister, est restée lettre morte sur le plan de la mise en œuvre.

2.1.1.1.2 Le droit de dérogation

Le rapport de 2013 préconisait de désigner les préfets de département pour interpréter les normes¹¹. Au-delà de l'instruction relative à l'interprétation facilitatrice des normes (*cf. supra*), le décret du 29 décembre 2017 visant à expérimenter au niveau territorial un droit de dérogation reconnu au préfet¹² y contribue potentiellement.

⁹ Page 11 du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.

¹⁰ Circulaire n° 5837/SG du 18 janvier 2016.

¹¹ Page 15 du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative.

¹² Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.

Durant l'expérimentation qui va durer deux ans¹³, les préfets ont la faculté de déroger à des dispositions réglementaires, relevant de matières limitativement définies¹⁴, dans l'objectif d'accompagner et de faciliter la réalisation de projets publics ou privés.

La circulaire du Premier ministre du 9 avril 2018¹⁵ précise les conditions de mise en œuvre du droit de dérogation. Le recours à ce droit doit nécessairement poursuivre l'un des trois objectifs suivants : alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure et favoriser l'accès aux aides publiques.

La dérogation doit impérativement être justifiée par deux conditions cumulatives : un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales.

Le pouvoir de dérogation s'exerce à l'occasion d'une demande individuelle et se traduit par la prise d'une décision au cas par cas. Il permet au préfet de décider de ne pas appliquer une disposition réglementaire à un cas d'espèce, ce qui devrait conduire à exonérer une collectivité territoriale d'une obligation administrative.

Là encore, cette instruction détaillée a le mérite d'avoir été rédigée. Il va cependant falloir attendre 2020 (date de fin de l'expérimentation) pour pouvoir dresser un bilan de la mise en œuvre de ce droit de dérogation. Toutefois, les premiers résultats montrent que l'expérimentation ne connaît pas beaucoup de succès.

Le 1^{er} mars 2018, l'association « les Amis de la Terre » a formé un recours gracieux auprès du Premier ministre, afin d'obtenir le retrait du décret du 29 décembre 2017. Il est intéressant de constater que la circulaire du 9 avril semble représenter une ferme réponse à ce recours et illustre, au contraire, une volonté d'aller au bout de cette mesure.

2.1.1.2 Les mesures relatives à l'abrogation des normes

Sur les 23 propositions d'abrogation de normes issues du rapport de 2013, seules sept mesures ont été réalisées, et quatre sont partiellement mises en œuvre

Le tableau de suivi des 23 propositions d'abrogation de normes du rapport figure en annexe 3¹⁶.

12 propositions n'ont pas été suivies d'évolutions normatives depuis la mission précédente, dont des mesures emblématiques et soulignées comme « absurdes » dans le précédent rapport, comme l'applicabilité des normes antisismiques là où la terre n'a jamais tremblé, la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants collectifs ou encore l'obligation de surveiller périodiquement la qualité de l'air intérieur des écoles et des centres aérés.

Le temps qui était imparti à la présente mission ne permettait pas d'investiguer complètement les raisons de la non mise en application de ces propositions. Il serait intéressant que la mission permanente de simplification puisse aller au bout de cette enquête et formalise un premier rapport dédié à ce sujet.

13 Sont concernés par l'expérimentation : les régions Bourgogne-France-Comté et Pays de la Loire, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les départements de Côte d'Or, Creuse, Doubs, Jura, Loire-Atlantique, Lot, Maine-et-Loire, Mayenne, Nièvre, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Sarthe, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Vendée, Yonne et Territoire de Belfort.

14 Secteurs d'activité entrant dans le champ d'application de l'expérimentation : subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales ; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives.

15 Circulaire n° 6007/SG du 9 avril 2018.

16 Source : délégation interministérielle de la transformation publique, bilan arrêté au 1^{er} décembre 2017.

2.1.1.3 D'autres mesures d'ordre général

2.1.1.3.1 La mise en place d'un moratoire sur l'adoption des mesures réglementaires applicables aux collectivités et d'un devoir de compensation

Par circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, un nouveau moratoire¹⁷ a été institué. Il met en exergue le principe «une norme créée = une norme supprimée» (*one in, one out*). Elle contribue également à limiter la surtransposition des directives européennes.

Par circulaire du 9 octobre 2014¹⁸, le Premier ministre a décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, toute charge financière liée à l'impact d'une loi ou d'une réglementation nouvelle devra être compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent, de sorte que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul dès 2015.

D'après les estimations du CNEN¹⁹, ce principe de gel n'a, à ce jour, été respecté qu'en 2015 (coût lié aux nouvelles charges intégralement compensées par les gains générés par les nouvelles normes applicables aux collectivités).

En vertu de la circulaire du 26 juillet 2017²⁰, toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes (règle du «*deux pour un*»), ce qui devrait, à terme, avoir des conséquences positives sur le stock des normes touchant les collectivités territoriales.

2.1.1.3.2 La création du CNEN, désormais compétent sur le stock de normes et mobilisable directement par les collectivités locales

La loi du 17 octobre 2013²¹ (et la circulaire du Secrétariat général au Gouvernement du 30 juin 2014²²) propose d'apporter une réponse institutionnelle adaptée à la simplification des normes en créant une nouvelle instance, le Conseil national d'évaluation des normes, en substitution de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Il bénéficie d'un champ de compétence plus large et de capacités d'actions renforcées par rapport à la CCEN. Outre le flux de normes, le CNEN est désormais compétent sur le stock des normes en vigueur et bénéficie, à ce titre, d'un pouvoir d'auto-saisine.

Le décret du 30 avril 2014²³ portant application de la loi du 17 octobre 2013 précise les modalités de désignation de ses membres. Il définit également l'organisation et les modalités d'examen des projets de norme législative et réglementaire de toute nature concernant les collectivités territoriales afin d'en évaluer les impacts techniques et financiers pour ces dernières ou leurs établissements publics.

17 Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics : le moratoire s'appliquait à l'ensemble des mesures réglementaires dont l'adoption n'était commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France, ni par l'application des lois.

18 Circulaire n° 5743/SG du 9 octobre 2014 relative à l'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités locales.

19 Rapport public 2016.

20 Circulaire relative à la maîtrise des flux des textes réglementaires et de leur impact du 26 juillet 2017.

21 Loi n° 2013-921 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

22 Circulaire n° 933/14/SG du 30 juin 2014 relative à la consultation du CNEN sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

23 Décret n° 2014-446.

Enfin, le décret du 14 janvier 2016²⁴ modifie les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales relatives à la composition et au fonctionnement du CNEN. Désormais, le CNEN peut être saisi d'une demande d'évaluation, au titre de sa compétence sur le stock des normes, d'un texte en vigueur par tout chef d'exécutif local.

Ces deux dispositions mettent en œuvre deux des préconisations du rapport de 2013²⁵.

2.1.1.3.3 La mise en place du médiateur des normes

Fruit d'une recommandation de Jean-Claude Boulard et Alain Lambert dans le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative de mars 2013²⁶, le médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales a été institué par le décret du 7 mars 2014²⁷.

Ce décret a institué un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales, pour une durée d'un an et placé auprès du Premier ministre. Le médiateur des normes peut être saisi par les collectivités territoriales et leurs groupements des difficultés rencontrées dans l'application des lois et règlements et émettre toutes recommandations et propositions utiles aux administrations concernées, qui l'informent des suites qui y sont données.

Cette fonction a été reconduite pour un an par décret du 13 novembre 2015²⁸, puis pour un an supplémentaire par décret du 12 octobre 2016²⁹.

Saisi d'une dizaine de cas en moyenne par an, le médiateur souffre d'une absence de connaissance de son existence ainsi que de ses compétences auprès des collectivités territoriales. Le fait que sa durée de mandat soit soumise à un renouvellement annuel, non garanti, ne permet pas d'ancrer cette institution dans le temps et de le rendre stable et reconnaissable auprès des acteurs locaux.

Egalement, son manque de reconnaissance au sein des administrations d'Etat ne les encourage pas à faire preuve de diligence lorsque le médiateur les sollicite.

Convaincus de son utilité et de sa sous-utilisation, nous formons le vœu de son renouvellement et de son renforcement. Il conviendrait, à ce titre, qu'il soit associé aux actions de simplification mises en œuvre par le Gouvernement et la mission permanente proposée. Dans un mécanisme plus large, sur lequel nous reviendrons, le médiateur pourrait trouver une place forte et déterminante dans un mouvement de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, intermédiaire nécessaire entre le flux et le stock, interlocuteur éclairé entre les collectivités et les administrations afin de garantir une application adaptée des normes.

²⁴ Décret n° 2016-19.

²⁵ Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, pages 30 et 34.

²⁶ Page 87.

²⁷ Décret n° 2014-309.

²⁸ Décret n° 2015-1479.

²⁹ Décret n° 2016-1384.

2.1.2 D'autres mesures mises en œuvre depuis mars 2013

2.1.2.1 La poursuite de la mise en œuvre du programme de simplification

2.1.2.1.1 Décret du 10 mai 2017 portant diverses mesures de simplification et de modernisation relatives aux collectivités territoriales.

Ce décret³⁰ rend effectives six mesures du programme de simplification³¹.

2.1.2.1.2 Le volet « simplifications pour les collectivités territoriales » du programme de simplification

L'ex secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) s'est vu confier le chantier de réduction du stock de normes applicables aux collectivités territoriales.

Depuis 2015, 75 mesures à destination des collectivités territoriales ont été présentées, à l'occasion de quatre temps forts :

- 16 mesures de simplification ont été intégrées dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) ;
- 18 mesures ont été annoncées lors du comité interministériel aux ruralités (CIR) de Vesoul le 14 septembre 2015 ;
- 16 mesures ont été annoncées lors du CIR de Privas le 20 mai 2016 ;
- 25 mesures ont été annoncées à Alençon, en présence du Président du CNEN et du médiateur des normes, le 5 décembre 2016.

D'un bilan réalisé en juillet 2017, 49 mesures sur les 75 annoncées sont entrées en vigueur.

On le voit, le train de la simplification avance doucement et le bilan des allègements mis en œuvre peut paraître très modeste, au vu du nombre total des normes en vigueur.

2.1.2.2 Le programme « Action publique 2022 »

Ce programme comprend cinq chantiers transversaux parmi lesquels la simplification administrative³².

Le 12 janvier 2018, une communication intitulée « Agir pour la simplification des normes et un pouvoir réglementaire efficace » a été présentée en conseil des ministres par le Premier ministre, mettant l'accent sur la modération de la production réglementaire depuis l'arrivée du nouveau gouvernement grâce à la règle du « deux pour un ».

³⁰ Décret n° 2017-933.

³¹ Le décret n° 2017-933 du 10 mai 2017 :

- supprime l'obligation de dépôt légal à la bibliothèque nationale de France (BNF) des recueils d'actes administratifs publiés par les collectivités territoriales et leurs groupements, les services déconcentrés de l'Etat et les délégations territoriales de ses établissements publics nationaux et de ses établissements publics autres que nationaux ;
- détermine le mode de calcul du nombre de débits de boisson de 3^e catégorie pouvant être ouverts dans une commune touristique ;
- supprime l'obligation de consultation des chambres de commerce et d'industrie (CCI) pour les projets de travaux dans les ports maritimes dont elles ne sont pas concessionnaires ;
- supprime l'obligation de transmission au conseil supérieur du notariat de certains actes relatifs au droit de préemption ;
- élargit la dispense de formalités pour l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires à la durée des chantiers qui impactent les capacités d'accueil dans ces établissements ;
- élargit à une périodicité de quatre ans maximum les réunions de l'assemblée des propriétaires des associations foncières de remembrement et des associations foncières d'aménagement foncier agricole et forestier.

³² Circulaire n° 5968/SG du 26 septembre 2017.

Le Premier ministre a signé le même jour une circulaire appelant les ministres à élaborer des plans de simplification du droit et des procédures en vigueur relevant de son champ de compétence³³. A compter du deuxième trimestre de l'année 2018, chaque projet de loi sectoriel doit comporter un volet de mesures de simplification.

La mission s'est fait communiquer les plans de simplification du droit et des procédures. Elle a analysé les propositions de trois ministères : le ministère de la Transition écologique et solidaire, les ministères des affaires sociales et le ministère de la culture. Elle n'a pas eu connaissance des autres plans ministériels et a pu s'appuyer sur certaines propositions du ministère de la Transition écologique et solidaire.

2.2 Les premières raisons de l'absence de mise en œuvre de la majorité des propositions

Bien que des progrès aient été réalisés en matière de simplification et d'allègement des normes touchant les collectivités locales depuis 2013, force est de constater que globalement, le rapport de la mission de simplification de 2013 n'a été que très partiellement mis en œuvre.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cet échec relatif, et, plus généralement, l'impuissance à endiguer le phénomène d'inflation normative.

2.2.1 L'attachement aux normes

Pour chaque question, la réponse est souvent l'instauration d'une loi nouvelle plutôt que la recherche d'une action efficace dans le cadre des lois existantes. Quasi sacralisation de la norme qui rend presque impossible tout débat d'étalement ou d'assouplissement (cf. le sujet du handicap, cantines scolaires).

Cela touche les administrations centrales, mais pas uniquement, lorsque l'on considère les fédérations sportives, qui reçoivent une délégation du pouvoir réglementaire.

A un niveau différent, il faut constater le phénomène de surtransposition : les administrations nationales ajoutent des contraintes normatives supplémentaires à celles exigées par le niveau européen.

2.2.2 Le principe de précaution

Société peureuse, frileuse, paralysée par l'obsession de prévenir tous les aléas et refusant d'assumer les risques. Cela vaut pour les administrations centrales, mais aussi pour les élus, eux-mêmes producteurs de normes et pour les citoyens.

2.2.3 Les limites de la méthodologie d'élaboration des propositions de simplification

Les propositions de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ont souvent été élaborées sans consultation préalable des administrations expertes, non plus que des représentants des intérêts concernés.

Compte tenu de la complexité de la réglementation, des erreurs de ciblage de ces mesures ont pu être commises, avec pour conséquence leur absence de mise en œuvre et, le cas échéant, une coopération insuffisante des administrations à la recherche d'autres mesures permettant d'atteindre l'objectif visé.

³³ Circulaire n° 5991/SG du 12 janvier 2018.

D'autre part, lorsque la norme à simplifier répond à une demande forte des associations représentant les intérêts qu'elle entend préserver, il importe d'entendre leurs préoccupations et d'accompagner la proposition de simplification d'une proposition alternative de nature à les rassurer sur la possibilité d'améliorer la situation sans recourir à un texte. Et ceci d'autant plus que la norme à simplifier serait la conséquence d'un choix récent du législateur.

2.2.4 L'absence de pilotage et de suivi des mesures à mettre en œuvre

La mission a constaté une absence de pilotage des mesures de simplification proposées depuis plusieurs années. Ce ne sont cependant pas les interlocuteurs qui manquent sur ce sujet : sur le plan transversal, avec le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), ex SGMAP ; dans chaque département ministériel, avec la désignation de hauts-fonctionnaires chargés des volets « simplification ».

Aucune entité n'a pourtant pris le leadership en la matière, tant il semble difficile de piloter un sujet si transversal dans nos institutions qui continuent à fonctionner en « tuyaux d'orgue ».

La thématique de la simplification n'est pas imposée aux administrations comme une urgente obligation et n'est pas perçue comme telle. C'est pourquoi nous proposons de faire de la mission permanente une référence et un pilote identifié sur ce sujet. En associant tous les acteurs concernés par la simplification, elle aurait la charge d'instituer un dialogue transversal nécessaire et de mettre en œuvre un mouvement d'ensemble vers une simplification effective.

3 VERS LA GENERALISATION D'UNE SIMPLIFICATION EFFECTIVE

3.1 La nécessité d'un choc réglementaire de simplification

L'accumulation des normes, la complexité des procédures, le passage progressif d'un Etat de droit à un Etat paralysé par le droit, l'urgence à desserrer les contraintes inutiles et contre-productives et la réduction des délais d'instruction rendent nécessaire pour le Gouvernement de reconnaître un « Etat de nécessité » à la simplification des normes s'appliquant aux collectivités territoriales, lesquelles, via leurs propres administrations publiques, participent en première ligne à l'action publique de proximité.

La restauration des marges d'appréciation et d'initiative pour les administrations déconcentrées et décentralisées est une nécessité. Alors que le droit a voulu pallier l'insécurité juridique, il a oublié les réalités locales et l'indispensable critère d'adaptabilité au quotidien. Or, la production réglementaire relative aux collectivités à un rythme infernal alimente un stock aux dimensions déjà gargantuesques. Face à cette inflation normative fiévreuse, les comportements « d'application à la lettre » d'un texte inapproprié aux situations locales fait naître un danger auquel nos élus locaux sont déjà confrontés.

Il s'agit du danger de la paralysie de l'action territoriale ! Lorsque le texte ne sert plus l' élu mais l'asservit, celui-ci n'a plus la liberté d'exercer son rôle dans de bonnes conditions et, *in fine*, n'a plus les moyens d'être au service de sa population. L'application à la lettre n'est pas raisonnée, elle ne distingue pas alors que nos territoires sont pluriels. Ainsi, bien trop souvent, elle est synonyme de surcoûts pécuniaires non finançables et se révèle être la source du découragement de nos élus locaux pour défendre leur territoire.

Malgré une décennie de volonté de simplification et d'allègement de la pression normative affichée par les gouvernements successifs, le stock est trop important et le flux trop rapide pour que les maigres résultats de quelques missions visant la simplification de champs thématiques puissent peser dans la balance normative.

De plus, ainsi qu'il a été dit plus haut, le principe d'interprétation facilitatrice des normes, s'il a été affirmé, n'est guère suivi d'effet. Et les premiers mois d'expérimentation des possibilités de dérogations préfectorales ne sont pas encourageants.

Devant ce constat et celui du temps nécessaire au changement de paradigme et d'une culture d'allègement intégrée et appliquée dans tous les services, il est urgent de provoquer une onde de choc impactant toutes les administrations, toutes les politiques publiques, toutes les normes applicables aux collectivités : **« un choc réglementaire de simplification ».**

Cela aura une incidence positive sur l'ensemble de la société, dans la mesure où beaucoup de normes applicables aux collectivités territoriales sont communes à celles-ci et à d'autres acteurs (ex. : les normes de construction).

3.2 Redécouvrir les principes de proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité pour renouer avec le « bon sens »

Proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité : ces trois principes ne sont pas nouveaux. Au-delà de nos frontières, ils infusent de nombreux systèmes normatifs. Pour prendre l'exemple de l'Union Européenne, elle développe ses relations avec les Etats-membres en s'appuyant sur les principes cardinaux de subsidiarité et de proportionnalité tous les deux consacrés à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union.

3.2.1 Le principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité trouve son origine dans le droit allemand : « *La police ne doit pas tirer sur les moineaux à coups de canon* » écrivait le juriste Fleiner³⁴ en 1912. Le développement de la jurisprudence du Conseil d'Etat s'agissant de l'application de ce principe aux mesures de police a suivi la même aspiration et a permis au commissaire du gouvernement Corneille d'affirmer que « *la liberté est la règle, la restriction de police l'exception* »³⁵. La proportionnalité s'affiche donc comme un modulateur permettant de préserver la liberté.

Or, il s'agit bien de liberté à préserver lorsque l'on s'intéresse aux conséquences de l'inflation normative sur les collectivités territoriales. Cette liberté est pourtant consacrée constitutionnellement à l'article 72 :

« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

La liberté permet l'action en prenant en considération les données du réel, d'un territoire, de ses enjeux et besoins. Si la loi définit un objectif et un cap, les modalités pour y parvenir doivent prendre en compte les réalités et s'adapter pour définir la meilleure voie, le meilleur moyen. Le principe de proportionnalité permet cette articulation. La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation prévoit pourtant l'application du principe de proportionnalité : « la rédaction des textes devra laisser des marges de manœuvre pour la mise en œuvre ou prévoir des modalités d'adaptation aux situations particulières ». Mais face à la multitude des prescriptions réglementaires de plus en plus précises et techniques, cette intention formulée dans une circulaire est oubliée. Il faut donc élever ce principe au niveau réglementaire afin qu'il soit enfin pris en considération et qu'il trouve une application effective sur l'ensemble du droit réglementaire applicable aux collectivités territoriales.

L'intégration réglementaire du principe de proportionnalité doit permettre d'instaurer un mécanisme de pondération entre les principes juridiques de rang équivalent, simultanément applicables, mais toujours dans le respect de la loi, de la libre administration, de la sauvegarde de l'intérêt général et la protection de l'ordre public. Dans cet esprit, les mesures réglementaires ne doivent pas excéder la réalisation de l'objectif visé par le législateur. Elles doivent être proportionnées et induire des charges strictement corrélées au résultat recherché, sans plus.

³⁴ Commentaire de la décision Kreuzberg du 14 juin 1882 par le juriste allemand Fleiner en 1912 cité par B. Stirn dans *Vers un droit public européen*, LGDJ, 2015, 2^e édition, p. 93.

³⁵ Commissaire du gouvernement Corneille dans les conclusions sur CE, 10 août 1917, Baldy, n° 59855, Rec. 638. 338.

Dans cet objectif, les fiches d'impact sont des outils nécessaires pour la production de normes applicables aux collectivités territoriales de façon raisonnée. Le CNEN notamment s'appuie largement sur ces prévisions, dans le cadre de ses délibérations, afin de déterminer les charges futures des collectivités. Toutefois, il faut faire le constat de la dégradation de la qualité de ces documents. Certaines fiches et études d'impact nous parviennent même vides de tout élément financier ! Le principe de proportionnalité affirmé réglementairement pourrait, à ce titre, garantir la qualité des études d'impact pourtant indispensables à la prise de décision par le Gouvernement. **Nous proposons que, si les éléments qui lui sont fournis s'agissant de l'évaluation préalable des conséquences des nouvelles dispositions réglementaires applicables aux collectivités territoriales qui sont envisagées lui paraissent insuffisants, le CNEN puisse obtenir du Gouvernement qu'il fasse réaliser une telle étude d'impact par un organisme extérieur aux directions d'administration centrale initiatrices de la mesure. En cas d'opposition du Gouvernement à la réalisation d'une telle étude, la mesure ne pourrait être prise qu'après avis du Conseil d'Etat. Si ce dernier estimait qu'un texte dont il est saisi nécessite une étude d'impact par un organisme extérieur, il pourrait refuser de rendre un avis sur le projet de texte tant que l'étude demandée ne serait pas disponible.**

Ainsi, le travail du CNEN serait renforcé et appuyé par le Conseil d'Etat. La qualité des prévisions des impacts d'une nouvelle mesure serait garantie par un mécanisme incitant les administrations centrales à faire l'effort de cette documentation essentielle à la prise de décision et à rechercher un appui extérieur en cas de difficulté à apprécier les incidences d'une modification réglementaire. *In fine*, le respect du principe de proportionnalité imposerait à la production normative intéressant les collectivités territoriales un premier ancrage aux réalités budgétaires locales.

A la production normative systématique pour « combler le vide », préférons la recherche d'un rapport raisonné et raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé. Ce n'est que dans ce cadre que nous pourrions éviter les atteintes qui, par leur caractère prescriptif excessif ou trop radical, peuvent porter atteinte à la substance même de l'objectif visé.

3.2.2 Le principe d'adaptabilité

Le principe d'adaptabilité complète celui de proportionnalité et permet d'introduire de la souplesse, des marges de manœuvre pour l'application des prescriptions normatives. En effet, si le principe de proportionnalité doit être pris en considération en amont, au moment de produire la norme, comme principe cardinal de légistique, l'adaptabilité préserve des moyens et une liberté de réaction. Le principe d'adaptabilité garantit l'effectivité de la proportionnalité des mesures lorsque les circonstances locales diffèrent de celles prises en compte par la norme.

Le principe d'adaptation ou de mutabilité des services publics, l'une des « lois » s'appliquant aux services publics dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat et systématisées en 1938 par le professeur Louis Rolland qui leur a donné son nom, justifie les modifications nécessaires au fonctionnement ou à l'organisation des services publics afin de satisfaire au mieux l'intérêt général. Il impose au gestionnaire d'une mission de service public de faire évoluer ses attributions en fonction des progrès techniques, des besoins des usagers et de toutes les circonstances nouvelles qui commandent cette évolution.

S'agissant de l'adaptabilité normative, la logique est préservée et doit être renforcée. L'adaptabilité commande le « bon sens » dans l'application du droit. Il doit permettre de dépasser l'inadaptation aux réalités locales, de textes réglementaires dont certaines prescriptions sont complètement inadéquates aux situations concrètes de terrain. Ces textes, par trop de détails, imposent des règles trop rigides et, *in fine*, tendent à vider l'objectif législatif poursuivi de sa substance sur le terrain et le sens de l'action publique locale de son efficacité.

Permettons aux pouvoirs locaux, par ce principe d'adaptabilité complétant le principe de proportionnalité, d'adopter les moyens d'action adaptés et accessibles aux circonstances, aux situations, aux lieux sur un plan financier, technique ou administratif.

La mise en œuvre de ce principe de « bon sens » faire d'ores et déjà l'objet de certaines expérimentations : l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine³⁶ dispose ainsi que :

« I. - A titre expérimental et pour une durée de sept ans [...] l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que leurs groupement et les organismes d'habitations à loyers modéré peuvent, pour la réalisation d'équipement publics et de logements sociaux, déroger à certaines règles en vigueur en matière de construction dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles [...]

II. - Pour les projets soumis à permis de construire autres que ceux mentionnés au I du présent article, dans les limites des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme, à titre expérimental et pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'Etat et les collectivités territoriales peuvent autoriser les maîtres d'ouvrage ou locateurs d'ouvrage à déroger aux règles applicables à leurs projets dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles. »

Son décret d'application n° 2017-1044 du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de construction prévoit les conditions d'application de cette expérimentation mais, à titre d'exemple, son article 2 autorise à ne pas appliquer certaines règles du code de la construction et de l'habitation applicables en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique, dès lors que, en cas de sinistre, les résultats conformes aux objectifs sont atteints³⁷.

36 « I. - A titre expérimental et pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent, pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux, déroger à certaines règles en vigueur en matière de construction dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles qui peuvent faire l'objet de cette expérimentation, notamment en ce qui concerne les matériaux et leur réemploi, ainsi que les résultats à atteindre qui s'y substituent. Il détermine également les conditions dans lesquelles l'atteinte de ces résultats est contrôlée tout au long de l'élaboration du projet de construction et de sa réalisation. Dans un délai de trois mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation comprenant des recommandations.

II. - Pour les projets soumis à permis de construire autres que ceux mentionnés au I du présent article, dans les limites des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 132-1 du code de l'urbanisme, à titre expérimental et pour une durée de sept ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'Etat et les collectivités territoriales peuvent autoriser les maîtres d'ouvrage ou locateurs d'ouvrage à déroger aux règles applicables à leurs projets dès lors que leur sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents auxdites règles.

Le permis de construire prévu à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme emporte, dans ce cas, approbation de ces dérogations. A cette fin, la demande prévue à l'article L. 423-1 du même code comporte une étude de l'impact des dérogations proposées. Cette étude est préalablement visée par l'établissement public d'aménagement géographiquement compétent. Au terme de la période d'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport concernant la mise en œuvre de cette disposition. »

37 Le décret d'application n° 2017-1044 du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de construction prévoit que peuvent faire l'objet de l'expérimentation prévue au I de l'article 88 de la loi du 7 juillet 2016 susvisée les projets de construction comportant, pour au moins 75 % de leur surface de plancher :

1° Des équipements publics mentionnés au 4° de l'article R. 151-28 du code de l'urbanisme, réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des sociétés d'économie mixte agréées au titre de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales et des sociétés publiques locales mentionnées à l'article L. 1531-1 du même code ;

2° Des logements sociaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion des logements sociaux mentionnées à l'article L. 481-1 du même code.

Son article 2 autorise à ne pas appliquer certaines règles du code de la construction et de l'habitation applicables en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique, dès lors que, en cas de sinistre, les résultats suivants sont atteints :

1° La stabilité des éléments principaux de la structure de la construction est assurée ;

2° La propagation de l'incendie, celle du feu par les façades en cas d'incendie intérieur ou de feu d'origine extérieure, et celle du feu et des fumées à travers la construction sont limitées ;

3° Pour les immeubles à usage d'habitation, les services de secours accèdent aisément à la construction et les occupants sont protégés du feu pendant un temps suffisant à cette intervention et peuvent quitter l'immeuble avec ou sans secours extérieur ;

4° Pour les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, les services de secours accèdent aisément à la construction et l'évacuation du public, notamment des personnes en situation de handicap, est assurée.

Une étude d'ingénierie de sécurité incendie atteste de ces résultats. En matière de résistance et de réaction au feu, elle est réalisée par un bureau d'études et soumise à l'avis d'un laboratoire agréé. En matière de désenfumage, elle est réalisée par un organisme reconnu compétent. Son article 3 autorise à recourir à des solutions d'effet équivalent à certaines règles du code de la construction et de l'habitation applicables en matière d'accessibilité des bâtiments neufs aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet, évoqué plus haut, est un autre exemple d'application de ce principe.

Suivre cette logique permet donc l'introduction de souplesse dans les moyens d'action et de réalisation, sans pourtant risquer de compromettre l'objectif législatif. C'est en ce sens que nous proposons de généraliser le principe d'adaptabilité, s'agissant du droit réglementaire applicable aux collectivités, grâce à sa (ré)affirmation explicite par décret.

3.2.3 Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité est la traduction d'une organisation rationnelle et raisonnable de l'exercice des compétences de l'Etat et des collectivités territoriales. « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* » précise l'article 72 de la Constitution. Il s'agit de reconnaître que les administrations centrales productrices de normes ne peuvent détenir toute la connaissance, théorique et empirique, de tous les territoires et de laisser à ces derniers la liberté de s'organiser en responsabilité et dans l'intérêt général.

Rechercher l'échelon le plus pertinent pour mener une action ou prendre une décision doit devenir un réflexe systématique, un principe légistique cardinal. Dans l'impossibilité de généraliser une règle d'attribution d'une compétence par exemple, il faut savoir laisser le moyen aux collectivités concernées de trouver la solution qui leur convienne le mieux.

A ce titre, la voie contractuelle paraît être la plus appropriée. Les lois et règlements de décentralisation à venir devraient pouvoir laisser cette faculté ouverte aux collectivités volontaires.

Les outils existent :

- L'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de délégations de compétences entre les collectivités territoriales³⁸.
- le Conseil constitutionnel a admis que la loi puisse faire varier sur le territoire, la répartition des compétences entre collectivités territoriales, en créant de nouvelles catégories de collectivités territoriales, le cas échéant comprenant une seule collectivité³⁹.
- L'article 15 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, en cours d'examen parlementaire, inscrit la possibilité pour les collectivités territoriales ou leurs groupements de déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée⁴⁰.

Ainsi, le principe de subsidiarité réaffirmé vise à encourager et sécuriser les délégations mais également les actions d'appui, de coordination et de complément aux acteurs non détenteurs législatifs des compétences à ceux qui le sont. Il a pour objectif d'introduire une souplesse dans les relations entre les collectivités qui sauront appliquer ce qui est le mieux pour elles, en prenant en compte leurs réalités locales et leur organisation antérieure.

38 Article L.1111-8 CGCT : une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

39 Décisions n° 91-290 DC du 9 mai 1991 sur la CT de Corse ; 2009-588 DC du 6 août 2009 sur la Ville de Paris ; 2013-687 DC du 23 janvier 2014 sur la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

40 « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions. »

Proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité

Trois principes dont il convient de rappeler l'existence et de réaffirmer leur application effective. En cela, le véhicule d'un décret en Conseil d'Etat et en conseil des ministres est proposé (annexe 4).

En leur donnant une existence réglementaire, ces trois principes deviennent opposables et imposables. Ensemble, ils commandent le respect d'un « bon sens » normatif s'agissant du droit applicable aux collectivités. En garantissant les marges de manœuvre et les espaces de liberté d'action des élus locaux, ils préservent la libre administration des collectivités locales. Au-delà, il s'agit de faire acte de confiance en la capacité de nos élus locaux à assurer et assumer leurs fonctions, de se fier à leur responsabilité pour garantir, à leur niveau, l'atteinte d'un résultat d'ensemble en usant des meilleurs moyens pour y parvenir.

3.3 Oser l'expérimentation d'un nouveau pilotage et suivi efficace de la simplification

En s'appuyant sur les principes de proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité dont nous proposons plus haut l'affirmation au niveau réglementaire, il s'agit maintenant d'aller plus loin et d'entrer dans le concret des obstacles rencontrés quotidiennement au niveau local en proposant une nouvelle expérimentation.

3.3.1 Expérimenter un droit à la dérogation à l'initiative des collectivités territoriales

Le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet a été évoqué plus haut (2.1.1.1.2). Il autorise à titre expérimental en 2018 et 2019, les préfets de certaines régions et départements à déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat quand ils prennent des décisions non réglementaires dans les matières qu'il énumère.

La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

La décision de déroger prend la forme d'un arrêté motivé, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Cette expérimentation en cours est une avancée favorable mais reste insuffisante. Placée au niveau du Préfet et sans intermédiaire pour veiller au bon dialogue entre la collectivité intéressée et l'autorité préfectorale, il faut constater qu'elle ne connaît pas le succès auquel nous pourrions légitimement nous attendre.

Nous proposons de renforcer cette expérimentation, notamment en ouvrant un droit d'initiative aux collectivités territoriales :

- d'une part, en la prolongeant de un ou deux ans, afin de recueillir des éléments d'évaluation plus nombreux et tester sur une période significative la participation proposée ci-dessous du médiateur des normes et, le cas échéant, en étendant la zone géographique concernée ;
- d'autre part, en la complétant par l'expérimentation d'un droit de dérogation par les communes de France métropolitaine lorsqu'elles appliquent la réglementation sans qu'aucune autorisation préfectorale ne soit requise. La décision de déroger ferait alors l'objet d'une délibération de la collectivité concernée, motivée notamment au regard des principes de proportionnalité, d'adaptabilité et de subsidiarité affirmés plus haut.

Egalement, nous proposons d'introduire un nouvel interlocuteur en cas de refus du Préfet de satisfaire à une demande de dérogation et avant un possible recours contentieux contre la décision qui en résulterait : le médiateur des normes

3.3.2 Pérenniser et renforcer le médiateur des normes en lui donnant les moyens de sa mission

Ainsi qu'il a été dit plus haut, de nombreuses propositions de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ont été faites, dont beaucoup n'ont pas été mises en œuvre, et celles qui ont été mises en œuvre ont parfois donné des résultats décevants.

Une des raisons est le manque de suivi. Pourtant, le médiateur des normes offre la possibilité d'être saisi par les collectivités territoriales et leurs groupements des difficultés rencontrées dans l'application des lois et règlements. Il peut émettre toutes recommandations et propositions utiles aux administrations concernées, qui l'informent des suites qui y sont données.

Il est la bonne instance pour constater les difficultés dans l'application des normes par les collectivités, dans les relations entre les autorités centrales ou préfectorales et les collectivités, ainsi que dans la mise en œuvre des projets de simplification des normes applicables à cet échelon.

Dans le cadre de l'expérimentation proposée plus haut, le médiateur pourrait apporter un regard extérieur sur la mise en œuvre des demandes de dérogation :

- 1°/ S'agissant de l'expérimentation d'un droit de dérogation préfectoral, il pourrait être prévu que les collectivités territoriales qui entendent contester une décision opposant un refus à leur demande de dérogation doivent préalablement saisir d'un recours gracieux le préfet, lequel statuerait après consultation du médiateur des normes. Le médiateur des normes devrait être destinataire du rapport d'évaluation de l'expérimentation.
- 2°/ S'agissant de la nouvelle expérimentation proposée, le médiateur des normes serait informé de toutes les décisions de déroger des communes sur la réglementation ne nécessitant pas autorisation préfectorale préalable, en recevant notification des délibérations prises à cet effet ; il serait informé par le préfet d'un éventuel désaccord avec la position prise par la commune. Une circulaire pourrait engager les préfets à faire précéder tout déferé de ce type de délibération d'une procédure amiable, au cours de laquelle le médiateur des normes pourrait intervenir.

En cela, le médiateur apporterait un avis éclairé sur les demandes, en se faisant garant de la mise en application des principes de proportionnalité, d'adaptabilité et de subsidiarité. De plus, informé de toutes les demandes, il sera en capacité de produire un rapport annuel permettant d'identifier plus sensiblement les domaines du droit qui se heurtent à des difficultés particulières dans leur application par les collectivités territoriales. En cela, il alimenterait de remontées de terrain la mission pérenne de simplification du stock des normes applicables aux collectivités, pour une action de simplification au plus proche des besoins réels des collectivités.

Il paraît souhaitable de pérenniser la fonction de médiateur des normes, de lui donner les moyens juridiques d'exercer ses missions de façon efficace et de mieux le faire connaître des collectivités territoriales.

Ainsi, il constituerait la garantie d'une bonne articulation entre les actions de simplification du stock et du flux de normes afin de promouvoir la souplesse dans l'application des prescriptions normatives relatives aux collectivités territoriales et d'orienter efficacement les actions de simplification du stock.

A ce titre, le médiateur devra être suffisamment doté et disposer de tous les moyens de ses missions en prévoyant une durée de mandat suffisamment longue (3 ans au moins) pour être significative et en lui accordant les moyens matériels de ses actions.

3.3.3 Intégrer l'objectif de simplification dans le quotidien de l'action administrative

La politique de simplification a donné lieu le plus souvent, du moins jusqu'à présent à des mesures ponctuelles demandées en urgence aux ministères, dans le cadre d'exercices multiples de simplification. Cela a permis des allègements certains, mais ponctuels.

Pour aller plus loin, il faut appeler à l'intégration d'une véritable culture administrative de la simplification. Bien sûr, le chemin sera long. Mais certaines actions peuvent être introduites dans le quotidien des administrations afin de les contraindre plus encore à associer leurs actions à l'objectif de simplification.

Il conviendrait sans doute :

- de **renforcer l'obligation des plans d'évaluation du stock des normes mis en œuvre par chaque ministère**. Dans la continuité les projets ministériels de modernisation et de simplification mis en place par la circulaire du 7 janvier 2013 puis repris par celle du 26 septembre 2017, les programmes de travail annuels devraient s'assurer de leur réalisation de façon à ce que l'efficacité et la proportionnalité de l'ensemble des normes soient appréciées au moins une fois tous les dix ans ;
- d'assurer **un pilotage clair de l'instruction et du suivi des propositions de simplification ;**
- **de diffuser, dans chaque ministère, une culture de l'abrogation, de l'allègement et de la simplification en utilisant des outils de management valorisant les réalisations de simplification** : par exemple, la mise en place d'une «surprime simplification», qui serait versée en fonction des mesures de simplification réalisées ; l'intégration d'un indicateur «simplification» dans les critères d'évaluation des secrétaires généraux ou directeurs d'administration centrale.

Nous avons donc à cœur de proposer un choc réglementaire de simplification pour que la lutte contre l'inflation des normes puisse connaître des victoires significatives et que l'allègement de cette chape normative prenne un sens effectif.

Nous partons d'un constat largement partagé : celui de l'accumulation des normes qui empêche la liberté d'action des élus locaux, celui également, malgré de nombreuses volontés réitérées, de l'insuffisance des actions épisodiques de simplification, d'abrogation ou d'allègement face à un flux normatif important et incessant.

Reconnaître un « Etat de nécessité » à la simplification des normes s'appliquant aux collectivités territoriales devient une urgence, au risque de connaître la désertion totale des élus locaux de plus en plus découragés par cette prolifération normative encourageant une paralysie de l'action publique locale.

Il faut donc agir et agir vite ! En ce sens, nous proposons des moyens et des outils pour arriver à ce choc de simplification que nous appelons de nos vœux. Des moyens d'abord, en affirmant les principes de proportionnalité, d'adaptabilité et de subsidiarité au niveau réglementaire, il s'agit d'offrir les moyens d'imposer de la souplesse et de revenir au « bon sens » dans la production normative comme dans l'application par les collectivités des prescriptions réglementaires qui les assaillent.

Des outils ensuite, en proposant l'expérimentation d'un mécanisme de dérogation à l'initiative des collectivités : il s'agit de les remettre au centre de l'application des normes afin que les élus locaux reprennent la main sur l'action publique locale, trop souvent contrainte ou asservie à un cadre réglementaire inadapté. Avec un médiateur des normes renforcé, les collectivités trouveront un interlocuteur pour les accompagner dans la prise en main de ces outils et dans leurs relations avec les autorités préfectorales et les administrations centrales.

Nous proposons un changement structurel, un choc - pour enfin frapper un grand coup la monstrosité normative aux dimensions devenues gargantuesques rendant captifs nos élus locaux qui essaient de la satisfaire.

Nous proposons un changement structurel, un choc – en appelant également celui de la conscience administrative pour atteindre une production normative mesurée et responsable.

En annexe 4, nous avons pris l'initiative de rédiger les décrets permettant ce choc réglementaire de simplification :

- un projet de décret relatif à la simplification des normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et au médiateur des normes ;
- un projet de décret relatif à l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu aux communes et à leurs groupements.

4 LES PROPOSITIONS THEMATIQUES DE LA MISSION

Le cadre de cette mission de simplification du stock des normes applicables aux collectivités territoriales a été défini avec le Gouvernement. Nous avons fait le choix d'investiguer particulièrement trois domaines, dont les impacts financiers et techniques sur les collectivités territoriales ont fréquemment été dénoncés comme constituant des charges disproportionnées par rapport au but poursuivi.

A ce titre, nous regarderons successivement les normes parasismiques, les normes relatives à la pratique sportive et les normes relatives à la réglementation thermique et à la construction.

Cependant, au cours de nos travaux, nous avons pris la liberté d'étudier d'autres aspects qui ont été portés à notre attention.

Ce travail est le fruit de la collaboration et de la concertation des acteurs mobilisés et concernés par les sujets investigués. Dans les délais restreints qui nous étaient impartis, nous essayons de proposer un maximum de mesures « clés en main » afin de garantir une action de simplification concrète et rapide.

4.1 Les normes parasismiques : alléger les normes sismiques là où la terre n'a quasiment jamais tremblé

4.1.1 Le fondement législatif et réglementaire

En vertu des dispositions des articles L. 563-1 du code de l'environnement et des dispositions de l'article L.112-18 du code de la construction de et l'habitation, le législateur a prévu que des règles particulières de construction puissent être imposées aux équipements et bâtiments « dans les zones particulièrement exposées aux risques sismiques ».

Cette réglementation est justifiée par :

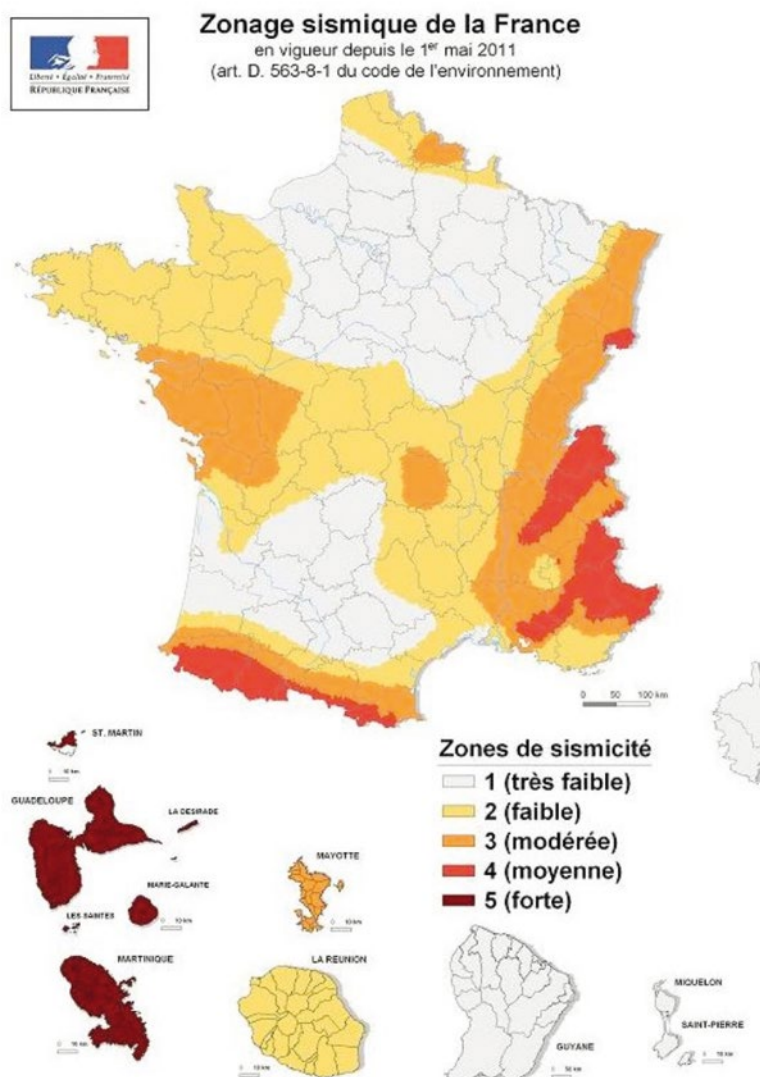
- l'absence de possibilité de prévoir les tremblements de terre ;
- l'absence de mesures de protection ;
- l'objectif de sécurité des personnes.

Le seul moyen de prévenir leurs effets sur les personnes et les biens est la mise en œuvre de normes de construction garantissant que les bâtiments résistent suffisamment longtemps pour permettre leur évacuation.

Le décret du 14 mai 1991 modifié le 22 octobre 2010, désormais codifié aux articles R.563-1 et suivants du code de l'environnement, prévoit la division du territoire en cinq zones de sismicité croissante. Il s'agit d'une carte d'aléas, les critères pris en compte pour cette répartition étant l'importance des tremblements de terre ayant une période de retour de 475 ans.

Le zonage sismique réglementaire de la France, fixé le 22 octobre 2010, est en vigueur depuis le 1^{er} mai 2011 (art. D.563-8-1 du code de l'environnement). Il a été défini sur la base d'études scientifiques d'évaluation de l'aléa sismique, conformément au principe de l'Eurocode 8 (règles de construction parasismique harmonisée à l'échelle européenne).

La France est un pays à sismicité variable selon les régions ; le découpage géographique distingue cinq zones d'aléa en fonction de l'activité sismique (*illustrées ci-après*) :



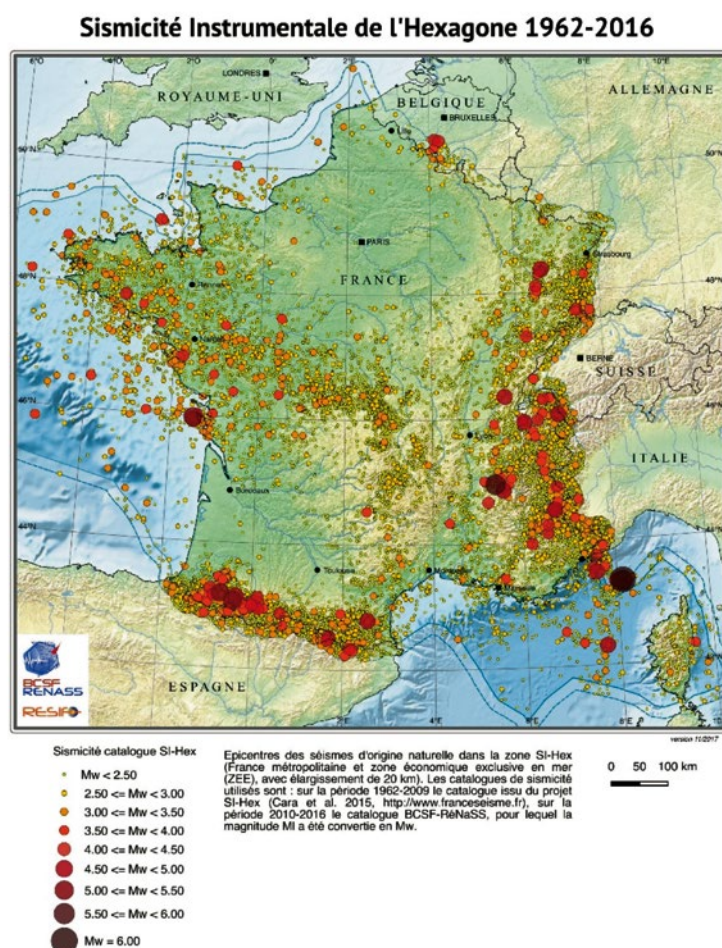
Les connaissances scientifiques et les données sur lesquelles s'appuie le zonage de la France sont :

- la sismicité historique des dix derniers siècles ;
- les données instrumentales de sismicité ;
- la connaissance des structures géologiques et tectoniques (failles).

L'étude de référence a été réalisée par Geoter pour le ministère en charge de l'environnement.

La France métropolitaine peut être impactée par des séismes, y compris en dehors des massifs alpins et pyrénéens, notamment en raison des failles qui traversent le massif armoricain.

La France est un pays à sismicité variable selon les régions ; le découpage géographique distingue cinq zones d'aléa en fonction de l'activité sismique (*illustrées ci-après*) :



Les normes de construction sont déterminées en prenant en compte l'importance de l'aléa, la nature du sol et l'enjeu représenté par la catégorie de bâtiment concernée⁴¹.

⁴¹ **1° Catégorie d'importance I :** bâtiments dont la défaillance ne présente qu'un risque minime pour les personnes ou l'activité économique ; bâtiments dans lesquels est exclue toute activité humaine nécessitant un séjour de longue durée et non visés par les autres catégories du présent article.

2° Catégorie d'importance II : ceux dont la défaillance présente un risque moyen pour les personnes (bâtiments d'habitation individuelle ; établissements recevant du public des 4^e et 5^e catégories au sens des articles R. 123-2 et R. 123-19 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception des établissements scolaires, bâtiments d'habitation collective ou bureaux dont la hauteur est inférieure ou égale à 28 mètres ; autres bâtiments accueillant moins de 300 personnes, ou abritant un parc de stationnement ouvert au public) ;

3° Catégorie d'importance III : ceux dont la défaillance présente un risque élevé pour les personnes et ceux présentant le même risque en raison de leur importance socio-économique (établissements scolaires ; établissements recevant du public des 1^{re}, 2^e et 3^e catégories au sens des articles R. 123-2 et R. 123-19 du code de la construction et de l'habitation ; bâtiments d'habitation collective ou bureaux dont la hauteur dépasse 28 mètres ; autres bâtiments pouvant accueillir plus de 300 personnes ; bâtiments de production collective d'énergie) ;

4° Catégorie d'importance IV : ceux dont le fonctionnement est primordial pour la sécurité civile, pour la défense ou pour le maintien de l'ordre public. (Bâtiments dont la protection est primordiale pour les besoins de la sécurité civile et de la défense nationale ainsi que pour le maintien de l'ordre public, ou contribuant au maintien des communications assurant le contrôle de la circulation aérienne ; bâtiments des établissements de santé qui dispensent des soins de courte durée ou concernant des affections graves pendant leur phase aiguë en médecine, chirurgie et obstétrique ; production ou de stockage d'eau potable ; centres de distribution publique de l'énergie ; centres météorologiques).

Les exigences parasismiques sont définies en fonction de deux critères : la localisation géographique d'une part, avec des niveaux d'aléas différents, et la nature de l'ouvrage (quatre catégories d'importance) d'autre part. L'aléa sismique est identifié selon les éléments précisés ci-dessus et croisé avec les enjeux caractérisés par des vulnérabilités différentes selon les catégories pour amener à la notion de risque.

Il convient de bien distinguer la notion de risque et celle d'aléa. Le risque est le croisement de l'aléa et de l'enjeu. Pour un même niveau d'aléa, le risque peut être plus ou moins élevé en fonction de la vulnérabilité des enjeux en présence. La réglementation repose donc sur un principe de gradation des exigences de protection parasismique selon l'aléa et l'enjeu.

En vertu des dispositions de l'article R. 563-5 du code de l'environnement, des règles de construction parasismiques sont appliquées aux bâtiments, équipements et installations de la classe dite «à risque normal»⁴² dans les zones de sismicité 2, 3, 4 et 5. L'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de classe dite «à risque normal»⁴³ précise ces règles, qui sont modulées selon la catégorie à laquelle appartient le bâtiment.

A *contrario*, aucune règle parasismique n'est exigée en zone de sismicité 1 (très faible), ni sur le bâti de catégorie d'importance I (enjeu faible) et II en zone de sismicité 2. Pour les autres cas, le niveau de protection est proportionnel à la sismicité du lieu considéré et à l'importance du bâtiment. Il est logique qu'à aléa identique, la même réglementation ne soit pas appliquée (IGH vs maison individuelle).

	Bâtiments Catégorie I	Bâtiments Catégorie II	Bâtiments Catégorie III	Bâtiments Catégorie IV
ZONE 1				
ZONE 2			Normes Eurocode 8	Normes Eurocode 8
ZONE 3		Eurocode 8 PS-MI possible pour maisons individuelles	Normes Eurocode 8	Normes Eurocode 8
ZONE 4		Eurocode 8 PS-MI possible pour maisons individuelles	Normes Eurocode 8	Normes Eurocode 8
ZONE 5		Eurocode 8 CP-MI possible pour maisons individuelles	Normes Eurocode 8	Normes Eurocode 8

⁴² La classe dite «à risque normal» comprend les bâtiments, équipements et installations pour lesquels les conséquences d'un séisme demeurent circonscrites à leurs occupants et à leur voisinage immédiat. Ils sont classés en catégories d'importance de I à IV, la catégorie IV ayant trait à la sécurité civile, la défense ou le maintien de l'ordre public.

⁴³ Pour les installations dites «à risque spécial», la partie réglementaire du code ne prévoit pas de limitation des zones où peuvent être imposées de telles règles, mais celles-ci se fondent sur d'autres dispositions législatives, notamment sur la législation relative aux installations classées (et en application de celle-ci l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à la prévention des risques accidentels au sein des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation).

En visant uniquement les zones particulièrement exposées au risque sismique, les dispositions législatives sus rappelées ne permettent pas d'imposer des contraintes de construction sur l'ensemble du territoire national.

Or, si aucune règle particulière de construction n'est donc imposée en zone 1 (risque très faible) sur le fondement de ces dispositions (Cf. article R. 563-5 du code de l'environnement et article 3 de l'arrêté du 22 octobre 2010), des règles de construction sont toutefois imposées en zone 2 (risque faible) et en zone 3 (risque modéré), ce qui suppose une interprétation plutôt large de la notion de «zone particulièrement exposée» au risque sismique (une zone où le risque sismique est faible, est-elle vraiment «particulièrement exposée à ce risque» ?).

4.1.2 Coût de la norme en zone de sismicité faible ou modérée

Le surcoût estimé, dans les zones de sismicité faible ou modérée (zone 2 et 3), est de l'ordre de 1 à 2 % du coût des travaux⁴⁴ suivant le type d'édifice⁴⁵.

Quelques exemples de surcoût⁴⁶

Etablissements scolaires (zone 2, catégorie III)

- 401 bâtiments d'enseignement / recherche (locaux du service public : écoles, collèges, lycées, universités, instituts) font l'objet annuellement d'un permis de construire (sur 1 454 bâtiments faisant l'objet d'un permis de construire annuel, soit 27,6 %).
- Coût de la construction sans réglementation : 5 290 083 958 € (5,29 milliards).
- Coût de la construction avec réglementation : 5 333 062 439 € (5,33 milliards).
- Surcoût : 42 978 482 € (près de 43 millions), soit 0,81 %.
- Soit en moyenne un surcoût (et donc une économie potentielle) de 29 558 € par bâtiment construit et une économie globale de 11,85 millions d'€ pour les établissements d'enseignement et de recherche.

Locaux d'action sociale, culture / loisirs (zone 3, catégorie II) :

- 478 bâtiments d'action sociale (bureaux) et de culture / loisirs (locaux de service public : musées, théâtres, casinos...) font l'objet annuellement d'un permis de construire (sur 45 635 bâtiments faisant l'objet d'un permis de construire annuel).
- Coût de la construction sans réglementation : 15 875 131 941 € (15,87 milliards).
- Coût de la construction avec réglementation : 16 122 411 938 € (16,12 milliards).
- Surcoût : 247 279 997 € (près de 247 millions), soit 1,53 %.
- Soit en moyenne un surcoût (et donc une économie potentielle) de 5 418 € par bâtiment construit et une économie globale de 2,6 millions d'€.

Maisons individuelles (zone 3, catégorie II) :

- 35 918 maisons individuelles (locaux privés) font l'objet annuellement d'un permis de construire (sur 45 635 bâtiments faisant l'objet d'un permis de construire / an, soit 78,7 %).
- Soit en moyenne un surcoût (et donc une économie potentielle) de 5 418 € par bâtiment construit et une économie globale de 194,6 millions d'€ pour les propriétaires de maisons individuelles.

Plus globalement, la suppression des règles de construction parasismique sur les territoires où préexistaient des règles de construction (zones 2 et 3) s'élèverait à près de 247 millions d'euros.

⁴⁴ Entre 0,81 % à 1,53 % du coût global.

⁴⁵ Source : ministère de la transition écologique et solidaire, étude de l'évaluation de la réglementation parasismique (EGIS Industrie, juillet 2018, rapport provisoire).

⁴⁶ Etude de l'évaluation de la réglementation parasismique (EGIS Industrie, juillet 2018, rapport provisoire). 2018, rapport provisoire).

4.1.3 Mesures proposées⁴⁷

Le rapport d'auto-saisine du CNEN sur les normes sismiques applicables là où la terre ne tremble pas, déposé le 24 février 2015, a fait l'objet d'une délibération unanime du CNEN du 2 juillet 2015.

Dans sa délibération, le CNEN demande de mettre fin à l'application des dispositions réglementaires relatives aux normes sismiques quand elles concernent les zones classées à faibles risques sismiques, notamment par la publication d'un arrêté abrogeant partiellement les dispositions de l'arrêté du 22 octobre 2010 relatives aux zones de sismicité 2.

Il avait également recommandé de mettre à l'étude la question des bases légales des normes sismiques dans les zones à risque modéré (zones 3) ou moyen (zones 4), au regard du critère « zones particulièrement exposées aux risques sismiques » posées par le législateur.

Depuis cette délibération, une étude socio-économique et technique importante⁴⁸ a été lancée, s'agissant des normes applicables aux constructions de catégorie III en zone 2 et de catégorie II en zone 3, afin d'apprécier la proportionnalité des normes de construction prévues, au regard de leur coût et des avantages attendus. Cette étude aboutira à une évaluation précise du coût de la réglementation par rapport à une situation de « non réglementation », avec la mise au point de scénarios de séismes en cas de suppression de la réglementation, donnant ainsi un outil d'aide à la décision. Les premiers résultats de cette étude ont été présentés par le ministère de la Transition écologique et solidaire lors d'un comité de pilotage début juillet 2018 ; ils ont été communiqués de manière brute à la mission. Nous nous félicitons qu'ils soient présentés aux membres du CNEN lors de la séance du 13 septembre 2018.

Dans ces conditions et sous réserve des résultats définitifs de l'évaluation des règles parasismiques en zone de sismicité faible et modérée, car il importe de ne pas mettre en cause la sécurité des personnes, il est proposé une modification de l'arrêté du 22 octobre 2010 (cf. proposition de rédaction en annexe 6) pour les zones classées à risques faibles (suppression de toute réglementation pour les bâtiments de catégorie III en zone 2) et modérés (suppression de toute réglementation pour les bâtiments de catégorie II en zone 3).

La mise en œuvre de ces propositions ne nécessite pas de modification de la partie réglementaire du code de l'environnement, mais seulement des articles 3 et 4 de l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal ».

⁴⁷ La mission prend acte que l'arrêté du 15 septembre 2014 a procédé à trois simplifications de l'arrêté du 22 octobre 2010 à la suite d'un « retour d'expérience » des professionnels du secteur :

- la simplification des exigences sur les éléments non structuraux des bâtiments : l'arrêté a restreint le champ d'application des normes parasismiques pour les éléments dits « non structuraux » (cloisons, façades...) pour les bâtiments neufs ou existants. Les exigences ne pèsent désormais plus que sur les éléments non structuraux de grande importance mettant en jeu la sécurité des personnes (appréciée en fonction de la masse des éléments et de leur hauteur : faux-plafonds lourds par exemple). Ainsi, les équipements techniques ont été exclus (exemples : ventilation, chauffage). Pour les bâtiments existants, les « exigences de dimensionnement » ont été réduites « aux cas de mise en œuvre d'éléments non structuraux dans un bâtiment où des travaux sur la structure ont lieu »⁴⁷. L'objectif est d'éviter les surcoûts d'ingénierie et l'allongement des délais ;
- la réduction du champ des bâtiments de centre de production collective d'énergie : désormais seuls les bâtiments dont la production est nécessaire au fonctionnement du réseau en cas de crise nécessitent un dimensionnement parasismique, et non plus les bâtiments de faible production ou dont la production n'est pas essentielle à maintenir en cas de séisme ;
- la simplification des démarches de dérogations en cas de dispositifs non soumis aux règles de construction : clarification compte tenu des erreurs d'interprétation qui résultaient de l'arrêté de 2010 qui conduisaient à des situations de blocage et donc à des surcoûts.

⁴⁸ Etude de l'évaluation de la réglementation parasismique (EGIS Industrie, juillet 2018, rapport provisoire qui a été communiqué à la mission.

4.2 Alléger les normes relatives à la pratique et aux équipements sportifs

La présente étude s'inscrit dans le prolongement d'une part du rapport du 26 mars 2013 de la mission de lutte contre l'inflation normative et qui a clairement distingué la nécessité d'«alléger le stock» de celle de «maîtriser le flux», et d'autre part des travaux menés par le contrôle général économique et financier en juillet 2015 (IGAS / IGA / CGefi) et avril 2016 (IGJS/CGefi) dans le cadre de deux revues de dépenses inter-inspections.

Elle s'appuie sur la résolution du Sénat relative aux équipements sportifs du 28 mars 2018 et de la proposition de résolution relative à la simplification de certaines normes réglementaires relatives à la pratique et aux équipements sportifs, enregistrée au bureau de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2018.

Dans le domaine sportif, les modalités de concertation entre les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et du mouvement sportif se sont considérablement améliorées depuis la création de la CERFRES en 2009. L'association des maires de France (AMF) est d'ailleurs très attachée à cette commission *«qui permet de limiter l'inflation normative et de travailler conjointement avec les fédérations sportives»*.

Cette instance de dialogue, qui donne un avis en amont sur les projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, a vu sa composition tripartite – Etat, collectivités territoriales, mouvement sportif – modifiée en 2013 afin d'y renforcer le rôle des élus locaux. Alors que les représentants du mouvement sportif y disposaient d'une place prépondérante, les trois collèges sont désormais composés du même nombre de représentants (six) et le président est élu *«parmi les représentants des collectivités territoriales»*. Cette instance de concertation préalable a considérablement amélioré la qualité des relations entre les élus, l'Etat et le monde du sport.

Sur un total de 76 fédérations délégataires (au 11 janvier 2018) :

- 51 fédérations sportives ont soumis leurs règlements fédéraux à l'examen de la CERFRES,
- 3 fédérations n'ont pas soumis leurs règlements fédéraux à l'examen de la CERFRES et des rappels sont en cours : les fédérations de base-ball, gymnastique et tennis de table,
- 22 fédérations, concernant essentiellement des sports de plein air, n'utilisent pas d'équipements sportifs dédiés, ou relèvent de réglementations autres (aéronautique, pêche, parachutisme, surf, planche à voile, course d'orientation, trail).

Les élus locaux, en matière d'équipements sportifs, sont soumis à des dynamiques d'investissement dont ils n'ont pas totalement la maîtrise, ce qui entretient un ressentiment notamment à l'encontre des «normes grises» (recommandations, labels commerciaux) qui leur seraient en fait imposées par les fédérations et les ligues. En analysant les termes de ce débat, la mission est arrivée à la conclusion que la CERFRES était en mesure de développer son rôle d'instance de négociation, moyennant plusieurs améliorations.

Aussi le présent rapport vise-t-il d'une part à faire évoluer la CERFRES (dans sa composition et dans ses missions) et d'autre part à proposer la simplification de deux mesures ponctuelles dans le domaine de la surveillance des piscines et de l'affichage des diplômes dans les établissements où est pratiquée une activité physique ou sportive.

4.2.1 Les constats de la mission

4.2.1.1 Les collectivités territoriales supportent la charge financière de l'essentiel de l'économie du sport

L'économie du sport représente 36,9 milliards € en valeur⁴⁹, soit 1,73 % du produit intérieur brut (PIB). Les dépenses sportives des ménages (licences, billets, biens de consommation) représentent 17,3 Md€, montant voisin des 17,5 milliards € consacrés par l'Etat et des collectivités territoriales au sport, alors que la dépense des entreprises (sponsoring, mécénat et droits de retransmission des événements sportifs) s'établit à 2,1 milliards €.

En 2014, la dépense sportive (investissement et fonctionnement confondus, charges de personnels incluses) de l'Etat avoisinait les 5 milliards € (ministère des Sports 0,9 milliards €, ministère de l'Education nationale 4 milliards €). Pour les collectivités territoriales, ce montant s'élevait à plus de 12 milliards, le secteur communal supportant l'essentiel de la charge (11,2 milliards €) et les départements et régions le solde (1,4 milliards €).

Pour évaluer le coût des équipements sportifs, la mission des études, de l'observation et des statistiques du ministère des Sports (MEOS) construit un chiffre à partir des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales⁵⁰. Un coefficient multiplicateur est ensuite appliqué pour intégrer les dépenses inhérentes aux activités physiques et sportives non comptabilisées au sein de la rubrique sport des budgets (par exemple : les dépenses liées aux éducateurs sportifs intervenant dans le cadre scolaire, les investissements relatifs aux pistes cyclables, les budgets annexes des piscines). Ce coefficient multiplicateur s'établit à 3,07 pour les dépenses du secteur communal, 1,49 pour celles des départements et 2,26 pour celles des régions. On observera, d'une part que le coefficient supérieur à 3 qui est appliqué aux communes met en évidence le fait que les coûts viennent très largement des frais en personnels inhérents au fonctionnement de ces équipements. D'autre part, le nombre élevé d'équipements sportifs gérés par les collectivités aboutit à un impact important, dès qu'une norme impose des contraintes nouvelles qui se traduisent par un poids financier supplémentaire.

Au sein des dépenses, le présent rapport a investigué pour l'essentiel ce qui concerne les équipements et a abordé ponctuellement le champ des personnels avec une mesure traitant de la surveillance des piscines.

4.2.1.2 Les élus sont engagés dans la délicate conduite de politiques publiques qui, dans le domaine du sport, visent des objectifs distincts et relèvent de modèles économiques différents

Comme le souligne l'AMF, « les activités physiques et sportives constituent un élément important de l'éducation de la culture, de l'intégration et de la vie sociale. Elles contribuent notamment à la lutte contre l'échec scolaire, à la réduction des inégalités sociales et culturelles, ainsi qu'à la santé ». Toutefois, les acteurs publics sont souvent soumis à des injonctions qui peuvent être contradictoires. Ainsi, appartient-il aux élus de faire coexister :

- une politique de cohésion sociale, avec la perspective du « vivre ensemble » comme modèle et la réduction des inégalités d'accès à la pratique sportive ;
- une pratique du sport dans le cadre scolaire et en marge du temps scolaire, mais aussi une pratique du sport comme facteur de santé publique et de bien-être ;
- des ambitions fortes, pour le sport professionnel de haut niveau, avec la participation à la coupe du monde de football et l'organisation de grands événements sportifs internationaux, tels les jeux olympiques de 2024.

49 Chiffres 2014 (institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire).

50 Données fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur.

Les élus se trouvent donc dans la situation de faire cohabiter sur un même équipement les aspirations de publics hétérogènes, les uns ayant une pratique sportive de type loisir ou occasionnelle et les autres ayant une pratique du sport de compétition, voire de sport de haut niveau. Faire converger les besoins des amateurs et des professionnels n'est pas toujours possible et, quelle que soit la solution retenue (un équipement destiné aux amateurs et un aux professionnels, ou un seul équipement répondant aux critères les plus exigeants), les coûts sont élevés.

Au demeurant, et sans qu'elles y soient contraintes, les collectivités territoriales mettent parfois en œuvre des programmations sportives très ambitieuses. Choisis pour des raisons de prestige, certains équipements se révèlent parfois surdimensionnés et leur équilibre financier est parfois difficile à maintenir dans le temps. Ainsi dans le domaine du football, la fédération indique que, dans 10 % des cas seulement, les collectivités optent pour des vestiaires préfabriqués (200 k€), et qu'elles préfèrent en général des constructions en dur dont le coût varie de 800 k€ à 1 million €. Par ailleurs, la visibilité liée à la construction d'un stade traditionnel peut parfois prendre le pas sur la satisfaction de besoins émergents correspondant à de nouveaux jeux (foot en salle, foot five, beach soccer), qui nécessitent des investissements moins importants.

4.2.1.3 La réflexion sur les normes sportives est encadrée par des normes plus générales auxquelles il est difficile de déroger en matière de sécurité, d'accessibilité, de construction

Le souci d'allègement des normes sportives doit céder le pas lorsqu'un enjeu de sécurité intervient et les élus en sont pleinement conscients. Ainsi des normes plus contraignantes concernant les barrières et écrans latéraux (plexiglas, verre) ont-elles été récemment imposées en hockey sur glace après examen par la CERFRES, pour des raisons de sécurité.

Les normes applicables en matière d'accessibilité font désormais partie du corpus juridique. Certains élus, dont le sénateur Savin fait partie, jugent néanmoins possible de leur apporter un certain nombre d'amodiations pour ce qui concerne les sportifs handicapés, sans remettre en cause les dispositions générales qui concernent les spectateurs.

Ainsi, lorsque plusieurs équipements publics existent au sein d'une collectivité, ne pas imposer de rendre accessibles la totalité des équipements au profit des sportifs handicapés mais seulement une fraction d'entre eux (par exemple un tiers), rendrait la contrainte plus supportable mais nécessiterait des évolutions législatives.

A l'occasion du futur projet de loi «sport et société» qui pourrait voir le jour au premier trimestre 2019, des dérogations aux règles d'accessibilité concernant les personnels sportifs pourraient être prévues, au vu de la disponibilité de plusieurs équipements à proximité.

La mission propose d'examiner dans quelles conditions des dérogations aux règles d'accessibilité concernant les sportifs handicapés pourraient être prévues, au vu de la disponibilité de plusieurs équipements à proximité.

4.2.1.4 *La réflexion sur les contraintes pesant sur les collectivités territoriales doit être articulée avec la réflexion entreprise par la ministre sur la gouvernance du sport et en particulier sur le maillage territorial*

Une réflexion sur la gouvernance du sport ayant été lancée par la ministre, l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES) a porté une attention particulière à ce sujet à l'occasion de son congrès des 24 et 25 mai 2018. Même si la loi NOTRe (portant nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015⁵¹ a supprimé la clause générale de compétence pour les régions et les départements et a attribué à chacun de ces échelons des compétences spécifiques, le sport reste une compétence partagée entre tous les échelons, communes, départements et régions. Chaque collectivité choisit librement d'intervenir, ce qui rend la compétence plus dispersée ou instable et soumise à des aléas budgétaires.

Pour ce qui concerne les implantations des équipements, certaines localisations sont le produit de l'histoire (qui explique par exemple dans le domaine du football, la proximité des stades de Lens et de Lille, de Saint-Etienne et de Lyon). Le fait que le modèle de club européen soit ouvert - c'est-à-dire fondé sur les résultats du club, qui induisent des modifications de règles pour les équipements et doivent s'adapter aux évolutions de son classement - explique la répartition variable des équipements sur le territoire.

A moyen terme, la réflexion engagée par la ministre sur la gouvernance du sport devrait permettre de faire émerger une nouvelle cartographie des implantations des équipements, où les régions et les intercommunalités auront une place prépondérante. Toutefois, certains élus mettent l'accent sur le fait que la décision de développer une action dans le domaine du sport, de la culture ou la musique, relève d'un choix politique. Ils ne souhaitent pas se dessaisir de cette compétence au profit d'une intercommunalité, mais reconnaissent que c'est aux EPCI que devrait revenir le développement des grands équipements sportifs (piscines, patinoires, stades) ainsi que des nouvelles arénas, qui, dans une dizaine de villes accueillent tous types d'événements dont les manifestations sportives. L'AMF souligne l'importance de laisser les territoires s'administrer librement et organiser la compétence à l'échelle communale ou intercommunale en fonction de la situation locale et rappelle le rôle de proximité des communes.

Plusieurs, parmi les présidents des fédérations auditionnés, ont relevé que l'organisation des jeux olympiques en 2024 constituait pour l'Etat l'occasion de réorganiser la gouvernance afin de définir plus clairement les règles dans le domaine du sport, de fixer avec précision le périmètre de l'action de chaque fédération et des relations entre fédérations, et d'établir des règles de fonctionnement rénovées sur le plan financier. La réflexion est ouverte sur le rôle du centre national pour le développement du sport (CNDS) avec l'idée d'une agence nationale, qui déclinerait son action par grandes régions, et instillerait entre les différents niveaux de collectivités territoriales (communes - départements - régions), principales sources de financement, la coordination qui fait actuellement défaut.

Il ressort des différentes auditions que le sport professionnel ou de haut niveau requiert un traitement particulier, nettement différent de celui intéressant les autres catégories de sport (loisir, santé). La charge toute particulière qu'il fait peser sur les budgets des collectivités conduit à conclure que son soutien devrait revenir, pour l'essentiel, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

⁵¹ Article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales :

"La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. "

4.2.1.5 Les collectivités territoriales doivent pouvoir veiller à ce que les normes édictées par les fédérations sportives soient soutenables pour les finances locales en organisant un partage de la charge financière avec les clubs

Le pouvoir réglementaire a été largement délégué aux fédérations qui entretiennent également les relations avec les ligues. Ces dernières qui imposent, de fait, des « normes commerciales » ont pu donner aux élus le sentiment de financer des investissements pour lesquels ils n'étaient pas vraiment prescripteurs.

Ainsi, par exemple, les normes édictées par certaines fédérations sportives ou ligues prévoient que la progression d'un club en catégorie supérieure (passage en ligue 1 de football par exemple), ou l'organisation de grands événements sportifs internationaux, supposent une adaptation des équipements appartenant à la collectivité, notamment pour permettre l'accueil d'un plus grand nombre de spectateurs. En l'absence de réalisation des investissements, le club peut être contraint d'organiser ses rencontres à l'extérieur dans un équipement en conformité avec les exigences imposées par la fédération et la ligue.

Ainsi, les labels créés par les ligues et les contraintes imposées à haut niveau de compétition – arbitrage vidéo, leds publicitaires, éclairage / 1 800 lux – s'insèrent dans un schéma économique qui ne devrait pas peser sur les collectivités. Lorsque les droits de retransmission télévisée sont versés à la ligue, leur rétrocession à chaque club intéressé doit conduire ceux-ci à s'impliquer davantage dans la gestion et l'entretien des équipements afin que la collectivité ne soit pas la seule à supporter le poids de ces frais de fonctionnement et d'investissement.

En effet, l'univers du sport professionnel fonctionne selon un modèle économique qui lui est propre dans un milieu exacerbé de concurrence nationale, voire internationale où un retour sur investissement est anticipé. Dans ce contexte, une implication financière accrue des clubs est attendue pour la gestion des équipements, leur entretien, voire leur acquisition. A noter toutefois que le bureau de l'AMF était opposé à la volonté de favoriser la propriété des enceintes sportives par les clubs professionnels.

Il incombe aux élus, dans les négociations avec les clubs et les fédérations / ligues, de trouver le point d'équilibre qui est acceptable pour leurs budgets. Les exigences supplémentaires imposées par les fédérations ou ligues devraient être financées pour l'essentiel par les prescripteurs, évitant ainsi de faire peser une charge trop lourde sur les collectivités.

Les contrats d'objectifs conclus entre le ministère des Sports et les fédérations pourraient constituer des leviers puissants pour orienter l'action des fédérations. Il appartient au ministère des Sports de faire usage de son pouvoir d'arbitrage lors de la négociation et du suivi des conventions, dans le but d'orienter l'action des fédérations nationales et de façon indirecte celle des ligues, afin que celles-ci s'engagent à ne pas faire peser de charges trop lourdes sur les collectivités territoriales (modification trop fréquentes des règles, modifications des tracés des terrains).

La mission recommande d'impliquer les prescripteurs (ligues, fédérations) dans le financement des charges supplémentaires allant au-delà des règlements fédéraux. Le principe prescripteur-payeur pourrait figurer dans les contrats d'objectifs.

4.2.2 Les mesures proposées

4.2.2.1 La mission préconise de renforcer les prérogatives de la CERFRES, ce qui donnerait aux collectivités territoriales une meilleure maîtrise du rythme de construction et de la qualité des équipements

La CERFRES a vu sa composition modifiée en 2013 afin d'y renforcer le rôle des élus locaux. Elle se compose actuellement de 18 membres répartis en trois collèges, à parts égales, entre six représentants de l'Etat, six représentants des collectivités territoriales, six représentants du mouvement sportif. Le président de la commission est élu par ses membres, parmi les représentants des collectivités territoriales. Le fait que, selon son actuel président, toutes les décisions aient, jusqu'à ce jour, été adoptées à l'unanimité démontre la qualité des travaux menés dans cette instance et son utilité.

Il est toutefois apparu nécessaire d'aller plus loin et d'élargir les compétences de la CERFRES afin de mieux adapter cette instance de concertation aux demandes des élus, les collectivités territoriales finançant la plupart des équipements sportifs. Les propositions ci-dessous vont dans le sens d'un plus fort droit de regard attribué à la CERFRES sur les règlements fédéraux et sur les mesures imposées par les fédérations et les ligues ; elles s'inscrivent dans le droit fil des souhaits que l'AMF avait fait connaître lors de l'adoption de la résolution sénatoriale du 28 mars 2018 (réaffirmer le rôle de la CERFRES comme organisme de modération des prescriptions fédérales, donner à la CERFRES un pouvoir de contrôle du stock de normes, et pas seulement du flux, ne pas modifier l'équilibre général de la composition de la CERFRES, instaurer des concertations préalables, à tous les niveaux, entre les collectivités territoriales et le mouvement sportif).

4.2.2.1.1 Le fondement législatif et réglementaire de la délégation du pouvoir réglementaire aux fédérations

Aux termes des articles L. 131-1 et suivants du code du sport, les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou plusieurs disciplines sportives. Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministère chargé des sports : ces fédérations sont dites délégataires d'une mission de service public de la part de l'Etat.

Aux termes de l'article L. 131-16 du code du sport, les fédérations délégataires édictent :

- 1.** les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ;
- 2.** les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;
- 3.** les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.

L'article L. 132-1 code du sport prévoit que les fédérations sportives délégataires peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives.

L'article R. 132-1 code du sport indique que lorsque ses statuts le prévoient, une fédération sportive délégataire peut créer une ligue professionnelle dotée de la personnalité morale :

1. soit pour organiser les compétitions sportives qu'elle définit ;
2. soit pour fixer, pour les compétitions sportives qu'elle définit, leurs conditions d'organisation et celles de la participation des sportifs.

De façon classique, les actes pris par les fédérations sportives dans le cadre de la délégation constituent des actes administratifs susceptibles de recours devant le juge administratif.

La CERFRES a compétence pour se prononcer sur les normes des fédérations délégataires s'appliquant aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives.

4.2.2.1.2 Coût de la norme

Les évolutions apportées à la composition et aux missions de la CERFRES permettront d'instaurer, très en amont sur un plus grand nombre de sujets, un dialogue régulier entre les élus, le mouvement sportif et l'Etat.

Ces échanges permettront de désamorcer, en amont, un certain nombre de différends qui auraient pu se révéler, à terme, soit sources de blocages soit sources de coûts imprévus. Il est cependant difficile de procéder à un chiffrage des coûts ainsi évités.

4.2.2.1.3 Mesures proposées

Nous proposons de réécrire l'article L. 131-16 du code du sport, dans le sens d'une meilleure prise en compte des contraintes de collectivités territoriales dans la délégation du pouvoir réglementaire aux fédérations, à travers le renforcement des compétences de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs.

Alors qu'auparavant les exigences dictées exclusivement par des impératifs d'ordre commercial (« normes grises » : contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public, détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée et radiophonique des compétitions, création d'espaces VIP pour créer des revenus, création d'espaces de chalandise) n'étaient pas du ressort de la CERFRES, cette dernière pourra désormais se saisir de tout projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue, qui même sans avoir de portée normative, serait susceptible d'induire la modification d'équipements sportifs.

Les 6 mesures suivantes ont été approuvées par le CNEN lors de sa séance du 13 juin 2018 :

1. Modifier la représentation des élus au sein de la CERFRES en indiquant explicitement la présence d'un représentant des communes rurales et d'un représentant des intercommunalités ;
2. Etendre la compétence de la CERFRES aux règlements qui impliquent une modification des équipements sportifs ;
3. Prévoir un dispositif d'évaluation de l'impact effectif de normes sur le flux et sur le stock des normes (sur le flux ce dispositif d'évaluation impliquerait un réexamen au plus tôt 2 ans après l'entrée en vigueur de la norme) ;
4. Reconnaître au président de la CERFRES et au tiers de ses membres un « pouvoir d'évocation » dès lors qu'un projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue (normes grises), même sans avoir de portée normative, est susceptible d'induire la modification d'équipements sportifs ;
5. Allonger de 2 à 3 mois le délai de concertation préalable sur l'étude d'impact des projets de règlements fédéraux ;
6. Alléger la procédure d'examen (notice d'impact allégée et concertation plus brève) quand la modification présente un caractère d'urgence et vise à répondre à des impératifs de sécurité.

L'ensemble des recommandations est commenté dans le tableau ci-après.

N°	Nature de la mesure	Base législatif ou réglementaire	Objectif	Commentaire
Composition de la CERFRES				
1	Modifier la représentation des élus au sein de la CERFRES.	Article R 142-7 du code du sport. Article R 142-3 du code du sport.	Prévoir explicitement la présence d'un représentant des communes rurales et des intercommunalités sans bouleverser l'équilibre tripartite ni l'effectif total.	Modifier l'équilibre interne du collège des élus en précisant que parmi ceux-ci figurera au moins un représentant des établissements publics de coopération intercommunale et un représentant des communes rurales. Texte à modifier : article R142-7 du code du sport pour la CERFRES ; article R142-3 pour le CNS au sein duquel elle est constituée.
Etendre les compétences de la CERFRES au-delà de son champ actuel et mettre en place une procédure accélérée				
2	Etendre la compétence de la CERFRES aux règlements qui impliquent une modification des équipements sportifs	Article L131-16. Article R142-7 1 ^{er} alinéa du code du sport.	Elargir la consultation obligatoire de la CERFRES aux règlements qui, sans avoir pour objet les normes des équipements sportifs, ont néanmoins pour effet d'induire la modification de tels équipements.	Cette mesure s'applique au flux des textes à venir.
3	Prévoir un dispositif d'évaluation <i>a posteriori</i> de l'impact effectif des normes. Pour un règlement nouveau, un réexamen conditionnant son maintien en vigueur pourrait intervenir au plus tôt 2 ans après l'entrée en vigueur de la norme. Le dispositif d'évaluation pourrait s'appliquer à un règlement ou une recommandation déjà entré en vigueur.	Article L131-16 dernier alinéa Article R142-10 (2 derniers alinéas) du code du sport	Ouvrir la possibilité de demander un examen de l'impact effectif d'une norme : - lors de l'examen du projet, cette évaluation interviendra après un premier temps de mise en œuvre, - à tout moment, pour les normes déjà entrées en vigueur.	Cette mesure s'applique aussi bien au flux des textes à venir qu'au stock des règles déjà entrées en vigueur. La compétence d'évaluation peut être prévue par voie réglementaire. La modification de l'article L.131-16 est en revanche nécessaire pour organiser le réexamen de la norme lorsque la commission considère qu'une appréciation de son impact effectif est indispensable à terme avant sa pérennisation. Cette évaluation <i>ex-post</i> s'articulera avec les études d'impact préalables.
4	Reconnaître au président de la CERFRES et au tiers de ses membres un « pouvoir d'avis » dès lors qu'un projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue, même sans avoir de portée normative, est susceptible d'induire la modification d'équipements sportifs.	Article R142-7 2 ^e alinéa du code du sport.	L'objectif est de permettre à la CERFRES de se prononcer sur ces normes grises ressenties comme une pression par les élus.	Faculté d'auto-saisine sur les « normes grises ». Cette mesure, qui s'applique sur le flux et le stock des textes ouvre la possibilité à la commission de se saisir d'une norme au cas par cas et de demander des explications aux fédérations ou ligues concernées.
5	Allongement de 2 à 3 mois du délai de concertation préalable sur l'étude d'impact des projets de règlements fédéraux	Article R142-8-I du code du sport. Article A142-1 Annexe I-1 des dispositions réglementaires §10	Donner le temps aux différents acteurs de réaliser une analyse approfondie.	Cet allongement répond à une demande des différents acteurs.
6	Procédure d'examen allégée (notice d'impact allégée et concertation plus brève) quand la modification présente un caractère d'urgence et vise à répondre à des impératifs de sécurité.	Article R 142-8-III, R142-10, 1 ^{er} alinéa Article A142-0	Traitement dans l'urgence de mesures indispensables	Cette procédure d'examen adaptée, prévue par l'article R142-8-III, sera explicitée dans le règlement intérieur de la commission

Nous proposons également d'organiser une action de communication auprès des collectivités afin de les informer de ces nouvelles mesures et que, conformément à l'article L. 131-33 du code du sport, les normes des fédérations délégataires s'appliquent aux équipements nécessaires au bon déroulement des compétitions sportives. Nous souhaitons également rétablir l'information auprès de tous que les exigences dictées exclusivement par des impératifs d'ordre commercial excèdent le champ de compétences des fédérations titulaires d'une délégation. Il est possible également de rappeler que les actes pris par les fédérations sportives dans le cadre de la délégation constituent des actes administratifs susceptibles de recours devant le juge administratif.

Au-delà de ces modifications législatives et réglementaires et en cohérence avec les principes généraux développés dans la troisième partie du rapport, la mission recommande aux membres de la CERFRES dans le cadre de l'exercice de leurs missions d'appliquer un corps de doctrine qui reprendrait les principes de proportionnalité, de mutualisation, d'adaptabilité et d'obligation de résultat. En effet, la CERFRES procède d'ores et déjà, dans l'élaboration de ses avis, à la recherche d'un consensus fondé sur le partage de principes communs entre les acteurs publics.

4.2.2.2 La mission préconise l'application de trois principes dans la mise en œuvre des normes et d'une modalité d'organisation

4.2.2.1.1 La proportionnalité : adapter les normes à l'usage réel d'un équipement

Les représentants des fédérations françaises d'athlétisme, de rugby, de hockey sur glace ainsi que l'ANDES ont mis l'accent sur la nécessité de respecter, hormis pour ce qui touche aux sujets de sécurité, un principe de proportionnalité, qu'il s'agisse de manifestations sportives locales, régionales ou nationales, de sport amateur ou professionnel afin de permettre une plus grande modulation des règles des autorités locales compétentes.

De même, le représentant de la fédération française d'athlétisme (FFA) a indiqué que la fédération à laquelle il appartient adapte les règles issues des règlements internationaux de façon dégressive du niveau international et national pour ce qui concerne les équipements occasionnels. Cette fédération a entrepris une réflexion pour faire évoluer son règlement afin de le rendre plus simple pour les collectivités territoriales, la CERFRES y sera associée et ces travaux devraient aboutir fin 2018. L'objectif est de retenir le minimum de contraintes en conservant à chaque niveau uniquement les règles indispensables⁵².

La taille de la collectivité pourrait également être prise en compte afin de ne pas imposer les mêmes règles à une métropole et à une commune rurale.

Par ailleurs, les élus insistent régulièrement sur la nécessité de disposer d'un délai raisonnable pour s'adapter à une norme nouvelle, que ce soit une mise en conformité des équipements (éclairage, protection autour des terrains, ...) ou des infrastructures elles-mêmes.

Nous préconisons de mettre en œuvre le principe de proportionnalité en adaptant les normes à l'usage réel d'un équipement et en prévoyant des délais raisonnables de mise en conformité pour les collectivités territoriales.

⁵² Ainsi le niveau des athlètes qui s'y entraînent pourrait déterminer le niveau d'équipement nécessaire du stade ou du gymnase.

4.2.2.2 Mutualisation et adaptabilité en cas d'utilisation pluridisciplinaire des équipements (multi usages)

La recherche de solutions communes dans l'utilisation d'un même équipement par différentes fédérations sportives apparaît indispensable afin d'éviter une dispersion coûteuse. L'absence de transversalité entre toutes ces normes pour les pratiques sportives qui utilisent les mêmes équipements est source de complexité et de coûts supplémentaires. A titre d'illustration, des loges doivent être prévues au sein des stades pour le rugby, mais pas pour le football.

Des suggestions pratiques apportées aussi bien par le sénateur Savin, que par le directeur des sports de la ville de Paris et les représentants des fédérations françaises de basket-ball, de hand-ball et de badminton, il ressort qu'il faudrait harmoniser les normes régissant les sports utilisant les mêmes équipements par exemple :

9. homogénéiser la hauteur des chaises d'arbitres pour le tennis, le volley-ball, le badminton ;
10. homogénéiser les tracés pour le foot en salle et le hand-ball.

L'AMF met l'accent sur le fait que les maires sont très attachés à la polyvalence des équipements permettant l'accueil, simultané ou non, de plusieurs disciplines, de différents types d'utilisateurs et d'un multi-usage des équipements, sans période d'inutilisation.

La fédération française de rugby a prévu de mettre en place, avec l'AMF, une commission sur les équipements, afin de suivre de manière attentive les relations entre leur activité sportive et les collectivités territoriales. D'autres fédérations, basket-ball, hand-ball, volley-ball et badminton, traitent leurs relations au sein d'une commission sur les équipements mise en place au sein du comité national olympique et sportif français (le débat sur les tracés prioritaires des zones y est abordé).

Il convient toutefois de reconnaître que la polyvalence des équipements est de plus en plus difficile à réaliser dès que le club atteint le haut niveau ; c'est le cas pour le volley-ball, au stade Charlety.

Nous proposons d'appliquer le principe de mutualisation et d'adaptabilité via la rédaction de « chartes » ou de « guides d'utilisation commune » qui fixeraient les règles de la polyvalence et du partage des équipements entre plusieurs disciplines.

4.2.2.3 Norme d'objectif, norme de résultat

Les textes émanant des fédérations sportives pourraient dans un certain nombre de cas se borner à fixer des objectifs à atteindre ; il appartiendrait alors aux collectivités territoriales de définir les modalités d'application pour y parvenir.

Cette évolution se dessine actuellement à travers la négociation des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs conclues entre les fédérations et l'Etat. Sur la période 2014-2017, 80 conventions avaient été conclues pour 114 fédérations agréées (dont 74 fédérations délégataires) et 21 groupements nationaux. Ces nouvelles conventions font place à l'initiative du porteur de projet dans le cadre des orientations d'intérêt général. Il appartient ainsi aux fédérations de proposer les projets qu'elles veulent voir financer, dans le cadre des orientations ministérielles.

Nous préconisons de préférer la fixation de normes d'objectif et de normes de résultat à la fixation d'obligations de moyens.

4.2.2.2.4 Le possible regroupement des clubs afin de dialoguer avec les élus sur un même bassin de vie

Dans certaines fédérations⁵³, les clubs sont encouragés à se fédérer au sein du même bassin de vie afin que les institutionnels disposent d'un seul interlocuteur. Les clubs intégreraient la complexité éventuelle liée à leurs demandes distinctes, la résoudraient pour partie en procédant à une auto-régulation et parleraient d'une seule voix en face des collectivités. Jusqu'à présent, les clubs ont été assez peu sensibles à cette recommandation.

Nous recommandons d'encourager les clubs à se fédérer au sein du même bassin de vie afin que les élus disposent d'un seul interlocuteur.

4.2.2.3 La mission préconise la simplification de deux normes techniques prévues par le code du sport

4.2.2.3.1 La possibilité de consulter en ligne les diplômes et titres des personnes exerçant dans un établissement de sport rend inutile l'obligation d'affichage de ces documents sur place

4.2.2.3.1.1 Le fondement législatif et réglementaire

L'article R. 322-5 du code du sport dispose que « dans tout établissement où est pratiquée une activité physique ou sportive doit être affichée, en un lieu visible de tous, une copie :

- 1° Des diplômes et titres des personnes exerçant dans l'établissement les fonctions mentionnées à l'article L. 212-1, ainsi que des cartes professionnelles qu'elles détiennent en application de l'article R. 212-86 ou des attestations de stagiaire mentionnées à l'article R. 212-87 ;
- 2° Des textes fixant, dans les conditions prévues à l'article R. 322-7, les garanties d'hygiène et de sécurité et les normes techniques applicables à l'encadrement des activités physiques et sportives mentionnées à l'article L. 322-2 ;
- 3° De l'attestation du contrat d'assurance conclu par l'exploitant de l'établissement conformément à l'article L. 321-1. »

Nous proposons de supprimer la première de ces obligations d'affichage imposées aux établissements. En effet, les diplômes et les cartes professionnelles des éducateurs sportifs professionnels sont désormais consultables en ligne sur <http://eapspublic.sports.gouv.fr/>. C'est donc l'adresse de ce site, déjà opérationnel, qui fera l'objet d'un affichage permanent.

4.2.2.3.1.2 Le coût de la norme

136 000 installations sont répertoriées sur le territoire national.

Le coût évité peut être évalué à partir du nombre de déclarations d'éducateurs sportifs professionnels enregistrées chaque année (qu'il s'agisse de nouvelles activités ou d'actualisation d'informations déjà communiquées). Le logiciel EAPS (établissements d'activités physiques et sportives) établit à 37 000 le nombre de déclarations enregistrées en 2017 (dont 28 000 télé-déclarations et 9 000 déclarations en format papier).

L'obligation d'affichage qui existait, supposait une action de la part de l'éducateur et de la part de l'établissement. Le temps évité peut être évalué à 40 minutes par déclaration, ce qui représente 24 300 heures, soit sur la base d'un temps de travail annuel de 1607 heures, 15 ETPT. Le chiffrage de la mesure est détaillé en annexe 7 du rapport.

Au total, selon le niveau de qualification des gestionnaires de chacun des établissements, le bénéfice total attendu de la mesure peut être évalué entre 300 et 600 k€.

⁵³ Fédération française de badminton.

4.2.2.3.1.3 Mesures proposées

Nous proposons de prévoir au 1° de l'article R. 322-5 l'affichage de l'adresse du site où les diplômes et cartes professionnelles peuvent être consultés.

Cette mesure a été approuvée par le CNEN, lors de sa séance du 13 juin 2018.

La mission propose de supprimer l'obligation d'affichage des diplômes et titres des personnes exerçant dans des établissements où est pratiquée une activité physique ou sportive.

4.2.2.3.2 Dispositions relatives aux établissements de baignade

L'émergence de nouvelles pratiques d'aquagym, d'aquabiking pose la question de la nécessité du maintien de la compétence exclusive des maîtres-nageurs sauveteurs en matière de surveillance.

4.2.2.3.2.1 Le fondement législatif et réglementaire

L'article L. 322-7 du code du sport dispose que *« toute baignade et piscine d'accès payant doit, pendant les heures d'ouverture au public, être surveillée d'une façon constante par du personnel qualifié titulaire d'un diplôme délivré par l'Etat et défini par voie réglementaire »* (maître-nageur sauveteur ou brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique - BNSSA).

Le décret d'application (D. 322-13 du code du sport) dispose que *« la surveillance des établissements [...] est garantie, pendant les heures d'ouverture au public, par des personnels titulaires d'un des diplômes dont les modalités de délivrance sont définies par arrêté du ministre chargé des sports. Ces personnels portent le titre de maître-nageur sauveteur. Ces personnels peuvent être assistés de personnes titulaires d'un des diplômes figurant sur une liste arrêtée par les ministres chargés de la sécurité civile et des sports. »* L'article D. 322-14 permet de confier de manière ponctuelle, en autonomie, le rôle de surveillance aux personnes titulaires des diplômes relevant de cette seconde liste – c'est-à-dire du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique – BNSSA.

Ces dispositions anciennes (1977) étaient adaptées à la réalité professionnelle de l'époque : outre la surveillance des bassins, les maîtres-nageurs sauveteurs donnaient des cours de natation. Avec le développement des activités aquatiques (aquagym notamment), qui peuvent être enseignées avec d'autres qualifications que celles de maîtres-nageurs, la question de la surveillance se pose en des termes différents.

Il est donc proposé de permettre aux nageurs sauveteurs (titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique, BNSSA) de surveiller seuls les baignades d'accès payant et partant d'encadrer seuls des cours d'aquagym quand ils sont titulaires des qualifications requises.

4.2.2.3.2.2 Le coût de la norme

La possibilité de recruter des titulaires du BNSSA pour surveiller de manière autonome les baignades d'accès payant est déjà ouverte, sur dérogation préfectorale, en cas d'accroissement saisonnier d'activité pour une durée qui ne peut excéder 4 mois par an. La mesure de simplification aurait donc un impact pour les autres périodes de l'année, essentiellement pour les piscines couvertes, soit environ 3 500 bassins relevant de 2 300 piscines⁵⁴.

⁵⁴ Source : Recensement des équipements sportifs – juin 2018. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/recensement-des-equipements-sportifs-espaces-et-sites-de-pratiques/>

L'emploi de nageurs sauveteurs permettra d'éviter la fermeture temporaire ou d'ouvrir plus longtemps les piscines au public, sur une plage horaire pouvant représenter 10 % de la période considérée⁵⁵. Le chiffrage de la mesure est détaillé en annexe 7 du rapport.

En conclusion, un bénéfice d'une double nature en résulterait :

- d'abord, le service rendu au public serait de qualité supérieure puisque l'amplitude horaire d'ouverture effective aurait été étendue de 10 % sur 8 mois,
- ensuite, la mesure aurait un impact direct sur les coûts assumés par les collectivités territoriales sans amoindrir la sécurité. Avec l'extension de l'amplitude des horaires d'ouverture les recettes tirées de l'augmentation de la billetterie soulageront d'autant la subvention versée par la collectivité.

4.2.2.3.2.3 Mesures proposées

Nous proposons de modifier l'article D. 322-13 du code du sport et d'abroger l'article D. 322-14 qui permet d'y déroger de manière ponctuelle ainsi que les articles A 322-9 (prévoyant que les titulaires du BNSSA peuvent assister les maîtres-nageurs sauveteurs) et A. 322-11 (prévoyant que les préfets peuvent autoriser les titulaires du BNSSA à surveiller un établissement de baignade), tous deux étant devenus obsolètes.

Cette mesure a été approuvée par le CNEN, lors de sa séance du 13 juin 2018.

Nous préconisons de donner la possibilité de recruter des titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) pour surveiller de manière autonome les baignades d'accès payant.

4.3 Adapter les contraintes pesant sur les constructions

4.3.1 Les normes thermiques et de performance énergétique

4.3.1.1 Le fondement législatif et réglementaire

En vertu des dispositions de l'article R.111-20 du code de la construction et de l'habitation⁵⁶, des obligations pèsent sur les bâtiments nouveaux et les parties nouvelles des bâtiments des collectivités locales en matière d'isolation thermique et de protection solaire, dans un souci d'économie d'énergie.

Les arrêtés du 26 octobre 2010 et du 28 décembre 2012 relatifs aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles des bâtiments précisent ces contraintes.

Ces normes ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des territoires et les difficultés techniques des collectivités de petite taille situées dans les territoires ruraux, qui ne disposent pas de l'ingénierie et des équipements suffisants pour mettre en œuvre la contrainte imposée par la réglementation.

Il conviendrait par ailleurs d'objectiver l'impact technique et financier des obligations en matière d'isolation thermique des bâtiments d'un point de vue économie d'énergie, comme l'a suggéré le CNEN dans sa délibération du 12 octobre 2017⁵⁷. Une évaluation de la réglementation thermique (RT) 2012 est indispensable.

⁵⁵ Le même rapport signale que l'horaire des piscines parisiennes est supérieur de 10 % à la moyenne nationale ; de même il estime entre 10 % et 25 % le taux de fermeture temporaire (tous motifs confondus).

⁵⁶ Codifiant notamment les décrets n°2010-1269 du 26 octobre 2010 et n°2012-1530 du 28 décembre 2012 relatifs aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions.

⁵⁷ Le CNEN préconise la réalisation d'un bilan coûts-avantages ex post de la réglementation thermique 2012.

Enfin, aux termes de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction issue de l'article 17 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : *« Des travaux d'amélioration de la performance énergétique sont réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de huit ans à compter du 1^{er} janvier 2012. Cette obligation de rénovation est prolongée par périodes de dix ans à partir de 2020 jusqu'en 2050 avec un niveau de performance à atteindre renforcé chaque décennie, de telle sorte que le parc global concerné vise à réduire ses consommations d'énergie finale d'au moins 60 % en 2050 par rapport à 2010, mesurées en valeur absolue de consommation pour l'ensemble du secteur. / Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et les modalités de cette obligation de travaux, applicable pour chaque décennie, notamment les caractéristiques thermiques ou la performance énergétique à respecter, en tenant compte de l'état initial et de la destination du bâtiment, de contraintes techniques exceptionnelles, de l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite ou de nécessités liées à la conservation du patrimoine historique. Il précise également les conditions et les modalités selon lesquelles le constat du respect de l'obligation de travaux est établi et publié en annexe aux contrats de vente et de location. Le décret en Conseil d'Etat applicable pour la décennie à venir est publié au moins cinq ans avant son entrée en vigueur ».*

Le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 pris pour son application, qui fixait des obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments publics existants à usage tertiaire, dont les bâtiments des collectivités territoriales a été annulé par décision du Conseil d'Etat du 18 juin 2018 (n° 411 583), pour méconnaissance du principe de sécurité juridique *« compte tenu, d'une part, du délai nécessaire à la réalisation des études énergétiques et plans d'actions et, d'autre part, du délai nécessaire, à compter de l'élaboration de ces documents, pour entreprendre les actions et réaliser les travaux nécessaires pour atteindre, d'ici au 1^{er} janvier 2020, les objectifs de réduction des consommations d'énergie fixés à l'article R. 131 39 »*. Un nouveau projet de décret est en cours d'élaboration.

4.3.1.2 Le coût de la norme

D'après les études produites par les acteurs de la construction, le surcoût lié à l'application de la RT 2012, estimé pour les collectivités locales, s'élèverait entre 10 à 15 %⁵⁸.

4.3.1.3 Mesures proposées

L'arrêté du 11 décembre 2014 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique applicables aux bâtiments nouveaux et aux parties nouvelles de bâtiment de petite surface et diverses simplifications, qui a modifié notamment les arrêtés susmentionnés des 26 octobre 2010 et 28 décembre 2012, permet d'ajuster les exigences de performance énergétique pour les bâtiments neufs de petite surface (moins de 50 m²) pour prendre en compte leurs particularités.

En complément, nous proposons de poursuivre la prise en compte des difficultés techniques rencontrées par les collectivités de petite taille et d'adapter les obligations à la taille des collectivités territoriales, en introduisant une modulation des obligations en fonction de plusieurs critères (outre la typologie des bâtiments, l'énergie disponible localement et la surface des constructions, avec la définition d'un seuil minimal plus souple que le celui existant). Ces dispositions pourraient permettre de garantir un meilleur respect du principe de proportionnalité de la norme aux objectifs poursuivis. Elles supposeraient une modification de l'article R.111-20 du code de la construction et de l'habitation⁵⁹ et de l'arrêté du 28 décembre 2012.

⁵⁸ Estimation confirmée par le ministère de la transition écologique et solidaire (DHUP).

⁵⁹ Par exemple : *« Le premier alinéa du II de l'article R.111-20 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par les dispositions suivantes : « II. - Un arrêté du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de la construction et de l'habitation fixe, en fonction des catégories de bâtiments et compte tenu des types d'énergie disponibles localement : » / Au premier alinéa du I et au II de l'article R.111-20-6, après les mots « bâtiments neufs », sont insérés les mots « dont la superficie excède un seuil défini par arrêté selon la catégorie concernée ».*

S'agissant des obligations de réduction des consommations énergétiques dans les bâtiments existants à usage tertiaire, il est proposé de reprendre dans le nouveau projet de décret, le seuil minimal de surface de 2000 m² au-dessous duquel les bâtiments sont exemptés de l'obligation. Cette disposition permettrait de mieux prendre en compte dans la rédaction des textes les principes d'adaptabilité, de proportionnalité et de subsidiarité. Par ailleurs, s'agissant du taux de retour sur investissement (TRI) des travaux à effectuer, il est proposé d'aligner les collectivités territoriales les moins importantes sur les entreprises et les particuliers, en fixant ce TRI à 5 ans au lieu de 10 ans.

Nous recommandons que soit réalisé un bilan coûts / avantages *ex post* des performances réelles des bâtiments soumis à la RT 2012. Une mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du conseil général de l'économie (CGE) est en cours sur l'évaluation de la RT 2012. Ses conclusions, qui devraient être connues à l'automne 2018, s'agissant notamment de l'objectivation des surcoûts liés à la réglementation thermique, pourraient être présentées devant les membres du CNEN au cours du second semestre 2018.

Nous préconisons également d'inscrire une clause de revoyure dans le cadre de la nouvelle réglementation environnementale 2020.

Enfin, nous proposons que soit élaboré par le ministère de la Transition écologique et solidaire un guide de bonnes pratiques consacré aux problématiques rencontrées par les collectivités locales à l'occasion de la présentation de la future réglementation environnementale (RE) 2020.

4.3.2 Les autres normes de construction et les règles d'urbanisme

4.3.2.1 Le fondement législatif et réglementaire

En vertu des dispositions de l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation, en cas de vente de tout ou partie d'un immeuble bâti, un dossier de diagnostic technique, fourni par le vendeur, est annexé à la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à l'acte authentique de vente⁶⁰. Cette obligation vaut aujourd'hui également pour les immeubles voués à la destruction. Certains éléments de ce dossier, tels que le diagnostic de performance énergétique, l'état de l'installation intérieure de gaz et celui de l'installation intérieure d'électricité sont inutiles lorsque l'immeuble vendu est destiné à la destruction.

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme précise que le plan local d'urbanisme (PLU) doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Le nombre de documents opposables en matière d'urbanisme est pléthorique et complexifie le droit en la matière.

Les articles L.421-4 et L.421-5 du code de l'urbanisme prévoient qu'un décret arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable⁶¹. Les articles R. 421-2 à R. 421-8-2 mentionnent les constructions qui sont dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme et les articles R. 421-9 à 12 celles qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. Ces dispositions sont dérogatoires et n'emportent pas de principe général.

⁶⁰ Le dossier de diagnostic technique comprend le constat de risque d'exposition au plomb, l'état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou de produits contenant de l'amiante, l'état relatif à la présence de termites, l'état d'installation intérieure de gaz, l'état des risques naturels et technologiques, le diagnostic de performance énergétique, l'état de l'installation intérieure d'électricité, le document établi à l'issue du contrôle des installations d'assainissement non collectif, l'information sur la présence d'un risque de mэрule.

⁶¹ Motifs : très faible importance, faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés, secret pour des raisons de sureté, contrôle exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation, nature et implantation en mer.

L'article R. 423-1 du code de l'urbanisme prévoit que les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés. En fonction de l'autorité compétente, le dossier est transmis au préfet. Avec 1 million de demandes d'urbanisme par an, les délais d'instruction sont parfois longs et les procédures complexes pour les collectivités et les usagers.

4.3.2.2 Le coût de la norme

L'application de ces normes entraîne des délais d'instruction parfois longs et des procédures contraignantes. Par ailleurs, l'existence de celles-ci entraîne une instabilité chronique des documents d'urbanisme et crée de l'insécurité juridique pour des textes qui font très souvent l'objet de contentieux.

4.3.2.3 Mesures proposées

Nous proposons tout d'abord de supprimer certaines obligations de diagnostic technique pesant sur le vendeur pour les bâtiments voués à la destruction, et plus particulièrement les états d'installation intérieur de gaz et d'électricité et le diagnostic de performance énergétique. Avec le groupe de travail dédié du CNEN, nous avons proposé un amendement au projet de loi ELAN qui a été déposé au Sénat⁶² (cf. annexe 7). Les diagnostics qui sont pertinents même en cas de destruction (amiante, plomb, termites notamment) sont maintenus. Toutefois, nous regrettons l'avis négatif rendu sur cet amendement par le rapporteur de la commission des affaires économiques et le Gouvernement.

Ensuite, nous proposons de réduire le nombre de schémas et de plans avec lesquels le PLU doit être compatible. Elle se félicite que le projet de loi ELAN, en cours de discussion au Sénat, propose dans son article 13, de procéder par voie d'ordonnance afin de simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme et de réduire le nombre de documents avec lesquels SCOT, PLU et documents en tenant lieu doivent être compatibles. Par délibération du 26 juillet 2018, les membres du CNEN ont souhaité que le ministère de la Transition écologique et solidaire vienne leur présenter les pistes de simplification qui seront introduites dans le projet d'ordonnance.

En outre, il est proposé d'instaurer un régime de véritable déclaration préalable pour les travaux de faible ampleur et de simplifier encore les exigences en matière de déclaration préalable de travaux en fonction des spécificités locales et de la nature des travaux. Là encore, la mission ne peut que se féliciter du principe posé dans le projet de loi ELAN dans son article 16 de la limitation du nombre des pièces justificatives et engage le ministère de la transition écologique et solidaire à toiletter rapidement par un décret la liste des pièces à fournir en appui d'une demande d'autorisation d'urbanisme.

Enfin, nous préconisons de dématérialiser les demandes d'urbanisme et faciliter la généralisation des télédéclarations des actes d'urbanisme. Nous nous réjouissons que le projet de loi ELAN, dans son article 17, propose la mise en œuvre de la dématérialisation des demandes d'urbanisme, à compter du 1^{er} janvier 2022, pour les communes au-delà d'un seuil défini par décret.

62 En première lecture au Sénat, un avis défavorable à l'amendement n°337 déposé par le sénateur BAZIN a été émis en commission des affaires économiques le 16 juillet 2018 en raison de la complexité juridique à connaître le motif de la vente, car l'acquéreur n'a pas à ce jour à justifier la destination qu'il sera faite du bien. C'est difficilement compréhensible, car les diagnostics en cause sont exigés dans l'intérêt de l'acheteur. Si celui-ci déclare devant le notaire chargé de la vente que ces diagnostics sont inutiles car il entend détruire l'immeuble, on voit mal quel serait l'intérêt pour lui de mentir. Vouloir le protéger au cas où il se raviserait ultérieurement, serait tomber dans les excès dénoncés dans l'introduction de ce rapport.

4.4 Les autres propositions de la mission

4.4.1 Dans le domaine des marchés publics

Une proposition relative au droit des marchés publics a été transmise au ministre de la Cohésion des territoires par la mairie de Paris. Elle vise à permettre au conseil d'administration de tout établissement public local à déléguer à son président le pouvoir de signer tous les marchés publics.

4.4.1.1 Le fondement législatif et réglementaire

L'article R. 2221-24 du code général des collectivités territoriales prévoit que le conseil d'administration des établissements publics locaux peut donner délégation à son président, si l'établissement gère un service public administratif, au directeur s'il gère un service public industriel et commercial, pour prendre toute décision relative à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics pouvant être passés selon la procédure adaptée (soit les marchés de fournitures et de services d'un montant inférieur à 221 000 euros HT et les marchés de travaux d'un montant inférieur à 5 548 000 euros HT).

Article L.2221-1

Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial. Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage.

Article L.2221-2

Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère administratif pour lesquels un statut d'établissement public spécifique n'est pas imposé.

Article L.2221-3

Les conseils municipaux déterminent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur de ces services.

Article L.2221-4

Les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées :

- 1° Soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal ou le comité du syndicat en a ainsi décidé ;
- 2° Soit de la seule autonomie financière.

Article L.2221-5

Les règles budgétaires et comptables des communes sont applicables aux régies municipales, sous réserve des modifications prévues par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14. / Les recettes et les dépenses de chaque régie sont effectuées par un comptable dont les comptes sont jugés, quel que soit le revenu de la régie, par la juridiction qui juge les comptes de la commune.

Article L.2221-10

Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les mêmes conditions sur proposition du maire.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article ainsi que les modalités particulières applicables aux régies créées pour l'exploitation de services d'intérêt public à caractère administratif.

Article R.2221-24

Les marchés de travaux, transports et fournitures sont soumis aux règles applicables aux marchés de la commune.

Le conseil d'administration peut donner délégation soit au directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, soit au président du conseil d'administration lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée.

4.4.1.2 Les inconvénients de la limitation des possibilités de délégation de la passation de marchés publics

L'impossibilité pour le conseil d'administration de déléguer au président ou au directeur de l'établissement public local la signature des marchés, autres que ceux pouvant être passés selon la procédure adaptée, peut engendrer des inconvénients importants pour les établissements publics locaux tels que Paris Musées, dont l'action en matière d'organisation d'expositions internationales est d'ores et déjà par nature soumise à des impératifs de calendrier très exigeants.

Cette règle est de plus inutilement contraignante. En effet, aux termes de l'article L.1414-2 du CGCT : *« Pour les marchés publics dont la valeur estimée hors taxe est égale ou supérieure aux seuils européens mentionnés à l'article 42 de l'ordonnance susmentionnée, à l'exception des marchés publics passés par les offices publics de l'habitat, pour lesquels la composition, les modalités de fonctionnement et les pouvoirs de la commission d'appel d'offres sont fixés par décret en Conseil d'Etat, et par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5. Toutefois, en cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres. Les délibérations de la commission d'appel d'offres peuvent être organisées à distance dans les conditions de l'ordonnance du 6 novembre 2014 susvisée ».*

Ainsi, dès lors qu'ils sont soumis à une procédure formalisée, les marchés publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont soumis à une commission d'appel d'offres, qui choisit le titulaire du marché, sauf si l'urgence ne permet pas de la consulter. Or, conformément aux dispositions du II de l'article L. 1411-5 du CGCT auxquelles l'article précité renvoie, cette commission est composée *« a) Lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste (...) ».*

L'intervention du conseil d'administration pour autoriser la passation du marché a donc pour principal intérêt la vérification des possibilités financières de l'établissement.

On relèvera que depuis la loi n° 2009-179 du 17 février 2009, le conseil municipal peut déléguer au maire la passation de n'importe quel marché public⁶³.

63. Article L2122-21 du code général des collectivités territoriales : sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier : (...) 6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ;

Article L2122-21-1 : lorsqu'il n'est pas fait application du 4° de l'article L. 2122-22, la délibération du conseil municipal chargeant le maire de souscrire un marché ou un accord-cadre déterminé peut être prise avant l'engagement de la procédure de passation de ce marché ou de cet accord-cadre. Elle comporte alors obligatoirement la définition de l'étendue du besoin à satisfaire et le montant prévisionnel du marché ou de l'accord-cadre ;

Article L2122-22 : le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : (...) 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

4.4.1.3 Mesures proposées

Nous proposons d'aligner le régime des marchés publics des établissements publics locaux sur celui des marchés publics des communes, en autorisant le conseil d'administration de ces établissements à déléguer au président ou au directeur toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Projet de rédaction du décret en Conseil d'Etat correspondant :

Article .X. - Le second alinéa de l'article R.2221-24 [du code général des collectivités territoriales] est remplacé par les dispositions suivantes : « *Le conseil d'administration peut donner délégation soit au directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, soit au président du conseil d'administration lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif, pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.* »

4.4.2 Dans le domaine de la santé

Nous avons souhaité mettre l'accent sur les difficultés de recrutement de médecins libéraux dans certaines structures de santé (centres de santé versus maisons de santé), alors que tout le monde s'entend sur la nécessité de conforter l'offre de soins de premier recours et de lutter contre la désertification médicale des campagnes françaises.

4.4.2.1 Le fondement législatif et réglementaire

L'article L.6323-1 du code de la santé publique dispose que les centres de santé sont des structures sanitaires de proximité, dispensant des soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, au sein du centre, sans hébergement, ou au domicile du patient. Ils assurent, le cas échéant, une prise en charge pluriprofessionnelle, associant des professionnels médicaux et des auxiliaires médicaux.

Tout centre de santé, y compris chacune de ses antennes, réalise, à titre principal, des prestations remboursables par l'assurance maladie. Les professionnels y exerçant sont salariés et leur rémunération est versée par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM).

Les centres de santé sont ouverts à toutes les personnes sollicitant une prise en charge médicale ou paramédicale relevant de la compétence des professionnels y exerçant.

Il peut être géré par une association, une collectivité locale ou encore un assureur. Le centre de santé est une entité juridique propre.

En vertu de l'article L.6323-3 du code de la santé publique, la maison de santé est une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens.

Ces professionnels assurent des activités de soins sans hébergement de premier recours et, le cas échéant, de second recours et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales dans le cadre du projet de santé qu'ils élaborent et dans le respect d'un cahier des charges déterminé par arrêté du ministre chargé de la santé.

C'est une « coquille immobilière » : les professionnels y exercent à leur compte ou via une société SELARL. Elle ne peut être gérée par aucun organisme tiers. La CPAM ne connaît pas la maison de santé pluriprofessionnelle et verse la rémunération à chacun des libéraux ou à la SELARL.

4.4.1.2 Les inconvénients de cette réglementation

Il résulte de cette réglementation qu'un centre de santé, contrairement aux maisons de santé, ne peut recruter des médecins libéraux ou en retraite que sous le statut de salarié, et non pas de facturer à la CPAM les consultations médicales et de rétrocéder ensuite les honoraires.

Une maison de santé peut en revanche salarier un professionnel de santé, même si dans les faits elle n'a pas les moyens financiers de le faire.

L'ordonnance 2018-17 du 12 janvier 2018 mettant en œuvre l'article 204 de la loi 2016-41 du 26 janvier 2016 vise à renforcer l'accès aux soins de premier recours en simplifiant la création et le fonctionnement des centres de santé, avec l'ouverture au secteur privé et l'assouplissement des règles existantes.

L'arrêté du 24 juillet 2017 portant approbation de l'accord interprofessionnel relatif aux structures de santé pluriprofessionnelles permet aux professionnels de santé de percevoir un forfait en plus du paiement à l'acte pour les libéraux. Il est cependant applicable aux seules maisons de santé, et non pas aux centres de santé.

4.4.2.3 Mesures proposées

Nous proposons que les centres de santé puissent employer des professionnels libéraux payés à l'acte.

Pour ce faire, sur la base de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, la mission préconise de recourir à une expérimentation pour l'innovation en santé, qui permet des modes d'organisation innovants et des modalités de financement inédits (encaissement des prestations et reversement des honoraires entre professionnels de santé).

Les équipes médicales et paramédicales de ces structures de soins primaires pourraient fonctionner dans le cadre d'une communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS). Les professionnels libéraux conserveraient les modalités de rémunération habituelles.

CONCLUSION

« Les lois ne sont pas de purs actes de puissance ; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois ; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites : qu'il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir ; qu'il faut laisser le bien, si on est en doute du mieux ; qu'en corrigeant un abus, il faut encore voir les dangers de la correction même ; qu'il serait absurde de se livrer à des idées absolues de perfection, dans des choses qui ne sont susceptibles que d'une bonté relative ; [...] »

Jean Etienne Marie PORTALIS,

Extrait du discours préliminaire sur le projet du code civil, Présenté le 1^{er} pluviôse an IX

C'est sur cette citation de Portalis que je souhaite clôturer ce rapport et, dans le même temps, rappeler aux souvenirs de tous que **«les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois»**. Et qu'il en est de même pour le règlement !

S'engager sur le sujet de la simplification des normes appelle à un réveil des consciences pour oser un changement copernicien de la culture de la production normative. Réintroduisons le temps. Celui de la réflexion et de la mesure. Refusons de céder à la recherche de la perfection juridique à tout prix. Car le tribut qu'il suppose est ruineux : il entraîne le désengagement de nos élus locaux, la paralysie de l'action publique locale et préparera la mort de nos territoires.

Face à la sécurité juridique cadenassant les moindres détails dans l'application des règles, je défends la liberté des moyens pour garantir l'atteinte des objectifs. Retrouver une souplesse dans l'application des prescriptions normatives est, pour nos élus locaux, plus qu'une nécessité, un salut espéré, un espoir de réenchancement possible.

Prenons conscience que, se saisir pleinement de ce sujet, n'est ni un acte d'ornement ni une chamarrure de mode. C'est au contraire l'affirmation d'une volonté politique ambitieuse d'organiser un futur durable. Renouvelons la confiance en nos territoires et ses représentants. Accordons-leur la considération qu'ils méritent en leur redonnant les moyens de leur action publique.

Ne tardons pas à mettre en œuvre ce choc règlementaire de simplification afin que ses enseignements puissent infuser les consciences actuelles et futures, jusqu'à l'intégration collective d'une véritable culture normative prenant en compte les principes cardinaux de proportionnalité, d'adaptabilité et de subsidiarité.

Sur ce chemin, il faudra des garants de cette évolution :

- Une mission permanente de simplification du stock pour mettre en marche un travail collectif et partagé de tous les acteurs-producteurs de normes.
- Un médiateur des normes pour garantir le dialogue entre collectivités et administrations productrices de normes inadaptées aux réalités locales.

Sur ce chemin, il faudra une volonté politique claire, stable et ambitieuse. Le travail engagé, les bénéfices qui en résulteront seront, je le crois, supérieurs à ceux que nous pouvons imaginer. Ils iront dans le sens d'une confiance renouvelée, d'une liberté locale retrouvée, d'un intérêt général réaffirmé.

A mon ami, Jean-Claude Boulard, j'adresse une pensée particulière

Tu n'auras pas connu la fin de de cette mission mais j'espère que notre travail t'aurait rendu fier. Ta ferveur dans la lutte contre « l'incontinence normative » m'accompagne pour toujours, et à jamais.

Bien fidèlement,



Alain LAMBERT,

ANNEXES

Annexe n° 1 Lettres de mission

Le Premier Ministre
CAB/2018/1615

Paris, le 28 JAN. 2018

Cher Monsieur le Maire,

La régulation et la simplification des normes font partie des priorités du Gouvernement. Il ne saurait en effet y avoir d'amélioration durable de l'action publique sans une transformation de notre production normative. Création d'obligations de résultats plutôt que d'obligations de moyens, meilleure articulation entre pouvoir réglementaire national et pouvoir réglementaire local, expérimentation d'un pouvoir d'adaptation ou d'arbitrage en cas de conflits de normes, sont autant de directions dans lesquelles le Gouvernement souhaite s'orienter. Elles requièrent une action appliquée, depuis l'amont vers l'aval, à l'ensemble du processus normatif.

A ce titre, la circulaire du 26 juillet 2017 vise à ce que toute nouvelle norme réglementaire soit compensée par la suppression, ou en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Pour sa part, la circulaire du 8 novembre 2017 relative à l'accord de méthode Etat-collectivités territoriales élaboré dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, demande aux ministres, dans les textes dont ils assurent la préparation et qui interviennent dans le champ des compétences décentralisées, de veiller à laisser le champ le plus large possible, dans les limites permises par les principes constitutionnels, notamment le principe d'égalité, au pouvoir réglementaire local.

Parallèlement à ces mesures de maîtrise du « flux » des normes, le Gouvernement souhaite engager, dans chaque champ de politique publique, une démarche d'évaluation du « stock » des normes. A ce titre, une mission conjointe de l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, le conseil général de l'environnement et du développement durable, le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, s'est vue confier le soin d'identifier, parmi les transpositions réalisées en droit national, celles qui peuvent s'avérer pénalisantes pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics. Elle doit remettre un inventaire complet d'ici au 1^{er} mars prochain.

Parce qu'à plusieurs titres les activités dont elles ont la charge sont directement impactées par des normes édictées par l'Etat – par exemple en matière de construction publique –, parce qu'elles se sont vues confier des compétences dans lesquelles le législateur et le pouvoir réglementaire interviennent pour préciser leurs obligations, les collectivités sont tout particulièrement concernées par les enjeux de maîtrise du flux et du stock des normes. Je connais à ce titre le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), et l'implication de tous ses membres, dans le suivi et la régulation des flux.

Monsieur Jean-Claude BOULARD
Conseiller d'Etat honoraire
Maire du Mans, président de Le Mans Métropole
CS 40010
72039 Le Mans Cedex 9

Dans la continuité du rapport de la mission que vous avez conduite en 2013 de lutte contre l'inflation normative, je souhaite vous confier, ainsi qu'à M. Alain LAMBERT, ancien ministre, président du Conseil national d'évaluation des normes, une mission consistant à identifier les normes applicables aux collectivités territoriales à simplifier en priorité. Je vous propose, à cette fin, de constituer un groupe de travail dans lequel pourraient figurer, notamment, les membres du CNEN que vous souhaiterez mobiliser, ainsi que des parlementaires, des représentants des associations nationales représentatives des collectivités territoriales, des experts issus des collectivités territoriales comme des ministères. Vous pourrez en outre disposer, en tant que de besoin, du concours des inspections générales et des corps de conseil et de contrôle, pour approfondir l'expertise et formuler des propositions dans les champs prioritaires que vous aurez identifiés. Vous pourrez vous appuyer dans ces démarches sur le secrétariat général du Gouvernement, la direction générale des collectivités locales et la direction interministérielle de la transformation publique.

Je souhaite que vous puissiez engager vos travaux immédiatement, afin de formuler des propositions susceptibles d'être examinées, après avis du CNEN, lors des prochaines CNT.

Enfin, afin d'assurer l'articulation entre ces travaux et ceux entrepris dans le cadre plus général d'Action publique 2022 (AP 2022) qui a vocation à couvrir l'ensemble des politiques publiques, je souhaite que M. LAMBERT et vous-même soyez étroitement associés aux travaux d'AP 2022 consacrés à la simplification. Aussi, je vous propose de faire partie, aux côtés d'un parlementaire et d'un chef d'entreprise, des personnalités extérieures à l'administration chargées de suivre le chantier de simplification d'AP 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

Philippe
Édouard PHILIPPE

Le Premier Ministre

CA3/2018D/615

Paris, le 4 JAN. 2018

Monsieur le Ministre, *des Mairies*,

La régulation et la simplification des normes font partie des priorités du Gouvernement. Il ne saurait en effet y avoir d'amélioration durable de l'action publique sans une transformation de notre production normative. Création d'obligations de résultats plutôt que d'obligations de moyens, meilleure articulation entre pouvoir réglementaire national et pouvoir réglementaire local, expérimentation d'un pouvoir d'adaptation ou d'arbitrage en cas de conflits de normes, sont autant de directions dans lesquelles le Gouvernement souhaite s'orienter. Elles requièrent une action appliquée, depuis l'amont vers l'aval, à l'ensemble du processus normatif.

A ce titre, la circulaire du 26 juillet 2017 vise à ce que toute nouvelle norme réglementaire soit compensée par la suppression, ou en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Pour sa part, la circulaire du 8 novembre 2017 relative à l'accord de méthode Etat-collectivités territoriales élaboré dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, demande aux ministres, dans les textes dont ils assurent la préparation et qui interviennent dans le champ des compétences décentralisées, de veiller à laisser le champ le plus large possible, dans les limites permises par les principes constitutionnels, notamment le principe d'égalité, au pouvoir réglementaire local.

Parallèlement à ces mesures de maîtrise du « flux » des normes, le Gouvernement souhaite engager, dans chaque champ de politique publique, une démarche d'évaluation du « stock » des normes. A ce titre, une mission conjointe de l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, le conseil général de l'environnement et du développement durable, le conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, s'est vue confier le soin d'identifier, parmi les transpositions réalisées en droit national, celles qui peuvent s'avérer pénalisantes pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics. Elle doit remettre un inventaire complet d'ici au 1^{er} mars prochain.

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien Ministre
Premier Vice-président du Conseil départemental de l'Orne
Président du Conseil national d'évaluation des normes
Ministère de l'intérieur
Direction générale des collectivités locales
Conseil national d'évaluation des normes
2 place des Saussaies
75008 PARIS

Parce qu'à plusieurs titres les activités dont elles ont la charge sont directement impactées par des normes édictées par l'Etat – par exemple en matière de construction publique –, parce qu'elles se sont vues confier des compétences dans lesquelles le législateur et le pouvoir réglementaire interviennent pour préciser leurs obligations, les collectivités sont tout particulièrement concernées par les enjeux de maîtrise du flux et du stock des normes. Je connais à ce titre le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), et l'implication de tous ses membres, dans le suivi et la régulation des flux.

Dans la continuité du rapport de la mission que vous avez conduite en 2013 de lutte contre l'inflation normative, je souhaite vous confier, ainsi qu'à M. Jean-Claude BOULARD, maire du Mans et président de Le Mans Métropole, une mission consistant à identifier les normes applicables aux collectivités territoriales à simplifier en priorité. Je vous propose, à cette fin, de constituer un groupe de travail dans lequel pourraient figurer, notamment, les membres du CNEN que vous souhaitez mobiliser, ainsi que des parlementaires, des représentants des associations nationales représentatives des collectivités territoriales, des experts issus des collectivités territoriales comme des ministères. Vous pourrez en outre disposer, en tant que de besoin, du concours des inspections générales et des corps de conseil et de contrôle, pour approfondir l'expertise et formuler des propositions dans les champs prioritaires que vous aurez identifiés. Vous pourrez vous appuyer dans ces démarches sur le secrétariat général du Gouvernement, la direction générale des collectivités locales et la direction interministérielle de la transformation publique.

Je souhaite que vous puissiez engager vos travaux immédiatement, afin de formuler des propositions susceptibles d'être examinées, après avis du CNEN, lors des prochaines CNT.

Enfin, afin d'assurer l'articulation entre ces travaux et ceux entrepris dans le cadre plus général d'Action publique 2022 (AP 2022) qui a vocation à couvrir l'ensemble des politiques publiques, je souhaite que M. BOULARD et vous-même soyez étroitement associés aux travaux d'AP 2022 consacrés à la simplification. Aussi, je vous propose de faire partie, aux côtés d'un parlementaire et d'un chef d'entreprise, des personnalités extérieures à l'administration chargées de suivre le chantier de simplification d'AP 2022.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement,

Philippe
Édouard PHILIPPE

Annexe n° 2 Liste des personnes rencontrées

CABINETS MINISTERIELS

CABINET DU PREMIER MINISTRE

- Thomas FATOME, directeur-adjoint de cabinet
- Eric JALON, conseiller affaires intérieures
- Mélanie VILLIERS, conseillère technique collectivités territoriales et aménagement du territoire
- Marianne LUCIDI, conseillère technique fonction publique, réforme de l'Etat
- Damien REBERRY, chargé d'une mission d'appui des travaux de la conférence nationale des territoires

CABINET DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

- Simon FETET, conseiller budgétaire, modernisation, administration territoriale de l'Etat et collectivités locales

CABINET DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

- Alexandre BRUGERE, conseiller réforme de l'Etat et prospective

CABINET DE LA MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

- Raymond LE MOIGN, directeur du cabinet

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

- David SARTHOU, chef du service de la législation et de la qualité du droit

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE

- Ghislain DERIANO, directeur du projet simplification
- Claudie CALABRIN, adjointe au chef de la mission programme de simplification
- Ariane CROSNEL

MINISTERE DE L'INTERIEUR

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

- Françoise TAHERI, sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- Etienne BRUN-ROVET, adjoint à la sous-directrice des finances locales et de l'action économique
- Gabor ARANY, chef du bureau du financement des transferts de compétences
- Laure MENA, chef de section du Conseil national d'évaluation des normes
- Frédéric PAPET, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- Marie-Lorraine PESNEAUD, chef du bureau du contrôle de légalité et du contrôle juridique
- Isabelle DORLIAT-POUZET, chef du bureau des services publics locaux

DIRECTION DES RESSOURCES ET DES COMPÉTENCES DE LA POLICE NATIONALE

- Noémie ANGEL, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien

PREFECTURE DE L'AUBE

- Thierry MOSIMANN, préfet

MINISTERE DES OUTRE-MER

DIRECTION GENERALE DES OUTRE-MER

- Jean-Pierre BALCOU, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES

- Emmanuel ACCHIARDI, sous-directeur de la qualité du développement durable dans la construction
- Romain BORDIER, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction
- Florent MERLE, chef du bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction
- Catherine BELLLOT, adjointe au chef du bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction
- Simon BEMER, chargé d'études bâtiments et risques
- Alois THIEBAUT, chef de projet réglementation thermique pour les bâtiments neufs
- Muriel BENSARD, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie

DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES

- Laure TOURJANSKY, chef du service risques naturels et hydrauliques

MINISTERE DES SPORTS

DIRECTION DES SPORTS

- Franck LE MORVAN, conseiller auprès de la directrice des sports
- Yannick MALACCHINA, chargé de mission pour les réglementations fédérales au sein du bureau des équipements sportifs
- Sébastien BORREL, adjoint au chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage
- Alexandra BONTEMPS-WEISHAULT, chef du bureau des équipements sportifs
- Claire DESAMBLANC, chargée de mission au bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage
- Geoffrey LEFEBVRE, chef de la mission des études, de l'observation et des statistiques
- Bruno DIETSCH, institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire

MINISTERE DE LA CULTURE

DIRECTION GENERALE DES PATRIMOINES

- Corinne LANGLOIS, sous-directrice de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie
- Stéphanie CELLE, chef du bureau des professions, de la maîtrise d'œuvre et de la commande architecturale
- Naïma RAMALINGOM, adjointe au chef du bureau des professions, de la maîtrise d'œuvre et de la commande architecturale

CONSEIL NATIONAL D’EVALUATION DES NORMES (CNEN)

- Arnaud BAZIN, sénateur
- Jean-Marie BINETRUY, président de la communauté de communes du Val de Morteau
- Didier MAUS, maire de Samois-sur-Seine
- Pierre MEHAIGNERIE, président de la communauté de communes de Vitré
- Olivier PAVY, maire de Salbris
- Stéphane PERRIN, conseiller régional de Bretagne
- Christian PRAUD, maire de Brem-sur-Mer
- Marielle RENGOT, adjointe au maire de Lille
- Olivier CHANTRIAUX, collaborateur de Jean-Luc WARSMANN

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

- Valérie BRASSART, département de l’action sociale, éducative, sportive et culturelle

COMMISSION D’EXAMEN DES PROJETS DE REGLEMENTS FEDERAUX RELATIFS AUX NORMES SPORTIVES (CERFRES)

- David LAZARUS, président

FEDERATIONS, LIGUES ET ASSOCIATIONS SPORTIVES

- Jean-Pierre SIUTAT, président de la fédération française de basket
- Damien HENO, Responsable développement territorial des équipements, fédération française de basket
- Patricia SCOFFIER, présidente de la ligue AURA des sports sur glace
- Luc TARDIF, président de la fédération française de hockey sur glace
- Prune ROCIPON, directrice juridique, fédération française de hockey sur glace
- Christian CHARPENTIER, président de la commission des équipements sportifs de la Fédération française d’athlétisme
- Kenny JEAN-MARIE, directeur de cabinet du président de la fédération française de football
- Jean-Michel BERLY responsable du service terrains et installations sportives, fédération française de football
- Didier GAILHAGUET, président de la fédération française des sports de glace
- Joël DELPLANQUE, président de la fédération française de handball
- Claude PERRUCHET président de la commission des statuts et de la réglementation, fédération française de handball
- Anne-Sophie POINTET, directrice des affaires juridiques, fédération française de handball
- Christian DULLIN, secrétaire général de la fédération française de rugby
- Laurent GABBANINI, directeur général adjoint, fédération française de rugby
- Stéphane DUBERGER, responsable gestion membres et pratiquants, fédération française de rugby

FEDERATIONS, LIGUES ET ASSOCIATIONS SPORTIVES

- Florent CHAYET, président de la fédération française de badminton
- Christian BOULEAU, maire de Gien, co-président du groupe de travail sport de l'association des maires de France (AMF) et membre du Comité Directeur
- Marc SANCHEZ, président de l'association nationale des élus en charge du sport (ANDES)
- Cyril CLOUP, directeur de l'ANDES
- Ludivine SAILLARD, directrice adjointe de l'ANDES

SENAT

- Jean-Marie BOCKEL, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- Michel SAVIN, sénateur
- Jean-Pascal PICY, conseiller, commission de la culture, de l'éducation et de la communication

VILLE DE PARIS

- Dominique FRENTZ, directeur des sports de la ville de Paris
- Dominique ESTIENNE
- Laurent CORBINE
- Pierre ZIZINE

ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE

- Thierry ANDRIEUX, vice-président de la communauté Lamballe Terre Et Mer
- Régis BANQUET, président de Carcassonne Agglomération
- Gabriel BAULIEU, vice-président du Grand Besançon
- Olivier BELLEC, vice-président de Concarneau Cornouaille Agglomération
- Loïc CAURET, président de la communauté Lamballe Terre Et Mer
- Francis CHALARD, communauté urbaine Grand Poitiers
- Charles DEFONTENAY, directeur général adjoint Verdun Agglo
- Gilles GRIMAUD, président Anjou Bleu Communauté
- Patricia LEMOINE, communauté de communes du Pays Créçois
- Sébastien MARTIN, président du Grand Chalon
- Laurence PENHOUE, directeur des finances Saint-Brieuc Agglo
- Boris RAVIGNON, président d'Ardenne Métropole Communauté
- Francis SIGNORET, président de la Communauté d'Argonne Ardennaise
- Pierre-Matthieu TERRIEN, directeur des finances Valence Romans Agglo
- Bénédicte THIEBAUT, présidente de la Communauté du Grand Roye
- Laurent TROGRIC, président de la communauté du Bassin de Pompey
- Luc WAYMEL, vice-président de la communauté des Hauts de Flandre

Annexe n° 3 Suivi des 23 propositions d'abrogation de normes du rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative du 26 mars 2013⁶⁴

INTITULÉ DE LA PROPOSITION	ASSISE JURIDIQUE	ETAT DE REALISATION
Supprimer le décret et l'arrêté du 30 septembre 2011 relatifs à la qualité nutritionnelle des repas servis dans les restaurants collectifs et qui précisent le cadre d'application de l'article L.230-5 du code rural, régissant le détail des cantines scolaires	Décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire	Non réalisé
Supprimer les décrets et arrêtés portant obligation de surveiller périodiquement la qualité de l'air intérieur des écoles et centres aérés, pris sur le fondement de la loi n° 2010-788 du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la qualité de l'air dans certains ERP Décret n° 2012-14 du 5 janvier 2012 relatif à l'évaluation des moyens d'aération et à la mesure des polluants Arrêté du 24 février 2012 relatif aux conditions d'accréditation des organismes procédant aux mesures de la qualité de l'air intérieur et à l'évaluation des moyens d'aération du bâtiment mentionnés à l'article R. 221-31 du code de l'environnement	Partiellement réalisé Pas d'évolution normative concernant les deux décrets Abrogation de l'arrêté du 24 février 2012 par arrêté du 6 juin 2016 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains ERP
Supprimer l'applicabilité des normes antisismiques là où la terre n'a jamais tremblé	Décret n° 2010-1255 du 22 octobre 2010 portant délimitation des zones de sismicité du territoire français	Non réalisé
Supprimer la référence au diplôme national pour les cérémonies funéraires	Décret n° 2012-608 du 30 avril 2012 relatif aux diplômes dans le secteur funéraire	Non réalisé
Limiter, par voie de circulaire, la lecture par le maire des droits et obligations des époux aux articles 212 à 215 du code civil et omettre la lecture des articles 220 et 371-1	Article 220 du code civil Article 371-1 du code civil	Partiellement réalisé Suppression de la lecture de l'article 220 du code civil relatif à la solidarité entre époux (point 2.3) depuis la parution de la circulaire du 29 mai 2013 de présentation de la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe. Pas d'évolution normative concernant la lecture de l'article 371-1 du code civil

64 "DITP, décembre 2017"

INTITULÉ DE LA PROPOSITION	ASSISE JURIDIQUE	ETAT DE REALISATION
Suppression de l'obligation de conduire une étude d'impact pour les ZAC elles-mêmes (hors travaux et aménagements prévus ultérieurement par la ZAC)	Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux d'ouvrage ou d'aménagement ZAC	Non réalisé
Suspension ou abrogation du texte fixant au 1 ^{er} juillet 2012 de nouveaux seuils pour les éléments contenus dans les mâchefers d'incinération de déchets non dangereux, et rendant impropre à l'emploi des mâchefers jusqu'alors impropres en technique routière	Arrêté du 18 novembre 2011 relatif au recyclage en technique routière des mâchefers d'incinération en vigueur au 1 ^{er} juillet 2012	Non réalisé
Suppression de l'obligation de fournir un certificat médical établi par un médecin généraliste agréé et limiter la visite d'embauche au seul examen du médecin de prévention à l'occasion d'une embauche dans la fonction publique territoriale	Article 20 du décret n°86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires	Non réalisé
Suppression des prescriptions techniques relatives aux seuils maximum de luminance de la publicité lumineuse et sur l'efficacité lumineuse des sources utilisées inapplicables dans les communes dotées d'un règlement local de publicité, au titre de l'article L 581-12-2 du code de l'environnement	4 ^e alinéa de l'article R 581-34 du code de l'environnement issu de l'article 8 du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012	Réalisé Modification introduite dans le décret n°2016-688 du 27 mai 2016 relatif à la publicité sur l'emprise des équipements sportifs
Généraliser l'obligation d'extinction des publicités numériques sur mobilier urbain dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, qu'elles comportent ou non des images fixes	Alinéa 1 ^{er} de l'article R581-35 du code de l'environnement issu de l'article 8 du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012	Non réalisé
Supprimer l'obligation des règles parasismiques pour les bâtiments modulaires à simple rez-de-chaussée	Arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicable aux bâtiments de la classe dite « à risque normal »	Non réalisé

INTITULÉ DE LA PROPOSITION	ASSISE JURIDIQUE	ETAT DE REALISATION
Supprimer l'article 41 de la loi du 21 janvier 1984 afin de permettre la reconduction de contrats d'agents non titulaires qui donnent entièrement satisfaction dans les emplois occupés	Article 41 de la loi n°84-53 du 21 janvier 1984 relative au statut des agents de la fonction publique	Non réalisé
Supprimer les normes électriques applicables à l'habitat dans les zones où le réseau n'existe pas (sites isolés d'outre-mer)	Norme électrique NFC 15-100 homologuée le 13 janvier 2010	Partiellement réalisé Norme amendée deux fois depuis 2013 (par la norme A4 en mai 2013 et par la norme A5 en juin 2015)
Supprimer l'obligation d'effectuer des diagnostics techniques (électricité, gaz et performance énergétique) pour les immeubles voués à la destruction	Article L271-4 du code de la construction et de l'habitat dans sa version modifiée par l'article 160 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Non réalisé Article modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), mais qui ne va pas dans le sens de la proposition d'abrogation formulée
Supprimer l'obligation d'une périodicité minimum du ramassage des ordures ménagères afin de renvoyer à la collectivité responsable des collectes des ordures ménagères le soin de fixer les conditions de collecte	Article R 2224-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction issue du décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie réglementaire du CGCT	Partiellement réalisé Article modifié par l'article 1 ^{er} du décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de gestion des déchets
Supprimer l'obligation pour les collectivités de publier le coût de sortie des emprunts pour tous leurs actes	Arrêté du 12 décembre 2012 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14	Non réalisé
Ramener l'obligation de fourniture de deux photographies d'identité à une seule photo pour la délivrance d'un passeport	Article 6-1 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports	Réalisé Article modifié par l'article 5 du décret n°2015-701 du 19 juin 2015 simplifiant la délivrance des passeports
Supprimer l'arrêté du 15 mars 2000 relatif à l'exploitation des équipements sous pression en raison de la non-nécessité de conduire tous les 40 mois un contrôle des échangeurs vapeur / eau de plus de 101 litres raccordés à la CPCU	Arrêté du 15 mars 2000 relatif à l'exploitation des équipements sous pression	Réalisé Arrêté abrogé par l'article 34 de l'arrêté du 20 novembre 2017 relatif au suivi en service des équipements sous pression et des récipients à pression simples

INTITULÉ DE LA PROPOSITION	ASSISE JURIDIQUE	ETAT DE REALISATION
Adopter dans les collectivités locales le même dispositif que la fonction publique hospitalière pour les concours sur titres, et notamment abroger les dispositions rendant obligatoires les épreuves écrites	Article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	Non réalisé
Remplacer le dispositif normatif des répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes prévoyant un signal sonore par l'ancien dispositif qui laissait aux collectivités le choix du signal diffusé (message codé ou message parlé)	Norme NF S3-002 homologuée le 20 décembre 2004	Réalisé Norme amendée le 1 ^{er} mars 2015 par la norme NF S32-002/A1 sur les dispositifs répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes
Exclure les aménagements du domaine public du champ d'application de l'arrêté du 12 avril 2012	Arrêté du 12 avril 2012 relatif à la mise en œuvre de l'autorisation spéciale de travaux prévue aux articles L 642-6 et D 642-11 à D 642-28 du code du patrimoine	Réalisé Modifications via la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et le décret n° 2017-456 du 29 mars 2017 relatif au patrimoine mondial, aux monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables
Considérer que les dispositions des articles L 541-14 IV et L 541-14-1 IV du code de l'environnement sont satisfaites lorsqu'il existe une installation de stockage	Articles L 541-14 IV et L 541-14-1 IV du code de l'environnement	Réalisé Modifications introduites dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, articles 8-1 et 8-1-2
Exonérer de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les mâchefers valorisables mais non valorisés, faute de débouchés	Article 266 nonies 4bis du code des douanes dans sa rédaction issue du décret n° 2011-767 du 28 juin 2011	Réalisé Modification par le décret n° 2017-1447 du 5 octobre 2017 relatif à la TGAP

Annexe n° 4 Projets des décrets pour un choc réglementaire de simplification

Projet de décret relatif à la simplification des normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et au médiateur des normes

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu la Constitution, notamment son article 37,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment l'article L.1111-5 et les chapitres Ier et III du titre Ier du livre I de sa première partie (réglementaire) ;

Vu le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet ;

Vu l'avis du conseil national d'évaluation des normes en date du

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur), entendu :

DECRETE :

Article 1er :

La première partie (réglementaire) du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Il est inséré, avant l'article R.1111-1, un article R.1111-1-A ainsi rédigé :

« Art. R.1111-1-A. - Les normes réglementaires mentionnées à l'article L.1111-5 et celles prises pour leur application satisfont aux principes de proportionnalité, adaptabilité et subsidiarité.

A ce titre, et dans le respect des normes nationales supérieures et des engagements internationaux de la France :

- les obligations qu'elles prévoient sont limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'intérêt général en vue duquel elles sont édictées,
- elles prévoient des modalités d'adaptation aux situations locales ;
- elles laissent aux collectivités territoriales toute marge de manœuvre envisageable sans porter atteinte à l'objectif qu'elles poursuivent. »

2° Il est inséré, après l'article R.1213-27, un article R.1213-27-1, ainsi rédigé :

« Art. R.1213-27-1. – Si, à l'occasion de l'examen d'un projet de texte réglementaire, le conseil national de l'évaluation des normes estime que les éléments qui lui sont fournis ne lui permettent pas d'évaluer de façon satisfaisante la portée de ce texte ou les autres options envisageables pour atteindre l'objectif poursuivi , il peut, avant de rendre son avis, demander au Gouvernement de

faire réaliser une étude d'impact par une instance extérieure aux directions d'administration centrale qui ont élaboré le projet de texte ou ont été associées à son élaboration.

En cas de refus de faire procéder à une telle étude, les dispositions en cause ne peuvent être prises qu'après avis du Conseil d'Etat. Si la section administrative compétente estime que les éléments qui lui sont fournis ne lui permettent pas de rendre son avis sans l'étude d'impact demandée par le conseil national de l'évaluation des normes, elle reporte l'émission de cet avis après la production de cette étude. »

Article 2 :

Il est institué auprès du Premier ministre, pour une durée de trois ans, un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales, nommé par décret .

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent saisir le médiateur des difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre des lois ou de règlements. Le médiateur informe sans délai le préfet de département territorialement compétent des saisines reçues.

Le médiateur est associé à la mise en œuvre des expérimentations dans le domaine des normes applicables aux collectivités territoriales et tenu informé de leurs résultats.

Le médiateur peut, en tant que de besoin, faire appel aux services des ministères concernés pour l'instruction des dossiers dont il est saisi.

Lorsqu'il l'estime justifié, à l'issue de l'instruction des dossiers, le médiateur adresse une recommandation aux administrations concernées. Il est informé des suites données à cette dernière.

Le médiateur remet au Premier ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer la mise en œuvre des textes réglementaires par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ce rapport est rendu public.

Article 3 :

Le décret du 29 décembre 2017, susvisé, est ainsi modifié :

[1° A l'article 1er, les mots « pendant une durée de deux ans à compter de la publication du présent décret » sont remplacés par les mots : « jusqu'au 31 décembre 2020 » ;]

2° L'article 4 est complété par un deuxième alinéa, ainsi rédigé :

« Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut demander au juge administratif l'annulation d'une décision individuelle prise par le préfet sans satisfaire à sa demande de dérogation qu'après rejet d'un recours gracieux contre cette décision. Le préfet statue sur ce recours après avoir recueilli l'avis du médiateur des normes. Cet avis est réputé rendu à l'issue d'un délai d'un mois. » ;

3° Au dernier alinéa de l'article 5, après les mots « Premier ministre », sont insérés les mots « et au médiateur des normes ».

Article 4 :

L'article 2 du présent décret peut être modifié par décret.

Article 5 :

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Projet de décret relatif à l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu aux communes et à leurs groupements

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,

Vu la Constitution, notamment son article 37-1 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L.1111-5 et R.1111-1-A ;

Vu l'avis du Conseil national de l'évaluation des normes, en date du

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Le conseil des ministres entendu,

Décrète :

Article 1

A titre expérimental et pendant une durée de deux ans à compter de la publication du présent décret, les communes et groupements de communes de métropole peuvent déroger à des normes réglementaires édictées par l'Etat dans les conditions fixées par les articles 2 à 4.

Article 2

Les communes et groupements de communes peuvent faire usage de la faculté prévue à l'article 1er dans l'exercice de leurs compétences, pour prendre des décisions non réglementaires ou effectuer des actions non soumises à autorisation préalable dans les matières suivantes :

1° Subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques ou des associations ;

2° Aménagement du territoire et politique de la ville ;

3° Environnement, agriculture et forêts ;

4° Logement et urbanisme ;

5° Emploi et activité économique ;

6° Protection et mise en valeur du patrimoine culturel ;

7° Activités sportives, socio-éducatives et associatives.

Article 3

La dérogation doit répondre aux conditions suivantes :

1° Etre justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ainsi que par l'application du principe de proportionnalité ou du principe d'adaptabilité définis à l'article R.1111-1-A du code général des collectivités territoriales ;

2° Avoir pour effet d'alléger les charges pesant sur la commune ou les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;

3° Etre compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;

4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Article 4

La décision de déroger prend la forme d'une délibération motivée du conseil municipal, qui est notifiée au préfet et au médiateur des normes.

Le médiateur des normes est tenu informé par le préfet de son éventuel désaccord avec cette décision.

Article 5

A l'issue de l'expérimentation, un rapport d'évaluation est établi par le médiateur des normes et transmis au Premier ministre et au ministre chargé des collectivités territoriales.

Ce rapport précise notamment la nature et le nombre des dérogations décidées, les motifs d'intérêt général qui les ont justifiées et apprécie les effets de l'expérimentation au regard de ses objectifs. Il fait état, le cas échéant, des contestations et des contentieux auxquels les dérogations ont donné lieu.

Article 6

Le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe n° 5 Délibération du CNEN



CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

Séance du 3 mai 2018

Délibération n° 18-05-03-0006

Simplification des normes parasismiques

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, R. 1213-29 et R. 1213-30 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 563-1, R. 563-1 à R. 563-8 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article L. 112-18 ;

Vu le décret n° 2010-1254 du 22 octobre 2010 relatif à la prévention du risque sismique ;

Vu le décret n° 2010-1255 du 22 octobre 2010 portant délimitation des zones de sismicité du territoire français ;

Vu l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicable aux bâtiments de la classe dite « à risque normal » ;

Sur le rapport de M. Alain LAMBERT, président du CNEN, vice-président du conseil départemental de l'Orne, et la présentation de Mme Anne BADONNEL, inspectrice de l'administration ;

Considérant que les dispositions des articles R. 563-1 à R. 563-8 du code de l'environnement, précisées par l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal », imposent des contraintes de construction notamment dans les zones de sismicité faible (zone 2) et modérée (zone 3) ;

Considérant que les membres élus du CNEN appellent l'attention du Gouvernement sur le fait que le législateur a entendu réserver l'édiction de normes parasismiques aux constructions situées dans des « zones particulièrement exposées à un risque sismique » conformément à l'article L. 563-1 du code de l'environnement ; qu'ils considèrent que le pouvoir réglementaire, tenu au respect du principe de proportionnalité, ne peut imposer des règles de construction parasismique que lorsque le principe de prévention du risque sismique le justifie compte tenu de l'importance du bâtiment concerné et de la zone de sismicité sur laquelle la construction est envisagée ;

Considérant que le collège des élus estime que les surcoûts engendrés par la réglementation parasismique peuvent s'avérer disproportionnés au regard des objectifs poursuivis par le législateur dans les zones de sismicité 2 et 3 pour des bâtiments dits « à

risque normal » dont le fonctionnement n'est pas primordial pour la sécurité civile, la défense ou le maintien de l'ordre public, et qui, en zone de sismicité 3, ne présentent pas non plus de risque grave en cas de défaillance ; qu'un bilan coûts-avantages de la réglementation plus équilibré doit être recherché sur la base des critères retenus par le pouvoir réglementaire portant, d'une part, sur la localisation géographique (classement par zone de sismicité) et, d'autre part, sur la nature de l'ouvrage (classement par catégorie de bâtiment) ;

Considérant que les membres représentant les élus préconisent de modifier les dispositions de l'arrêté du 22 octobre 2010 afin d'abroger les règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de catégorie III, comprenant notamment les établissements scolaires, dans les zones de sismicité faible (zone 2), et aux bâtiments de catégorie II, comprenant notamment les maisons individuelles, dans les zones de sismicité modérée (zone 3) ;

Considérant que le collège des élus prend acte de la réalisation d'une étude d'impact socio-économique par le ministère de la Transition écologique et solidaire lancée en 2015 à la suite de la délibération n°2015-06-04-0001 du CNEN du 2 juillet 2015, dont les conclusions seront rendues publiques à l'été 2018, visant à dresser un premier bilan de l'application de la réglementation parasismique entrée en vigueur en 2011, et à éclairer le Gouvernement sur les mesures de simplification de nature à permettre un allègement des charges, notamment pour les collectivités territoriales, tout en respectant le principe de prévention du risque sismique ;

Après délibération et vote de ses membres :

- avis favorable émis par 11 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 4 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le CNEN recommande à l'administration, sous réserve des conclusions tirées de l'étude d'impact socio-économique diligentée par le ministère de la Transition écologique et solidaire, la simplification des règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de catégorie III situés dans les zones de sismicité faible (zone 2), et aux bâtiments de catégorie II situés dans les zones de sismicité modérée (zone 3). Il invite le Gouvernement à prendre un arrêté ayant pour objet la modification de certaines dispositions des articles 3 et 4 de l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal ».

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert', with a long horizontal stroke extending to the right.

Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

Séance du 13 juin 2018

Délibération n° 18-06-13-0007

Simplification des normes sportives

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, R. 1213-29 et R. 1213-30 ;

Vu le code du sport notamment ses articles L. 131-1, L. 131-6, L. 131-16, L. 132-1, L. 322-7 et suivants, R. 132-1, R. 142-3, R. 142-7, R. 142-8, R.142-10, R. 322-5, D. 322-11 à 14, A. 142-0, A. 322-9, A. 322-11 ;

Vu la résolution sénatoriale n° 85 tendant à maîtriser le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à la pratique et aux équipements sportifs adoptée le 28 mars 2018 ;

Sur le rapport de M. Alain LAMBERT, président du CNEN, vice-président du conseil départemental de l'Orne, et sur la présentation de Mme Marie-Christine ARMAIGNAC, cheffe de la mission de contrôle général et responsable de la mission simplification et évaluation et de M. Claude DUMONT, chargé de mission simplification et évaluation, au contrôle général économique et financier ;

Considérant que le collège des élus rappelle que s'il n'appartient pas au CNEN de se substituer au Parlement, seul compétent pour contrôler le Gouvernement sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, il peut être saisi ou s'autosaisir de toute norme réglementaire en vigueur applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics afin de procéder à l'évaluation de ses impacts techniques et financiers, et de proposer, le cas échéant, des mesures de simplification ou d'abrogation ;

Considérant que le collège des élus souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la superposition des normes applicables en matière sportive au regard de la compétence, d'une part, du ministère des Sports pour édicter des normes réglementaires de portée générale, et, d'autre part, des fédérations sportives qui disposent d'une délégation du pouvoir réglementaire conformément à l'article L. 131-1 du code du sport notamment pour édicter les règles techniques relatives à chaque discipline ; qu'il souligne que cet éclatement de la production réglementaire peut conduire à des incohérences normatives, en méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité, et poussent, dans certains cas, les autorités locales à aller au-delà des exigences légales, afin de se prémunir contre les risques de contentieux devant le juge administratif ou le juge pénal ;

Considérant que les membres élus du CNEN reprennent à leur compte le constat déjà dressé par le rapport de MM. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD, remis au Premier ministre

en mars 2013, dans le cadre de la mission de lutte contre l'inflation normative, et par la revue de dépenses du CGEFI publiée en 2015, qui avaient d'ores-et-déjà formulé des propositions de simplification au regard des surcoûts, parfois disproportionnés, engendrés par la réglementation, compte tenu de la nécessité pour les collectivités territoriales d'adapter continuellement leurs équipements aux exigences techniques applicables aux différents niveaux de compétition ;

S'agissant de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES)

Considérant que le collège des élus est favorable à l'évolution de la CERFRES, qui, aux termes de l'article R. 142-7 du code du sport, est compétente pour rendre un avis sur tout projet de norme d'une fédération délégataire relative aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions, afin de lui permettre d'œuvrer plus efficacement en faveur de la simplification des normes sportives applicables aux collectivités territoriales ;

Considérant que les membres élus du CNEN estiment nécessaire l'évolution de la composition de la CERFRES compte tenu de la gestion différenciée des activités sportives entre les territoires et du rôle croissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en la matière ; qu'ils recommandent la modification des articles R. 142-3 et R. 142-7 du code du sport afin de garantir la présence de représentants des EPCI et du monde rural ;

Considérant que les représentants des élus, après concertation avec le ministère des Sports et le président de la CERFRES, recommandent de permettre à la commission de se saisir, à titre facultatif seulement, à l'initiative de son président ou d'un tiers de ses membres, des projets de recommandation des fédérations délégataires et des ligues (règles commerciales), qui, même si elles constituent des normes non obligatoires, peuvent créer des contraintes pour les collectivités territoriales ; qu'une modification de l'article R. 142-7 du code du sport serait alors nécessaire afin de permettre à la CERFRES de bénéficier d'une vision plus globale des normes ayant un impact technique et financier sur les équipements sportifs ;

Considérant que le collège des élus, afin de garantir une meilleure coordination des acteurs et de parvenir, si possible, à une rédaction plus respectueuse du principe de proportionnalité, préconise le renforcement des consultations préalables, en amont de l'examen du projet de norme par la CERFRES, notamment entre la fédération émettrice, les autres fédérations utilisatrices, le ministère des Sports, et les associations nationales représentatives des élus locaux ;

Considérant que les représentants des élus recommandent de créer une procédure d'examen spécifique lorsque la CERFRES est saisie de projets de règlements fédéraux modifiant des normes relatives à la sécurité en prévoyant que la commission peut autoriser la fédération émettrice à produire une notice d'impact adaptée afin de permettre l'examen des mesures proposées dans un délai réduit sans pour autant que cela puisse nuire à la qualité de l'analyse opérée par la commission ; qu'une modification des articles R.142-8 et R.142-10 pourrait être envisagée afin de prévoir une dérogation au délai d'examen de deux mois dans ce cas particulier ;

Considérant que les membres élus du CNEN s'associent, par ailleurs, aux recommandations de modification législative formulées par le Sénat dans le cadre de la résolution sénatoriale adoptée le 28 mars 2018 concernant, en particulier, l'extension du champ de compétence de

la CERFRES, défini à l'article L. 131-16 du code du sport, aux projets de règlements fédéraux qui, sans être relatifs aux équipements, ont une incidence sur l'exploitation de ces derniers ;

Considérant que le collège des élus soutient également la proposition visant à accorder à la CERFRES un pouvoir d'auto-saisine, au titre du « stock », ainsi que celui de demander la réalisation d'une évaluation *ex post*, lui permettant notamment de rendre des avis réservés prévoyant un réexamen de la norme après son application durant une durée déterminée (au minimum deux ans) ;

Considérant que les membres élus du CNEN appellent de leurs vœux le renforcement des liens entre le CNEN et la CERFRES, notamment au titre du « stock » de normes en vigueur, afin d'amplifier le mouvement de simplification normative au profit des collectivités territoriales ;

S'agissant des dispositions relatives à la surveillance des baignades

Considérant que l'article D. 322-13 du code du sport dispose que la surveillance de toutes les activités se déroulant en milieu aquatique est assurée par des personnels titulaires d'un diplôme de maître-nageur sauveteur qui peuvent être assistés de personnes titulaires d'un des diplômes figurant sur une liste arrêtée par les ministres chargés de la sécurité civile et des sports ;

Considérant que le collège des élus souligne que les coûts de fonctionnement des piscines municipales sont conséquents, notamment en raison des dépenses de personnel, et que certaines collectivités peinent à recruter des agents ayant le titre de maître-nageur sauveteur ; qu'il recommande, après concertation avec le ministère des Sports, un assouplissement de la réglementation permettant un allègement des charges pour les collectivités territoriales tout en tenant compte des exigences de sécurité au regard du risque de contentieux, et ce dans le respect du principe de proportionnalité ;

Considérant que les représentants des élus recommandent la simplification de la réglementation afin de permettre aux titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA) de surveiller seuls les baignades d'accès payant et d'encadrer des cours d'aquagym quand ils sont titulaires des qualifications requises ;

S'agissant des dispositions relatives à l'obligation d'affichage des diplômes dans les établissements où sont pratiquées des activités sportives

Considérant que les dispositions de l'article R. 322-5 du code du sport imposent l'affichage dans les établissements où sont pratiquées des activités sportives des diplômes et titres, ainsi que des cartes professionnelles ou des attestations de stagiaires ;

Considérant que les membres élus du CNEN sont favorables à la proposition du ministère des Sports visant à modifier ces dispositions devenues obsolètes du fait de la dématérialisation, les diplômes pouvant être consultés en ligne sur le site EAPS portail public des éducateurs sportifs ;

Après délibération et vote de ses membres :

- avis favorable émis par 9 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 5 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le CNEN recommande de faire évoluer la composition de la CERFRES, en prévoyant la représentation au sein du collège des élus des établissements publics de coopération intercommunale et du monde rural. Les articles R. 142-3 et R. 142-7 du code du sport devraient alors être modifiés.

Article 2 : Les membres du CNEN invitent le Gouvernement à renforcer la concertation, en amont de la saisine de la CERFRES, notamment entre la fédération émettrice, les fédérations utilisatrices, le ministère des Sports, et les associations nationales représentatives des élus locaux, pour aboutir à une meilleure coordination entre les différents acteurs du monde du sport et à une rédaction des projets de norme plus respectueuse du principe de proportionnalité. L'article R. 142-8 du code du sport devrait alors être modifié.

Article 3 : Les membres du CNEN préconisent de permettre à la CERFRES de se saisir, à titre facultatif seulement, à l'initiative de son président ou d'un tiers de ses membres, des projets de recommandation des fédérations délégataires et des ligues lorsque ceux-ci ont un impact technique et financier sur les équipements sportifs. L'article R. 142-7 devrait alors être modifié.

Article 4 : Les membres du CNEN proposent la création d'une procédure d'examen spécifique lorsque la CERFRES est saisie de projets de règlements fédéraux qui ont pour seul objet la modification de normes relatives à la sécurité afin de permettre leur examen sur la base d'une notice d'impact adaptée dans un délai réduit. Les articles R.142-8 et R.142-10 devraient alors être modifiés.

Article 5 : Les membres du CNEN recommandent, pour la surveillance des établissements de baignade d'accès payant, de permettre aux titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique, et non plus seulement aux porteurs du titre de maître-nageur-sauveteur, de surveiller les baignades. Les membres proposent une modification de l'article D. 322-13 du code du sport telle que : « *la surveillance des établissements mentionnés à l'article D. 322-12 est garantie, pendant les heures d'ouverture au public, par des personnels titulaires d'un des diplômes dont les modalités de délivrance sont définies par l'arrêté prévu à l'article D. 322-11* ». Les articles D. 322-14, A. 322-9 et A. 322-11 devraient parallèlement être abrogés.

Article 6 : Les membres du CNEN sont favorables à la simplification proposée par le ministère des Sports consistant à supprimer l'obligation d'affichage des diplômes et titres, des cartes professionnels d'éducateur sportif et des attestations de stagiaire dans tout établissement où est pratiquée une activité sportive. Une modification de l'article R. 322-5 du code du sport serait alors nécessaire pour substituer à l'obligation d'affichage des documents, celle d'afficher l'adresse du site EAPS portail public des éducateurs sportifs.

Article 7 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES

Séance du 26 juillet 2018

Délibération n°18-07-26-0008

Simplification des normes thermiques et de construction

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213- 29 et R. 1213-30 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article L. 271-4 ;

Vu le décret n°2010-1269 du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions ;

Vu le décret n°2012-1530 du 28 décembre 2012 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions de bâtiments ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;

Vu l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif aux caractéristiques thermiques et aux exigences de performance énergétique des bâtiments nouveaux et des parties nouvelles de bâtiments autres que ceux concernés par l'article 2 du décret du 26 octobre 2010 relatif aux caractéristiques thermiques et à la performance énergétique des constructions ;

Vu la décision n°411583 du Conseil d'État du 18 juin 2018 ;

Vu la délibération n°16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n°2017-10-12-0003 du CNEN du 12 octobre 2017 relative à l'évaluation des textes relatifs à la réglementation thermique des bâtiments neufs (RT 2012) ;

Vu la délibération n°18-03-08-01627 du 8 mars 2018 relative au projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Sur le rapport de M. Alain LAMBERT, président du CNEN, vice-président du conseil départemental de l'Orne, appuyé par Mme Anne BADONNEL, inspectrice de l'administration ;

Considérant que le collège des élus rappelle que s'il n'appartient pas au CNEN de se substituer au Parlement, seul compétent pour contrôler le Gouvernement sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, il peut être saisi ou s'autosaisir de toute norme réglementaire en vigueur applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics afin de procéder à l'évaluation de ses impacts techniques et financiers, et de proposer, le cas échéant, des mesures de simplification ou d'abrogation ;

S'agissant de la simplification des normes thermiques

Considérant que le collège des élus appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prendre en compte, dans le cadre de la rédaction des textes, les principes d'adaptabilité, de proportionnalité et de subsidiarité, en particulier lorsqu'il s'agit de normes de nature technique, à l'image de la réglementation environnementale qui devrait entrer en vigueur dès 2020 ;

Considérant que les membres élus soulignent, à cet égard, l'annulation du décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire par la décision du Conseil d'Etat du 18 juin 2018, sur le fondement de la violation du principe de sécurité juridique au regard de son « *économie générale* » et de son « *séquençage temporel* », le juge administratif ayant estimé que l'échelonnement des obligations fixées dans le décret ne permettait pas de réaliser les objectifs de réduction des consommations d'énergie fixés par le législateur d'ici au 1^{er} janvier 2020 compte tenu des délais nécessaires à la réalisation des études énergétiques, des plans d'action et des travaux ;

Considérant que les représentants des élus accueillent favorablement la mise en place d'une mission conduite par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'économie (CGE) visant à dresser une évaluation de la mise en œuvre de la réglementation thermique entrée en vigueur en 2012 (RT 2012) conformément à la recommandation formulée par le CNEN dans le cadre de sa délibération du 12 octobre 2017 (réalisation d'un bilan coûts / avantages *ex post*) ; que compte tenu des impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales induits par l'application de la réglementation thermique, les membres du CNEN souhaiteraient que les conclusions de ce rapport leur soient présentées lors de la séance du 13 septembre 2018, et plus particulièrement sur la notion de surcoût induit par la RT 2012 ;

Considérant que le collège des élus préconise l'inscription d'une clause de revoyure dans le cadre de la nouvelle réglementation environnementale qui devrait entrer en vigueur en 2020, prévoyant la réalisation d'une évaluation *ex post* au minimum après deux ans d'application ; que cette étude permettrait de déterminer si les obligations imposées par la réglementation ont permis la réalisation des objectifs fixés dans le respect du principe de proportionnalité, et, le cas échéant, de la faire évoluer après concertation avec les différents acteurs, notamment avec les associations nationales représentatives des élus locaux ;

Considérant que les membres élus du CNEN renouvellent leur recommandation formulée dans le cadre de la délibération du Conseil du 12 octobre 2017 visant à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques à l'attention des collectivités territoriales dès l'entrée en vigueur de la future réglementation environnementale (RE) en 2020, afin de faciliter l'application du prochain dispositif réglementaire par les collectivités et de réduire les risques de contentieux ;

Considérant que le collège des élus souhaiterait que le ministère de la Transition écologique et solidaire propose des mesures visant à adapter les exigences de performance énergétique prévues par l'arrêté du 28 décembre 2012 pour les bâtiments neufs, afin de tenir compte de la diversité des territoires, et en particulier des difficultés techniques rencontrées

par les collectivités de petite taille ; qu'il estime que la modulation des obligations en fonction de plusieurs critères tels que l'énergie disponible (gaz, électricité), la surface des constructions (définition d'un seuil minimal), ou la typologie des bâtiments, pourrait s'avérer pertinente afin de garantir un meilleur respect du principe de proportionnalité de la norme aux objectifs poursuivis ;

S'agissant de la simplification des normes de construction

Considérant que les membres représentant les élus soutiennent la démarche du Gouvernement visant à simplifier les normes de construction dans le cadre du projet de loi ELAN actuellement examiné par le Parlement qui a reçu un avis favorable du CNEN le 8 mars dernier ; qu'ils accueillent favorablement la dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme prévue par l'article 17 d'ici au 1^{er} janvier 2022, ainsi que la limitation du nombre de pièces justificatives exigées dans le cadre des demandes et des déclarations d'urbanisme prévue à l'article 16 du projet de loi, afin de limiter le temps nécessaire à l'instruction des dossiers et de sécuriser les procédures engagées ;

Considérant que les représentants des élus prennent acte de la volonté du Gouvernement de simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme et d'en réduire le nombre ; que dans la mesure où ces dispositions ne figurent pas dans le projet de loi ELAN qui habilite, par son article 13, le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, les membres du CNEN souhaiteraient que les pistes de simplification puissent leur être présentées en amont de l'examen du projet de texte qui devrait être soumis au Conseil pour avis ;

Considérant que le collège des élus soutient l'introduction par le législateur de dérogations aux obligations fixées par l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation dans le cadre de la réalisation du diagnostic technique annexé à la promesse de vente dans l'hypothèse où l'immeuble concerné serait voué à la destruction ; que cette simplification ne s'appliquerait qu'aux documents relatifs à l'état d'installation intérieure de gaz et d'électricité et au diagnostic de performance énergétique ; que les élus prennent acte de l'avis négatif formulé par le rapporteur de la commission des affaires économiques et le Gouvernement sur l'amendement n°337 déposé en ce sens par Arnaud BAZIN, membre du CNEN, dans le cadre du projet de loi ELAN (en première lecture au Sénat), mais estiment nécessaire de mener une réflexion sur ce point dans la mesure où les risques de fraude semblent limités, l'acheteur étant le seul à pouvoir déterminer la destination du bien et ayant intérêt à ce que tous les diagnostics techniques soient effectués ;

Après délibération et vote de ses membres :

- avis favorable émis par 10 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 5 membres représentant l'Etat.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, les membres du CNEN invitent le Gouvernement à mieux prendre en compte dans le cadre de la rédaction des textes les principes d'adaptabilité, de proportionnalité et de subsidiarité, en particulier dans le cadre du nouveau projet de décret relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire, qui devrait être pris à la suite de la décision d'annulation du Conseil d'Etat du 18 juin 2018 et soumis pour avis au CNEN.

Article 2 : Les membres du CNEN recommandent au Gouvernement d'inscrire une clause de revoyure dans le cadre de la nouvelle réglementation environnementale qui devrait entrer en vigueur en 2020 afin de conduire une évaluation *ex post* pour vérifier si les obligations imposées par la réglementation permettent la réalisation des objectifs fixés dans le respect du principe de proportionnalité.

Article 3 : Les membres du CNEN préconisent l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques à destination des collectivités territoriales afin de faciliter l'assimilation de la future réglementation environnementale par les collectivités et réduire les risques de contentieux.

Article 4 : Les membres du CNEN souhaitent que le rapport de la mission conduite par le CGEDD et le CGE visant à réaliser une évaluation de la réglementation thermique entrée en vigueur en 2012 (RT 2012) leur soit présenté lors de la séance du 13 septembre 2018.

Article 5 : Les membres du CNEN souhaitent que le ministère de la Transition écologique et solidaire vienne présenter les pistes de simplification qui seront introduites dans le projet d'ordonnance visant à simplifier la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme et à en réduire le nombre.

Article 6 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert'.

Alain LAMBERT

Annexe n° 6 Propositions de rédaction des textes relatifs aux mesures proposées

Proposition de rédaction relative aux normes parasismiques

Arrêté portant modification des articles 3 et 4 de l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal »

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles R. 563-1 à R. 563-8 et D.563-8-1;

Vu l'arrêté du 22 octobre 2010 relatif à la classification et aux règles de construction parasismique applicables aux bâtiments de la classe dite « à risque normal » ;

Vu l'avis du conseil national d'évaluation des normes en date du,

Arrêtent :

Article 1^{er} : L'article 3 de l'arrêté du 22 octobre 2010, susvisé, est ainsi modifié :

1° Au 1°, les mots « catégories d'importance III et IV » sont remplacés par les mots « catégorie d'importance IV » ;

2° Le 2° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° A la construction de bâtiments nouveaux des catégories d'importance III et IV en zone de sismicité 3 et des catégories d'importance II, III et IV dans les zones de sismicité 4 et 5 définies par l'article R. 563-4 du code de l'environnement » ;

« 3° Les deuxième et troisième alinéas du II sont remplacés par les dispositions suivantes : « Pour les bâtiments de catégories d'importance III et IV :

1. En cas de travaux ayant pour objet d'augmenter la SHON initiale de plus de 30 % ou supprimant plus de 30 % d'un plancher à un niveau donné, il sera fait application de la norme NF EN 1998-1^{er} septembre 2005 avec la valeur d'accélération $a_{gr} = 0,66 \text{ m/s}^2$. »

Article 2 : Le III de l'article 4 du même arrêté est ainsi modifié :

1° Au 1^{er} alinéa, les mots « zone de sismicité 3 ou 4 » sont remplacés par les mots « zone de sismicité 4 » ;

2° Le deuxième alinéa est supprimé.

Article 3 : Dispositions transitoires

Article 4 : Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française

Propositions de rédaction relatives aux normes sportives (CERFRES)

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article L 131-16</p> <p>Les fédérations délégataires édictent :</p> <p>1° Les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ;</p> <p>2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;</p> <p>3° Les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.</p> <p>...</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires.</p>	<p>Article L 131-16</p> <p>Les fédérations délégataires édictent :</p> <p>1° Les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ;</p> <p>2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;</p> <p>3° Les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.</p> <p>...</p> <p>Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires, ainsi que des autres règlements fédéraux qui impliquent la modification de tels équipements.</p> <p>Ce décret fixe également les conditions dans lesquelles le maintien en vigueur des règlements mentionnés à l'alinéa précédent, au-delà d'une première période d'application, peut être subordonné à l'évaluation de leur impact effectif.</p>
<p>Article R 142-3</p> <p>Le Conseil national du sport est composé de cinq collèges représentant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, le mouvement sportif, les acteurs sociaux et économiques du sport ainsi que les autres institutions intéressées. Il comprend :</p> <p>...</p> <p>2° Au titre du collège représentant les collectivités territoriales :</p> <ol style="list-style-type: none"> Deux représentants de l'Association des régions de France, désignés par son président ; Deux représentants de l'Association des départements de France, désignés par son président ; Six représentants des communes et de leurs groupements désignés par le président de l'Association des maires de France, dont au moins deux représentants des établissements publics de coopération intercommunale ; Deux élus membres du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales, désignés par son président. 	<p>Article R 142-3</p> <p>Le Conseil national du sport est composé de cinq collèges représentant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, le mouvement sportif, les acteurs sociaux et économiques du sport ainsi que les autres institutions intéressées. Il comprend :</p> <p>...</p> <p>2° Au titre du collège représentant les collectivités territoriales :</p> <ol style="list-style-type: none"> Deux représentants de l'Association des régions de France, désignés par son président ; Deux représentants de l'Association des départements de France, désignés par son président ; Six représentants des communes et de leurs groupements désignés par le président de l'Association des maires de France, dont au moins deux représentants des établissements publics de coopération intercommunale et un représentant des communes rurales au sens de l'article D. 3334-8-1 du code général des collectivités territoriales ; Deux élus membres du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales, désignés par son président.

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article R 142-7</p> <p>Le Conseil national du sport comprend une formation restreinte intitulée " commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs " consultée sur tout projet de norme d'une fédération délégataire relative aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions, élaboré dans les conditions prévues à l'article L. 131-16.</p> <p>La commission comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les représentants de l'Etat mentionnés aux a et b du 1° de l'article R. 142-3 ainsi que les représentants proposés par les ministres chargés du budget, des personnes handicapées et des collectivités territoriales, mentionnés au e du même article ; - un représentant du ministre chargé de l'écologie, désigné sur proposition de ce ministre ; - six représentants des collectivités territoriales élus au sein du collège mentionné au 2° du même article ; - le président du Comité national olympique et sportif français ou son représentant ; - le président du Comité paralympique et sportif français ou son représentant ; - trois représentants d'associations sportives mentionnées à l'article L. 121-1 et un représentant d'une société sportive mentionnée à l'article L. 122-1, désignés par le président du Comité olympique et sportif français ainsi que leurs suppléants. <p>Le président de la commission est élu par ses membres, parmi les représentants des collectivités territoriales.</p> <p>Dans des conditions prévues par le règlement intérieur, la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut s'adjoindre d'autres membres du Conseil national du sport, appelés à siéger avec voix consultative, et entendre toute personne susceptible d'éclairer ses débats.</p>	<p>Article R 142-7</p> <p>Le Conseil national du sport comprend une formation restreinte intitulée " commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs " consultée sur tout projet de norme d'une fédération délégataire relative aux équipements sportifs requis pour accueillir les compétitions ou impliquant leur modification, élaboré dans les conditions prévues à l'article L. 131-16.</p> <p>Cette commission peut également se saisir, à l'initiative de son président ou du tiers de ses membres, de tout projet de recommandation émanant d'une fédération ou d'une ligue, lorsque celui-ci, même sans avoir de portée normative, est susceptible d'induire la modification de tels équipements.</p> <p>La commission comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les représentants de l'Etat mentionnés aux a et b du 1° de l'article R. 142-3 ainsi que les représentants proposés par les ministres chargés du budget, des personnes handicapées et des collectivités territoriales, mentionnés au e du même article ; - un représentant du ministre chargé de l'écologie, désigné sur proposition de ce ministre ; - six représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements élus au sein du collège mentionné au 2° du même article, dont un représentant les établissements publics de coopération intercommunale et un représentant les communes rurales ; - le président du Comité national olympique et sportif français ou son représentant ; - le président du Comité paralympique et sportif français ou son représentant ; - trois représentants d'associations sportives mentionnées à l'article L. 121-1 et un représentant d'une société sportive mentionnée à l'article L. 122-1, désignés par le président du Comité olympique et sportif français ainsi que leurs suppléants. <p>Le président de la commission est élu par ses membres, parmi les représentants des collectivités territoriales.</p> <p>Dans des conditions prévues par le règlement intérieur, la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut s'adjoindre d'autres membres du Conseil national du sport, appelés à siéger avec voix consultative, et entendre toute personne susceptible d'éclairer ses débats.</p>

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article R 142-8</p> <p>Le projet de règlement mentionné à l'article R. 142-7 est adressé par la fédération au ministre chargé des sports, accompagné d'une notice d'impact répondant aux prescriptions prévues à l'article R. 142-9. Après s'être assuré de la conformité de la notice à ces prescriptions, le ministre propose son inscription à l'ordre du jour de la commission.</p> <p>La fédération délégataire informe sans délai le ministre chargé des sports de tout projet de modification des règlements relatifs aux équipements sportifs édictés par la fédération internationale dont elle est membre. Le ministre en informe la commission.</p>	<p>Article R 142-8</p> <p>I. Le projet de règlement mentionné à l'article R. 142-7 fait l'objet d'une concertation menée, dans des conditions fixées par un arrêté du ministre chargé des sports, avec les autres fédérations utilisatrices des mêmes types d'équipements sportifs que ceux qu'il régit ou dont il implique la modification, ainsi qu'avec les associations nationales d'élus locaux et les associations de propriétaires et de gestionnaires de ce type d'équipement. Cette concertation porte notamment sur l'évaluation des conséquences financières du projet et les délais de son application.</p> <p>II. Le projet de règlement est adressé par la fédération au ministre chargé des sports, accompagné d'une notice d'impact répondant aux prescriptions prévues à l'article R. 142-9. Après s'être assuré de la conformité de la notice à ces prescriptions, le ministre propose son inscription à l'ordre du jour de la commission.</p> <p>III. Lorsque le projet de règlement a pour seul objet la modification de normes relatives à la sécurité, la commission peut, dans des conditions précisées par son règlement intérieur, autoriser la fédération concernée à produire une notice d'impact allégée et à mener une concertation plus brève.</p> <p>IV. La fédération délégataire informe sans délai le ministre chargé des sports de tout projet de modification des règlements relatifs aux équipements sportifs ou impliquant la modification de tels équipements, édictés par la fédération internationale dont elle est membre. Le ministre en informe la commission.</p>
<p>Article R 142-9</p> <p>La notice d'impact mentionnée à l'article R. 142-8 répond à des caractéristiques fixées par arrêté du ministre chargé des sports. Elle précise notamment :</p> <p>1° Les niveaux de compétition auxquels s'appliquerait le projet de règlement ;</p> <p>2° Le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis à ce règlement et, s'il y a lieu, leur répartition par taille ;</p> <p>3° Les conséquences financières qui résulteraient de l'application du projet de règlement pour les clubs sportifs et pour les collectivités territoriales, tant en fonctionnement qu'en investissements ;</p> <p>4° Les modalités d'application transitoire aux projets en cours et les délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes ;</p> <p>5° La justification de la nécessité du projet de règlement et de la proportionnalité de ses exigences au regard de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées, du niveau des compétitions, des objectifs de sécurité ou des règles édictées par les fédérations internationales ;</p> <p>6° La teneur des concertations préalablement engagées par la fédération avec les autres fédérations utilisatrices des mêmes types d'équipements, les associations nationales d'élus locaux, de propriétaires et de gestionnaires des types d'équipements sportifs visés, tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des conséquences financières du projet et les délais de son application.</p>	<p>Article R 142-9</p> <p>La notice d'impact mentionnée à l'article R. 142-8 répond à des caractéristiques fixées par arrêté du ministre chargé des sports. Elle précise notamment :</p> <p>1° Les niveaux de compétition auxquels s'appliquerait le projet de règlement ;</p> <p>2° Le nombre d'équipements susceptibles d'être soumis à ce règlement et, s'il y a lieu, leur répartition par taille ;</p> <p>3° Les conséquences financières qui résulteraient de l'application du projet de règlement pour les clubs sportifs et pour les collectivités territoriales, tant en fonctionnement qu'en investissements ;</p> <p>4° Les modalités d'application transitoire aux projets en cours et les délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes ;</p> <p>5° La justification de la nécessité du projet de règlement et de la proportionnalité de ses exigences au regard de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées, du niveau des compétitions, des objectifs de sécurité ou des règles édictées par les fédérations internationales ;</p> <p>6° La teneur et les résultats des concertations préalablement engagées par la fédération.</p>

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article R 142-10</p> <p>La commission rend son avis dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le projet de règlement et sa notice d'impact lui ont été transmis par le ministre chargé des sports.</p> <p>A sa demande motivée, la fédération lui présente un nouveau projet tenant compte de ses observations, dans un nouveau délai de deux mois.</p> <p>Sur décision de son président ou à la demande d'un tiers de ses membres, elle peut surseoir à statuer afin de soumettre le projet de règlement fédéral à l'appréciation du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>Elle se prononce définitivement dans les deux mois suivant l'avis de celle-ci.</p>	<p>Article R 142-10</p> <p>Sauf dans le cas mentionné au III de l'article R. 142-8 où elle se prononce dans un délai réduit, dans des conditions définies par son règlement intérieur, la commission rend son avis dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le projet de règlement et sa notice d'impact lui ont été transmis par le ministre chargé des sports.</p> <p>A sa demande motivée, la fédération lui présente un nouveau projet tenant compte de ses observations, dans un nouveau délai de deux mois.</p> <p>Sur décision de son président ou à la demande d'un tiers de ses membres, elle peut surseoir à statuer afin de soumettre le projet de règlement fédéral à l'appréciation du Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales. Elle se prononce définitivement dans les deux mois suivant l'avis de celle-ci.</p> <p>La commission peut, lorsqu'elle rend son avis, demander que le règlement qui lui est soumis fasse l'objet d'une évaluation de son impact effectif au terme d'un délai qu'elle fixe et qui ne peut être inférieur à deux ans.</p> <p>Elle peut également demander l'évaluation de l'impact effectif d'un règlement ou d'une recommandation déjà entrés en vigueur.</p>
<p>Article R 142-11</p> <p>Le ministre chargé des sports notifie à la fédération intéressée l'avis de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, accompagné, le cas échéant, de l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.</p> <p>Les avis sont publiés, conjointement avec le règlement définitivement adopté par la fédération, au Bulletin officiel du ministère chargé des sports et selon les modalités prévues à l'article R. 131-36.</p> <p>L'entrée en vigueur du nouveau règlement relatif aux équipements sportifs ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant sa publication au Bulletin officiel du ministère des sports.</p>	<p>Article R 142-11</p> <p>Le ministre chargé des sports notifie à la fédération intéressée l'avis de la commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, accompagné, le cas échéant, de l'avis du Conseil national d'évaluation des normes.</p> <p>Les avis sont publiés, conjointement avec le règlement définitivement adopté par la fédération, au Bulletin officiel du ministère chargé des sports et selon les modalités prévues à l'article R. 131-36.</p> <p>L'entrée en vigueur du nouveau règlement ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant sa publication au Bulletin officiel du ministère chargé des sports.</p> <p>Lorsque l'évaluation prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article R. 142-10 n'a pas été présentée dans un délai de six mois après le terme prévu, la commission peut constater cette carence par délibération motivée. Le règlement considéré cesse d'être en vigueur de plein droit, à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la publication de cette délibération au Bulletin officiel du ministère chargé des sports.</p>

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article A 142-0</p> <p>Le contenu de la notice d'impact mentionnée aux articles R. 142-8 à R. 142-10 est fixé en annexe I-1.</p> <p>« ANNEXE I-1 (Article A. 142-0)</p> <p>NOTICE D'IMPACT PRÉVUE AUX ARTICLES R. 142-8 À R. 142-10</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Indication de la fédération et des disciplines concernées au sens de la délégation consentie par le ministre chargé des sports au titre de l'article L. 131-14 du code du sport. 2. Date de la précédente modification ou de l'édiction du règlement. 3. Description du projet de règlement ou de modification envisagé (e) : <ul style="list-style-type: none"> - par niveau de classement fédéral des équipements sportifs ; - par type d'espaces concernés, notamment les espaces d'activité sportive et les vestiaires. <p>Indiquer explicitement pour chaque niveau de classement fédéral des équipements les dispositions qui font référence à une ou plusieurs préconisations formulées par les fédérations sportives internationale et/ ou européenne.</p> <p>Joindre à la notice :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas d'édiction : le projet de règlement ; - en cas de modification : - le règlement en vigueur publié conformément aux dispositions de l'article R. 142-11 du code du sport ; - le règlement après insertion des modifications ; - un tableau synoptique présentant les niveaux de classement fédéral en colonnes et les types d'espaces en lignes. 4. Indication des niveaux de compétition correspondant à chaque niveau de classement fédéral des équipements. Joindre à la notice un tableau de correspondance des niveaux de compétition avec les niveaux de classement fédéral des équipements. 5. Evaluation du nombre d'équipements susceptibles d'être soumis au projet de règlement ou de modification envisagé (e) : <ul style="list-style-type: none"> - pour chaque niveau de classement fédéral, sur une saison sportive ; - le cas échéant, sur une période de dix saisons sportives (calcul théorique intégrant le nombre de clubs pouvant changer de niveau de classement fédéral à l'issue de chaque saison sportive). S'il y a lieu la taille des équipements sera mentionnée en référence au classement fédéral. 6. Evaluation des conséquences financières qui résulteraient de l'application du projet de règlement pour les clubs sportifs et pour les collectivités territoriales, pour un équipement type, tant en investissement qu'en fonctionnement : <ul style="list-style-type: none"> - évaluation du coût moyen d'investissement induit par le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement fédéral, en distinguant les coûts selon qu'ils sont induits par des prescriptions qui relèvent des fédérations sportives mondiale et/ ou européenne, des règles spécifiquement édictées par la fédération délégataire compétente, de la réglementation et de la normalisation non réglementaire ; 	<p>Article R 142-8</p> <p>Le contenu de la notice d'impact mentionnée aux articles R. 142-8 à R. 142-10 est fixé en annexe I-1, sous réserve de l'application du III de l'article R.142-8.</p> <p>Art. A. 142-1 En vue de la concertation préalable prévue au I de l'article R. 142-8, et sauf allègement consenti dans les conditions prévues au III du même article, le projet de règlement est transmis aux organismes concernés au moins trois mois avant la saisine de la commission, par tout moyen permettant d'attester de sa date de réception. Copie en est adressée à la direction des sports.</p> <p>« ANNEXE I-1 (Article A. 142-0)</p> <p>NOTICE D'IMPACT PRÉVUE AUX ARTICLES R. 142-8 À R. 142-10</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Indication de la fédération et des disciplines concernées au sens de la délégation consentie par le ministre chargé des sports au titre de l'article L. 131-14 du code du sport. 2. Date de la précédente modification ou de l'édiction du règlement. 3. Description du projet de règlement ou de modification envisagé (e) : <ul style="list-style-type: none"> - par niveau de classement fédéral des équipements sportifs ; - par type d'espaces concernés, notamment les espaces d'activité sportive et les vestiaires. <p>Indiquer explicitement pour chaque niveau de classement fédéral des équipements les dispositions qui font référence à une ou plusieurs préconisations formulées par les fédérations sportives internationale et/ ou européenne.</p> <p>Joindre à la notice :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en cas d'édiction : le projet de règlement ; - en cas de modification : - le règlement en vigueur publié conformément aux dispositions de l'article R. 142-11 du code du sport ; - le règlement après insertion des modifications ; - un tableau synoptique présentant les niveaux de classement fédéral en colonnes et les types d'espaces en lignes. 4. Indication des niveaux de compétition correspondant à chaque niveau de classement fédéral des équipements. Joindre à la notice un tableau de correspondance des niveaux de compétition avec les niveaux de classement fédéral des équipements. 5. Evaluation du nombre d'équipements susceptibles d'être soumis au projet de règlement ou de modification envisagé (e) : <ul style="list-style-type: none"> - pour chaque niveau de classement fédéral, sur une saison sportive ; - le cas échéant, sur une période de dix saisons sportives (calcul théorique intégrant le nombre de clubs pouvant changer de niveau de classement fédéral à l'issue de chaque saison sportive). S'il y a lieu la taille des équipements sera mentionnée en référence au classement fédéral.

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<ul style="list-style-type: none"> - évaluation du coût moyen annuel de fonctionnement induit par le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement fédéral, en distinguant les coûts selon qu'ils sont induits par des prescriptions qui relèvent des fédérations sportives mondiale et/ ou européenne, des règles spécifiquement édictées par la fédération délégataire compétente, de la réglementation et de la normalisation non réglementaire ; - éléments de calcul de ces coûts, notamment le prix par mètre carré ou le prix unitaire ainsi que les sources de ces éléments de calcul, notamment les statistiques, études ou devis ; - évaluation du rapport coûts/ bénéfices lié au projet de règlement ou de modification envisagé (e), notamment en ce qui concerne les dispositions relevant de la seule initiative de la fédération délégataire compétente. <p>7. Evaluation des conséquences urbanistiques et environnementales possibles (impacts sur la voirie, les dessertes, les consommations d'énergie et d'eau, nuisances sonores, pollution lumineuse).</p> <p>8. Indication des modalités d'application transitoire aux projets en cours et des délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes avec le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement. Indiquer notamment les délais prévus concernant les niveaux de classement fédéral des équipements qui font référence à une ou plusieurs préconisations formulées par les fédérations mondiale et/ ou européenne.</p> <p>9. Justification de la nécessité du projet de règlement ou de modification envisagé (e) et de la proportionnalité de ses exigences au regard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées ; - du niveau des compétitions ; - des objectifs de sécurité ou des règles édictées par les fédérations internationales, avec indication des évolutions du cadre réglementaire et normatif (notamment la réglementation ou les normes non réglementaires applicables aux équipements concernés et mettre celles-ci en regard des règles fédérales). <p>10. Teneur des concertations préalablement engagées par la fédération :</p> <ul style="list-style-type: none"> - organismes consultés ; - autres fédérations sportives utilisatrices des mêmes types d'équipements sportifs ; - associations nationales d'élus locaux, de propriétaires et de gestionnaires des types d'équipements sportifs visés ; - Comité national olympique et sportif français ; - Comité paralympique et sportif français ; - organismes représentatifs des entreprises intéressées par les équipements sportifs ; - autres organismes, le cas échéant ; - modalités, contenu et délais des concertations ; - résultats des concertations après un délai minimum de deux mois suivant la saisine, par courrier recommandé avec avis de réception, des organismes consultés, avec copie à la direction des sports du ministère chargé des sports, tout particulièrement en ce qui concerne l'évaluation des conséquences financières du projet et les délais de son application (adresser une copie des lettres de saisine, une synthèse des avis formulés par les organismes consultés accompagnée des copies des courriers, des comptes rendus de réunion ainsi que tout autre élément pertinent). » 	<p>6. Evaluation des conséquences financières qui résulteraient de l'application du projet de règlement pour les clubs sportifs et pour les collectivités territoriales, pour un équipement type, tant en investissement qu'en fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - évaluation du coût moyen d'investissement induit par le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement fédéral, en distinguant les coûts selon qu'ils sont induits par des prescriptions qui relèvent des fédérations sportives mondiale et/ ou européenne, des règles spécifiquement édictées par la fédération délégataire compétente, de la réglementation et de la normalisation non réglementaire ; - évaluation du coût moyen annuel de fonctionnement induit par le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement fédéral, en distinguant les coûts selon qu'ils sont induits par des prescriptions qui relèvent des fédérations sportives mondiale et/ ou européenne, des règles spécifiquement édictées par la fédération délégataire compétente, de la réglementation et de la normalisation non réglementaire ; - éléments de calcul de ces coûts, notamment le prix par mètre carré ou le prix unitaire ainsi que les sources de ces éléments de calcul, notamment les statistiques, études ou devis ; - évaluation du rapport coûts/ bénéfices lié au projet de règlement ou de modification envisagé (e), notamment en ce qui concerne les dispositions relevant de la seule initiative de la fédération délégataire compétente. <p>7. Evaluation des conséquences urbanistiques et environnementales possibles (impacts sur la voirie, les dessertes, les consommations d'énergie et d'eau, nuisances sonores, pollution lumineuse).</p> <p>8. Indication des modalités d'application transitoire aux projets en cours et des délais prévus pour la mise en conformité éventuelle des installations existantes avec le projet de règlement ou de modification envisagé (e), pour chaque niveau de classement. Indiquer notamment les délais prévus concernant les niveaux de classement fédéral des équipements qui font référence à une ou plusieurs préconisations formulées par les fédérations mondiale et/ ou européenne.</p> <p>9. Justification de la nécessité du projet de règlement ou de modification envisagé (e) et de la proportionnalité de ses exigences au regard :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'évolution des règles techniques de la ou des disciplines intéressées ; - du niveau des compétitions ; - des objectifs de sécurité ou des règles édictées par les fédérations internationales, avec indication des évolutions du cadre réglementaire et normatif (notamment la réglementation ou les normes non réglementaires applicables aux équipements concernés et mettre celles-ci en regard des règles fédérales). <p>10. Teneur des concertations préalablement engagées par la fédération, synthèse des avis formulés par les organismes consultés et modalités de prise en compte par le projet.</p>

Propositions de rédaction relatives aux normes sportives (modification du code du sport)

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article R 322-5</p> <p>Dans tout établissement où est pratiquée une activité physique ou sportive doit être affichée, en un lieu visible de tous, une copie :</p> <p>1° Des diplômes et titres des personnes exerçant dans l'établissement les fonctions mentionnées à l'article L. 212-1, ainsi que des cartes professionnelles qu'elles détiennent en application de l'article R. 212-86 ou des attestations de stagiaire mentionnées à l'article R. 212-87 ;</p> <p>2° Des textes fixant, dans les conditions prévues à l'article R. 322-7, les garanties d'hygiène et de sécurité et les normes techniques applicables à l'encadrement des activités physiques et sportives mentionnées à l'article L. 322-2 ;</p> <p>3° De l'attestation du contrat d'assurance conclu par l'exploitant de l'établissement conformément à l'article L. 321-1.</p>	<p>Article R 322-5</p> <p>Dans tout établissement où est pratiquée une activité physique ou sportive doit être affichée, en un lieu visible de tous :</p> <p>1° L'adresse électronique du site où peuvent être consultés les diplômes et titres des personnes exerçant dans l'établissement les fonctions mentionnées à l'article L. 212-1, ainsi que les cartes professionnelles qu'elles détiennent en application de l'article R. 212-86 ou les attestations de stagiaire mentionnées à l'article R. 212-87 ;</p> <p>2° Une copie des textes fixant, dans les conditions prévues à l'article R. 322-7, les garanties d'hygiène et de sécurité et les normes techniques applicables à l'encadrement des activités physiques et sportives mentionnées à l'article L. 322-2 ;</p> <p>3° Une copie de l'attestation du contrat d'assurance conclu par l'exploitant de l'établissement conformément à l'article L. 321-1.</p>
<p>Article D 322-11</p> <p>La surveillance des baignades ouvertes gratuitement au public, aménagées et autorisées doit être assurée par du personnel titulaire d'un diplôme dont les modalités de délivrance sont définies par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des sports.</p>	<p>Article D 322-11</p> <p>Inchangé</p>
<p>Article D 322-12</p> <p>Les établissements de baignade d'accès payant sont les établissements d'activités physiques et sportives mentionnés à l'article L. 322-1 dans lesquels sont pratiquées des activités aquatiques, de baignade ou de natation ou dans lesquels ces activités font partie de prestations de services offertes en contrepartie du paiement d'un droit d'accès, qu'il soit ou non spécifique</p>	<p>Article D 322-12</p> <p>Inchangé</p>
<p>Article D 322-13</p> <p>La surveillance des établissements mentionnés à l'article D. 322-12 est garantie, pendant les heures d'ouverture au public, par des personnels titulaires d'un des diplômes dont les modalités de délivrance sont définies <i>par arrêté du ministre chargé des sports. Ces personnels portent le titre de maître nageur sauveteur.</i></p> <p><i>Ces personnels peuvent être assistés de personnes titulaires d'un des diplômes figurant sur une liste arrêtée par les ministres chargés de la sécurité civile et des sports.</i></p> <p>Toute personne désirant assurer la surveillance d'un tel établissement doit en faire la déclaration au préfet du lieu de sa principale activité. Le contenu de cette déclaration est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité civile et des sports.</p>	<p>Article D 322-13</p> <p>La surveillance des établissements mentionnés à l'article D. 322-12 est garantie, pendant les heures d'ouverture au public, par des personnels titulaires d'un des diplômes dont les modalités de délivrance sont définies par l'arrêté prévu à l'article D 322-11.</p> <p>Toute personne désirant assurer la surveillance d'un tel établissement doit en faire la déclaration au préfet du lieu de sa principale activité. Le contenu de cette déclaration est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité civile et des sports.</p>

RÉDACTION ACTUELLE	PROJET DE NOUVELLE RÉDACTION
<p>Article D 322-14</p> <p><i>Par dérogation aux dispositions de l'article D. 322-13 et en l'absence de personnel chargé de garantir la surveillance, le préfet du département peut autoriser du personnel titulaire d'un des diplômes mentionnés à l'article D. 322-11 à assurer cette fonction dans un établissement mentionné à l'article D. 322-12.</i></p> <p><i>Cette autorisation d'exercice, dont les conditions de délivrance sont déterminées par arrêté des ministres chargés de la sécurité civile et des sports, est valable pour une durée limitée.</i></p>	<p>Article D 322-14</p> <p>Abrogé</p>
<p>Article A 322-8</p> <p>Les diplômes prévus à l'article D. 322-11 et qui permettent la surveillance des baignades ouvertes gratuitement au public, aménagées et réglementairement autorisées sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les diplômes conférant le titre de maître nageur sauveteur ; • le brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique. 	<p>Article A 322-8</p> <p>Inchangé</p>
<p>Article A 322-9</p> <p><i>Le diplôme mentionné au deuxième alinéa de l'article D. 322-13 et qui permet d'assister les personnels portant le titre de maître nageur sauveteur est le brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique.</i></p>	<p>Article A 322-9</p> <p>Abrogé</p>
<p>Article A 322-11</p> <p>Lors de l'accroissement saisonnier des risques, le préfet peut autoriser par arrêté du personnel titulaire du diplôme mentionné à l'article A. 322-8 à surveiller un établissement de baignade d'accès payant, lorsque l'exploitant de l'établissement concerné a préalablement démontré qu'il n'a pu recruter du personnel portant le titre de maître nageur sauveteur.</p> <p>L'autorisation est délivrée pour une durée qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.</p> <p><i>Elle peut être retirée à tout moment en cas d'urgence ou d'atteinte à la sécurité des personnes.</i></p>	<p>Article A 322-11</p> <p>Abrogé</p>



**Direction de la
séance**

Projet de loi

**Évolution du logement, de l'aménagement et du
numérique**

N°

(1ère lecture)

juillet 2018

(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n° 631 , 630 , 604, 606, 608)

C	
G	

AMENDEMENT

présenté par
M

ARTICLE 23 bis

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

3° Il est inséré, avant le dernier alinéa du I de l'article L.271-4, un alinéa ainsi rédigé : « Les documents mentionnés aux 4°, 6° et 7° ne sont pas requis en cas de vente d'un immeuble destiné à la destruction. »

Objet

Afin de protéger les acquéreurs d'immeubles, l'article L.271-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'il est annexé à l'acte de vente un dossier de diagnostic technique fourni par le vendeur et dont cet article fixe la composition.

Certains éléments de ce dossier, tels que le diagnostic de performance énergétique, l'état de l'installation intérieure de gaz et celui de l'installation intérieure d'électricité sont inutiles lorsque l'immeuble vendu est destiné à la destruction. Le présent amendement supprime l'obligation de les produire.

Les diagnostics qui sont pertinents même en cas de destruction (amiante, plomb, termites notamment) sont maintenus.

Projet de loi ELAN

Simplification de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme

Article 13

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme :
- ② 1° En réduisant le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales ;
- ③ 2° En prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant dans certains cas le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité ;
- ④ 3° En prévoyant les modifications des dispositions du chapitre I^{er} du titre IV du livre I^{er} du code de l'urbanisme relatives au contenu du schéma de cohérence territoriale rendues nécessaires par les évolutions prévues aux 1° et 2° du présent article ;
- ⑤ 4° En prévoyant les mesures de coordination rendues nécessaires par le 2° du présent article pour l'adaptation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'application dans le temps de ces mesures à ce schéma ;
- ⑥ 5° (nouveau) En précisant le contenu des pièces du schéma de cohérence territoriale afin de rendre plus clair le lien de compatibilité entre ledit schéma et le plan local d'urbanisme ;

- ⑦ 6° (*nouveau*) En prévoyant que seuls le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme qui concernent l'ensemble du territoire couvert par ledit plan doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale ;
- ⑧ 7° (*nouveau*) En prévoyant que les autres pièces du plan local d'urbanisme n'auront à être compatibles qu'avec le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme qui concernent l'ensemble du territoire couvert par ledit plan.
- ⑨ II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure de nature législative propre à adapter l'objet, le périmètre et le contenu du schéma de cohérence territoriale prévu à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, afin de tirer les conséquences de la création du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales et du transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- ⑩ III. – (*Non modifié*) Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de chacune des ordonnances prévues aux I et II du présent article.

Limitation des pièces justificatives dans les demandes d'urbanisme

Article 16

- ① L'article L. 423-1 du code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 - ③ « Le dossier joint à ces demandes et déclarations ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect des règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ainsi que des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique ou relevant d'une autre législation dans les cas prévus au chapitre V du présent titre. » ;
- ④ 2° (*Supprimé*)
- ⑤ 3° (*nouveau*) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
 - ⑥ « Lorsque des pièces complémentaires qui ne font pas partie du contenu légal exigé sont demandées en dehors de celles qui sont régulièrement prévues, cette décision de l'autorité compétente ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai d'instruction et de faire obstacle au bénéfice d'une autorisation ou d'une déclaration tacite, sans qu'il soit nécessaire de saisir la juridiction administrative de cette illégalité. »

Article 17

- ① I. – Le chapitre III du titre II du livre IV du code de l'urbanisme est complété par des articles L. 423-2 et L. 423-3 ainsi rédigés :
- ② « *Art. L. 423-2.* – Les pièces des dossiers des demandes de permis et des déclarations préalables sont mises à la disposition de l'administration à des fins de contrôle, de traitement des taxes d'urbanisme, de suivi des changements relatifs aux propriétés bâties dans le cadre de l'assiette de la fiscalité directe locale, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques basées sur la construction neuve et de statistiques.
- ③ « Les modalités et conditions dans lesquelles l'autorité mentionnée à l'article L. 422-1 transmet aux autorités administratives compétentes les informations contenues dans ces demandes et déclarations sont précisées par le décret prévu à l'article L. 426-1.
- ④ « *Art. L. 423-3.* – Les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022. Elles peuvent mutualiser l'outil de gestion de cette téléprocédure au sein de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres.
- ⑤ « Un arrêté pris par le ministre chargé de l'urbanisme définit les modalités de mise en œuvre de cette téléprocédure. »
- ⑥ II. – (*Non modifié*) La seconde phrase de l'article L. 426-1 du code de l'urbanisme est supprimée.
- ⑦ III (*nouveau*). – L'article L. 422-8 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Une collectivité peut avoir recours à un prestataire de droit privé pour assurer des missions liées à l'instruction des demandes visées ci-dessus, dès lors que celles-ci ne sont pas constitutives de l'instruction proprement dite, notamment la rédaction des actes. Cette possibilité s'exerce selon des modalités clairement précisées et à la condition de respecter les principes du non-intéressement du prestataire à l'instruction du permis ou de la déclaration déposée. »

Annexe n° 7 Evaluation chiffrée de certaines propositions de la mission

Suppression de l'obligation d'affichage des diplômes et titres des éducateurs sportifs professionnels

136 000 installations sont répertoriées sur le territoire national.

Le coût évité peut être évalué à partir du nombre de déclarations d'éducateurs sportifs professionnels enregistrées chaque année (qu'il s'agisse de nouvelles activités ou d'actualisation d'informations déjà communiquées). Le logiciel EAPS (établissements d'activités physiques et sportives) établit à 37 000 le nombre de déclarations enregistrées en 2017 (dont 28 000 télé-déclarations et 9 000 déclarations en format papier).

L'obligation d'affichage qui existait, supposait une action de la part de l'éducateur et de la part de l'établissement.

Les calculs suivants ont été réalisés à partir du « Guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle⁶⁵ » disponible sur le site <http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/evaluation.html>

Educateur

Se familiariser avec une obligation d'information : 5 minutes

Photocopier : 3 minutes

Etablissement

Se familiariser avec une obligation d'information : 15 minutes

Recueillir des données : 15 minutes

Afficher (= Transmettre et publier les données) : 2 minutes

Le temps évité peut être évalué à 40 minutes par déclaration, ce qui représente 24 300 heures, soit sur la base d'un temps de travail annuel de 1 607 heures, 15 ETPT.

Dans le secteur privé :

- selon le portail des URSSAF, le SMIC correspond à 1498 € brut mensuel, auquel il convient d'ajouter les charges patronales⁶⁶ soit 84 € et les cotisations AGIRC-ARRCO⁶⁷ soit 88 €, ce qui correspond à 1670 € par mois et à 20 040 € par an. 15 ETPT correspondent à plus de 300 k€,
- selon le guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle (cf infra) le coût global moyen induit par l'embauche d'un employé représente⁶⁸ 40 500 €⁶⁹, ce qui équivaut pour 15 ETPT à 607 k€.

En conclusion, selon le niveau de qualification des gestionnaires de chacun des établissements, le bénéfice total attendu de la mesure peut être évalué entre 300 et 600 k€.

⁶⁵ SGG / CGefi (août 2017).

⁶⁶ <https://www.urssaf.fr/portail/home/utile-et-pratique/estimateur-de-cotisations-2018.html?ut=estimateurs>

⁶⁷ Taux Agirc - Arrco <https://www.agirc-arrco.fr/entreprises/gerer-les-salaries/calcul-des-cotisations>

⁶⁸ <http://extraqual.pm.ader.gouv.fr/evaluation.html>

⁶⁹ Le guide prend en compte non seulement le salaire moyen majoré des charges patronales mais aussi un forfait pour frais généraux

Surveillance des baignades

Éléments de contexte

4 135 piscines et 6 412 bassins étaient répertoriés en France au 1^{er} janvier 2017⁷⁰.

La natation est la deuxième activité sportive et de loisir la plus pratiquée (13 millions de personnes). Tant la construction que la gestion des piscines entraînent pour les collectivités des charges coûteuses alors que les attentes du public se multiplient. Le déficit de ces équipements est structurel.

Quantification

La possibilité de recruter des titulaires du BNSSA pour surveiller de manière autonome les baignades d'accès payant est déjà ouverte, sur dérogation préfectorale, en cas d'accroissement saisonnier d'activité pour une durée qui ne peut excéder 4 mois par an. La mesure de simplification aurait donc un impact pour les autres périodes de l'année, essentiellement pour les piscines couvertes, soit environ 3 500 bassins relevant de 2 300 piscines⁷¹, dont 1 400 bassins uniques d'une surface moyenne de 225 m² nécessitant 2 surveillants⁷² et 900 installations comportant deux bassins ou plus, d'une surface moyenne totale de 650 m² nécessitant 3 surveillants⁷³, soit un effectif permanent total de 5 500 surveillants.

La durée d'ouverture estimée des piscines en France est de 4 000 heures par an en moyenne⁷⁴, soit 2 700 heures pour 8 mois, ce qui représente 1,7 temps plein (sur la base de 1 607 heures par an, 2 700/1 607) et donc un effectif total de 9 300 ETP de surveillants (5 500 x 1,7).

On peut raisonnablement estimer que l'évolution réglementaire proposée aurait pour conséquence, en permettant l'emploi de nageurs sauveteurs (titulaires du BNSSA) pour surveiller seuls les baignades d'accès payant, d'éviter la fermeture temporaire ou d'ouvrir plus longtemps les piscines au public, sur une plage horaire pouvant représenter 10 % de la période considérée⁷⁵, ce qui correspond à environ 930 ETP (0,4 ETP par piscine concernée).

En outre, dans l'exemple utilisé par la Cour des comptes dans son rapport 2018 (page 505), la subvention versée au délégataire s'est élevée à 76 % des recettes tarifaires. L'accroissement de l'amplitude des horaires d'ouverture effective à hauteur de 7 % (10 % sur 8 mois par an) pourrait ainsi provoquer une augmentation des recettes tarifaires, ce qui soulagerait d'autant la subvention qui pourrait alors être réduite, toutes choses égales par ailleurs, d'environ 2 points⁷⁶.

A titre d'illustration, le rapport de la Cour des comptes précisait que « le niveau de déficit moyen des piscines contrôlées est de 640 000 € par an ». L'économie réalisée serait donc de l'ordre de 13 000 € par an (640 000 € x 2 %), sous déduction du coût des emplois créés (à raison de 0,4 ETP par piscine concernée). Dans la mesure où le salaire annuel net d'un nageur sauveteur titulaire du BNSSA s'établirait au voisinage du SMIC soit 1498 € brut mensuel, il conviendrait d'ajouter les charges patronales générales⁷⁷ soit 84 € et les cotisations IRCANTEC⁷⁸ soit 62 €, ce qui correspondrait à 1 644 € par mois et à 19 728 € par an.

⁷⁰ Rapport public annuel 2018. Cour des comptes. Février 2018 ;

⁷¹ Source : Recensement des équipements sportifs – juin 2018. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/recensement-des-equipements-sportifs-espaces-et-sites-de-pratiques> ;

⁷² Suivant les recommandations habituelles figurant dans les guides édités par les directions départementales de la cohésion sociale à destination du public ;

⁷³ Idem ;

⁷⁴ Tous types d'utilisation confondus (public, clubs sportifs, classes des établissements d'enseignement) – source : IGJS - Rapport relatif à la fédération française de natation – 2014 – cahier 1 p 17 – disponible sur : http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/ff_nat_cahier_1.pdf ;

⁷⁵ Le même rapport signale que l'horaire des piscines parisiennes est supérieur de 10 % à la moyenne nationale ; de même il estime entre 10 % et 25 % le taux de fermeture temporaire (tous motifs confondus) ;

⁷⁶ Le pourcentage d'augmentation des recettes appliqué aux 24 % est de $7 \times 24 \% = 1,68 \%$, qui doit être majoré dès lors qu'une partie des créneaux existants ne procure pas de recettes tarifaires (publics scolaires ou associatifs) ;

⁷⁷ <https://www.urssaf.fr/portail/home/utile-et-pratique/estimateur-de-cotisations-2018.html?ut=estimateurs> ;

⁷⁸ <https://www.ircantec.retraites.fr/article/parametres-utilises-ircantec> - on peut négliger les cas d'affiliation à un autre régime, s'agissant de périodes d'emploi à temps incomplet effectuées dans des établissements relevant très majoritairement de collectivités territoriales.

La fraction de 0,4 ETP par piscine représentant un peu moins de 8 000 €, le gain net pourrait s'établir à 5 000 € par piscine. Pour les 2 300 piscines concernées, le gain se monterait à 11,5 M€.

En conclusion, un bénéfice d'une double nature en résulterait :

- d'abord, le service rendu au public serait de qualité supérieure puisque l'amplitude horaire d'ouverture effective aurait été étendue de 10 % sur 8 mois,
- ensuite, la mesure aurait un impact direct sur les coûts assumés par les collectivités territoriales sans amoindrir la sécurité, puisqu'il s'agit de supprimer les surqualifications, voire les redondances en matière de surveillance. Avec l'extension de l'amplitude des horaires d'ouverture les recettes tirées de l'augmentation de la billetterie soulageront d'autant la subvention versée par la collectivité.