



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 juillet 2022

Délibération n° 22-06-23-02886

Projet d'ordonnance visant à renforcer le contrôle des règles de construction
(Seconde délibération)

Vu la Constitution, notamment ses articles 1^{er}, 34 et 38 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation ;

Vu le code civil, notamment son article 1792 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, notamment son article 173 ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact ;

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° 22-06-23-02886 du CNEN en date du 23 juin 2022 relative au projet d'ordonnance visant à renforcer le contrôle des règles de construction ;

Vu le rapport n° 013884-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié le 7 avril 2022 relatif à « l'évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées » ;

Vu le rapport de la Cour des comptes du 14 avril 2022 portant sur « les effectifs de l'administration territoriale de l'État » ;

Vu le projet d'ordonnance visant à renforcer le contrôle des règles de construction ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 19 juin 2022 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 19 juin 2022 ;

Sur le rapport de Mme Céline BONHOMME, adjointe au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet d'ordonnance

1. Le ministère rapporteur rappelle que le présent projet d'ordonnance est pris sur le fondement de l'article 173 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui habilite le Gouvernement à prendre toute mesure permettant de « *compléter et modifier [...] le régime de police administrative portant sur le contrôle des règles prévues au livre Ier du code de la construction et de l'habitation ; de procéder à la mise en cohérence du régime de police administrative mentionné au 1° avec le régime de contrôle et de sanctions pénales [...]; de modifier le champ d'application et les conditions de délivrance des attestations relatives au respect des règles de construction [...]; de mettre en cohérence les dispositions du code de l'urbanisme avec les modifications du code de la construction et l'habitation* ».
2. Sans revenir en détails sur le contenu du projet de texte, et renvoyant pour l'essentiel à la présentation opérée lors de la séance du 23 juin 2022, le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet d'ordonnance n'a pas été modifié. Néanmoins, eu égard aux remarques formulées par le collège des élus lors de la séance précédente, les services du ministère rapporteur ont sollicité l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), sans que cette dernière ne formule de remarques avant l'examen de ce projet de texte en seconde délibération.
3. S'agissant de l'impact financier pour les collectivités territoriales, le ministère rapporteur précise qu'il renvoie pour l'essentiel à l'étude d'impact réalisée dans le cadre de la loi du 22 août 2021 précitée. Cette dernière rappelle, notamment, que l'objectif du projet d'ordonnance vise à « *modifier les dispositifs de vérification et de contrôle de la bonne application des règles de construction en précisant les modalités d'application de la police administrative réalisée par l'autorité administrative compétente et en modifiant le champ d'application des attestations prévues* ». En outre, selon le ministère rapporteur, l'évaluation préalable ne présage pas d'impacts financiers *a priori* pour les collectivités territoriales s'agissant de la mise en œuvre du nouveau régime de police administrative relative au contrôle des règles de construction.

- Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales

4. Le collège des élus rappelle la nécessité pour les ministères prescripteurs de fournir, à l'appui des projets de texte soumis à l'avis du CNEN, une fiche d'impact retraçant avec autant de précision que possible les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales, conformément aux exigences formulées par la circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre.
5. En l'espèce, les membres élus réitèrent leur remarque considérant que la fiche d'impact transmise par le Gouvernement est incomplète sur les coûts afférents aux collectivités territoriales. Ils soulignent que l'évaluation préalable aurait pu utilement préciser les conséquences pratiques sur le traitement de l'attestation relative aux risques liés aux terrains argileux, introduite par le projet d'ordonnance en remplacement de l'attestation relative à l'étude des solutions d'approvisionnement en énergie.
6. Par ailleurs, le collège des élus regrette que la fiche d'impact ne précise pas les conséquences financières sur les services déconcentrés de l'État, alors même que le contrôle administratif lui incombe en pratique. Si le collège des élus se montre favorable au renforcement des exigences en matière de contrôle des règles de construction, il souhaite rappeler que, pour qu'un système de contrôle par la délivrance d'attestations puisse fonctionner, il est nécessaire que la mission de contrôle de l'État

opérée sur ces attestations soit elle-même renforcée et supportée financièrement, comme le préconise le rapport du CGEDD publié le 7 avril 2022.

7. Le ministère rapporteur rappelle que le présent projet d'ordonnance n'a pas pour objet de modifier le cadre juridique actuellement en vigueur dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) s'agissant du rôle des collectivités territoriales en matière de contrôle des règles de construction. Au demeurant, il précise que l'objectif poursuivi par le Gouvernement n'est pas de solliciter les services instructeurs des communes et intercommunalités dans la réalisation effective de ce contrôle.

- **Sur l'organisation territoriale des contrôles des règles de construction**

8. Le collège des élus considère que le champ de l'habilitation législative conféré par l'article 173 de la loi du 22 août 2021 n'a pas été pleinement exploité en ce que la désignation des autorités compétentes en charge du nouveau contrôle administratif est renvoyée à un décret en Conseil d'État, alors que cette disposition semble pourtant relever du domaine de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution.
9. Les membres élus du CNEN s'interrogent sur l'effectivité opérationnelle de ce contrôle mené par les services de l'État déconcentré. En effet, le collège des élus s'inquiète de la réduction des effectifs au sein de l'administration déconcentrée. Ce sujet a notamment été soulevé dans le rapport de la Cour des comptes du 14 avril 2022, qui pointait une diminution de 34 %, des effectifs des directions départementales des territoires (DDT) en charge du contrôle des autorisations d'urbanisme sur la période 2012-2020.
10. Le ministère rapporteur indique, d'une part, qu'un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation de la police administrative ou au contenu des attestations seront précisées par décret en Conseil d'État. Eu égard aux échanges intervenus en amont de l'examen du projet d'ordonnance par le Conseil d'État, ce dernier semble indiquer que si le principe des attestations relève en effet du domaine de la loi, les dispositions relatives à leur contenu ou à l'organisation de la police administrative relèvent pour leur part du domaine du règlement.
11. Le ministère rapporteur souhaite préciser, d'autre part, que le projet d'ordonnance a pour objet de réformer intégralement l'organisation du contrôle au sein de l'État. En *sus*, le projet de texte ouvre la possibilité pour l'État de recourir à des contrôleurs techniques assermentés du secteur privé pour pallier à la diminution des effectifs constatée au sein des DDT. En tout état de cause, la compétence de contrôle sera *a minima* conservée par l'État, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions administratives.
12. Le collège des élus rappelle au Gouvernement son attachement à l'article 1^{er} de la Constitution qui consacre le principe de l'organisation décentralisée de la France, la révision constitutionnelle de 2003 ayant défini la forme de l'État et la manière de l'administrer. En l'espèce, il constate une volonté manifeste de recentraliser certaines compétences au détriment des services déconcentrés de l'État agissant sous l'autorité du préfet de département. S'inscrivant en contrariété avec le principe de l'organisation décentralisée de la République, cette recentralisation rampante n'est pas partagée par les collectivités territoriales.
13. Le ministère rapporteur souhaite faire valoir que dans un contexte où les règles de construction évoluent rapidement, concernant notamment les aspects liés à la performance énergétique et environnementale des bâtiments, le constat réalisé démontre que les contrôles opérés sont aujourd'hui insuffisants au niveau national ce qui expose à diverses dérives. Au demeurant, il rappelle que le projet d'ordonnance ne présage pas, à ce stade, du niveau d'exercice de la compétence lié au contrôle mais se contente d'ouvrir la possibilité de l'exercice de cette compétence par des contrôleurs techniques assermentés. Il indique, en outre, que de nombreux rapports, dont celui du

CGEDD, soulignent que les collectivités territoriales ne disposent pas forcément des capacités techniques ou financières pour se saisir de cette compétence en propre.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 11 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État ;

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : 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'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 juillet 2022

Délibération commune n° 22-07-07-00000 portant sur les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23, et R. 1213-27 à 28 ;

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

Considérant ce qui suit :

1. Les membres du CNEN tiennent à respecter la volonté du législateur qui fait obligation au Gouvernement, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de saisir le Conseil de l'ensemble des projets de texte, législatifs ou réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, pour évaluer leurs impacts techniques et financiers et informer l'ensemble des représentants des collectivités territoriales des réformes à venir.
2. La saisine du CNEN est requise pour engager les échanges avec les associations nationales représentatives des élus locaux afin de déterminer les textes nécessitant une présentation et un débat contradictoire avec le ministère prescripteur de la norme nouvelle et leur inscription en section I de l'ordre du jour.
3. Les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour, ne présentant pas de difficultés particulières d'application pour les collectivités territoriales au regard des impacts techniques et financiers renseignés dans les fiches d'impact, ne font pas l'objet d'une présentation par les ministères prescripteurs en séance.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un avis favorable sur les projets de texte suivants qui lui sont soumis :

- Décret fixant les modalités de mise en œuvre de l'alimentation et de la mobilisation des droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires et des réservistes citoyens des services d'incendie et de secours (22-07-07-02883) ;
- Arrêté relatif à l'engagement de moyens par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé et aux conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération (22-07-07-02885) ;
- Décret relatif à la mutualisation des archives intermédiaires et définitives des personnes publiques (22-07-07-02884).

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

Le Président,



Alain LAMBERT