



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02747

Projet de décret portant diverses modifications du code de la commande publique
(*Seconde délibération*)

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

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 le code de la commande publique, notamment son article R. 2152-7 ;

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 ses articles 35 et 36 ;

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° 22-02-03-02747 du CNEN en date du 3 février 2022 relative au projet de décret portant diverses modifications du code de la commande publique ;

Vu le rapport « Pour une commande publique sociale et environnementale : état des lieux et préconisations » de Mme Sophie BEAUDOUIN-HUBIÈRE, députée, et Mme Nadège HAVET, sénatrice, remis au Gouvernement en octobre 2021 ;

Vu le projet de décret portant diverses modifications du code de la commande publique ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance le 4 février 2022 ;

Sur le rapport de M. Guillaume DELALOY, chef de bureau de la réglementation générale de la commande publique, à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, au ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance rappelle que le présent projet de décret vise à actualiser la partie réglementaire du code de la commande publique, afin notamment de tenir compte des modifications induites par la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. À cet égard, il tient à souligner que le rapport issu de la

Convention citoyenne pour le climat remis au Gouvernement le 21 juin 2020 avait fait état de plusieurs propositions, dont, d'une part, l'obligation d'insertion d'une clause environnementale dans les cahiers des charges des contrats publics, et, d'autre part, la mise en valeur obligatoire de la valeur écologique lors du choix de l'attributaire du marché. La traduction sur le plan juridique de ces ambitions a ainsi été opérée dans le cadre de la loi du 22 août 2021 précitée, et notamment de son article 35 qui vise à renforcer la prise en compte du développement durable dans la politique d'achat des collectivités publiques.

2. Sans revenir en détails sur le contenu du présent projet de texte, et renvoyant pour l'essentiel à la délibération du CNEN du 3 février 2022, le ministère rapporteur fait valoir que, conformément à l'engagement pris par le Gouvernement devant les membres du Conseil, l'article 6 du projet de décret a été modifié s'agissant des dispositions relatives à la convergence des données essentielles et de recensement des marchés publics (voir *infra*).

- **Sur la simplification du droit de la commande publique**

3. Le collège des élus confirme les réserves déjà formulées lors de la séance du CNEN du 3 février 2022 au regard de la tendance manifeste et régulière à vouloir assigner à la commande publique des objectifs de plus en plus nombreux, variés et, *in fine*, contradictoires. Qui plus est dans un contexte de relance de l'économie française et européenne, il estime que la commande publique n'a pas vocation à se voir assigner des objectifs supplémentaires au risque de pénaliser la compétitivité de la France et de confronter les collectivités territoriales, notamment celles de plus petites tailles, à des risques juridiques majeurs dans un climat d'instabilité chronique du droit en la matière qui nuit au principe de sécurité juridique.
4. Les représentants des élus appellent ainsi à une simplification du droit de la commande publique, qui outre la nécessité de désurtransposer, doit passer par un recentrage salvateur sur les objectifs qui lui ont été initialement assignés, à savoir favoriser et garantir la concurrence entre les différents opérateurs à l'échelle de l'Union européenne. En ce sens, ils font valoir que dans une note du Conseil d'analyse économique publiée en avril 2015 intitulée « Renforcer l'efficacité de la commande publique », M. Jean TIROLE, économiste, et prix Nobel de l'économie en 2014, et M. Stéphane SAUSSIER, professeur d'économie, ont souligné que l'objectif de la commande publique, quel qu'en soit le montant, est avant tout de satisfaire un besoin identifié en parvenant à la meilleure performance en termes de coûts et de services ou fonctionnalités attendus, estimant en conséquence que charger la commande publique d'atteindre des objectifs sociaux, environnementaux ou d'innovation serait inefficace. Ces derniers ont ainsi rappelé que « *la puissance publique dispose de moyens plus directs et efficaces (via les taxes et/ou les subventions) pour les atteindre* ».
5. Le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance tient à souligner, d'une part, que dans le cadre de la consultation publique menée entre le 7 et le 27 janvier 2022, les avis formulés par les associations nationales représentatives des élus locaux se sont globalement révélés positifs, et que, d'autre part, plusieurs mesures insérées dans le présent projet de décret concourent directement aux objectifs d'égal accès et de simplification du droit de la commande publique.
6. Tout d'abord, le ministère relève que l'obligation d'intégrer un critère environnemental dans le cadre des appels d'offres, si elle constitue une contrainte supplémentaire pour les pouvoirs adjudicateurs, est de nature à favoriser l'accès des entreprises françaises à la commande publique, et notamment des petites et moyennes entreprises (PME), en limitant les pratiques de *dumping* social et environnemental mises en œuvre par des états tiers avec une stratégie fondée sur le prix. En *sus*, il rappelle que de nombreuses collectivités territoriales se sont déjà engagées dans une politique d'achat durable, et ont, en conséquence, l'expertise et l'expérience pour appréhender l'examen d'un critère environnemental.

7. Par ailleurs, s'agissant de l'article 6 du projet de décret, le ministère rapporteur rappelle qu'en l'état du droit actuel, au-delà d'un certain seuil, les acheteurs publics sont obligés d'accomplir deux formalités administratives destinées à garantir la transparence et l'information sur les marchés publics : en premier lieu, la mise à disposition obligatoire au public des données essentielles de la commande publique sur un profil « acheteur » à travers la plateforme de dématérialisation des marchés publics, et, en second lieu, la transmission obligatoire des informations à l'Observatoire économique de la commande publique (OECP) au titre du recensement annuel des marchés publics. Le projet de décret présenté vise à supprimer cette seconde obligation dans un objectif de simplification, avec une économie estimée à environ 650 000 euros par an. Les acheteurs mettront désormais à disposition les données essentielles des marchés publics, non plus sur un profil acheteur, mais sur le portail national de données ouvertes. Grâce à la convergence des données, l'OECP procédera automatiquement au recensement des marchés publics en collectant les données nécessaires sur ce portail, sans formalités supplémentaires pour les acheteurs publics. Par ailleurs, si le seuil de déclenchement de l'obligation, initialement fixé à 25 000 euros hors taxes, avait fait l'objet de vives critiques, le ministère souligne qu'une version modificative du projet de texte a été transmise dès le 4 février 2022 au CNEN. Le seuil de publication des données essentielles sur le portail de données ouvertes est donc fixé à 40 000 euros hors taxes, conformément aux demandes formulées par les associations nationales d'élus.
8. Sur ce point, les représentants des élus soulignent unanimement la modification opérée par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance s'agissant du relèvement du seuil de publication sur le portail national de données ouvertes à 40 000 euros hors taxes (article 6). Toutefois, ils regrettent de ne pas avoir, à ce stade, eu une présentation de ce portail national sur lequel les acheteurs publics des collectivités territoriales devront publier les données essentielles des marchés publics. En conséquence, ils s'interrogent sur le bénéfice réel de cette simplification apparente s'agissant notamment des modalités pratiques de saisine des données sur le portail.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 12 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 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02768

Projet de décret pris pour application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

(Seconde délibération)

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1111-9, L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles L. 232-1 à L. 232-3 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L. 365-3, R. 321-17, R. 362-1 et R. 362-3 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

Vu le code de l'environnement ;

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 164 ;

Vu le décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition écologique ;

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° 22-02-03-02768 du CNEN en date du 3 février 2022 portant sur le projet de décret pris pour application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Vu le projet de décret pris pour application de l'article 164 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 30 janvier 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 31 janvier 2022 ;

Sur le rapport de Mme Mathilde PIERRE, cheffe de bureau des économies d'énergie et de la chaleur renouvelable, à la direction générale de l'énergie et du climat, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de décret**

1. Le ministère de la Transition écologique rappelle que le présent projet de décret est pris en application de l'article 164 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Par ces dispositions, le législateur a prévu la mise en œuvre progressive dans le cadre du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPPEH), à partir du 1er janvier 2023, d'un accompagnement obligatoire des ménages souhaitant bénéficier de certaines aides à la rénovation énergétique relevant de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en vue de réaliser des travaux de rénovation globale dans leur logement.
2. Sans revenir en détails sur le contenu du projet de décret, et renvoyant pour l'essentiel à la présentation opérée lors de la séance du CNEN du 3 février 2022, le ministère rapporteur précise que le texte n'a pas été modifié depuis le 30 janvier 2022, date de la saisine du CNEN. Il souhaite toutefois apporter des précisions quant aux évolutions envisagées eu égard aux échanges menés depuis la dernière séance du CNEN, notamment avec les représentants des collectivités territoriales.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

3. Le ministère de la Transition écologique, conscient des délais de concertation resserrés avec les acteurs en vue de la publication imminente du projet de texte, tient à souligner que les échanges se sont poursuivis à la suite de la séance du CNEN du 3 février 2022, en particulier avec les différents opérateurs potentiels candidats à l'agrément, dont les collectivités territoriales, ou encore avec les fédérations des professionnels du bâtiment. Ces discussions ont permis de mener une réflexion sur l'opérationnalité du dispositif en vue de l'améliorer, ainsi que sur les modalités de financement. À cet égard, trois séries d'évolution sont envisagées s'agissant du présent projet de décret.
4. En premier lieu, le ministère rapporteur fait valoir qu'il est ressorti des échanges avec les différents acteurs, et notamment avec les représentants des collectivités territoriales, une difficulté pour les sociétés de tiers financement d'obtenir, en l'état de la rédaction du projet de texte, l'agrément d'accompagnateur auprès de l'ANAH, dès lors que ces dernières ne disposent ni du statut de guichet du SPPEH, ni du « signe de qualité « Reconnu garant de l'environnement » (RGE). Il en résulte qu'une modification du projet de décret est envisagée afin de permettre aux sociétés de tiers financement à capitaux majoritairement publics d'obtenir l'agrément prévu par le projet d'article R. 232-2 du code de l'énergie, et ce sans avoir l'une de ces deux qualités.
5. En deuxième lieu, s'agissant du respect des conditions d'indépendance et de neutralité des candidats à l'agrément prévues par le projet d'article R. 232-2 du code de l'énergie vis-à-vis des activités d'exécution d'ouvrage, le ministère de la Transition écologique fait valoir qu'un rapport annuel sera exigé pour tous les opérateurs agréés visant à justifier des mesures mises en œuvre pour prévenir tout conflit d'intérêts dans l'exercice des missions confiées.
6. En troisième et dernier lieu, le ministère rapporteur indique que le système d'informations mis en place par l'ANAH, prévu par le projet d'article R. 232-7 du code de l'énergie, visera, outre à informer les guichets et les collectivités territoriales des accompagnements réalisés sur leur territoire, à recenser les opérateurs agréés dont ceux qui ont contractualisé avec les collectivités locales en vue de bénéficier d'un accompagnement financier complémentaire.

7. Les représentants des élus confirment que les échanges se sont poursuivis depuis la séance du CNEN du 3 février 2022, avec l'organisation d'une première réunion par le cabinet de la Ministre déléguée auprès de la Ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, le 17 février avec les représentants des régions, et une seconde le 18 février avec la Ministre regroupant les principales associations nationales d'élus. Toutefois, en dépit des précisions apportées en séance par le ministre rapporteur, ils constatent que les évolutions à la marge envisagées par le Gouvernement ne permettent pas de lever les incertitudes formulées par le collège des élus lors de la précédente séance du CNEN.

- **Sur l'articulation du dispositif entre les différents acteurs**

8. Le collège des élus fait valoir qu'il demeure réservé s'agissant du pilotage des accompagnateurs. D'une part, il renouvelle sa recommandation déjà formulée lors de la séance du CNEN du 3 février dernier visant à rendre obligatoire le passage préalable par les guichets uniques « Espaces France Rénov' ». Or, il constate que cette demande n'a pas été prise en compte par le ministère de la Transition écologique. S'il note toutefois l'engagement de ce dernier de diffuser une information complète aux ménages au travers de la plateforme nationale « France Rénov' » quant aux accompagnateurs agréés sur un territoire donné, il estime que cette mesure est manifestement insuffisante au regard des enjeux en cause. D'autre part, il regrette que le projet de texte ne détaille pas le cadre juridique régissant les relations contractuelles entre les « Espaces France Rénov' » et les accompagnateurs. Si une étude juridique semble avoir été confiée à l'Agence de la Transition écologique (ADEME) sur ce sujet, le collège des élus ne peut que constater à cet égard, comme sur les modalités de financement (voir *infra*), les incertitudes pesant sur la mise en œuvre de la présente réforme.
9. Par ailleurs, les représentants des élus rappellent également leur position s'agissant du rôle insuffisant conféré aux collectivités territoriales dans la procédure d'agrément des accompagnateurs, et en particulier aux régions au regard de leur rôle de chef de file en matière de climat, de qualité de l'air et d'énergie consacré à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Leur association se limite en effet à la seule consultation pour avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), instance au sein de laquelle sont représentées les collectivités territoriales (projet d'article R. 232-3 du code de l'énergie). En effet, si le ministère de la Transition écologique a souligné lors de la séance du CNEN du 3 février 2022 que les collectivités territoriales et leurs groupements pourront procéder à des signalements auprès de l'ANAH lorsque des manquements aux obligations des accompagnateurs seront constatés, les représentants des élus relèvent qu'ils devraient être associés bien en amont du processus, avec notamment l'octroi d'un rôle d'animation de réseau au profit des régions. En effet, ces dernières, dans le cadre du pilotage du SPPEH, seraient en capacité d'apporter une vision concrète et opérationnelle s'agissant des besoins réels sur leur territoire et juger en toute neutralité et indépendance de la pertinence de l'accompagnement.

- **Sur les impacts financiers pour les collectivités territoriales**

10. 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.
11. Les représentants des élus réitèrent les remarques formulées lors de la séance du CNEN du 3 février 2022, regrettant que le Gouvernement ne soit pas en mesure de préciser les modalités de financement de la réforme dans la fiche d'impact transmise

à l'appui du projet de texte. Ils renouvèlent donc leur demande d'un engagement clair de l'État sur le financement des accompagnateurs.

12. Le ministère de la Transition écologique rappelle que le sujet du financement de l'accompagnement obligatoire ne fait pas l'objet du présent projet de décret. Néanmoins, il confirme une nouvelle fois au collège des élus que la concertation avec les représentants des collectivités territoriales se poursuivra sur ce sujet dans la mesure où ces dernières figurent parmi les principaux acteurs pour la mise en œuvre du dispositif. En termes de méthode, le ministère rapporteur indique que le parti pris a été de définir, dans un premier temps, le contenu de l'accompagnement dans le cadre du présent projet de décret, texte qui sera complété ultérieurement par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement et de l'énergie, conformément au projet d'article R. 232-1 du code de l'énergie, et, seulement dans un second temps, les modalités de financement sur cette base.

- **Sur la date d'entrée en vigueur du dispositif d'accompagnement obligatoire**

13. Si l'objectif d'accompagner plus efficacement les ménages dans le cadre de leurs travaux de rénovation énergétique est unanimement partagé par le collège des élus, de même que le constat tenant à l'urgence climatique, ce dernier estime pour autant que l'entrée en vigueur de la réforme dès le 1^{er} janvier 2023 est précipitée au regard des incertitudes persistantes, notamment quant à son financement. En effet, il considère que ce calendrier très ambitieux, certes partiellement fixé par le législateur à l'article L. 232-3 (7^o) du code de l'énergie, ne laisse que peu de marges de manœuvre aux collectivités territoriales aux fins de réajuster l'organisation mise en place, en particulier dans le cadre du service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE). Les représentants des élus craignent en conséquence que la réforme, par la multiplicité des acteurs qu'elle induit, ne conduise à générer des effets contreproductifs de nature à rendre finalement moins efficient le dispositif d'accompagnement obligatoire que son absence.

14. Le ministère de la Transition écologique fait valoir l'importance de mettre en œuvre, dès à présent, la présente réforme de sorte que l'écosystème et la procédure d'agrément pilotée par l'ANAH puissent se mettre progressivement en place. En effet, il rappelle à cet égard que le projet d'article R. 232-8 du code de l'énergie prévoit une entrée en vigueur échelonnée de l'accompagnement obligatoire des ménages. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2023, l'accompagnement obligatoire concernera uniquement « *les travaux de rénovation énergétique bénéficiant des aides à la rénovation énergétique de l'ANAH conditionnées à une amélioration de la performance énergétique globale du logement, mises en place au titre de l'article R. 321-17 du code de la construction et de l'habitation* » (aides MaPrimeRénov' Sérénité). En ce sens, le ministère rapporteur précise que l'impact devrait être limité dans la mesure où un large programme d'accompagnement, certes non obligatoire, est déjà en œuvre concernant ces aides. Le cœur de la réforme ne sera donc mis en œuvre qu'à compter du 1^{er} septembre 2023, date à laquelle l'accompagnement obligatoire sera élargi aux « *travaux de rénovation énergétique dont le coût est supérieur à 5 000 euros toutes taxes comprises, et bénéficiant de la prime de transition énergétique mentionnée à l'article 1 du décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 [...]* » (aides MaPrimeRénov' Rénovation globale et bouquets de travaux « deux gestes ou plus »).

15. En sus, le ministère rapporteur souligne qu'une période transitoire a été prévue entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre 2023 en vue de faciliter la mise en œuvre de la réforme et pallier les éventuelles difficultés rencontrées. En effet, le projet d'article R. 232-9 du code de l'énergie prévoit que certaines structures seront agréées d'office, et ce jusqu'au 1^{er} septembre 2023. Seront réputées agréées, trois types de structure : celles ayant contractualisé avec une collectivité territoriale ou son groupement pour assurer le rôle de guichet, celles agréées au titre de l'article L. 365-3 du code de la construction et de l'habitation, et enfin celles concourant « *à la mise en œuvre d'une opération programmée prévue au L. 303-1 du code de la construction de l'habitation ou d'un*

programme d'intérêt général défini au R. 327-1 du code de la construction et de l'habitation, en cours de contractualisation avec une collectivité ».

16. Au regard des éléments d'information limités apportés par le ministère de la Transition écologique, les représentants des élus, bien que soulignant certaines avancées annoncées en séance, en particulier concernant les sociétés de tiers financement à capitaux majoritairement publics, continuent d'estimer que la présente réforme est prématurée et que le projet de texte nécessite encore d'être affiné. Pour ces raisons, ils décident unanimement de reconduire l'avis défavorable formulé lors de la séance du 3 février 2022.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 12 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,

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

Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02767

Projet de décret modifiant certaines dispositions du code de la route relatives aux voies vertes et portant réglementation de leurs usages

(Seconde délibération)

Vu la Constitution, notamment ses articles 37 et 72 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2213-1, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment son article L. 2123-7 ;

Vu le code de la route, notamment ses articles R.110-2, R. 311-1, R. 411-3, R. 411-3-1, R. 411-4, R. 412-7 et R. 432-1;

Vu le code des transports, notamment ses articles R. 4241-68 à R. 4241-70 ;

Vu le décret n° 2004-998 du 16 septembre 2004 relatif aux voies vertes et modifiant le code de la route ;

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° 22-02-03-02767 du CNEN en date du 3 février 2022 portant sur le projet de décret modifiant certaines dispositions du code de la route relatives aux voies vertes et portant réglementation de leurs usages ;

Vu le plan « vélo et mobilités actives » présenté par le Premier ministre le 14 septembre 2018 ;

Vu le projet de décret modifiant certaines dispositions du code de la route relatives aux voies vertes et portant réglementation de leurs usages ;

Vu la demande d'inscription en urgence du 28 janvier 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 28 janvier 2022 ;

Sur le rapport de M. Thierry DU CREST, coordonnateur interministériel pour le développement de l'usage du vélo, à la direction générale des infrastructures des transports et de la mer, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de la Transition écologique rappelle que le présent projet de décret autonome, pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, s'inscrit dans la lignée

du plan « vélo et mobilités actives » présenté le 14 septembre 2018 par le Premier ministre à Angers qui expose 25 mesures pour augmenter la part des déplacements à vélo en France, et vise à simplifier la création de voies vertes.

2. Sans revenir en détails sur le présent projet de décret, et renvoyant pour l'essentiel à la présentation opérée lors de la séance du CNEN du 3 février 2022, le ministère rapporteur souhaite rappeler qu'à titre principal, le projet de décret vise à assouplir la réglementation en vigueur en permettant à l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation d'autoriser la circulation sur les voies vertes des véhicules motorisés mentionnés au II de l'article R. 412-7 du code de la route (article 1^{er}). Ces véhicules ne devront toutefois pas constituer une gêne pour les usagers principaux de la voie et leur vitesse sera limitée à 30 km/heure. L'objectif est ainsi de rapprocher le régime applicable à la voie verte de celui de droit commun. Cette évolution réglementaire sera notamment de nature à permettre de faire des chemins ruraux des voies vertes en autorisant le passage de véhicules agricoles motorisés, actuellement interdits en l'état du droit en vigueur. Par ailleurs, l'article 2 du projet de texte codifie au sein d'un nouvel article R. 411-3-2 du code de la route la procédure de création de voies vertes par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, en s'inspirant de la pratique.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

3. À titre liminaire, le collège des élus tient à souligner, au regard des critiques formulées lors de la séance du 3 février 2022 sur la méthode employée par le Gouvernement pour l'élaboration du présent projet de décret, les efforts consentis par le ministère de la Transition écologique pour approfondir la concertation avec les représentants des collectivités territoriales, marqués notamment par l'organisation d'une réunion sous l'égide du Président du CNEN le 18 février dernier en lien avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).
4. Par ailleurs, les représentants des élus rappellent que conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, « *[lorsque] le conseil national émet un avis défavorable sur tout ou partie d'un projet de texte mentionné au premier alinéa du I, le Gouvernement transmet un projet modifié ou, à la demande du conseil national, justifie le maintien du projet initial* ». Or, en l'espèce, en dépit de la concertation menée, le ministère de la Transition écologique n'a pas transmis de saisine rectificative en vue de la présente séance.

- **Sur la réglementation de la circulation sur les voies vertes**

5. Sur la base des vives réserves émises par le CNEN lors de la séance du 3 février 2022 et de la concertation menée avec les représentants des collectivités territoriales, le ministère de la Transition écologique fait valoir que des réflexions sont en cours pour faire évoluer le présent projet de décret afin d'éviter toute ambiguïté quant au périmètre du pouvoir de police de la circulation des maires sur les voies vertes. Ainsi, il s'engage à travailler, en lien avec le Conseil d'État, sur une nouvelle rédaction. D'une part, il est envisagé d'insérer un nouvel alinéa à l'article 2 du présent projet de décret visant à préciser que : « *Sur les voies vertes, les règles de circulation définies à l'article R. 110-2 sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police.* ». Cette précision s'inscrit en cohérence avec la rédaction des articles R. 411-3 et R. 411-3-1 relatifs respectivement aux aires piétonnes et aux zones de rencontre. D'autre part, en vue de clarifier la portée du projet de texte, une mention pourrait être opportunément insérée au sein de la notice comme demandé par les représentants des collectivités territoriales précisant que : « *Il n'est pas porté atteinte à l'exercice du pouvoir de police de la circulation, dont l'autorité détermine notamment les véhicules autorisés à circuler sur les voies vertes et la vitesse maximale de ceux-ci dans la limite de 30 km/h* ».
6. Le collège des élus tient au préalable à rappeler ses positions avancées lors de la séance du 3 février 2022 estimant que le présent projet de texte constitue une occasion manquée de simplifier effectivement la réglementation relative aux voies vertes, et ce conformément à l'objectif du Gouvernement de développer la pratique du vélo conformément au plan « vélo et mobilités actives » du 14 septembre 2018. À cet égard, ils doutent toujours de la nécessité sur le plan juridique, au regard de la compétence

de principe fixée par l'article L. 2213-1 du CGCT, de réglementer trop strictement l'exercice du pouvoir de police de la circulation du maire en établissant une liste des véhicules pouvant être autorisés par voie d'arrêté, qui plus est au stade de la définition de la notion de « voie verte » (article R. 110-2 du code de la route). Cet excès de précision conduit à démultiplier les dérogations, à l'instar du présent projet de décret qui vise à régler les difficultés que le pouvoir réglementaire s'est lui-même créé. En effet, il rappelle que l'article R. 110-2 du code de la route définit la « voie verte » comme une « route exclusivement réservée à la circulation des véhicules non motorisés à l'exception des engins de déplacement personnel motorisés, des cyclomobiles légers, des piétons et des cavaliers ». Des dérogations sont d'ailleurs déjà prévues par le code de la route pour les véhicules d'entretien et d'intérêt général prioritaire au sens de l'article R. 311-1 du code de la route sur le fondement des articles R. 412-7 (II) et R. 432-1 du même code.

7. Ainsi, au regard de l'objectif de simplification poursuivi par le Gouvernement, les membres élus du CNEN continuent à estimer qu'il serait plus opportun de laisser au pouvoir réglementaire local, au même titre que pour les autres voies, la possibilité de déterminer les modalités de circulation dans les conditions de droit commun en fonction des besoins et des impératifs de sécurité déterminés localement, sans que le pouvoir réglementaire national n'ait à définir une liste des véhicules pouvant être autorisés ou interdits à la circulation sur les voies vertes. Outre une complexification inutile du droit, notamment par la création de dérogations, l'ordonnancement juridique actuel continue d'interroger sur le respect du principe de clarté juridique, mais également de l'esprit du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution.
8. Toutefois, en dépit de ces remarques de principe, et tout en estimant qu'une réflexion devrait être menée par le Gouvernement en vue d'une simplification de la partie réglementaire du code de la route sur ce sujet, les représentants des élus décident de se prononcer favorablement sur le présent projet de décret. Par cet avis, ils tiennent à souligner la qualité de la concertation menée et exprimer leur accord quant aux propositions de rédaction susmentionnées que le ministère de la Transition écologique s'engage à défendre en interministériel et devant le Conseil d'État. En effet, ils estiment qu'à défaut d'une démarche plus globale de simplification, les évolutions envisagées sont de nature à lever les doutes soulevés lors de la séance du 3 février dernier quant à l'interprétation des présentes dispositions en rappelant explicitement la compétence de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, non seulement de fixer le statut de voie verte, mais également d'en réglementer la circulation. Ce pouvoir implique d'ailleurs la possibilité pour le maire d'interdire, le cas échéant, la circulation des vélos.

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 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 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02756

Projet de décret modifiant le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public et le décret n° 2011-1727 du 2 décembre 2011 relatif aux valeurs-guides pour l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène

(Seconde délibération)

Vu la Constitution, notamment ses articles 1^{er}, 37 et 72 ;

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 le code de l'environnement, notamment ses articles L. 120-1, L. 221-1, L. 221-8 et R. 221-30 et suivants ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 312-1 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code du travail, notamment son article R. 4222-3 ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, notamment son article 180 ;

Vu le décret n° 2011-1727 du 2 décembre 2011 relatif aux valeurs-guides pour l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène ;

Vu le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public ;

Vu le décret n° 2012-14 du 5 janvier 2012 relatif à l'évaluation des moyens d'aération et à la mesure des polluants effectuées au titre de la surveillance de la qualité de l'air intérieur de certains établissements recevant du public ;

Vu le décret n° 2015-1000 du 17 août 2015 relatif aux modalités de surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public ;

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° 22-02-03-02756 du CNEN en date du 3 février 2022 portant sur le projet de décret modifiant le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public et le décret n° 2018-434 du 4 juin 2018 portant diverses dispositions en matière nucléaire ;

Vu le rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative conduite par MM. Alain LAMBERT et Jean-Claude BOULARD remis au Premier ministre le 26 mars 2013 ;

Vu le rapport n° 3701 de Mmes Élisabeth TOUTUT-PICARD et Sandrine JOSSO fait au nom de la commission d'enquête sur l'évaluation des politiques publiques de santé environnementale, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020 ;

Vu le projet de décret modifiant le décret n° 2011-1728 du 2 décembre 2011 relatif à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public et le décret n° 2011-1727 du 2 décembre 2011 relatif aux valeurs-guides pour l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transition écologique le 15 février 2022 ;

Sur le rapport de M. Pascal SCHUERMANS, adjoint à la cheffe de bureau de la santé-environnement, à la direction générale de la prévention des risques, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de la Transition écologique rappelle que le présent projet de décret autonome est pris sur le fondement de l'article L. 221-8 du code de l'environnement introduit par l'article 180 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 ») en vue de renforcer l'efficacité des dispositifs de surveillance de la qualité de l'air dans les établissements recevant du public (ERP). Le législateur a en effet imposé la mise en place d'une surveillance périodique de la qualité de l'air intérieur pour les propriétaires ou les exploitants de certains ERP dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'État. Le projet de texte soumis pour avis vient prolonger les décrets du 2 décembre 2011 respectivement relatifs aux valeurs-guides pour l'air intérieur pour le formaldéhyde et le benzène et à la surveillance de la qualité de l'air intérieur dans certains établissements recevant du public.
2. Sans revenir en détails sur le contenu du projet de décret et sur les simplifications opérées par rapport au droit en vigueur, renvoyant pour l'essentiel à la présentation détaillée réalisée lors de la séance du CNEN du 3 février 2022, le ministère rapporteur souhaite apporter des éléments complémentaires à la suite de la saisine rectificative du CNEN opérée le 15 février 2022, et ce conformément à l'article L. 1212-2 (VI) du code général des collectivités territoriales.
3. Tout d'abord, le ministère souligne que l'article 2 du projet de décret a été modifié depuis la précédente séance du CNEN concernant l'évaluation annuelle des moyens d'aération des bâtiments qui doit être conduite dans le cadre de la surveillance de la qualité de l'air à la charge des propriétaires ou des exploitants des ERP concernés. Le point relatif à la mesure du dioxyde de carbone a été clarifié. Il est désormais précisé que cette évaluation devra inclure « *notamment la mesure à lecture directe de la concentration en dioxyde de carbone de l'air* ».
4. Par ailleurs, puisque les campagnes de mesures des polluants réglementaires devront désormais uniquement être réalisées à chaque étape clé de la vie du bâtiment pouvant impacter la qualité de l'air intérieur conformément à l'article 2 du projet de décret, le ministère tient à rappeler qu'est logiquement supprimée l'obligation pour le propriétaire, en cas de dépassement des valeurs réglementaires, d'effectuer une nouvelle campagne dans les deux ans suivant la précédente au titre des mesures de contrôle (article R. 221-30 du code de l'environnement). Cette simplification est apparue nécessaire au regard du coût du dispositif qui a été jugé peu utile dans la mesure où

l'obligation intervenait deux ans après la campagne initiale. En outre, la réalisation de campagnes de mesures ne sera obligatoire que dès lors qu'un seuil minimal en termes de surface sera atteint au regard des travaux effectués. Conformément à la demande des représentants des collectivités territoriales, ce seuil tiendra compte de la taille de l'établissement et pourra aller de 25 % à 75 % pour les plus petits ERP. Ce point a été pris en compte dans le cadre du décret simple qui a été transmis uniquement pour information des membres du CNEN (article 4).

- **Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales**

5. Si le collège des élus souligne la qualité de la concertation menée par le ministère de la Transition écologique et les modifications apportées depuis le premier examen du projet de texte au CNEN le 3 février 2022, notamment au projet de décret simple associé transmis pour information, il s'interroge sur l'accompagnement financier des collectivités territoriales par l'État s'agissant des coûts substantiels engagés pour l'équipement des capteurs de CO₂, notamment des établissements scolaires, et ce dans la mesure où le fonds de concours de l'éducation nationale ne couvre au maximum qu'un tiers des dépenses. En effet, ces acquisitions apparaissent nécessaires compte tenu de l'obligation d'évaluation annuelle incluant « *la mesure à lecture directe de la concentration en dioxyde de carbone de l'air* » (article 2). Il estime en conséquence que l'État devrait prendre à sa charge en intégralité l'achat de ces dispositifs estimé à environ 380 euros par capteur selon les représentants des départements.
6. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que, d'une part, l'État propose depuis la fin de l'année 2021 aux établissements scolaires un accompagnement forfaitaire pour l'acquisition des capteurs de CO₂ dans la limite de deux euros par élève scolarisé. D'autre part, dans une circulaire du 4 février 2022 le Premier ministre, afin d'intensifier le déploiement de ces capteurs, a décidé de rehausser le soutien financier de l'État aux établissements scolaires. Chaque collectivité territoriale pourra ainsi désormais bénéficier d'une subvention de huit euros par élève scolarisé dans l'enseignement public, et ce sans l'application d'un forfait unique de prise en charge par capteur. Cette subvention sera versée dans la limite des dépenses réelles, sur présentation d'une facture.
7. Au regard des avancées entérinées par le Gouvernement depuis la séance du CNEN du 3 février, les représentants des élus, tout en regrettant que les surcoûts liés à l'installation de capteurs de CO₂ ne soient pas compensés intégralement par l'État et de manière plus générale la philosophie des mesures proposées qui apparaissent contradictoires avec l'esprit même du principe de libre administration des collectivités territoriales comme soulevé lors de la précédente séance, décident unanimement de se prononcer favorablement sur le présent projet de décret.

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 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 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02762

Projet de décret relatif à l'expérimentation de solutions de réservation de repas en restauration collective

(Report)

Vu la Constitution, notamment ses articles 21, 34, 37, 72 et 72-2 ;

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° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ;

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 256 ;

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

Vu le projet de décret relatif à l'expérimentation de solutions de réservation de repas en restauration collective ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la décision de report d'examen prise par le président de séance le 3 février 2022 ;

Sur le rapport de Mme Florence AILLERY, adjointe à la cheffe du bureau du pilotage de la politique de l'alimentation, à la direction générale de l'alimentation, au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation fait valoir que le présent projet de décret est pris en application de l'article 256 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui prévoit la possibilité de proposer une solution de réservation de repas, à titre expérimental et sur la base du volontariat, pour les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective dont les personnes morales de droit public ont la charge. L'objectif est de lutter contre le gaspillage alimentaire en adaptant l'approvisionnement au nombre de repas effectivement nécessaire. L'Agence de la transition écologique (ADEME) a ainsi estimé en 2020 le coût du gaspillage alimentaire à 68 centimes par « plateau repas ». Le ministère précise que cette évaluation est d'ailleurs sous-estimée car elle ne porte que sur les coûts « matières ». Le projet de décret soumis pour avis au CNEN a donc pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre et d'évaluation de cette expérimentation sur la base d'indicateurs prédéfinis.

2. Tout d'abord, l'article 1^{er} du projet de texte prévoit les modalités d'engagement des restaurants volontaires. Ainsi, les gestionnaires publics ou privés des services de restauration collective dont les personnes de droit public ont la charge devront transmettre au préfet de région un dossier de demande avant le 1^{er} juillet 2023. Ce dernier devra comporter des indications relatives au nombre d'usagers quotidien moyen et à la catégorie de convives, au type de réservation, aux actions menées ou prévues dans le cadre de la politique de lutte contre le gaspillage alimentaire et de l'amélioration de la qualité des repas servis, à la date de la mise en place du dispositif, ainsi qu'aux modes de réservation des repas, de gestion, de fonctionnement, de liaison et d'information des usagers sur le lancement du projet. Si la durée de l'expérimentation sera déterminée par chaque gestionnaire, cette dernière devra être d'une durée minimale de six mois et s'achever au plus tard le 31 décembre 2023. Le ministère rapporteur précise que la déclaration pourra être faite de manière simplifiée par les gestionnaires par l'intermédiaire de la plateforme gouvernementale « *ma-cantine.beta.gouv.fr* » en cours de développement par la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la direction interministérielle du numérique (DINUM). À cet égard, il est prévu d'apporter un développement technique spécifique pour faciliter les déclarations des restaurants volontaires qui souhaiteraient s'engager dans l'expérimentation. Le ministère précise enfin qu'un guide sera mis à leur disposition pour les accompagner avec des supports leur permettant de mettre en place le dispositif de réservation ou encore de mesurer l'effet de l'expérimentation sur le gaspillage alimentaire.
3. Conformément à l'article 2 du projet de décret, le pilotage, le suivi et l'évaluation du projet seront assurés par le gestionnaire en accord, le cas échéant, avec la collectivité de rattachement. Un responsable sera désigné à cette fin et un comité de pilotage associant l'ensemble des parties prenantes mis en place. Enfin, un règlement, détaillant les modalités du mode de réservation de repas, devra être élaboré à destination des usagers.
4. Par ailleurs, le projet de décret précise la fréquence et le cadre des évaluations devant être menées par les gestionnaires. L'article 3 précise ainsi que le gaspillage alimentaire et le taux de fréquentation devront être évalués à trois étapes du processus, soit lors du lancement du projet, trois mois après le lancement du projet et à sa fin. La satisfaction des usagers sera quant à elle mesurée uniquement à la fin de l'expérimentation (I). Les présentes dispositions déterminent également la manière de quantifier le gaspillage alimentaire, le taux de fréquentation et la satisfaction des usagers (II, III et IV). Ces données devront être transmises par les gestionnaires au préfet de région, au plus tard un mois après la fin de l'expérimentation, de même que le règlement à destination des usagers prévu par l'article 2 du projet de décret (article 4).
5. En sus, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation fait valoir qu'une concertation préalable a été menée pour l'élaboration du présent projet de décret, notamment dans le cadre d'un groupe de travail constitué au sein du Conseil national de la restauration collective qui est notamment composé de représentants des collectivités territoriales. Il précise toutefois qu'à la suite du report d'examen prononcé lors de la séance du 3 février 2022 par le Président du CNEN, le projet de texte n'a pas été modifié.
6. Enfin, s'agissant des impacts financiers pour les collectivités territoriales, le ministère rapporteur souligne que s'il est complexe d'évaluer *ex ante* les bénéfices induits par la mise en place de dispositifs de réservation, ceux-ci étant dépendants du nombre de restaurants volontaires et des solutions de réservation adoptées, ces données seront précisées dans le rapport d'évaluation qui sera remis au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation conformément à l'article 256 de la loi du 22 août 2021. Pour autant, le ministère fait valoir que la fiche d'impact transmise au CNEN comporte d'ores et déjà des éléments d'information fondés sur des exemples locaux et des analyses d'experts. À ce stade, il en a été déduit que le dispositif générerait des gains dès la première année, notamment compte tenu des économies liées à la réduction du gaspillage alimentaire qui devraient compenser les investissements matériels et immatériels nécessaires à la mise en place du système de réservation. Il

a notamment été pris pour exemple la ville de Montpellier qui a déjà mis en place ce type de système et qui estime les économies de l'ordre de 245 000 euros par an. Une hypothèse théorique a par ailleurs été exposée sur la base d'un établissement scolaire de 500 élèves avec des économies budgétaires de l'ordre de 100 000 euros au bout de la troisième année.

- **Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

7. À titre liminaire, les représentants des élus rappellent solennellement que ce qui n'est pas formellement interdit par le Droit est réputé être autorisé. Ils souhaitent ainsi alerter le Gouvernement sur la nécessité de veiller, dans le cadre de l'élaboration de l'ensemble des projets de texte intéressant les collectivités territoriales, à ce que les dispositions introduites ne conduisent pas à lister le contenu du principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution. Cette recommandation vise à souligner le danger tenant à la création de nouveaux outils à disposition des collectivités territoriales, dans une logique permissive, alors même qu'à droit constant cette faculté est déjà ouverte par le silence du droit de manière moins restrictive. Ils soulèvent que le risque est de créer *in fine* des carcans juridiques qui obèrent les marges de manœuvre des collectivités territoriales, conduisant à la production de cercles vicieux, les élus étant progressivement amenés à croire que ce qui n'est pas autorisé est interdit. Ils ajoutent que la pratique actuelle du Gouvernement tend à encadrer les actions menées sur le terrain par les collectivités territoriales, et donc par définition à les limiter.
8. Cette dérive légistique tant sur le plan législatif que réglementaire démontre, d'une part, le manque de confiance de l'État dans l'ingéniosité des collectivités territoriales pour assurer leurs propres missions, missions qui leur ont pourtant été transférées par le législateur conformément aux articles 72 et 72-2 de la Constitution. Or, ces dernières seront toujours les mieux placées pour mettre en place des solutions innovantes adaptées aux besoins de leur territoire, et ce conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution qui dispose que « *[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* ». Tant le législateur que le pouvoir réglementaire puisent d'ailleurs quasi-systématiquement dans les expériences menées au niveau local pour lancer de nouvelles expérimentations, et ce dans un cadre nécessairement plus strict que celui qui découle directement du principe de libre administration. D'autre part, la tendance qui se dessine, conduisant à encadrer par des textes nationaux de plus en plus précis l'ensemble des actions des collectivités territoriales, témoigne d'une modification systémique progressive de notre organisation institutionnelle dans laquelle les collectivités territoriales deviennent de simples sous-traitants de l'État. Les représentants des élus estiment qu'à terme le risque est la négation pure et simple du principe de libre administration des collectivités territoriales qui sera alors définitivement privé de toute portée.
9. En l'espèce, le collège des élus tient à rappeler que les collectivités territoriales n'ont pas attendu la détermination d'un cadre juridique au niveau national pour mettre en place des dispositifs de réservation de repas sur le fondement même du principe de libre administration. Ce point de droit est directement corroboré par le fait que, comme l'a rappelé le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation lui-même en séance, certaines collectivités comme la ville de Montpellier ont déjà mis en place ce type de dispositif, et ce sans attendre la publication de la loi ou de son décret d'application. D'ailleurs, l'article 2 du projet de décret prévoit que « *[les] établissements volontaires peuvent avoir mis en place une solution de réservation de repas avant le lancement de l'expérimentation pour mettre en place un projet* ». En l'état du droit en vigueur, cette faculté est donc bien ouverte sans texte. Un simple guide de bonnes pratiques ou un communiqué de presse aurait donc été plus efficient et respectueux du principe de libre administration, et surtout moins restrictif. En conséquence, les représentants des élus estiment unanimement que les présentes dispositions sont superfétatoires en opportunité.

10. En *sus*, les représentants des élus souhaiteraient être assurés par le Gouvernement que la présente expérimentation ne se traduira pas, à terme, par l'adoption de mesures de gestion contraignantes à l'égard des collectivités territoriales en matière de réservation de repas. Ils ajoutent que de telles dispositions seraient extrêmement mal perçues au niveau local, laissant penser que les collectivités territoriales ne sont pas capables d'exercer seules les compétences qui leur ont été transférées par la loi.
11. Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation souhaite rappeler, d'une part, que le présent projet de décret est pris en application de l'article 256 de la loi du 22 août 2021 qui prévoit explicitement le principe d'une expérimentation portant sur la réservation de repas, et laisse donc peu de marges au pouvoir réglementaire. D'autre part, il précise que le présent dispositif repose uniquement sur le volontariat conformément à l'intention du législateur.
12. Par ailleurs, le ministère rapporteur fait valoir que l'intérêt majeur de l'expérimentation qui va être lancée est d'avoir un retour d'expérience et de le partager avec les différents acteurs. Les évaluations *ex post* menées permettront ainsi aux collectivités territoriales intéressées d'avoir les données pour se déterminer sur le lancement de dispositifs de réservation de repas ou leur reconduite. De plus, il relève que cette pratique pourra être utile au regard du développement du télétravail qui complexifie la gestion des services de restauration collective, le nombre de convives pouvant être très fluctuant d'une journée à l'autre de la semaine. Enfin, les économies budgétaires prévisibles pourront permettre la montée en gamme des repas servis et faciliter la mise en place de tarifications sociales.
13. Les membres élus du CNEN souhaitent rappeler que les collectivités territoriales n'ont nullement besoin d'un texte pour assurer le partage d'informations qui passe notamment par les associations d'élus et par les services déconcentrés de l'État. À cet égard, ils soulignent que l'engagement d'une démarche partagée entre les différentes administrations publiques aurait été plus efficiente, ce qui aurait d'autant plus permis un partage des résultats dans une logique de co-construction tout en poursuivant le même objectif de lutte contre le gaspillage alimentaire auquel les représentants des élus souscrivent unanimement.
14. Au regard de l'ensemble de ces éléments, le collège des élus, conscient de l'obligation pour le pouvoir réglementaire de prendre les mesures d'application de l'article 256 de la loi du 22 août 2021 conformément à l'article 21 de la Constitution, ne peut que prendre acte du désaccord persistant sur le cadre juridique proposé.

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 22 février 2022

Délibération n° 22-02-22-02791

Projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur

(Urgence)

Vu la Constitution, notamment son article 39 ;

Vu la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, notamment son article 8 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2213-14, L. 2213-15, L. 2573-19, L. 5211-9-2, L. 5842-4, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment son article L. 2-19 ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment son article L. 731-3 ;

Vu le code du travail, notamment son article L. 4644-1 ;

Vu le code de l'environnement, notamment son article L. 125-2 ;

Vu la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, notamment son article 108 ;

Vu la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés ;

Vu la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, notamment son article 11 ;

Vu la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ;

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

Vu le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur, notamment ses articles 9, 14 et 28 ;

Vu la demande d'inscription en urgence présentée par le Secrétariat général du Gouvernement le 18 février 2022 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 18 février 2022 ;

Sur le rapport de :

- M. Vincent PLOQUIN-DUCHEFDELAVILLE, adjoint à la directrice des libertés publiques et des affaires juridiques, au ministère de l'Intérieur ;
- M. Loïc GROSSE, adjoint au sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises, à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, au ministère de l'Intérieur ;
- M. Francis LE GUNEHEC, chef du bureau de la législation pénale générale, à la direction des affaires criminelles et des grâces, au ministère de la Justice.

Considérant ce qui suit :

- **Sur l'objet du projet de loi**

1. Le ministère de l'Intérieur fait valoir que le présent projet de loi de programmation vise par définition à fixer une trajectoire budgétaire et une stratégie de moyens et de réorganisation pour les prochaines années dans le champ du ministère. Il s'inscrit, en ce sens, dans la continuité de l'objectif affiché par le Gouvernement de moderniser et de simplifier l'ensemble du périmètre rattaché au ministère de l'Intérieur, tant en matière de procédure pénale et d'investigation que s'agissant de l'action du ministère en matière de crises et de politique territoriale, de proximité et d'accessibilité des services publics. Le ministère rapporteur indique que ce projet de loi vise à concrétiser un certain nombre d'actions et de mesures déjà initiées par le législateur dans le cadre de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés et de la loi du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.
2. Le ministère de l'Intérieur précise que le projet de loi contient, outre les mesures concernant les collectivités territoriales présentées devant le Conseil, un certain nombre de dispositions relatives à la modernisation des procédures d'enquête au service d'une investigation plus efficace par les agents de police et de gendarmerie. Le projet de texte contient également des dispositions afférentes à la capacité de l'État à gérer les crises à travers notamment la mise en place d'un dispositif de coordination par le préfet de l'ensemble des services déconcentrés de l'État et des établissements publics lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent. Le projet de loi porte également des mesures de simplification pour les particuliers dans l'accès aux services de police et de gendarmerie grâce au dispositif de « visio-plainte ».
3. Conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le CNEN n'est saisi que des projets de texte, législatif ou réglementaire, qui créent ou modifient des normes applicables aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics. Ainsi, s'agissant du présent projet de loi, le CNEN n'a été saisi à titre obligatoire par le Secrétariat général du Gouvernement que des articles 9, 14 et 28.
4. En premier lieu, le ministère de l'Intérieur fait valoir que l'article 9 du projet de loi prévoit la possibilité pour le Sénat, l'Assemblée nationale, le Parlement européen ou une collectivité territoriale de se porter partie civile lorsque l'un de ses membres, investi d'un mandat électif public, est victime d'un crime ou d'un délit prévu par les livres II ou III du code pénal ou par le chapitre III du titre III du livre IV, dès lors que l'action publique aura été mise en mouvement par le ministère public ou par la partie lésée. Il précise que ce dispositif aura également vocation à s'appliquer en ce qui concerne les infractions commises sur le conjoint ou le concubin de l'élu, les ascendants ou descendants en ligne directe ou sur tout autre personne vivant habituellement à son domicile, en raison des fonctions exercées par ce dernier. Il est ainsi inséré un nouvel article 2-26 dans le code de procédure pénale.
5. En deuxième lieu, l'article 14 du projet de loi a pour objet de placer sous la compétence des maires des zones de compétence de la police nationale la mission de surveillance de la fermeture et du scellement des cercueils en cas de crémation. Ces opérations

s'effectueront sous la responsabilité du maire, en présence du garde champêtre ou d'un agent de police municipale. À défaut, d'autres agents communaux pourront être chargés, toujours sous la responsabilité du maire, d'exercer ces missions.

6. En dernier lieu, l'article 28 du projet de loi vise à créer, dans le cadre d'un nouvel article L. 731-1-1 du code de la sécurité intérieure, une journée nationale de prévention des risques, dénommée « journée nationale de la résilience », en vue d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques. Par ailleurs, il est proposé l'introduction d'un nouvel article L. 731-1-2 qui disposerait que « *tous les responsables d'établissement et employeurs, publics comme privés, organisent au moins une fois par an une information relative aux conduites à tenir, incluant les gestes qui sauvent, en cas d'évènements mettant en danger la vie des personnes et résultant de la survenance d'un risque majeur mentionné à l'article L. 125-2 du code de l'environnement* ». Les modalités d'application de ces dispositions seront précisées ultérieurement par décret en Conseil d'État.

- **Sur les conditions d'examen par le CNEN**

7. Les représentants des élus rappellent la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
8. En l'espèce, le collège des élus regrette, d'une part, le recours à la procédure d'urgence pour l'examen du présent projet de loi sur le fondement de l'article L. 1212-2 du CGCT, d'autant que le CNEN a été saisi par le Secrétariat général du Gouvernement sur demande du Premier ministre seulement le 18 février en fin de journée. D'autre part, il tient à souligner le manque de concertation de la part du Gouvernement avec les associations nationales représentatives des élus locaux pour l'élaboration du projet de texte. Cet état de fait n'est pas de nature à permettre une analyse approfondie par les membres du CNEN en vue de formuler un avis pleinement éclairé sur les impacts techniques et financiers des mesures proposées.
9. Le ministère de l'Intérieur fait valoir que le calendrier d'examen du présent projet de loi s'est avéré assez contraint et qu'il a donc été nécessaire de faire appel à la procédure de saisine en urgence du CNEN compte tenu de l'objectif d'un dépôt au Parlement dans les prochaines semaines. Ainsi, le Conseil d'État sera amené à se prononcer sur le projet de texte dès le 24 février prochain.

- **Sur la faculté de constitution de partie civile au profit d'un élu (article 9)**

10. Le collège des élus salue les mesures figurant à l'article 9 du projet de loi qui visent notamment à permettre à une collectivité territoriale d'exercer les droits reconnus à la partie civile si l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public ou par l'élu victime d'un crime ou d'un délit prévu par les livres II ou III du code pénal ou par le chapitre III du titre III du livre IV, et ce dans le cadre ou du fait de ses fonctions. Il s'interroge toutefois sur la possibilité pour les associations nationales représentatives des élus locaux, en particulier l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalités (AMF), de pouvoir exercer les droits reconnus à la partie civile en cas d'agression d'un élu membre. Constatant une augmentation des agressions contre les maires ou leurs adjoints, les représentants du bloc communal estiment que l'évolution du code de procédure pénale apparaît opportune pour permettre aux associations d'élus de se constituer partie civile, ce qui n'apparaît pas possible en l'état du droit en vigueur sauf s'il existe un préjudice direct.
11. Le ministère de la Justice souhaite, tout d'abord, rappeler qu'aux termes de l'article 2-19 du code de procédure pénale, introduit par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, « [toute]

association départementale des maires régulièrement déclarée, affiliée à l'Association des maires de France, [...] peut exercer les droits reconnus à la partie civile dans toutes les instances introduites par les élus municipaux à la suite d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions. ». S'agissant de la possibilité pour l'AMF de se constituer partie civile, il signale ne pas avoir été informé à ce stade d'une demande formulée en ce sens auprès du Gouvernement, ou de difficultés pratiques induites par l'application du droit en vigueur.

12. Prenant acte des précisions apportées par le ministère de la Justice en séance, les représentants des élus estiment qu'il serait opportun de mener une réflexion, le cas échéant dans le cadre des débats devant le Parlement, sur l'évolution de l'article 2-19 du code de procédure pénale afin de permettre aux associations nationales d'élus de se constituer elles-mêmes parties civiles.

- **Sur l'organisation de la « Journée nationale de la résilience » (article 28)**

13. Le collège des élus rappelle l'obligation constitutionnelle pour le Gouvernement de fournir une étude d'impact retraçant avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue. Cette étude doit également contenir l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public, et ce conformément à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

14. En l'espèce, les représentants des élus, bien que partageant l'objectif affiché par le Gouvernement de renforcer la sensibilisation des citoyens aux risques majeurs, s'interrogent sur les impacts financiers réels pour les collectivités territoriales qui découleront des actions de sensibilisation prévues par l'article 28 du projet de loi dans le cadre de la « Journée nationale de la résilience ». Ils observent que l'estimation présentée d'une mobilisation des agents pour une durée de deux heures apparaît sous-évaluée eu égard au contenu de la journée mêlant mises en situation et démonstrations en matière de sécurité et prévention des risques. Au regard de ces éléments, il est vraisemblable que les agents publics seront mobilisés *a minima* une demi-journée de travail.

15. Le ministère de l'Intérieur confirme que dans le cadre de l'évaluation préalable menée pour l'élaboration de l'étude d'impact du présent projet de loi, il a été estimé que l'organisation de la « Journée nationale de résilience » induirait une charge supplémentaire en équivalent temps plein (ETP) estimée à deux heures. Il indique néanmoins que cette première évaluation devra être réajustée en fonction des éléments de formation ou de sensibilisation qui seront, à terme, mis en place. Le ministère indique que l'aspect essentiel pris en compte est le temps « agent » qui sera consacré au suivi de la formation. Toutefois, la charge supplémentaire pourra vraisemblablement atteindre une demi-journée comme avancé par les représentants des collectivités territoriales.

16. En complément, le ministère de l'Intérieur souligne que deux variables n'ont pas été prises en compte dans l'étude d'impact transmise au CNEN. Il s'agit, d'une part, des éventuels exercices ou entraînements qui auront lieu en cours d'année, dans la mesure où ils sont déjà actuellement prévus dans les plans communaux de sauvegarde au sens de l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure. Le ministère précise en outre que dans le cadre de la loi du 25 novembre 2021 « *visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels* » il a été prévu une évolution conséquente des communes qui seront concernées par ces plans. Dès lors, les maires devront, en plus de la réalisation du document de planification, compléter l'information préventive qui sera faite auprès de la population de manière générale. Ces impacts ne sont donc pas pris

en compte dans l'étude transmise en tant que tels. D'autre part, le Gouvernement n'a pas été en mesure d'évaluer à ce stade les économies qui pourraient résulter de l'amélioration de la formation des agents publics et de la sensibilisation de la population face aux risques, et ce compte tenu de la difficulté d'appréciation de la cause comportementale dans les incidents constatés.

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 le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : Le CNEN recommande qu'une réflexion soit menée dans le cadre des débats parlementaires sur la rédaction de l'article 2-19 du code de procédure pénale afin de permettre aux associations nationales représentatives des élus locaux de se porter parties civiles dans toutes les instances introduites par les élus à la suite d'injures, d'outrages, de diffamations, de menaces ou de coups et blessures à raison de leurs fonctions.

Article 3 : 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 22 février 2022

Délibération commune n° 22-02-22-00000
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 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 le projet de texte suivant qui lui est soumis :

- Décret modifiant le décret n° 2017-1501 du 27 octobre 2017 relatif à la Commission nationale des professions foraines et circassiennes (22-02-22-02792).

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 22 février 2022

Délibération commune n° 22-02-03-02758/02759/02760

Projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols
(22-02-03-02758)

Projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion
économique de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional
d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
(22-02-03-02759)

Projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le
suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme
(22-02-03-02760)

(Report)

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, L. 2231-1, L. 4251-1, L. 4251-11, L. 4424-9, L. 4433-7, R. 1213-19 à R. 1213-23 et R. 1213-27 à R. 1213-28 ;

Vu le code général de la propriété des personnes publiques, notamment son article L. 2111-4 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 101-2, L. 101-2-1, L. 123-1, L. 141-3, L. 151-5 et L. 161-3 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

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 ses articles 192, 194 et 206 ;

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

Vu le projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols :

Vu le projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

Vu le projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme ;

Vu les accusés de réception délivrés par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transition écologique le 28 janvier 2022 sur les trois projets de décret susvisés ;

Vu la décision de report d'examen prise par le Président du CNEN lors de la séance du 3 février 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transition écologique le 18 février 2022 sur le projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Transition écologique le 18 février 2022 sur le projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

Sur le rapport de M. Jean-Baptiste BUTLEN, sous-directeur de l'aménagement durable, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet des projets de texte

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les présents projets de décret sont pris en application des articles 192, 194 et 206 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Par cette loi, le législateur a fixé l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette » des sols à l'horizon 2050.

Sur le projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme :

2. Le présent projet de décret est pris en application de l'article 192 de la loi du 22 août 2021 qui a déterminé les objectifs qui doivent être poursuivis par les collectivités publiques dans leurs actions en matières d'urbanisme, dont notamment « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* » (6 bis de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme). En vue d'atteindre cet objectif, l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme pose le principe de la recherche d'un équilibre entre notamment la maîtrise de l'étalement urbain, le renouvellement urbains, l'optimisation de la densité des espaces urbanisés, ou encore la renaturation des sols artificialisés. Il définit en conséquence, d'une part, la notion d'artificialisation comme « *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». D'autre part, il précise que la notion d' « artificialisation nette des sols » doit s'entendre comme « *le solde de*

l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés ».

3. Dans ce cadre, le projet de décret soumis pour avis du CNEN a pour objet la fixation des conditions d'application de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, et en particulier l'établissement d'une nomenclature des surfaces artificialisées et « non artificialisées » en vue de permettre le suivi dans les documents de planification et d'urbanisme.
4. Ainsi, l'article 1^{er} du projet de texte affine le champ d'application des présentes mesures en précisant que seules les surfaces terrestres seront concernées par le suivi de l'artificialisation nette des sols, et ce jusqu'à la limite haute du rivage de la mer au sens de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (I du projet d'article R. 101-1 du code de l'urbanisme).
5. Le ministère de la Transition écologique souligne que le projet de texte, dans sa version transmise au CNEN le 28 janvier 2022, se cantonne à déterminer les catégories de surfaces à prendre en compte pour le calcul du solde entre les surfaces artificialisées et désartificialisées dans le cadre des documents de planification et d'urbanisme (nomenclature fixée en annexe). En effet, notamment à des fins d'approfondissement de la concertation avec l'ensemble des acteurs et dans une logique d'adaptabilité, le projet de texte ne fixe plus en annexe les seuils de prise en compte des surfaces (en fonction de leur emprise au sol) qui seront ultérieurement déterminés par voie d'arrêté du ministre en charge de l'urbanisme en référence aux standards du Conseil national de l'information géographique.
6. Le suivi de l'artificialisation sera apprécié dans le cadre des documents d'urbanisme suivants : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le plan d'aménagement et développement durable de Corse, le schéma d'aménagement régional (SAR) et le schéma directeur de la région d'Île-de-France (III du projet d'article R. 101-1 du code de l'urbanisme). Ainsi, toutes les surfaces du territoire couvertes par ces documents de planification ou d'urbanisme seront qualifiées en référence à l'une des catégories fixées en annexe, et ce à une échelle s'affranchissant des limites parcellaires.
7. À noter que la présente nomenclature ne s'appliquera pas avant 2031 conformément à l'article 194 de la loi du 22 août 2021, ni à l'échelle d'un projet, pour lequel l'artificialisation induite est appréciée au regard de l'altération durable des fonctions écologiques ainsi que du potentiel agronomique du sol. Durant la période transitoire courant jusqu'en 2031, les objectifs porteront uniquement sur la réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Sur le projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols :

8. Le présent projet de décret est pris en application de l'article 206 de la loi du 22 août 2021 qui a introduit l'obligation pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dès lors que leur territoire est couvert par un document d'urbanisme, d'établir un rapport tous les trois ans sur le rythme de l'artificialisation des sols et le respect des objectifs déclinés au niveau local (article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales). Par cette obligation, le but est ainsi d'apprécier l'artificialisation des sols à une échelle plus fine et, parallèlement, d'alimenter les bilans de consommation des documents d'urbanisme.
9. Le projet de texte vise à préciser le contenu du rapport qui devra porter sur les trois années civiles précédant sa publication. L'article 1^{er} fixe en conséquence la liste des

indicateurs et des données devant y figurer, à savoir la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées, et l'évaluation du respect des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

10. Afin de faciliter l'application de la présente mesure, l'élaboration du rapport devra s'appuyer sur des données mesurables et accessibles que possèdent l'ensemble des communes ou leurs groupements, y compris par l'intermédiaire de leur observatoire local, ou qui leur seront mises à disposition par l'État par l'intermédiaire de l'observatoire national de l'artificialisation des sols.
11. En ce sens, l'article 2 du projet de texte apporte des précisions sur l'observatoire national de l'artificialisation des sols visé à l'article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui-ci constituera, pour l'ensemble du territoire, la plateforme nationale pour l'accès dématérialisé aux données sur la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et sur l'artificialisation. Ces informations seront mises à disposition par l'État afin de permettre la fixation et le suivi des objectifs prévus dans les documents de planification et d'urbanisme.
12. Enfin, l'article 3 du projet de décret prévoit des dispositions transitoires (non codifiées) s'agissant des indicateurs que les communes et les EPCI ne pourraient pas être en mesure de remplir, en l'absence de données disponibles, compte tenu des échéances fixées à l'article 194 de la loi du 22 août 2021. Ainsi, pendant la première tranche de dix ans, il sera possible de ne pas renseigner l'indicateur et les données relatifs au solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées (en nombre d'hectares).

Sur le projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires :

13. Le présent projet de décret est pris en application de l'article 194 de la loi du 22 août 2021 qui a prévu l'intégration dans les documents de planification régionale des objectifs progressifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Ainsi, sur la première tranche de dix ans, le suivi portera sur la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Dans ce cadre, le législateur a ainsi prévu que seront concernés les SRADDET, le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), les SAR et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC). Ces derniers devront donc intégrer une trajectoire vers l'absence de toute artificialisation nette, ainsi qu'un objectif par tranche de dix ans de réduction de son rythme.
14. Conformément à la volonté du législateur, l'article 2 du projet de texte a pour objet de fixer les modalités de définition et de déclinaison des objectifs en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. Devront ainsi être pris en considération : les besoins résultant des dynamiques démographiques et économiques prévisibles, les objectifs de revitalisation et désenclavement des territoires, l'équilibre de l'armature territoriale, les gisements fonciers déjà artificialisés prioritairement mobilisables, les enjeux de préservation, de valorisation, de remise en bon état et de restauration des continuités écologiques ainsi que des espaces naturels, agricoles et forestiers, et, enfin, les efforts de réduction de la consommation des espaces et du rythme de l'artificialisation des sols déjà réalisés au niveau infrarégional.
15. Par ailleurs, l'article 3 du projet de décret précise que des règles territorialisées seront déterminées afin d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du

territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale (SCoT). Une cible d'artificialisation nette des sols sera alors définie au moins par tranches de dix ans. Dans ce cadre, le SRADDET pourra également identifier et prendre en compte des projets d'envergure nationale ou régionale et qui présentent un caractère exceptionnel en raison de leurs caractéristiques et de leurs dimensions. Dans cette hypothèse, l'artificialisation induite pourra être décomptée au niveau régional, dès lors que les projets figurent sur la liste comprise dans le fascicule du schéma.

16. Enfin, le ministère de la Transition écologique souligne que, conformément à l'article 194 de la loi du 22 août 2021, l'évolution des documents de planification régionale devra être engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et achevée dans un délai de deux ans. La déclinaison devra ensuite être poursuivie au niveau infrarégional dans un délai de cinq ans pour les SCoT et de six ans pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

- **Sur les conditions d'examen par le CNEN**

17. Le collège des élus, conscient de l'obligation constitutionnelle découlant de l'article 21 de la Constitution et des impératifs d'ordre politique, s'interroge néanmoins sur les motifs de la précipitation extrême manifestée par les ministères porteurs à prendre des projets de texte qui pourront être publiés au cours de la prochaine mandature. Cette méthode conduit à douter de la permanence du principe de continuité de l'État et pourrait laisser penser que les projets de texte ne sont que des éléments de communication, particulièrement utilisés en période électorale, au détriment de leurs qualités intrinsèques. Dans cette hypothèse, il s'interroge sur le devenir des quelques textes d'application qui n'auraient pas pu être pris avant le 24 avril. Par ailleurs, le collège des élus fait valoir que mesurer le taux d'application des lois votées ne doit pas se limiter à une analyse quantitative, une approche qualitative devant également être retenue pour s'assurer de l'effectivité des réformes menées par le Gouvernement.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

18. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que, conformément à la demande du CNEN, les échanges se sont poursuivis depuis la séance du 3 février dernier, en particulier avec les associations nationales représentatives des élus locaux. Une réunion de concertation a ainsi été organisée sous l'égide du Président du CNEN le 17 février 2022, donnant lieu dès le 18 février à des saisines rectificatives sur les projets de décret respectivement relatifs au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols et aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET.

- **Sur le contenu des projets de décret**

Sur le projet de décret relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme :

19. À titre liminaire, le collège des élus renouvèle sa profonde incompréhension quant au maintien de la présentation du présent projet de décret devant le CNEN. En effet, il rappelle à cet égard que, conformément à l'article 194 de la loi du 22 août 2021 précitée, la notion d'artificialisation n'a vocation à s'appliquer qu'à compter de 2031 s'agissant du suivi des objectifs en matière d'urbanisme. Il en résulte que déterminer dès à présent le cadre juridique applicable alors même que les échanges sont encore en cours avec les différents acteurs, et notamment avec les collectivités territoriales,

apparaît irresponsable au regard des enjeux de long terme qu'il emporte en termes d'aménagement du territoire et de développement économique.

20. En effet, tant s'agissant des catégories elles-mêmes de la nomenclature que de l'échelle d'appréciation, leur détermination est d'une complexité telle qu'elle apparaît inconciliable avec une adoption précipitée et prématurée. L'étude menée par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) publiée le 8 décembre 2017, sur laquelle s'appuie d'ailleurs le ministère porteur, en souligne l'extrême difficulté, et les risques de biais, selon les objectifs poursuivis, de sorte que toute précipitation viendrait mettre en péril l'édifice législatif fragile et incertain que le décret a pourtant vocation à renforcer, à la demande du législateur. S'agissant de la détermination des catégories de surface, l'examen se doit d'être plus approfondi pour surmonter les écarts importants entre les évaluations qu'en font les principales sources statistiques, écarts qui tiennent aux caractéristiques des méthodes et techniques utilisées et des classifications internes aux catégories choisies, ce qui rend « malaisé », selon l'étude, le choix des données.
21. En *sus*, les membres élus du CNEN relèvent que, dans la mesure où aucune des méthodes permettant d'identifier les sols artificialisés ne vise directement cet unique objectif de lutte contre l'artificialisation, il s'agit donc, pour le pouvoir réglementaire, d'adapter des outils, données et méthodes à ce concept polysémique. La catégorisation proposée des affectations des sols nécessite donc un examen plus approfondi et plus partenarial, au regard de ses effets sur le long terme. Le choix des échelles spatiales a beaucoup d'importance selon que l'on retient comme éléments, le bâti, la parcelle, l'ilot, le quartier ou l'agglomération, sans oublier que certaines zones dites non artificielles sont imperméables et des zones dites artificielles sont parfaitement perméables, comme relevé par l'étude de INRA et de l'IFSTTAR susmentionnée. Cette dernière conclut d'ailleurs que l'analyse des travaux disponibles met en évidence plusieurs points nécessitant des recherches complémentaires, notamment pour définir une typologie des sols artificialisés afin de préciser la stratégie d'échantillonnage associée à des méthodes statistiques pour atteindre l'objectif fixé. Enfin, elle signale la nécessité d'une réflexion préalable forte pour établir les situations de référence dont le choix déterminera les mesures des études au fil des décennies. Attendu qu'il s'agit, en l'espèce, d'établir les situations de référence ayant vocation à servir de mesure sur les trente ans à venir, des erreurs, omissions ou insuffisances, nécessiteraient de nouvelles études coûteuses. Ainsi, par exemple, l'étude révèle que plus du tiers des sols artificialisés sont non imperméabilisés, nus ou végétalisés, et constituent des groupes très hétérogènes (jardins d'agrément ou potagers, terrains de sport et de loisir, mais aussi chantiers, carrières, sites miniers, etc.), lesquels présentent néanmoins le plus important potentiel de limitation des impacts environnementaux et de réversibilité.
22. La précipitation affichée du Gouvernement à publier ce projet de texte, qui pourra être ultérieurement adapté selon le ministère de la Transition écologique, semble donc davantage relever de l'opportunité d'afficher des taux d'application élevés des lois en cette fin de mandature que de garantir l'application effective de la volonté de la représentation nationale. Si la publication de ce projet de texte dans un délai raisonnable est évidemment souhaitable afin de permettre aux collectivités territoriales d'anticiper l'adaptation de leurs documents d'urbanisme, il apparaît nécessaire d'en stabiliser la rédaction en lien avec les principaux acteurs intéressés. La présentation de ce projet de texte devant le CNEN apparaît d'autant plus prématurée au regard de l'expérimentation de l'outil d'observation national sur le schéma de cohérence territoriale d'Arcachon, d'autant que les résultats ne sont pas connus, y compris des élus locaux concernés. L'un des principaux risques d'une détermination hâtive tant des

catégories que des seuils d'appréciation est de pénaliser durablement les territoires les moins développés, dès lors que cette nomenclature devra être prise en compte dans l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification.

23. En *sus*, le collège des élus, s'agissant du choix de l'ignorance des données parcellaires et des fichiers fonciers, exprime des doutes caractérisés sur l'opérationnalité de la nomenclature pour les collectivités territoriales quant à l'articulation avec leurs documents d'urbanisme.
24. Toutes ces incertitudes et limites concourent à justifier un approfondissement préalable. Les représentants des élus demandent donc au Gouvernement que la réflexion sur la définition de la notion d'artificialisation soit poursuivie dans le cadre de groupes de travail qui seraient mis en place immédiatement pour stabilisation des présentes dispositions dès la fin de l'année 2022. Ces échanges permettront de poser avec précision les contours de la ceinture urbaine ainsi que les seuils au-delà desquels il est considéré qu'un sol est ou non artificialisé ainsi que la « compensation » qui permettra de calculer la dimension « nette » de l'artificialisation réalisée.
25. Le ministère de la Transition écologique confirme qu'effectivement cette nomenclature n'aura vocation à s'appliquer qu'à compter de 2031 puisque pour les dix premières années d'application de la loi du 22 août 2021, la trajectoire sera déterminée en fonction de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers qui est une notion bien connue depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Cette période de transition permettra aux différents acteurs de s'approprier la nouvelle notion juridique d' « artificialisation » des sols.
26. Par ailleurs, le ministère fait valoir que les rubriques de la nomenclature avaient été réexaminées en lien avec les représentants des collectivités territoriales en février 2022. Il en a été tiré que ces dernières étaient bien conformes à la lettre de la loi, et précisément à l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme. En effet, ce dernier dispose que doivent être considérées comme artificialisées les surfaces « *dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites* ». À l'inverse, le législateur a précisé que doivent être considérées comme non artificialisées les surfaces, « *soit [naturelles, nues ou couvertes d'eau, soit végétalisées] constituant un habitat naturel ou [utilisées] à usage de cultures* ». Toutefois, il souligne avoir pris en compte les remarques formulées sur l'opportunité de fixer ultérieurement les seuils de qualification de ces différentes rubriques. Dans l'attente du retour des expérimentations locales sur le déploiement des observatoires locaux, il a été décidé de différer la fixation de ces seuils qui seront renvoyés à un arrêté.
27. Sur ce point, les représentants des élus font valoir que s'ils sont favorables à la fixation ultérieure des seuils de prise en compte, de même d'ailleurs que des catégories, il n'a jamais été demandé le renvoi des seuils à un simple arrêté qui, s'il peut être modifié plus rapidement, présente moins de garanties qu'un décret en Conseil d'État. Par ailleurs, ils regrettent que le présent projet de texte n'ait pas été modifié s'agissant de la catégorie 7° de l'annexe relatives à certaines surfaces végétalisées, et ce malgré la réunion de concertation organisée le 17 février 2022. En effet, cette catégorie, trop large et imprécise, comprend indubitablement des surfaces artificialisées.

Sur le projet de décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols :

28. Le ministère rapporteur souhaite rappeler, à titre liminaire, que ce rapport doit être établi par le maire ou le président de l'intercommunalité tous les trois ans par la voie de l'assemblée délibérante. Il avait été relayé par les associations nationales d'élus

une demande de clarification sur le fait que les données à mobiliser pour ce rapport puissent être à la fois nationales, l'Observatoire national publiant ses données en ligne qui sont accessibles à tous gratuitement, mais également locales. En effet, les représentants des élus ont tenu à rappeler que beaucoup d'observatoires régionaux et intercommunaux avaient été créés pour suivre la consommation des sols, et qu'il importait donc de valoriser leurs travaux. L'article 1^{er} du projet de texte a en conséquence été modifié afin de préciser que l'élaboration du rapport pourra s'appuyer sur les « *données des dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement, en particulier ceux mentionnés au III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation* ». Dans le même sens, l'article 2 a également été actualisé afin de préciser que les données fournies par l'Observatoire seront mises à disposition « *sans préjudice de celles résultant le cas échéant de dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement.* »

29. S'ils saluent l'évolution consentie par le ministère de la Transition écologique, les membres élus du CNEN, dans la lignée des remarques formulées s'agissant du projet de décret fixant la nomenclature, soulignent le caractère prématuré du présent projet de texte. D'une part, dans la mesure où il fixe un certain nombre d'indicateurs, en particulier s'agissant de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ils estiment que ces derniers mériteraient encore d'être approfondis dans le cadre des groupes de travail précédemment évoqués qui pourraient être mis en place sur l'année 2022. D'autre part, même si l'article 3 du projet de décret ouvre une dérogation transitoire au profit des communes et des EPCI afin de tenir compte des échéances prévues par l'article 194 de la loi du 22 août 2021, ils soulignent que ce texte est directement lié au projet de décret portant nomenclature, dès lors que le rapport de suivi devra notamment faire état du solde « *entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées, au sens des treizième et quatorzième alinéas de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, renseigné en nombre d'hectares* ». Or, l'article 1^{er} du projet de décret dispose que ce suivi devra être réalisé « *au regard de la nomenclature annexée à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme* ».

Sur le projet de décret relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires :

30. À titre liminaire, le ministère de la Transition écologique rappelle que les régions ont 30 mois, c'est-à-dire jusqu'au 23 janvier 2024, pour intégrer la trajectoire de réduction de la consommation des sols au sein des SRADDET. Le législateur à l'article 194 de la loi du 22 août 2021 prévoit que celle-ci doit être territorialisée à l'échelle régionale. Conformément à la demande des représentants des collectivités, le présent projet de décret a été modifié afin de préciser que la déclinaison pourra se faire à l'échelle d'un ou plusieurs SCoT. Ce point est désormais explicitement précisé à l'article 3 du projet de décret.
31. Les représentants des élus tiennent unanimement à saluer cette évolution du projet de décret qui a conduit à la suppression de la notion de « niveau infrarégional », conformément à la demande formulée par les régions. Ils constatent toutefois que l'article 3 du projet de décret impose l'intégration au SRADDET d'une liste de projets d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements publics, ou d'activités économiques ayant une envergure nationale ou régionale afin de permettre la comptabilisation à l'échelle régionale et non à l'échelle locale. Or, ils souhaitent appeler l'attention du Gouvernement sur le fait que certains de ces grands projets dépassent très largement le niveau régional et présentent un intérêt national, voire même européen, tels que les lignes à grande vitesse ou les canaux. S'il est pertinent de ne pas comptabiliser ces projets au niveau local, cette consommation de foncier impactera

de manière substantielle l'enveloppe régionale, réduisant de fait l'enveloppe locale. Il en résultera que l'effort de réduction de l'artificialisation sera plus important que sur des territoires abritant peu ou pas de très grands projets. Au regard de ces éléments, les représentants des régions demandent à ce que s'agissant des projets d'envergure nationale ou européenne, qui relèvent d'ailleurs de décisions de l'État, la comptabilisation soit effectuée sur la base d'une enveloppe nationale. En effet, dans la mesure où l'État a fixé l'objectif « zéro artificialisation nette », il apparaît nécessaire que ce dernier prenne ses responsabilités concernant ces projets, au risque de menacer le développement des régions les plus concernées.

32. Le ministère porteur souligne que la loi dispose que le SRADDET peut lister les projets d'envergure nationale ou régionale dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional et pas au niveau local. À la demande des représentants des collectivités territoriales, il a été précisé dans le rapport de présentation du projet de décret que cette liste de grands projets pourra être établie sur la base des consultations du bloc local, mais également du « porter à connaissance » de l'État. À cet égard, un engagement est pris par le Gouvernement pour qu'une instruction soit transmise aux préfets pour préciser le contenu des « porter à connaissance » de l'État en la matière.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 12 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 les projets de normes susvisés qui lui sont 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 22 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02750

Projet d'arrêté fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou une unité touristique nouvelle dans le cadre de l'examen au cas par cas défini aux articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme

(Report)

Vu la directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;

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 le code de l'urbanisme, notamment ses articles R. 104-33 à R. 104-37 ;

Vu le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles, notamment son article 13 ;

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

Vu le projet d'arrêté fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou une unité touristique nouvelle dans le cadre de l'examen au cas par cas défini aux articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la décision de report d'examen prononcée par le Président du CNEN lors de la séance du 3 février 2022 ;

Sur le rapport de Mme Caroline SAUZE, cheffe de bureau de la législation de l'urbanisme, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

Sur l'objet du projet d'arrêté

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet d'arrêté est pris en application du décret du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles (UTN). Il vient en conséquence parachever la transposition de la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. En effet, à la suite de l'évolution du

régime de l'évaluation environnementale de certains plans et programmes régis par le code de l'urbanisme, une nouvelle procédure d'examen dite « au cas par cas » a été créée. Celle-ci est réalisée par la personne publique responsable du document d'urbanisme, ou de la création, voire de l'extension, de l'UTN (articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme). À l'issue de cet examen, la personne publique devra déterminer si elle doit réaliser ou non une évaluation environnementale. Dans la négative, elle devra alors saisir l'autorité environnementale pour avis sur sa décision de ne pas réaliser d'évaluation en transmettant à l'appui un dossier dont la liste détaillée doit être précisée dans un formulaire. En effet, l'article 13 du décret du 13 octobre 2021, codifié à l'article R. 104-34 du code de l'urbanisme, renvoie à un arrêté la fixation de la « *liste détaillée des informations devant figurer dans l'exposé [...] définie dans un formulaire* ».

2. Le présent projet d'arrêté détaille donc le formulaire à destination des collectivités locales qui devront effectuer une auto-évaluation des impacts environnementaux de leurs projets de plans d'urbanisme au stade de leur révision ou de leur modification (annexe I). L'esprit de ce dispositif est d'accompagner la collectivité, de manière pédagogique, pour la guider au mieux dans la réalisation de cette étude, en proposant différents *items* reprenant de manière quasi-exhaustive les critères posés par la directive n° 2001/42/CE du 27 juin 2001.
3. Ce formulaire est par ailleurs accompagné d'une notice explicative qui permet de comprendre tant la philosophie de la directive européenne que les éléments attendus de la collectivité territoriale de manière à ce qu'elle puisse envisager toutes les rubriques pertinentes dans le cadre de la conduite de son analyse. L'objectif est ainsi de lui permettre, le cas échéant, de conclure de manière satisfaisante à l'absence de nécessité de réalisation d'une évaluation environnementale (annexe II).

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

4. Les membres élus du CNEN rappellent la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
5. En l'espèce, le collège des élus tient à souligner les efforts de concertation consentis par le ministère de la Transition écologique depuis la séance du CNEN du 3 février 2022 qui a conduit au report d'examen du présent projet d'arrêté. En effet, les échanges ont pu se poursuivre avec les associations nationales représentatives des élus locaux, et en particulier du bloc communal, dans le cadre d'une réunion organisée le 18 février.

- **Sur l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la réglementation**

6. Les représentants des élus estiment que la rédaction du présent formulaire doit être revue dans l'objectif d'améliorer son accessibilité et son intelligibilité, et ainsi de faciliter son appréhension par les collectivités territoriales. À cet égard, ils accueillent favorablement la proposition du ministère de la Transition écologique de revoir la structuration du formulaire par document d'urbanisme concerné (plan local d'urbanisme, carte communale, schéma de cohérence territoriale, etc.).
7. Par ailleurs, si, de prime abord, le collège des élus a estimé ce formulaire trop exigeant par rapport au principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale, en fonction des atteintes potentielles à l'environnement, il prend acte des arguments avancés par le ministère porteur qui, reconnaissant sa complexité, a rappelé que le présent projet d'arrêté a vocation à lister de manière exhaustive l'ensemble des points pouvant être pris en compte en fonction des différentes situations, et ce dans l'objectif de guider les collectivités territoriales plus que de les contraindre. Il s'agit donc d'éviter aux collectivités de se voir notifier un rejet de l'autorité environnementale au regard de

l'incomplétude de l'analyse. En outre, il tient compte de la précision apportée par le ministère qui a souligné, afin de lever tout malentendu, que les informations transmises dans ce cadre par les collectivités territoriales n'auront pas vocation à alimenter les bases de données de l'État.

8. Au regard de ces éléments, les membres élus du CNEN estiment qu'une évaluation du dispositif pourrait être opérée à court terme en vue de s'assurer de l'adéquation du présent formulaire dans sa version modifiée à la suite de la séance du Conseil.

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 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