

# **CONSEIL MINISTERIEL DE L'ÉVALUATION**

## **Rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer dans le domaine de l'application du droit des sols**

JUIN 2003

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>P. 1</b>
<b>1. Nature et enjeux de l'activité d'application du droit des sols</b>	<b>P. 4</b>
<i>1.1. Un droit vécu comme une contrainte pour les projets de construction des particuliers et des professionnels</i>	P. 4
<i>1.2. Une activité qui comporte une part d'interprétation et d'arbitrage</i>	P. 4
<i>1.3. Des enjeux qui dépendent aussi d'autres politiques et d'autres acteurs</i>	P. 5
<i>1.4. Un droit dont l'application est difficile à contrôler et à sanctionner</i>	P. 5
<b>2. Etat des lieux : une activité importante pour les collectivités territoriales et le ministère de l'Equipement</b>	<b>P. 6</b>
<i>2.1. Les collectivités territoriales font très largement appel aux services de l'Etat</i>	P.6
2.1.1. Une mise à disposition gratuite largement utilisée	P. 6
2.1.2. Importance attachée à l'application du droit des sols dans la politique d'aménagement des communes qui ont repris l'instruction	P. 8
<i>2.2. Le ministère de l'Equipement met en œuvre des moyens importants</i>	P. 9
2.2.1. Des moyens légèrement décroissants depuis 1996 pour une organisation qui privilégie la proximité	P. 9
2.2.2. Un déficit de contrôle hiérarchique mais la promotion de « démarche qualité »	P. 11
2.2.3. De nombreuses tâches complémentaires à l'instruction des actes d'urbanisme sont effectués par les services de l'Equipement	P. 12
<b>3. Principales observations entendues au cours des travaux de l'instance</b>	<b>P. 14</b>
<i>3.1. Sur la stratégie de l'Etat</i>	P. 14
3.1.1. Un manque de visibilité	P. 14
3.1.2. Une activité peu valorisée malgré ses enjeux	P. 15
3.1.3. La nécessité de promouvoir une application homogène du droit	P. 15
3.1.4. Des « démarches qualité » à capitaliser et une forte demande de formation	P. 15
<i>3.2. Sur les jeux d'acteurs, les partenariats et la communication</i>	P. 16
3.2.1. Une répartition des compétences peu lisible	P. 16
3.2.2. La nécessité de renforcer les partenariats et la concertation	P. 17
3.2.3. L'importance de l'accueil et de l'information préalable	P. 17
3.2.4. Des professionnels qui s'estiment mal informés	P. 18

3.2.5. Des conflits qui pourraient être évités par une meilleure communication	P. 19
<b>3.3. Sur la qualité et la prise en compte des risques</b>	P. 19
3.3.1. Jusqu'où l'instruction peut-elle aller en matière de qualité architecturale et paysagère ?	P. 19
3.3.2. Jusqu'où l'instruction doit-elle aller en matière de prise en compte des risques naturels et industriels ?	P. 20
<b>3.4. Sur l'organisation et les méthodes</b>	P. 20
3.4.1. Regroupement des moyens ou accueil de proximité : un choix délicat	P. 20
3.4.2. Un travail intensif, des moyens techniques insuffisants	P. 21
<b>3.5. Sur les délais et la chaîne des procédures</b>	P. 22
3.5.1. Délais d'instruction : une exigence de prévisibilité	P. 22
3.5.2. Formulaires et documents d'information : de gros progrès à faire	P. 22
<b>3.6. Sur le métier d'instructeur</b>	P. 23
3.6.1. Un métier complexe, insuffisamment reconnu	P. 23
3.6.2. L'isolement de l'instructeur et des efforts déployés pour y remédier	P. 23
3.6.3. Les difficultés propres à la mise à disposition	P. 23
<b>3.7. Sur le droit et son application</b>	P. 24
3.7.1. Un droit complexe qui comporte encore quelques lacunes	P. 24
3.7.2. Un dispositif de contrôle et de répression peu efficace	P. 24
<b>4. Propositions</b>	<b>P. 25</b>
<b>4.1 La définition et la mise en œuvre d'une stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols dans les services du ministère de l'Équipement</b>	P. 26
4.1.1. Clarifier les responsabilités respectives des communes et des services de l'État	P. 26
4.1.2. Indiquer des perspectives claires et crédibles pour la mise à disposition	P. 26
4.1.3. Reconnaître et expliciter les enjeux du travail d'instruction et clarifier sa portée	P. 27
4.1.4. Promouvoir la gestion prévisionnelle des emplois et une stratégie de formation, d'organisation et de moyens techniques	P. 28
<b>4.2. Promotion d'une approche globale de service à l'utilisateur en matière d'application du droit des sols</b>	P. 29
4.2.1. Développer l'accueil et le conseil en amont	P. 29
4.2.2. S'engager sur les délais	P. 29
4.2.3. Améliorer l'information et faciliter le travail des professionnels	P. 30
4.2.4. Renforcer la sécurité juridique des opérations, simplifier et clarifier les conditions d'application du droit	P. 30

## Annexes

---

<b>I</b>	Lettre de mission
<b>I A</b>	Membres de l'instance
<b>I B</b>	Cahier des charges
<b>I C</b>	Liste des 15 départements ayant fait l'objet d'une étude spécifique
<b>I D</b>	Composition des 4 groupes de travail
<b>I E</b>	Questionnement type
<b>I F</b>	Compte-rendus des 2 premières réunions de l'instance
<b>II A</b>	Rapport final du consultant ICS Conseils
<b>II B</b>	Rapport de Madame Brigitte MAZIERE
<b>II C</b>	Rapports de synthèse des 4 groupes de travail
<b>II D</b>	Contributions libres

## INTRODUCTION

Le conseil ministériel de l'évaluation, dans sa séance du 15 mars 2002, a retenu, au titre du programme du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer pour 2002, une action d'évaluation relative à l'intervention des services de ce ministère dans le domaine de l'application du droit des sols.

Par lettre du 23 mai 2002, le Vice Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées et le directeur du Personnel, des Services et de la Modernisation ont demandé à Agnès de FLEURIEU, inspectrice générale de l'Équipement, présidente de la section des affaires juridiques et sociales du Conseil Général des Ponts et Chaussées, de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation propre à cette action. Ils ont confié à Brigitte PHEMOLANT, administratrice civile hors classe, sous directeur du droit de l'urbanisme, la mission de l'assister dans la conduite de cette évaluation.

L'évaluation demandée devait avoir pour objet d'apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle vis à vis de l'État, des collectivités locales, des professionnels et des usagers, en évaluant, notamment, la qualité et la quantité du travail fourni pour ce domaine d'activité.

Elle devait également analyser l'organisation des services, qu'il s'agisse du pilotage et du contrôle de l'instruction, de la structuration des centres de production, de la formation et du recrutement des agents ou de la disponibilité d'outils pertinents .

Elle devait être conduite, à droit constant et ne concernait donc pas l'articulation des différentes lois et réglementations entre elles, l'analyse de l'efficacité des procédures d'autorisation existantes au regard des enjeux d'un développement équilibré des territoires.

Elle devait, enfin, faire des propositions concrètes d'amélioration.

Pour accomplir cette mission et évaluer, notamment, la qualité de la relation des services de l'État avec les communes, les professionnels et les usagers, il a été décidé de constituer une instance d'évaluation de 40 membres (voir liste en annexe I A) comprenant un large éventail des partenaires concernés par l'application du droit des sols soit 18 membres au titre des collectivités territoriales, des professionnels, des usagers et des personnalités qualifiées, 17 membres représentant les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, 3 membres représentant les organisations syndicales du ministère de l'Équipement et 2 membres représentant les services du médiateur de la République. L'instance s'est réunie à trois reprises : le 4 octobre 2002 pour valider une méthode de travail, le 30 janvier 2003 pour entendre l'exposé des différents travaux menés dans l'intervalle et le 5 juin 2003 pour approuver le rapport final.

Lors de sa réunion du 4 octobre 2002, l'instance a décidé de confier à un bureau d'études, sélectionné après consultation, (ICS-Conseils) une enquête auprès des 96 Directions Départementales de l'Équipement (DDE) de métropole sur la base du cahier des charges figurant en annexe I B et de demander un approfondissement de cette enquête dans 15 départements choisis pour représenter une typologie variée des divers contextes d'application du droit des sols (annexe I C). Il a été décidé que les entretiens d'approfondissement seraient conduits conjointement par le consultant et l'inspection générale (inspecteurs du collège Aménagement, Urbanisme et Habitat du Conseil Général des Ponts et Chaussées).

Quatre groupes de travail ont été créés au cours de cette même réunion :

- *Demandeurs d'autorisation et administration* présidé par Claude GIRAULT, sous-directeur des compétences et des institutions locales au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- *Collectivités territoriales et application du droit des sols* présidé par Pierre DELLON, conseiller municipal de Châlons-en-Champagne, représentant la Fédération des Villes Moyennes,
- *Professionnels et application du droit des sols* présidé par Maître Patrick WALLUT, notaire,
- *Instruction des actes d'urbanisme et métier d'instructeur*, présidé par Daniel SENE, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées responsable du collège d'inspection du domaine Aménagement Urbanisme Habitat du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Les membres de l'instance se sont inscrits librement dans un ou plusieurs de ces groupes qui ont été ouverts à d'autres experts et ont tenu chacun deux réunions. La composition des quatre groupes de travail figure en annexe I D. Une attention particulière a été apportée, par l'instance, à la diversité de la composition de chaque groupe. Un questionnaire type a été élaboré pour permettre d'amorcer les travaux des quatre groupes et d'en garantir la cohérence (annexe I E).

Deux réunions de travail spécifiques ont, en outre, été tenues, l'une sur le thème du contrôle de légalité avec l'appui de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, l'autre sur le thème de la prise en compte des risques naturels et industriels avec l'appui de l'inspection générale de l'environnement, du Conseil Général du Génie Rural et des Eaux et Forêts (CGGREF), du Conseil Général des Mines et du ministère de l'intérieur.

Prenant acte du fait que l'Association des Maires des Grandes Villes de France n'avait pas souhaité désigner de représentant pour être membre de l'instance, et pour répondre à la demande du comité ministériel de "mieux connaître les communes qui ont repris l'instruction et leurs caractéristiques", des entretiens ont également été conduits par Brigitte MAZIERE, inspectrice générale de la construction, et Alain MICHEL, chargé de mission au Conseil Général des Ponts et Chaussées, auprès des élus et des services d'une dizaine de villes qui ont repris, à leur compte, l'instruction des actes d'urbanisme ainsi qu'auprès de deux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) assurant l'instruction pour une vingtaine de communes. La synthèse de ces entretiens figure à l'annexe II du présent rapport.



# **1 - Nature et enjeux de l'activité d'application du droit des sols**

## **1.1. Un droit vécu comme une contrainte pour les projets de construction des particuliers et des professionnels**

Le droit des sols doit permettre de concilier le droit de propriété et son corollaire qu'est le droit de construire, avec l'intérêt général.

Au nom de l'intérêt général il impose des limites parfois douloureusement vécues au droit de propriété, au droit de disposer librement d'une maison, d'un terrain transmis par héritage, ou acquis avec effort. Le classement dans telle ou telle zone d'un document d'urbanisme peut entraîner une perte de valeur du terrain préjudiciable au propriétaire.

L'application du droit des sols peut donc, parfois, susciter de la part des particuliers des réactions émotionnelles. Pour les professionnels c'est une activité à forts enjeux économiques.

Il y a donc, toujours, pour les services chargés de la mise en oeuvre de ce droit, une exigence d'accueil et de communication pour accompagner ce qui est vécu comme une contrainte par rapport à un projet.

## **1.2. Une activité qui comporte une part d'interprétation et d'arbitrage**

Si l'on parle encore aujourd'hui, notamment à propos du certificat d'urbanisme, de l'énoncé des limitations "administratives" au droit de propriété, l'activité de ceux qui sont chargés d'appliquer le droit des sols a évolué considérablement depuis les années 1960-1970 et ne peut plus se définir uniquement comme la simple délivrance "mécanique" d'une autorisation administrative.

L'application du droit des sols comporte nécessairement, lorsqu'il s'agit de risques ou de paysages, de qualité architecturale ou environnementale, une dimension qualitative et donc interprétative. La définition de l'intérêt général s'est considérablement complexifiée et a suscité une masse de textes législatifs et réglementaires dont la mise en oeuvre nécessite de multiples partenariats, mais les textes ne disent pas tout et il y a autour de la délivrance des autorisations de construire beaucoup d'exigences que la seule application du droit ne permet pas de satisfaire .

La défense de l'intérêt général s'apprécie, en effet, sous des angles très divers qui peuvent être conflictuels comme la sécurité des personnes et des biens et le développement économique, la défense de la qualité architecturale, paysagère, environnementale et l'implantation d'établissements créateurs d'emploi, la sécurité juridique des actes et la nécessaire marge d'adaptation du droit aux situations locales, la mise en valeur du patrimoine et la construction de logements sociaux.

Les enjeux ne sont pas nécessairement les mêmes pour l'Etat responsable de l'aménagement du territoire, de la sécurité, de l'égalité entre les citoyens et les régions, de la protection du littoral et de l'environnement et les élus attentifs au développement économique et culturel de leur



collectivité et de son aménagement au plus près des administrés et, eux mêmes, contraints d'arbitrer entre divers usages du sol à des fins agricoles, industrielles, touristiques ou d'habitat.

L'arbitrage entre les exigences des politiques nationales et les contraintes locales comme entre les multiples enjeux de l'utilisation du sol ne peut valablement se faire qu'au niveau du document d'urbanisme. L'élaboration des documents d'urbanisme, qui est de la responsabilité des communes, constitue donc, en elle même, une phase décisive pour assurer la cohérence des positions de l'Etat et des élus et l'appropriation commune des enjeux majeurs par les citoyens concernés. L'instruction des actes d'urbanisme devient alors plus aisée, la qualité de l'application du droit des sols, quel que soit le service instructeur, dépend directement du soin qui aura été porté, en amont, à l'élaboration des documents d'urbanisme .

L'évaluation montre que lorsqu'une collectivité territoriale, bien impliquée dans l'élaboration du document d'urbanisme, a repris à son compte l'instruction, elle est plus à même de faire de l'application du droit des sols l'instrument d'une politique globale que nombre de DDE pour lesquelles cette activité reste essentiellement traitée, compte tenu des moyens et de la grande dispersion sur le territoire des demandes, comme un régime d'autorisation administrative par des agents qui n'ont pas été suffisamment associés à l'élaboration des documents d'urbanisme et aux enjeux du développement local.

### **1.3. Des enjeux qui dépendent aussi d'autres politiques et d'autres acteurs**

Les enjeux défendus à travers l'application du droit des sols ne sont pas pour autant limités à cette seule application. D'autres textes et d'autres administrations interviennent au service de la prévention contre les risques naturels et industriels, de la protection de l'environnement, de la mise en valeur du patrimoine ou du développement durable.

Le bon exercice de cette activité implique donc l'établissement de partenariats multiples et continus qui dépassent les simples consultations sur tel ou tel permis et s'attachent à la prise en compte durable des enjeux majeurs.

### **1.4. Un droit dont l'application est difficile à contrôler et à sanctionner**

Comme le note le rapport de synthèse du groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH, 15 novembre 2002), sur "état de droit et urbanisme", le contentieux de l'urbanisme est relativement peu important et représente de 2 à 10% du contentieux des tribunaux administratifs. Le contentieux judiciaire de l'urbanisme est lui aussi relativement modeste. Plusieurs remarques générales peuvent être faites : le contrôle de légalité atteint son but même s'il ne se traduit pas par un déféré devant le tribunal administratif car l'administration s'efforce, le plus souvent, de prévenir le recours au juge en développant des modes de règlement amiable reposant sur la persuasion et la négociation. Mais il faut observer que le contentieux administratif est, de fait, très largement un contentieux d'initiative privée, le juge administratif est devenu garant de la propriété privée et intervient, à la demande des particuliers, pour des troubles de voisinage ou des querelles locales ou de famille. Les intérêts de voisinage occupent le terrain du contrôle répressif et du contentieux avec une forte proportion d'actions émanant de résidents secondaires.

Les sanctions pénales sont mal adaptées, indolores ou, au contraire, écrasantes lorsqu'on passe au régime des astreintes pour des particuliers qui souvent ne sont plus propriétaires du bien incriminé.

Tout ceci contribue à ce que l'exercice des prérogatives contraignantes en matière d'urbanisme par rapport à d'autres polices administratives n'apparaisse pas toujours dicté par une nécessité publique qui l'exigerait avec évidence.

Derrière ces questions, se pose celle de l'existence ou non d'un enjeu national qui, au delà des compétences transférées aux collectivités territoriales, justifierait une forte implication des services de l'Etat pour l'application de ce droit .

## **2. Etat des lieux : une activité importante pour les collectivités territoriales et le ministère de l'Equipement**

La lettre de mission du 23 mai 2002 demandait que soit dressé un état des lieux quantitatif et qualitatif, que l'enquête confiée à ICS-Conseils, les entretiens conduits conjointement par le consultant et l'inspection, et les interviews réalisés dans une dizaine de collectivités qui ont repris à leur compte l'instruction permettent de retracer de la manière suivante :

### **2.1. Les collectivités territoriales font très largement appel aux services de l'Etat**

#### ***2.1.1. Une mise à disposition gratuite largement utilisée***

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a transféré aux maires la compétence pour délivrer les permis de construire dans toutes les communes où un plan d'occupation des sols a été approuvé et est devenu exécutoire à l'exception de ceux qui concernent des projets d'intérêt supra communal. Le même principe s'applique, depuis la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU) du 11 décembre 2000 aux communes dotées d'un plan local d'urbanisme. Par ailleurs, la loi SRU a prévu que les communes qui adoptent une carte communale peuvent choisir de prendre cette compétence. A la différence des communes dotées d'un POS ou d'un PLU, il s'agit d'une démarche volontaire de la commune. Ces transferts de compétence sont définitifs. Le pourcentage de communes dotées d'un document d'urbanisme est élevé. Dans les communes de plus de 2000 habitants il est supérieur à 90%. Il est en revanche beaucoup plus faible dans les communes de moins de 2000 habitants, seules 37% d'entre elles ayant un tel document.

La loi du 7 janvier 1983 a, en outre, instauré le principe de la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des actes d'urbanisme. La loi du 19 août 1986, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, a précisé que la mise à disposition gratuite est destinée à "effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services".

Ces dispositions sont également applicables aux autres actes d'urbanisme : certificats d'urbanisme, déclarations de travaux, permis de démolir, autorisations de lotir.

Dans les autres communes et pour les permis de construire d'importance supra communale, la compétence pour délivrer les autorisations appartient toujours à l'Etat. Leur instruction est donc assurée par les services de l'Etat.

Vingt ans après le transfert de compétence de 1983, l'enquête d'ICS-Conseils, conduite dans le cadre de l'évaluation demandée, apporte sur les 95 DDE de métropole qui ont répondu l'éclairage suivant :

**- Les services de l'Etat instruisent les actes d'urbanisme pour 34 000 communes, dont 19 300 au titre des compétences de l'Etat (parce qu'elles ne disposent pas de document d'urbanisme) et 14 700 pour le compte des communes au titre de la mise à disposition**

Les DDE instruisent les permis de construire pour 30.462 communes de moins de 2.000 habitants soit 95 % de l'ensemble de ces communes (31.942). Près des 2/3 de ces communes ne sont pas dotées d'un document d'urbanisme. A l'autre bout de la chaîne, pour les communes de plus de 50.000 habitants, les services de la DDE n'effectuent l'instruction que pour 13 des 116 communes de la catégorie soit 11 %. Ces 13 communes sont toutes dotées d'un document d'urbanisme.

Entre les deux, l'instruction par les services du Ministère de l'Equipement reste massive pour les communes de 2.000 à 5.000 habitants : 2.453 communes sur 2.705 (soit 91%) dont 2.282 dotées d'un POS. Elle est importante pour les communes de 5.000 à 10.000 habitants : 781 communes sur 943 (soit 83%) dont 745 dotées d'un POS.

Elle diminue de manière sensible pour les communes de 10.000 à 50.000 habitants puisque 353 communes sur 753 (soit 47%) ont repris à leur compte l'instruction de l'ADS. Les services de la DDE continuent à effectuer l'instruction pour 388 communes dont 376 sont dotées d'un document d'urbanisme.

	< 2.000	2.000 à 5.000	5.000 à 10.000	10.000 à 50.000	> 50.000
% de communes dont les actes d'urbanisme sont instruits par la DDE	95 %	91 %	83 %	52 %	11 %
Dont % disposant d'un document d'urbanisme	37%	93 %	95 %	97 %	100%

L'instruction des actes d'urbanisme par les services du Ministère de l'Equipement est donc prédominante pour les communes de moins de 10.000 habitants. Elle reste encore

significative pour les communes de 10.000 à 50.000 habitants, approximativement une commune sur deux, et devient marginale pour les communes de plus de 50.000 habitants (11%).

Il existe des phénomènes de double instruction par les services de l'Etat et par ceux de la collectivité territoriale. Pour les communes de petite et de moyenne taille ils peuvent être le signe d'une volonté de la commune de reprendre progressivement à son compte l'instruction alors que, pour les communes plus importantes, ils marquent plutôt le désir de la collectivité de conforter le bien fondé de ses analyses juridiques et notamment de ses refus par une référence à l'expertise des services de l'Etat.

communes < 2.000 habitants	communes 2.000 à 5.000 habitants	communes 5.000 à 10.000 habitants	communes 10.000 à 50.000 habitants	communes > 50.000 habitants
-	1.5 %	6 %	9 %	11 %

En 2001, les services du ministère de l'Equipement ont instruit, 469 000 permis de construire dont 80% (378 000) pour le compte des communes. Ils ont également apporté un concours important pour la gestion des contentieux et l'assistance juridique aux communes en matière de droit des sols.

**- Les élus des communes qui font, aujourd'hui, appel aux services de l'Etat pour l'instruction manifestent peu d'appétence pour la reprendre à leur compte.**

Lors des entretiens conduits dans 15 départements pour l'approfondissement de l'enquête d'ICS-Conseils, les élus rencontrés n'ont pas fait état d'un souhait de reprendre l'instruction à leur compte, évoquant un manque de moyens, un manque de compétences et la difficulté à maintenir les connaissances existantes, faute d'un réseau structuré. Sans que cela leur soit dit de manière claire, les enquêteurs ont perçu, également, des motivations de confort, liées à la commodité d'asseoir une décision de refus sur une instruction faite par les services de l'Etat.

**2.1.2. Importance attachée à l'application du droit des sols dans la politique d'aménagement des communes qui ont repris l'instruction**

Pour compléter l'enquête d'ICS-Conseils et répondre au souci formulé dans la lettre de mission du 23 mai 2002 de "mieux connaître les communes qui ont repris l'instruction et leurs caractéristiques", des interviews ont été réalisées auprès d'un nombre limité de communes, instruisant pour leur compte les actes d'urbanisme, choisies pour la diversité de leurs situations que ce soit par leur taille (de 6000 à 400000 habitants), leur géographie, ou l'organisation de leurs services en charge de l'application du droit de sols. Deux regroupements communaux, réunissant respectivement six et seize communes instruisant les actes d'urbanisme pour une population de 40 000 et 250 000 habitants ont également été rencontrés. Il ne s'agit donc pas d'un échantillon ayant une valeur statistique mais d'un éclairage particulier sur quelques exemples.

De ces entretiens, on peut retenir que, pour les communes qui exercent la plénitude de leurs compétences en matière d'application du droit des sols, l'instruction des actes

d'urbanisme est un élément significatif d'une stratégie globale d'urbanisme et que des moyens importants en nombre et en qualification sont affectés à cette tâche.

**- une pièce maîtresse d'une stratégie d'ensemble**

Dans toutes les communes rencontrées, la décision de prendre en charge l'instruction a été dictée par la volonté politique d'assumer pleinement une compétence et la conviction de pouvoir maîtriser le développement urbain autrement et sans doute mieux que l'Etat. L'application du droit des sols a été considérée, par ces collectivités, comme une pièce maîtresse intégrée au dispositif d'ensemble constitué par les politiques de planification et d'aménagement du territoire, foncières, ou d'habitat.

**- des agents qualifiés**

Les interviews ont montré que, dans les services des communes, la majorité des instructeurs est constituée d'agents qualifiés (catégories B et B+), les effectifs par centre d'instruction sont plus nombreux que ceux des services de l'Etat et semblent correspondre au ratio d'un agent instructeur par tranche de 10 000 habitants. Les postes d'encadrement sont tenus par des personnels disposant d'expérience et de compétences élevées (A et A+).

Les instructeurs effectuent un éventail complet de tâches couvrant le travail sur dossier, des déplacements sur le terrain, la participation à des commissions d'urbanisme, l'accueil du public et le contact avec d'autres services.

En revanche, la plupart des communes rencontrées qui ont repris l'instruction des actes d'urbanisme, préfèrent continuer à recourir aux services de la DDE pour la liquidation des taxes d'urbanisme.

## **2.2. Le Ministère de l'Equipement met en œuvre des moyens importants**

Pour l'application du droit des sols et, en particulier, pour les tâches d'instruction au titre de ses compétences et pour le compte des communes, le ministère de l'Equipement met en œuvre des moyens importants.

### ***2.2.1. Des moyens légèrement décroissants depuis 1996 pour une organisation qui privilégie la proximité***

Il avait été demandé dans le cahier des charges à partir duquel a été sélectionné le consultant d'exploiter les bases de données nationales (ISOARD). La synthèse de cette exploitation figure en annexe II A et montre que le nombre d'agents affectés à l'ADS a diminué de 7%.

L'enquête menée directement auprès des 96 DDE de métropole par ICS-Conseils éclairé, par ailleurs, ces bases de données en ce qui concerne les agents instructeurs (les bases de données ISOARD intègrent toutes les activités de support et d'encadrement rattachées à l'application du droit des sols, y compris pour les départements d'outre-mer) et permet d'apprécier, notamment, la réalité des emplois affectés exclusivement à l'application du droit des sols.

**- L'ADS représente aujourd'hui 4% de l'ensemble des effectifs des services déconcentrés.**

La base de données ISOARD fait apparaître pour l'année 2000, 4.000 agents (en équivalents temps plein) affectés au domaine de l'application du droit des sols. L'enquête menée par I.C.S-Conseils précise, quant à elle, pour 2001, que 2.676 agents (en équivalents temps plein) exercent des fonctions d'instruction dans les DDE de métropole.

La différence provient des agents affectés au contrôle de légalité et à la liquidation des taxes et de la part de l'encadrement correspondant à ces domaines tant dans les cellules d'appui au siège des DDE qu'en administration centrale ainsi que de l'inclusion de l'outre-mer.

En ne retenant que les emplois exclusivement affectés à l'application du droit des sols, ce domaine représente au moins 4 % des effectifs actuels (en équivalents temps plein) des DDE de métropole.

#### **- Des effectifs en légère diminution depuis 1996, une charge de travail plus élevée**

Les effectifs consacrés à l'instruction (en équivalents temps plein) ont légèrement diminué de 1996 à 2001 pour une charge de travail en progression en nombre de dossiers et en complexité. Les agents de catégorie C constituent la grande majorité des instructeurs (71,8%), les agents de catégorie B représentent un peu moins de 30 % (27,9 %) et la proportion d'agents de catégorie A est infime (0,3 %). L'ancienneté des instructeurs, dans leur fonction actuelle, est supérieure à 5 ans pour 66 % d'entre eux.

#### **- 1000 centres d'instruction localisés en majorité en subdivision, une organisation qui privilégie la proximité**

Près de 1.400.000 actes d'urbanisme sont instruits chaque année par les agents du Ministère de l'Équipement dans un peu plus de 1.000 centres d'instruction. 33 % de ces actes sont des permis de construire, 31 % des déclarations de travaux et 16 % des certificats d'urbanisme. En moyenne, 20% seulement de l'ensemble de ces actes sont instruits au nom de l'État.

Les ratios moyens sont de 28 instructeurs et 11 centres d'instruction par DDE et de 500 actes par instructeur et par an.

Les 1.000 centres d'instruction sont à 88 % localisés en subdivision, 6 % sont au siège de la DDE, 4 % correspondent à des pôles regroupés d'instruction et 2 % à une instruction au chef lieu d'arrondissement.

Pratiquement toutes les DDE, rencontrées pour l'approfondissement de l'enquête, ont souligné les difficultés provenant d'une organisation trop déconcentrée de l'instruction et d'un nombre limité d'instructeurs par centre, difficultés aggravées par la mise en place de la réduction du temps de travail. Elles ont notamment souligné les conséquences de cette organisation en terme d'isolement des instructeurs.

La formation moyenne par instructeur est de 2,4 jours par an soit la moitié de la moyenne nationale qui est de 5 jours par an.

Le plus souvent les instructeurs instruisent sur dossiers sans pouvoir faire de déplacement sur le terrain faute de temps ou de véhicules disponibles pour leur domaine d'activité.

### ***2.2.2. Un déficit de contrôle hiérarchique mais la promotion de "démarches-qualité"***

Dans 97% des DDE interrogées par ICS-Conseils, il existe au siège de la DDE, un bureau chargé de piloter l'ensemble de l'activité d'application du droit des sols. Un tableau de bord permettant de suivre cette activité existe au siège, dans 84% des cas, mais il n'existe des indicateurs d'alerte que dans 23% des cas.

Ce tableau est, en général, mis à jour une fois par mois (50% des réponses), la fréquence d'actualisation est de plus d'une fois par mois pour 5% des DDE, en revanche, pour 27% des DDE enquêtées, l'actualisation n'a lieu qu'une fois par trimestre.

Les indicateurs de suivi les plus fréquemment utilisés concernent les délais d'instruction des permis de construire (pour 57% des DDE ayant répondu à la question), le nombre de certificats d'urbanisme délivrés dans un délai de plus de deux mois (46% des DDE ayant répondu à la question correspondante), le nombre ou le pourcentage des décisions de permis de construire explicites dans les délais et hors des délais, le nombre ou le pourcentage des permis tacites, le nombre ou le pourcentage des dossiers reçus incomplets. 39 DDE seulement sur les 95 qui ont répondu à l'enquête ont indiqué le nombre ou le pourcentage de permis tacites pour l'année 2001.

Dans 44% des DDE interrogées, le responsable de la cellule ADS du siège effectue plus d'une visite par an dans les centres instructeurs mais, pour 26% d'entre elles, il vient moins d'une fois par an.

87% des DDE interrogées déclarent, par ailleurs, que les centres instructeurs font l'objet d'un contrôle hiérarchique par les services du siège, mais 59% d'entre elles déclarent qu'il ne se traduit pas par au moins une visite par an. Dans 13% des DDE, il n'existe pas de contrôle hiérarchique du domaine de l'application du droit des sols.

Les entretiens d'approfondissement ont montré que les visites de contrôle hiérarchique sont effectuées, avec la participation du chef de service, le plus souvent tous les deux ans. Dans plusieurs cas les instructeurs ont souligné le caractère positif de ces visites parce qu'elles permettent de mieux comprendre la doctrine, et de rectifier, si besoin était, des dérives mais surtout parce qu'elles marquent l'intérêt de la hiérarchie pour ce domaine.

Les entretiens conduits pour approfondir l'enquête dans 15 départements montrent que les réorganisations intervenues, dans certains départements, pour renforcer les pôles d'instruction se sont souvent accompagnées de "démarches-qualité" reposant sur la mise en place de comités pour la qualité de l'ADS, la création de commissions de définition de la doctrine, le

renforcement des liens entre les services instructeurs et la cellule ADS du siège, une meilleure implication des subdivisionnaires. Ces démarches, toutefois, ne voient le jour que s'il existe une implication suffisante de la hiérarchie pour réfléchir à l'organisation et aux méthodes propres à l'exercice de cette activité.

Pour les outils utilisés, l'enquête a montré que le recours aux nouvelles technologies reste faible pour la consultation des services extérieurs au ministère de l'Équipement (30 % des DDE) et pour la cartographie : 13 % seulement des DDE utilisent un Système d'Information Géographique (SIG) pour l'accès au zonage des POS, au cadastre, aux servitudes.

### ***2.2.3. De nombreuses tâches complémentaires à l'instruction des actes d'urbanisme sont effectuées par les services de l'Équipement***

#### **- la liquidation des taxes d'urbanisme, au nom de l'État, est majoritairement effectuée par les services de l'équipement**

Au moins 300 000 dossiers ont été instruits en 2001 au titre de la liquidation des taxes d'urbanisme par les services du ministère de l'Équipement. Pour 77% des DDE qui ont répondu à la question correspondante (86 sur 95), la liquidation s'effectue dans chaque centre d'instruction.

Toujours pour ce même échantillon de DDE ayant répondu à la question, 1% des communes seulement assurent elles mêmes, pour le compte de l'État, la liquidation des taxes, dans un département, qui détient le record absolu, 22% de communes instruisent elles mêmes ces taxes. La plupart des communes qui ont repris l'instruction des permis continuent à confier aux services de la DDE le soin de liquider les taxes. Cet état de fait a d'ailleurs conduit, lors des entretiens d'approfondissement, certaines DDE à signaler des incohérences possibles, lorsque deux services différents instruisent les permis et les taxes correspondantes.

#### **- Les constats de conformité et les procès verbaux sont rares**

Il existe dans chaque DDE un nombre moyen élevé d'agents assermentés pour le constat des infractions en urbanisme de l'ordre de 45 mais le nombre de procès-verbaux dressés pour des infractions au code de l'urbanisme reste très faible. En 2001, le nombre moyen de procès verbaux dressés par DDE a été de 25 ce qui revient à dire que chaque agent assermenté aurait dressé en moyenne 0,6 PV dans l'année.

Cela pourrait signifier que des moyens suffisants existent pour faire des constats dans un grand nombre de communes, que ces constats sont efficaces et ne donnent pas lieu à procès verbaux, l'infraction étant signalée puis la situation régularisée sans qu'il y ait nécessité de procès-verbal. On peut craindre, cependant, que ce faible nombre de procès-verbaux ne soit le signe que les constats ne sont pas effectués par les agents instructeurs de la DDE, dépourvus du temps et des moyens nécessaires pour effectuer les visites nécessaires, ils ne sont pas non plus effectués par les contrôleurs qui répugnent à l'exercice de missions répressives. C'est ce que confirment les entretiens menés pour l'approfondissement de l'enquête dans 15 départements.



Les constats de conformités sont exceptionnels, deux DDE sur 15 seulement les pratiquent de manière systématique comme un prolongement intégré de l'instruction, toutes les DDE interrogées confirment que les agents des subdivisions restent réticents à établir des procès-verbaux.

### **- Les DDE sont le plus souvent chargées d'instruire les dossiers au titre du contrôle de légalité**

Le contrôle de légalité, responsabilité du Préfet donne le plus souvent lieu à une instruction par les services de la DDE. Une enquête avait été conduite en 2000 par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction auprès des DDE sur l'organisation du contrôle de légalité. A l'occasion de l'enquête d'ICS-Conseils, les réponses qu'elles avaient fournies il y a deux ans ont été retournées aux DDE pour qu'elles les actualisent en ce qui concerne le contrôle sur les actes d'urbanisme.

Potentiellement, près de 1 400 000 actes d'urbanisme par an peuvent faire l'objet d'une instruction au titre du contrôle de légalité. Le nombre de 175 agents (en équivalents temps plein) affectés à cette instruction est stable depuis deux ans.

Si le contrôle devait être exhaustif et si l'instruction, à ce titre, était effectuée par les seuls services du ministère de l'Équipement, chaque agent devrait instruire une moyenne de 8000 actes par an ce qui n'est bien évidemment pas possible.

Les effectifs comprennent 11% d'agents de catégorie A, 48% d'agents de catégorie B et 41% d'agents de catégorie C. Par rapport à la répartition de 2000, les A et les B ont diminué, les C ont légèrement progressé.

Cette activité est le plus souvent exercée à temps partiel au sein du bureau des affaires juridiques. Dans 18 DDE seulement il existe une cellule spécialisée pour le contrôle de légalité de l'application du droit des sols.

Le plus souvent les communes envoient leurs dossiers à la Préfecture qui les retransmet à la DDE. Dans 4 départements les communes envoient leurs dossiers directement à la DDE. Seules 27 préfectures effectuent un tri préalable à l'envoi des dossiers en DDE. Lorsqu'elles reçoivent les dossiers non triés, les DDE peuvent effectuer un contrôle exhaustif, c'est le cas pour une minorité d'entre elles, ou sélectionner les dossiers soumis à contrôle en appliquant les critères définis avec la préfecture ou unilatéralement. Des critères de tri ont été définis dans 70 départements mais dans 27 départements seulement ils l'ont été en commun avec la préfecture.

Les illégalités repérées peuvent donner lieu à l'établissement d'une note technique au Préfet ou d'un projet de lettre d'observation à sa signature. Lorsque le Préfet a décidé de déférer le dossier au tribunal administratif, les services de la DDE peuvent être appelés à préparer le mémoire.

### **- Peu de visibilité sur les suites données aux observations formulées au titre de la légalité**

Le taux de réponse aux questions concernant les suites de ce contrôle est peu significatif et ne permet pas de savoir si la préfecture reprend les arguments des notes techniques des DDE, s'il y a un retour d'information vers les DDE ou si les communes donnent suite aux observations des préfectures. 11 DDE, toutefois, sont en mesure de tenir un tableau de bord pour suivre les observations faites par les préfectures aux communes. Les déférés au tribunal administratif sont rares, le plus souvent une lettre d'observation du préfet a pour effet le retrait ou la rectification de l'acte illégal.

Lors des entretiens approfondis menés dans 15 départements, les préfectures se sont en grande majorité déclarées satisfaites de la qualité de l'instruction des dossiers par les services de la DDE au titre du contrôle de légalité. L'insuffisance des moyens affectés à cette tâche a, toutefois, été relevée à plusieurs reprises. Ces entretiens ont confirmé la très grande hétérogénéité des méthodes suivies pour effectuer ce contrôle dans les divers départements.

#### **- Assistance juridique aux communes**

Les services juridiques de la DDE peuvent, enfin, être mobilisés par les communes pour une assistance contentieuse considérée, par elles, comme un complément de l'instruction. Cette assistance constitue, parfois, une charge de travail importante et les entretiens d'approfondissement menés dans les 15 DDE sélectionnées ont confirmé que plusieurs d'entre elles cherchaient à modifier les conventions de mise à disposition pour que la charge du contentieux soit reprise par les communes, dans le cadre de la couverture que leur procurent leurs polices d'assurance.

### **3. Principales observations entendues au cours des travaux de l'instance**

Les groupes de travail et les réunions plénières de l'instance ont donné lieu à un dialogue approfondi entre fonctionnaires d'administrations centrales et de services déconcentrés, professionnels, élus, personnalités diverses. Voici l'essentiel de ce qui a été entendu :

#### **3.1. Sur la stratégie de l'Etat**

##### ***3.1.1. Un manque de visibilité***

Tous les travaux ont fait apparaître une interrogation sur la politique de l'Etat en matière d'application du droit des sols. Les élus, les professionnels, les agents des services déconcentrés ont tous évoqué le manque de clarté de la stratégie suivie pour la conduite de cette activité.

Il a été constaté que l'application du droit des sols qui mobilise, environ, 4000 agents du ministère de l'Équipement, n'a jamais été mentionnée dans le processus des assises des libertés locales, ni dans les débats régionaux, ni dans les documents préparatoires et qu'elle ne figure pas non plus dans la Directive Nationale d'Orientation du ministère de l'Équipement de 2001. De ce fait, les priorités ne sont pas aisément perçues en matière de pilotage de l'activité, d'affectation de moyens, d'explicitation des multiples enjeux de l'instruction des actes d'urbanisme.

Beaucoup d'interrogations concernent l'avenir. Les instructeurs aiment leur métier et sentent la mise à disposition menacée. Les élus des petites et moyennes communes sont satisfaits du statu quo et des prestations gratuites des services de l'État. Bien que le contexte d'un renforcement de la décentralisation soit omniprésent, il n'y a pas de perception claire et partagée du caractère inéluctable, optionnel ou obligatoire du plein exercice par les communes de leurs compétences en matière d'instruction des actes d'urbanisme. La gratuité de la mise à disposition des services de l'Équipement semble un frein à la recherche par les collectivités territoriales de moyens intercommunaux d'instruction.

### ***3.1.2. Une activité peu valorisée malgré ses enjeux***

Au sein des services déconcentrés l'application du droit des sols est perçue comme une activité peu valorisée malgré ses enjeux. Elle est au contraire reconnue et valorisée par les partenaires extérieurs.

Les instructeurs sont perçus par les usagers, les professionnels, les élus, les services préfectoraux comme compétents - même si leur formation juridique n'est pas à la hauteur de la complexité des dossiers qu'ils ont à traiter-, et consciencieux mais trop isolés. L'implication de la hiérarchie est jugée insuffisante pour le pilotage et le soutien de la mise en œuvre de l'application du droit des sols.

Il y a donc nécessité d'une clarification du message national et d'une plus forte implication des directions d'administration centrale. De ce point de vue l'animation du réseau que la DGUHC vient de mettre en place est, effectivement, reconnue comme très positive.

### ***3.1.3. La nécessité de promouvoir une application homogène du droit***

En dépit de la très forte implication des services de la DGUHC sur le corpus législatif et réglementaire et de la qualité du travail effectué en ce domaine, il est fait état de la nécessité de construire une compétence collective pour une plus grande homogénéisation de l'application du droit. Un appui de méthode de la part de l'administration centrale en matière de diffusion de la doctrine et des documents didactiques sont souhaités, notamment pour accompagner les évolutions législatives ou réglementaires. La prolifération des réglementations est, elle même, vécue comme la conséquence d'une absence de doctrine claire en matière d'urbanisme.

Le déficit d'outils communs, mis à jour, est souligné. Les instructeurs expriment une forte demande de formation continue et considèrent les outils informatiques mis à leur disposition comme peu adaptés et perfectibles.

### ***3.1.4. Des démarches "qualité" à capitaliser et une forte demande de formation***

Les instructeurs se sentent démunis pour la prise en compte des dimensions les plus qualitatives de leur métier et la relation avec les usagers en ces domaines. Les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) n'ont pas les moyens d'être consultés de manière systématique, le rôle de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) en matière de conseil aux particuliers est difficile, celui des Associations pour le Développement de l'Information sur le Logement (ADIL) reste faible.

Beaucoup de questions concernent donc la clarification de la portée du travail d'instruction. Faut-il aller au delà de l'aspect formel en matière de qualité architecturale et paysagère ? Lorsqu'un Plan de Prévention des Risques (PPR) n'a pas été approuvé quelle est la responsabilité des services instructeurs vis à vis de risques naturels et technologiques? Quels peuvent être le fondement juridique et la légitimité de certains jugements d'opportunité?

Si la question des moyens pèse sur cette activité et si la première stratégie, au sein d'une DDE, peut être celle d'une consolidation pour assurer le service minimum compte tenu des vacances de postes, des congés de maladie, ou de l'application des 35 heures, il existe également des stratégies de progrès, des actions d'amélioration du service rendu, des "démarches qualité" vis-à-vis des usagers : qualité juridique des actes, politique pour une meilleure prise en compte des risques naturels et industriels, intégration des préoccupations d'accessibilité pour les personnes handicapées. Ces démarches sont rarement évaluées ou mutualisées au titre de "bonnes pratiques" par l'administration centrale.

D'une manière générale l'évaluation fait apparaître que les agents des services déconcentrés qui sont chargés de l'application du droit des sols manquent de formation, de soutien hiérarchique et d'appuis extérieurs pour replacer leur activité dans une stratégie d'ensemble et en faire une vraie dimension des projets territoriaux.

Pour les collectivités territoriales, en revanche, qu'elles instruisent les actes d'urbanisme pour leur compte ou non, l'application du droit des sols est toujours un outil important de leur politique de développement territorial.

## **3.2. Sur les jeux d'acteurs les partenariats et la communication**

### ***3.2.1. Une répartition des compétences peu lisible***

Les travaux des groupes ont fait état d'un défaut de lisibilité de la répartition des compétences entre les services de l'Etat et les communes lorsque l'instruction est effectuée par les DDE dans le cadre de la mise à disposition. Les observations effectuées au titre du contrôle de légalité par un service de la DDE s'opposent, parfois, au parti juridique pris par l'instructeur appartenant à un autre service de la même DDE.

En matière de prise en compte des risques naturels ou technologiques, la fonction de "dire le risque" qui revient à l'Etat, doit être bien distincte de la fonction d'instruction dans le cadre de la mise à disposition. Les risques propres à la "co-gestion" de l'urbanisme par les communes et les

services techniques de l'Etat ont été évoqués, notamment en matière d'autorisations de construire en zone inondable.

Les conditions de la mise à disposition ne sont pas toujours suffisamment précises ou ont été oubliées au fil des ans. La définition d'un niveau de service entre les centres d'instruction et les collectivités territoriales par la signature de conventions permettant de clairement identifier la charge de travail, les délais dans lesquels cette charge peut être accomplie et les modalités de circulation de l'information permettrait de lever certaines ambiguïtés. De plus, sans revenir sur la mise à disposition, certaines fonctions d'accueil ou de "pré-instruction" pourraient être systématiquement effectuées en mairie.

### ***3.2.2. La nécessité de renforcer les partenariats et la concertation***

Les problèmes propres aux consultations de plusieurs services administratifs ont été évoqués et, notamment, l'absence trop fréquente de dialogue entre services sur les enjeux locaux d'urbanisme ainsi que la prise en charge, parfois difficile, de leurs responsabilités par chacun des acteurs avec des conséquences inévitables sur les délais. Les consultations sont le plus souvent faites au coup par coup sur telle ou telle autorisation de construire mais le travail continu pour l'appropriation d'enjeux communs reste insuffisant. C'est notamment au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme qu'il est capital, par un travail de qualité, d'assurer la cohérence des positions de l'Etat.

Le partenariat et l'appropriation d'enjeux communs concernent aussi les collectivités territoriales, quel que soit le mode d'instruction retenu. L'organisation de réunions de travail entre élus, services des collectivités territoriales et services instructeurs pour évoquer la qualité paysagère ou architecturale, la prise en compte des risques ou faire le point sur un certain nombre de dossiers contribue à une meilleure application du droit des sols.

### ***3.2.3. L'importance de l'accueil et de l'information préalable***

La nécessité d'améliorer, en amont, la circulation de l'information entre les usagers, les élus et les services de l'Etat est unanimement constatée dans les divers travaux de l'instance.

Les usagers sont très demandeurs d'informations, une fonction d'accueil en tant que telle est donc liée à l'instruction et doit, bien qu'aucune directive ne soit donnée à ce sujet, faire effectivement partie du travail des services instructeurs.

Lorsque les préoccupations sont plutôt de tenir les délais, d'assurer la qualité juridique des actes, cette fonction d'accueil est parfois un peu sacrifiée mais l'ensemble des travaux de l'instance l'ont identifiée comme essentielle. Les entretiens menés auprès de dix villes ayant repris l'instruction à leur compte ont montré l'importance que ces communes attachaient, pour l'exercice de cette fonction, à l'accueil et à sa qualité.

L'importance de cet accueil au moment du dépôt, en Mairie, de la demande et tout au long de l'instruction par les services de la commune ou par ceux de la DDE mis à disposition, conduit à s'interroger sur l'organisation des services. Le regroupement en pôles d'instruction mieux structurés accroît la solidité de l'instruction mais peut éloigner l'accueil de certains usagers. Certains instructeurs ont même évoqué le risque d'une perte de contact avec les usagers et donc d'intérêt du métier. L'instance s'est interrogée sur le point de savoir si le premier accueil devait systématiquement être fait en mairie, l'accueil par le pôle d'instruction étant réservé au traitement des difficultés spécifiques d'instruction.

L'idée d'un guichet unique de conseil a été évoquée pour donner des explications simples sur les démarches à entreprendre et les lieux où les effectuer.

Il a été suggéré de mieux utiliser le certificat d'urbanisme qui permet déjà au pétitionnaire de connaître ce qu'il peut faire sur le terrain et les contraintes qu'il rencontrera, et de développer les systèmes d'informations géographiques (SIG) qui permettraient de délivrer des informations complémentaires d'ordre technique.

Les représentants du médiateur de la République ont rappelé que le premier contact de l'utilisateur avec le service chargé de l'application du droit des sols se passe le plus souvent avec un formulaire, difficilement lisible et obsolète dont tous les groupes de travail se sont accordés à dire qu'il devait être refait. Il a d'ailleurs été suggéré de l'adapter selon qu'il s'agit d'une opération simple comme une clôture ou d'une construction plus importante comme une maison neuve, le formulaire unique peut devenir incompréhensible pour l'utilisateur qui souhaite réaliser une opération mineure par son souci d'exhaustivité.

Au-delà d'un premier accueil pour une demande d'instruction, la nécessité pour les services de l'Etat de produire des informations sur la politique qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre a été soulignée notamment pour expliquer la portée des changements législatifs. La conduite d'actions d'information, la diffusion auprès des mairies et des professionnels de publications ou de brochures d'information conçues par l'administration centrale, la mise à jour des sites Internet, devraient accompagner la publication au journal officiel des textes nouveaux.

L'adaptation des imprimés de demande d'autorisation et des notices d'accompagnement devrait, également, être effectuée en temps réel. Il a, également, été suggéré que soient mises à la disposition des usagers des listes de contacts pour leur permettre de connaître les divers conseils auxquels ils peuvent avoir accès, CAUE, architectes, professionnels, ADIL, par exemple.

#### ***3.2.4. Des professionnels qui s'estiment mal informés***

L'instance s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles les professionnels, mieux armés que les particuliers pour connaître la réglementation, présentaient si souvent des dossiers incomplets.

Ceux ci ont fait état d'un défaut d'information, d'une difficulté à percevoir au moment du dépôt de la demande l'ensemble des pièces qui seront réclamées en ordre dispersé par l'administration tout au long de l'instruction.

Les géomètres experts ont notamment évoqué les problèmes liés au caractère obsolète du cadastre et la nécessité d'en informatiser les données. Pour mieux accompagner le demandeur dans ses démarches, les professionnels doivent eux-mêmes être mieux informés, l'organisation de réunions thématiques qui permettent aux professionnels, dans leur diversité (architectes, constructeurs, artisans du bâtiment, agences immobilières, géomètres, notaires), de recueillir et d'échanger des informations a été considérée comme une piste intéressante.

### ***3.2.5. Des conflits qui pourraient être évités par une meilleure communication***

Les représentants du médiateur, qui ont estimé que 90 % des conflits étaient dus à des déficits de communication, ont suggéré une meilleure explicitation des bases légales des refus ou des décisions d'acceptation (voire l'établissement de fiches type sur les hypothèses de rejet). Pour les refus, les motivations sont souvent insuffisantes dans les considérants. Une instructrice a indiqué que les décisions de refus étaient beaucoup mieux acceptées lorsqu'elles étaient accompagnées d'une rencontre entre le pétitionnaire, le maire et les services de la DDE.

Devant l'importance des conflits de voisinage qui occupent 60% des consultations de l'ANIL et constituent la grande majorité des contentieux civils et administratifs, la possibilité d'informer les tiers au cours de l'instruction sur le permis de construire a été envisagée ainsi que l'éventualité d'une intervention de conciliateurs de justice pour des médiations.

## **3.3. Sur la qualité et la prise en compte des risques**

### ***3.3.1. Jusqu'où l'instruction peut-elle aller en matière de qualité architecturale et paysagère ?***

De nombreuses interrogations ont été formulées, dans l'instance, sur ce que doit être la qualité. Les représentants de la Direction de l'Architecture et du Patrimoine ont fait valoir la nécessité d'améliorer les projets au sens urbain et architectural et demandé un renforcement des dossiers en vue d'une meilleure prise en compte de la qualité architecturale.

Les groupes de travail se sont interrogés pour déterminer qui était vraiment responsable de la qualité architecturale de l'Etat ou du Maire et s'il fallait en matière de qualité pratiquer une instruction intensive ou délivrer un service minimal. Le caractère insatisfaisant de l'actuel volet paysager du permis de construire a été souvent évoqué.

Beaucoup de participants et notamment les maires ont estimé que les efforts devraient en tout état de cause être portés sur l'amélioration de la qualité des documents d'urbanisme mais le débat est resté ouvert pour savoir si l'instruction devait se borner à appliquer automatiquement un document d'urbanisme ou être, en elle-même, qualitative et sur le fait de savoir qui pouvait juger de la qualité paysagère d'un projet.

Le rôle et les moyens des CAUE sont limités et certains ont regretté le peu de disponibilité de l'architecte conseil. Les prescriptions des POS ont vieilli, elles sont parfois trop précises et peuvent créer des difficultés de compatibilité avec d'autres dispositions comme le volet paysager.

### ***3.3.2. Jusqu'où l'instruction doit-elle aller en matière de prise en compte des risques naturels et industriels ?***

Des interrogations de même nature concernent la recherche de la sécurité et la prise en compte des risques naturels et industriels lorsque aucun document n'a encore défini de manière claire les zones à risque.

Les récentes inondations du Gard, en particulier, ont montré les nombreux problèmes posés pour l'application du droit des sols par la prise en compte du risque inondation. Certains PPR, au lieu de préciser le risque, aggravent, de fait, l'incertitude en raison de leur rédaction imprécise, il existe, en outre, un problème de discontinuité entre les secteurs avec ou sans PPR. L'Etat a la responsabilité de dire les risques qu'il connaît, plusieurs services différents les étudient mais travaillent de façon confidentielle, ce qui conduit à plusieurs bases de données dispersées. Certaines DDE, comme celle des Alpes Maritimes prennent systématiquement en compte les risques dans les certificats d'urbanisme mais cette bonne pratique reste trop rare.

Le risque réel est parfois difficile à apprécier : certaines installations comme les grands barrages représentent un risque énorme avec une probabilité d'accident très faible, d'autres comme les digues constituent un risque plus faible mais avec une probabilité d'accident plus élevée.

Pour les installations industrielles, de grandes disparités subsistent dans les définitions, et les pratiques des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) en matière de périmètres de protection restent disparates.

Il existe, enfin, une difficulté, générale, à traduire la prise en compte des risques dans les documents d'urbanisme dans la mesure où des PPR ont été prescrits en très grand nombre mais où peu sont aujourd'hui approuvés.

## **3.4. Sur l'organisation et les méthodes**

### ***3.4.1. Regroupement des moyens ou accueil de proximité : un choix délicat***



Les travaux ont conduit à réfléchir aux méthodes les meilleures pour concilier la qualité de l'instruction et le regroupement des moyens, tout en maintenant un accueil de proximité. La dispersion de l'instruction en subdivision, encore majoritaire aujourd'hui, induit trop de fragilités dès lors que l'équipe d'instruction ne comprend pas au minimum trois ou quatre personnes.

Ce constat conduit à recommander le regroupement en pôle d'instruction mais les instructeurs évoquent le risque de perte de leurs relations privilégiées avec les usagers et les élus - relations qui valorisent leurs fonctions-, le risque d'éloignement avec une perte de connaissance des territoires et des difficultés pour exercer des contrôles, le risque d'enfermement dans des hiérarchies trop lourdes. Le regroupement n'est pas, d'ailleurs, sans poser d'autres problèmes du point de vue du service apporté aux élus dans les subdivisions.

Quelle que soit l'organisation retenue, un appui doit être apporté aux instructeurs, en termes de formation et de compréhension de la doctrine. Le niveau de qualification des instructeurs reste inférieur à celui qui leur permettrait d'avoir l'aisance requise pour se prononcer avec certitude sur quelques adaptations mineures et autorisées, ou pour apprécier les enjeux propres à tel ou tel permis.

Les professionnels de la construction ont, en outre, insisté sur une homogénéisation des pratiques des services pour éviter que les demandeurs, selon leur lieu de résidence, soient traités de manière différente.

#### ***3.4.2. Un travail intensif, des moyens techniques insuffisants***

Il existe une réelle tension sur les moyens humains disponibles, dans les services de l'Etat, pour l'application du droit des sols. Celle-ci conduit à une instruction intensive avec des ratios, observés par l'enquête d'ICS-Conseils, de 500 actes en moyenne instruits par agent et par an. Cette tension est beaucoup moins vive dans les services techniques des villes qui ont repris l'instruction à leur compte et qui ont été rencontrées à l'occasion de l'évaluation puisque le ratio s'établit à 270 actes par an. Leur personnel est, en général, plus qualifié et sa tâche est plus aisée en raison de l'unicité du règlement d'urbanisme à appliquer.

De nombreux instructeurs compétents vont prochainement partir en retraite, et les plus jeunes se considèrent souvent comme en transit dans ce domaine d'activité avant de partir vers des activités plus valorisées. Une gestion prévisionnelle des personnels de ce domaine d'activité et une maîtrise d'ouvrage nationale solide sur la formation et la modernisation des outils et des méthodes sont donc indispensables.

En matière d'outils beaucoup de questions ont été soulevées en ce qui concerne le logiciel WIN ADS\* utilisé par les services du ministère de l'Équipement : difficultés de mise en place, mises à jour trop longues en cas de modifications législatives ou réglementaires, inadaptation au contrôle de gestion, difficultés à développer des modules de suivis. L'utilisation

des nouvelles technologies semble insuffisante mais pour équiper les services, il faudrait une stratégie de l'Administration Centrale des moyens financiers pour la digitalisation des plans, les communications et l'achat des matériels.

La mise en réseau informatique de tous les instructeurs d'un même département n'est pas encore générale. Des modifications doivent être apportées pour rendre compatibles les systèmes de services de l'Etat qui interviennent conjointement dans l'application du droit des sols. A plusieurs reprises, la nécessité de créer une passerelle informatique entre les services du Ministère de la Culture et ceux de l'Equipement a été évoquée. Il y a en effet une incompatibilité entre le logiciel WIN-ADS et celui du Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine (SDAP), ce qui conduit à la nécessité de doubles saisies systématiques.

\* logiciel de gestion des autorisations de construire et des déclarations de travaux

### **3.5. Sur les délais et la chaîne des procédures**

#### ***3.5.1. Délais d'instruction : une exigence de prévisibilité***

La question des délais et de la difficulté qu'il peut y avoir à les tenir ont été évoquées. Les permis sont, en général, instruits en deux mois. Lors d'enquêtes sur ce thème les maires expriment généralement leur satisfaction. Compte tenu de la tension sur les effectifs et de l'accroissement des exigences législatives et réglementaires qui se traduisent désormais dans le droit des sols, il y a un risque réel de dégradation du niveau de service.

Le constat a été unanime sur le fait que le délai de recevabilité de 15 jours n'était pas tenable et pratiquement jamais tenu.

Pour le délai d'instruction, les professionnels ont indiqué que plus que sa durée, c'était sa prévisibilité qui était importante pour eux.

Pour certaines opérations, un mois ou deux de plus pour l'instruction ne constitue pas en soi un problème, mais il est important de pouvoir inclure dans la prévision de l'équilibre d'ensemble de l'opération, au moment de son lancement, des délais réalistes.

Les DDE ont noté des difficultés "endémiques" propres aux relations avec les autres services de l'Etat, directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et architecte des bâtiments de France (ABF) en particulier, notamment pour la bonne interprétation des préconisations affichées et pour les délais de réponse aux demandes de consultation en raison de la faiblesse des effectifs de ces services et de leur charge de travail.

Les professionnels ont déploré des demandes quasi systématiques de pièces complémentaires, "distillées" tout au long de l'instruction, et des consultations des services extérieurs sans cesse plus nombreuses.

Ils ont regretté le manque de liberté des instructeurs par rapport aux adaptations mineures qui les conduit à des refus systématiques, ainsi que le non traitement des lettres de renseignements.

### ***3.5.2. Formulaires et documents d'information : de gros progrès à faire***

Tous les groupes de travail ont demandé une amélioration des formulaires et une meilleure utilisation de la masse des informations collectées. Ils ont également insisté sur l'exigence d'une plus grande sécurité juridique de leurs opérations.

La question a été posée de savoir si le certificat d'urbanisme devait se limiter à l'état du droit actuel ou prévenir le pétitionnaire des projets en cours. Les professionnels ont estimé que le certificat d'urbanisme simplifié, fourni dans le délai d'un mois comme l'a recommandé la circulaire d'avril 2001, remplacerait avantageusement la note de renseignements.

## **3.6. Sur le métier d'instructeur**

### ***3.6.1. Un métier complexe, insuffisamment reconnu***

Ce métier demande un ensemble de compétences très variées : juridiques, techniques, fiscales et d'urbanisme ainsi que des aptitudes à la rigueur, à la synthèse, à la rédaction, à la négociation et une déontologie sans faille.

L'évolution des pratiques va dans le sens de la gestion complète des dossiers d'instruction par la même personne, plutôt que vers le partage des tâches d'instruction, cela renforce la responsabilité et la valorisation des instructeurs. Ceux-ci sont très attachés à leur métier qui leur permet d'exercer une vraie responsabilité avec des contacts valorisants avec les pétitionnaires et les élus.

La charge de travail des instructeurs rend de plus en plus difficiles les déplacements sur place, la connaissance des sites et une certaine intelligence de l'instruction.

Les instructeurs ont un fort sentiment d'appartenir à une filière considérée comme non stratégique et plutôt en régression. Ils ressentent une reconnaissance faible de la part de leur hiérarchie pour un travail lourd qui comporte des prestations intellectuelles et relationnelles et qui est mal reconnu.

Lorsqu'ils s'expriment sur leur métier ils évoquent les relations avec les demandeurs ou les communes plus que celles avec les services chargés de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ils considèrent que les communes ne portent pas une attention suffisante à la recevabilité des dossiers et aux pièces complémentaires nécessaires. Ils aimeraient disposer d'une explicitation de la réglementation et d'imprimés à jour et simplifiés. Ils observent que les imprimés sont aussi compliqués pour des constructions simples que pour des constructions importantes.

Leur compétence n'est pas mise en cause mais l'absence fréquente dans les services instructeurs de personnes ayant une formation juridique a été évoquée à plusieurs reprises comme une difficulté pour l'application du droit des sols.

### ***3.6.2. L'isolement de l'instructeur et les efforts déployés pour y remédier***

L'isolement de l'instructeur a été perçu, dans tous les travaux de l'instance, comme très général et fortement ressenti. Il y a beaucoup d'initiatives pour y remédier : le regroupement en pôles d'instruction, l'animation, les clubs, les personnes ressources, le contrôle hiérarchique. Des actions complémentaires sont, cependant, indispensables pour la constitution de structures d'instruction suffisamment étoffées, le management de la compétence collective et individuelle, l'animation des réseaux professionnels, et l'amélioration des supports techniques et documentaires dont dispose l'instructeur.

### ***3.6.3. Les difficultés propres à la mise à disposition***

Des instructions claires ont été données aux agents des services de l'Etat de ne pas suivre, en matière d'application du droit des sols, les instructions illégales données par les maires.

Cela pose, bien évidemment, des problèmes difficiles, dans le cadre de l'instruction des actes d'urbanisme en cas de divergences d'interprétation sur le droit et peut créer un climat tendu avec le maire. Dans ce cas, il est particulièrement nécessaire que l'instructeur ait l'appui de sa hiérarchie et du Préfet.

## **3.7. Sur le droit et son application**

### ***3.7.1. Un droit complexe qui comporte encore quelques lacunes***

L'ADS est l'aboutissement de plusieurs législations et de plusieurs droits dans le permis de construire. Ce droit est complexe, évolutif, peu lisible pour l'utilisateur.

En dépit de son enrichissement constant, le droit des sols comporte encore quelques lacunes signalées par les professionnels ou les instructeurs : pollution des sols et responsabilité de remise en état, ruissellement des eaux de pluie, par exemple.

Pour les professions les moins dotées de moyens généraux comme les artisans, il serait nécessaire de procéder à de nombreuses simplifications, d'améliorer l'information et d'organiser des formations communes pour résoudre les divergences dans l'application du droit .

### ***3.7.2. Un dispositif de contrôle et de répression peu efficace***

Le contrôle de l'application du droit des sols semble avoir des finalités plus "restitutives" que répressives, c'est la remise en état des lieux qui est visée plus que la sanction du contrevenant. Les travaux de l'instance ont d'ailleurs évoqué les difficultés d'articulation entre les décisions des juridictions administratives et celles des juridictions judiciaires, entre le respect de la légalité et l'existence ou la non disparition de constructions irrégulières.

Comme l'a montré l'enquête, le plus souvent, après l'instruction, les services de l'Etat ne sont pas très présents sur le terrain pour vérifier les conformités, constater les infractions, dresser les procès verbaux. Beaucoup de dossiers donnent lieu à un classement sans suite et, de

manière générale les instructeurs souhaiteraient être mieux informés des suites judiciaires données à leurs signalements.

Certaines condamnations peuvent au contraire être très lourdes et, pour assurer une meilleure application de ce droit, il manque, sans doute, un outil entre la sanction correctionnelle et l'annulation administrative qui pourrait être une amende de nature contraventionnelle.

Les difficultés propres aux astreintes méritent une mention particulière :

En cas d'infraction au code de l'urbanisme, le tribunal saisi du procès-verbal peut non seulement condamner le contrevenant à une amende, mais aussi à des mesures de restitution (démolition, remise en état des lieux...) à exécuter dans un certain délai avec, le cas échéant, une astreinte par jour de retard dans l'exécution.

L'astreinte n'est pas une peine ; elle est destinée à provoquer l'exécution des mesures de démolition et, comme ces mesures, elle présente un caractère réel. Elle n'est donc pas soumise à la prescription pénale et peut être poursuivie pendant 30 ans.

En outre, l'obligation de démolir pèse sur la personne condamnée même si le bien a changé de mains et fait courir une astreinte tant que cette exécution n'est pas réalisée. A plusieurs reprises, le médiateur de la République avait saisi le ministère de cas de mise en recouvrement de l'astreinte des années, voire des dizaines d'années après la condamnation, le montant alors réclamé atteignant des sommes astronomiques, hors de proportion avec l'objectif du respect de prescriptions d'urbanisme.

La mise en recouvrement s'effectue le plus souvent au nom de la commune, et, dans ce cas, aucune remise gracieuse de la dette n'est possible.

Après des années de discussion, notamment avec la Chancellerie, un amendement parlementaire a été adopté qui, en complétant l'article L 480-7 du code de l'urbanisme, permettra au tribunal judiciaire de réduire le montant des astreintes en fonction des circonstances.

## **4. Propositions**

Les propositions qui suivent ont été élaborées dans le cadre fixé par la lettre de mission c'est à dire à droit constant. Il est bien évident que le calendrier de la décentralisation risque de faire apparaître certaines d'entre elles comme timides ou dépassées. L'instance a néanmoins souhaité les formuler dans la mesure où elles peuvent apporter un éclairage, quelles que soient les décisions finalement prises, sur les attentes des divers partenaires concernés par

l'application du droit des sols et sur le métier de ceux qui, au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer contribuent à sa mise en oeuvre.

Après en avoir délibéré dans sa séance du 5 juin 2003 l'instance d'évaluation recommande donc deux axes d'amélioration :

*- La définition et la mise en oeuvre d'une stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols dans les services du ministère de l'Équipement*

*- La promotion d'une approche globale de service à l'utilisateur en matière d'application du droit des sols*

#### **4.1. La définition et la mise en oeuvre d'une stratégie pour l'exercice des activités d'application du droit des sols dans les services du ministère de l'équipement**

##### ***4.1.1. Clarifier les responsabilités respectives des communes et des services de l'Etat***

Les conditions de la mise à disposition des agents des services de l'Etat pour l'instruction des actes d'urbanisme sont définies dans des conventions dont certaines n'ont pas été actualisées depuis 1983. Le moment paraît donc venu de les revoir.

Les nouveaux textes devraient comporter des précisions sur les responsabilités respectives en matière d'accueil du public et d'information préalable. Dès lors que le dépôt de demande s'effectue toujours en mairie, il semble normal, pour les communes qui ont une taille suffisante, que le premier accueil et l'information préalable soient de la responsabilité de la mairie. Il devrait en être de même pour l'examen de la recevabilité du dossier.

Ces textes pourraient, en matière d'instruction, comporter des engagements des services instructeurs, sur l'indication aux pétitionnaires de délais fiables, modulables en fonction des moyens disponibles pour l'instruction et du nombre de consultations requises.

Ils pourraient indiquer que l'assistance juridique est à la charge des communes puisqu'elles disposent de polices d'assurance le prévoyant le plus souvent.

Ils devraient, enfin, rappeler que les agents des services de l'Etat, mis à disposition des communes ne peuvent en aucun cas contribuer à la préparation d'une décision illégale.

Des instructions claires doivent, par ailleurs être données aux services sur le caractère de certaines missions des services de l'Etat dont l'exercice doit rester tout à fait indépendant de celles qui sont effectuées dans le cadre de la mise à disposition : définition des risques majeurs, contrôle de légalité, constats de conformité.

#### ***4.1.2. Indiquer des perspectives claires et crédibles pour la mise à disposition***

Il convient de sortir de l'ambiguïté actuelle qui conduit à "recommander" aux directions départementales de l'Équipement de proposer aux communes qui en ont les moyens de reprendre l'instruction des actes d'urbanisme sans qu'une directive claire ait été donnée au plan national.

Si aucun texte législatif ne permettait de clarifier cette situation il faudrait que soit défini, au plan national, le seuil de population au delà duquel il n'est pas raisonnable que l'instruction soit assurée par les services de l'État. Une phase transitoire d'accompagnement devrait, dans ce cas, être ménagée pour permettre aux communes qui le souhaitent de continuer à bénéficier de l'assistance technique des services de l'État dans les premiers temps de la reprise de l'instruction par leurs propres services.

#### ***4.1.3. Reconnaître et expliciter les enjeux du travail d'instruction et clarifier sa portée***

##### **- Pour l'Administration centrale :**

**Le développement de la fonction d'animation nationale de la DGUHC doit être renforcé en particulier sur le champ de la compétence collective.**

Ce renforcement passe par une formalisation de l'organisation et du pilotage de cette compétence collective : identification des experts disponibles, diffusion et capitalisation de l'innovation juridique, utilisation des nouvelles technologies, animation de réseaux. Il implique également l'identification des difficultés rencontrées par ceux qui sont chargés d'appliquer le droit des sols et la promotion d'outils de doctrine sur les aspects les plus complexes : la qualité architecturale et paysagère, la prévention des risques naturels ou technologiques, le traitement des questions relatives à la pollution des sols ou au ruissellement des pluies. L'objectif doit être de diffuser une doctrine et de permettre la production mutualisée d'outils d'aide à l'instruction pour éviter aux DDE de tout produire par elles-mêmes de manière disparate.

Sur certains points, par exemple en matière de prévention du risque d'inondation, ce renforcement implique un travail réglementaire complémentaire : ainsi, même si la circulaire du 30 avril 2002 a contribué à limiter les constructions derrière les digues, bien des points restent à clarifier. C'est à une échelle pertinente, au regard des risques encourus, souvent à l'échelle du Bassin dans le cas des inondations, que la définition des règles de doctrine doit s'établir en concertation entre services de l'État et en informant largement les élus concernés. La DGUHC devrait prendre, conjointement avec le ministère de l'écologie et du développement durable, des initiatives en ce sens.

##### **- Au sein des services déconcentrés :**

**L'importance de l'activité d'application du droit de sols doit être reconnue.**

- Les contrôles hiérarchiques et le conseil sont à développer.
- Les instructeurs doivent être formés à la connaissance des enjeux locaux de l'urbanisme et à l'analyse du contexte dans lequel s'inscrit un projet; ils doivent également être formés à l'appréciation des enjeux économiques des projets.
- Des contrôles de conformité systématiques doivent être mis en oeuvre, dans les zones à forts enjeux.
- Le travail en réseau avec les autres services de l'Etat consultés doit être formalisé. Pour les dossiers importants la pratique de réunions inter-services, en amont, doit être systématisée.
- Des séances collectives et périodiques de travail entre instructeurs et SDAP, architectes ou paysagistes conseils sont à développer (présentation du dossier par l'instructeur, avis donné en séance de l'ABF, du paysagiste conseil).
- L'appui qui peut être apporté par les CAUE doit être défini par convention.

***4.1.4. Promouvoir la gestion prévisionnelle des emplois et une stratégie de formation, d'organisation et de moyens techniques***

**- Pour l'Administration centrale :**

**Conduire une réflexion approfondie sur les diverses formes d'organisation possible pour l'instruction par les services déconcentrés. Recommander la constitution de structures d'instruction suffisamment étoffées pour rompre l'isolement de l'instructeur. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois.**

- Engager une réflexion prospective sur les personnels affectés à l'application du droit des sols, la gestion prévisionnelle de leurs emplois et de leurs compétences. Beaucoup de départs en retraite dans de petites subdivisions vont, en effet, poser de réels problèmes de remplacement.
- Reconnaître et valoriser les carrières de spécialistes de l'application du droit des sols, ouvrir les métiers de l'ADS à des urbanistes.

**Renforcer la qualification et la formation des instructeurs, améliorer les outils dont ils disposent.**

- Renforcer la qualification, notamment juridique, des personnels de ce domaine par l'affectation d'agents de catégorie B et A plus nombreux. Développer la formation initiale, définir et mettre en œuvre des programmes de formation continue. Promouvoir des échanges d'expérience au niveau national.
- Organiser un service central de soutien juridique dans le domaine de l'urbanisme du type "questions-réponses" mutualisées. Actualiser les guides méthodologiques. Publier les cours de formation.



- Mieux utiliser les nouvelles technologies : mettre à disposition des instructeurs une banque de données informatiques, permettre le transfert des comptes de taxes à la trésorerie générale par messagerie, permettre l'actualisation plus rapide du logiciel WINADS, instaurer des passerelles informatiques entre ce logiciel et celui des Services Départementaux e l'Architecture et du Patrimoine, permettre son ouverture vers le contrôle de gestion et l'inclusion de donnée spécifiques à chaque territoire. Mettre en réseau les différents sites d'instruction. Développer les systèmes d'information géographique (SIG).

. Capitaliser les nombreuses initiatives et "bonnes pratiques" facilitant l'application du droit des sols et éditer des recommandations.

**- Pour les services déconcentrés :**

**Promouvoir des "démarches qualité" internes.**

- Veiller à ce que les instructeurs de tous les départements aient la possibilité d'être membres d'un réseau ADS.

- Organiser des bilans réguliers entre les élus et les responsables du droit des sols dans les subdivisions pour évaluer la qualité du service rendu en matière d'application du droit des sols.

- Mettre au point avec les services de la préfecture des méthodes concertées de sélection des dossiers examinés au titre du contrôle de légalité.

- Organiser une formation interne à partir des enseignements qui peuvent être tirés des contentieux les plus récents.

**4.2.- Promotion d'une approche globale de service à l'utilisateur en matière d'application du droit des sols**

**4.2.1. Développer l'accueil et le conseil en amont**

- Un guichet unique d'accueil et d'information devrait être instauré, là où il n'existe pas encore, à l'échelle des communes, pour délivrer les informations de base, les formulaires, indiquer les démarches à accomplir, fournir une liste de professionnels susceptibles d'apporter les appuis nécessaires, aider à la constitution de dossiers complets.

- Une fonction de conseil en amont aux usagers doit, au delà du premier accueil, être organisée, par le service instructeur, pour inciter les pétitionnaires à recueillir, avant le dépôt d'une demande de permis des informations sur les servitudes liées aux terrains.

- La récente création d'un certificat d'urbanisme de simple information préalable doit s'accompagner d'un effort particulier d'amélioration des délais de délivrance ce qui permettrait à ce document plus fiable et plus complet de remplacer l'actuelle note de renseignements.
- Les formulaires doivent impérativement être actualisés. Leur lisibilité doit être améliorée. Ils pourraient être différenciés selon leur objet (clôture ou construction neuve). Ils devraient être mis en ligne, sous une forme actualisée c'est à dire avec des mises à jour régulières.
- Une liste de contacts permettant aux pétitionnaires comme aux services instructeurs de disposer des conseils nécessaires devrait être établie à l'échelle de chaque département.
- Le site du CIRA sur le service public et le moteur de recherche devraient être renforcés dans le domaine de l'application du droit des sols.
- Pour prévenir les contentieux une meilleure information sur les autorisations devrait être donnée en permettant leur affichage par les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pendant l'instruction, les tiers devraient pouvoir disposer d'informations sur les caractéristiques principales du projet.

#### ***4.2.2. S'engager sur les délais***

- Les conditions de recevabilité ne sont pas satisfaisantes, le délai de 15 jours est difficilement tenu, il est donc nécessaire de le modifier.
- Les délais d'instruction doivent être connus, clairs, prévisibles et respectés.
- Une cohérence doit être assurée entre les délais d'instruction et ceux d'autres procédures concomitantes sur le même dossier (ouverture de surfaces commerciales, instruction de permis et autorisation de la commission compétente par exemple). La possibilité d'intégrer dans le permis de construire toutes les autorisations administratives doit être étudiée.

#### ***4.2.3. Améliorer l'information et faciliter le travail des professionnels***

- Les professionnels doivent être sensibilisés sur les conséquences en termes de délai de l'envoi de dossiers incomplets.
- Les demandes d'envoi de pièces complémentaires doivent être groupées. Les imprimés de demande doivent être simplifiés et le nombre de pièces obligatoires à fournir limité.
- L'information des professionnels sur les évolutions du droit des sols doit être améliorée, en particulier par l'organisation de réunions thématiques, associant plusieurs métiers.
- Une attention particulière doit être apportée à l'animation de façon continue des réseaux de professionnels .

#### ***4.2.4. Renforcer la sécurité juridique des opérations, simplifier et clarifier les conditions d'application du droit***

**Diffuser largement à l'occasion de toute modification législative ou réglementaire des documents clairs d'information.**

#### **Lever un certain nombre d'incertitudes**

- Régler les problèmes oubliés par le droit : pollution des sols, récupération et régulation des eaux de pluie.
- Réexaminer le régime de la déclaration de travaux, dont l'instruction pourrait être faite par les collectivités territoriales et en changer le nom puisqu'il s'agit d'une demande d'autorisation et non d'une simple déclaration.
- Harmoniser la signification des lettres utilisées pour les zonages dans les documents d'urbanisme qui ne sont pas uniformisées sur l'ensemble du territoire.
- Organiser avec les élus une concertation étroite et fournir un appui approprié de la hiérarchie pour une application satisfaisante du droit lorsque celui-ci laisse une marge d'appréciation au décideur ou lorsqu'un projet nécessite une adaptation mineure.

#### **Alléger le recours à la justice**

- Développer des procédures de médiation
- Instaurer un régime d'amendes contraventionnelles
- Définir une politique de contrôle de légalité centrée sur les enjeux majeurs.

# **CONSEIL MINISTERIEL DE L'ÉVALUATION**

## **Annexe I**

**au rapport sur l'évaluation de l'intervention des services  
du ministère de l'Équipement, des Transports, du  
Logement, du Tourisme et de la Mer  
dans le domaine de l'application du droit des sols**



23 MAI 2002

ministère  
de l'Équipement  
des Transports,  
du Logement,  
du Tourisme  
et de la Mer



Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées  
et  
Le directeur du personnel, des services et de la modernisation

à

Madame Agnès CLARET DE FLEURIEU,  
Inspectrice générale de l'équipement

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 15 mars dernier, a proposé de réaliser six actions d'évaluation au titre du programme ministériel 2002, dont celle relative à l'intervention des services du ministère en application du droit des sols.

L'évaluation envisagée vise à :

- apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle dans ce domaine : qualité (notamment juridique et tenue des délais) et quantité du travail fourni, évolution des prestations vis-à-vis de l'Etat, des collectivités locales, des professionnels et des usagers,
- analyser l'organisation et le pilotage des services : pilotage de ce domaine d'activité, politiques de recrutement et de formation, structuration de la production, outils mis à disposition, définition et mise en place de stratégies locales,
- faire des propositions concrètes d'améliorations.

Ne rentrent pas dans le champ de cette évaluation le droit, l'articulation des différentes lois et réglementations entre elles, l'analyse de l'efficacité des procédures d'autorisation existantes au regard des enjeux de développement équilibré et de protection des territoires. L'objectif est en effet d'examiner la manière dont les services répondent dans le cadre des textes législatifs et réglementaires existants.

Plusieurs points devront être abordés :

- l'état des lieux quantitatif et qualitatif,
- l'organisation et le pilotage des services,
- la relation avec les communes et les usagers.

Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 61 21 22

2002/00761

En ce qui concerne l'état des lieux quantitatif et qualitatif :

- Comment évolue la charge de travail des DDE dans le domaine ADS, en quantité et en qualité ?
- Quels sont les démarches, outils et indicateurs utilisés ?
- Quelles sont les compétences des personnels consacrés à ce domaine (recrutement, formation, mobilité...)?
- Quelles sont les communes qui ont repris l'instruction et quelles sont leurs caractéristiques ?

En ce qui concerne l'organisation et le pilotage des services :

- Quelles sont les stratégies des services dans ce domaine, en interne, en inter-ministériel ou vis-à-vis des partenaires extérieurs ?
- Quelles sont les stratégies actuelles du ministère de l'équipement vis à vis de l'ADS ? Comment sont-elles déclinées dans les services ?
- Comment est organisée l'animation du réseau ADS ? Quelles sont les ressources humaines et compétences mobilisées ? Comment est organisée la formation, la prise en compte des évolutions de la réglementation ?
- L'organisation de l'instruction est souvent basée sur une déconcentration en subdivision. Quelles sont les autres types d'organisation mis en place ? Quelles sont les évolutions de pratiques constatées dans les services pour faire face à l'augmentation du nombre d'autorisations et à la diminution des moyens ?
- Des stratégies de transferts progressifs aux collectivités locales, en fonction de la taille des communes, sont-elles mises en place ? Existe-t-il un lien entre la réalisation de l'instruction pour une collectivité et les autres prestations effectuées par les services de l'équipement pour cette même collectivité (ingénierie publique, programmation des logements sociaux...)?

En ce qui concerne la relation avec les communes, les professionnels et les usagers :

- Un système d'information des pétitionnaires a-t-il été mis en place avant l'établissement du projet ? Selon quelle organisation, éventuellement selon quels partenariats avec le CAUE, les professionnels ? Quel est et quel pourrait être l'impact du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne et externe ?
- Le partage des responsabilités est-il bien compris et effectué ? Des règles de déontologie ont-elles été mises en place au niveau local ? Sont-elles appliquées et donnent-elles satisfaction ? Quelles sont les relations entre le contrôle de légalité et l'instruction ?
- La mise à disposition des services de l'équipement répond-elle aux attentes des petites communes, des communes ou EPCI disposant de services techniques propres ? Dans quels cas existent des dispositifs de « double instruction » ? Quelles sont les motivations qui ont conduit certaines collectivités à reprendre en charge l'instruction de leur ADS ou au contraire à maintenir cette instruction à la DDE ?

- Les attentes des usagers sont-elles prises en compte ? Quelles difficultés pose la multiplicité des acteurs vis-à-vis du pétitionnaire ? Des critères de qualité ont-ils été définis dans les services ? Quelles sont les conséquences des changements d'organisation ou de pratiques mis en place pour l'utilisateur, pour les communes ou pour l'Etat ?
- Quels sont les critères et indicateurs d'efficacité qui pourraient être développés dans les services à tous les niveaux ?


Nous vous demandons de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis aux commanditaires, le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, et le directeur du personnel, des services et de la modernisation.

Vous serez assistée pour réaliser cette mission par madame Brigitte PHEMOLANT, administrateur civil hors classe, chargée de conduire cette action d'évaluation.

La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra nous être transmise pour avis préalable à sa constitution.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 juin 2003 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés de l'état d'avancement de cette action.

  
Georges MERCADAL

  
Jean-Pierre WEISS

**Membres de l'instance d'évaluation de l'ADS**

Mme Agnès de FLEURIEU présidente de la section des Affaires Juridiques et Sociales  
au Conseil Général des Ponts et Chaussées

**2 représentants du Médiateur de la République, à titre d'observateurs**

Mme Thérèse ANGELIQUE, chargée de mission auprès du Médiateur de la République

M. Pierre SEGARD délégué du Médiateur de la République dans les Yvelines

**9 représentants des administrations centrales**

M. Michel BARGE sous-directeur de l'observation statistique de la construction à la Direction des affaires économiques et internationales, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Mlle Nelly BRETEILLE direction générale de la comptabilité publique, bureau 4A, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

M. François DELARUE directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

M. Bernard DELMAS chef du bureau des affaires juridiques, direction de l'architecture et du patrimoine, Ministère de la Culture et de la Communication

Mme Laurence FAIVRE direction des affaires civiles et du sceau, Chancellerie

Mme Nicole FIEVET chef du bureau du droit public et des procédures, sous-direction des affaires juridiques à la direction des affaires financières et de l'administration générale, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

M. Claude GIRAULT sous-directeur des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

M. Alain ROBEZ chargé du bureau des missions, de l'organisation des services et de la décentralisation à la direction du personnel, des services et de la modernisation, Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer





M. Alain POULLEAU	représentant du syndicat CFDT
Mme Marie-Paule WATBLED	représentante du syndicat FO (direction départementale de l'Équipement de l'Hérault)

### **3 représentants des collectivités territoriales**

M. Pierre DELLON	conseiller municipal de Châlons-en-Champagne, pour la Fédération Française des Villes Moyennes
M. Jean-Claude SCHMITT	maire de Bergbieten, président de l'Association des maires ruraux du Bas-Rhin, Fédération Nationale des Maires Ruraux
M. Philippe XAMBEU	responsable du département urbanisme et environnement à l'Association des Maires de France

### **12 représentants des usagers et des professionnels concernés**

M. Xavier BENOIST	directeur général adjoint de la Fédération Nationale des PACT-ARIM
M. Patrick BERTIN	directeur général adjoint en charge du développement à la Fédération Nationale des Promoteurs-Constructeurs
M. Alain BERTIN DE LA HAUTIERE	délégué régional de l'Ile-de-France, pour l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat
M. Augustin CHOMEL	directeur de l'ADIL du Morbihan, pour l'Agence Nationale d'Information sur le Logement
M. Bernard COLOOS	directeur des affaires économiques et financières à la Fédération Française du Bâtiment
Mme Dominique DUJOLS	directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'Union Nationale des Offices HLM
Mme Françoise FAVAREL	conseillère au Conseil National de l'Ordre des Architectes
M. Jean GIRARDON	président de la Fédération Nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
M. Michel GUILLAUME	président de la commission urbanisme de l'Ordre des Géomètres-Experts
Mme Anne LE BARAILLEC	présidente de l'Association d'Entraide des Usagers de l'Administration <sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> décédée en mars 2003

M. Gérard LEMOUZY

vice-président de la Confédération de l'Artisanat et des  
Petites Entreprises du Bâtiment

M. Jean-Luc NGUYEN

secrétaire général du Syndicat National des Aménageurs  
Lotisseurs

**3 personnalités qualifiées**

M. Alain CLUZET

président du Conseil Français des Urbanistes

M. Yves JEGOUZO

professeur, président honoraire de l'Université de Paris I  
(Panthéon-Sorbonne)

Me Patrick WALLUT

Notaire

EVALUATION  
DE L'INTERVENTION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT DANS  
L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS

**Cahier des charges**

Le 4 octobre 2002

## **1. FINALITES ET CHAMP DE L'EVALUATION**

Au titre du programme ministériel de 2002 le conseil de l'évaluation du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer doit mener une évaluation de l'intervention de ses services dans l'application du droit des sols. Le rapport d'évaluation devrait être déposé le 30 juin 2003. Une instance d'évaluation rassemblant des représentants des élus, des usagers, des professionnels et des services de l'Etat doit être constituée à cette fin.

Le vice président du conseil général des ponts et chaussées et le directeur du personnel, des services et de la modernisation ont adressé à Madame de Fleurieu, chargée de présider l'instance et à Madame Phémolant responsable de la conduite des travaux d'évaluation la lettre, ci-jointe, qui précise les objectifs de l'évaluation (annexe 1).

Il s'agit notamment d'apprécier la manière dont les services déconcentrés remplissent leur rôle dans ce domaine au regard des moyens dont ils disposent en évaluant en particulier :

- la quantité du travail fourni et notamment le nombre des actes traités ;
- l'organisation des services en ce domaine d'activité, la qualité du pilotage national et local (politiques de recrutement et de formation, structuration de la production, contrôle interne, outils mis à disposition, définition et mise en place de stratégies locales), les moyens mobilisés et le vécu des agents ;
- la qualité de l'application du droit des sols à partir de la solidité juridique des actes, de la nature des diverses difficultés rencontrées (respect des délais, procédures de consultation etc.), de la perception des professionnels concernés et des usagers (accueil et information en amont).

Sur l'ensemble du champ de l'évaluation, l'instance pourra faire des propositions concrètes d'amélioration.

L'évaluation doit être centrée sur la manière dont l'ensemble des services de l'équipement contribuent à l'application du droit des sols, dans les DDE – qu'elles instruisent au nom de l'Etat ou pour le compte des communes - mais aussi dans les administrations centrales.

L'évaluation sera menée dans le cadre des textes législatifs et réglementaires en vigueur sachant que, parallèlement à cette action, une réflexion est actuellement engagée par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction sur les adaptations réglementaires qui leur paraissent nécessaires.

Dans le cadre de cette évaluation, il est envisagé de confier une étude à un bureau d'études, dont les missions et prestations attendues sont définies dans le présent document.

## **2. PRESTATIONS ATTENDUES**

*L'étude doit permettre de recueillir les données précisées en 2.1. ci-dessous sur les 96 DDE de métropole, une analyse plus approfondie devant être réalisée dans 15 DDE et portant notamment sur les thèmes indiqués en 2.2. ci-dessous*

*Un certain nombre des données demandées figurent dans des bases de données informatiques du ministère auquel le consultant pourra avoir accès (annexe 2). Par l'intermédiaire du Collège AUH du CGPC, le consultant aura également accès aux observations de l'inspection dans le domaine Aménagement Urbanisme Habitat.*

*L'analyse plus approfondie d'une quinzaine de DDE fera l'objet d'une visite d'une journée dans chaque département concerné, la plupart du temps avec un inspecteur du CGPC, une demi journée étant consacrée aux agents de la DDE, l'autre demi journée à des contacts avec des personnes extérieures à la DDE (préfecture, mairies, professionnels).*

L'étude à réaliser comprend deux volets :

- un état des lieux quantitatif établi à partir d'une enquête auprès des 96 DDE de métropole
- un approfondissement qualitatif de cette enquête auprès d'un échantillon d'environ 15 DDE.

Dans ce cadre, la prestation demandée au titulaire comprend :

*Pour l'enquête quantitative auprès des 96 DDE :*

- l'établissement du projet de questionnaire (les modalités d'envoi aux DDE de ce questionnaire seront définies ultérieurement)
- la participation à une réunion de validation de ce projet
- l'exploitation des données (les modalités de recueil des réponses par le consultant seront définies ultérieurement)
- l'établissement d'une synthèse pour cette enquête quantitative

*Pour l'approfondissement qualitatif auprès d'une quinzaine de DDE de métropole, sur la base d'une journée par département dont la liste est à ce jour indicative ( annexe 3) :*

- la participation à une réunion de travail visant à l'élaboration du cadre d'entretiens
- la réalisation des entretiens organisés en liaison avec les inspecteurs du CGPC
- la production d'un document de synthèse pour cet approfondissement qualitatif, comprenant en annexe une synthèse pour chaque département.

Au-delà de ces deux volets, il sera demandé aux titulaires de participer à quatre réunions de groupes de travail thématiques et d'en faire le compte rendu.

Le titulaire pourra, s'il le souhaite, assister aux trois réunions plénières de l'instance d'évaluation.

## **2.1. Enquête générale auprès des DDE**

*2.1.1. L'enquête générale auprès des DDE doit permettre de recueillir les données quantitatives relatives à l'année 2001 suivantes :*

- Nombre de centres instructeurs dans la DDE
  - siège ;
  - subdivision (ou autre antenne territoriale)
- Nombre d'instructeurs (équivalent temps-plein estimé) dans chaque centre
- Nombre de dossiers de demande instruits dans chaque centre avec leur répartition en :
  - permis de construire  
(avec la répartition en % des actes de compétences communales ou d'Etat);
  - certificats d'urbanisme ;
  - permis de démolir ;
  - déclarations de travaux ;
  - autres actes.
- Pour chaque centre, estimation en pourcentage du nombre de permis « complexes » (ceux dont l'instruction a exigé plus de 5 mois ou nécessité plus de 5 consultations).
- Nombre de communes pour lesquelles la DDE instruit les actes d'urbanisme, dont :
  - nombre de communes de moins de 2 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 2 000 et 5 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 5 000 et 10 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 10 000 et 50 000 habitants ;
  - nombre de communes de plus de 50 000 habitants.
- Nombre de communes du département pour lesquelles il existe une double instruction, dont :
  - nombre de communes de moins de 2 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 2 000 et 5 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 5 000 et 10 000 habitants ;
  - nombre de communes entre 10 000 et 50 000 habitants ;
  - nombre de communes de plus de 50 000habitants.
- Nombre de communautés de communes pour lesquelles la DDE instruit les actes d'urbanisme.
- Existence ou non d'un tableau de bord départemental de suivi de l'activité ADS
- Si oui :
  - fréquence de mise à jour : mensuelle, trimestrielle ou annuelle ?
  - indicateurs relatifs au suivi des délais d'instruction des permis de construire ?

- indicateurs relatifs au nombre ou % des dossiers reçus incomplets ?
- indicateurs relatifs au nombre ou % de décisions de permis de construire explicites dans les délais ?
- indicateurs relatifs au nombre ou % des permis tacites ?
- indicateurs relatifs au nombre ou % de décisions explicites hors des délais ?
- existence d'un dispositif d'alerte à partir de ces indicateurs ?

*2.1.2. Elle doit aussi permettre de recueillir sur l'organisation des services déconcentrés les données relatives à l'année 2001 suivantes :*

- Contrôle de légalité : la situation a-t-elle changée depuis 2000 (l'étude de 2000 sera redonnée aux DDE)
- Si oui, dans quels domaines ?
- Existence ou non d'un service d'accueil des usagers dans le domaine ADS
  - au siège ;
  - dans les centres instructeurs
- Existence ou non de jours ou de plages horaires restreintes spécifiquement consacrées à l'accueil des usagers.
- Si oui, lesquelles ?
- Existence ou non d'un bureau chargé du pilotage de l'ADS au siège de la DDE
- Existence ou non d'un réseau actif pour les instructeurs
- Le chef de la cellule ADS a-t-il bénéficié d'une formation prise de poste ?

*2.1.3. Elle doit enfin permettre de recueillir des données 2001 sur les aspects fiscaux et pénaux du droit des sols*

- Nombre des actes concernant la fiscalité
  - liquidations ;
  - réclamations ;
  - dégrèvements.
- Nombre des communes qui assurent elles-mêmes la liquidation des taxes
- Nombre des impositions pour constructions illégales
  - en l'absence d'autorisation ;
  - pour une autorisation non respectée.
- Nombre des agents de la DDE assermentés pour le constat des infractions



- Nombre des procès-verbaux dressés par des agents de la DDE
- Existence d'une procédure de médiation dans le domaine pénal (voir note jointe)
- Si oui, nombre des médiations

## **2.2. Approfondissement qualitatif**

*Les enquêtes plus approfondies (une quinzaine de DDE), effectuées en binôme avec des inspecteurs du CGPC, devront permettre d'évaluer notamment :*

- l'adéquation des moyens humains en quantité et en qualité aux tâches d'instruction des actes d'urbanisme, en particulier :
  - ancienneté des instructeurs dans la fonction ;
  - compétences et qualifications ;
  - formations initiales et continues ;
  - accès à la documentation ;
- l'existence et la qualité des aides extérieures (expertise juridique, assistance architecturale...)
- l'organisation et le fonctionnement de la chaîne hiérarchique (qualité et fréquence des relations), y compris jusqu'aux administrations centrales.
- l'importance du contentieux.
- l'organisation du relevé des infractions et des poursuites correspondantes.
- l'exécution des décisions de justice.
- le vécu des agents instructeurs et de leur hiérarchie.
- le degré de satisfaction des partenaires extérieurs (maires, préfet, constructeurs).
- les voies de progrès possibles.

**Evaluation ADS**

—  
**Approfondissement qualitatif  
auprès d'une quinzaine de DDE**

-----  
**Liste des départements**

<b>02</b> Aisne
<b>13</b> Bouches-du-Rhône
<b>14</b> Calvados
<b>27</b> Eure
<b>35</b> Ille et Vilaine
<b>45</b> Loiret
<b>59</b> Nord
<b>60</b> Oise
<b>66</b> Pyrénées Orientales
<b>67</b> Bas-Rhin
<b>71</b> Saône-et-Loire
<b>74</b> Haute-Savoie
<b>78</b> Yvelines
<b>92</b> Hauts-de-Seine
<b>94</b> Val-de-Marne

**Groupe de travail n° 1 de l'instance d'évaluation de l'Application du droit des sols  
"Demandeurs d'autorisation et Administration"**

Président : M. Claude GIRAULT, sous-directeur des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales  
Rapporteur : M. Henri PIERRE, responsable de pôle ADS à la DGUHC

Mme Thérèse ANGELIQUE, chargée de mission auprès du Médiateur de la République

Mme Ingrid BIGOT, représentante de la CAPEB

Mme Sophie BOEGNER, directrice de la Fédération nationale des CAUE

M. Jack BOURQUENCIER, responsable du pôle ADS à la DDE de l'Aisne

M. Augustin CHOMEL, directeur de l'ADIL du Morbihan (l'Agence nationale d'information sur le logement)

Mme Mathilde COLLET-RETARDATO, responsable de la cellule ADS à la DDE du Calvados

M. Pierre DELLON, conseiller municipal de Châlons en Champagne, pour la Fédération française des villes moyennes

M. Bernard DELMAS, chef du bureau des affaires juridiques, direction de l'architecture et du patrimoine, ministère de la culture et de la communication

M. Renaud DUCASTELLE, chef du SDAP de Reims

M. Michel GUILLAUME, président de la commission urbanisme de l'Ordre des géomètres-experts

Mme Anne LE BARAILLEC, présidente de l'Association d'entraide des usagers de l'administration

M. René LE MEE, président de l'Association Val d'Oise Environnement

M. Bernard MATHIEU, chargé de mission "Littoral" à la Préfecture de la région Aquitaine

M. Jean-Luc NGUYEN, secrétaire général du Syndicat national des aménageurs lotisseurs

M. Bernard PERRET, chargé de mission pour l'évaluation au Conseil général des Ponts et Chaussées

M. Gilles ROUQUES, IGPC, responsable de la sous section Habitat au CGPC

M. Pierre SEGARD, délégué du Médiateur de la République dans les Yvelines

M. Jean STOREZ, architecte-urbaniste en chef de l'Etat à la MIGT n°5 (CGPC)

**Groupe de travail n° 2 de l'instance d'évaluation de l'Application du droit des sols  
"Collectivités territoriales et application du droit des sols"**

Président : M. Pierre DELLON, conseiller municipal de Châlons en Champagne (Fédération française des villes moyennes)

Rapporteur : Mme Bernadette BLAZY chargée de mission au Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Michel BARGE, sous-directeur de l'observation statistique de la construction à la DAEI

M. Jean-Pierre BELLEE, chef du service des affaires juridiques en DDE du Val d'Oise

M. Alain BERTIN DE LA HAUTIERE, délégué régional de l'Ile de France, pour l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat

Mme Sophie BOEGNER, directrice de la Fédération Nationale des CAUE

M. Gilles BOUILLON chef du SDAP des Bouches du Rhône

M. Alain CLUZET, président du Conseil français des urbanistes

Mme Francine EZAGAL, instructrice dans la subdivision de Brie-Comte-Robert dans la DDE de Seine-et-Marne

Mme Françoise FAVAREL, conseillère au Conseil national de l'Ordre des architectes

M. Claude GIRAULT, sous-directeur des compétences et des institutions locales, direction générale des collectivités locales

M. Thierry GRANET, représentant du syndicat CGT (DDE de la Haute Vienne)

M. Bernard PERRET Chargé de mission pour l'évaluation au Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Alain POULLEAU, représentant du syndicat CFDT

M. Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE, préfet hors cadre, ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

M. Jean-Claude SCHMITT, maire de Bergbieten, président de l'Association des maires ruraux du Bas-Rhin (Fédération nationale des maires ruraux)

M. Frank SEMENCE, chargé de la subdivision de Decize, Nièvre

M. Jean STOREZ, architecte-urbaniste en chef de l'Etat à la MIGT n° 5 (CGPC)

M. Philippe XAMBEU, responsable du département urbanisme et environnement (Association des maires de France)

**Groupe de travail n° 3 de l'instance d'évaluation de l'Application du droit des sols  
"Professionnels et application du droit des sols"**

Président : Maître Patrick WALLUT, notaire

Rapporteur : M. Louis PINATELLE, IGPC (Conseil Général des Ponts et Chaussées)

M. François AMIOT, chef du service de l'urbanisme dans la DDE du Pas-de-Calais

M. Xavier BENOIST, directeur général adjoint de la Fédération nationale des PACT-ARIM

M. Patrick BERTIN, directeur général adjoint en charge du développement à la Fédération nationale des promoteurs constructeurs

Mme Ingrid BIGOT, représentante de la CAPEB

Mme Sophie BOEGNER, directrice de la Fédération Nationale des CAUE

M. Yves-Paul BOUCHETARD, secrétaire général du groupe ARCADE

M. Jean-François CABIOCH, directeur départemental de l'Équipement de Savoie

M. Alain CLUZET, président du Conseil français des urbanistes

M. Bernard COLOOS, directeur des affaires économiques et financières à la Fédération française du bâtiment

M. Pierre DELLON, conseiller municipal de Châlons en Champagne (Fédération française des villes moyennes)

Mme Dominique DUJOLS, directrice des relations institutionnelles et du partenariat à l'Union sociale de l'Habitat

Mme Francine EZAGAL, instructrice dans la subdivision de Brie-Comte-Robert dans la DDE de Seine-et-Marne

Mme Françoise FAVAREL, conseillère au Conseil national de l'Ordre des architectes

M. Jean Paul GARCIA ( IGPC) Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Jean GODFROID, secrétaire général de l'Ordre des géomètres

M. François LENOEL, ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées, MIGT n° 9 Franche-Comté, Bourgogne (CGPC)

M. Jean-Luc NGUYEN, secrétaire général du Syndicat national des aménageurs lotisseurs

M. Jean-Michel PERIGNON, chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine de la Gironde

M. Bernard PERRET, chargé de mission pour l'évaluation au Conseil Général des Ponts et Chaussées

**Groupe de travail n° 4 de l'instance d'évaluation de l'Application du droit des sols  
"L'instruction des actes d'urbanisme et le métier d'instructeur"**

Président : M. Daniel SENE, coordonnateur du collège aménagement, urbanisme, habitat au CGPC

Rapporteur : M. Michel PUYRAZAT, chargé de mission à la Direction du Personnel, des Services et de la Modernisation

M. François AMIOT, chef du service de l'urbanisme dans la DDE du Pas-de-Calais

M. Michel BARGE, sous-directeur de l'observation statistique de la construction à la DAEI

M. Jean-Pierre BELLEE, chef du service des affaires juridiques en DDE du Val d'Oise

Mme Sophie BOEGNER, directrice de la Fédération nationale des CAUE

M. Alain CLUZET, président du Conseil français des urbanistes

M. Denis BEDEAU, trésorier national au Conseil national de l'Ordre des architectes

Melle Nelly BRETEILLE, rédacteur-inspecteur à la Direction générale de la comptabilité publique

M. Pierre DELLON, conseiller municipal de Châlons en Champagne, pour la Fédération française des villes moyennes

Mme Francine EZAGAL, instructrice dans la subdivision de Brie-Comte-Robert dans la DDE de Seine-et-Marne

M. Thierry GRANET, représentant du Syndicat CGT

Mme Nicole FIEVET, chef du bureau du droit public et des procédures de la DAFAG

M. François LENOEL, ingénieur en chef des Ponts-et-Chaussées, MIGT n° 9 Franche-Comté, Bourgogne (CGPC)

M. Jean-Michel MAROUZE, chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine de Dijon

M. Bernard PERRET, chargé de mission pour l'évaluation au Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Alain POULLEAU, représentant du syndicat CFDT

M. Christophe RICHARD, instructeur à la DDE des Deux-Sèvres

M. Marc ROUCHAYROLE, administrateur civil, sous-direction des affaires juridiques de la DAFAG

Mme Marie-Paule WATBLED, représentante du Syndicat FO

<p><b>ELEMENTS DE QUESTIONNEMENT POUR LES PREMIERES REFLEXIONS DES GROUPES DE TRAVAIL DE L'INSTANCE D'EVALUATION DE L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS</b></p>
---

## **A. PROBLEMATIQUE GENERALE**

### **1. Pourquoi y a t-il un droit des sols ?**

#### **1.1 Objectifs des règles de droit**

Concilier le droit de propriété et son corollaire qu'est le droit de construire avec l'intérêt général ?  
Assurer un urbanisme de qualité ?

Derrière la notion d'intérêt général plusieurs éléments :

- la sécurité des personnes et des biens (risques naturels et technologiques)
- le développement équilibré et solidaire des territoires ( y compris mixité sociale)
- le développement durable et la mise en valeur du patrimoine

#### **1.2 Enjeux d'une bonne application de ces règles**

- sécurité des personnes et des biens
- service rendu aux usagers
- sécurité juridique
- qualité architecturale, paysagère et environnementale
- enjeux économiques (développement, choix ou gel d'activités agricoles, industrielles, commerciales, de loisirs, attractivité touristique des territoires)

### **2. Les objectifs et les enjeux de l'Application du droit des sols sont -ils :**

*Il convient de distinguer le cas des communes avec POS ( selon qu'elles effectuent elles mêmes l'instruction ou pas) du cas de celles où s'applique encore le RNU.*

**- clairs?**

**- hiérarchisés?**

*quels sont les enjeux considérés comme les plus importants ?*

*quels sont les éléments du droit de l'urbanisme qui sont considérés comme les plus importants ?*

**- connus de tous?**

*comment la politique de l'Etat est-elle explicitée aux services (jusqu'aux agents instructeurs), aux élus et au grand public?*

*une politique a-t-elle été définie en partenariat avec les collectivités territoriales?*

*des objectifs ont-ils été fixés aux services, des critères de qualité ont-ils été explicités et diffusés?*

**-comment les différents enjeux et objectifs s'articulent-ils entre eux?**

*(planification, documents d'urbanisme, autres)*

**- par qui sont-ils portés?**

*élus,*

*services de l'Etat,*

*associations*

*professionnels (architectes, géomètres, promoteurs)*

*demandeurs d'autorisations*

### **3. Pour atteindre ces objectifs et enjeux la seule application du droit des sols suffit-elle?**

Quels partenariats, quels liens existent-ils entre ceux qui appliquent le droit des sols au sens strict du terme (essentiellement droit de l'urbanisme) et ceux qui mettent en oeuvre d'autres politiques participant à la réalisations d'objectifs de même nature ( prévention des risques naturels et technologiques, santé publique, qualité architecturale , paysagère , environnementale, cohérence entre les projets d'infrastructure et d'aménagement, politique de la ville, politique du logement ) ?

## **B. MISE EN OEUVRE CONCRETE**

*Il convient de distinguer le cas des communes avec POS ( selon qu'elles effectuent elles mêmes l'instruction ou pas) du cas de celles où s'applique encore le RNU.*

### **1. Les collectivités territoriales**

- Le partage des compétences et des responsabilités est-il bien compris et effectué (limites de la responsabilité des services de l'Etat en cas de mise à disposition) ?
- Les communes suivent-elle le travail d'instruction lorsque la DDE instruit pour leur compte? Donnent-elles des orientations, définissent-elles une méthode de travail ? (commissions communales d'examen ?)
- Quelles sont les motivations des communes qui, même si elles ont la compétence de l'instruction, préfèrent faire instruire par les services de la DDE ?
- Observe-t-on un mouvement vers l'exercice effectif de leurs compétences par les collectivités locales ? Pour quelles communes ou quelles intercommunalités ? dans quelles circonstances et sous quelle forme ? A quel terme et à quel rythme ?
- Observe-t-on un mouvement inverse (retour de l'instruction à la DDE) ?
- Les liens qui s'établissent entre services de l'Etat et collectivités territoriales à l'occasion de l'instruction ont-ils une influence sur la qualité globale des relations du service avec ces collectivités ?

### **2. Le public**

- Quelles sont les attentes des demandeurs d'autorisation ?
- Quel est le mode d'expression des intérêts de leur voisinage ?
- Les demandeurs d'autorisation connaissent-ils l'ensemble des enjeux de l'application du droit des sols ?



- Un système d'information des pétitionnaires a-t-il été mis en place en amont ou au moment du dépôt de la demande? Selon quelle organisation, éventuellement selon quels partenariats avec les mairies, le CAUE et les professionnels ? L'importance du nombre de dossiers incomplets est-il imputable à un manque d'information ? à des difficultés de compréhension entre administration et usagers? à des exigences non-fondées des services instructeurs ?

- Comment évoluent les délais d'instruction? Peuvent-ils être considérés comme satisfaisants ? L'information donnée sur les délais au moment du dépôt de la demande est-elle fiable ?

-La multiplicité des acteurs est-elle source de difficultés pour les pétitionnaires ?

-Les usagers comprennent-ils bien les motifs des décisions de refus ? Sont-ils satisfaits des explications données par l'administration ?

- La documentation mise à disposition des usagers est-elle suffisante et adaptée ?

- Quel est ou quel pourrait être l'impact du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne et externe ? (formulaire de demande de permis sur Internet? suivi des dossiers ?)

- Comment est perçu le questionnaire à remplir par les pétitionnaires et, notamment, les rubriques à finalité statistique?

### **3. Les professionnels**

- Quelles sont les attentes des professionnels?

- Quel est l'apport des professionnels (architectes, promoteurs, géomètres...) dans la préparation des dossiers ?

-Les dossiers transmis par les professionnels sont-ils plus complets, de meilleure qualité architecturale et paysagère que ceux transmis par les particuliers ?

### **4. Les services instructeurs**

#### **4.1 Nature de la fonction d'instruction**

- Les agents instructeurs ont-ils conscience d'exercer une fonction importante et reconnue au sein de la DDE ?

- Comment conçoivent-ils leur rôle ? Ont-ils conscience des enjeux que recouvre l'application des textes ? (qualité de l'urbanisme, qualité architecturale, environnement, risques naturels...)? Ont-ils l'occasion d'échanger et de se concerter avec d'autres professionnels intervenant dans le champ du droit des sols (architectes , géomètres ?).

- La prise en compte des enjeux territoriaux se traduit-elle de manière visible dans l'application du droit des sols ? Ces enjeux sont-ils définis, par le DDE, en concertation avec les collectivités territoriales ?

## **4.2 Organisation**

-L'accueil des usagers est-il considéré comme une fonction importante ?

- Certains modes d'organisation pour l'instruction des dossiers sont-ils préférables à d'autres ?

- Quelles sont les évolutions de pratiques constatées dans les services ? ( optimisation des ressources, intercommunalités ..)

- Quelles sont les contraintes propres à la géographie, à la démographie, aux infrastructures de transport et de communication qui influent sur l'organisation des services ?

-Comment est organisée la chaîne des procédures (intervention des ABF, des autres services de l'Etat DDASS, DDAF etc.....),

- Les outils informatiques (WinADS , GAdmin, GPénaI...) sont-ils d'utilisation pratique ? Sont-ils bien adaptés à la gestion des dossiers et au contrôle de gestion ?

## **4.3 Conseil et contrôle**

- A qui est relié l'instructeur ? (subdivisionnaire, chef du service urbanisme à la DDE, cellule juridique, Directeur Départemental lui-même, administration centrale ...)

- Les agents instructeurs reçoivent-ils des directives particulières de la part de leur hiérarchie directe ?

- Des critères de qualité ont-ils été explicités et diffusés ?

- Comment la politique de l'Etat est-elle diffusée dans les services, jusqu'aux agents instructeurs ? Par quel canal (directives, circulaires) ceux-ci en ont-ils connaissance ?

- Existe-t-il une déontologie propre à l'application du droit des sols ? Des règles de déontologie, spécifiques au domaine se justifient-elles au niveau local ?

- Comment sont organisés le contrôle hiérarchique et le contrôle de gestion ? (notamment au regard de la régularité et de la qualité)

- Quelles sont les informations produites et utilisées aux différents niveaux hiérarchiques ? Des indicateurs d'activité, de productivité et de qualité (délais, qualité juridique) sont-ils nécessaires pour apprécier le fonctionnement du service ?

## **4.4 Gestion des compétences, animation**

- L'existence d'un réseau ADS est-elle perçue comme importante ? Est-ce une ressource pour les agents ? Comment est organisée l'animation du réseau ADS ?

- Quelles sont les ressources humaines et les compétences mobilisées pour l'application du droit des sols ? Sont-elles suffisantes (compétences techniques et compétences juridiques) ?

- Comment est organisée la formation, la prise en compte des évolutions de la réglementation ?
- Les outils documentaires, à la disposition des instructeurs sont-ils adaptés et suffisamment accessibles (code de l'urbanisme...) ? Quel peut être l'apport des nouvelles technologies en la matière ?

## **5. Le contrôle de légalité , le respect du droit et la sécurité des actes**

### **5.1 contrôle de légalité**

- Les services sont-ils associés par les préfets à l'exercice du contrôle de légalité ?
- Les limites de leurs responsabilités en ce domaine sont-elles parfaitement claires et bien comprises ?
- Des critères de choix des dossiers et les modalités d'exercice du contrôle de légalité ont-ils été définis au niveau local en concertation avec le Préfet ?

### **5.2 respect du droit**

- Quel jugement porter sur l'effectivité du droit de l'urbanisme ?
- Quelle perception peut on avoir de la fréquence, la nature et la gravité des infractions, (effectivité du contrôle et des sanctions) ?
- Peut-on en tirer des conclusions utiles sur l'ampleur des constructions ou aménagements illégaux et quelles évolutions constate-t-on en la matière ?

### **5.3. sécurité juridique des actes**

- Quelle est l'ampleur et la nature du contentieux ? Comment évolue-t-il ?
- les services de l'Etat apportent-ils une aide, aux communes, en cas de contentieux, lorsqu'elles instruisent elles-mêmes ?

## **6. Perspectives d'avenir**

### **6.1 Observations sur l'applicabilité du droit**

*(il ne s'agit pas ici d'évaluer la pertinence et la cohérence du droit de l'urbanisme, mais de recenser des problèmes d'applicabilité révélés par la pratique)*

Certaines dispositions du droit de l'urbanisme apparaissent-elles (du point de vue des instructeurs et/ou des usagers) comme trop rigides ? trop laxistes ? inadaptées ?

Est-il possible de nourrir une réflexion de l'administration centrale à partir des observations de terrain ?

Les responsabilités des services instructeurs sont-elles convenablement définies au regard de certains problèmes spécifiques (risques naturels, connaissance des sols...) ?

## **6.2 Suggestions pour une meilleure application du droit des sols**

**Instance d'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**

**Compte-rendus du 4 octobre 2002 et du 30 janvier 2003**



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
2<sup>e</sup> section  
Affaires juridiques  
et sociales

La Défense, le 28 octobre 2002

**OBJET : compte-rendu de la réunion du 4 octobre 2002 de l'instance d'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dans l'application du droit des sols.**

**Agnès de FLEURIEU** ouvre la réunion de l'instance en remerciant les personnes présentes d'avoir accepté de participer aux travaux destinés à évaluer l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dans l'application du droit des sols. Elle présente les excuses d'un certain nombre de participants qui n'ont pu se libérer pour cette première réunion: Mme le BARAILLEC, présidente de l'Association d'entraide des usagers de l'administration, M. XAMBEU de l'Association des Maires de France, M. JEGOUZO, professeur, conseiller d'Etat en service extraordinaire, Madame DUJOLS de l'Union Sociale pour l'Habitat. L'association des maires des grandes villes de France a, par ailleurs, indiqué qu'elle ne se sentait pas vraiment concernée par les travaux de l'instance dans la mesure où les villes de plus de 80 000 habitants instruisent toutes les actes d'urbanisme pour leur compte propre mais il conviendra de trouver les moyens appropriés le moment venu de l'associer à la réflexion commune.

Elle rappelle que les travaux de l'instance d'évaluation se situent dans le cadre du conseil de l'évaluation du ministère, créé en novembre 2000 et présidé par le ministre, qui a retenu pour l'année 2002 le thème de l'application du droit des sols. Ce thème, sélectionné par le gouvernement précédent, a été confirmé par Gilles de ROBIEN et c'est donc au nom du ministre qu'elle est heureuse d'accueillir les membres de l'instance. Celle-ci a été composée de façon à représenter le plus grand nombre possible de points de vue de professionnels et d'usagers et les membres doivent pouvoir s'exprimer le plus librement possible.

Elle invite Bernard PERRET, ancien membre du Conseil National de l'Evaluation chargé, au Conseil Général des Ponts et Chaussées d'une mission d'ensemble sur la méthode des évaluations, à exposer le cadre général d'une démarche d'évaluation.

**Bernard PERRET** rappelle qu'il y a beaucoup de types et de catégories d'évaluation différentes et qu'il faudra évidemment que l'instance apprécie comment les principes généraux de méthode s'appliquent au cas particulier de l'intervention des services dans l'application du droit des sols.

Tour Pascal B  
95055 - La Défense  
cedex  
téléphone :  
-----

La définition officielle de l'évaluation figure dans le décret du 18 novembre 1998 qui a créé le Conseil National de l'évaluation : " évaluer une politique, c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre". Il peut en exister d'autres qui font plus directement référence aux sciences sociales telles que celle-ci : "Les évaluations ont pour but d'appliquer les théories, méthodes et techniques des sciences sociales pour porter des jugements relatifs à l'utilité, l'efficacité et la responsabilité dans les organisations gouvernementales et non gouvernementales dans le but de stimuler l'apprentissage organisationnel."

Dans cette définition, l'évocation des "sciences sociales" signifie qu'il y a des enquêtes et qu'une évaluation s'appuie sur la connaissance factuelle recueillie notamment au travers de ces enquêtes, ou encore que l'on essaie de réaliser une évaluation de manière fiable, conformément aux techniques en vigueur. La notion de "jugement" est à prendre au sens "d'appréciation". Le dernier concept important dans cette définition est celui de "l'apprentissage organisationnel". La finalité de toute activité d'évaluation est bien d'améliorer la compétence à la fois des décideurs et des acteurs qui participent à la conception et à la mise en œuvre des politiques.

Bernard PERRET rappelle ensuite quelques principes généraux qui caractérisent une évaluation :

- évaluer une politique, c'est d'abord la questionner, c'est donc prendre de la distance pour regarder cette politique avec un œil critique et constructif.
- l'évaluation est une démarche avant d'être une technique, c'est donc avant tout un état d'esprit pour conduire une action dont l'objectif est de produire une connaissance utile.
- l'objectif de l'évaluation n'est donc pas la connaissance en elle-même, il ne s'agit pas d'accumuler des chiffres et des statistiques, ni même des analyses. L'objectif est de sélectionner parmi toutes les connaissances possibles celles qui sont le plus à même d'avoir des conséquences en terme d'actions.

Une évaluation doit donc être un travail collectif piloté et synthétisé par une instance d'évaluation. Le travail d'enquête doit s'appuyer sur une réflexion visant à élaborer un référentiel, une grille de questionnement et des hypothèses de travail.

La notion de "référentiel", très importante, signifie que l'on doit essayer de clarifier les normes et les critères par rapport auxquels on peut porter un jugement sur la réussite, le bien fondé et l'adéquation des dispositifs retenus pour la mise en œuvre d'une politique. S'agissant de l'application du droit des sols, la question de la qualité des actes sera examinée. Une partie du travail de l'instance consistera donc à s'interroger sur la notion de qualité et à préciser les critères permettant de définir ce que doit être cette qualité.

L'évaluation n'a aucunement pour but de juger l'action des agents et des services, mais son objectif est d'apprécier des performances, la pertinence des actions et des organisations. C'est donc un système qui est en cause et une évaluation n'est pas un contrôle qui a pour finalité d'identifier les dysfonctionnements et éventuellement de mettre en cause des agents. Une évaluation cherche à comprendre comment un système peut fonctionner dans le but de l'améliorer.

Une instance d'évaluation exerce la double fonction de pilotage et de synthèse. Il s'agit d'abord de s'approprier et de finaliser le projet d'évaluation sur la base du mandat initial. Il s'agit ensuite de planifier les travaux, de suivre un programme d'études, de faire des choix. Il faut enfin synthétiser, valider les études, intégrer leurs résultats afin de formuler des conclusions et d'établir un rapport final.

**Agnès de FLEURIEU** rappelle quelques définitions et quelques ordres de grandeur :

- L'évaluation porte sur ce qu'est une application de qualité du droit des sols. Une application de qualité doit permettre aux investisseurs d'agir en toute sécurité juridique, aux propriétaires de contribuer au développement économique par une bonne utilisation de leurs droits à construire, le tout dans le respect des impératifs d'intérêt général de protection du cadre de vie et de respect de l'environnement qui sont ceux d'un développement durable.

- L'application du droit des sols mobilise de nombreux fonctionnaires des directions départementales et de l'administration centrale du ministère de l'équipement, de l'administration préfectorale et d'autres administrations. Ils ont de multiples partenaires : collectivités territoriales, usagers, professionnels.

- En 2000 plus d'1 600 000 actes ont été instruits dont 470 000 permis de construire et 290 000 déclarations de travaux, par plus de 4000 instructeurs et 200 cadres dans les services déconcentrés.

- L'organisation sur le terrain des services du ministère de l'équipement est elle-même très variée car elle s'inspire de deux préoccupations très différentes : l'efficacité, dans un contexte de baisse des effectifs, qui conduit au regroupement des moyens et la bonne gestion de proximité qui conduit, elle, à rapprocher l'instruction des usagers et donc à multiplier les centres d'instruction.

**Agnès de FLEURIEU**, commente ensuite la note du dossier remis aux membres de l'instance qui précise le champ, la méthode de travail et le calendrier de l'évaluation :

L'objet de cette évaluation est d'apprécier la qualité de l'action des services de l'Etat dans l'application du droit des sols que ce soit dans le cadre des autorisations délivrées au nom de l'Etat ou de celles instruites pour le compte des communes. La manière dont s'exerce le contrôle de légalité rentre également dans le champ de l'évaluation. L'objectif est de parvenir à faire des propositions concrètes d'amélioration.

Il s'agit d'une évaluation des pratiques et non du droit. L'évaluation n'a donc pas pour objet d'étudier les modifications de l'application du droit des sols, qui pourraient éventuellement être proposées dans le cadre d'autres réflexions engagées par le gouvernement sur un approfondissement de la décentralisation et sur l'harmonisation des trois lois: loi VOYNET, loi CHEVENEMENT et loi SRU, sachant, en outre, que la DGUHC a par ailleurs engagé une large concertation avec les professionnels, les partenaires et les agents des DDE pour préparer un décret de simplification des procédures.

C'est un travail collectif et la plupart des membres de l'instance représentent déjà en eux-mêmes un réseau, une profession, une pratique de l'application des droits des sols, usagers, professionnels, fonctionnaires. Il est important de recueillir tous ces points de vue de manière très libre au sein de l'instance et des groupes de travail qui lui seront rattachés mais aussi par des contributions écrites qui pourront être annexées en tant que telles au rapport final de l'instance.

Les conclusions doivent être rendues avant l'été 2003, le calendrier est donc contraint et laisse la possibilité d'organiser trois réunions de l'instance la première pour valider la méthode envisagée; la seconde, le 30 janvier 2003, pour recueillir les premiers éléments des enquêtes et le constat des groupes de travail; la dernière, le 5 juin 2003, pour valider un projet de rapport.



- La méthode de travail proposée consiste en :

1. la réalisation par un bureau d'études d'un état des lieux quantitatif de l'activité d'Application du Droit des Sols auprès de l'ensemble des 96 DDE de métropole,
2. la réalisation d'une enquête plus fine, notamment qualitative auprès d'une quinzaine de DDE par le même bureau d'études et avec le concours de l'inspection générale du Conseil général des ponts et chaussées,

3. la constitution de quatre groupes de travail thématiques se réunissant deux fois avant le 30 janvier 2003, date de la prochaine réunion de l'instance d'évaluation :

n°1 : Demandeurs d'autorisations et Administration

n°2 : Professionnels et Application du Droit des Sols

n°3 : Collectivités territoriales et Application du Droit des Sols

n°4 : Instruction des actes d'urbanisme et métier d'instructeur,

4. la capitalisation d'études déjà réalisées sur le thème de l'application du droit des sols et l'appel à des contributions écrites des réseaux et organisations représentés par les membres de l'instance.

Elle invite François DELARUE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, (DGUIHC) et Alain ROBEZ, de la Direction du Personnel des Services et de la Modernisation (DPSM), du ministère à s'exprimer.

**François DELARUE** rappelle que l'Application du Droit des Sols est une question importante pour la DGUIHC, compte tenu de son impact économique, de l'importance de ces autorisations pour les particuliers et les entreprises, et du nombre d'agents concernés par cette activité. L'évaluation sera l'occasion de s'interroger sur la qualité d'un travail effectué en grande partie au bénéfice des collectivités locales.

Il indique qu'il existe une forte interrogation sur la manière de concilier l'absence de moyens supplémentaires et la qualité demandée au service. Cette question renvoie largement à une réflexion sur l'organisation des services déconcentrés, aujourd'hui largement éclatée. Faut-il la faire évoluer ? Il s'agit de concilier la proximité et la compétence.

L'instance d'évaluation doit éviter le piège de se limiter à la question des moyens supplémentaires mais formuler des propositions réalistes d'amélioration des pratiques des uns et des autres.

**Alain ROBEZ** rappelle que l'activité de l'ADS est aujourd'hui largement décentralisée. Il souhaite que l'instance prenne en compte une approche globale du service rendu à l'usager et qu'elle s'interroge sur le nouveau rôle des DDE dans ce contexte .

**Agnès de FLEURIEU** laisse ensuite la parole aux autres membres de l'instance en leur demandant notamment leur avis sur la méthode de travail proposée et les questions à évoquer.

**Patrick BERTIN**, représentant la FNPC, rappelle qu'en tant que directeur adjoint d'une société de construction il dépose environ trente dossiers de permis de construire par an et pense donc être l'une des rares personnes de l'instance à demander en grand nombre des permis de construire. Il trouve les groupes de travail équilibrés et la méthode adaptée pour réaliser cette évaluation. Il commente une contribution écrite qui est remise aux membres de l'instance:

Ayant été responsable d'un service ADS de l'Etat, il a vu combien cette activité était le parent pauvre des DDE. Il a pu, à l'occasion de l'exercice de son métier, mieux prendre conscience de ce qu'est réellement un permis de construire c'est une opération impliquant des relations avec de multiples partenaires, des propriétaires, des banques... beaucoup plus complexe que l'obtention d'une simple autorisation administrative.

Les instructeurs sont souvent seuls, submergés de travail. L'absentéisme pose parfois de graves problèmes de fonctionnement des services et certains agents sont parfois moins compétents que les professionnels qui sont leurs interlocuteurs.

Les discussions sur les permis de construire ne portent que marginalement sur le code de l'urbanisme. Il estime qu'il y a une masse trop importante de textes, des lacunes de formation des agents qui appliquent difficilement certaines procédures comme l'article R.315-2-d\*, faute de les maîtriser correctement. La loi SRU a provoqué une panique totale : certaines taxes sont encore liquidées en faisant application de l'ancien texte, la suppression de l'article L. 111-5 est longue à s'imprégner dans les pratiques. Enfin, il règne souvent un climat de suspicion vis à vis d'une profession qui, globalement en terme d'image, est effectivement mal classée dans l'opinion publique

Il indique qu'il est intéressé par la participation au groupe de travail : "les professionnels et l'ADS".

**Alain CLUZET**, président du Conseil Français des Urbanistes, rappelle que l'acte de permis de construire recouvre des réalités très différentes : il s'agit d'une procédure technique et administrative qui ne se traduit pas forcément par une construction et concerne des projets d'une ampleur très différente, ce qui n'apparaîtra pas dans l'étude quantitative qui est prévue. Il pense qu'il faut s'interroger sur les critères de qualité :

- rigueur administrative ;
- rapidité ;
- qualité du projet au sens urbain et architectural ;

Il faudrait une formation à l'application de l'article 11 des POS. Il faudrait connaître le nombre de permis soumis à l'avis de l'architecte conseil. Ceci pose aussi la question de la traduction de ces avis dans les permis de construire.

Il estime que les instructions sont parfois trop frileuses. Il faut promouvoir la discussion autour du projet, la possibilités d'adaptations mineures ou de dérogations.

**Agnès de FLEURIEU** lui confirme que la question de la qualité est bien au centre de l'évaluation.

**Jean-François CABIOCH**, DDE Savoie rappelle que l'instruction part de la demande. En Savoie, 70 à 80% des dossiers sont incomplets. Ceci est compréhensible pour les particuliers mais moins pour les professionnels. Il y a un vrai problème de respect de la loi par les promoteurs. Il relève la forte pression qui pèse sur les instructeurs et évoque la difficulté à former les agents pour assurer une bonne qualité juridique des actes.

**Jean-Michel PERIGNON**, chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) de Gironde, indique que son service intervient à la fin du processus. S'agissant de la qualité architecturale les avis peuvent être très divers, et, par exemple, cette année, il a noté 954 cas d'avis différents sur des permis de construire. De nombreux dossiers sont incomplets. L'évaluation ne peut évacuer la façon dont la règle s'applique.

Il indique qu'il a participé à un groupe de travail juridique et fait part d'une expérience locale de diffusion d'un cédérom sur le Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur de Bordeaux, très demandé tant par les administrations que les particuliers et qui facilite la compréhension de la réglementation .

\*définition des lotissements

Il demande que l'instance aborde le problème de la chaîne des procédures. Les instructeurs sont démunis pour interpréter les règles et les appliquer.

**Agnès de FLEURIEU** évoque les difficultés liées au caractère subjectif de la notion de qualité et estime qu'il serait très intéressant de pouvoir capitaliser la production du groupe de travail juridique. Les instructeurs sont démunis pour interpréter les règles et les appliquer.

**Jean-Pierre BOUCHUT**, de la Direction des Affaires Financières et de l'Administration Générale du ministère de l'équipement (DAFAG), estime important d'apprécier le taux d'annulation des actes par le juge administratif en demandant aux juridictions de communiquer leurs statistiques. Ce taux est en général assez faible (15 à 20%) mais une part significative provient de l'urbanisme dont le taux pourrait être plus fort. Il faudrait demander aux tribunaux administratifs leurs statistiques. Il évoque également le contrôle de légalité sur les actes d'urbanisme qui ne paraît pas suffisant compte tenu de l'importance des recours des particuliers. La fonction juridique est aussi parfois, comme l'urbanisme, un parent pauvre en DDE.

**Agnès de FLEURIEU** confirme que les conditions d'exercice du contrôle de légalité rentrent dans le champ de l'évaluation et seront abordées notamment dans le groupe de travail n°3.

**Maître Patrick WALLUT**, notaire, fait part de son accord sur la méthode. De son expérience d' élu local, il a retenu en particulier des difficultés à appliquer les textes. Il peut être fait deux lectures d'un texte : technique et juridique. Les instructeurs techniciens lui semblent parfois plus rigides que les juristes pour l'application des textes. Il est parfois difficile de faire comprendre à une DDE que la planification locale peut avoir un contenu souple ; la souplesse des nouveaux PLU est difficile à appréhender. De même, l'instruction des adaptations mineures n'est pas aisée.

**Ingrid BIGOT**, représentante de la CAPEB, fait part de ses préoccupations face à la complexité du droit pour les artisans. Elle souhaite que cette question soit abordée dans les groupes de travail. Elle attend des simplifications et une meilleure information. Elle souhaite également aborder le problème spécifique de la qualité du sol dont elle estime que c'est au vendeur qu'incombe la charge de la vérifier .

**Jean GODFROID**, représentant de l'Ordre des géomètres, estime très important que l'état des lieux soit mené par un œil extérieur à l'administration. Il craint qu'une auto-évaluation ne se transforme en conclusions "pro-domo" critiquant les pétitionnaires et demandant plus de moyens. Il évoque les inconvénients de groupes de travail qui ne comprendraient qu'une seule catégorie d'intervenants, professionnels, usagers. Il demande que l'on veille à mêler l'origine des participants dans les groupes et à croiser les regards et les expériences.

**François DELARUE** précise que l'évaluation a pour objet d'examiner les pratiques du droit tel qu'il est aujourd'hui. Les réflexions, les idées, les propositions profiteront à son évolution même si l'exercice est demandé à droit constant. Dans la culture du ministère, l'Application du Droit des Sols est considérée comme une activité peu noble alors qu'elle est essentielle pour l'économie et le cadre de vie. C'est pourquoi la DGUHC estime qu'il s'agit d'une fonction importante trop longtemps négligée. Mais il faut réaliser cette évaluation dans un cadre réaliste. L'instance, comme cela a déjà été dit ne peut pas se borner à proposer un accroissement des moyens. Elle doit en revanche faire des propositions pour les optimiser. Il faut proposer des bonnes pratiques vis à vis des partenaires extérieurs et s'interroger sur l'organisation interne, la formation, la reconnaissance professionnelle...

**Xavier BENOIST**, directeur général adjoint de la Fédération des PACT-ARIM (associations pour l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat et associations de restauration immobilière), indique que les associations, membres de sa fédération, travaillent plus sur le champ de l'application des règles de construction. L'objectif d'une application de qualité du droit des sols doit être l'amélioration du cadre de vie et pas seulement l'accélération de l'acte de construction. Il faut s'attacher aussi à l'analyse des petits actes, notamment dans les zones où il y a des servitudes particulières, ce sont des actes parfois aussi importants que ceux des grandes opérations de périphérie urbaine. Pour une approche qualitative, il faudra prendre en compte l'hétérogénéité des actes et clarifier la nature des opérations. Il serait souhaitable que la monographie par DDE puisse en donner une estimation.

L'outre-mer pose un problème spécifique extrêmement compliqué qu'il faudrait également prendre en compte.

**Agnès de FLEURIEU** indique qu'après l'avoir envisagé, le groupe de projet n'a pas cru devoir finalement inclure l'outre-mer dans le champ de l'évaluation, notamment pour des raisons de coût. Si l'instance le décide, cette question peut faire l'objet d'un groupe de travail spécifique mais cela demande réflexion.

**François DELARUE** propose de se limiter à recueillir un éclairage sur ces questions en recourant aux travaux de l'inspection générale et aux travaux déjà menés au sein des organisations représentées dans l'instance car il craint que l'on n'ait ni les moyens ni le temps de traiter ce sujet spécifiquement dans le délai imparti.

**Jean-Luc NGUYEN**, secrétaire général du SNAL, se félicite de participer à l'instance et de pouvoir s'exprimer, notamment dans les groupes de travail. Il indique qu'il a lui-même travaillé en DDE. Il évoque le problème des relations entre professionnels qui ne se comprennent pas. Derrière la personne physique qui présente son dossier, il y a l'architecte, le constructeur de maisons individuelles, un particulier qui élabore lui-même son dossier est un cas exceptionnel. Il estime que l'administration, à l'occasion de l'évaluation, doit se poser des questions sur son propre professionnalisme et a aussi le devoir d'exiger de la part des intervenants privés le professionnalisme nécessaire à la production de bons dossiers.

**Pierre DELLON**, représentant de la fédération française des villes moyennes indique ne pas connaître à ce jour le nombre de villes moyennes qui ont recours aux DDE pour l'instruction des actes d'urbanisme. Sa commune de Châlons-en-Champagne a un service instructeur. Mais il reste des consultations obligatoires de services de l'Etat qui posent des problèmes de méthode. Il faut notamment pouvoir faire ces consultations suffisamment en amont pour ne pas avoir, en fin de processus, lorsqu'on reçoit les avis des administrations concernées, tout à reprendre. Certaines communes de la communauté d'agglomération à laquelle appartient sa commune ont toujours recours aux services de l'équipement pour l'instruction de

leurs actes. Cela pose donc un problème de cohérence de l'instruction des actes dans la mesure où, de fait, la compétence en matière d'urbanisme est restée dans chacune des communes de l'agglomération. Il a été un temps envisagé de faire un service intercommunal d'instruction mais cela pose des problèmes psychologiques, chaque maire souhaitant conserver sa compétence en urbanisme. Cela pose également des problèmes de temps et de moyens.

Il compte demander à sa fédération de lancer une enquête pour être en mesure d'apporter à l'instance un point de vue représentatif et collectif.

L'information, la sensibilisation aux enjeux du droit des sols et le conseil préalable des particuliers qui déposent une demande lui paraissent importants et nécessitent une réflexion dans le cadre de l'évaluation sur les structures adaptées à cette démarche. Si cela était mieux fait, il y aurait peut-être plus d'exigence de la part des citoyens vis-à-vis des professions qui doivent les conseiller dans leurs démarches de demandeurs d'autorisation.

**Agnès de FLEURIEU** revient sur l'instruction par les communes pour préciser que l'évaluation doit aussi permettre de recueillir l'opinion des communes qui ont repris l'instruction sur le rôle que doit alors jouer la DDE vis-à-vis d'elles, en appui, en conseil ou pour les consultations obligatoires. C'est une demande du cabinet du ministre qui complète la lettre de mission initiale.

**Sophie BOEGNER**, directrice de la fédération nationale des CAUE demande si les conclusions du bureau d'études pourront être communiquées aux groupes de travail.

**Agnès de FLEURIEU** indique que le calendrier de l'évaluation ne permettra pas d'attendre la fin de l'étude pour réunir les groupes de travail mais que les premiers résultats enrichiront la poursuite éventuelle de leur travail après le 30 janvier.

**Thérèse ANGELIQUE**, représentant le médiateur de la République, observe que le sujet de l'évaluation ne coïncide pas exactement avec le profil des réclamations qui sont transmises au médiateur. Celles-ci font apparaître un mauvais fonctionnement de base des services publics qui reflète lui-même la multiplicité des textes, l'imbrication de diverses procédures parfois longues. La complexité des textes donne lieu à des interprétations plus ou moins strictes, leur évolution fréquente est vécue comme allant à l'encontre d'une sécurité juridique et financière ou comme une limitation du droit de propriété. Ce ne sont donc pas les modes d'intervention des services qui sont en cause mais le droit lui-même.

Les subdivisions sont des administrations ouvertes, des services de proximité utiles pour la connaissance des circonstances locales. Cependant, il n'y a pas de pratique homogène pour régler les désaccords. La solitude des services est souvent perçue, leur rôle est difficile notamment lorsqu'il faut, en amont, se prononcer sur la légalité d'un acte.

Il serait intéressant que l'évaluation permette d'apprécier le suivi des jugements ordonnant une démolition. Les retards apportés par l'administration, pour constater l'absence d'exécution d'un jugement et liquider les astreintes, sont compris comme des renoncements à rechercher l'exécution de la décision et conduisent à des situations très difficiles. Il y a là un quiproquo qui s'instaure : quelques années passent, les astreintes continuent de courir et on se retrouve face à des sommes faramineuses que les gens ne sont pas en situation de régler. Le médiateur de la République suggère d'ailleurs une proposition de réforme pour ouvrir aux communes une possibilité de remise gracieuse analogue à celle dont dispose l'Etat.

Pour éviter cette impression de pouvoir arbitraire que ressentent souvent les administrés face à des refus qui peuvent être des refus légaux d'autorisation de l'urbanisme, il faudrait parvenir à

une meilleure explication par les services de l'Équipement des bases légales de refus, des hypothèses de rejets les plus classiques. Le médiateur de la république est en effet, en matière de droit des sols, plus souvent conduit à effectuer un travail pédagogique d'explication des décisions que de véritables médiations. Il faut donc s'interroger sur les conditions de réalisation d'un travail pédagogique d'explication des décisions, par exemple avec des fiches - type sur les hypothèses de rejet les plus fréquentes.

Les moyens d'améliorer la politique pénale sont également posés : renforcement du nombre d'agents assermentés ? niveau de ce renforcement ?

**Agnès de FLEURIEU** relève que ces questions ont toutes leur place dans l'évaluation même si elle s'effectue à droit constant. L'exercice des responsabilités pénales des services du ministère rentre dans le champ de l'évaluation. Les questions correspondantes figureront dans l'enquête menée auprès des DDE.

**Jean-François CABIOCH**, rappelle que la plupart des actes sont instruits au nom et pour le compte de la commune. Quand il y a décision de refus d'un permis de construire, le maire demande beaucoup plus d'explications que quand il y a décision d'acceptation. Le citoyen peut donc aussi se retourner vers le signataire de son document qui est le maire, qui dispose de toutes les explications nécessaires sur le refus. Il ajoute que c'est également au maire qu'il revient en premier lieu de mettre en oeuvre le recouvrement des astreintes.

**Agnès de FLEURIEU** rappelle l'intérêt de confronter des points de vue différents et l'apport très précieux pour l'instance de l'expérience de directeur départemental de l'équipement..

**François AMIOT**, chef du service de l'urbanisme dans la DDE Pas de Calais estime qu'il y a trois domaines importants : la connaissance de la pollution du sol et ses incidences en matière de santé, la prise en compte des risques naturels ou technologiques, la demande sociale qui s'exprime autour de la qualité architecturale ou paysagère et qui pourrait être représentée au sein de l'instance par une représentation du milieu associatif. Il relève qu'à droit constant les pratiques sont hétérogènes par exemple en ce qui concerne l'approche des sols pollués pour des questions de santé. Dans le Pas de Calais, il y a 26 centres d'instruction qui n'ont pas tous le même niveau de qualité d'instruction. Il y a des problèmes de formation, d'organisation...

Catherine **FILLON** intervient au sujet des critères de qualité qui devraient être recensés et hiérarchisés. Chaque acteur a des critères différents, des attentes différentes.

**Daniel SENE**, coordonnateur du collège d'inspection du domaine d'Aménagement, Urbanisme, Habitat au Conseil Général des Ponts et Chaussées, propose pour prendre en compte ces préoccupations de qualité d'élargir le groupe de travail n°1 vers tous ceux qui ont des attentes vis à vis de l'Application du droit des sols.

**Agnès de FLEURIEU** accepte cette proposition.

**Jean-Michel PERIGNON**, souhaite que l'évaluation porte aussi sur la capacité à utiliser les outils informatiques. Son service traite un volume de 7500 dossiers dont la moitié relève aussi de la DDE. Or, l'incompatibilité entre le logiciel WIN ADS et celui du SDAP conduit à de multiples saisies de données identiques, il faudrait une passerelle informatique entre les deux ministères pour éviter ces doubles saisies. Il évoque les difficultés

qu'il a rencontrées pour diffuser par Cédérom le plan de sauvegarde et de mise en valeur de Bordeaux. Il considère d'une manière générale que les documents d'urbanisme restent beaucoup trop confidentiels.

**Thierry GRANET**, représentant du syndicat CGT pense que la question des moyens sera inévitablement posée à l'instance. Tout le monde s'accorde à dire que les instructeurs font, dans la très grande majorité des cas, un travail exemplaire et qu'ils sont très seuls. Le salaire d'un instructeur est dérisoire pour une charge de travail considérable. Il travaille pour sa part dans un service qui comprenait 3 instructeurs pour un volume de 1500 à 1600 actes par an et qui n'en comprend plus aujourd'hui que 2 pour près de 2500 actes.

L'instance doit donc inévitablement retomber sur le problème des moyens qui seront donnés par le ministère pour améliorer la qualité du travail des instructeurs, du service rendu à l'usager ou aux professionnels. Ou alors, il souhaite qu'il soit clairement dit que l'évaluation va servir de base à un transfert de charge qui s'opérera une nouvelle fois du ministère vers d'autres collectivités, d'autres entités.

Il est pour sa part heureux de participer à l'instance et souhaite s'inscrire dans des groupes de travail, pour faire des propositions qui auront nécessairement pour contrepartie des demandes de moyens.

**Agnès de FLEURIEU** indique que la question des moyens sera prise en compte mais aussi celle de la mutualisation des bonnes pratiques.

**Michel PUYRAZAT** indique que, outre la question des moyens, il faudra traiter des conditions de travail au quotidien car comme cela a été dit à plusieurs reprises, il y a d'importantes différences dans les pratiques. Par exemple, certains instructeurs traitent 200 actes par an, d'autres en traitent 1000. Il y a donc un vrai problème d'organisation, de méthode de travail, de partage, de réseau qui implique d'aborder cette question des moyens et de leur optimisation.

**Francine EZAGAL**, instructrice dans une subdivision de Seine et Marne, indique que les adaptations qui ont été évoquées précédemment ne sont pas toujours un droit. Elle estime que le dialogue en amont pose avant tout un problème de temps mais constate que, quand le service instructeur est associé à la planification, l'instruction est réalisée beaucoup plus facilement. Elle évoque pour réduire le plan de charge, la solution du transfert de l'instruction aux communes ce qui ne signifie pas un abandon. Elle note, enfin, que les décisions de refus sont bien mieux acceptées si elles sont accompagnées par une rencontre entre le pétitionnaire, le maire et la DDE.

**Agnès de FLEURIEU** remercie les membres de l'instance de leur participation et de la richesse des débats. Elle prend acte de la validation par l'instance de la méthode de travail proposée.

Elle invite les participants à s'inscrire dans tous les groupes de travail qui les intéressent.

Elle leur demande de formuler et d'adresser par écrit avant la réunion des groupes de travail les questions qu'ils souhaitent particulièrement voir abordées.

## **Compte rendu de la seconde réunion plénière de l'instance d'évaluation de l'ADS du 30 janvier 2003**

L'instance d'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la mer dans l'application du droit des sols a tenu sa seconde réunion plénière dans la matinée du 30 janvier 2003. La liste des participants figure en annexe du présent compte-rendu.

**Agnès de FLEURIEU** ouvre la réunion en remerciant les participants de leur présence à cette réunion plénière ainsi que de leur participation aux groupes de travail qui se sont réunis en novembre et en janvier dernier et de la qualité du travail accompli. En relisant, pour préparer cette séance, tous les procès-verbaux des réunions de groupe et les contributions reçues à ce jour on constate qu'il y a déjà, pour établir le rapport d'évaluation, une matière considérable. Le travail de l'instance est très attendu. En présentant ses ~~vœux~~ aux corps constitués, le Président de la République, a, en effet, rappelé que la réforme de l'Etat était engagée sous le triple signe de l'efficacité, de la proximité et de la simplicité. Or, tous les travaux menés jusqu'à présent, au sein de l'instance, montrent que des progrès peuvent être accomplis de ce triple point de vue.

Elle indique le déroulement prévu de la séance essentiellement consacrée à la restitution des travaux menés depuis la précédente réunion de l'instance :

- premiers résultats de l'enquête quantitative auprès des 96 DDE de métropole
- éléments sur les entretiens plus approfondis conduits dans 5 DDE
- rapport des quatre présidents de groupe
- discussion libre et orientations pour la suite des travaux

Elle invite le consultant, retenu pour l'enquête : "ICS Conseils" à présenter les premiers résultats de l'enquête quantitative. Ce ne sont pas des résultats définitifs, mais il est déjà intéressant de voir les points de convergence entre l'enquête quantitative, les entretiens plus approfondis en DDE et les points de vue exprimés dans les groupes de travail.

### **Présentation des résultats de l'enquête quantitative par Jean François DAVID (ICS Conseils)**

A ce jour 78 réponses ont été reçues sur les 96 départements enquêtés.

#### *1. Données relatives à l'organisation de la production.*

On constate, en moyenne, 11 centres d'instruction par DDE, sachant que 18 DDE ont mis en place une nouvelle organisation fondée sur des pôles d'instruction. Dans ces pôles d'instruction, les horaires d'ouverture au public sont souvent plus réduits que dans les subdivisions. Il y a entre 28 et 29 instructeurs en moyenne par DDE, dont 72 % de catégorie C, 27 % de catégorie B et donc très peu d'agents de catégorie A. Pour ceux qui ne sont pas familiers des classifications de l'administration, Agnès de FLEURIEU rappelle qu'à l'origine les agents de catégorie A avaient le baccalauréat, les agents de catégorie B le BEPC et les C le Certificat d'études. Aujourd'hui les choses ont beaucoup évolué, les cadres A ont en général un niveau BAC+ 5, les B un niveau BAC + 2, et les C le niveau du BAC.

La production moyenne par centre d'instruction est de 1340 actes par an. 66 % des instructeurs ont plus de 5 ans d'ancienneté et 17 % ont entre 2 et 5 ans d'ancienneté.

Leur formation est en moyenne de 2,2 jours par an et par agent soit inférieure à l'objectif général du ministère de 5 jours par an et par agent.



L'accès des instructeurs à la jurisprudence s'effectue par des revues spécialisées et par l'information fournie par la DGUHC.

L'utilisation des nouvelles technologies reste modeste : plus de 70 % des consultations des autres services se font encore par courrier non électronique, ce qui s'explique sans doute par les difficultés juridiques encore liées à la valeur de la signature électronique. En revanche, plus de 70 % des consultations avec d'autres services de la DDE ou le réseau des instructeurs se font par courrier électronique. Les nouvelles technologies, dites de système d'information géographique (SIG), ne sont encore utilisées que de manière très faible.

### *2. Données relatives à la mise à disposition*

Pour les communes de moins de 2000 habitants, c'est en très grande majorité (95 %), la DDE qui assure l'instruction. En revanche, les communes de plus de 50 000 habitants assurent elles-mêmes l'instruction (91%).

On remarque que pour les 78 départements qui ont répondu à l'enquête, 8 EPCI seulement assurent l'instruction pour 104 communes.

### *3. Données relatives au pilotage et au suivi de l'activité ADS*

Dans 97% des DDE qui ont répondu, il existe un bureau ou un responsable clairement identifiable pour l'activité ADS . 80% des réponses notent l'existence d'un réseau actif d'entraide. Dans 82% des DDE qui ont répondu, il existe un tableau de bord mais, dans 29% seulement, des indicateurs d'alerte.

Le pourcentage moyen de permis tacites s'établit à 8% sachant que 41 % des DDE ont moins de 5 % de PC tacites, 29 % des DDE en ont 5 à 10 % et 30% des DDE en ont plus de 10%.

Le contrôle hiérarchique existe dans 90 % des DDE mais il se traduit par au moins une visite annuelle des centres instructeurs pour 38 % seulement des réponses.

### *4. Données relatives au contrôle de légalité*

Toutes les DDE avaient, il y a deux ans, répondu à une enquête spécifique sur le contrôle de légalité. Aussi, dans le cadre de l'enquête menée au titre de l'évaluation, c'est leur précédente réponse qui a été adressée aux DDE pour qu'elles indiquent les modifications qui seraient intervenues.

Agnès de FLEURIEU rappelle que le contrôle de légalité est une responsabilité du Préfet qui peut confier l'instruction technique des dossiers à la DDE et le fait dans la plupart des cas.

L'enquête montre qu'il y a une tendance au regroupement des agents assurant le contrôle de légalité au sein du bureau des affaires juridiques (53% des cas). Le contrôle des actes d'urbanisme peut aussi être regroupé avec celui des documents d'urbanisme ou dans d'autres structures mais dans l'ensemble la séparation des fonctions d'instruction et de contrôle est respectée.

Par rapport aux résultats de l'enquête de 2000 on constate une diminution de 12 % du nombre d'agents assurant le contrôle de légalité qui concerne surtout des agents de catégorie B (moins 20%). On observe également une légère diminution du nombre de DDE qui ont mis en place une action concertée avec les services préfectoraux pour la définition de critères de sélection des dossiers à contrôler. On observe, enfin, une légère diminution (moins 7%) du nombre de

DDE qui établissent des documents à la suite de l'examen des dossiers au titre du contrôle de légalité (projets de déférés, projets d'observations, notes techniques).

## **Présentation des résultats de l'enquête qualitative par Jean François DAVID (I Conseils)**

Pour compléter l'enquête quantitative, il avait été convenu qu'ICS-Conseils conduirait, avec les inspecteurs généraux du domaine de spécialité "Habitat et Urbanisme" du Conseil Général des Ponts et Chaussées, une enquête qualitative fondée sur des entretiens approfondis dans 15 départements.

A ce jour, les entretiens dans cinq départements de l'Aisne, l'Ille-et-Vilaine, le Loiret, la Saône-et-Loire, et le Val-de-Marne ont été réalisés. Les observations présentées ont donc un caractère partiel. Les dix autres départements qui feront l'objet d'un approfondissement qualitatif sont : les Bouches-du-Rhône, le Calvados, l'Eure, le Nord, l'Oise, les Pyrénées-Orientales, le Bas-Rhin, la Haute-Savoie, les Yvelines et les Hauts-de-Seine. Ces départements ont été sélectionnés pour couvrir un champ vaste de typologies : littoral, montagne, zones très urbanisées ou semi-rurales, organisation classique de l'instruction en subdivision ou regroupement par pôle.

Les entretiens approfondis ont été conduits par un binôme "inspecteur général-consultant" qui a rencontré, dans chaque département : le Préfet, et ses collaborateurs concernés par l'application du droit des sols, les responsables de cette activité au siège de la DDE et leur hiérarchie, un service instructeur, au moins un maire dont les permis sont instruits par ce service et, lorsque le temps le permettait, des professionnels.

Les principaux enseignements de ces premières enquêtes sont les suivants :

### *1. Organisation de la production*

- L'application du droit des sols, au sein de la DDE, est reconnue comme un domaine important mais fragile.
- Il existe un sentiment général de manque de visibilité sur les orientations nationales quant au devenir de l'ADS et aux objectifs de transfert vis à vis des communes disposant des moyens suffisants.
- La fragilité des structures traditionnelles d'organisation de l'instruction de l'ADS en subdivisions, du fait, notamment, du faible nombre des agents instructeurs (23 % de subdivisions ont moins d'un agent équivalent temps plein) est très généralement évoquée. Le regroupement en pôles d'instruction est considéré comme une bonne adaptation des structures mais peut comporter un risque de moindre accueil de proximité.
- On constate une forte demande de développement de la formation continue. Les outils informatiques (formulaire, Internet, SIG) sont considérés comme encore peu adaptés et perfectibles.
- Le contrôle hiérarchique n'est pas toujours mis en oeuvre sur le terrain puisque le taux de visites en subdivision, très appréciées, est faible (38 % seulement des DDE font au moins une visite par an dans les centres instructeurs).

- Les instructeurs marquent leur satisfaction vis-à-vis des cellules d'appui ADS, lorsqu'elles existent en DDE. Le rôle de la DGUHC pour l'animation des réseaux d'instructeur est lui aussi très apprécié.

- Le réflexe de faire appel à la DGUHC lorsqu'une question se pose est très général mais le taux de réponses effectives dans des délais brefs est faible. Le déficit d'outils communs (plaquettes, guides) est souligné. (le manuel de l'instructeur ADS a actuellement plus de 20 ans).

## *2. Relations inter services*

- Les DDE notent des difficultés "endémiques" propres aux relations avec les autres services de l'Etat, DDAF et ABF en particulier, notamment en ce qui concerne la bonne interprétation des préconisations affichées.

- Les relations avec les Préfectures sont jugées globalement bonnes en matière de contrôle de légalité dans les 5 départements enquêtés à ce jour. Il n'y a pas de remise en cause du mode de fonctionnement de la prise en charge de l'analyse technique des dossiers au titre du contrôle de légalité mais la nécessité de définir les procédures et le rôle des différents services (réception des dossiers, tamponnage, etc.) est reconnue de manière générale.

Des critères de sélection des dossiers soumis à contrôle doivent être définis et connus. Le plus souvent, les critères permettent de contrôler les permis à risques.

## *3. Solidité juridique des actes*

- Dans les 5 DDE visitées les contentieux sont peu nombreux. Les problèmes concernent souvent la qualité architecturale ; le rôle des CAUE reste limité et on constate le peu de disponibilité de l'architecte conseil. Les prescriptions de POS ont vieilli, elles sont parfois trop précises et peuvent créer des difficultés d'articulation avec d'autres dispositions comme le volet paysager.

- La prise en compte des risques majeurs génère aussi des difficultés : des PPR ont été prescrits en très grand nombre mais peu sont aujourd'hui approuvés.

- Pour le traitement des infractions, il y a peu de contrôles de la DDE, beaucoup de dossiers donnent lieu à un classement sans suite. De manière générale les instructeurs souhaiteraient être mieux informés des suites judiciaires données à leurs signalements.

## *4. Relations avec les élus*

- Elles sont considérées comme bonnes, on perçoit même une crainte des élus de voir les DDE se désengager surtout dans les petites communes.

- Quelques élus portent un jugement critique sur les subdivisions à faibles moyens. Les élus considèrent que l'application du droit des sols est un outil important de leur politique de développement.

- Les instructeurs, quant à eux, considèrent que les communes ne portent pas une attention suffisante à la recevabilité des dossiers et aux pièces complémentaires nécessaires. Ils aimeraient disposer d'une explicitation de la réglementation et d'imprimés à jour et simplifiés . Ils observent que les imprimés sont aussi compliqués pour des constructions simples que pour des constructions importantes.

## *5. Relations avec les professionnels*

- Sur le faible échantillon des départements visités, les relations sont perçues comme positives, le professionnalisme juridique de la DDE est reconnu. Il y a plus d'interrogation sur son professionnalisme architectural ou paysager. Il y a parfois le sentiment que les demandes tardives de pièces complémentaires sont un prétexte pour justifier des délais supplémentaires en cas de difficultés d'instruction. Enfin le volet paysager est considéré comme difficile à remplir.

**Agnès de FLEURIEU** rappelle que les indications qui viennent d'être données n'ont pas, en elles-mêmes et, en raison de la faiblesse de l'échantillon, de valeur statistique mais que, dans cette restitution, les éléments qui confortaient ce qui était apparu dans l'enquête quantitative et dans les groupes de travail ont été privilégiés.

**François DELARUE** demande aux enquêteurs s'ils ont noté, lors de ces entretiens, les traces de la démarche qualité qui avait été lancée en 1990, spécialement en matière d'ADS ?

**Jean-François DAVID** (ICS-Conseils) indique en avoir vu la trace dans deux DDE sur cinq.

**Jean STOREZ** évoque une expérience de "démarche-qualité" en Ile-et-Vilaine qui a été jusqu'à un "engagement" de la DDE vis-à-vis des pétitionnaires. Cela ne paraît pas très efficace parce que chaque pétitionnaire n'a qu'un recours très occasionnel et particulier à un service instructeur. La connaissance de l'engagement vis à vis du public est très vite effacée. Au bout de six mois les gens ont oublié.

En outre, ce type d'engagement ne lie pas vraiment les services instructeurs qui n'ont pas cherché à faire vivre des engagements qui leur étaient extérieurs ; c'était la DDE qui s'était engagée, non pas eux, et les engagements étaient souvent généreux et spectaculaires, mais un peu déraisonnables ou sans fondement.

On a constaté, par exemple, lorsque l'on a étendu les créneaux horaires d'accueil, que le public n'est pas venu entre 12 h et 14 h, ce qui a provoqué une certaine désillusion. La DDE d'Ile-et-Vilaine n'a pas, pour autant, perdu l'esprit de la démarche mais elle cherche d'autres pistes, plus efficaces telles que les conventions de niveaux de services.

### Restitution des travaux des quatre groupes de travail

#### 1. Groupe de travail n°1 : "Demandeurs d'autorisation et Administration"

**Claude GIRAULT**, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur qui a présidé le groupe présente la synthèse des travaux.

Le Groupe de Travail n°1 s'est réuni, comme les autres, à deux reprises. Il a adopté une démarche d'analyse de nature chronologique, c'est à dire que les relations entre les demandeurs d'autorisation et l'administration ont été découpées en trois phases :

- préparation et réflexion préalable à l'instruction de la demande de permis de construire ;
- instruction d'une demande de permis de construire : que se passe-t-il pendant l'instruction ?
- mise en oeuvre ou contestation de la décision, qu'elle soit d'ailleurs positive ou négative.

Les éléments qui ne pouvaient pas être classés ont été répertoriés comme des pistes de progrès transversales.

Le groupe s'est rapidement orienté vers l'analyse des difficultés rencontrées qui ont été exprimées par l'ensemble des participants au groupe avec un caractère extrêmement pratique qui faisait l'intérêt de cette démarche. A défaut de compter beaucoup de représentants des

usagers le groupe de travail comportait des représentants de la médiation qui ont rapporté, très concrètement, les difficultés rencontrées par des demandeurs d'autorisation.

Le groupe comportait également des professionnels du bâtiment et de la construction, il comptait un élu qui était par ailleurs représentant d'une association. Les travaux auraient pu se limiter à faire émerger un certain nombre de difficultés, mais, conformément aux indications de l'instance, le groupe s'est employé à dégager un certain nombre de pistes d'évolution.

S'agissant de la première phase dite de préparation et de réflexion, deux orientations importantes ont été dégagées :

- D'une part la nécessité d'améliorer, en amont, la circulation de l'information entre les usagers, les élus et les services de l'Etat. Dans cette perspective, le groupe propose donc à l'instance un certain nombre de suggestions ou de réflexions simples, sachant que sa réflexion a été conduite, comme cela avait été demandé, dans le souci de ne pas demander de changement de législation.

- D'autre part la nécessité d'améliorer la lisibilité du droit

#### *. information*

Pour améliorer l'information des élus et des usagers, le groupe suggère la création d'un guichet unique, efficace, pour donner des explications simples pour savoir vite ce qu'il faut faire et où s'adresser. En clair, il s'agit d'essayer de ne pas imposer aux pétitionnaires la promenade entre de trop nombreux services, de trop nombreux guichets ou administrations.

Il recommande de faire de l'information à plusieurs niveaux et, notamment, de développer l'utilisation du certificat d'urbanisme qui permet déjà au pétitionnaire de connaître ce qu'il peut faire sur le terrain et les contraintes qu'il rencontrera dans son projet. Dans ce cadre, le groupe suggère de développer les systèmes d'informations géographiques (SIG) qui permettraient de délivrer des informations complémentaires d'ordre technique.

Il propose que soient mises à la disposition des usagers des listes de contacts pour leur permettre de se retrouver dans les divers conseils auxquels ils peuvent avoir accès, CAUE, architectes, professionnels, Associations pour le Développement de l'Information sur le Logement (ADIL), etc.

Pour mieux accompagner le demandeur dans ses démarches, les professionnels doivent eux-mêmes être mieux informés, le groupe souhaite donc recommander de favoriser l'organisation de réunions thématiques qui permettent aux professionnels, dans leur diversité (architectes, constructeurs, artisans du bâtiment, agences immobilières, géomètres, notaires), de se mettre à niveau en terme d'information.

#### *. lisibilité du droit*

**Claude GIRAULT** rappelle qu'il faut simplifier, clarifier et préciser le droit de l'urbanisme. Il ne faut jamais se lasser de le dire mais le soin de cette difficile mise en œuvre revient au ministère de l'Équipement. Pour sa part il l'accompagnera à titre professionnel.

Au-delà, et c'est un élément plus facile à mettre en œuvre, il faut produire des informations sur la politique que l'on porte. Il convient d'expliquer la portée des changements législatifs : il faut conduire des actions d'information à propos de la loi solidarité et renouvellement urbains, par exemple, il faut lancer des publications, des brochures d'information. La publication au journal officiel ne peut pas être la seule source d'information.

A l'égard des collectivités locales est apparu le souhait de permettre une certaine simplification des règlements figurant dans les documents d'urbanisme, peut être une plus grande lisibilité de

ces documents, une plus grande lisibilité également des formulaires que l'on demande aux usagers de remplir. Il est important de suivre cette démarche, d'expliquer clairement les imprimés aux usagers et donc de veiller à ce que les notices nécessaires au remplissage des imprimés soient le plus accessibles possibles. Au sein du groupe, la proposition d'adapter le contenu des dossiers à l'objet de la demande a été faite et, par exemple, d'avoir des dossiers différents pour une clôture ou une maison neuve. Si le guichet unique est une bonne chose, le formulaire unique peut, en revanche, être contre-productif par son souci d'exhaustivité pour l'administration qui parfois a tendance à perdre l'utilisateur.

S'agissant de la phase d'instruction, proprement dite, de la demande de permis de construire le groupe a distingué quatre orientations :

- qualité des dossiers
- délais d'instruction
- relations entre élus et instructeurs
- transparence vis à vis des tiers

*. qualité des dossiers*

La qualité des dossiers soumis aux instructeurs est importante et une bonne instruction des dossiers ne peut se faire que sur un dossier complet. A l'inverse, il ne faut sans doute pas exagérer la quantité de pièces ou d'informations exigées, mais il faut sensibiliser et faire comprendre aux demandeurs qu'un certain nombre de documents doivent être exploitables ou lisibles : le plan ou le croquis doit pouvoir être compris par quelqu'un qui ne connaît pas les lieux. Il faut permettre une meilleure compréhension entre l'instructeur et le demandeur d'autorisation. A cette fin, l'intervention des professionnels doit être encouragée et les pétitionnaires devraient peut-être, plus fréquemment, avoir recours à l'intervention des professionnels pour leur investissement.

Enfin, mais ce point a fait l'objet de discussions au sein du groupe, il faut alléger la procédure pour des dossiers secondaires, même si l'on est conscient du fait qu'un certain nombre de contentieux peuvent naître à l'occasion de petits dossiers.

*. délais d'instruction*

Sur ce point, la demande s'est clairement exprimée au sein du groupe et la proposition est claire, des délais fiables doivent pouvoir être tenus et doivent être affichés.

Il est important qu'il y ait un engagement et qu'il soit respecté. Peut-être faut-il aussi une meilleure identification, au niveau de l'instruction, de ce que l'on peut appeler « les petits permis », mais ce point a donné lieu à des discussions au sein du groupe, peut-être faut-il accepter de considérer que l'augmentation du nombre de permis tacites n'est pas forcément un désastre en soi.

*. relations entre élus et service instructeur.*

Dans le même ordre d'idées que les conventions de service entre les DDE et certaines collectivités locales qui ont été précédemment évoquées, le groupe propose de poursuivre cette démarche de définition d'un niveau de service entre les services instructeurs et les collectivités territoriales à travers sans doute la signature de conventions permettant de clairement identifier la charge de travail, les délais dans lesquels cette charge peut être accomplie et, également, les modalités de circulation de l'information.

L'idée a été émise de confier de manière plus systématique l'instruction des déclarations de travaux aux collectivités. Il a également été suggéré d'organiser entre les élus, les collectivités territoriales et les services instructeurs, des réunions de travail permettant de faire le point sur un certain nombre de dossiers.

*. transparence vis à vis des tiers*

La question de la transparence de la demande d'autorisation de permis de construire pendant l'instruction, vis à vis des voisins a été posée dans le groupe. Plusieurs intervenants ont souligné que «le secret de l'instruction» était parfois mal vécu par les voisins du pétitionnaire. Les instructeurs ont souligné qu'il ne leur revenait pas de se préoccuper de la position des voisins. Les professionnels n'adhèrent pas, sans réserves, à l'idée d'une consultation des demandes de permis de construire avant leur délivrance. Mais dans son ensemble, le groupe a admis que s'agissant des riverains, des voisins des endroits concernés par des permis, le fait de découvrir le permis une fois qu'il est instruit ne va pas toujours de soi et peut générer des contentieux.

Enfin s'agissant de la phase d'exploitation et de contestation de la décision, le groupe suggère une plus grande présence des services de l'Etat sur le terrain.

Cette présence devrait permettre que le caractère d'autorisation donné au permis de construire ait un plus grand sens, et que l'on assure un meilleur suivi du respect des autorisations à travers par exemple le développement du rôle des contrôleurs de l'équipement.

Il faudrait aussi assurer une meilleure information sur les autorisations en permettant leur "affichage" par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La diffusion par Internet et la possibilité de consulter les permis de construire sur Internet irait à l'évidence dans le sens d'un développement de l'information.

Le groupe a évoqué les difficultés d'articulation entre les décisions des juridictions administratives et celles des juridictions judiciaires, entre le respect de la légalité et l'existence ou la non disparition de constructions irrégulières. Il est parfois difficile de comprendre qu'un permis déclaré illégal ne donne lieu à aucune démolition. Mais les choses changent dans certains domaines et il ne faut pas se lasser d'œuvrer pour l'application des décisions de justice.

Enfin, le groupe a noté quelques observations sur la stratégie, les moyens et les structures qu'il n'était pas pertinent de classer dans l'une des trois étapes de la délivrance des permis.

En matière de stratégie, l'Etat devrait définir clairement sa politique dans le domaine de l'ADS et intégrer cette dimension dans ses projets territoriaux. Le volet paysager du permis donne lieu à un certain nombre d'interrogations et d'incompréhensions, peut-être à des exigences parfois un peu excessives. Il faut soutenir le développement des compétences personnelles et collectives du service et développer également le conseil en amont de la constitution des dossiers, ce qui doit permettre de faire diminuer le nombre de rejets pour dossiers incomplets.

S'agissant des moyens, certains constats rejoignent ceux des premiers entretiens qualitatifs: la formation juridique est naturellement indispensable compte tenu de la complexité des textes, les pôles juridiques de l'Etat doivent être renforcés et le rôle des contrôleurs de l'Equipement développé. Le groupe insiste sur la nécessité de plaquettes d'information bien faites à destination des usagers et recommande une homogénéisation des pratiques des services pour éviter que les demandeurs, selon qu'ils se situent au Nord, au Sud, à l'Est, à l'Ouest soient traités de manière totalement différente, c'est un souhait particulièrement marqué des professionnels de la construction.

L'enquête a montré que huit établissements publics de coopération intercommunale seulement instruisaient les permis de construire. Il faut donc inciter les élus à réfléchir à la mutualisation des moyens sur ce type de dossiers puisque l'on a vu en particulier que l'instruction par les services des collectivités locales était le fait des communes de grande taille. L'ADS est un domaine de grande professionnalisation et le développement de la démarche intercommunale dans ce domaine est vraiment une nécessité. De même faut-il développer les coopérations inter-services pour construire ce qu'Henri PIERRE, rapporteur du groupe, a appelé de la compétence collective, il faut régulièrement organiser des retours d'expérience avec, par exemple, les services de la médiature qui sont très fréquemment saisis d'interrogations sur le sujet. L'information et la concertation doivent largement circuler pour que l'information globale des pétitionnaires soit améliorée et que le processus global lui-même soit de meilleure qualité.

**François DELARUE** s'excuse auprès des rapporteurs et des Présidents de groupes de devoir quitter la réunion. D'après ce qu'il vient d'entendre de l'enquête et du rapport du premier groupe, il y a beaucoup de pistes intéressantes qui ont surgi. Il faudra évidemment les faire valider par l'ensemble des groupes et il pense que les espoirs qui avaient été fondés au début de l'évaluation ne seront pas démentis à l'arrivée, ce qui est très réconfortant.

**Agnès de FLEURIEU** donne quelques indications de méthode avant de passer au rapport du groupe n°2. Les rapports des groupes, dès lors qu'ils sont considérés comme définitifs, seront envoyés à tous les membres de l'instance pour leur permettre de réagir sur les différentes propositions. Tout ne pourra être fait en réunion plénière de l'instance, il y aura nécessairement une phase de réaction écrite des uns et des autres pour savoir ce qui dans les propositions des groupes paraît le plus essentiel pour être repris dans le rapport final, sachant que, de toutes façons, les rapports des groupes seront annexés au rapport final de l'instance.

## **2. Groupe de travail n°2 : Collectivités territoriales et application du droit des sols**

**Pierre DELLON**, Conseiller Municipal de Châlons-en-Champagne, représentant de la Fédération des Villes moyennes, présente le rapport du groupe n°2 qui comprenait également, un autre élu, Monsieur SCHMIT représentant de la fédération des maires ruraux qui a fait part d'une expérience très intéressante d'instruction des permis de construire par les services du Conseil Général.

La méthode de travail du groupe a consisté à suivre simplement le questionnaire proposé sans tenter de fabriquer un rapport en soi. Le groupe s'est d'abord interrogé sur les objectifs et les enjeux, considérant que les objectifs n'étaient pas les mêmes au niveau national et local, au niveau de l'Etat et des collectivités locales. L'Etat a en effet en charge l'intérêt général, l'aménagement du Territoire, la Sécurité, l'égalité entre les citoyens, entre les régions, la protection du littoral, de l'environnement.

Au niveau local, les préoccupations des collectivités sont davantage le développement économique, culturel, l'aménagement bien sûr, mais l'aménagement au plus près des administrés de manière à leur donner satisfaction.

L'appropriation commune des enjeux est importante et le groupe a souligné d'abord l'importance de l'élaboration des documents d'urbanisme et le rôle de l'Etat dans cette phase, par le porter à connaissance d'abord, mais ensuite par la participation de ses services à l'élaboration des documents. C'est au stade de l'élaboration des documents d'urbanisme qu'il



est capital d'assurer la cohérence des positions de l'Etat. L'ADS n'est ensuite que leur mise en application. Avec les PLU, les élus devront justifier leur décision, et il sera nécessaire qu'ils intègrent les préoccupations de l'Etat.

Il faut distinguer, aussi, la hiérarchisation des urgences dans l'instruction des permis de construire. Tous les permis de construire n'ont pas la même importance. Ceux qui ont un poids économique doivent être privilégiés et faire l'objet d'une phase de concertation en amont, entre les promoteurs et l'administration (délais notamment et autres contraintes). Les méthodes, l'organisation et les difficultés rencontrées ne sont pas fondamentalement différentes, que l'instruction soit faite par une commune, par la DDE ou comme dans le Bas-Rhin par une association départementale.

La qualité de l'acte délivré dépend dans tous les cas de la clarté des documents d'urbanisme, de relations régulières et suivies entre les communes, les services de l'Etat, les pétitionnaires et les professionnels. Le groupe estime que la concertation en amont est un élément important pour le succès d'instruction. Le groupe a également souligné l'importance de la formation initiale et continue des instructeurs, à la fois dans le domaine juridique et dans celui de la connaissance des enjeux territoriaux.

La qualité de la relation entre le service instructeur et le service chargé de l'élaboration des documents de l'urbanisme a également été évoquée ainsi que l'implication de la hiérarchie et le soutien qu'il faudrait apporter aux instructeurs face à des professionnels plus qualifiés. A ce propos, il a été souligné par tous les intervenants que le travail en réseau permet de sortir l'instructeur de son isolement et d'améliorer ses compétences personnelles.

**Pierre DELLON** évoque, ensuite, la question de la motivation des collectivités au regard de l'exercice d'évaluation. Il y a peu d'élus dans l'instance. Il semblerait que la difficulté principale à résoudre pour que les communes prennent l'instruction en charge est celle des moyens. Les petites communes sont d'autant moins incitées à le faire que l'Etat leur offre le service gratuitement.

Cette difficulté matérielle pour les petites communes ne risque pas de s'arranger compte tenu de la complexité des textes et de la difficulté à prendre en compte l'objectif de qualité architecturale et paysagère. De ce fait, le profil idéal d'un instructeur, c'est quand-même d'avoir une qualification de plus en plus élevée. Il développe l'exemple du service départemental du Bas-Rhin qui instruit les actes d'urbanisme. C'est une association regroupant jusqu'à 50 % des communes du Bas-Rhin qui a instruit d'abord gratuitement puis désormais contre rémunération jusqu'à 7000 actes par an mais a renoncé à accroître davantage ses services. Cette association a fait un excellent travail en bonne entente avec les élus du Bas-Rhin, puisqu'il y a eu des réunions de concertation régulières. Elle emploie 70 personnes d'un niveau plus élevé que les agents de l'Etat, les moyens mobilisés sont donc beaucoup plus importants. Le service instructeur engage sa responsabilité en proposant au maire une décision sur un permis à condition, bien sûr, que le responsable de la collectivité locale suive la position du service instructeur.

Il n'y a pas d'ambiguïté possible entre la responsabilité d'instruction et celle du contrôle de légalité puisque les entités sont tout à fait distinctes mais, de toutes façons, les élus n'aiment pas que le contrôle de légalité dise qu'il y a une faille, un défaut, la veille du jour où l'acte est définitif.

Du point de vue de **Pierre DELLON**, la décentralisation n'est pas allée jusqu'au bout en matière de compétences pour le droit des sols, on a donné la compétence mais pas les moyens. On est, aujourd'hui, en plein débat sur la décentralisation.

En matière de permis de construire, la gratuité de la mise à disposition des services de l'équipement pour l'instruction est un obstacle. Si elle n'existait pas, il serait possible de trouver les moyens pour monter des services intercommunaux.

### 3. Groupe de travail n°3 : Professionnels et application du droit des sols

**Maître Patrick WALLUT**, notaire, président du Groupe n° 3, présente les travaux de son groupe. Il indique que les conclusions du groupe n° 3 recourent largement celles des deux groupes précédents.

Les deux séances des 25 novembre et 13 janvier derniers ont réuni les professionnels au sens large : représentants de la FNPC, des aménageurs lotisseurs (SNAL), de l'Union sociale pour l'habitat, du groupe ARCADE, de la FFB et de la CAPEB, de l'Ordre des géomètres, du Conseil national de l'Ordre des architectes, en même temps que plusieurs représentants du ministère de l'Équipement, aussi bien au niveau des services centraux que des services déconcentrés, de la Fédération nationale des CAUE et d'un service départemental de l'architecture et du patrimoine.

Au cours de la première séance, les professionnels se sont exprimés librement et les lignes directrices du constat qui ont été dégagées ont été les suivantes :

- un manque de clarté, du point de vue des utilisateurs, dans la répartition des compétences entre les DDE et les communes,
- une insuffisance de compétence des instructeurs du fait d'une trop grande mobilité, du manque de formation et de guides : check list, guide de l'instructeur rénové : il semble que l'on en soit resté à la loi d'orientation foncière de 1967 alors qu'il y a eu un certain nombre de lois depuis ;
- l'absence de mise à jour des formulaires depuis la loi BOSSON de 1994 et après la loi SRU (réflexion en cours) ;
- le dépassement trop fréquent du délai de 15 jours pour attester de la recevabilité du dossier et fixer le point de départ du délai d'instruction ;
- la demande parfois injustifiée, et mal ressentie, de pièces complémentaires ;
- des interprétations souvent variables de la règle de droit, facilement rigoristes, notamment en ce qui concerne les adaptations mineures et le volet paysager ; parfois erronées (refus de faire jouer l'article R. 315.2d du Code de l'urbanisme qui dit que ne constitue pas un lotissement la division de terrain au profit d'une personne qui a déjà obtenu un permis de construire).

Ce sont des choses qui parfois sur le terrain passent mal et une unité de doctrine entre services instructeurs serait la bienvenue;

- l'absence fréquente dans les services instructeurs de personnes ayant une formation juridique. Il y en a, bien sûr, au niveau des services centraux, sans doute aussi au niveau de la DDE elle-même, mais peu au niveau des services instructeurs. Une formation à la lecture juridique aussi bien des documents de planification que du code de l'urbanisme serait la bienvenue et éviterait trop de frottements entre les professionnels et les services instructeurs;

- l'insuffisance ou l'inexistence du conseil, au stade de l'avant-projet c'est-à-dire avant le dépôt de la demande. Ce conseil reste possible et souhaitable dans le cadre d'une commission communale notamment, avec une participation de la DDE dont les effectifs sont nécessairement plus réduits depuis la décentralisation. Cette préparation qui permet que le dossier ne soit pas déposé brutalement sur le bureau de l'instructeur paraît excellente.

La seconde réunion a été consacrée à l'analyse des points de la note de "questionnement" qui concernaient particulièrement le groupe des professionnels, c'est à dire, notamment, ceux relatifs aux objectifs et aux attentes. Elle a conduit à distinguer les demandes suivant la taille des professionnels : la problématique n'est pas la même pour les architectes, géomètres, aménageurs ou les grands groupes de promotion, d'une part, et les artisans et les petites entreprises représentées par la CAPEB, d'autre part. Pour ces derniers, le droit apparaît comme complexe, souvent même il est ignoré. La simplification, la formation et l'information restent, pour eux, la première priorité.

A l'occasion des travaux du groupe, des contacts ont, d'ailleurs, pu être noués utilement entre les représentants de la CAUE et ceux de la CAPEB. Quant aux autres professionnels, leur principale demande porte sur le respect des délais réglementaires : ils ont conscience que les difficultés que rencontre l'administration, en la matière, tiennent d'abord à la superposition des législations et que l'instructeur ne peut pas toujours arrêter par avance une liste des pièces nécessaires à l'ensemble des services concernés. Ils souhaitent, cependant, un réel effort dans la définition initiale de ces pièces et un réexamen par l'administration des moyens en personnel qu'elle consacre à cette tâche.

Deux questions ont été débattues en ce qui concerne le certificat d'urbanisme : d'abord celle de savoir si le certificat d'urbanisme doit prendre en compte seulement l'état du droit, ou avertir, en outre, le pétitionnaire des projets en cours. En second lieu, le groupe s'est demandé si le certificat d'urbanisme simplifié, qui remplace aujourd'hui l'ancien certificat d'urbanisme "a", ne devrait pas être fourni dans le délai d'un mois, comme l'a recommandé une circulaire d'avril 2001 encore peu appliquée. En ce cas il remplacerait avantageusement la "note de renseignement" qui, de leur point de vue, n'a aucun intérêt, qui encombre les services instructeurs et qui n'est pas probante.

En outre, les professionnels souhaitent une plus grande sécurité juridique de leurs opérations, et un réexamen du régime de la déclaration de travaux, dans un cadre approprié. Il s'agit bien sûr d'un vœu.

Ils aimeraient également une meilleure coordination entre les services instructeurs de l'ADS et les services extérieurs obligatoirement consultés, ainsi que les services chargés d'instruire les autorisations parallèles nécessitées par d'autres législations indépendantes.

En définitive, les professionnels ne souhaitent pas de changements majeurs dans les procédures actuelles, mais souhaitent un effort de l'administration pour qu'elle respecte mieux les délais d'instruction qu'elle a elle-même annoncés, notamment par réexamen des moyens et des compétences des personnels qu'elle y affecte, quels que soient d'ailleurs ces délais. L'accent doit en résumé être mis sur la simplification, sur la formation et sur les moyens.

**Agnès de FLEURIEU** remercie Maître WALLUT et indique que les conclusions des groupes sont déjà à la disposition des membres ou le seront très prochainement.

#### **4. Groupe de travail n°4 : L'Instruction et le métier de l'Instructeur**

**Daniel SENE**, IGPC, président du Groupe 4 et coordonnateur du Collège d'Inspection spécialisé dans le domaine de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, présente les travaux du groupe à partir d'un plan en 7 points :

- importance et stratégie de l'ADS,
- relations avec les usagers, les élus, les professionnels,
- encadrement et assistance apportée aux instructeurs
- organisation et moyens consacrés à l'ADS,
- la qualité de l'instruction,
- le métier d'instructeur
- l'après instruction.

Sur chacun des thèmes le groupe a essayé d'établir un diagnostic sur la situation et les pistes de progrès. Cela peut apparaître comme très différent du questionnement proposé à l'instance, mais c'est en fait très proche.

*- importance et stratégie de l'ADS*

On observe, au sein des services déconcentrés, trois niveaux de stratégies correspondant à l'importance accordée à l'ADS.

La première stratégie est celle d'une consolidation pour assurer le service minimum compte tenu des vacances de postes, des congés de maladie, ou de l'application des 35 heures. Mais il existe également des stratégies de progrès, des actions d'amélioration du service rendu, des "démarches qualité" vis-à-vis des usagers : qualité juridique des actes, prise en compte des risques et des préoccupations d'accessibilité pour les personnes handicapées. Dans un certain nombre de services, on note, enfin, des stratégies d'évolution : il peut s'agir de restructurations (l'enquête fait apparaître une restructuration dans 18 DDE), ou de transferts, bien que, dans la législation actuelle, ces transferts ne puissent être que volontaires de la part des collectivités.

Concernant l'administration centrale, le groupe remarque la très forte implication des services de la DGUHC sur le corpus législatif et réglementaire et la qualité du travail effectué en ce domaine.

Il remarque également la forte sensibilité à la qualité juridique des actes d'urbanisme manifestée par les directions d'administration centrale qui sont effectivement en première ligne en ce qui concerne les contentieux et, notamment, la responsabilité financière qui en découle.

Il constate, en revanche, que le message sur l'implication des services dans l'Application du Droit des Sols est actuellement ambigu. Cette activité n'est pas mentionnée comme stratégique dans la Directive Nationale d'Orientation. L'attitude des administrations centrales, vis à vis du transfert, de la mobilisation de moyens dans le cadre de la mise à disposition et du niveau de service assuré, est perçue comme floue: il manque une orientation claire sur le portage des enjeux de l'ADS..

Le groupe constate, également, que l'implication nationale est jugée insuffisante pour le pilotage et le soutien de la mise en œuvre de l'activité ADS dans les services. Il souhaite donc une clarification du message national et une plus forte implication des directions d'administration centrales. De ce point de vue, l'animation du réseau que la DGUHC vient de mettre en place est, effectivement, reconnue comme très positive.

*- relations avec les usagers, les élus, les professionnels*

Les usagers sont très demandeurs d'informations, et il faut donc avoir conscience qu'une fonction d'accueil en tant que telle est liée à l'instruction et qu'elle doit faire effectivement partie du travail des services instructeurs. Pour l'instant, les préoccupations sont plutôt de tenir les délais, d'assurer la qualité juridique des actes, et cette fonction d'accueil est un peu sacrifiée. Dans certains cas, le service n'est ouvert au public que deux après-midi par semaine ou à certaines heures très restreintes et cela pose un problème.

Pour les maires qui confient l'instruction à l'Équipement, le service rendu est très généralement apprécié. Il est important de souligner que l'aide apportée par les services aux maires, va réellement dans le sens de la prise en charge, à terme, par les maires de la plénitude de la compétence décentralisée de l'urbanisme, et qu'il existe une réelle volonté des services de l'équipement de faire en sorte que les maires exercent pleinement leurs compétences.

Le groupe note également un développement des consultations des autres services de l'État, au fur et à mesure de l'"enrichissement législatif" du droit de l'urbanisme. Les relations avec les services consultés sont très généralement minimales dans le sens où elles font peu l'objet d'échanges et de formalisation. De plus en plus, les autres services sont confrontés à des problèmes de moyens qui retardent leurs réponses.

En conclusion de ce volet des relations avec les usagers, les maires et les autres services de l'État, le groupe recommande donc de faire de l'accueil une fonction à part entière, de développer les aides aux maires afin qu'ils s'engagent de plus en plus dans l'instruction des actes d'urbanisme et de mieux formaliser les relations avec les services consultés.

*- encadrement et assistance apportée aux instructeurs*

L'isolement de l'instructeur a été perçu, par le groupe comme très général et fortement ressenti : il estime que cette question est vraiment au cœur du problème de l'instruction.

Il y a beaucoup d'initiatives pour y remédier : le regroupement en pôles d'instruction, l'animation, les clubs, les personnes ressources, le contrôle hiérarchique. Ce dernier n'est pas considéré comme pénalisant par les instructeurs mais souvent, au contraire, comme une manifestation de l'intérêt porté par la hiérarchie au travail fait par les instructeurs. En effet, si le contrôle hiérarchique est conduit comme un audit et qu'ensuite tous les dysfonctionnements, toutes les difficultés sont bien repérés, s'il y a effort de la hiérarchie pour y remédier, il est très bien perçu.

Le groupe indique comme pistes de progrès la constitution de structures d'instruction suffisamment étoffées, le management de la compétence collective et individuelle, l'animation des réseaux professionnels, et surtout, l'amélioration des supports techniques et documentaires dont dispose l'instructeur.

*- organisation et moyens consacrés à l'ADS*

Le groupe a fait le constat de la fragilité des structures d'instruction réparties en subdivisions. Les nombreuses structures qui ont moins de deux instructeurs sont, compte-tenu des congés divers, d'une extrême fragilité. Il note une désaffection vis à vis de la polyvalence des subdivisions et la priorité donnée à l'ingénierie.

Face à ces constats, le groupe observe un mouvement général de reconstitution de pôles ADS indépendants des subdivisions, ce qui n'est pas sans poser d'autres problèmes du point de vue du service apporté aux élus dans les subdivisions.

Il a constaté que la rationalisation lors du regroupement en pôle entraîne parfois d'autres coûts, dus à l'éloignement, qui doivent être pris en compte. Par ailleurs, le ratio qui a été présenté par ICS Conseil: 1340 actes par centres d'instruction de 2,6 personnes, c'est à dire 500 actes par an et par personne est beaucoup plus élevé que celui du service départemental d'aménagement et d'urbanisme du Bas-Rhin, qui avec 7900 actes par an et 70 personnes est de 110 actes par an et par personne. Il faut donc être bien conscient que l'instruction ADS, dans nos services est particulièrement intensive et que le niveau de service rendu est donc minimal.

Pour la modernisation des outils, la production des guides de méthode ou les initiatives en matière d'informatisation le groupe préconise un meilleur management global.

Le groupe suggère donc comme pistes de progrès une réflexion approfondie et des recommandations sur l'organisation de l'activité ADS en pôles d'instruction, une gestion prévisionnelle des personnels et une maîtrise d'ouvrage nationale solide sur la modernisation des outils et des méthodes.

*- la qualité de l'instruction*

La question des délais et la difficulté à les tenir ont été évoquées mais en général les permis sont instruits en deux mois. Il y a peu d'enquêtes de satisfaction dans les services mais quand il y en a, les maires expriment généralement leur satisfaction. Compte tenu de la surcharge progressive de travail, il y a quand-même une dégradation du niveau de service.

La qualité juridique des actes est difficile à apprécier. C'est une préoccupation des instructeurs et il y a peu de contentieux perdus. La question de la qualité paysagère et architecturale a donné lieu à beaucoup d'échanges. Deux questions de fond ont été posées : qui est réellement responsable de la qualité architecturale et paysagère ? Est-ce l'Etat ou le Maire ? Cela n'est actuellement pas clair. Tout le monde est responsable, mais personne ne l'est vraiment. Deuxièmement, faut-il faire porter cette préoccupation au niveau du document d'urbanisme avec une application un peu automatique au niveau de l'instruction ou faut-il une appréciation qualitative lors de l'instruction ? Le débat n'est pas très clair actuellement.

Beaucoup de questions sont posées à propos du volet paysager. Comment informer les pétitionnaires et quelles exigences faut-il avoir dans sa présentation ? Quel est le rôle de l'instructeur dans le dépistage des dossiers insuffisants ? Qui peut ensuite juger de la qualité du dossier sachant que les SDA sont très souvent surchargés par leurs tâches obligatoires, que les architectes ou paysagistes conseils sont peu présents et que les CAUE n'interviennent généralement pas dans l'instruction ? Enfin, quelle attitude tenir face à un dossier à améliorer : faut-il le rejeter ou encourager le pétitionnaire à l'améliorer ? Toutes ces questions méritent d'être largement approfondies.

*- le métier d'instructeur*

C'est un métier qui cumule des compétences très variées : juridiques, techniques, fiscales et de synthèse, qui exige des qualités de dialogue et de rigueur. C'est un métier qui connaît une complexification croissante. Pourtant, les instructeurs font preuve d'un fort attachement au métier notamment lorsque leur responsabilité d'instruction, sur les dossiers, est globale.

Il y a un fort sentiment d'appartenance à une filière mal reconnue en interne alors que le travail est astreignant et nécessite des qualités relationnelles. En revanche, c'est un métier fortement valorisé par les contacts externes avec les usagers et les maires. Cela explique en grande partie l'attachement des instructeurs à leur métier.

*- "l'après- instruction"*

Le groupe s'est enfin intéressé à "l'après- instruction". La conformité obligatoire des constructions pose un certain nombre de problèmes ainsi que le contrôle de légalité. En matière de contentieux dans le domaine de l'urbanisme, le juge pénal connaît des difficultés. Lorsqu'il y a eu autorisation, des droits sont ouverts et si l'autorisation est retirée, il peut y avoir un réel préjudice pour le pétitionnaire et un droit à réparation. D'autres problèmes sont liés au caractère ambigu des déclarations de travaux.

Le groupe suggère donc de réfléchir sur la conformité et sur l'instauration d'un régime de sanctions administratives, plutôt que de passer systématiquement par la justice.

**Agnès de FLEURIEU** invite les participants de l'instance à réagir à ces exposés et, en particulier, elle invite le professeur JEGOUZO qui participe pour la première fois à l'instance à s'exprimer.

**Yves JEGOUZO** exprime son intérêt pour les débats qui précisent, pour lui, une image un peu floue de l'ADS devenue plus claire après avoir entendu les rapports des Groupes de Travail et les interventions générales.

Il se demande si la complexité du droit n'est pas due au fait que l'ADS est l'aboutissement de plusieurs législations, c'est l'imbrication de plusieurs droits qui trouvent leur application dans les permis de construire (droit de l'environnement, droit des risques, droit rural etc..). Ainsi, dans le projet de loi sur l'eau, examiné récemment par le Conseil d'Etat, prévoit-on l'obligation de compatibilité des PLU avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. Il s'agirait d'un nouveau domaine où le droit, qui n'est pas au cœur du métier des services de l'Equipement, devrait être appliqué par les services chargés de l'urbanisme. Ceci pose la question de la polyvalence des services de l'Etat. Il faut aussi redéfinir le rôle de l'Etat dans l'instruction et le contrôle des permis de construire : faut-il regarder les permis de construire quand ils ne posent que des questions d'intérêt local ? Faut-il recentrer le contrôle de légalité sur les problématiques de l'Etat (paysage, environnement...) ? Il faut distinguer le rôle de prestataire de services au profit des petites communes de celui de porteur des intérêts de l'Etat pour redonner aux services de l'Etat à la fois confiance, légitimité et efficacité .

Il évoque l'étude du GRIDAUH sur l'effectivité du droit conduite à partir d'une évaluation qui a porté sur 10 départements, avec un échantillonnage couvrant des départements littoraux, des départements de la région parisienne, des départements classiques et aboutissant à bon nombre des conclusions auxquelles l'instance est arrivée par ses propres travaux.

**Agnès de FLEURIEU** indique que les contributions montrent que beaucoup de questions se recourent. Elle rappelle le calendrier de l'instance : réunion plénière de l'instance 5 juin matin pour réactions sur le projet de rapport qui sera envoyé un mois avant. Si le délai n'est pas tenu une nouvelle réunion aura lieu le 3 juillet.

Il reste à travailler sur les risques et l'ADS. Une réunion spécifique sera organisée avec Jean Luc LAURENT, chef du service de l'Inspection Générale de l'Environnement.

En ce qui concerne les élus, elle rappelle qu'il serait souhaitable de recueillir leur sentiment sur les conclusions de l'évaluation. Pour ceux qui font instruire leurs permis par les services de l'Etat, il est prévu de demander à l'AMF d'organiser une réunion. Pour les grandes villes qui instruisent elles-mêmes, il a été demandé à Brigitte MAZIERE, IGC, membre du Collège AUH, avec l'aide d'Alain MICHEL d'organiser des rencontres avec des élus pour leur demander notamment quelles difficultés ils rencontrent et quel rôle et quel appui ils attendent des services de l'Etat (rencontres avec environ 10 villes).

Par ailleurs, les groupes de travail peuvent s'ils le veulent organiser une réunion supplémentaire. Quand le rapport des groupes sera prêt, il sera adressé aux présidents et aux membres de l'instance pour réactions écrites.

**Catherine FILLON** demande s'il ne faut pas s'interroger sur le coût, pour les communes, de l'assurance nécessaire à l'exercice de cette activité d'instruction.

**Agnès de FLEURIEU** observe que la question de l'assurance est, également, au cœur de la problématique des risques et sera examinée lors de la réunion spécifique avec Jean-Luc LAURENT.

**Bernard PERRET** présente une synthèse des principaux points de convergence de l'enquête, des travaux des quatre groupes et de plusieurs contributions de membres de l'instance:

- *l'Application du Droit des Sols ,en DDE, est une activité peu valorisée malgré ses enjeux ;*

une activité trop souvent ignorée (DNO, PTE)des agents en mal de reconnaissance et d'appui

un avenir incertain

un besoin de clarification du message à l'intention des services

(perspectives d'évolution crédibles, stratégies pérennes , reconnaissance et explicitation des enjeux du travail d'instruction)

- *il y a une demande générale pour clarifier l'objet et la portée du travail d'instruction ;*

volet paysager : faut-il aller au delà de l'aspect formel ?

risques naturels : quelle responsabilité des services instructeurs ?

Quels sont la légitimité et les fondements juridiques des jugements d'opportunité

Nécessité de clarifier le partage des responsabilités entre l'Etat et les communes

- *il existe, de même, une demande générale pour que soit adaptée et précisée la règle de droit;*

combler certains trous (sols pollués, ruissellement eaux de pluie)

simplifier et assouplir (supprimer déclaration de travaux, modifications mineures à assouplir)

promouvoir une interprétation homogène du droit (remédier à l'émiettement de la doctrine)

- *il faudrait promouvoir une approche globale du service à l'utilisateur (intégration de toutes les autorisations dans le permis, travail en réseau des administrations) ;*

- *il faudrait aussi améliorer les relations avec les demandeurs : accueil, information, communication*

*A partir des constats suivants :*

une forte demande de conseil en amont

trop de dossiers incomplets

trop de pièces complémentaires demandées une par une des délais trop peu prévisibles

un manque de fiabilité des certificats d'urbanisme

une demande de confirmation écrite des permis tacites

*Un certain nombre de pistes de travail peuvent être identifiées :*

organiser localement une fonction de conseil (mairies, CAUE, ADIL, DDE)

clarifier les obligations réciproques sur la composition des dossiers et



les engagements de délais  
 améliorer la qualité des documents d'urbanisme (numérisation, mise en cohérence du cadastre), clarté des formulaires (mises à jour pour loi SRU)  
 notifier les permis tacites sur demande

- *pour prévenir les contentieux il existe un intérêt à développer la médiation avant la délivrance des permis de Construire ;*

développer la médiation en vue de favoriser la conciliation entre voisins  
 développer la publicité sur les demandes de permis et les suites qui leur sont données

clarifier le statut du permis (une autorisation de construire qui peut être mise en cause)

- *il faut encore créer les conditions effectives d'une application des règles de droit ;*

*A cet égard, un certain nombre de constats négatifs peuvent être faits :*

multiplication des situations de non-droit

manque de motivation de la justice, rareté des sanctions effectives

risque de démotivation des agents

*Qui appellent une réflexion dans les directions suivantes :*

prévoir la possibilité de poursuites au Civil (sans pour autant dépenaliser)

mener des actions de sensibilisation à l'intention des juges

- *beaucoup de questions sont, enfin, relatives à l'organisation des services et à la gestion des compétences :*

quelle organisation pour l'instruction (pôle de compétence ou service de proximité) ?

faut-il maintenir une structure d'instruction au siège ? (si le siège de la DDE ne faisait plus d'instruction, les responsables du siège auraient-ils encore la connaissance du terrain et pourraient-ils encore donner de bons conseils ?)

quel positionnement du contrôle de légalité ? (lorsqu'il s'agit d'une même DDE, il est difficile pour l'usager et les élus de percevoir la différence entre service instructeur et contrôle de légalité)

il semble possible et nécessaire d'utiliser plus largement les NTIC et les outils informatiques (WinADS, numérisation des documents d'urbanisme)

enfin, on ne détaille pas ici les multiples observations et suggestions qui ont trait à la gestion des ressources humaines et management des compétences.

**Agnès de FLEURIEU** rappelle que cet exposé n'est ni un projet de conclusions, ni le plan du rapport mais une évocation des constats et propositions nés des travaux de l'instance. Si la question des moyens est toujours sous-jacente cette synthèse montre bien que d'autres choses sont également importantes.

**Jean Pierre BELLEE** (DDE du Val-d'Oise) considère que le nom de "Permis de Construire" est ambigu et trompeur compte tenu de l'objet de l'autorisation. Faut-il changer ce nom ? Par ailleurs, expression "droit des tiers" pose problème. Elle n'est pas comprise du grand public.

**Franck BOURDON** (géomètre-expert) considère que le dialogue entre professionnels et avec l'administration au sein de l'instance est, en lui même, formateur. Il sera important de continuer

ce dialogue, au delà des travaux de l'instance, pour améliorer la qualité de l'ADS, par exemple sous forme de commissions (DDE/notaires/géomètres experts/architectes) pour débattre des problèmes dans des réunions trimestrielles/semestrielles. Il rappelle la proposition de l'IAURIF qui proposait des structures de médiation.

**Ingrid BIGOT** (CAPEB) estime que la profession des artisans n'est pas en faute si elle n'a pas une totale connaissance du droit. Elle prend conseil auprès d'organisations professionnelles. Son accès à l'information doit être encouragé, par exemple par des fiches pratiques et une concertation auprès des services instructeurs. Le droit de l'urbanisme n'est pas complexe en tant que tel mais présente des difficultés liées à l'empilement des règles.

**Thérèse ANGELIQUE** (médiature) indique qu'il faut rester vigilant sur le fonctionnement de l'accueil qui se réduit dans les organisations en pôle. Il ne faut pas perdre de vue cette question.

**Agnès de FLEURIEU** indique que tout le monde est d'accord sur la nécessité du conseil en amont mais s'interroge sur ses modalités : faut-il un guichet unique en mairie, en subdivision, au service instructeur ? Il y a débat compte tenu de la complexité de l'instruction. Faut-il dissocier ou non l'information du travail d'instruction ?

**Thérèse ANGELIQUE** (médiature) ne souhaite pas prendre partie sur le positionnement mais insiste sur la nécessité de cet accueil. Elle estime qu'il faut être vigilant sur les réductions d'effectifs dans les services chargés du contrôle de légalité et du suivi des décisions de justice. On observe des situations dramatiques quand il y a eu jugement de démolition sans exécution immédiate et qu'au bout de plusieurs années, après des mutations de propriété, il faut assurer la mise en recouvrement de l'astreinte.

**Agnès de FLEURIEU** remercie tous les participants pour la richesse des débats et des productions et rappelle que la prochaine réunion de l'instance se tiendra le jeudi 5 juin 2003 de 10h à 13h, Tour PASCAL B (salle 28P03) (La DEFENSE).

**Liste des participants à la réunion  
du 30 janvier 2003**

**ADS**

M. François AMIOT  
Chef du service urbanisme à la DDE du Pas-de-Calais

Mme Thérèse ANGELIQUE  
Représentante des services du Médiateur de la République

**Mme Marie-José AUMONIER** représentant **M. Jean GIRARDON**  
Fédération nationale des CAUE

M. Michel BARGE  
Sous-Directeur de l'observation statistique de la construction à la DAEI

M. Jean-Pierre BELLEE  
Chef du service des affaires juridiques à la DDE du Val-d'Oise

M. Alain BERTIN de la HAUTIERE  
Délégué régional de l'Ile-de-France à l'ANAH

**Mlle Ingrid BIGOT** représentant **M. Gérard LEMOUZY**  
CAPEB

Mme Bernadette BLAZY  
Chargée de mission à la 2<sup>ème</sup> section

**M. Franck BOURDON**, géomètre expert, représentant **M. Jean GODFROID**  
Ordre National des géomètres experts

Mme Claire CHALONS **représentant** **M. Augustin CHOMEL**  
Directrice de l'ADIL du Val-de-Marne

M. Jean-François DAVID  
ICS Conseils

M. Bernard DAMBRIN  
ICS Conseils

M. François DELARUE  
Directeur de la DGUHC

M. Pierre DELLON  
Conseiller municipal de Châlons-en-Champagne  
Fédération française des villes moyennes

Mme Francine EZAGAL  
Instructrice, adjointe au subdivisionnaire de Brie-Comte-Robert

Mme Catherine FILLON  
Adjointe au sous-directeur UC/DU à la DGUHC

M. Claude GIRAULT  
Sous-Directeur des compétences et institutions locales au ministère de l'intérieur

M. Philippe GRAND  
Chef du service UC/SL à la DGUHC

M Yves JEGOUZO  
Conseiller d'Etat en service extraordinaire

**M. Patrick KAMOUN** représentant *Madame Dominique DUJOLS*  
Union sociale pour l'habitat

M. Daniel LECOMTE  
3<sup>ème</sup> section du CGPC

M. François LENOEL  
MIGT 9 du CGPC

M. Alain MICHEL  
CGPC

M. Jean-Luc NGUYEN  
Secrétaire général du Syndicat national des aménageurs lotisseurs

Mme Brigitte PHEMOLANT  
Sous-directeur UC/DU à la DGUHC

M. Henri PIERRE  
UC/DU1 à la DGUHC

M. Louis PINATELLE  
IGPC à la 2<sup>ème</sup> section

M. Michel PUYRAZAT  
Chargé de mission à la DPSM

M. Christophe RICHARD  
Instructeur à la DDE des Deux-Sèvres

**Mme Isabelle ROCHE** représentant *M. Alain CLUZET*  
Conseil Français des Urbanistes

M. Charles-Henri ROULLEAUX-DUGAGE  
Préfet, section des Préfets au ministère de l'intérieur

M. Jean-Claude SCHMITT  
Maire de Bergbieten (67)

M. Michel SEBILLE  
UC/OE à la DGUHC

M. Pierre SEGARD  
Délégué du Médiateur de la République à la Préfecture des Yvelines

M. Franck SEMENCE  
Chef de la subdivision territoriale (58)

M. Daniel SENE  
Coordonnateur à la 5<sup>ème</sup> section du CGPC

M. Jean STOREZ  
MIGT 5 du CGPC

M. Patrick WALLUT  
Notaire

# **CONSEIL MINISTERIEL DE L'ÉVALUATION**

## **Annexe II**

**au rapport sur l'évaluation de l'intervention des services  
du ministère de l'Équipement, des Transports, du  
Logement, du Tourisme et de la Mer  
dans le domaine de l'application du droit des sols**

DGUHC

ICS Conseils

**Évaluation de l'ADS**  
**Enquêtes quantitatives et**  
**entretiens qualitatifs**

**Rapport final**

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Analyses quantitatives de l'ADS</b>	<b>7</b>
<b>1. Synthèse des enquêtes.....</b>	<b>8</b>
1.1. Chiffres clés .....	8
1.2. Organisation et accueil .....	8
1.3. Production.....	8
1.4. Moyens affectés à l'ADS.....	9
1.5. Formation et outils .....	10
1.6. Répartition des services instructeurs.....	11
1.7. Pilotage et suivi .....	11
<b>2. Résultats de l'enquête ADS .....</b>	<b>12</b>
2.1. Organisation et Production.....	12
2.1.1. Nombre et localisation des centres d'instruction .....	12
2.1.2. Accueil dans les centres d'instruction .....	12
2.1.3. Production des centres d'instruction .....	13
2.2. Moyens affectés à l'ADS.....	13
2.2.1. Effectifs d'instructeurs.....	13
2.2.2. Ancienneté des instructeurs .....	14
2.2.3. Formations reçues en 2001.....	14
2.2.4. Utilisation d'outils documentaires et informatiques .....	15
2.3. Mise à disposition .....	16
2.3.1. Nombre de communes selon la prise en charge de l'instruction .....	16
2.3.2. Nombre d'EPCI pour lesquels la DDE instruit les PC .....	16
2.3.3. Nombre de communes pour lesquelles il existe une double instruction .....	16
2.4. Pilotage et suivi .....	17
2.4.1. Pilotage et animation.....	17
2.4.2. Suivi de l'activité ADS .....	17
2.4.3. Contrôle hiérarchique .....	19
2.5. Fiscalité Infractions .....	19
2.5.1. Fiscalité de l'urbanisme .....	19
2.5.2. Suivi des infractions .....	20
2.5.3. Contrôle de légalité .....	21
<b>3. Résultats de l'enquête contrôle de légalité .....</b>	<b>22</b>
3.1. Réception et tri des dossiers.....	22
3.1.1. Envoi des dossiers des communes aux DDE .....	22
3.1.2. Tri des dossiers .....	22
3.1.3. Localisation du contrôle de légalité ADS .....	23
3.2. Organisation du contrôle de légalité en DDE.....	23
3.2.1. Structures impliquées .....	23
3.2.2. Effectifs affectés au contrôle de légalité .....	24
3.2.3. Établissement de documents par les DDE .....	25
3.3. Suites données aux notes techniques des DDE .....	25



## II. Synthèse des entretiens qualitatifs 27

<b>1. L'ADS dans la stratégie des services .....</b>	<b>28</b>
1.1. Importance de l'ADS dans la stratégie des services.....	28
1.2. Pilotage de l'ADS par l'administration centrale .....	28
<b>2. Organisation et moyens.....</b>	<b>30</b>
2.1. Évolution des effectifs .....	30
2.2. Adaptation des structures d'instruction .....	30
2.3. Adaptation des structures d'accueil .....	31
2.4. Mouvements et qualification des instructeurs .....	32
2.5. Formations .....	32
2.6. Outils documentaires et informatiques .....	33
<b>3. Le métier d'instructeur et les relations internes à la DDE .....</b>	<b>34</b>
3.1. L'organisation de l'instruction et des autres tâches .....	34
3.2. Le pilotage et de suivi .....	35
3.3. Le fonctionnement de la chaîne hiérarchique .....	35
3.4. Les visites de contrôle hiérarchique .....	36
3.5. L'animation du réseau.....	36
3.6. Difficultés et valorisation du métier d'instructeur .....	37
<b>4. Relations avec les partenaires.....</b>	<b>38</b>
4.1. Le public .....	38
4.2. Les élus .....	38
4.2.1. Point de vue des élus rencontrés sur les relations avec les DDE .....	38
4.2.2. Point de vue des DDE sur les relations avec les élus .....	40
4.2.3. Les perspectives de mise à disposition .....	40
4.3. Les professionnels .....	41
4.3.1. Le point de vue des professionnels rencontrés sur les DDE .....	41
4.3.2. Le point de vue des DDE sur les professionnels .....	42
4.4. Les services consultés .....	42
4.5. Les préfetures.....	42
<b>5. La qualité de l'instruction.....</b>	<b>44</b>
5.1. Solidité juridique des actes.....	44
5.2. Qualité architecturale et paysagère .....	44
5.3. Prise en compte des risques.....	45
<b>6. Les suites de l'instruction.....</b>	<b>46</b>
6.1. Contrôle de légalité .....	46
6.1.1. Point de vue des préfetures .....	46
6.1.2. Point de vue des DDE .....	47
6.2. Suivi de conformité et constat des infractions .....	48
6.3. Contentieux.....	49

### III. Conclusions : domaines possibles d'évolution 50

<b>1. Stratégie des services et de l'administration centrale .....</b>	<b>51</b>
<b>2. Organisation et moyens.....</b>	<b>52</b>
<b>3. Métier d'instructeur et relations internes aux DDE .....</b>	<b>53</b>
<b>4. Relations avec les partenaires.....</b>	<b>54</b>
4.1. Public 54	
4.2. Élus et communes .....	54
4.3. Professionnels .....	55
4.4. Services consultés.....	55
<b>5. Qualité de l'instruction.....</b>	<b>56</b>
<b>6. Suites de l'instruction .....</b>	<b>57</b>
6.1. Contrôle de légalité .....	57
6.2. Conformité et constat des infractions .....	57
6.3. Suivi du contentieux .....	57

### IV. Annexes ..... 58

<b>1. Exploitations des données nationales.....</b>	<b>59</b>
1.1. ISOARD .....	59
1.1.1. Évolution globale des effectifs ADS .....	59
1.1.2. Répartition des DDE par taux d'évolution .....	59
1.1.3. Évolution des effectifs ADS par catégories d'agents .....	60
1.1.4. Évolution des nombres d'actes ADS produits par les DDE .....	60
1.1.5. Ratio du nombre d'actes ADS produits par agent .....	61
1.2. GADMIN .....	61
1.2.1. Contentieux État .....	61
1.2.2. Contentieux communal .....	62
1.2.3. Déférés préfectoraux .....	63
1.3. GPENAL.....	64
1.3.1. Phase pré-judiciaire.....	64
1.3.2. Jugement de première instance .....	65
<b>2. Fiche d'enquête relative au contrôle de légalité .....</b>	<b>66</b>
<b>3. Questionnaire de l'enquête quantitative .....</b>	<b>67</b>

## **Introduction**

Le présent rapport comporte trois parties :

- Une analyse quantitative de l'ADS, reposant sur les trois sources d'information suivantes
  - Une enquête par questionnaire écrit portant sur la situation de l'ADS en 2001, envoyée aux 96 DDE de métropole en décembre 2002 et portant sur les thèmes suivants (le questionnaire figure en annexe) :
    - Production et moyens des centres d'instruction (types de centres et d'accueil, nombres de PC, CU, DT, ... produits par centres, nombres d'instructeurs par centres et par grades).
    - Mise à disposition (nombre et taille des communes pour lesquelles les DDE instruisent les PC, etc.).
    - Moyens (ancienneté des instructeurs, formations reçues, outils documentaires et informatiques).
    - Pilotage et suivi de l'activité ADS, contrôle hiérarchique.
    - Fiscalité de l'urbanisme ; suivi des infractions.
  - 95 DDE ont renseigné ce questionnaire avec un très bon taux de réponse pour la quasi totalité des questions (les non-réponses par question sont mentionnées dans les tableaux détaillés). L'exploitation de ce questionnaire fait l'objet du chapitre 2 de la partie I du rapport.
  - Une enquête par questionnaire écrit portant sur l'organisation du contrôle de légalité, envoyé avec le précédent à l'ensemble des DDE de métropole en décembre 2002. Ce questionnaire étant identique à celui formalisé en 2000 et demandant aux DDE d'actualiser les réponses faites alors.  
Toutes les DDE interrogées ont renseigné ce questionnaire, dont l'exploitation fait l'objet du chapitre 3 de la partie I du rapport.
  - Une analyse des fichiers nationaux Isoard, Gadmin et Gpénal.  
L'exploitation de ces données nationales figure en annexe du rapport.
- Une analyse qualitative de l'ADS, visant à approfondir et compléter les questionnaires écrits mentionnés ci-dessus.
  - Cette analyse a porté sur quinze départements : Aisne, Bouches du Rhône, Calvados, Eure, Ille et Vilaine, Loiret, Nord, Oise, Pyrénées Orientales, Bas Rhin, Saône et Loire, Haute Savoie, Yvelines, Hauts de Seine et Val de Marne.
  - Elle a été conduite par interviews auprès d'un échantillon d'acteurs au niveau de la préfecture, des élus, la DDE et des professionnels. Au total, environ 160 personnes ont été rencontrées, avec la répartition suivante :
    - Préfets ou Secrétaires Généraux (10).
    - Responsables de services des collectivités ou de l'urbanisme en préfecture (19)
    - Elus, maires ou adjoints (21).
    - DDE ou adjoints au DDE (17).
    - Chefs de services (urbanisme ou juridique) ou chefs d'arrondissement (12).
    - Subdivisionnaires ou responsables de pôles d'instruction ADS (12).
    - Chefs de cellules ADS ou instructeurs (33).
    - Responsables ou instructeurs du contrôle de légalité (12).
    - Professionnels : promoteurs, aménageurs, maîtres d'œuvre, entrepreneurs (10).

La synthèse de cette approche qualitative fait l'objet des six chapitres de la partie II du rapport.

- Une partie III du rapport proposant les domaines possibles d'évolution, sur la base des constats et attentes relevés dans les deux premières parties du rapport.

# **I. Analyses quantitatives de l'ADS**

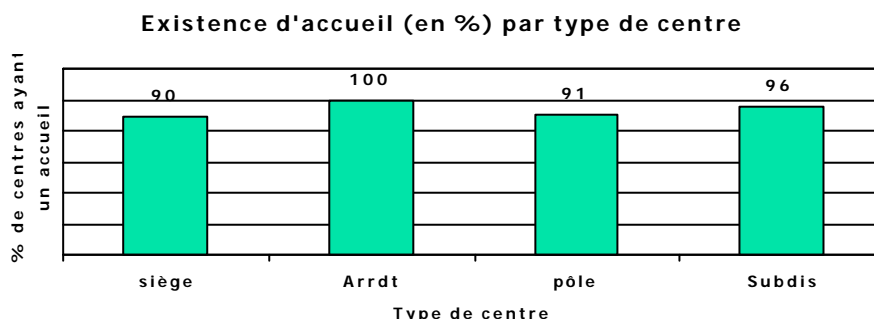
# 1. Synthèse des enquêtes

## 1.1. Chiffres clés

- Nombre total d'instructeurs : 2 676  
(source enquête à fin 2001, 95 DDE)
- Nombre d'agents travaillant sur l'ADS : 4 159  
(source Isoard 2000, incluant en plus des instructeurs l'encadrement, les secrétariats, les contrôleurs, les structures d'appui ADS au siège et en subdivisions).
- Nombre total d'actes instruits en DDE : 1 365 000  
(source enquête à fin 2001, 95 DDE)
- Nombre de centres d'instruction : 1 038  
(source enquête à fin 2001, 95 DDE)

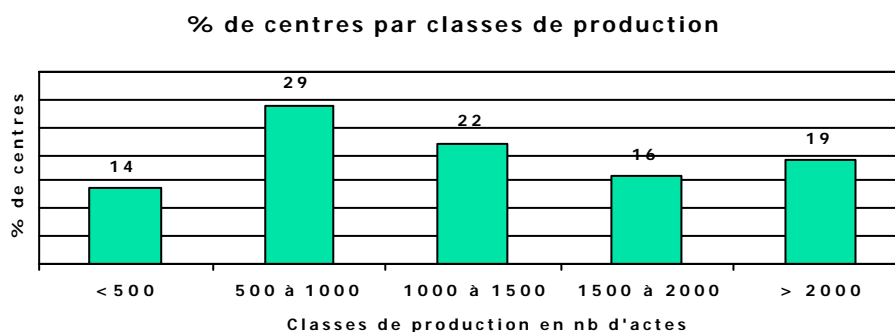
## 1.2. Organisation et accueil

- Les centres d'instruction
  - 11 centres d'instruction en moyenne par DDE
  - 23 DDE (sur 95) ont mis en place des pôles
- L'accueil dans les centres d'instruction

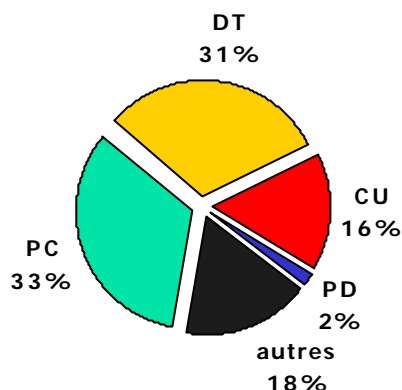


## 1.3. Production

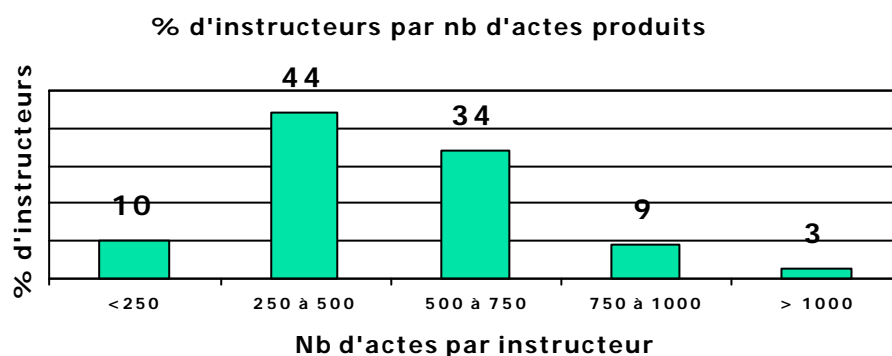
- Chaque centre produit en moyenne 1396 actes par an



- Répartition des productions par type d'actes (permis de construire, déclarations de travaux, certificats d'urbanisme, permis de démolir, autres).

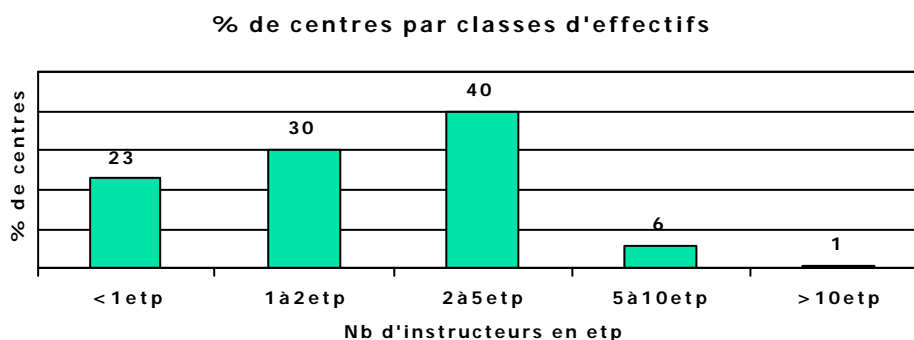


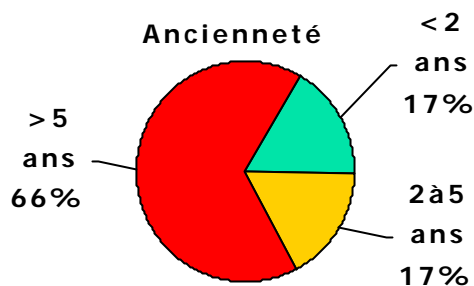
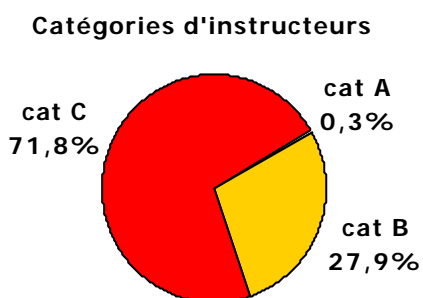
- Nombre moyen d'actes produits par instructeur : environ 500 actes



### 1.4. Moyens affectés à l'ADS

- Effectifs (exprimés en équivalent temps plein : etp)
  - 2676 instructeurs dans les 95 DDE.
  - 28 instructeurs en moyenne par DDE.
  - 2,6 instructeurs par centre d'instruction.

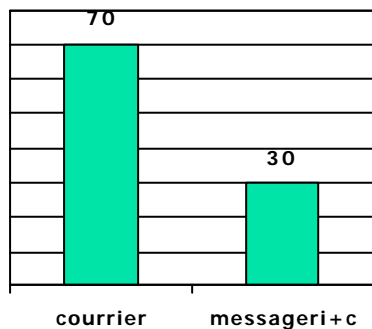




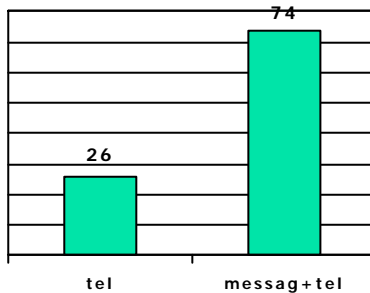
### 1.5. Formation et outils

- Formations
  - 2,4 jours par instructeur
  - (inférieur à l'objectif de 5 jours/an)
- Accès à la jurisprudence
  - Par des revues : 76%
  - Par la DGUHC : 73%
- Utilisation des nouvelles technologies (messagerie, systèmes d'information géographiques) en % de DDE

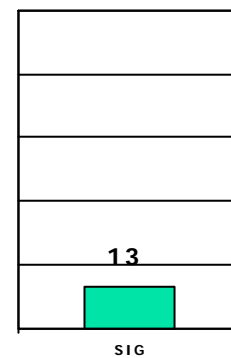
Consultation des services



Communication avec le réseau métier



SIG

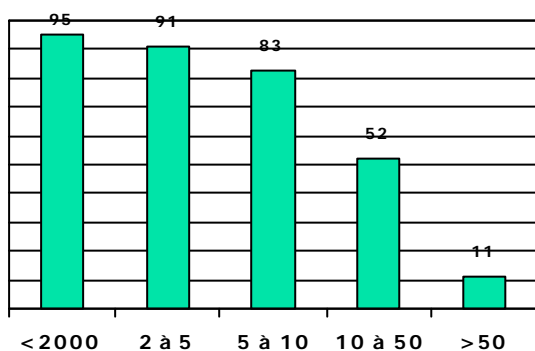




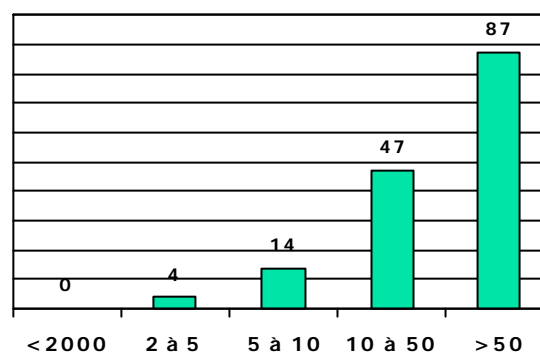
## 1.6. Répartition des services instructeurs

% de communes	<2000 habitants	2 à 5000 habitants	5 à 10000 habitants	10 à 50000 habitants	>50000 habitants
Instruction par les DDE	95%	91%	83%	52%	11%
Instruction par les communes	~	4%	14%	47%	87%
Non réponse	5%	5%	3%	1%	2%

Instruction par les DDE

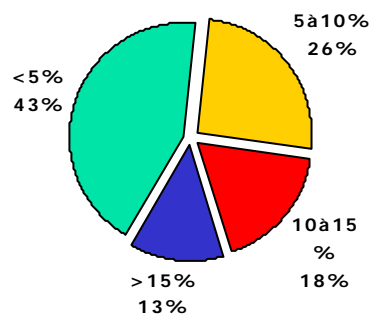


Instruction par les communes



## 1.7. Pilotage et suivi

- Pilotage et animation
  - Bureau ou responsable : 97%
  - Réseau actif d'entraide : 77%
  - Appel à la DGUHC : 84%
- Suivi de l'activité ADS
  - Existence d'un tableau de bord (siège) : 84%
  - Existence d'indicateurs d'alerte : 23%
- PC tacites : 43% des DDE ont moins de 5% de PC tacites ; 13% des DDE ont plus de 15% de PC tacites
- Contrôle hiérarchique
  - Existence : 87%
  - Au moins une visite annuelle : 41%



## 2. Résultats de l'enquête ADS

### 2.1. Organisation et Production

#### 2.1.1. Nombre et localisation des centres d'instruction

- 1038 centres pour 95 DDE, soit en moyenne 11 centres par DDE
- Répartition des centres par type

Siège	Arrondissement	Pôle	Subdivision	Total
60	20	46	912	1038
6%	2%	4%	88%	100%

- 23 DDE, soit 24% ont mis en place des pôles ADS.

#### 2.1.2. Accueil dans les centres d'instruction

- Existence d'un accueil des usagers pour le domaine ADS  
La quasi totalité des centres d'instruction disposent d'un accueil, toutefois 10% des centres au siège et 9% en pôles ne disposent pas d'accueil.

Type de centre	Nombre de centres			
	Disposant d'un accueil	Sans accueil	Ensemble des réponses	Non réponses
Siège	52	6	58	2
Arrondissement	17	0	17	3
Pôle	39	4	43	3
Subdivision	818	39	857	55

Type de centre	Pourcentage de centres			
	Disposant d'un accueil	Sans accueil	Ensemble des réponses	Non réponses
Siège	90%	10%	100%	3%
Arrondissement	100%	0%	100%	15%
Pôle	91%	9%	100%	7%
Subdivision	96%	4%	100%	6%

- Plages d'ouverture de l'accueil (par rapport aux heures ouvrables HO)  
Les centres d'instruction disposent très généralement d'un accueil sur plus de 50% des heures ouvrables. Les pôles ont toutefois plus souvent un accueil en plage réduite (moins de 50% des heures ouvrables).

- Nombre de centres

Type de centre	Plages d'ouverture				
	100% des HO	Plus de 50% des HO	Moins de 50% des HO	Ens. des réponses	Non réponses
Siège	40	7	7	54	6
Arrondissement	5	10	2	17	3
Pôle	20	9	14	43	3
Subdivision	414	245	169	828	84

- Pourcentages de centres

Type de centre	Plages d'ouverture				
	100% des HO	Plus de 50% des HO	Moins de 50% des HO	Ens. des réponses	Non réponses
Siège	74%	13%	13%	100%	10%
Arrondissement	29%	59%	12%	100%	15%
Pôle	47%	21%	32%	100%	7%
Subdivision	50%	30%	20%	100%	9%

### 2.1.3. Production des centres d'instruction

- Nombre d'actes produits par l'ensemble des centres d'instruction

	PC	CU	PD	DT	autres	Total
Nb d'actes	469 256	222 882	20 884	434 494	217 898	1 365 414
Nb centres	1002	997	947	990	895	
Non Rép.	36	41	91	48	143	

- Nombre moyen d'actes produits par centre d'instruction (nb d'actes/nb de centres ayant répondu)

	PC	CU	PD	DT	autres	Total
Nb moyen d'actes par centre	468	224	22	439	243	1396
Pourcentage	33%	16%	2%	31%	18%	100%

- Pourcentage moyen de PC de compétence Etat : 19%  
Pour les 95 réponses, 90 959 permis Etat sur 469 256 permis au total.

## 2.2. Moyens affectés à l'ADS

### 2.2.1. Effectifs d'instructeurs

- Nombre moyen d'instructeurs **en équivalent temps plein**
  - 2676 instructeurs pour 95 DDE, soit 28,1 instructeurs par DDE, comprenant :
    - 9 instructeurs de catégorie A : 0,3%.
    - 753 instructeurs de catégorie B : 28%.
    - 1914 instructeurs de catégorie C : 72%
    - 2,6 agents (équivalents temps plein) par centre d'instruction.

- Répartition des centres en % selon le nombre d'instructeurs en équivalent temps plein
  - 17 centres font l'objet de non réponses.
  - 16 centres ont déclaré 0 effectif.
  - 1005 centres ont les effectifs suivants :

>0 et <=1 etp	>1 à <=2 etp	>2 à <=5 etp	>5 à <=10 etp	> 10 etp	Total
231 centres	301 centres	397 centres	64 centres	12 centres	1005 centres
23%	30%	40%	6%	1%	100%

### 2.2.2. Ancienneté des instructeurs

En majeure partie, les instructeurs sont anciens dans le poste :

- 66 % ont plus de cinq ans d'ancienneté dans le poste.
- 17 % ont moins de deux ans d'ancienneté dans le poste.

	< 2 ans	2 à 5 ans	> à 5 ans	Total
En nb	467	473	1849	2789
En %	17%	17%	66%	100 %
NR (Nb DDE)	4	4	4	

### 2.2.3. Formations reçues en 2001

- Les responsables de centre d'instruction ADS ont en moyenne disposé de 2,3 jours de formation par centre.
- Les instructeurs ont en moyenne disposé de 2,4 jours de formation dans l'année.

En nombre de jours x agents de formation

Type de formation	Responsables		Instructeurs	
	Prise de poste	Continue	Prise de poste	Continue
En jours x agents	524	1257	1417	4224
	Soit 2,3 jours par centre		Soit 2,4 jours par instructeur	

Les calculs ci-dessus ont été faits sur les réponses effectives à la question, les non-réponses étant les suivantes :

Type de formation	Responsables		Instructeurs	
	Prise de poste	Continue	Prise de poste	Continue
Non réponses	26 DDE 268 centres	23 DDE 233 centres	21 DDE	17 DDE

### 2.2.4. Utilisation d'outils documentaires et informatiques

Les pourcentages sont exprimés par rapport au nombre de DDE ayant répondu (95 moins les non-réponses à la question considérée)

- Accès au droit de l'urbanisme  
47 % des DDE n'utilisent que des documents papiers pour accéder au droit de l'urbanisme.

	Nb réponses	% Réponses
Par documents papier	45	47%
Par informatique seulement	2	2%
Par documents papier et informatique	47	51%
NR	1	

- Accès à la jurisprudence

	Réponse « oui »	% Réponses	NR
Par des revues	70	76 %	3
Par la DGUHC	67	73 %	4
Les revues et la DGUHC	22	25 %	6

- Communication avec les services des autres administrations  
Les nouvelles technologies sont encore peu utilisées : 70% des DDE communiquent avec les services administratifs consultés uniquement par courrier papier. L'usage de la messagerie reste limité (environ 30 %).

	Nb réponses	% Réponses
Par courrier seulement	66	70 %
Par messagerie seulement	1	1 %
Par courrier et messagerie	27	29 %
NR	1	

- Communication dans le réseau métier  
La messagerie est largement utilisée au sein du réseau : 74 % des services utilisent la messagerie pour communiquer au sein du réseau, et seulement 26 % utilisent exclusivement le téléphone.

	Nb réponses	% Réponses
Par téléphone seulement	25	26 %
Par messagerie	2	2 %
Par téléphone et messagerie	67	72 %
NR	1	

- Utilisation des SIG  
L'utilisation des SIG reste exceptionnelle, au maximum 13% des DDE utilisent les SIG pour la consultation de cartes.

	Réponse « oui »	% Réponses	NR
Pour la consultation de cartes	12	13 %	2
Pour le report sur plan	5	5 %	1

## 2.3. Mise à disposition

### 2.3.1. Nombre de communes selon la prise en charge de l'instruction

Les DDE instruisent les actes dans la quasi totalité des communes de petite taille (95 % des communes de moins de 2000 habitants). A l'inverse, les DDE instruisent rarement les actes pour les communes de taille importante (11% des communes de plus de 50 000 habitants).

Nombre des communes par classe de population

	< 2000 habitants	2 à 5000 habitants	5 à 10000 habitants	10 à 50000 habitants	> 50000 habitants
Nb de communes des 95 départements <sup>1</sup>	31 942	2 705	943	753	116
Nb de communes pour lesquelles la DDE instruit les PC	30 462	2 453	781	388	13
Dont disposant d'un document d'urbanisme	11 309	2 282	745	376	13
Nb de communes qui effectuent l'instruction ADS	117	103	128	353	101
Nb de communes correspondant aux non réponses	1363	149	34	12	2

Pourcentages des communes par classe de population

	< 2000 habitants	2 à 5000 habitants	5 à 10000 habitants	10 à 50000 habitants	> 50000 habitants
% de communes pour lesquelles la DDE effectue l'instruction	95 %	91 %	83 %	52 %	11 %
Dont % disposant d'un doc d'urbanisme	37 %	93 %	95 %	97 %	100 %
% de communes qui effectuent l'instruction ADS	~	4 %	14 %	47 %	87 %
% de non réponses	5 %	5 %	3 %	1 %	2 %

### 2.3.2. Nombre d'EPCI pour lesquels la DDE instruit les PC

(pour les 95 départements)

- 8 EPCI représentant 104 communes dont 48 disposant d'un document d'urbanisme.

### 2.3.3. Nombre de communes pour lesquelles il existe une double instruction

La double instruction est notable dans les communes de plus de 10 000 habitants (9% à 11%).

	< 2000 hab	2 à 5000 hab	5 à 10000 hab	10 à 50000 hab	> 50000 hab
En nb	21	40	56	68	13
En % <sup>2</sup>	~	1,5 %	6 %	9 %	11 %
Non-réponses	15 DDE	15 DDE	15 DDE	15 DDE	15 DDE

(1)

<sup>1</sup> Source Insee recensement 1999

<sup>2</sup> Pourcentage rapporté au nombre de communes des 95 départements.

## 2.4. Pilotage et suivi

Les pourcentages sont exprimés par rapport au nombre de DDE ayant répondu (95 moins les non-réponses à la question considérée).

### 2.4.1. Pilotage et animation

- Existence d'un bureau ou un responsable chargé du pilotage de l'ADS  
Il existe un pilotage effectif dans 97 % des DDE.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	91	3	94	1
% de DDE	97 %	3 %	100 %	

- Fréquence des visites effectuées par le responsable de l'ADS

	Moins 1 visite par an	Une visite /an	Plus d'une visite/an	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	24	27	41	92	3
% de DDE	26 %	30 %	44 %	100 %	

- Existence d'un réseau actif d'entraide entre instructeurs  
Il existe un réseau actif d'entraide dans 77 % des DDE.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	72	21	93	2
% de DDE	77 %	23 %	100 %	

- Appel à la DGUHC en cas de problème difficile  
Les DDE font appel à la DGUHC dans 84 % des cas.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	78	15	93	2
% de DDE	84 %	16 %	100 %	

### 2.4.2. Suivi de l'activité ADS

- Existence au siège d'un tableau de bord de suivi  
84 % des DDE disposent d'un tableau de bord de suivi.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	80	15	95	0
% de DDE	84 %	16 %	100 %	

Fréquence de mise à jour

	Nb	%
Plus d'une fois par mois	4	5 %
Une fois par mois	41	50 %
Une fois par trimestre	21	27 %
Moins d'une fois par trimestre	14	18 %
Ensemble des réponses	79	100 %
Non réponses	0	0 %

- Existence des indicateurs de suivi suivants (dans le cas où il existe un tableau de bord au siège)

	Oui		Non		Ens. des réponses		Non réponses	
	Nb DDE	% DDE	Nb DDE	% DDE	Nb DDE	% DDE	Nb DDE	% DDE
Délais d'instruction du PC	52	57 %	39	43 %	91	100%	4	4 %
Nb ou % de dossiers reçus incomplets	37	40 %	56	60 %	93	100%	2	2 %
Nb ou % de CU délivrés dans un délai de plus de 2 mois	43	46 %	49	54 %	92	100%	3	3 %
Nb ou % de décisions de PC explicites dans les délais	39	42 %	53	58 %	92	100%	3	3 %
Nb ou % de décisions de PC explicites hors des délais	39	42 %	53	58 %	92	100%	3	3 %
Nb ou % de PC tacites	37	40 %	55	60 %	92	100%	3	3 %

- Existence d'un dispositif d'alerte à partir de ces indicateurs  
Seulement 23 % des DDE mettent en œuvre un dispositif d'alerte à partir de ces indicateurs.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	21	67	88	7
% de DDE	23 %	77 %	100 %	

- Pourcentage de PC tacites  
En moyenne, les DDE font état de 7,4 % de PC tacites.

Nb de réponses non nulles	38
Moyenne des pourcentages des PC tacites	7,4 %
Nb de DDE indiquant un pourcentage de 0%	3
Non réponses	53



- Répartition des DDE par classe de pourcentage de PC tacites

	0 - <=5%	>5% à <=10%	>10% à <=15%	>15%	Total
Nb de DDE	17	10	7	5	39
% de DDE	43 %	26 %	18 %	13 %	100%

### 2.4.3. Contrôle hiérarchique

- Existence d'un contrôle hiérarchique  
Dans 13 % des DDE, il n'existe pas de contrôle hiérarchique affecté à l'ADS.

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	82	12	94	1
% de DDE	87 %	13 %	100%	

- Si oui, visites au moins une fois par an

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	33	49	82	13
% de DDE	41 %	59 %	100 %	

## 2.5. Fiscalité Infractions

### 2.5.1. Fiscalité de l'urbanisme

- Nombre d'actes instruits (en moyenne par DDE ayant répondu à la question correspondante) :

	Nb de réponses	Nb d'actes pour l'ensemble des réponses	Nb moyen d'actes par DDE	Non réponses
Liquidation	78	267 936	3 435	17
Dégrèvements	78	38 610	495	17

- Organisation de la liquidation  
La liquidation est généralement déconcentrée dans chaque centre d'instruction, dans 77 % des cas.

	Centralisée au siège	Dans chaque centre d'instr.	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	20	66	86	9
% de DDE	23 %	77 %	100 %	

- Nombre de communes assurant elles-mêmes la liquidation :
  - 376 communes, soit 1 % des communes des 86 départements ayant répondu à l'enquête.
  - Maximum : 116 communes soit 22% des communes du Bas-Rhin.

### 2.5.2. Suivi des infractions

En moyenne par DDE ayant répondu à la question :

- Nombre d'agents assermentés pour le constat des infractions en urbanisme  
Le nombre moyen d'agents assermentés par DDE est élevé : 45.

Nb total agents assermentés	Nb de DDE ayant répondu à la question	Nb moyen d'agents assermentés par DDE	Non réponses
3 498	78	45	17

- Répartition des 78 DDE en fonction du nombre moyen d'agents assermentés :
  - De un agent à un maximum de 183 agents (en DDE 63)

	De >1 à <=20 agents	De >20 agents à <=40 agents	De >40 à <=60 agents	>60 agents
Nb de DDE	15	28	14	18
% de DDE	19 %	36 %	18 %	23 %

- Nombre de PV dressés par les agents de la DDE  
En moyenne, chaque agent assermenté a formalisé 0,6 PV dans l'année.

Nb total de PV	1 957
Nb de DDE	77
Non réponses	18

Nb moyen de PV par DDE	25
Nb moyen de PV par agent assermenté	0,6

- Nombre d'impositions pour constructions illégales

	Nb total d'impositions	Nb DDE	Nb moyen d'impositions	Non réponses
En l'absence d'autorisation	280	74	3,8 par DDE	21
Pour une autorisation non respectée	171	70	2,4 par DDE	25

- Existence d'une procédure de médiation pénale

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	29	52	81	14
% de DDE	36 %	64 %	100 %	

Nb total de médiations	458
Nb moyen de médiations par DDE	16

**2.5.3. Contrôle de légalité**

DDE pour lesquelles la situation a changé : 66%

	Oui	Non	Ens. des réponses	Non réponses
Nb de DDE	53	27	80	15
% de DDE	66 %	34 %	100 %	

## 3. Résultats de l'enquête contrôle de légalité

### 3.1. Réception et tri des dossiers

#### 3.1.1. Envoi des dossiers des communes aux DDE

- La procédure la plus fréquente (68 cas sur 72 réponses, soit 94%) implique les préfetures et/ ou sous préfetures :
  - Les communes envoient leurs dossiers à la préfeture ou aux sous préfetures.
  - Ces services enregistrent la réception des dossiers et doivent s'assurer que les dossiers sont complets. Un tri des dossiers est effectué dans certains départements.
  - La préfeture et/ou les sous préfetures envoient les dossiers à la DDE dans le cas où celle-ci est chargée du contrôle technique.
- Dans quatre départements (soit 6% des réponses), les communes envoient leurs dossiers directement aux DDE ; l'enregistrement des dossiers est alors effectué en DDE, avant le contrôle proprement dit.

#### 3.1.2. Tri des dossiers

- Existence de critères de tri  
Des critères de tri ont été définis dans 70 départements (soit 6 cas supplémentaires par rapport à l'enquête 2000) en vue de limiter le nombre de dossiers à contrôler et y affecter des moyens suffisants ; et ce faisant, de faire porter le contrôle sur des thématiques particulièrement significatives dans le contexte départemental.

Ces critères ont été définis selon les modalités suivantes :

- De façon concertée entre la préfeture et la DDE : 39% des réponses ; 6 nouveaux départements ont procédé ainsi depuis l'enquête 2000.
- Par les préfetures seules : 15 % des réponses ; deux préfetures supplémentaires sont dans ce cas depuis l'année 2000.
- Par les DDE : 25 % des réponses ; en diminution de 7 départements par rapport à l'enquête 2000.

Définition des critères de tri	Enquête 2002		Écart 2002/2000
	Nb	%	Nb
Concertation entre la préfeture et la DDE	27	39 %	+ 6
Par la préfeture seule	10	15 %	+ 2
Par la DDE seule	17	25 %	- 7
Modalité non précisée	16	22 %	+ 3
Total des réponses	70	100 %	+ 4
Non réponses	26		

- Tri réellement effectué en préfetures (et/ou sous préfetures)

- Seulement 27 services préfectoraux trient effectivement les dossiers, par manque de moyens ; ce chiffre est à rapprocher des 37 préfectures ayant défini des critères. Depuis 2000, deux préfectures supplémentaires sont indiquées comme triant les dossiers.
- Cinq préfectures signalent certains dossiers qui leur paraissent importants, parfois de façon ponctuelle.

	Enquête 2002		Écart 2002/2000
	Nb	%	Nb
Tri effectif par les préfectures	27	84 %	+ 2
Signalement de certains dossiers	5	16 %	+ 1
Total des réponses	32	100 %	+ 3
Non réponses	64		

- Dossiers reçus non triés en DDE  
Comme déjà indiqué ci-dessus, certaines préfectures et certaines communes adressent des dossiers non triés aux DDE.  
Les DDE concernées traitent ces dossiers de deux façons différentes :
  - Soit en effectuant un contrôle exhaustif de la totalité des dossiers reçus : 6 DDE.
  - Soit en sélectionnant les dossiers selon des critères internes et en effectuant le contrôle sur ce sous ensemble : 9 DDE ont indiqué explicitement une telle procédure, par rapport aux 17 DDE ayant défini des critères.

### 3.1.3. Localisation du contrôle de légalité ADS

- Six préfectures prennent en charge complètement le contrôle de légalité, soit deux nouveaux départements (Cantal, Gard) par rapport à l'année 2000.
- 85 DDE ont pour mission de réaliser un contrôle technique des dossiers ; depuis 2000, une DDE (Charente) a repris partiellement (sur un arrondissement) l'examen de dossiers.

	Enquête 2002		Écart 2002/2000
	Nb	%	Nb
Contrôle effectué en préfecture	6	7 %	+ 2
Contrôle effectué en DDE	85	93 %	- 3
Total	91	100 %	- 1
Non réponses	5		+ 1

## 3.2. Organisation du contrôle de légalité en DDE

### 3.2.1. Structures impliquées

En DDE, le contrôle de légalité est organisé selon les modalités suivantes :

- Dans 67 DDE, quelques agents au sein d'un bureau sont chargés du contrôle de légalité, le plus souvent à temps partiel.

- Le type de bureau est alors principalement le bureau des affaires juridiques et/ou du contentieux : dans 52 cas soit 61 % des DDE ; deux DDE supplémentaires ont mis en œuvre cette organisation depuis l'enquête 2000.
- La prise en charge du contrôle effectué par les cellules ADS apparaît faible (5%) et en diminution : deux DDE de moins par rapport à l'enquête 2000.
- Dans 18 DDE, il existe une cellule spécialisée pour le contrôle de légalité (ADS et urbanisme) ; depuis l'enquête 2000, deux DDE supplémentaires se sont dotées d'une telle cellule.

	Enquête 2002		Écart 2002/2000
	Nb DDE	%	Nb DDE
<b>Quelque agents d'un bureau,</b> localisés en :	67	79 %	- 5
bureau des aff. juridiques et/ou contentieux	52	61 %	+ 2
service urbanisme	7	8 %	- 3
cellule ADS	4	5 %	- 2
autre structure	4	5 %	- 2
<b>Une structure dédiée au CTRL de légalité</b>	18	21 %	+ 2
Total des réponses	85	100 %	- 3
Non réponses	5		+ 1

### 3.2.2. Effectifs affectés au contrôle de légalité

- Les effectifs sont restés quasiment stables, en nombre d'agents et en nombre d'équivalents temps plein (ETP).

	2002	Écart 2002/2000	
		Nb	%
Nb d'agents	230	+ 2	1%
Nb ETP	175	- 2,6	- 1%

- Par catégorie, les moyens affectés au contrôle de légalité sont les suivants (en ETP) :
  - Les agents de catégorie B constituent la catégorie la plus représentée (48%), en diminution de 3 % entre 2000 et 2002.
  - Les agents de catégorie C représentent 41 % des effectifs, en proportion stable.
  - Les cadres de catégorie A représentent environ 11 % des effectifs.

	Enquête 2002		écart 2002/2000	
	ETP	%	ETP	%
Cat A	20,0	11%	-1,3	-6%
Cat B	83,6	48%	-2,8	-3%
Cat C	71,3	41%	1,4	2%
Total	174,8	100%	-2,6	-1%

- Le temps partiel apparaît largement répandu, en moyenne 0,8 ETP par agent. Cela correspond souvent au fait que ces agents assurent plusieurs fonctions en plus du contrôle de légalité ADS ; cela est d'autant plus vrai pour les responsables de cellules.

En moyenne, il y a :

- 0,4 ETP par agent de catégorie A
- 0,8 ETP par agent de catégorie B
- 0,9 ETP par agent de catégorie C.

### 3.2.3. Établissement de documents par les DDE

Suite aux contrôles, les DDE peuvent établir différents documents pour le compte des préfetures :

- 70 DDE rédigent une note technique ; soit 4 DDE de plus par rapport à l'année 2000.
- 59 DDE préparent des projets de lettres d'observation destinées aux maires, ou des projets de lettre de retrait de décision ; soit 5 DDE supplémentaires par rapport à 2000.
- 55 DDE préparent des projets de mémoire, dans les cas où le préfet a décidé de déférer le dossier au tribunal administratif ; soit 3 DDE de plus par rapport à 2000.

Enquête 2002		écart 2002/2000
Nb DDE	%	Nb DDE

Rédaction de note technique			
Oui	70	78%	+ 4
Non	20	22%	- 2
Total des réponses	90	100%	+ 2
Non réponses	6		

Préparation de lettre d'observation			
Oui	59	65%	5
Non	31	35%	-3
Total des réponses	90	100%	2
Non réponses	6		

Préparation de mémoire de déféré			
Oui	55	68%	3
Non	26	33%	-1
Total des réponses	81	100%	2
Non réponses	15		

### 3.3. Suites données aux notes techniques des DDE

Les DDE ont en fait interprété la question posée de quatre façons différentes :

- La reprise par la Préfecture des propositions de la note technique établie par les DDE
  - 38 DDE considèrent que leurs avis sont bien suivis par les préfetures.
  - Soit une DDE de moins qu'en 2000.

Reprise par la préfecture des propositions de la DDE			
	Enquête 2002		écart 2002/2000
	Nb DDE	%	Nb DDE
Oui	38	83 %	- 1
Non	8	17 %	+ 4

Total des réponses	46	100 %	+ 3
Non réponses	50		- 3

- Le retour d'informations des préfectures vers les DDE
  - 22 DDE considèrent que le retour d'informations est effectif.
  - À l'inverse, deux DDE supplémentaires signalent un manque d'informations.

Retour d'informations des préfectures vers les DDE			
	Enquête 2002		écart 2002/2000
	Nb DDE	%	Nb DDE
Oui	22	71 %	0
Non	9	29 %	2
Total des réponses	31	100%	2
Non réponses	65		- 2

- La tenue d'un tableau de bord en DDE pour suivre les observations faites par les préfectures aux communes
  - 11 DDE assurent un tel suivi.
  - Soit une DDE de plus qu'en 2000.

Suivi en DDE des observations faites par les préfectures aux communes			
	Enquête 2002		écart 2002/2000
	Nb DDE	%	Nb DDE
Oui	11	83%	1
Non	2	17%	
Total des réponses	13	100%	3
Non réponses	83		

- Le respect par les communes des observations des préfectures, c'est à dire la mise en œuvre d'actions correctives en communes.
  - 7 DDE font état de ce respect, et aucune DDE ne fait état d'un non respect.

Respect par les communes des observations des préfectures			
	Enquête 2002		écart 2002/2000
	Nb DDE	%	Nb DDE
Oui	7	100%	
Non			-1
Total des réponses	7	100%	2
Non réponses	89		



## **II. Synthèse des entretiens qualitatifs**

# 1. L'ADS dans la stratégie des services

## 1.1. Importance de l'ADS dans la stratégie des services

Les entretiens qualitatifs menés dans les quinze DDE montrent que l'importance stratégique de l'ADS est diversement appréciée selon les services :

- Dans la majorité des services enquêtés (environ les deux tiers) l'ADS n'est pas considérée comme stratégique, mais comme une mission incombant aux services de l'État et qui doit donc être prise en charge au mieux.
  - L'importance de la mission est donc soulignée, compte tenu notamment des nécessités de la mise à disposition, et aussi du nombre d'agents et de la charge de travail attachés à l'ADS. Dans ces conditions, l'ADS fait l'objet d'efforts d'organisation permettant de pallier la fragilité des équipes et de maintenir la qualité de l'instruction.
  - L'importance stratégique de l'ADS est relativisée, notamment pour ce qui concerne les relations avec les élus (il existe d'autres moyens de mise en relation), ou l'enjeu réel de l'ADS pour l'aménagement du territoire (sauf pour quelques opérations importantes).

Dans cette catégorie de DDE pour lesquelles l'ADS n'est pas considérée comme stratégique, trois DDE ont entrepris des démarches actives visant à faire reprendre l'instruction par les communes ; les autres DDE cherchant seulement à favoriser ou accompagner un mouvement de reprise.

- Pour environ un tiers des services enquêtés, **l'ADS est clairement affichée comme une activité stratégique**. Cette approche repose alors sur plusieurs analyses :
  - L'importance de l'ADS en terme d'image auprès des élus.
  - L'apport de l'ADS dans les relations avec les élus pour aborder d'autres thématiques connexes : habitat, logement, ingénierie.
  - Le poids de l'ADS dans la maîtrise de l'urbanisation, l'ADS étant partie intégrante de la chaîne de l'urbanisme.
  - L'intérêt de l'ADS pour assurer la maîtrise des risques.

## 1.2. Pilotage de l'ADS par l'administration centrale

- Très généralement, les DDE soulignent certaines avancées importantes de la DGUHC dans les relations avec les services déconcentrés :
  - Mise en œuvre d'une animation de réseau, dont les DDE ont marqué l'intérêt et la qualité.
  - Mise en place du système de questions réponses à l'occasion de la Loi SRU.
- Mais parallèlement, les DDE soulignent aussi **le manque d'orientations stratégiques définies par l'administration centrale dans le domaine de l'ADS**. Les principales attentes marquées ont porté sur les orientations concernant :

- 
- La stratégie à adopter quant à la reprise de l'ADS par les communes.
  - Les aides aux communes ayant repris ou envisageant de reprendre l'instruction de l'ADS : formation des agents communaux, compagnonnage d'instructeurs, mise à disposition de documents d'informations, utilisation et maintenance de WinADS.
  - Les incitations pour que les communes prennent mieux en charge l'accueil du public et son information préalable, et s'assurent mieux que les dossiers transmis aux services instructeurs sont complets.
  - L'organisation de l'instruction et le regroupement de centres d'instruction en pôles.
  - La mise à disposition de documents (imprimés, plaquettes d'information) et d'outils informatiques à jour au fur et à mesure des évolutions réglementaires.
  - Les consignes relatives au pilotage de l'ADS, la mise en place de tableaux de bord et d'indicateurs.

## 2. Organisation et moyens

### 2.1. Évolution des effectifs

- Généralement les DDE rencontrées se situent dans le mouvement général constaté au plan quantitatif (fichier Isoard), avec une diminution des effectifs de 1996 à 2000.
- L'évolution depuis 2000 apparaît plus contrastée et liée à plusieurs facteurs (et pas seulement à l'importance stratégique affectée à l'ADS) :
  - Deux DDE ont connu une augmentation des effectifs, en raison de l'augmentation du volume de construction d'une part, et par volonté de renforcer le domaine d'autre part.
  - La majeure partie des DDE a fonctionné à effectif constant, certaines en essayant de limiter la vacance de poste. Dans certains cas une réorganisation a permis d'absorber l'augmentation des dossiers à effectif constant, par une meilleure efficacité.
  - Quatre DDE ont continué la baisse des effectifs instituée depuis 1996, soit à la faveur d'une réorganisation ayant permis de fonctionner avec des effectifs moindres, soit du fait de la reprise de l'instruction par quelques communes.

### 2.2. Adaptation des structures d'instruction

Pratiquement toutes les DDE rencontrées ont souligné les difficultés provenant d'une organisation trop déconcentrée de l'instruction :

- Nombre limité d'instructeurs par centre, entraînant une fragilité du fonctionnement en cas de congés ou de vacances de poste, et limitant les possibilités d'absorber une pointe de charge temporaire.
- Effet direct important de l'ARTT.
- Isolement des instructeurs ne permettant pas une entraide efficace et une synergie des compétences (compétence collective en raison des facilités d'échanges).

Face à cette situation, **la plupart des DDE ont mis en place une nouvelle organisation ou envisagent de le faire** :

- Deux DDE disposent (depuis plusieurs années) d'une organisation complètement centralisée, l'instruction de l'ADS étant entièrement réalisée dans une ou plusieurs cellules du siège.
- Les trois quarts des DDE rencontrées ont mis en place récemment une nouvelle organisation, visant à regrouper des centres d'instruction. Toutefois les évolutions sont plus ou moins marquées, et les solutions retenues apparaissent globalement de deux types :

- Mise en place effective d'un nombre limité de pôles (soit par regroupement des instructeurs au niveau des arrondissements lorsque ceux-ci existent, soit par regroupement dans certaines subdivisions, dans le cadre d'une spécialisation de leur rôle).  
Dans ce cas le nombre d'instructeurs par pôle est significativement augmenté (typiquement de 6 à 10 instructeurs par pôle) par rapport à la situation antérieure.
- Regroupement de quelques subdivisions en fonction des opportunités qui se sont présentées) et maintien du statu quo pour les autres.  
Dans ce cas l'augmentation du nombre d'instructeurs par centre reste limitée et la sécurisation apportée reste partielle ; des solutions complémentaires d'organisation sont donc parfois envisagées : mise en place d'une cellule au siège ayant notamment pour mission l'appui aux centres d'instruction en subdivisions, équipe volante d'entraide pour pallier les pointes d'activité et les vacances temporaires de postes, spécialisation fonctionnelle par type de dossier.
- Près d'un quart des DDE a gardé une organisation déconcentrée de l'ADS avec un nombre important de centres d'instruction en subdivisions, mais toutes ces DDE envisagent à terme de limiter le nombre de centres d'instruction, soit par la mise en place d'un nombre limité de pôles, soit lors d'une réorganisation des subdivisions nécessitée par les évolutions dans d'autres domaines (entretien routier).

Pour les DDE qui ont déjà mis en place une organisation plus concentrée de leurs centres d'instruction, il faut noter la **satisfaction assez générale des instructeurs rencontrés quant à la nouvelle organisation mise en place**, malgré les difficultés vécues par certains collègues du fait des changements et des contraintes de déplacements : globalement, les instructeurs apprécient l'augmentation des équipes, permettant une meilleure prise en compte des dossiers, des possibilités d'échanges accrues entre collègues, une relance de l'animation et plus généralement une attention plus soutenue de leur hiérarchie à l'occasion des réorganisations.

### 2.3. Adaptation des structures d'accueil

- Quelques centres d'instruction (une minorité de ceux rencontrés) ont mis en place des modalités d'accueil du public restreintes (plages horaires ou accueil sur rendez-vous), de façon à pouvoir instruire les dossiers plus efficacement en dehors de ces plages.
- Dans les centres d'instruction qui ont fait l'objet de regroupements (création de pôles ou regroupements de subdivisions), la qualité d'accueil semble avoir été maintenue :

- la majeure partie des instructeurs et des chefs de cellules considèrent que les conditions d'accueil ne posent pas de problèmes : les difficultés éventuelles de déplacement pour le public sont relativisées, compte tenu du caractère exceptionnel des démarches entreprises ; l'accueil se serait même amélioré si l'on prend en compte la meilleure technicité des équipes (du fait des réorganisations) et donc leur meilleure capacité à apporter des réponses aux pétitionnaires.
- Dans un seul centre d'instruction, les instructeurs ont fait état d'une certaine dégradation de l'accueil dû à l'éloignement plus important pour le public et les élus (éloignement surtout sensible pour les élus, qui sont amenés à avoir des contacts fréquents avec le centre ou la subdivision).

## 2.4. Mouvements et qualification des instructeurs

- Très généralement, les instructeurs sont anciens dans le poste (plus de cinq ans) et cette situation **apparaît le plus souvent comme un facteur positif de qualification** (dans quelques cas des responsables ont toutefois évoqué une moindre capacité d'évolution et de prise en compte des nouvelles technologies).
- Les départs d'instructeurs anciens amènent globalement une perte de qualification. Plusieurs cas ont été signalés de départs d'instructeurs confirmés, rejoignant la commune ayant repris l'instruction de son ADS.
- Dans plusieurs cas, un turn-over important a été signalé (notamment, mais pas uniquement, dans des DDE proches de la région parisienne), particulièrement sensible dans les équipes réduites (d'où une motivation au regroupement des équipes).
- Plusieurs DDE soulignent la difficulté à pourvoir les postes d'instructeurs, deux raisons étant avancées :
  - Les difficultés intrinsèques du poste : pression du public ou de certains élus, « judiciarisation » du domaine.
  - La faible valorisation de la filière au sein du ministère.Malgré cette difficulté, deux DDE ont souligné explicitement la nécessité de pourvoir un nombre suffisant de postes de catégorie B (notamment pour les adjoints en subdivision chargés des cellules ADS) et de ne pas déclasser des postes de catégorie B en catégorie C.

## 2.5. Formations

- Pour les formations prise de poste, deux orientations se font jour :
  - Mise en place des formations théoriques relativement lourdes (par exemple trois semaines). Du point de vue des instructeurs, cette option est parfois critiquée comme trop théorique, ou fournissant des bases insuffisantes pour réellement aborder le métier.
  - Mise en place d'un système de compagnonnage sur une assez longue période (par exemple un an). Cette option semble fonctionner à la satisfaction des instructeurs, dès lors qu'elle est clairement formalisée (désignation explicite d'un référent, instruction en double, etc.). dans certains cas, le compagnonnage a été suivi d'un module de formation théorique.
- Plusieurs DDE ont institué des formations prise de poste en interne, à défaut ou en attente d'une offre de formation par leur CIFP de rattachement. Globalement, les DDE ont souligné le manque de documents pédagogiques facilitant la prise de poste, tant des instructeurs que des responsables hiérarchiques (le manuel de l'instructeur du permis date

de 1981 ; une DDE en a entrepris la mise à jour, mais sans pouvoir aboutir faute de temps).

- Pour les formations continues, pratiquement toutes les DDE organisent des séances d'information ou de formations sur les évolutions réglementaires ou sur des thèmes spécifiques (le volet paysager, les éoliennes, ...). Ces formations sont généralement très appréciées, dans trois DDE toutefois les instructeurs ont relevé une insuffisance de formations complémentaires.

## 2.6. Outils documentaires et informatiques

- Codes et documents papier
  - La plupart des DDE disposent de codes récents (parfois en nombre insuffisant : un code pour le centre, ou pour plusieurs instructeurs, ...). Dans deux DDE les instructeurs ont toutefois fait mention de documents trop anciens.
  - Environ la moitié des DDE disposent de documents formalisant la doctrine. Ces documents sont parfois portés sur intranet ; toutefois dans une DDE, les instructeurs souhaiteraient disposer de facilités de recherches (le document de doctrine n'a pas été porté sur intranet).
- Accès intranet et ressources partagées

L'accès à intranet (ou à la messagerie) est généralement apprécié mais il ne paraît d'une utilisation vraiment courante que dans quatre des DDE rencontrées ; à l'inverse trois DDE font état de restrictions d'accès pour des raisons de coût.
- Utilisation de l'informatique
  - Dans deux DDE, les instructeurs ont mentionné un nombre insuffisant d'ordinateurs ou un équipement insuffisant (absence de lecteurs de CD Rom).
  - La plupart des DDE n'ont pas fait de remarques particulières sur WinADS ou se sont déclarées satisfaites, toutefois quatre DDE ont fait état de problèmes :
    - Coûts de communication excessifs en fonctionnement avec une base centralisée.
    - Manque d'appui du CETE depuis la mise en place d'une organisation centralisée de diffusion et d'assistance.
    - Manque d'appui de la maîtrise d'ouvrage sur certains aspects (centralisation des bases, requêtes, ...).
    - Défauts de mise à jour (exemple : justificatifs de prêts en Francs) ou importants retards dans les mises à jour nécessitées par les évolutions réglementaires.
    - Fonctionnalités moins pratiques que celles du Livre Foncier (plus automatisé) ou de Sioux (tableaux de bord de suivi).
  - Plusieurs DDE ont souligné le manque d'outils métiers utilisant les SIG (accès au zonage des POS, au cadastre, aux servitudes, ...). Une DDE utilise une application SIG (Epicure), mais avec des restrictions d'accès en raison des coûts de communication induits.

## **3. Le métier d'instructeur et les relations internes à la DDE**

### **3.1. L'organisation de l'instruction et des autres tâches**

- Dans la majeure partie des centres d'instruction rencontrés, les instructeurs sont polyvalents et sectorisés ; ils prennent donc en charge l'ensemble des tâches (y compris de secrétariat) et des types d'instruction (PC, CU, lotissements, ...). Des cas particuliers ont toutefois été signalés de maintien d'un secrétariat, de spécialisation pour la prise en charge des DT, d'affectation plus spécifique de certains dossiers (lotissements, ...) au responsable de la cellule ou à la cellule d'instruction du siège.
- Les permis complexes sont généralement pris en charge par les instructeurs, mais avec un dispositif particulier de signalement et d'assistance (par le chef de cellule ou le bureau du siège). Dans deux DDE les permis complexes font l'objet d'un repérage préalable et d'une transmission pour traitement au bureau ADS du siège.  
Les critères d'appréciation des PC complexes varient selon les enjeux spécifiques du département (application de la Loi montagne ou littoral, aspects environnementaux, création d'emploi, ZAC et ZA, constructions spécifiques, ...); la proportion de PC complexes a généralement été estimée de 5 à 15%.
- Les taxes sont le plus souvent traitées par les instructeurs dans les centres d'instruction (traitement centralisé dans trois DDE).
  - Dans certains cas, les communes ont repris l'instruction de l'ADS mais n'ont pas souhaité assurer la liquidation des taxes.
  - Deux DDE ont signalé des risques d'oubli lorsque la saisie est faite par une unité et la signature des documents par une autre, sans recoupement (dans un cas au moins l'État a été condamné à des remboursements importants suite à un recours en TA).
- Le plus souvent, les instructeurs instruisent sur dossier, sans pouvoir faire de déplacement sur le terrain, faute de temps ou de disponibilité d'un véhicule. En général ils regrettent cette situation (qui tendrait à se développer) qu'ils pallient partiellement par une bonne connaissance personnelle du territoire ou une participation à des réunions en communes (commission d'urbanisme).  
Dans deux DDE les instructeurs des centres d'instruction visités ont déclaré continuer de faire des visites sur le terrain pour l'instruction des dossiers (mais cette pratique n'est pas systématique pour tous les centres de ces DDE).
- Dans plusieurs cas, les instructeurs participent aux commissions d'urbanisme en communes ou aux réunions d'études du POS en mairie, ce qui leur apparaît très positif, ainsi d'ailleurs qu'aux élus rencontrés.
- La participation aux commissions de sécurité ou aux commissions d'accessibilité sont souvent prises en charge par l'adjoint responsable de la cellule, ou par un contrôleur. Le volume d'activité et les contraintes représentées par ces commissions (notamment celles de sécurité) ont été plusieurs fois signalées.



## 3.2. Le pilotage et le suivi

- Un peu plus de la moitié des DDE rencontrées disposent d'un tableau de bord au niveau du siège :
  - Dans quelques cas, le suivi réel des indicateurs n'est pas vraiment effectif, ou avec des délais trop longs pour une bonne réactivité.
  - Certaines DDE qui disposent d'un tableau de bord depuis peu font mention d'améliorations faisant suite à son utilisation.
  - Plusieurs DDE qui n'en disposent pas souhaitent mettre en place un tableau de bord, en particulier pour piloter une réorganisation sur la base d'éléments objectifs.
- La moitié environ des DDE rencontrées disposent de documents locaux relatifs à l'ADS, mais il s'agit souvent de recueils de jurisprudence ou de bibles de textes, et plus rarement de documents formalisant une doctrine locale. Très généralement, les instructeurs considèrent que ces documents de doctrine leur sont très utiles, et regrettent leur absence quand ils n'en disposent pas.
- Dans plusieurs DDE, la réorganisation a été l'occasion de renforcer les modalités de pilotage de l'ADS, selon différentes formes :
  - Comité portant sur la qualité de l'ADS.
  - Commission de définition de la doctrine.
  - Lien plus direct entre un bureau ADS (siège ou arrondissement) et les cellules d'instruction en subdivision (ou en pôle).
  - Meilleure implication du subdivisionnaire dans l'ADS.

## 3.3. Le fonctionnement de la chaîne hiérarchique

- Dans certains des centres d'instruction n'ayant pas fait l'objet d'une réorganisation, les instructeurs se sentent isolés et insuffisamment soutenus par leur hiérarchie directe. Cette situation dépend directement de l'implication du subdivisionnaire dans le domaine de l'urbanisme.
- Dans les centres d'instruction ayant fait l'objet d'une réorganisation et de regroupement, le fonctionnement de la chaîne hiérarchique apparaît plus satisfaisant pour les instructeurs (et pour les cadres). Les réorganisations ont souvent été l'occasion de préciser et de renforcer les modalités d'échanges :

- Réunions régulières (typiquement trimestrielles) organisées par le bureau ADS du siège pour expliciter de nouvelles réglementations ou portant sur des thèmes spécifiques.  
Toutefois ces réunions sont souvent destinées aux responsables de cellules (même si la participation des instructeurs y est possible) et certains instructeurs regrettent la suppression de réunions plus générales (de type club ADS). Globalement, les réunions de type club ADS subsistent dans certaines DDE, mais semblent remplacées par des réunions plus restreintes et plus thématiques.
- Réunions en centres d'instruction, portant sur les mêmes objets et sur l'analyse de dossiers spécifiques présentés par les instructeurs (dans les DDE où les réunions permettant d'analyser des dossiers ont été supprimées au profit du fonctionnement hiérarchique normal, les instructeurs le regrettent en général).
- Appels des instructeurs aux spécialistes d'un bureau ADS du siège ou au bureau chargé des affaires juridiques. Assez systématiquement, ces facilités de communication directe ont été soulignées positivement.
- Entraide directe entre instructeurs des centres. Ce type de recours reste toujours le premier utilisé et a été favorisé par la tendance à la reconcentration des équipes déjà mentionnée. À noter toutefois une difficulté signalée en cas de départ d'instructeurs référents ayant pris un poste en collectivité locale.

### **3.4. Les visites de contrôle hiérarchique**

- Dans la majorité des cas, les visites de contrôle hiérarchique sont effectuées, avec la participation du chef de service ou le cas échéant du chef d'arrondissement. Ces contrôles ont lieu le plus souvent tous les deux ans.  
Dans plusieurs cas, les instructeurs ont souligné le caractère positif de ces visites de contrôles, permettant de mieux comprendre la doctrine et de rectifier si besoin des dérives, et marquant un intérêt de la hiérarchie pour le domaine.
- Dans quatre DDE, il n'existe pas de visites de contrôle hiérarchique dans le domaine de l'ADS et dans une DDE il est peu fréquent (plus de trois ans). Deux de ces DDE ont marqué la nécessité de relancer ces visites de contrôle.

### **3.5. L'animation du réseau**

- Le bon fonctionnement des clubs ADS interrégionaux a été plusieurs fois signalé, permettant dans certains cas de pallier des difficultés de communications avec l'administration centrale.
- Les relations entre la DGUHC et les services ont fait l'objet d'analyses contrastées :

- Un développement reconnu et apprécié de l'animation de réseau : visites en région de spécialistes de la DGUHC, apport d'informations (flash), réponses aux questions et utilisation de la messagerie.
- Des relations très positives avec le bureau de la fiscalité.
- Une faible capacité de réponse aux questions posées à la DGUHC (réponses tardives ou difficilement exploitables).
- Des mises à jour trop tardives des documents destinés aux usagers et professionnels ainsi que des outils destinés à l'instruction, suite à une modification de la réglementation.

### 3.6. Difficultés et valorisation du métier d'instructeur

- Le métier d'instructeur est généralement considéré comme difficile :
  - Nécessité de maîtriser des compétences très diversifiées : juridiques, architecturales, techniques.
  - Complexité du domaine juridique, compte tenu des évolutions réglementaires dans le domaines de l'urbanisme, et de la convergence sur l'ADS d'autres droits : eau, environnement, ... Les difficultés relatives à l'interprétation et au manque de couverture juridique ont également été soulignées (aspects architecturaux et paysagers, risques en l'absence de PPR approuvé).
  - Forte pression des élus, du public ou des professionnels, notamment pour les territoires où l'ADS présente de forts enjeux économiques (dans deux départements, des instructeurs ont fait mention de menaces précises, ayant nécessité une prise en charge par la hiérarchie – ces cas restant toutefois exceptionnels).
- Par ailleurs, les instructeurs et une partie des responsables considèrent que le métier de l'ADS est peu valorisé au sein du ministère, avec un manque de formations proposées au niveau national et une absence de politique de carrière. Cette analyse est confortée par l'absence d'orientations nationales relative à l'avenir de l'ADS dans les services. Dans ces conditions, plusieurs DDE ont mentionné la difficulté à pourvoir les postes vacants, qui doivent parfois être attribués à des agents en sortie d'école.
- Pour autant et malgré ces problèmes, une large part des instructeurs rencontrés s'est déclarée tout à fait passionnée par le métier, en raison :
  - De la valorisation externe qu'ils y trouvent, auprès du public et des élus. Et de fait, les élus ont très largement souligné la qualité du travail des instructeurs, compte tenu de leurs compétences juridiques, de leur disponibilité, de leur connaissance du terrain.
  - Du sentiment de faire œuvre utile, dans la conservation du patrimoine et de la qualité architecturale, de la prise en compte des problèmes d'environnement, etc.
  - De la qualité des relations internes dans une communauté ayant une forte spécificité au sein des DDE, et pouvant développer un échange de compétences.A cet égard, les réorganisations ont eu un impact positif, en renforçant les groupes d'instructeurs et les possibilités d'échanges, et en renouvelant l'attention de la hiérarchie sur ce domaine.

## 4. Relations avec les partenaires

### 4.1. Le public

- Les attentes prioritaires  
D'après les instructeurs, les attentes prioritaires du public concernent :
  - Le respect des délais d'instruction. souvent, les délais ne sont pas notifiés et les modalités de calcul des délais paraissent peu compréhensibles pour le public.
  - L'information préalable relative à la constitution des dossiers. Les instructeurs signalent à ce sujet **le grand nombre d'incomplets et le rôle insuffisant des communes** dans l'information du public et le contrôle des dossiers avant transmission à la DDE. Le retard dans la mise à jour des imprimés contribue à ces difficultés<sup>3</sup>.
  - Le conseil pour l'adaptation des projets risquant de poser problème. Des centres d'instruction organisent des rencontres entre le public et un architecte conseil de la DDE ou un architecte du CAUE.
- L'accueil du public.
  - Comme indiqué précédemment :
    - Les modalités d'accueil sont variables selon les centres : soit en permanence, soit selon plages horaires fixées. L'accueil permanent pose généralement un problème aux instructeurs pour instruire efficacement les dossiers en cours.
    - En majorité, les instructeurs et les responsables considèrent que la concentration des centres d'instruction n'entraîne pas de dégradation de l'accueil (du fait de moindres facilités de déplacement), compte tenu du caractère exceptionnel de la démarche de construction pour le public.
  - Les permanences d'accueil en mairie semblent de moins en moins organisées, compte tenu d'une faible fréquentation par le public, et d'une efficacité limitée (non disponibilité du dossier en cours d'instruction).
  - Certains centres ont institué des permanences d'accueil du public avec les architectes conseil, et cette pratique semble très positive pour améliorer la qualité des dossiers déposés ou pour envisager rapidement des adaptations.

### 4.2. Les élus

#### 4.2.1. Point de vue des élus rencontrés sur les relations avec les DDE

- Les attentes prioritaires des maires portent sur :

---

<sup>3</sup> Pas de prise en compte du volet paysager de 1992 dans l'imprimé de PC, retard de deux ans pour l'imprimé de demande de CU suite à la Loi SRU, etc.

- La connaissance et la prise en compte du contexte communal par les instructeurs.
- Une application du droit des sols visant à mettre en œuvre la politique communale (les enjeux étant différents selon les communes : insertion des constructions dans le site, prise en compte des risques, maîtrise des constructions en zones NB du POS, développement démographique, développement économique, ...).
- Le conseil en amont et l'explicitation des réglementations complexes.
- Le signalement des problèmes rencontrés en cours d'instruction et la capacité de dialogue en cours d'instruction (un élu souhaiterait également des indications pour lever les réserves ou les éléments risquant d'entraîner un refus).
- Le respect des délais.
- La sécurité juridique des actes.
- Une présentation claire des motifs permettant au maire d'explicitier les cas de refus.
- Très largement, les élus ont marqué leur satisfaction vis à vis des prestations fournies par les DDE, compte tenu de :
  - La compétence générale des instructeurs, notamment en matière juridique, et leur possibilité de suivre les évolutions réglementaires avec des structures d'appui spécialisées.
  - La disponibilité des instructeurs et la possibilité si besoin de rencontrer la hiérarchie.
  - Leur connaissance du terrain.
  - La solidité juridique des actes instruits.
  - La neutralité de l'instruction par un service de l'Etat.
- Dans quatre départements toutefois les élus rencontrés ont marqué une insatisfaction à l'égard du service rendu par la DDE (ou une certaine dégradation dans un cinquième cas). Les aspects évoqués étant les suivants :
  - Le non respect des délais.

Ce point est évoqué y compris par des élus qui se déclarent par ailleurs satisfaits ; pour certains élus, les demandes de pièces complémentaires (notamment lorsqu'elles sont faites en plusieurs fois), masquent parfois une insuffisance de moyens et l'impossibilité pour le centre d'instruction de tenir les délais.
  - La trop grande rigidité dans l'application de la réglementation et l'insuffisante prise en compte des orientations communales (mais des instructeurs et des professionnels ont aussi souligné le caractère trop pointilliste de certains règlements de POS).
  - Le cumul des contraintes faisant qu'il est devenu quasi impossible de construire sur une très large partie de territoires communaux (cet aspect étant également souligné par des préfetures)
  - Les difficultés relatives à la mise en œuvre du volet paysager et le risque d'une interprétation subjective par les instructeurs.
- Le partage des responsabilités entre les maires et les instructeurs qui instruisent pour le compte des communes n'ont pas semblé poser de problème (notamment de par l'application de la réponse Ducout<sup>4</sup>). Dans la plupart des cas, les maires semblent ne pas avoir une connaissance précise de la convention de mise à disposition signée avec la DDE (un maire a regretté que la convention soit reprise d'un modèle standard et ne reflète pas davantage un véritable partenariat avec la DDE).

---

<sup>4</sup> Question parlementaire de M. Pierre Ducout n° 17.207, réponse publiée au JO du 01/08/1994 : « ... il est clair qu'un agent de l'État ne saurait participer à l'établissement d'un acte illégal ... ».

#### 4.2.2. Point de vue des DDE sur les relations avec les élus

- Très généralement, les instructeurs considèrent qu'ils ont de bonnes relations avec les élus (une DDE a signalé des cas de pression de la part des services municipaux, une autre DDE a signalé un cas de diffamation vis à vis d'un instructeur, avec intervention de la hiérarchie).

Les relations se font généralement directement entre instructeurs et élus, plus rarement par l'intermédiaire des secrétaires de mairie.

Dans plusieurs DDE les instructeurs ont fait état de contacts fréquents en cours d'instruction pour mieux comprendre le contexte ou expliciter les enjeux. Les cas où les instructeurs participent aux commissions d'urbanisme ont été considérés comme très intéressants.

- Les principales difficultés signalées ont été les suivantes :
  - Dans un grand nombre de cas :
    - Un contrôle insuffisant des communes sur la complétude des dossiers.
    - Une transmission tardive des dossiers, qui grève d'autant les délais consacrés à l'instruction.
  - De façon plus spécifique selon les départements rencontrés :
    - Des relations difficiles lorsque le zonage du POS n'est pas en cohérence avec le PPR.
    - Les divergences en cas d'enjeux démographiques ou économiques fortement soulignés par la commune.
    - Des prescriptions du POS trop précises et ne correspondant plus aux enjeux de la commune (certaines communes étant réticentes à lancer une révision en raison des coûts induits).
    - Un souci insuffisant de certaines communes aux problèmes d'insertion dans le site.
    - Les problèmes de mitage et d'étalement urbain dans les ex zones NB.

#### 4.2.3. Les perspectives de mise à disposition

- Aucun des élus rencontrés n'a mentionné le souhait de reprendre l'instruction de l'ADS, ou d'étendre le champ de ce qui est déjà instruit par la commune.

Les raisons évoquées sont principalement les suivantes :

- Le manque de moyens, au moins dans les petites communes.
- Le manque de compétences et la difficulté à maintenir ces compétences faute d'un réseau structuré.
- De façon sous-jacente, les facilités apportées en cas de refus, du fait d'une décision préparée par un service de l'Etat.

Du point de vue des élus, la prise en charge de l'instruction ne se ferait qu'en cas de disposition claire d'ordre législatif ou d'impossibilité pour les services de l'Etat de continuer cette mission.

- L'appel à une intercommunalité a généralement soulevé beaucoup de réserves :
  - Divergences de vues au sein de l'intercommunalité.
  - Craintes d'un transfert et d'une augmentation des charges.
  - Compétences techniques insuffisantes pour assurer une instruction de qualité, et crainte d'un démantèlement des compétences techniques actuellement apportées par les services de l'Etat.

Deux remarques ont toutefois été émises par certains élus :

- Les communautés d'agglomération pourraient rassembler des moyens plus importants permettant de mieux garantir la qualité de l'instruction.
- Il serait intéressant de concevoir les PLU dans un cadre intercommunal, ou du moins de fournir un cadre de cohérence à l'urbanisme dépassant le seul cadre communal.

## 4.3. Les professionnels

### 4.3.1. Le point de vue des professionnels rencontrés sur les DDE

Le point de vue des professionnels apparaît très diversifié, y compris dans un même département, compte tenu de la diversité des équipes d'instruction auxquelles ils peuvent avoir à faire.

Dans un seul département l'avis a été globalement négatif, en considérant que la DDE n'a pas su anticiper pour adapter ses services à l'augmentation importante de la construction.

- Les principaux points positifs relevés sont les suivants :
  - La neutralité de l'instruction par les services de l'Etat, préférable de ce point de vue à l'instruction par les communes. Globalement, les professionnels souhaiteraient que les DDE puissent continuer d'instruire l'ADS.
  - La compétence juridique des instructeurs.
  - La bonne information dans les cas où la DDE organise des réunions sur l'évolution réglementaire.
  - Généralement une bonne information lors de problèmes en cours d'instruction.
- Les principales critiques émises sont les suivantes :
  - L'absence de notification des pièces demandées et des demandes successives tout au long de l'instruction. **Les demandes de pièces complémentaires sont fréquemment jugées excessives.** Dans certains cas, les architectes ont établi avec les services des check-list de pièces à fournir, qu'ils font viser par la commune lors du dépôt de dossier, pour limiter ces problèmes.
  - Le non respect des délais, jugé particulièrement pénalisant par les professionnels compte tenu des engagements qu'ils doivent tenir.
  - Certaines insuffisances des instructeurs (absence de déplacement sur site, manque de culture architecturale), et le caractère parfois aléatoire de l'instruction selon les instructeurs.
  - Les difficultés inhérentes au volet paysager :
    - Manque de précision quant aux pièces demandées.
    - Trop sujet à interprétation.
    - Objectifs non atteints, compte tenu de constructions jugées désastreuses.
  - Des difficultés relatives à la mise en œuvre de la PVNR : dans la majeure partie des cas environ 50% de la charge reste à la commune ; certains promoteurs ont alors signalé qu'ils n'ont pas le droit d'en assurer le financement, ce qui bloque le dossier.
  - Des interventions parfois trop pesantes des architectes conseil.
  - Des avis insuffisamment motivés de la part de l'ABF.

Plus globalement, certains professionnels ont souligné des difficultés de plus en plus importantes pour construire, compte tenu du développement de la réglementation ; et des risques croissants de blocage ou de démolition, suite aux recours de personnes privées au tribunal administratif.

### 4.3.2. Le point de vue des DDE sur les professionnels

- Certaines DDE organisent des réunions régulières avec les professionnels. La concertation est généralement jugée nécessaire et fructueuse, notamment sur les dossiers à enjeux.
- Souvent, les instructeurs se sentent mal à l'aise sur les problèmes techniques ou architecturaux, et constatent qu'ils ne sont pas vraiment légitimes auprès des professionnels sur ces aspects.
- Dans certains cas, le volet paysager fourni par des professionnels leur apparaît nettement insuffisant, construit comme une pièce strictement administrative et ne faisant pas suite à une vraie démarche de recherche d'insertion.
- Globalement les relations avec les professionnels sont bonnes. Les instructeurs et les responsables de cellules ont une connaissance implicite des professionnels posant assez systématiquement des problèmes (mais ils peuvent être relativement désarmés pour anticiper ces problèmes, qui doivent alors être traités au niveau des contrôles de conformité).

## 4.4. Les services consultés

- Les permanences en centres d'instruction ou les réunions régulières qui peuvent être organisées avec les architectes ou paysagistes conseils, avec les architectes du CAUE ou avec l'ABF apparaissent très positives. Dans quelques départements où on assiste à un désengagement de l'un ou l'autre de ces partenaires, les instructeurs en ressentent les effets négatifs.
- Les relations avec les services consultés sont très diversifiées selon les départements, et il n'apparaît pas de problèmes constants ou fréquents affectant plus particulièrement les relations avec un service donné.  
Dans ces conditions, les principaux éléments qui peuvent être relevés sont les suivants :
  - Des délais de réponse trop importants ou l'absence de réponse d'un service. Pour pallier cette difficulté, plusieurs DDDE ont institué des conventions visant à assimiler une non-réponse à un avis favorable, passé un délai d'un mois. A noter que dans plusieurs cas les instructeurs relancent malgré tout les services consultés pour obtenir un avis explicite, en particulier pour les dossiers à enjeux.
  - Des avis non motivés.
  - Des avis sujets à interprétation et pouvant être remis en cause par des professionnels.
  - Des avis non exploitables concrètement.
- Dans deux départements, une instance a été mise en place réunissant les services de la DDE, le CAUE, l'ABF, des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre, en vue d'échanger les diverses interprétations possibles de la réglementation sur certains dossiers.
- Dans deux départements et lorsque plusieurs services de l'Etat interviennent sur un même thème, la DDE a été amenée à solliciter une intervention du préfet pour définir un avis unique et exploitable.

## 4.5. Les préfectures

(Les aspects relatifs au contrôle de légalité font l'objet d'un chapitre spécifique ci-après).



- Globalement, les relations apparaissent bonnes, les préfetures rencontrées considérant que les DDE ont une bonne prise en compte des enjeux locaux et assurent les prestations en matière d'ADS de façon satisfaisante (sous réserve d'une opinion négative, qui concerne le contrôle de légalité et est vue en chapitre spécifique).
- Pour ce qui concerne les permis de compétence État, les divergences entre la DDE et les communes sont considérées comme rares ; dans la grande majorité des cas les préfetures suivent l'avis proposé par la DDE et dans les autres cas signalent leur décision à la DDE en toute transparence.
- Plusieurs préfetures ont signalé que l'ADS n'avait pas fait l'objet de demandes dans le cadre des assises locales de la décentralisation et que la plupart des petites communes ne souhaitaient pas reprendre l'instruction de l'ADS.
- Trois préfetures ont particulièrement souligné la complexité et le manque de lisibilité de la réglementation en matière d'urbanisme, du fait de l'accumulation des textes et des procédures :
  - Une préfeture a lancé une réflexion relative à la mise en réseau des services de l'Etat (sur le modèle du fonctionnement interministériels des MISE).
  - Deux préfetures ont été amenées à mettre en place un système spécifique pour pallier les imprécisions relatives aux risques industriels.

## 5. La qualité de l'instruction

### 5.1. Solidité juridique des actes

- Globalement, les DDE font état d'une bonne solidité juridique, point d'ailleurs confirmé par les élus et les préfetures. Les recours contentieux sont en très faible proportion au regard du nombre d'actes instruits par les services, typiquement dans une DDE moyenne de quelques dizaines par an pour 10 à 15000 actes instruits.  
Toutefois plusieurs DDE signalent que le nombre des recours tend à se développer, du fait à la fois d'une meilleure information des pétitionnaires et de comportements plus procéduriers.  
L'essentiel du contentieux porte sur des problèmes liés aux risques, ou fait suite à des problèmes de voisinage.
- Certaines DDE ont cherché à se désengager de l'assistance contentieuse pour les communes et à modifier les conventions en ce sens.
- Dans plusieurs DDE, le service juridique assure un suivi systématique des suites contentieuses et en tient régulièrement informés les centres d'instruction. Toutefois cette pratique n'apparaît pas généralisée et des instructeurs ont souhaité une meilleure information à cet égard.

### 5.2. Qualité architecturale et paysagère

- Très généralement, les instructeurs se sentent mal à l'aise dans la prise en compte du volet paysager, et ce pour plusieurs raisons :
  - Manque d'information sur la façon dont ils doivent traiter le volet paysager, les pièces demandées, leur rôle dans l'analyse des pièces.
  - Formation architecturale et paysagère insuffisante, et sentiment de n'être pas reconnus par les professionnels sur ces aspects.
  - Caractère appréciatif du domaine et donc sujet à interprétations différentes et contestables.
- Dans quelques cas, des instructeurs ou des professionnels ont remis en cause la qualité architecturale ou l'insertion de constructions, malgré la prise en compte de ces aspects dans l'instruction. **La constitution et l'utilisation du volet paysager apparaissent problématiques pour une grande partie des instructeurs rencontrés** (ainsi que des professionnels). Fréquemment, les instructeurs ont fait état de difficultés pour obtenir un volet paysager complet et rigoureux.  
L'absence de volet paysager pour les lotissements a été plusieurs fois critiqué, compte tenu de leur impact important sur les paysages.
- Les attentes des instructeurs portent globalement sur une meilleure information ou une formation relative aux aspects suivants :

- Sensibilisation à la lecture des paysages.
- Aide au repérage des pièces et à leurs qualités nécessaires pour porter un jugement sur l'insertion du projet.
- Clarification de leur rôle, dans une logique de détection des projets à risque (en vue d'une transmission à un professionnel compétent, plutôt que d'une exploitation par eux-mêmes des pièces du volet).
- Aides, analyses de cas, ... pour repérer les projets à risques et devant faire l'objet d'une transmission à un professionnel.

Dans quelques DDE, des actions de sensibilisation ont été conduites dans cette logique (formations systématiques au volet paysager, sensibilisation à la lecture des paysage avec le paysagiste conseil, études de cas, ...), avec semble-t-il une bonne efficacité, même si d'après les responsables ces actions doivent encore être poursuivies.

- Dans quelques DDE, les responsables ont par ailleurs souligné la nécessité de :
  - **Traiter le problème d'insertion paysagère surtout en amont de l'instruction du permis** : sensibilisation des élus, conception des documents d'urbanisme, sensibilisation des architectes.
  - Pour certains d'entre eux, affirmer le rôle de l'État dans le maintien de la qualité des paysages sur l'ensemble du territoire.

### 5.3. Prise en compte des risques

- La prise en compte des risques constitue un enjeu majeur dans la plus grande partie des DDE rencontrées :
  - L'essentiel des problèmes concerne les risques d'inondations, mais aussi les risques industriels, les problèmes de stockage d'engrais, ...
  - la prise en compte des zones à risques fait partie assez systématiquement des critères de choix définis avec la préfecture pour le contrôle de légalité.
  - Une partie importante du contentieux porte sur la prise en compte des risques naturels et en particulier d'inondations.
  - Dans plusieurs départements, il a été indiqué que la prise en compte des risques entraînait un quasi blocage de la construction, et une augmentation très importante du coût du foncier. Dans un département, le préfet souhaiterait que la DDE se montre plus souple en certaines zones de montagne, pour compenser les impossibilités de construire en zones de plaine inondables.
- Les difficultés d'instruction proviennent notamment :
  - Des zones de PPR prescrits mais non opposables.
  - Des ambiguïtés entre le zonage POS ou PLU et le PPR, tant que la mise en conformité du PLU n'a pas été faite.
- Dans plusieurs DDE, les instructeurs ont signalé qu'ils étaient relativement démunis pour traiter les problèmes de risques dans les documents d'urbanisme :
  - Informations sur les risques dispersées dans plusieurs services (Dire, Diren, ...) et dans plusieurs documents (études d'aléas, PER, PPR, ...).
  - Avis parfois difficilement exploitables tant sur le fond (acceptation, réserve, refus) que sur la forme (absence de motivation pouvant être indiquée dans l'arrêté).
  - Mauvaise connaissance des types de risques dans les communes de leur secteur. Dans une DDE, la subdivision a demandé par courrier à tous les maires de signaler les zones de leur commune touchées par des risques.

## 6. Les suites de l'instruction

### 6.1. Contrôle de légalité

Le suivi des actes des collectivités locales et les éventuels déférés préfectoraux en tribunal administratif ont fait l'objet des analyses suivantes.

#### 6.1.1. Point de vue des préfetures

- En large majorité, les préfetures se déclarent satisfaites de la qualité de l'instruction des dossiers par les DDE au titre du contrôle de légalité.
  - Dans la grande majorité des départements, les responsables rencontrés en préfecture ont souligné la compétence des instructeurs affectés au contrôle des actes, et la solidité juridique des propositions formalisées (selon les cas, notes techniques, projets de lettres d'observations, projets de déférés).
  - Dans deux départements toutefois le Préfet ou le Secrétaire Général ont émis des avis assez nettement négatifs, portant selon les cas sur l'insuffisance des moyens affectés par la DDE au contrôle de légalité, l'attention insuffisante apportée par le DDE à des dossiers pourtant signalés, des projets de déférés fréquemment trop tardifs, des projets de déférés contestables (en zones inondables) et pour lesquels il eut mieux valu assurer la légalité des POS.
- Concernant l'organisation mise en œuvre et le partage des rôles, là encore les préfetures ont marqué leur satisfaction. Dans leur grande majorité, les préfetures ne souhaitent pas prendre en charge directement l'instruction du contrôle de légalité, aux motifs suivants :
  - Nécessité de compétences spécifiques dans un domaine juridiquement complexe, dont ne disposent pas les préfetures et qui sont bien apportées par les DDE.
  - Possibilité en DDE de prendre en compte les résultats du contrôle de légalité pour sensibiliser les instructeurs et améliorer l'instruction (sans pour autant déroger au principe de séparation entre l'instruction et le contrôle).Toutefois dans un département, un responsable administratif aurait souhaité une intégration du contrôle de légalité à la préfecture, cet avis n'étant pas partagé par le Secrétaire Général ; dans un autre département le Préfet souhaiterait que la cellule d'instruction du contrôle de légalité soit rattachée aux services de la préfecture.
- Dans le cadre de cette satisfaction globale, la principale critique émise par les préfetures concerne l'insuffisance des moyens affectés par certaines DDE au contrôle de légalité, mais avec une certaine compréhension des contraintes (sauf dans les cas nettement négatifs cités ci-dessus).

Dans trois départements, il a été indiqué que :

  - L'augmentation du taux de contrôle ne constituait pas un objectif, et qu'il fallait surtout viser un meilleur ciblage.
  - Malgré un taux de contrôle limité, la préfecture n'avait pas constaté de problèmes, tous les cas signalés par des associations (par exemple) ayant été détectés auparavant par la DDE.
  - Il n'était pas anormal que des personnes privées ou des associations assurent de fait un contrôle de légalité et soient à l'origine de déférés.
- Les suites judiciaires du contrôle de légalité apparaissent relativement limitées, les élus étant en majorité très légalistes.

- Typiquement, pour 10 à 15000 dossiers transmis aux préfetures pour le contrôle de légalité, les DDE relèvent moins d'une centaine d'actes posant problème suite au contrôle, la majeure partie donnant lieu à un simple courrier d'observation au maire, et moins d'un dizaine donnant lieu à référé.
- Dans certaines préfetures (et DDE), et bien que les objectifs aient été atteints (actes contrôlés légaux ou retrait des actes illégaux), cette situation est vécue comme fortement démotivante, au regard du nombre de dossiers instruits.
- Dans un département, la préfeture a souligné la nécessité pour les services de l'Etat de renforcer leur capacité d'expertise juridique, pour faire face aux interventions des communes qui font appel à des avocats.

### 6.1.2. Point de vue des DDE

- Organisation mise en œuvre
  - Dans tous les départements rencontrés, le contrôle de légalité est effectué par la DDE pour le compte de la préfeture, mais dans des conditions variables :
    - La DDE reçoit l'ensemble des dossiers et assure le contrôle de légalité : dans un département la DDE reçoit les dossiers directement des collectivités locales ; dans deux départements la DDE les reçoit de la préfeture mais sans tri préalable.
    - La préfeture reçoit les dossiers et en assure un tri préalable (généralement fait en sous-préfeture) avant transmission à la DDE.
  - En général (sauf dans un département), des critères de choix ont été définis entre la préfeture et la DDE pour définir les dossiers à contrôler, toutefois :
    - Dans un département les critères sont implicites et n'ont pas fait l'objet de document formalisé.
    - Dans un département les critères ont été définis uniquement par la DDE.
    - Dans un département les critères définis par la préfeture ne sont que partiellement appliqués par la DDE, faute de moyens suffisants.
  - Dans trois départements, la préfeture assure une première analyse des dossiers (analyse externe visant à repérer l'existence des consultations requises), avant transmission d'une partie des dossiers à la DDE pour analyse approfondie.
  - En général, la DDE formalise une note technique, dont les éléments sont repris par la préfeture pour établir les courriers aux maires ou les projets de déférés. Dans un département, la DDE assure l'ensemble des tâches : projet de déféré, suivi du contentieux.
  - En général, la préfeture informe la DDE des suites données : courrier au maire, déféré, décision du TA. Dans certains cas des réunions régulières entre la préfeture et le service de contrôle légalité de la DDE permettent de faire le point sur l'avancement et les suites des dossiers.
- Les moyens mis en œuvre par les DDE et le volume d'actes contrôlés
  - Les moyens sont très variables, de 10% d'un agent à trois ou quatre agents prenant en charge le contrôle de légalité. Deux DDE considèrent que ses moyens sont nettement insuffisants, une DDE a récemment renforcé les moyens affectés.
  - Plusieurs DDE contrôlent environ 10% des actes et considèrent que c'est un minimum acceptable permettant d'appliquer les critères et d'avoir un bon contrôle de la légalité. Une DDE contrôle 20% des actes. Une DDE en contrôle très peu (moins de 1%).
- Les principaux problèmes relevés par les DDE sont les suivants :

- Une implication insuffisante de certaines préfectures dans le tri préalable des dossiers, avec des moyens insuffisants (surtout en sous-préfectures).
- Une politique de contrôle insuffisamment formalisée, le choix de critères ne devant être que l'aboutissement d'une réflexion concertée en fonction des enjeux du département.
- Des moyens trop limités et un taux de contrôle insuffisant pour avoir un véritable effet dissuasif.
- Un choix contestable (dans deux départements) de contrôler préférentiellement (voir exclusivement) les actes des communes instruisant elles mêmes les dossiers d'ADS.
- Dans une DDE, des problèmes d'instruction en raison des difficultés pour obtenir les documents d'urbanisme à jour.
- Dans deux départements, des difficultés à pourvoir les postes vacants, le contrôle de légalité étant considéré comme peu valorisant par certains agents.

## 6.2. Suivi de conformité et constat des infractions

Le contrôle des constructions réalisées en vue d'éventuelles poursuites en pénal ont fait l'objet des analyses suivantes.

- Suivi des conformités  
Le contrôle de conformité apparaît rarement effectué : une seule DDE assure régulièrement ces contrôles, dès lors qu'elle reçoit la DAT (environ 800 contrôles de conformité pour 1300 permis délivrés) ; dans une autre DDE certains instructeurs assurent systématiquement tous les contrôles de conformité des constructions dont ils ont instruit les autorisations.  
Généralement les contrôles de conformité se font soit à la suite d'une demande explicite du pétitionnaire, soit à la suite d'une plainte de voisinage.
- Constat des infractions  
Les PV sont établis soit par des agents assermentés du siège, soit par des agents en subdivisions (instructeurs ou contrôleurs). Souvent les agents en subdivision sont réticents à établir des PV et en renvoient plutôt la responsabilité sur les agents communaux ou la gendarmerie.
- Principaux problèmes constatés
  - Deux départements ont fait état de réels problèmes, généralement en raison d'un prix du foncier très important :
    - Constructions sans permis, en zones agricoles ou en zones de montagne à risques.
    - Rénovations de bâtiments de fermes qui masquent en fait des démolitions et constructions neuves.
  - La plupart des DDE signalent des problèmes plus ponctuels :
    - Stationnements de caravanes et difficultés avec des gens du voyage qui se sédentarisent.
    - Remblaiement en zones inondables.
    - Construction de maisons individuelles avec intention de les segmenter en plusieurs logements.
    - Etc.
- Les suites données aux relevés d'infraction sont variables :

- Certaines DDE visent plutôt une remise en conformité.
- Dans quelques cas, des astreintes et démolitions ont été prononcées.
- La majorité des cas conduit à un classement sans suite.

Dans quelques DDE, le service juridique assure un suivi des suites et en informe les centres d'instruction. Certains instructeurs ont toutefois fait état d'une information insuffisante.

Globalement les instructeurs se déclarent assez démotivés compte tenu de la faible proportion des suites données.

- Cinq DDE ont constaté l'absence de politique de contrôle de conformité et de traitement des infractions, certaines d'entre elles ayant l'intention de s'en doter.

### 6.3. Contentieux

- Contentieux administratif
  - Pour la plupart des DDE, le contentieux est très faible au regard du nombre d'actes instruits.
  - Le contentieux provient essentiellement :
    - Des problèmes relatifs aux risques naturels, avec des difficultés marquées sur les arrêtés suspensifs en zones inondables.
    - De plaintes de voisins qui se sentent lésés par la décision administrative.
    - Une DDE a constaté une augmentation importante du contentieux administratif dans les communes relevant de la Loi littoral.
- Contentieux pénal
  - Le classement sans suite apparaît très fréquent, sauf cas particuliers (constructions sans permis par exemple).
  - Un département a constaté une augmentation importante du contentieux pénal.
  - Dans un département, le Parquet a mis en place une médiation pénale, mais dont la DDE n'est pas partie prenante.
- Très généralement, les communes s'adressent aux DDE pour qu'elles prennent en charge l'assistance contentieuse, toutefois :
  - Plusieurs DDE cherchent à modifier les conventions et à inciter les communes à reprendre la charge du contentieux, en le faisant effectuer par leur assurance.
  - Une DDE souhaite modifier le système, en ne prenant en charge que les infractions mettant en cause les intérêts de l'Etat, les infractions concernant les PLU devant être traitées par les communes.

### **III. Conclusions : domaines possibles d'évolution**

Le bilan qualitatif permet de faire émerger un certain nombre de questions et suggère plusieurs pistes de progrès envisageables.

Ces pistes seront à spécifier et à adapter en fonction de l'évolution du contexte de décentralisation



# 1. Stratégie des services et de l'administration centrale

- Définition des orientations stratégiques du ministère relatives à la prise en charge de l'ADS par les services.
- Accompagnement par les DDE des services en communes (ou EPCI) qui vont reprendre en charge l'instruction de l'ADS ; notamment sur les thèmes suivants :
  - Formation des agents communaux (mise à disposition de méthodes et outils de formation, ouverture de sessions de formations destinées aux agents de l'État, ...).
  - Période d'accompagnement (instruction en double, ...).
  - Mise à disposition de méthodes et outils (guides, applications informatiques, accès aux ressources documentaires, ...).
  - Assistance juridique en cas de contentieux.Traduction de ces modalités dans des conventions types mises à disposition des services.
- Gestion prévisionnelle des effectifs affectés à l'instruction de l'ADS (et au contrôle de légalité), compte tenu :
  - Des départs prévisibles d'instructeurs anciens.
  - Des interrogations relatives aux détachements en communes.
- Modalités de pilotage du domaine ADS : les méthodes de suivi, les indicateurs et les outils permettant de rassembler ces indicateurs en tableaux de bord.
- Modalités d'information et d'explicitation par l'administration centrale des points de doctrine complexes.

## 2. Organisation et moyens

- Organisation des centres d'instruction (concernant notamment le niveau de concentration et la mise en place de pôles), compte tenu du nombre de communes pour lesquelles l'instruction de l'ADS doit être assurée et du volume d'activité qui en résulte.
  - Analyse de cas et mise à disposition de l'évaluation qui peut en être faite.
  - Formulation d'exemples types d'organisation, ...(Ces réflexions devant être vues globalement, en intégrant les hypothèses de devenir des subdivisions du fait de la décentralisation d'activités autres que l'ADS).
- Organisation interne aux DDE permettant d'assurer les relations entre les unités chargées de l'étude des documents d'urbanisme d'une part (PLU, ...) et des centres d'instruction de l'ADS d'autre part.
- Qualification des instructeurs  
Formulation de séquences ou méthodes de formation, mise à disposition de guides d'instruction.  
Plusieurs possibilités d'action pourraient être envisagées :
  - Capitalisation organisée au niveau central sur la base des dispositifs mis en œuvre localement.
  - Référencement des dispositifs locaux et information des services pour faciliter l'échange des documents et méthodes.
  - Montage d'un projet visant à déconcentrer la production des documents et méthodes auprès des services, puis à les valider, les référencer, les remettre à disposition.
- Outils documentaires
  - Mise à jour des systèmes d'information au fur et à mesure des évolutions réglementaires.
  - Facilités d'accès aux ressources documentaires de la centrale : ouverture de l'accès aux bases juridiques et systèmes de Q/R.
  - Incitations auprès des DDE pour développer les accès intranet et internet (équipement des centres d'instruction, modalités financières d'utilisation des réseaux de communications).
- Applications informatiques  
Déploiement à l'initiative de la maîtrise d'ouvrage d'un système qualité pour la maintenance des applications du domaine ADS, permettant d'assurer leur mise à jour rapide, au fur et à mesure des évolutions réglementaires.
  - Récapitulatif des demandes de maintenance.
  - Programmation des maintenances et mise à disposition de ce programme sur un site consultable par les services.
  - Évaluation des actions du pôle national de diffusion.
- Nouveaux outils SIG  
Relance des réflexions visant à doter les instructeurs d'applications métier basées sur la mise en œuvre des SIG : RGE et cadastre, servitudes, zonages PLU, PPR, ...  
Ces réflexions devraient également permettre de définir le rôle de l'État dans la mise à disposition de ces outils : normalisation et définition de formats d'échanges, développements, certification de produits, ... ?

### 3. Métier d'instructeur et relations internes aux DDE

- Mise en place d'un projet mobilisateur sur le métier de l'ADS rappelant l'importance des enjeux d'une bonne application du droit des sols
  - Reconnaissance et valorisation du métier d'instructeur ADS.
  - Gestion prévisionnelle des effectifs.
  - Relance des formations.
- Déploiement de fonctions d'assistance et expertise à disposition
  - Architectes et paysagistes conseils de la DDE, architectes consultants du CAUE, etc..
  - Experts juridiques.
- Développement des actions d'animation du réseau
  - Club ADS.
  - Réunions d'information/formations thématiques :
    - Contenus : évolutions réglementaires, enjeux spécifiques du département, suites contentieuses, ...
    - Cibles : chefs de cellules, instructeurs ADS, instructeurs du Contrôle de Légalité, service des Affaires Juridiques, architectes et paysagistes conseils, ...
  - Réunions en centres d'exploitation visant à répondre aux questions des instructeurs et effectuer des analyses qualités de cas.
  - Outillage de l'animation : système intranet de Q/R, messagerie, ...
- Développement de l'implication de la hiérarchie :
  - Implication des subdivisionnaires ou responsables d'arrondissement dans le fonctionnement des centres d'instruction.
  - Relance des visites de contrôles hiérarchiques.

## 4. Relations avec les partenaires

### 4.1. Public

- Définition des meilleures conditions d'accueil du public :
  - accueil en centres d'exploitation (plages horaires d'accueil par les instructeurs, permanences régulières d'accueil en présence d'architectes ou paysagistes conseil).
  - Opportunité de maintenir des permanences en mairie.
- Information préalable  
Mise à disposition de documentation : composition des dossiers de demandes, plaquettes et affiches relatives aux types de formulaires et aux pièces à joindre (en particulier le volet paysager).
  - Repérage des documents déjà formalisés par des services.
  - Capitalisation et référencement.
- Conseil et aide à l'amélioration de projets  
Convention avec les organismes concernés (CAUE, SDAP, architectes consultants, ...) et organisation de permanences en centre d'instruction avec la présence d'architectes et paysagistes conseil.

### 4.2. Élus et communes

- Contacts avec les communes visant à améliorer la communication des dossiers à instruire, notamment sur trois points :
  - L'information du public relative aux pièces à fournir (cf. ci-dessus la mise à disposition de documentation).
  - Le contrôle des dossiers visant à ce qu'ils soient complets, par les agents communaux (formation, compagnonnage par les agents de la DDE).
  - Les délais de transmission au centre d'instruction.
- Utilisation des techniques de communication (internet, messagerie, ...) pour accélérer et fiabiliser les transmissions de documents (avis, projets d'arrêtés, ...).
- Revue des conventions pour qu'elles traduisent mieux les objectifs communs poursuivis, les prestations qui en découlent et les modalités pratiques d'organisation, avec les rôles de chacun des partenaires.
- Participation des instructeurs aux réunions organisées par les communes (commission d'urbanisme, ...).
- Organisation de visites-bilans régulières avec les élus, portant sur la qualité du service rendu en matière d'ADS, leurs attentes, la présentation des missions possibles de la DDE (visites définies à l'initiative de la DDE et supposant la participation active des subdivisionnaires).

### 4.3. Professionnels

- Adaptation des procédures visant à améliorer :
  - L'organisation des demandes de pièces complémentaires.
  - Le respect de délais.
- Organisation de réunions régulières (par exemple annuelles) avec les professionnels visant à les informer et échanger sur les évolutions réglementaires, les enjeux locaux, etc.
- Lancement par les services de démarches qualité en interne et avec les professionnels pour repérer les dysfonctionnements (de part et d'autre) dans la conduite des instructions et définir les pistes de progrès à mettre en œuvre dans le département.

### 4.4. Services consultés

- Démarches (centrales ou régionales) pour la mise en œuvre de conventions simplifiant les consultations (accord tacite en cas de non réponse selon un délai donné, ...).
- Lancement par les services de réunions bilans visant à repérer les problèmes rencontrés et adapter si besoin les conventions ; en précisant l'attente auprès des services consultés : avis sur le fond, motivation juridiquement fondée
- Démarches centrales auprès des organismes concernés pour développer l'usage des techniques de communication (internet, messagerie) et faciliter les échanges informatiques.

## 5. Qualité de l'instruction

- Qualité juridique  
Rappel des pistes de progrès déjà mentionnées ci-dessus :
  - Animation du réseau : réunions d'échanges entre les instructeurs et les services juridiques du siège.
  - Développement de moyens d'expertise juridique à disposition.
- Qualité architecturale et paysagère
  - Actions visant le développement de la qualité paysagère en amont de l'instruction : sensibilisation des élus, sensibilisation des professionnels. Mise à disposition d'outils adaptés à cette sensibilisation.
  - Clarification des rôles attendus des instructeurs quant à l'instruction du volet paysager : savoir repérer et demander des pièces explicites, savoir repérer les dossiers à risques potentiels, pour transmission à un professionnel.
  - Conception et mise en œuvre de formations adaptées : lecture du paysage, analyse de cas positifs et négatifs, aide au repérage de pièces explicites, ....
  - Mobilisation de professionnels pouvant apporter un conseil dans l'interprétation du volet paysager.
  - Clarification des éléments de doctrine et de la réglementation quant à la nécessité ou non du volet paysager pour les autorisations de lotissements.

## 6. Suites de l'instruction

### 6.1. Contrôle de légalité

- Recommandations aux services pour préciser avec les préfectures la stratégie de contrôle de légalité dans le département (du moins là où cette stratégie n'a pas été élaborée) : enjeux, critères de contrôle et volumétrie, organisation et répartition des tâches entre la préfecture (et les sous-préfectures) et la DDE, conséquences sur l'affectation des moyens.
- Sensibilisation à l'importance du contrôle de légalité dans l'action des services de l'Etat
  - Formations.
  - Adaptation des moyens.
- Mise à disposition d'outils, méthodes, facilités d'accès aux documents d'urbanisme et à la documentation juridique.

### 6.2. Conformité et constat des infractions

Recommandations aux services en vue de définir une stratégie de contrôle de conformité et de relevé des infractions : enjeux dans le département, ciblage et volume des contrôles nécessaires, organisation, moyens mis à disposition, répartition des rôles et conventions avec les services communaux, la gendarmerie, ...

### 6.3. Suivi du contentieux

- Mise en place de retours d'expériences relatives aux suites du contentieux, associant les services juridiques, les procureurs, des juges du tribunal administratif, et contribuant à l'information et la formation des instructeurs en centres d'instruction.
- Amélioration des outils informatiques Gadmin et Gpénal, visant un suivi statistique des dossiers dans leurs différentes phases.

## **IV. Annexes**



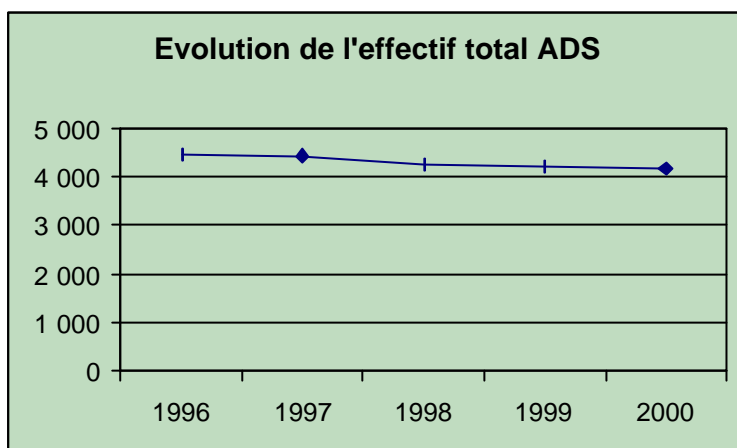
# 1. Exploitations des données nationales

## 1.1. ISOARD

### 1.1.1. Évolution globale des effectifs ADS<sup>5</sup>

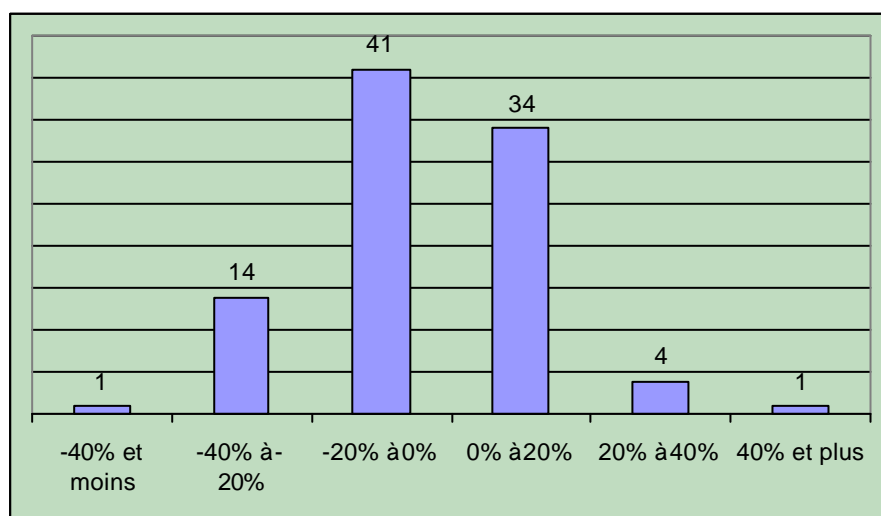
	1996	1997	1998	1999	2000
Nb d'agents	4468	4425	4243	4211	4159

De 1996 à 2000, le nombre d'agents affectés à l'ADS a diminué de 7%.



### 1.1.2. Répartition des DDE par taux d'évolution

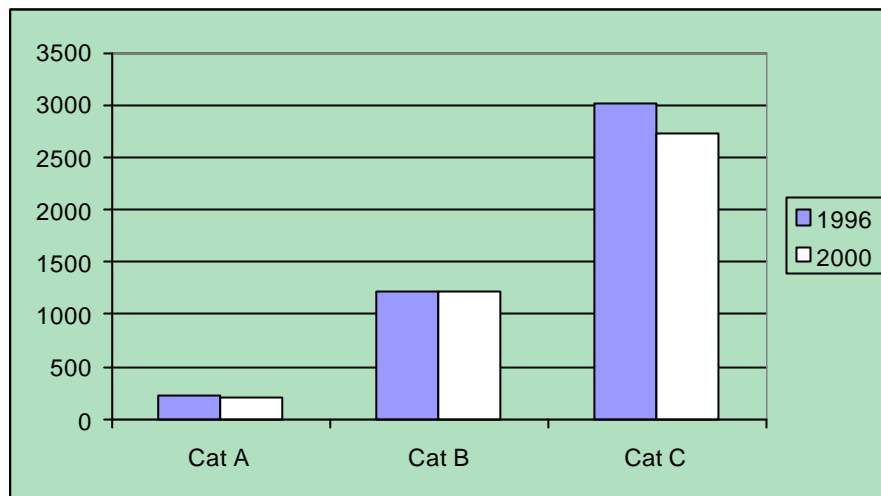
La majeure partie des DDE est en diminution des effectifs, toutefois 39 DDE sont en augmentation.



<sup>5</sup> Les effectifs Isoard comprennent l'ensemble des agents travaillant sur l'ADS (instructeurs, encadrement, secrétariats, contrôleurs, structures d'appui au siège et en subdivisions) et diffèrent donc des effectifs relevés dans l'enquête, qui ne portent que sur les instructeurs.

### 1.1.3. Évolution des effectifs ADS par catégories d'agents

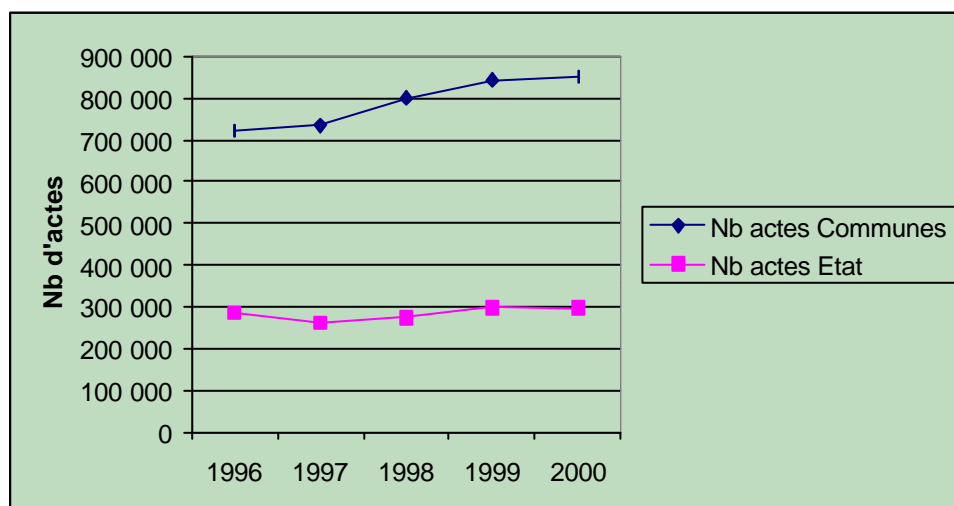
De 1996 à 2000, la baisse des effectifs a essentiellement porté sur les agents de catégorie C ; les effectifs des agents de catégorie B étant restés stables.



### 1.1.4. Évolution des nombres d'actes ADS produits par les DDE

	1996	1997	1998	1999	2000
Nb actes Communes	721 168	734 011	800 745	843 313	852 305
Nb actes Etat	286 409	263 823	273 629	299 058	296 704

De 1996 à 2000, le nombre d'actes de compétence communes a augmenté de 18%. Le nombre d'actes de compétence État a plus faiblement augmenté (4%).



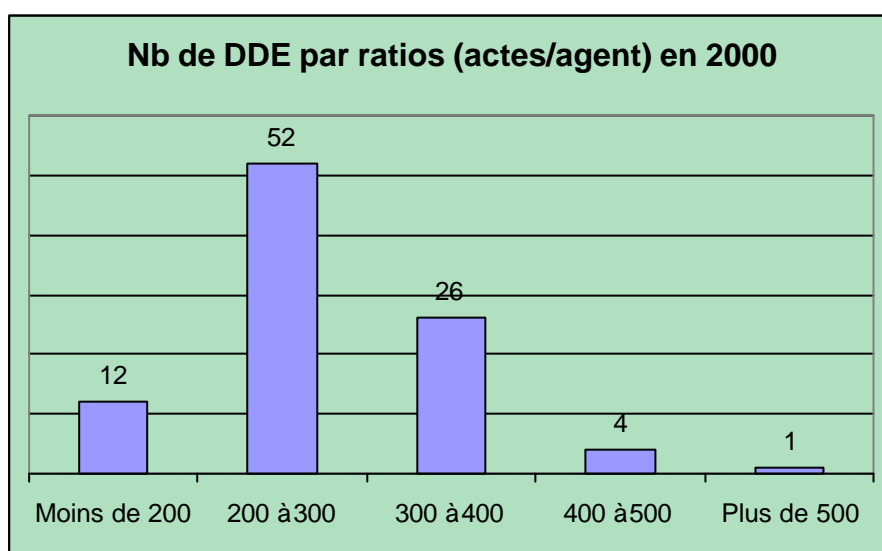
### 1.1.5. Ratio du nombre d'actes ADS produits par agent

En 2000, le nombre d'actes moyen produits par agent est de 276 actes. Ce nombre d'actes par agent ne peut pas être rapproché de celui calculé dans l'enquête (environ 500 actes par agents) dans la mesure où :

- Les effectifs pris en compte diffèrent (cf. note précédente de bas de page).
- Les types d'actes pris en compte diffèrent également (tous les actes dans l'enquête, et seulement les PC, CU, DT dans Isoard).

La répartition du ratio ci-dessus est resserrée autour de la moyenne de 276 actes, toutefois :

- Dans 12 DDE, le nombre d'actes produits par agent est inférieur à 200 actes.
- Dans 5 DDE, ce nombre est supérieur à 400 actes par agent.

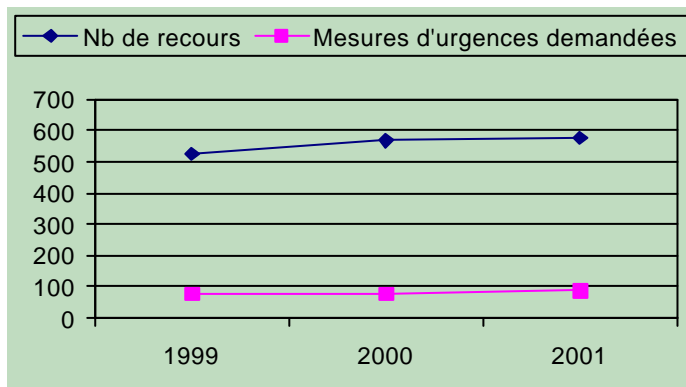


## 1.2. GADMIN

### 1.2.1. Contentieux État

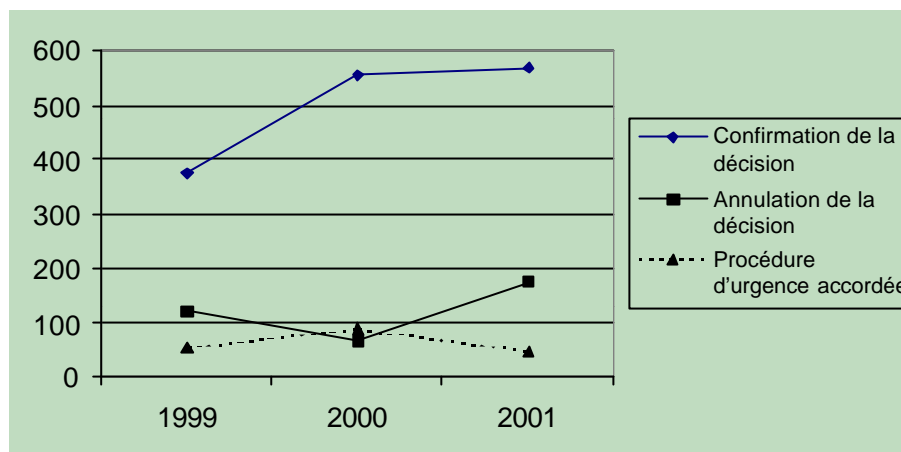
- Nombre de recours devant le tribunal administratif

	1999	2000	2001
Nb de recours	523	567	575
Mesures d'urgences demandées	76	76	86



- Nombre de jugements rendus

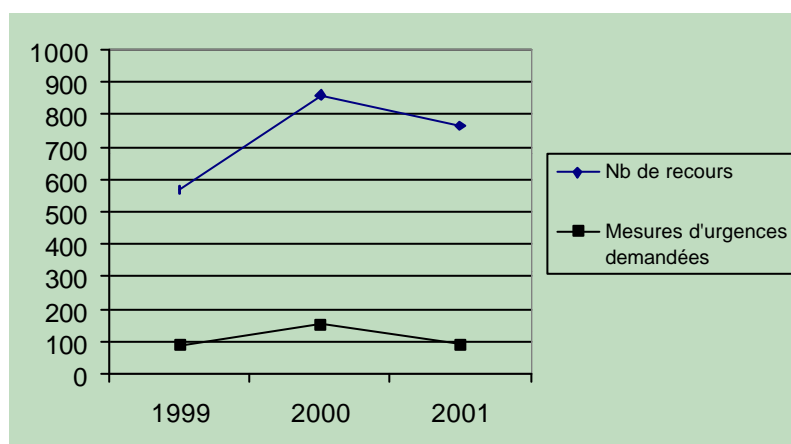
	1999	2000	2001
Confirmation de la décision	376	555	567
Annulation de la décision	122	66	176
Procédure d'urgence accordée	53	88	49



### 1.2.2. Contentieux communal

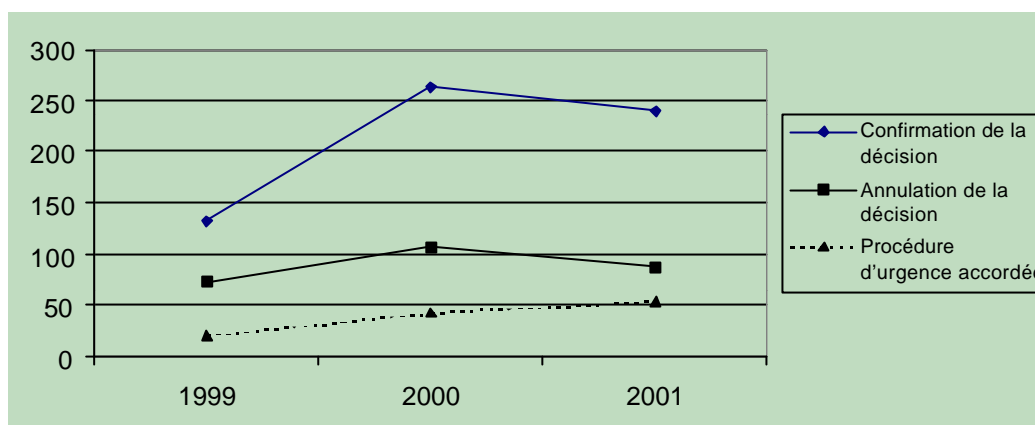
- Nombre de recours devant le tribunal administratif : 765

	1999	2000	2001
Nb de recours	569	861	768
Mesures d'urgences demandées	90	154	92



- Nombre de jugements rendus :

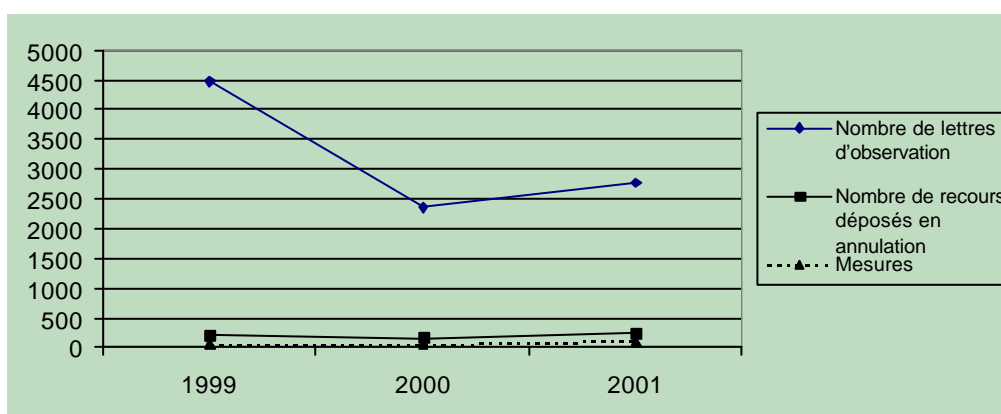
	1999	2000	2001
Confirmation de la décision	132	263	240
Annulation de la décision	73	107	87
Procédure d'urgence accordée	20	42	54



### 1.2.3. Déférés préfectoraux

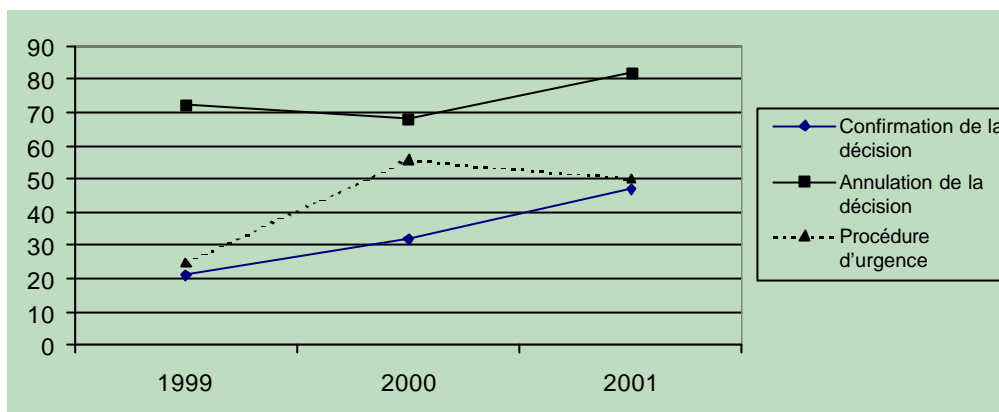
- Interventions préfectorales :

	1999	2000	2001
Nombre de lettres d'observation	4476	2353	2768
Nombre de recours déposés en annulation	219	170	229
Mesures d'urgences demandées	59	55	110



- Nombre de jugements rendus

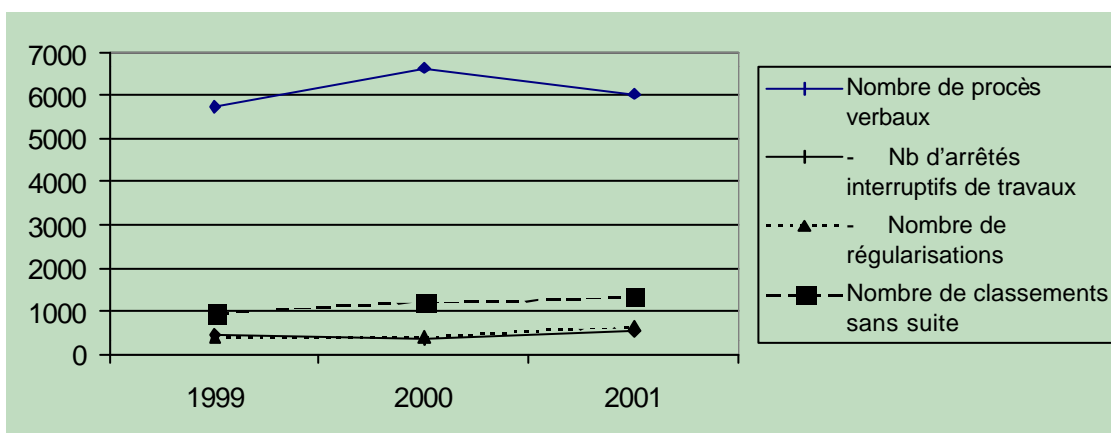
	1999	2000	2001
Confirmation de la décision	21	32	47
Annulation de la décision	72	68	82
Procédure d'urgence accordée	25	56	50



### 1.3. GPENAL

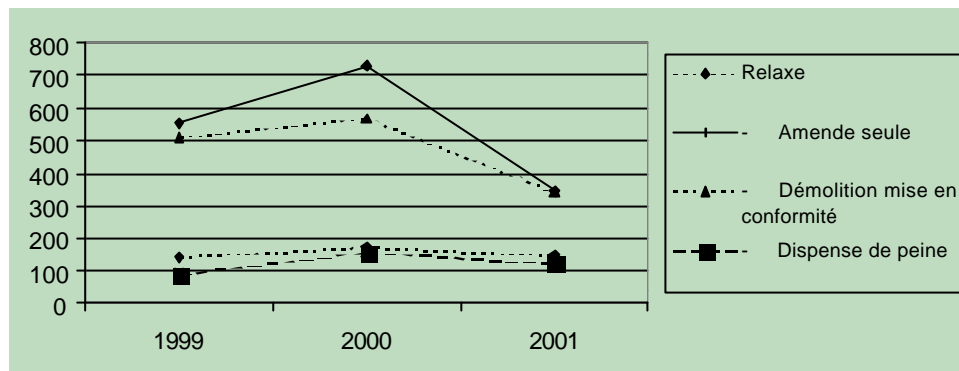
#### 1.3.1. Phase pré-judiciaire

	1999	2000	2001
Nombre de procès verbaux	5738	6634	6040
Après procès verbaux :			
Nb d'arrêtés interruptifs de travaux	432	354	508
Nombre de régularisations	377	372	655
Nombre de classements sans suite	931	1201	1332



### 1.3.2. Jugement de première instance <sup>6</sup>

	1999	2000	2001
Relaxe	141	174	145
Condamnation			
Amende seule	554	732	344
Démolition mise en conformité	508	569	346
Dispense de peine	86	158	121



<sup>6</sup> Pour une année donnée, le nombre de jugements ne peut pas être rapproché directement du nombre de PV, dans la mesure où ils ne portent pas sur les mêmes dossiers (décalage dans le temps entre les PV et les jugements éventuels qui leur font suite).

## 2. Fiche d'enquête relative au contrôle de légalité

D.D.E. de

### CONTRÔLE DE LEGALITE

A D S	
<ul style="list-style-type: none"><li>. dossiers reçus</li> <li>. nombre de personnes affectées à cette mission</li> <li>. critères de sélection</li> <li>. définition critères de sélection</li> <li>. note technique</li> <li>. préparation lettre d'observation</li> <li>. déféré préfectoral</li> <li>. suivi notes technique</li> <li>. interlocuteurs :<ul style="list-style-type: none"><li>- Préfecture</li> <li>- Sous Préfectures</li></ul></li> <li>. observations</li></ul>	



### 3. Questionnaire de l'enquête quantitative

#### Questionnaire pour l'évaluation de l'ADS

##### Département

Saisir le numéro de département

(Pour les départements de la Corse, saisir 2A ou 2B)

##### Validation du questionnaire par :

Nom   
N° de téléphone

Fonction   
Adresse email

##### Consignes générales de saisie

Saisir les informations dans ce fichier, pour chacune des feuilles (ou onglets) visibles en bas d'écran.

Au total, cinq onglets sont à renseigner : Production 2001, Mise à disposition, Moyens, Pilotage et suivi, Fiscalité - Infractions

(Penser à renseigner tous ces onglets, y compris ceux éventuellement masqués à droite de la barre d'onglets en bas d'écran)

Le questionnaire porte sur la situation de l'année 2001.

Les zones de saisie apparaissent en jaune, toutes les autres cellules sont protégées et non modifiables

Les aides à la saisie figurent :

soit au dessus de chaque tableau ;

soit en commentaire des cellules colorées en bleu et marquées par un point rouge (bulle apparaissant quand on se positionne sur la cellule).

Exemple

Pour tous les nombres demandés, saisir un nombre entier, y compris pour les %

Sauf pour les effectifs en équivalent temps plein (exemple Q13, ...), où on peut saisir un nombre et si nécessaire une décimale.

##### Modalités de retour du questionnaire

Enregistrer le fichier en Excel et sous le nom [DDExx-EVAL-ADS.xls] où xx représente le n° du département

Retourner le fichier renseigné pour le vendredi 10 janvier 2003 au plus tard, par messagerie électronique

Retourner également à cette date le fichier Word relatif aux fiches sur le contrôle de légalité

à ICS Conseils :

icsetude@club-internet.fr

et en copie à Mme Fillon

catherine.fillon@equipement.gouv.fr

**Productions et moyens des centres d'instruction ADS**

Pour Q3 à Q5, saisir le n° correspondant à la réponse souhaitée Exemple : saisir 1 pour "siège", etc.		
<b>Q2</b>	<b>Q3</b>	<b>Q4 (si oui à Q3)</b>
1 Siège 2 Arrondissement 3 Pôle 4 Subdivision (ou autre antenne territoriale)	1 Oui 2 Non	1 100% heures ouvrables 2 Plus de 50% h.o. 3 Moins de 50% h.o. 4 Aucune

N°	Nom des centres d'instruction ADS	Localisation du centre		Existence d'un accueil des usagers pour le domaine ADS		Plages horaires spécifiquement consacrées à l'accueil des usagers pour l'ADS		Nb de PC	dont % compétence d'Etat	Nb de CU	Nb de permis de démolir	Nb de DT	Nb autres dossiers	Nb d'instructeurs ADS par centre et par grade			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6							Q7	Q8	Q9	Q10
1																	
2																	
3																	
4																	
5																	
6																	
7																	
8																	
9																	
10																	
11																	
12																	
13																	
14																	
15																	
16																	
17																	
18																	
19																	
20																	
21																	
22																	
23																	
24																	
25																	
26																	
27																	
28																	

**Nombre de communes (hors EPCI) pour lesquelles la DDE instruit les PC**

Par tranche de population	Moins de 2000 hab	de 2000 à 5000 hab	de 5000 à 10000 hab	de 10000 à 50000 hab	plus de 50000 hab	Total
	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	
Nb de communes (hors EPCI) pour lesquelles la DDE instruit les PC						0
dont nb de communes disposant d'un document d'urbanisme						0

**Nombre d'EPCI pour lesquels la DDE instruit les PC**

Nb d'EPCI pour lesquels la DDE instruit les PC		Q19
Nb total des communes rattachées à ces EPCI		Q20
dont nb de communes disposant d'un document d'urbanisme		Q21

**Nombre de communes pour lesquelles il existe une double instruction des PC, en commune et en DDE**

Par tranche de population	Moins de 2000 hab	de 2000 à 5000 hab	de 5000 à 10000 hab	de 10000 à 50000 hab	plus de 50000 hab	Total
	Q22	Q23	Q24	Q25	Q26	
Nb de communes pour lesquelles il existe une double instruction en commune et en DDE						0

**Nombre de communes assurant l'instruction des PC pour elles-mêmes**

Par tranche de population	Moins de 2000 hab	de 2000 à 5000 hab	de 5000 à 10000 hab	de 10000 à 50000 hab	plus de 50000 hab	Total
	Q27	Q28	Q29	Q30	Q31	
Nb de communes qui instruisent elles-mêmes les PC						0

**L'ancienneté des instructeurs ADS**

	Moins de 2 ans	de 2 à 5 ans	Plus de 5 ans	Total
	Q32	Q33	Q34	
Nb d'instructeurs par classe d'ancienneté dans le poste (à fin 2001)				0

**Les formations reçues en 2001**

Type de personnes formées	Types de formation	Nb de jours x agents de formation	
Responsables et adjoints des centres d'instruction ADS	Prise de poste		Q35
	Continue		Q36
Instructeurs	Prise de poste		Q37
	Continue		Q38

**Les outils documentaires et informatiques**

Globalement, comment les instructeurs ont-ils accès au droit de l'urbanisme ?	Q39		
Globalement, comment les instructeurs ont-ils accès à la jurisprudence ?			
Revue	Q40		
Informations de la DGUHC	Q41		
Sites internet spécialisés	Q42		
Comment les instructeurs communiquent-ils avec les services des autres administrations ?	Q43		
Comment les instructeurs communiquent-ils avec le réseau métier (autres instructeurs) ?	Q44		
Les SIG sont-ils utilisés :			
pour la consultation des cartes ?	Q45		
pour le report sur plan ?	Q46		

Pour Q39 saisir 1, 2 ou 3
1 Doc. papier
2 Doc. informatique
3 Les deux

Pour Q40 à Q42 saisir 1 ou 2
1 Oui
2 Non

Pour Q43 saisir 1, 2 ou 3
1 Courrier papier
2 Messagerie
3 Les deux

Pour Q44 saisir 1, 2 ou 3
1 Téléphone
2 Messagerie
3 Les deux

Pour Q45 à Q46 saisir 1 ou 2
1 Oui
2 Non

**Pilotage et animation**

Existe-t'il un bureau ou un responsable chargé du pilotage de l'ADS	Q47		
Si oui, fréquence des visites effectuées par le responsable du pilotage dans les centres d'instruction	Q48		
Existe-t'il un réseau actif d'entraide entre instructeurs	Q49		
Le service fait-il appel à la DGUHC en cas de problèmes difficiles	Q50		

Pour Q47, saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

Pour Q48, saisir 1, 2 ou 3	
1	moins d'une visite par an
2	une visite par an
3	Plus d'une visite par an

Pour Q49 et Q50 saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

**Le suivi de l'activité ADS**

Existe-t-il au siège un tableau de bord de suivi global de l'activité ADS	Q51		
Si Oui, quelle fréquence de mise à jour	Q52		
Existe-t-il des indicateurs relatifs au :			
Suivi des délais d'instruction du PC	Q53		
Suivi du nb ou % de dossiers reçus incomplets	Q54		
Suivi du nb ou % de CU délivrés dans un délai de plus de 2 mois	Q55		
Suivi du nb ou % de décisions de PC explicites dans les délais	Q56		
Suivi du nb ou % de décisions de PC explicites hors les délais	Q57		
Suivi du nb ou % de PC tacites	Q58		
Existe-t-il un dispositif d'alerte à partir de ces indicateurs	Q59		
Pourcentage de PC explicites hors délais (valeur mentionnée dans le tableau de bord à fin 2001)	Q60		

Pour Q51, saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

Pour Q52, saisir 1, 2, 3 ou 4	
1	Plus d'une fois par mois
2	Une fois par mois
3	Une fois par trimestre
4	Moins d'une fois par trimestre

Pour Q53 à Q59, saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

**Le contrôle hiérarchique**

Existe-t-il un contrôle hiérarchique formalisé relatif à l'ADS	Q61		
Si oui, le responsable ADS va-t'il visiter chaque centre instructeur au moins une fois par an ?	Q62		

Pour Q61 et Q62, saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

**La fiscalité de l'urbanisme**

Nombre d'actes instruits par la DDE concernant :		
Liquidations	Q63	
Dégrèvements	Q64	
Comment la liquidation est-elle organisée		
	Q65	
Nombre de communes qui assurent elles-mêmes la liquidation, y compris les communes regroupées dans un EPCI		
	Q66	

Pour Q65, saisir 1, 2, 3 ou 4	
1	Centralisée au siège
2	Dans chaque centre d'instruction

**Suivi des infractions**

Nombre d'agents de la DDE assermentés pour le constat des infractions en urbanisme	Q67	
Nombre de procès verbaux dressés par les seuls agents de la DDE	Q68	
Nombre d'impositions pour constructions illégales		
en l'absence d'autorisation	Q69	
pour une autorisation non respectée	Q70	
Existence d'une procédure de médiation dans le domaine pénal		
	Q71	
Si oui, nombre de médiations		
	Q72	

Pour Q71 saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

**Contrôle de légalité**

La situation a-t-elle changé par rapport à la description faite en 2000 (cf. fichier ci-joint)	Q73	
<b>Pensez à faire renseigner et à renvoyer le document Word relatif aux fiches sur le contrôle de légalité</b>		

Pour Q73 saisir 1 ou 2	
1	Oui
2	Non

## **EVALUATION DE L'ADS**

### **SYNTHESE DES ENTRETIENS AUPRES DE DIX COMMUNES EXERÇANT LEURS COMPETENCES EN MATIERE DU DROIT DES SOLS<sup>1</sup>**

#### **PREAMBULE**

Il convient d'abord de préciser que l'enquête n'a porté que sur un nombre limité de communes choisies pour la diversité de leurs situations que ce soit par leur taille, leur géographie ou l'organisation de leurs services en charge de l'application du droit des sols : des communes de moins de 6 000 habitants à 400 000, ainsi que deux regroupements communaux, réunissant respectivement six et seize communes, instruisant les actes de bâtir pour une population de 40 000 et 250 000 habitants.

Il ne s'agit donc pas d'un «échantillon» à valeur statistique mais plutôt d'un éclairage particulier sur quelques exemples permettant de mettre en évidence les points les plus saillants dans la manière dont ces communes exercent leurs compétences.

L'enquête a été effectuée par des entretiens sur place avec les responsables techniques de l'instruction des actes, leur supérieur hiérarchique, directeur des services techniques et/ou de l'urbanisme, exceptionnellement avec l' élu, adjoint au maire, chargé de l'urbanisme.

Les entretiens ont porté sur une analyse locale interne : quand et pourquoi la commune a-t-elle pris en charge l'instruction ? Quel mode d'organisation ? Quels moyens humains et matériels affectés à l'ADS ? Quelle politique de formation ?

Sur une analyse qualitative : contrôle de gestion, sécurité juridique, suivi de la conformité, poursuite des infractions, prise en compte des risques et des enjeux de qualité architecturale et paysagère...

Sur une analyse des relations : internes aux services municipaux, avec le public, ainsi qu'avec leurs partenaires, en particulier, avec la DDE.

Enfin, les interlocuteurs rencontrés ont été invités à faire part des difficultés éventuelles et des perspectives d'évolution.

Cette enquête rapide a permis de relever des traits communs à toutes les communes, rurales ou urbaines, notamment en termes de moyens et d'approche qualitative qui les distinguent des services des DDE mais aussi quelques difficultés et interrogations communes à tous les services instructeurs.

---

<sup>1</sup> Etablie par Brigitte MAZIERE – IGC/CGPC avec la contribution de Alain MICHEL – CAE/MIGT 3-4

## 1. IMPORTANCE ATTACHEE A L'ADS DANS LA STRATEGIE COMMUNALE

Dans toutes les communes enquêtées, une même raison invoquée sur la décision de prendre en charge l'instruction : **la volonté politique d'assumer pleinement une compétence.**

Les communes supérieures à 50 000 habitants, dans les cas ici évoqués, avaient choisi (avant les lois de décentralisation) de bénéficier de l'application de la réglementation leur permettant d'effectuer l'instruction des demandes d'occuper le sol sans pour autant disposer de la compétence de décision conservée à l'Etat. Après cette période «d'expérimentation», elles ont, depuis les lois de décentralisation de 1983-1984, continué «tout naturellement» à instruire les autorisations puis à les délivrer.

Ces communes considérant que, dès lors que des compétences nouvelles existaient, elles avaient à les exercer, surtout s'agissant de communes-préfectures de département.

**- C'est la volonté de maîtriser le développement urbain et le sentiment de pouvoir le faire autrement, que les services de l'Etat, qui sont mis en avant ainsi que l'objectif de rendre un «service de qualité».**

Le cas d'une ville de taille modeste est illustratif puisqu'elle exerce ses compétences en ADS dès 1984 en dépit de moyens forts réduits. L'initiative en a été prise par le maire de l'époque alors que des perspectives de développement urbain important étaient envisagées.

- L'existence de districts, puis de communautés de communes, est également relevée comme l'un des facteurs ayant favorisé la prise de compétence. Le regroupement communal, dans un des cas examinés, se limite à la mise en commun de moyens sans véritable politique urbaine concertée, les maires de chaque commune conservant leur pouvoir de décision. Mais, dans le cas de la COMADI<sup>2</sup>, l'ADS est confiée à l'Agence d'urbanisme avec des moyens également mis en commun pour les documents d'urbanisme et les études. La décision est aussi conservée par chacun des maires de la communauté.

- **La volonté d'autonomie est recherchée autant que celle de disposer d'un service de proximité** pour des administrés qui seraient plus enclins à aller en mairie qu'auprès des services de l'Etat «qui font toujours un peu peur». De fait, dans tous les cas rencontrés, l'accueil du public est au cœur des préoccupations et mentionné comme l'un des éléments le plus consommateur de temps, donc de moyens humains.

- Si l'ADS requiert des compétences techniques, il n'est pas considéré comme un acte isolé strictement juridique mais **un élément d'une politique d'ensemble et un acte support de relations développées avec les administrés.** Ceci est à la fois relevé comme un élément de satisfaction et l'une des difficultés à gérer : il faut du temps, de plus en plus de temps pour accueillir des pétitionnaires de plus en plus nombreux et désireux de réponses précises et rapides.

Avec des degrés divers, selon la taille des communes, l'ADS fait partie des stratégies communales avec une réelle porosité entre services de la planification, des études et du foncier.

---

<sup>2</sup> Communauté d'Agglomération Dijonnaise



A l'exception d'une des communes exerçant ses compétences depuis peu, **l'influence préfectorale ou du DDE apparaît absente dans le choix des communes.** Pour autant, les décisions prises ne tiennent à aucun motif d'insatisfaction pour décider de prendre en charge directement l'instruction. Le nombre de communes, bien que de taille relativement importante, ayant recours à la DDE est en lui-même éloquent...

- **Si aucune action décisive de la DDE n'a été mentionnée, les relations avec les services sont unanimement qualifiées de positives.** Le fait de pouvoir exercer en mairie, autrement, avec plus de moyens, l'application du droit des sols est largement partagée. Le manque de moyens affectés à l'ADS dans les DDE apparaît comme un handicap pour développer l'accueil du public et une source de difficulté pour des instructeurs perçus comme surchargés et isolés.

## 2. ORGANISATION ET MOYENS

- **Quelle que soit la taille des communes, le transfert de compétence n'a généralement pas donné lieu à des recrutements spécifiques significatifs.** Les communes ont procédé par redéploiement éventuel, car beaucoup consacraient déjà des moyens en personnels pour l'ADS dans le cadre de la «pré-instruction» avant 1984.

- **Les recrutements nouveaux ont majoritairement concerné les postes d'encadrement :** des professionnels (essentiellement des architectes) issus du secteur privé et des agences d'urbanisme disposant de solides compétences.

- **Les ressources humaines, en termes de qualification et d'effectif quantitatif, semblent nettement favorables aux services communaux.** Les comparaisons numériques avec les services des DDE sont peu pertinentes au regard du nombre de communes enquêtés mais quelques points peuvent être clairement relevés :

- Les cellules ADS des communes disposent d'agents qualifiés voire très qualifiés (une majorité d'équivalents B et B+),

- Les postes d'encadrement sont tenus par des personnels disposant à la fois d'expérience et de compétences élevées (équivalents A et A+),

- Le nombre d'actes traités par instructeur semble moins important qu'en DDE. Là encore, les comparaisons chiffrées sont délicates car la plupart des services droit des sols des communes instruisent aussi les DIA, font application de la loi sur la publicité et ne rendent pas exactement le même service à l'utilisateur (cf p.5),

- Le renouvellement progressif des agents vise à accroître la qualification des équipes par un (accroissement «d'équivalents B+ et B» au détriment de catégories C qui subsistent).

S'il est très difficile de comparer les situations, il semble que le chiffre de 1 agent/tranche de 10 000 habitants corresponde à la plupart des cas ici présentés : les équipes composées de 5 à 35 agents (exception faite d'une petite commune disposant de 1 agent 1/2) ne connaissent pas véritablement de situation d'extrême fragilité comme c'est encore le cas dans nombre de subdivisions.

- **Le transfert de compétence a été de manière générale aisément réalisé, l'assistance des services de la DDE a été faible voire inexistante.**

• Il s'ensuit que, **au moins apparemment, il n'est pas soulevé d'attentes particulières en matière de formation.**

Le recours au CNFPT bien que courant est jugé insatisfaisant, quant à l'assistance éventuelle de la DDE, elle est marginale ou inexistante. En revanche, les rencontres communes entre instructeurs des villes et leurs homologues des DDE sont appréciées là où elles sont instituées ou expérimentées et correspondent ailleurs à une attente certaine.

En règle générale, les services municipaux se plaignent d'être «oubliés» en matière d'information. C'est ainsi, par exemple, que les circulaires destinées aux services de l'Etat, portant sur l'urbanisme ou le droit des sols ne seraient pas toujours transmises aux communes.

• Forts de leurs compétences internes, **les services instructeurs des villes considèrent leurs effectifs comme satisfaisants même si des tensions commencent à apparaître.** Pour les petites communes membres d'une communauté de communes la mise en commun de moyens présente à l'évidence des avantages qualitatifs, celles-ci n'atteignant pas le seuil suffisant pour conduire seules l'instruction, alors qu'elles conservent -dans les deux cas évoqués- la compétence de décision.

Le développement des structures intercommunales peut laisser espérer des transferts de compétences plus nombreux incités en cela par les DDE.

- **Si l'outil informatique généralisé s'attache au traitement des procédures d'instruction et au suivi des tableaux de bord, il connaît dans les services les plus importants, un développement important mis au service, grâce au report sur plan, d'une bonne connaissance de l'évolution urbaine.**

Les logiciels «droits de cité», MAP info, Win ADS, UrbaPro sont utilisés ainsi que des logiciels «maison». En règle générale, l'équipement informatique et les moyens matériels sont considérés comme satisfaisants avec des projets d'amélioration visant à tirer le meilleur parti des informations recueillies via l'ADS.

C'est ainsi que des liens étroits sont tissés entre l'édiction de la règle (dans le POS ou le PLU) et son application avec parfois une collecte d'informations systématique et un travail d'équipe entre services de la planification, du foncier et du droit des sols bien développé dans les villes de taille importante.

Certaines disposent de moyens exceptionnels -faisant mieux encore apparaître la pauvreté des services des DDE...- qui permettent la représentation en 3D de toutes les parcelles en centre ville, fournie aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre sous forme de disquette informatique renseignant sur le contexte urbain et l'ensemble des servitudes numérisées liées au terrain (à noter le concours pour cet équipement du CETE d'Aix-en-Provence).

Le croisement de l'informatique et la connaissance des données urbaines donnent des résultats appréciés de multiples utilisateurs et facilite l'effort de communication avec tous les publics. Les exemples les plus performants mettent en évidence l'intérêt de l'instruction des actes dès lors qu'elle est insérée dans l'ensemble du processus d'aménagement.

- **S'agissant de la fiscalité liée à l'ADS, les situations les plus diverses se rencontrent indépendamment à la taille de la commune.** Il y a une certaine réticence à assumer politiquement cette mission «impopulaire» encore souvent laissée à la DDE. Pourtant des communes assument cette tâche avec souvent une confusion entre calcul de la taxe et son recouvrement par les services fiscaux. L'objectif affiché est bien d'y parvenir à brève échéance, mais la mobilisation des moyens et des efforts est orientée avant tout vers les aspects qualitatifs.

- **Les commissions municipales d'urbanisme, très généralement instituées,** fonctionnent avec des réunions fréquentes (de 15 jours à 3 semaines) pour examiner selon les cas toutes les demandes ou les plus sensibles en présence des élus chargés des travaux et de l'urbanisme, toujours avec l' élu signataire des actes.

Les déplacements sur le terrain concernent surtout les communes qui disposent d'un PSMV et des espaces protégés, avec généralement une spécialisation des instructeurs pour ces dossiers. Les rencontres s'effectuent fréquemment avec l'ABF et le cas échéant l'architecte conseil de la commune.

Apparemment les instructeurs semblent assez polyvalents : travail sur dossiers, déplacements sur le terrain, participation aux commissions d'urbanismes, relations internes développées et accueil du public. Avec un encadrement à la fois structuré et compétent, la qualification des instructeurs eux-mêmes leur autorise une autonomie plus développée que celle observée en moyenne auprès des instructeurs des services de l'Etat.

### **3. RELATIONS INTERNES ET AVEC LES PARTENAIRES EXTERIEURS**

- **La cellule droit des sols** (service voirie direction dans les grandes villes) **entretient des relations étroites avec le service de l'urbanisme** (documents d'urbanisme, opérationnel, foncier, juridique...). Cette constatation vaut pour toutes les communes rencontrées mais les effets induits de ce travail en synergie varient selon la taille et l'organisation interne des services de la commune. Quelques unes ont noté des divergences d'appréciation avec le service de la voirie pour des aménagements en centre ancien, en déplorant les différences culturelles !

Fréquemment, les DIA sont instruites dans la cellule ADS. Quand ce n'est pas le cas, il a été fait mention d'un projet de restructuration des services communaux pour rapprocher d'avantage politique foncière et droit des sols.

Dans le cas d'une agence d'urbanisme en charge de l'instruction pour les communes de la communauté de communes la complémentarité entre services est remarquable et l'unicité de direction d'une équipe de 80 personnes en charge de l'urbanisme sur un territoire «pertinent» renforce la cohérence entre domaines et donne du sens aux demandes d'occuper le sol, les plus modestes soient-elles.

- **Les relations avec les divers services extérieurs de l'Etat se cantonnent aux consultations réglementaires et ne posent aucun problème particulier.**

Les rapports avec les DDE sont ponctuels et jugés positifs. Quelques regrets exprimés à l'adresse de services perçus trop indisponibles en raison de leurs moyens estimés très restreints et quelques remarques faites sur de rares divergences d'approche -et d'appréciation- de tel ou tel règlement de document d'urbanisme.

Mais, un partenariat plus organisé, par exemple dans le cadre d'un «club» des services instructeurs serait apprécié.

C'est avec l'ABF que les relations sont -de fait- les plus fréquentes, très souvent sur le terrain dans le cadre des consultations en espaces protégés. Aucune mention négative n'a été exprimée.

- **Le contrôle de légalité** ne pose, semble-t-il, aucun problème particulier, il est plutôt bien perçu, et les relations avec les services préfectoraux ne suscitent sur ce point aucun commentaire. En revanche, l'absence de suite aux relevés d'infraction est soulignée comme une carence préjudiciable et une plus grande efficacité est attendue en ce domaine.

- **L'attention -et l'importance- portée à l'accueil du public est un trait commun à toutes les communes enquêtées.** Qu'il s'agisse des pétitionnaires ou des professionnels. La conscience que les administrés pourront aisément se faire entendre induit, à l'évidence, une plus grande aptitude à l'écoute de ces publics et conduit les élus à consacrer du temps et des moyens pour organiser cet accueil.

L'accueil du public est fréquemment un sujet de satisfaction pour la cellule ADS même si l'effort consenti pour renseigner toujours plus de demandeurs, de plus en plus avertis et exigeants, est également évoqué au rang des difficultés.

L'augmentation constante des demandeurs d'informations, de toutes sortes, fait partie des indicateurs de «réussite» du service, véritablement conçu comme un service de proximité.

C'est sur l'accueil du public, en particulier, que les instructeurs des villes ont l'impression de se démarquer des services de l'Etat. Le fait est que les moyens consacrés à améliorer l'accueil, et à informer le plus en amont possible augmentent. Cette tâche pèse lourdement sur les instructeurs, rendant difficile l'appréciation comparée des moyens humains par nombre d'actes entre services communaux et services des DDE.

La «bonne» constitution du dossier de demande peut faire l'objet d'une série d'aller-retours entre service instructeur, maître d'ouvrage et maître d'œuvre, véritable pré -instruction voire sorte de «négociation» visant in fine à délivrer une autorisation plutôt qu'un refus ; les refus d'autorisation étant réduits aux seuls cas juridiquement insolubles.

L'accueil des publics peut parfois être organisé de manière thématique (OPAH, façades, lotissements, démolitions...) et effectué par des instructeurs affectés uniquement, pour un temps donné, à cette tâche, créant ainsi un permanent mouvement entre les demandes des administrés et les services de la commune.

Le temps passé à recevoir et informer le public ne semble pas vécu comme une charge mais plutôt comme une valorisation du métier d'instructeur et inhérent -par nature- à un service clairement revendiqué comme un service communal (ou intercommunal) au service du public.

L'accueil du public se traduit par la réception, sur rendez-vous ou en «libre-service» des demandeurs, par des documents d'information et pour les communes les mieux équipées par la fourniture en temps réel d'indications précises (grâce à la numérisation des servitudes et l'informatisation des données du POS) sur les possibilités constructibles et les servitudes éventuelles attachées au terrain. Des projets existent de mettre à disposition, sur internet, un ensemble d'indications et d'informations, à l'usage des maîtres d'ouvrages et maîtres d'œuvre.

**Le faible nombre de refus d'autorisations de PC et de CU négatifs s'explique pour une large part par la performance de l'accueil et le travail en amont de la décision avec, le cas échéant, l'aide de l'architecte-conseil de la commune.**

- Les services des villes questionnés reconnaissent que les «interventions» politiques sont quasi inexistantes et que les propositions des services instructeurs ne sont pas contredites par les élus signataires, en général l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme.
- Que ce soit de longue date ou non, les élus se montrent intéressés, souvent très impliqués, dans le domaine ADS, parfois c'est un véritable travail d'équipe qui s'est mis en place entre techniciens et élus. Ceux-ci sont conduits à développer leur politique de communication sur les futurs projets, notamment, par le biais de réunions de quartiers, pour réduire autant que faire se peut les incompréhensions puis les rejets de projets modifiant même peu le cadre de vie des habitants. Cet exercice d'information et d'explicitation le plus tôt possible s'efforce ainsi de limiter le nombre de réclamations des tiers pourtant en constante augmentation avec le développement urbain.

#### **4. QUALITE DE L'INSTRUCTION**

- **L'objectif de sécurité juridique est partout mis en avant comme prioritaire parfois même avancé comme le principal.**

Les services disposent en leur sein de compétences juridiques certaines : les instructeurs ne reconnaissent pas de réelles difficultés pour exercer leur métier et l'encadrement, de manière générale, dispose de compétences solides dépassant le seul domaine du droit des sols. Par ailleurs, la cellule juridique du service de l'urbanisme peut être sollicitée. Dans les plus grandes villes c'est un service juridique, véritable pôle de compétence horizontal qui a été mis en place. Mais, aux dires des instructeurs, le recours à une aide extérieure à la cellule ADS est peu fréquent.

Les services ADS préparent les dossiers de pré-contentieux avec le cas échéant le recours au service juridique de la direction de l'urbanisme.

**Cet affichage de sécurité juridique est corroboré par l'extrême rareté des contentieux,** que ceux-ci émanent du contrôle de légalité ou de contestataires d'un projet. Aucune ville enquêtée n'a d'ailleurs signalé un contentieux perdu.

La verbalisation des infractions est généralement assurée par un agent assermenté au sein de la cellule ADS ; les infractions demeurent peu nombreuses, les régularisations -sauf cas insolubles- étant recherchées.

- **L'efficacité dans le suivi des actes** délivrés fait partie des préoccupations partagées par les communes enquêtées qui réalisent de manière quasi systématique les recouvrements et délivrent les actes de conformité. Cette activité les démarque également de ce qui est constaté en DDE. Ce suivi participe à la préoccupation de réduire autant que possible les réclamations des tiers. Celles-ci progressent cependant régulièrement corrélativement avec la taille des communes.

- **Beaucoup de services ont mis en avant la recherche d'une meilleure qualité architecturale** avec le souci de diversifier l'architecture des constructions banalisées ou très régionalistes. Ce souci concerne surtout les centres villes qu'ils disposent d'un PSMV ou d'une ZPPAUP. La plupart des cellules ADS comportent un voire plusieurs architectes, les responsables disposant eux-mêmes de compétences dans le domaine. Par ailleurs, les directions de l'urbanisme ont presque toutes plusieurs architectes et urbanistes, les communes les plus importantes, un architecte et paysagiste conseil. Cette situation explique qu'il n'est pas fait appel à des appuis externes aux services communaux. Il n'est pas rare de solliciter ces professionnels en amont du dépôt des demandes de construire toujours dans l'objectif de réduire le nombre de dossiers incomplets (volet paysager du PC) ou trop insatisfaisant.

Pour autant, il est difficile d'apprécier si ces objectifs qualitatifs, avec des compétences professionnelles souvent remarquables, sont atteints et se traduisent sur le territoire.

En effet, ce sont les dispositions des documents d'urbanisme qui permettraient d'accroître la qualité architecturale et d'exprimer avec clarté des orientations. Sur ce point, il semble que les documents d'urbanisme soient encore «discrets» et que les services ADS, en aval ne peuvent avoir qu'une action très limitée se bornant à assurer la régularité des actes et à faciliter la rédaction des pièces nécessaires au volet paysager du PC. La mobilisation des élus est encore à venir et la faible exigence qualitative des maîtres d'ouvrage est également relevée !

Le développement, toujours constaté, des relations entre ADS et planification peut laisser penser que dans le cadre des remaniements des documents d'urbanisme et lors de l'établissement des PLU, l'objectif recherché d'une meilleure qualité architecturale s'y exprimera alors que les services communaux ont réuni des professionnels en nombre déjà conséquent et que la tendance actuelle est d'accroître, par des recrutements nouveaux, le nombre d'architectes et d'urbanistes qu'ils soient -ou non- agents de la fonction publique territoriale.

- **Les relations avec les CAUE**, dans les cas évoqués ici, semblent quasiment inexistantes. Il faut aussi remarquer que dans les petites communes qui ne disposent pas de compétences internes, on peut constater la médiocrité habituelle (architecturale et paysagère) accentuée quand le département n'a pas d'instances de conseil, comme un CAUE.

- **La prise en compte des risque** n'appelle pas de remarques particulières dans la mesure où les difficultés rencontrées sont partagées entre tous les services instructeurs. Le souci est bien celui de mieux communiquer, en amont, pour articuler PER et document d'urbanisme et de réduire les difficultés, en aval, lors de la délivrance des autorisations.

## 5. SATISFACTIONS ET DIFFICULTES EVOQUEES PAR LES SERVICES INSTRUCTEURS, PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Dans tous les cas mentionnés ici, **il semble que le transfert de compétence se soit aisément réalisé.**

**Aucun service n'a exprimé le regret d'avoir pris en charge l'ADS.**

Les moyens affectés à ce domaine sont considérés comme numériquement assez satisfaisants -pour les tâches actuellement effectuées- et professionnellement compétents avec un encadrement de qualité.

**Le métier d'instructeur est en général considéré comme valorisant**, ceci reposant à la fois sur un bon niveau de compétence et l'inclusion de l'ADS dans un contexte élargi, ce qui contribue à la diversité de l'activité des agents dont on peut par ailleurs observer la faible mobilité.

**L'instruction** ne se limite pas dans la plupart des cas à effectuer correctement une tâche technique, juridique, isolée mais **contribue aux politiques communales d'aménagement**. Le sentiment de devoir fournir un service de proximité de qualité est développé de même que l'ambition d'être un pôle de compétence au sein d'un service ou d'une direction de l'urbanisme.

Si la sécurité juridique constitue un des premiers objectifs **la qualité des projets est également recherchée**.

Quant à l'accueil du public, il est à la fois source de satisfaction et de difficultés dans la mesure où il requiert de plus en plus de moyens pour expliquer des textes et procédures jugées complexes à des publics diversifiés souvent avertis et dont on note l'exigence sans doute plus grande à l'adresse d'un service communal qu'envers un service de l'Etat dont on attend peut-être moins un «service global».

S'il n'est pas fait mention de la part des instructeurs de difficultés d'ordre juridique pour exercer leur métier, la complexité des textes, remaniés trop souvent, est relevée par tous car accroissant les difficultés pour expliciter aux usagers les diverses procédures. Usagers qui bien souvent se montrent incapables de constituer seuls les dossiers administratifs.

Quelques points relatifs aux textes et procédures font l'objet de remarques communes. Parmi les plus fréquemment évoqués :

- des formulaires de demande trop compliqués,
- les dispositions, issues de la loi SRU, relatives au certificat d'urbanisme, considérées comme moins performantes que les précédentes,
- le contenu des PLU, jugé trop compliqué,
- les procédures de consultations, liées à l'instruction des demandes d'autorisation très -trop- nombreuses mériteraient d'être simplifiées,
- les déclarations de travaux considérées comme souvent inadaptées et exigeant autant de travail d'instruction que des permis de construire,
- le lien entre permis de démolir et de construire pourrait être renforcé et ne donner lieu qu'à une seule autorisation,
- le volet paysager du PC, inutilement compliqué et difficile à satisfaire.

Quelques projets d'évolution et/ou d'amélioration ont été indiqués, sensiblement différents suivant la taille des communes.

– La volonté d'accroître la synergie interne des différentes cellules des directions de l'aménagement et de l'urbanisme pour tirer le meilleur profit des connaissances liées à l'application du droit des sols.

– La sécurité juridique, toujours mentionnée comme un objectif majeur, étant bien assurée, c'est désormais la qualité des projets qui est recherchée avec des actions en direction des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre et l'espoir d'un enrichissement des documents d'urbanisme de même que le développement d'une exigence qualitative accrue -et souvent à venir- des élus et des usagers.

- Devant la difficulté à faire admettre par la population des modifications même minimales du cadre de vie, le développement et l'organisation de débats et d'informations le plus tôt possible sont recherchés avec le sentiment d'être démunis, sur ce point, d'encadrement réglementaire, en particulier, pour la réalisation de projets du secteur privé.
- Enfin, le souhait d'être régulièrement destinataires des textes et circulaires relatifs à l'ADS mais aussi à l'urbanisme et au logement est exprimé comme celui de se faire entendre en tant que praticiens sur les pratiques et les remaniements des textes et procédures.

Communes ou groupements de communes enquêtés :

Melun (Seine-et-Marne)  
EPCI du Semonais (Yonne)  
St Florentin (Yonne)  
Auxerre (Yonne)  
Grenoble (Isère)  
Châlon/Saône (Saône-et-Loire)  
Dijon (Côte d'Or)  
Toulouse (Haute-Garonne)  
St Malo (Ille-et-Vilaine)  
Rennes (Ille-et-Vilaine)



## EVALUATION APPLICATION DU DROIT DES SOLS

**groupe de travail 1 : relations entre les demandeurs d'autorisation et l'administration**

### **RAPPPORT**

Président du groupe : M. Claude GIRAULT, sous-directeur des compétences et des institutions locales, DGCL

Rapporteur : M. Henri PIERRE, chef de pôle ADS à la DGUHC

#### **Introduction**

L'objectif du groupe de travail est de faire le diagnostic de l'application du droit des sols au regard des relations entre les demandeurs d'autorisation et l'administration, en se basant sur le questionnaire élaboré par l'instance d'évaluation avec le souci du concret.

#### **A-La phase de préparation et de réflexion, préalable à l'instruction de la demande de permis de construire**

##### **A.1-Importance de l'information du dialogue en amont entre les usagers, les élus et les services de l'Etat**

###### **a) l'établissement des projets par un homme de l'art**

Peu de projets joints aux demandes de permis de construire sont établis par des architectes (moins de 10 %)

###### **b) Le rôle de conseil (ABF, CAUE et ADIL )**

Le travail de l'architecte des bâtiments de France est difficile et s'appuie sur du subjectif. Il y a peu de règles écrites. Certains ABF souhaitent rencontrer les pétitionnaires le plus en amont possible. La culture et la pratique du dialogue imprègnent le travail de l'ABF progressivement. Cette culture du dialogue n'en est qu'à ses débuts et se heurte aux moyens limités des services, même si des efforts sont faits pour augmenter les effectifs.

Le dialogue se développe entre les ABF et les professionnels du bâtiment, notamment les artisans. Les CAUE ont une mission de conseil auprès du public et du privé. Les particuliers viennent très en amont et de temps en temps parce qu'ils ont échoué.

L'ADIL a également une mission de conseil auprès des usagers, mais actuellement elle est très faible. Des permanences ont été mises en place dans les services instructeurs avec un juriste et un architecte dans certains départements (Val de Marne par exemple)

### c) Les limites du dialogue et de l'information en amont

Il faut être attentif aux effets pervers du dialogue, notamment dans les petites communes. Les conseils donnés sont souvent incomplets, certaines précisions sont oubliées.

Il faut être très précis pour éviter les désillusions ultérieures.

Il faut que les responsabilités et la position de chacun soient clairement établies.

Il est difficile de donner un renseignement complet.

Peu de personnes viennent consulter en amont la DDE. Les personnes qui viennent, n'ont pas souvent un projet finalisé. Il faut que le service instructeur garde un rôle de cadrage général et dirige ensuite les pétitionnaires vers les ABF et les CAUE.

Il faut que la consultation sur un pré-projet engage l'administration.

### d) Vers un guichet unique du conseil ?

L'utilisateur est perdu entre des services qui ont des préoccupations différentes et devant toutes les démarches à effectuer. Il faudrait éviter de multiplier les systèmes de conseil. Cette multiplication peut être pénalisante pour l'utilisateur. L'utilisateur est dans une situation complexe qu'il ne maîtrise plus. Il n'est alors pas évident pour lui de monter un dossier.

### e) Le dialogue en amont : pistes de progrès

- créer un guichet unique efficace pour donner des explications simples, pour savoir vite ce qu'il faut faire et savoir où s'adresser
- faire de l'information à deux niveaux : alors que le CU donne les dispositions d'urbanisme applicables dans le cadre du certificat d'urbanisme développer les SIG permettrait de donner des informations complémentaires d'ordre technique.
- mettre à disposition des usagers des listes de contacts (CAUE, architectes, professionnels)
- accompagner le demandeur dans ses démarches.
- organiser des réunions (thématiques) avec les professionnels.

## **A.2-Problème de lisibilité du droit**

### a) Le droit de l'urbanisme

En amont de la décision apparaît le droit des sols. Le droit de l'urbanisme est trop compliqué, mal expliqué et mal compris.

Pour les pétitionnaires les textes apparaissent incomplets, ambigus et insuffisants (par exemple, les terrains pollués n'apparaissent dans aucune réglementation du droit des sols)

Dans un permis de construire il y a deux aspects, les règles objectives et les décisions d'opportunité (nuisances, cadre de vie...). C'est la décision d'opportunité qui donne de la valeur au permis de construire. Il faut noter que la réglementation est une demande sociale de la part des usagers..

### b) Le formulaire

Le premier contact de l'utilisateur avec le droit des sols est souvent le formulaire de demande. Il faut reconnaître que les imprimés sont peu lisibles. Beaucoup d'informations passent par les imprimés. Il faut faire un travail de fond sur le contenu des imprimés.

### c) amélioration de la lisibilité du droit : pistes de progrès

- simplifier, clarifier et préciser le droit de l'urbanisme.
- produire des informations sur la politique que l'on porte.
- disposer de documents lisibles pour tous.
- simplifier les règlements des documents d'urbanisme (y faire figurer le juste nécessaire)
- simplifier les formulaires et le rendre plus lisibles pour les usagers.
- expliquer clairement les imprimés aux usagers.
- adapter le contenu des dossiers à l'objet de la demande (par exemple avoir des dossiers différents pour une clôture ou une maison neuve)

## **B-La phase d'instruction d'une demande de permis de construire**

### **B1-Le dossier**

#### a) Le problème des incomplets et de la qualité des documents

50 à 80% des dossiers sont incomplets ou inexploitable.

Toutefois il y a lieu de préciser que les dossiers inexploitable ne répondent pas au formulaire. Il y a un langage de sourds entre l'utilisateur et le service instructeur. L'utilisateur ne sait pas traduire techniquement son programme.

Dans 90% des cas le volet paysager est attaquant. Même les architectes ont du mal à concevoir le projet paysager (problème de formation des architectes sur le volet paysager ?)

S'il faut demander des précisions il ne faut pas tomber dans l'excès.

L'utilisation des documents du cadastre du fait de son imprécision peut conduire à des erreurs préjudiciables au demandeur.

#### b) L'utilité de tous les éléments du dossier

Tout ce qui est demandé est utile. Mais c'est à l'instructeur de faire un travail de synthèse et de ne demander que les pièces indispensables pour la demande d'autorisation. L'instructeur doit juger de l'opportunité de la constitution du dossier.

Il faut faire attention à la responsabilité au regard de ce qui doit être obligatoire.

Le degré d'exigence est élevé. Il y a d'énormes difficultés pour aboutir à une autorisation. Le droit de l'urbanisme est élevé, mais cette complexité vient du fait que l'on rattache beaucoup de choses au droit des sols.

### c) présentation des dossiers : pistes de progrès.

- sensibiliser les demandeurs à la qualité des dossiers.
- être en capacité de savoir de quoi un demandeur dispose pour fabriquer son permis de construire.
- encourager l'intervention des professionnels dans l'établissement des projets.
- alléger la procédure pour les dossiers secondaires, mais sans perdre de vue que le contentieux vient souvent des petits dossiers.

## **B2-Délais d'instruction**

Le délai d'instruction moyen est de deux à trois mois .

Cependant il apparaît qu'il est impossible à droit constant de tenir les délais de recevabilité. de 15 jours. Il faut que les délais affichés soient tenus.

### Délais : pistes de progrès.

- afficher des délais fiable qui peuvent être tenus.
- identifier « les petits permis »
- admettre des permis de construire tacites.

## **B3-Relations entre les élus et le service instructeur**

Lorsque le maire est prêt à donner l'autorisation et que le service instructeur est réticent les élus formalisent eux-mêmes les décisions. En cas de désaccord, il y a contact entre les élus et le service instructeur pour une explication.

Par ailleurs, le service instructeur est dissocié du service de contrôle de légalité et il n'informe pas le service du contrôle de légalité.

Le contrôle de légalité devrait être plus vigilant dans certains cas.

### *a) Les effets de la mise à disposition*

Les décisions de refus ne sont pas toujours bien motivées et d'autre part l'instruction des dossiers peut être source de frictions entre le maire et la DDE.

L'ADS est une responsabilité qui est susceptible de déboucher sur du contentieux, ce qui est de nature à tétaniser certains responsables.

La mécanique de mise à disposition ne crée-t-elle pas les situations de conflit que l'on observe ?

### *b) Le rôle du médiateur*

Des exemples précis cités par les participants ont montré l'importance du dialogue entre les différents intervenants, par le médiateur a permis de trouver une solution satisfaisante pour l'ensemble des parties.

Le dialogue entre les diverses personnes intéressées conduit par le médiateur (maire, pétitionnaire et professionnel) permet de trouver des solutions humaines et équitables aux problèmes posés.

c) mise à disposition : pistes de progrès

- définir un niveau de service dans les conventions.
- confier systématiquement l'instruction des déclarations de travaux aux collectivités.
- organiser localement des réunions de travail faisant des points d'arrêt sur les dossiers.

**B4-Transparence de la demande d'autorisation de permis de construire pendant l'instruction vis à vis des voisins**

Ce n'est pas dans le rôle des instructeurs de se préoccuper de la position des voisins. Les voisins peuvent se voir entre eux pour régler leurs problèmes.

Les professionnels restent réservés sur la possibilité de consulter les demandes de permis de construire avant leur délivrance.

**C-La phase d'exploitation et de contestation de la décision**

**C.1-La contestation de la décision**

a) Le problème du contentieux de voisinage

Pour les projets simples, les solutions sont dans la concertation avec l'aide du maire. Pour les contentieux plus importants où les règles du POS ou d'urbanisme sont remises en cause ou après une enquête publique, cela peut finir devant les tribunaux. Les compétences des commissaires enquêteurs sont souvent insuffisantes. Les dossiers sont souvent tronqués.

Les conciliateurs de justice pourraient jouer un rôle important dans les conflits de voisinage.

Chaque fois qu'un voisin vient voir les services, on est en situation de pré-contentieux. Il faut lui expliquer la décision prise. Il faut bien écouter et faire la part des choses car les servitudes privées ne doivent pas entrer en ligne de compte.

Le maire n'est pas un juge civil. En cas de servitudes de droit privé, il faut inciter au dialogue. Mais le maire ne doit pas les prendre en compte dans sa décision, sinon il y a ingérence dans le droit privé.

b) Rôle des CAUE et des ADIL dans les problèmes de voisinage

Pour les CAUE, les consultations sur ces problèmes sont marginales.

Pour les ADIL, plus de 60% des consultations en ADS relèvent du voisinage. Les ADIL incitent les gens à la conciliation. Seuls les procéduriers et ceux qui ont des problèmes de voisinage depuis longtemps vont jusqu'au contentieux.

c) Les modalités de contestation

Les voies de recours du demandeur sont indiquées dans la lettre de notification des délais.

#### d) La motivation de la décision

La motivation est insuffisante dans les considérants notamment en cas de refus. Il faudrait que les services de l'Etat fassent un effort d'explication auprès des usagers. Il faut plus lier les considérants aux faits d'espèce en reprenant des critères des faisceaux d'indices concrets.

Sauf confirmation, le logiciel WinADS ne permettrait pas, en l'état actuel, d'intégrer une motivation adaptée aux cas d'espèce.

### **C.2-Le contrôle de conformité des réalisations par rapport aux autorisations**

Les contrôles de conformité obligatoires et ceux qui sont demandés sont faits systématiquement. Des sondages sont également réalisés. Les services se basent sur le certificat d'achèvement des travaux établi par l'architecte comme preuve de conformité.

Le certificat de conformité prend de l'importance depuis deux ans. Cette pièce est de plus en plus demandée comme une garantie pour la vente. Très peu d'usagers comprennent le système du certificat de conformité déclaratif.

#### Contrôle : pistes de progrès

- Assurer une plus grande présence sur le terrain : développer le rôle des contrôleurs de l'équipement pour le suivi du respect des autorisations et pour les récolements de travaux.
- développer l'affichage par les NTIC.
- harmoniser les décisions des juges (conseil d'Etat et cour de cassation par exemple)

### **D-Pistes de progrès transversales**

#### **D1-stratégie.**

- définir la politique de l'Etat dans le domaine ADS
- intégrer l'ADS dans les projets territoriaux de l'Etat.
- construire et afficher une doctrine claire de telle façon que chacun ne régleme pas son coin.
- clarifier le volet paysager.
- développer une compétence personnelle et une compétence collective des agents de l'équipement..
- prendre en compte l'émergence d'une nouvelle fonction pouvant être assurée à différents endroits (communes, CAUE , DDE) : conseil en amont de la constitution des dossiers et dépôt des demandes.

#### **D2-les moyens**

- assurer une formation juridique des agents
- renforcer les pôles juridiques de l'Etat.
- développer et structurer le rôle des contrôleurs de l'équipement, y compris par une formation spécifique pour créer des postes spécialisés en ADS.

- professionnaliser les services.
- regrouper les services instructeurs pour créer des niveaux de compétence pertinents.
- mettre à disposition des usagers plaquettes d'information

### **D3-les structures et pratiques**

- homogénéiser les pratiques des services par la construction d'une compétence collective.
- développer la coopération intercommunale afin de disposer de moyens suffisants et compétents.
- développer les coopérations interservices pour construire de la compétence collective (travailler par exemple avec le médiateur pour avoir un retour de son expérience)

## **Membres du groupe de travail**

### Président :

M. Claude GIRAULT, sous-directeur des compétences et des institutions locales, DGCL

### Rapporteur :

M. Henri PIERRE, chef de pôle ADS à la DGUHC

### Membres du groupe de travail :

Mme Thérèse ANGELIQUE, chargée de mission auprès du Médiateur de la République

M. BEAUGAD, adjoint au chef de bureau CIL 5, DGCL

Mme Sophie BOEGNER, fédération nationale des CAUE

M. Jean-Noël BOUTIN, CGPC, S2

M. Jack BOURQUENCIER, responsable du pôle ADS à la DDE de l'Aisne

Mme Claire CHALONS, directrice de l'ADIL du Val de Marne

Mme Valérie CHAROLLAIS, adjointe à la direction de la fédération nationale des CAUE

Mme Mathilde COLLET-RETARDATO, responsable de la cellule ADS à la DDE du Calvados

M. Bernard DELMAS, chef du bureau des affaires juridiques, direction de l'architecture et du patrimoine

M. Renaud DUCASTELLE, chef SDAP de Reims

M. Pierre DELLON, fédération française des villes moyenne, conseiller municipal de Châlons en Champagne

M. Jean GODFROID, secrétaire général OGE

M. Michel GUILLAUME, conseil national de l'ordre des géomètres experts.

Mme Anne LE BARAILLEC, association d'entraide des usagers de l'administration

M. René LE MEE, président de l'association Val d'Oise Environnement

M. Gérard LEMOUZY, vice-président CAPEB

M. René MATHIEU, préfecture Aquitaine, chargé de mission « littoral »

M. Jean-Luc NGUYEN, secrétaire général du syndicat national des aménageurs lotisseurs

M. Bernard PERRET, chargé de mission pour l'évaluation au CGPC

M. Gilles ROUQUES, CGPC, responsable de la sous-section habitat

M. Pierre SEGARD, délégué du Médiateur de la République dans les Yvelines

M. Jean STOREZ, architecte-urbaniste en chef de l'Etat à la MIGT 5 (CGPC)

### Autres participants :

M. Philippe BAFFERT, chef du bureau de la législation et de la réglementation, DGUHC

Mme Catherine FILLON, adjoint à la sous-directrice du droit de l'urbanisme, DGUHC

Mme Brigitte PHEMOLANT, sous-directrice du droit de l'urbanisme, DGUHC

M. Michel SEBILLE, DGUHC, sous direction de l'observatoire et des études



## Groupe 2 "Collectivités locales et application du droit des sols"

---

Synthèse des discussions intervenues au cours des deux  
réunions des 27 novembre 2002 et 15 janvier 2003

A partir du projet de questionnaire remis aux participants le groupe s'est attaché à examiner les différents aspects de la mise en œuvre de l'application du droit des sols, au regard notamment des préoccupations des collectivités locales.

### Les objectifs et les enjeux

- Les préoccupations ne sont pas toujours les mêmes au niveau national et au niveau local. L'Etat a en charge l'intérêt général au sens le plus large: l'aménagement du territoire, la sécurité de tous, l'égalité entre les régions, la protection du littoral, de la faune, de la flore...  
Au niveau local on se préoccupe davantage d'organisation fine du territoire, d'emploi, de satisfaction des administrés.

L'appropriation commune des enjeux, l'acceptation réciproque des priorités, voire des contraintes, passent par la connaissance des objectifs des autres, les échanges et la **formation** de tous les acteurs à tous les niveaux.

- La **hiérarchisation des enjeux est fondamentale**. Elle doit être claire, se faire en amont. La cohérence des services de l'Etat est essentielle de même que l'implication - effective en général - des élus dans l'élaboration des documents d'urbanisme. A cet égard le "porter à connaissance" est indispensable mais non suffisant, il ne contient que les éléments fondamentaux. L'établissement des documents d'urbanisme eux-mêmes doit passer par la procédure de l'association entre l'Etat et les collectivités locales.

- Une fois les documents d'urbanisme établis, au moment de l'instruction des demandes **d'autres priorités s'établissent**: on ne traite pas de la même façon tous les dossiers. Le temps consacré à l'examen de chacun d'eux est fonction d'abord de sa nature: déclaration de travaux, certificat d'urbanisme ou permis de construire. C'est la raison pour laquelle certaines communes instruisent elles-mêmes les DT, mais confient toujours l'instruction des autres actes aux services de l'Etat.

Mais les priorités se définissent surtout par rapport aux enjeux que représente le dossier lui-même: construction individuelle ou lotissement, établissement industriel...

Il est clair qu'un dossier à enjeux importants en termes économiques par exemple demande une instruction approfondie et donc plus longue. Mais paradoxalement cela peut très bien ne pas se traduire par un allongement des délais. Ce genre de dossier en effet est souvent vu en amont, un compte à rebours est établi à partir de la date choisie pour l'ouverture ou la mise en service, s'il s'agit

d'un établissement commercial ou industriel, et la demande n'est formellement déposée que lorsqu'elle est à peu près certaine d'aboutir positivement dans les délais.

### **L'instruction elle-même**

Les méthodes, l'organisation, les difficultés ne changent pas fondamentalement que l'instruction soit confiée à la DDE, à un service du département ou soit effectuée par la commune elle-même.

Les conditions d'une instruction réussie et par conséquent la qualité de l'acte délivré dépendent dans tous les cas:

- de la clarté des documents d'urbanisme, lorsqu'il y en a, du bien-fondé de leurs dispositions et de leur lecture "intelligente";
- de relations régulières et suivies entre les collectivités et les services de l'Etat, entre ces services eux-mêmes, entre les collectivités, l'Etat, les pétitionnaires et les professionnels;
- de la formation (initiale et continue) des instructeurs notamment dans le domaine juridique, de leur connaissance des enjeux territoriaux qui doit passer par des liens privilégiés avec les services élaborant les documents d'urbanisme;
- de la reconnaissance par la hiérarchie (au sein des DDE) de la place de l'instruction dans une mise en œuvre satisfaisante de la politique publique de l'ADS;
- du soutien apporté aux instructeurs face aux professionnels plus qualifiés (architectes, ABF...).

**La coordination des services de l'Etat** est notamment apparue comme essentielle, à la fois pour l'acceptation des contraintes liées à la mise en œuvre de certaines politiques publiques et pour le respect des délais d'instruction.

La difficulté de cette coordination, et déjà du moment de son intervention soit en amont, soit pendant l'instruction, soit lors du contrôle de légalité, a mis en évidence les obstacles découlant de l'autonomie des législations qui, en convergeant sur le permis de construire, finissent par le dénaturer.

Par ailleurs des consultations sont parfois effectuées qui ne sont pas formellement requises - c'est le principe de précaution appliqué à la procédure - mais le service ainsi sollicité ne se sent pas vraiment concerné et ne répond pas, d'où l'allongement des délais.

Ce problème des délais -même s'il est souvent évoqué- apparaît d'ailleurs un peu comme un faux problème, à l'exception du délai de recevabilité de 15 jours qui, de l'avis unanime, est intenable. Pour l'instruction elle-même il s'agit moins de respecter les délais prévus par le code de l'urbanisme, que d'annoncer un délai et de s'y tenir.

Une des pistes de progrès pour l'instruction, quel que soit d'ailleurs le service instructeur, se trouve de l'avis général dans **le travail en réseau des instructeurs, les échanges d'expériences et la diffusion des bonnes pratiques**. Le rôle de l'Etat et de ses services est apparu sur ce point indispensable.

## Motivation des collectivités au regard de l'exercice ou non de l'instruction

Le petit nombre d'élus au sein du groupe n'a pas permis pas d'avancer sur ce point des réponses certaines. La seule certitude est que ces motivations sont complexes et qu'elles se combinent au sein d'une même commune.

Cela dit, quelques éléments expliquent aisément le recours aux services de l'Etat:

- les petites communes (rurales en particulier) ne sont manifestement pas en mesure de faire l'instruction elles-mêmes. C'est donc pour elles au premier chef des problèmes de moyens qui déterminent leur choix de confier ( ou plus exactement de continuer à laisser) aux services de l'Etat l'instruction des actes d'ADS.
- l'objectif de qualité: la qualité du projet, de son insertion dans son environnement, la qualité juridique de l'acte et sa motivation nécessitent de plus en plus le recours à des spécialistes bien formés (profil idéal de l'instructeur: à la fois architecte et juriste!). Les risques en termes de responsabilité vont dans le même sens.
- la difficulté matérielle d'exercer cette compétence ne peut que s'étendre compte tenu de la complexité croissante des règles d'urbanisme et de la multiplication des autres réglementations affectant le droit des sols.
- la gratuité du recours aux services de l'Etat est également un élément déterminant; faire faire l'instruction par ses propres services ou par un service autre que celui de l'Etat a en effet un coût que beaucoup de communes ne veulent pas assumer.

Cela dit les mentalités évoluent sur ce point comme le montre le succès du système mis en place dans le Bas-Rhin:

*Service instructeur au sein du Conseil Général, avec des agents bien formés, en nombre suffisant, qui connaissent bien le terrain, ont des contacts réguliers tant avec les autres services instructeurs, que tous les services concernés de l'Etat et bien sûr les communes intéressées.*

*L'aspect désormais payant de ce service n'apparaît pas constituer un frein. Au contraire le fait de payer permet d'être plus exigeant tant en termes de qualité que de délais.*

*Enfin le service instructeur assume la responsabilité de l'instruction, ce qui est manifestement **un plus** pour les communes ayant choisi ce système.*

- le recours aux services de l'Etat permet d'exercer effectivement une compétence issue de la décentralisation puisque la décision est prise in fine par le maire et qu'il en assume la responsabilité,

surtout lorsque l'autorisation est accordée! Lorsqu'il y a refus il est souvent encore imputé au seul service de l'Etat!

L'existence de structures intercommunales ne changent guère la situation à cet égard: même lorsque l'élaboration des documents d'urbanisme se fait à ce niveau, chaque maire souhaite conserver sa compétence en ADS et donc choisir lui-même son service instructeur.

Il ne paraît pas davantage envisageable que les maires fassent appel aux services de la commune centre qui, de surcroît, ne manquerait pas de facturer ses prestations.

La mise en place d'un service instructeur intercommunal n'est pas non plus, semble-t-il, à l'ordre du jour.

### **Le contrôle de légalité**

#### **Eléments de constat aussi généraux que regrettables:**

- la très faible effectivité du contrôle de légalité est bien connue surtout des professionnels; on sait aussi que le contrôle porte plus sur la forme que sur le fond;
- le risque de poursuite et de sanction est plutôt inversement proportionnel à la gravité des irrégularités;
- on se sert souvent du contrôle de légalité pour régler des contentieux de voisinage, ce qui en dénature la fonction;
- les décisions de justice en la matière sont peu exécutées ce qui contribue à la dévalorisation de la règle, et lorsqu'elles le sont c'est souvent avec retard ce qui leur enlève une grande part de leur exemplarité et de leur portée pédagogique.

A cela s'ajoute, pour les communes qui ont confié l'instruction à la DDE, la difficulté à comprendre qu'un même service d'Etat dise d'abord oui et ensuite non. A cet égard le système du Bas-Rhin apparaît beaucoup plus clair.

Mais ce qui est surtout regretté c'est la tardiveté de la date à laquelle le préfet fait connaître sa décision: à la limite du délai légal, alors que le pétitionnaire a eu notification de la décision du maire dès que celle-ci a été signée et a par conséquent pu légalement commencer les travaux.

Il est apparemment un peu difficile pour un maire d'accorder une autorisation en précisant qu'elle ne deviendra définitive qu'après avis favorable du préfet.

En pratique les choses ne sont pas aussi rigides: le préfet prend contact avec le maire, au besoin va le voir pour expliquer les raisons de sa position. Si le maire est convaincu il rectifie son acte, si au contraire son argumentation a porté, les choses en restent là

Ce n'est que dans les cas, au demeurant assez rares, d'une appréciation différente d'un texte ou d'une situation qu'il y a un vrai contentieux.

Vis à vis du pétitionnaire qui a effectué des travaux sur le fondement d'un acte ultérieurement modifié, la pratique la plus courante est l'essai de régularisation, soit directement, soit par le biais de la médiation pénale, à condition toute fois qu'il ne s'agisse pas d'un problème touchant à la sécurité.

## **Perspectives d'avenir**

Dans le contexte actuel l'hypothèse de la généralisation de l'instruction par les communes elles-mêmes n'apparaît guère envisageable, même à moyen terme et même pour les communes disposant des moyens suffisants.

Deux éléments en particulier agissent contre l'exercice effectif de cette compétence:

- la gratuité du recours au service de l'Etat constitue un frein à une évolution en ce sens (pourquoi payer ce que l'on peut avoir gratuitement?);
- l'impossibilité pour les communes de faire preuve de la moindre souplesse dans l'application des dispositions législatives ou réglementaires ne les incite pas non plus à faire les choses elles-mêmes.

Le premier élément n'est toutefois pas dirimant puisque certaines communes acceptent de payer cette prestation, si le service rendu est de qualité, si les délais sont tenus et dans un contexte où le prestataire de services engage sa responsabilité.

En ce qui concerne la souplesse il a été suggéré de simplifier les règles en amont et de permettre en aval des adaptations mineures (que le contrôle de légalité interdit aujourd'hui). On s'est aussi interrogé sur l'opportunité de reconstituer à cet effet les conférences intercommunales du permis de construire, avec le cas échéant une instance d'appel à l'échelon du département .

En attendant une évolution à cet égard il est apparu souhaitable et possible qu'à défaut de reprendre tous les actes ADS, les communes dotées de moyens suffisants soient incitées à traiter les actes les plus simples tels que les déclarations de travaux.

Mais lorsque les services de l'Etat sont incontournables il faudrait leur permettre d'assurer l'instruction dans de meilleures conditions, c'est sans doute un problème de moyens mais aussi d'organisation.

En tout état de cause quels que soient les efforts faits, seule l'information et la formation de tous les acteurs, les échanges entre eux permettront de trouver un équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers que le droit des sols a pour objectif de traduire.

### **Groupe de travail n° 3 de l'instance d'évaluation de l'Application du droit des sols "Professionnels et application du droit des sols"**

Les deux séances des 25 novembre et 13 janvier ont réuni les représentants de la FNPC, des aménageurs lotisseurs (SNAL), de l'Union sociale pour l'habitat, du groupe ARCADE, de la FFB et de la CAPEB, de l'Ordre des géomètres, du Conseil national de l'Ordre des architectes, en même temps que plusieurs représentants du ministère de l'Équipement, de la fédération nationale des CAUE et d'un service départemental de l'architecture et du patrimoine

Au cours de la première séance, les professionnels ont souligné d'une manière générale :

- un manque de clarté, du point de vue des utilisateurs, dans la répartition des compétences entre les DDE et les communes,
- une insuffisance de compétence des instructeurs du fait d'une trop grande mobilité, du manque de formation et de guides<sup>1</sup>,
- l'absence de mise à jour des formulaires depuis 1994 et après la loi SRU,
- le dépassement trop fréquent du délai de 15 jours pour attester de la recevabilité du dossier et fixer le point de départ du délai d'instruction,
- la demande parfois injustifiée, et mal ressentie, de pièces complémentaires,
- des interprétations souvent variables de la règle de droit ; facilement rigoristes, notamment en ce qui concerne les adaptations mineures et le volet paysager ; parfois erronées (refus de faire jouer l'article R. 315.2.d). Une unité de doctrine entre services instructeurs serait la bienvenue,
- l'absence dans les services instructeurs de personnes ayant une formation juridique,
- l'insuffisance ou l'inexistence du conseil, au stade de l'avant-projet c'est-à-dire avant le dépôt de la demande, ce conseil restant possible et souhaitable dans le cadre d'une commission communale notamment, avec une initiative de la DDE devenue nécessairement plus réduite depuis la décentralisation.

\* \* \*

La seconde réunion a été consacrée à l'analyse des points de la note de Questionnement qui concernaient particulièrement le groupe des professionnels, et notamment de ceux relatifs aux objectifs et aux attentes. Elle a conduit à distinguer les demandes suivant la taille des professionnels : architectes, géomètres, aménageurs, grands groupes, d'une part, artisans et petites entreprises représentées par la CAPEB, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Le Guide de l'instructeur n'a pas été remis à jour depuis 1980.

Pour ces derniers, le droit est complexe, et souvent ignoré. La simplification, la formation et l'information reste la première priorité. Des contacts ont déjà pu être noués utilement avec les CAUE.

Quant aux autres professionnels, leur principale demande porte sur le respect des délais réglementaires : délai de 15 jours pour demander les pièces complémentaires et faire connaître la durée de l'instruction et délai d'instruction proprement dit (2 ou 5 mois suivant les cas)

Ils ont conscience que les difficultés que rencontre l'administration en la matière tiennent d'abord à la superposition des législations et que l'instructeur ne peut pas toujours arrêter par avance une liste des pièces nécessaires à l'ensemble des services concernés, mais ils souhaitent un effort dans la définition initiale de ces pièces et un réexamen par l'administration des moyens en personnel qu'elle consacre à cette tâche.

La question de savoir si le certificat d'urbanisme doit donner seulement l'état du droit, ou avertir en outre le pétitionnaire des projets en cours, a été débattue. Le certificat d'urbanisme simplifié qui remplace aujourd'hui l'ancien certificat d'urbanisme "a" devrait être fourni dans le délai d'un mois, comme l'a recommandé une circulaire d'avril 2001 encore peu appliquée, et il remplacerait avantageusement la "note de renseignement" dont l'intérêt pratique est très limité.

En second lieu, les professionnels souhaitent une plus grande sécurité juridique de leurs opérations, et un réexamen du régime de la déclaration de travaux, dans un cadre approprié.

Ils aimeraient également une meilleure coordination entre les services instructeurs de l'ADS et les services extérieurs obligatoirement consultés, ainsi que par les services chargés d'instruire les autorisations parallèles nécessitées par d'autres législations indépendantes,

En définitive, les professionnels ne souhaitent pas changer les grands principes des procédures actuelles, mais souhaitent un effort de l'administration pour qu'elle respecte mieux les délais d'instruction qu'elle a elle-même annoncés, notamment par réexamen des moyens et des compétences des personnels qu'elle y affecte, quels que soient d'ailleurs ces délais.

L'accent doit en résumé être mis sur la simplification, sur la formation et sur les moyens.

## Évaluation de l'ADS.

# Groupe 4 : l'instruction des actes d'urbanisme et le métier d'instructeur Rapport synthétique

Le Groupe 4 s'est réuni le 29 novembre et le 13 janvier sur le thème de l'instruction des actes d'urbanisme et le métier d'instructeur.

Conformément aux orientations qui lui avaient été données, il s'est attaché à poser un **diagnostic** sur la manière dont était conduite l'instruction et à repérer **des pistes de projets** susceptibles d'être mis en œuvre et répondant aux problématiques mises en lumière. Le travail a été conduit selon une grille de sujets jointe en annexe.

Les travaux du groupe enrichi par des contributions de membres du groupe, de responsables de clubs ADS font l'objet du présent rapport, volontairement présenté de manière synthétique afin de faciliter la validation de l'instance. Un rapport complet sera présenté ultérieurement en fonction des thématiques retenues par l'instance et des travaux d'approfondissement à engager.

### 1. Importance et stratégie de l'ADS

#### *1. 1- Au sein des services*

Rares sont les services qui n'investissent pas dans l'amélioration ou l'évolution de l'ADS. On peut néanmoins distinguer :

- Des services - une grande majorité - pour lesquels l'ADS est une activité de production imposée, non stratégique (absente de la DNO), pour laquelle néanmoins certains enjeux sont privilégiés et font l'objet d'actions de progrès :

° *Le maintien d'un service minimal* compte tenu des fragilités de structure d'instruction : traitement en tacite des dossiers à faibles enjeux, redéploiements temporaires...

° *La sécurité juridique* afin d'éviter les contentieux ou l'engagement de la responsabilité de l'Etat : formations, contrôles hiérarchiques.

° *Le soutien au développement économique* : attention particulière à l'instruction des dossiers à enjeux économiques

° *Le service aux maires et aux usagers* : démarche qualité, documents d'information, campagnes d'information.

° *Le portage d'enjeux de l'Etat* : risques naturels, technologiques, accessibilité, sécurité (forte mobilisation des équipes d'instruction par les commissions de sécurité)

° *La qualité architecturale, paysagère, environnementale* : commission d'urbanisme pour tous les dossiers à enjeux, séances de travail avec l'ABF, le paysagiste conseil.

- Dans un petit nombre de DDE, mais de manière croissante, l'ADS fait l'objet d'une réflexion stratégique portant principalement sur :

° *sur des stratégies de l'organisation* : la déconcentration en subdivision ne semble plus justifiée du fait de la fragilité des moyens, d'un certain abandon de la polyvalence des subdivisions. Le mouvement général est une re-concentration en pôles ADS à l'occasion de la restructuration des subdivisions (notamment suite à l'application de l'article 7) indépendants ou non des nouvelles subdivisions.

° *des stratégies de transfert* de l'instruction aux villes sont plus ou moins affirmées mais ne peuvent être imposées. Plusieurs facteurs sont à prendre en considération : le niveau de



transfert déjà appréciable ( plus de 40% des actes des communes compétentes), la compétence communale de l'ADS, le seuil de population garantissant un minimum de compétences et de sécurité juridique ( deux personnes - 20 000 habitants?)

° *des stratégies de modernisation* : digitalisation des plans, des servitudes ou des démarches de qualité.

Il faut donc constater une très grande hétérogénéité de positionnement des services vis à vis de l'ADS. Dans les DDE de taille moyenne et les plus importantes, compte tenu des enjeux urbains, il existe très généralement une réelle compétence et même une expertise. Dans les départements petits et moyens, cette compétence, sauf exception, semble de plus en plus difficile à maintenir

### *1.2. Les stratégies nationales.*

- une forte implication reconnue du niveau national sur le corpus législatif et réglementaire (le cœur du métier de la centrale) et sur les directives d'application.

- une forte sensibilité sur l'aspect juridique de l'ADS notamment du fait de la multiplication du contentieux et de l'implication financière du ministère.

- mais une forte ambiguïté du message d'implication des services dans l'ADS :

° activité non considérée comme stratégiques dans la D. N. O.,

° ambiguïté sur le transfert de l'instruction du fait du contexte législatif,

° dans la mise à disposition pour l'instruction, ambiguïté sur la réelle responsabilité de l'Etat et sur l'ampleur de la mission à réaliser,

° utilisation de l'instruction pour le portage des enjeux de l'Etat : risques, paysage,

° implication dans le contrôle de légalité.

- une implication de la centrale considérée comme très insuffisante dans le pilotage de la mise en œuvre de l'ADS par les services : absence de gestion prévisionnelle des personnels du domaine, du développement des compétences collectives et individuelles, la capitalisation, l'animation des réseaux, la modernisation des méthodes, une insuffisance des actions de formation.

### **Pistes de progrès.**

#### *Niveau national :*

- une clarification de positionnement du ministère sur l'ADS : demande de directives permettant aux services de construire des stratégies pérennes.

- une action structurée et cohérente de support à la fois dans les domaines juridique (guides, intranet), de la gestion des personnels, de la formation, de la modernisation des méthodes. L'action engagée en faveur de l'ingénierie publique pourrait servir d'exemple.

### **2. Relations avec usagers, les élus, les professionnels.**

#### *2.1. Les relations avec les usagers.*

Trois préoccupations dominantes pour les usagers :

- la connaissance de la réglementation, des procédures, éventuellement des financements du logement.

- la recevabilité de leur dossier.

- les délais d'instruction.

Face à ces préoccupations, constat :

- d'une information amont (réglementaire, financement, présentation du dossier) assez mal organisée, partagée entre les communes et les services instructeurs.

- une proportion d'incomplets très élevé : de 30 à 50 %.

- une fonction d'accueil dans les services instructeurs très erratique : forte dépendance de la charge de travail, de la bonne volonté des instructeurs. Très rarement, action systématique et périodique d'information.

- effets cumulatifs de la surcharge, de l'allongement des délais et des relances des pétitionnaires.
- importance de la relation de confiance pétitionnaires - instructeurs pour traiter les difficultés et faire évoluer les dossiers.

## *2.2. Les relations maire - services instructeurs.*

- Très généralement, les maires apprécient de pouvoir se reposer, dans le domaine très complexe de l'ADS, sur des services compétents, organisés en réseau, ayant une culture de territoires, neutres et disponibles. Pour les communes petites et moyennes, cette relation peut être considérée comme indispensable à l'exercice par les maire de leur compétence en urbanisme. Le service instructeur est souvent le point d'entrée à la DDE du maire pour toutes les questions d'urbanisme, d'habitat ou juridiques.

- mais très souvent, besoin de clarification des responsabilités :
  - la réponse “ Ducout ” a été un élément de clarification apprécié.
  - les termes de la convention sont souvent perdus de vue.
  - ambiguïté résiduelle sur la responsabilité du maire sur une décision instruite par un service de l'Etat.
  - incompréhensions des maires en cas de divergences entre l'instruction et le contrôle de légalité.
- utilisation de l'ADS comme vecteur relationnel avec les maires pour développer des politiques d'aménagement ou d'habitat.
- mais quelles relations faut-il entretenir avec les communes décentralisées effectuant elles-mêmes leur instruction ? L'Etat reste-t-il impliqué en dehors du contrôle de légalité?

## *2.3 les relations avec les professionnels, architectes, promoteurs :*

Pas de remarques du groupe de travail 4 sauf en ce qui concerne le volet paysager (voir ci-dessous)

## *2.4. Relations avec les services consultés.*

Question de plus en plus importante du fait de l'implication des législations incluses dans le permis ou parallèles au permis. Par ailleurs, multiplication des dispositions législatives à applications territorialisées qui interfèrent avec l'ADS.

- beaucoup de difficultés signalées :
  - le classement des bâtiments agricoles, des silos et leurs périmètres de protection.
  - périmètres plus ou moins officiels pour les risques technologiques et ambiguïtés de la législation actuelle.
  - l'application des PPRI : anticipation, règlements très spécifiques...
- difficultés à comprendre les logiques des avis des services consultés et à les interpréter notamment ceux des ABF.
- problème des moyens des services consultés et des délais de réponse.

## **Pistes de progrès :**

- travailler sur la fonction accueil des pétitionnaires et des maires et en faire une fonction à part entière de l'instruction.
- clarification des relations avec les maires : réunions régulières de bilan, d'information...
- travail en réseau formalisé avec les services consultés. Développer les séances collectives et périodiques d'instruction (présentation du dossier par l'instructeur, avis donné en séance de l'ABF, du paysagiste conseil etc.)

## **3. L'encadrement et l'assistance apportée aux instructeurs.**

Constat assez général de “ l'isolement de l'instructeur ” mais cette situation évolue :

- développement du contrôle hiérarchique plutôt perçu comme un intérêt porté aux métiers d'instructeurs si les audits ainsi effectués sont suivis d'effets.

- regroupement de l'instruction conduisant à des cellules plus structurées.
- animation par des clubs soit consacrés à l'évolution de la législation soit au traitement de cas difficiles apportée par les instructeurs. Mais la fréquence et la qualité de ces clubs sont très variables.
- les relations avec les chefs de subdivisions : très généralement jugées comme trop superficielles.
- les relations avec le siège de la DDE ou de l'arrondissement : variables mais très forte attentes d'une personne référente capable d'apporter en temps réel réponse aux problèmes d'instruction rencontrés.
- les relations avec les administrations centrales :
  - difficultés à obtenir des réponses rapides (détour par des élus)
  - arrivée appréciée d'une tête de réseaux (M. Pierre). Souhait d'un développement de son action.

### **Pistes de progrès.**

- l'identification de l'ADS en tant que fonction reconnue et managée.
- le développement des contrôles hiérarchiques permettant "d'auditer" le fonctionnement de l'ADS et de mettre en œuvre les mesures de corrections nécessaires.
- un management formalisé de la compétence collective : experts disponibles, diffusion et capitalisation de l'innovation juridique, animation de réseaux.
- le développement de la fonction d'animation nationale de la DGUHC également sur le champ de la compétence collective.

## **4. L'organisation et les moyens consacrés à l'ads.**

### *4.1. L'organisation.*

- constat à peu près unanime que la dispersion de l'instruction en subdivisions comporte trop de fragilités, trop de risques dès lors que l'équipe d'instruction ne comprend pas au minimum trois ou quatre personnes.
- interrogation sur la polyvalence de subdivisions face à la montée des intercommunalités, aux exigences de l'ingénierie publique.
- d'où un assez large mouvement de re-concentration sur des pôles ADS liés ou non aux subdivisions
- mais des craintes vis-à-vis du regroupement en pôles :
  - la perte des relations privilégiées des instructeurs avec les usagers et les élus, relations qui valorisent leurs fonctions.
  - éloignement du terrain : perte de connaissance des territoires, difficultés des contrôles.
  - enfermement des instructeurs dans des hiérarchies trop lourdes.

### *4.2. Les moyens.*

- des situations endémiques de sous-effectifs : subdivisions éloignées, région Île de France (avec affectation de jeunes techniciens sur des tâches d'ADS mal ressentie)
- une pression sur les effectifs qui oblige à des évolutions : allègement de la mise à disposition, organisation, rationalisation.
- la constitution de pôles ADS permet des rationalisations mais n'est pas sans conséquences financières (locaux, matériel, transports...)
- constat d'une large plage de variation du ratio actes instruits par agent (de 110 à 550) entre les départements et même au sein des départements entre les pôles d'instruction (de 1 à 3) qui mériterait une analyse spécifique.

### **Pistes de progrès.**

- une réflexion approfondie sur les diverses formes d'organisation mises en place et l'élaboration de recommandations.

- un audit et l'élaboration d'éléments de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du personnel ADS : 4500 personnes concernées.

#### *4.3. La modernisation des outils et des méthodes.*

- les logiciels : WIN ADS problèmes de mise en place (difficultés d'implantation et de mises au point), mise à jour assez longue suite aux modifications législatives ou réglementaires.

- inadaptation de WIN ADS au contrôle de gestion (difficultés à développer des modules de suivis)  
- guides et méthodes de la DGUHC obsolètes, non mis à jour : le logiciel "Toits et lois", manuel permis de construire de 1981, collection des fascicules de jurisprudence etc.

- nouvelles technologies : PLU informatisés, cartographie des servitudes, utilisation de messagerie...  
◦ considérées comme des outils de demain indispensables mais demande de stratégie (quelle est la position des administrations centrales ?), de moyens (coût de la digitalisation des plans), de matériels.

◦ adaptation des outils aux territoires : différencier selon la nature des problèmes les plus courants rencontrés (possibilité de paramétrage des outils)

◦ beaucoup d'initiatives dispersées sans aides amont (pour éviter les erreurs) et de capitalisation aval.

#### **Pistes de progrès.**

- une maîtrise d'ouvrage solide de l'ensemble de la modernisation des outils et méthodes de l'ADS mettant en œuvre un programme structuré de modernisation.

◦ actualisation plus rapide de WIN ADS, des ouvertures sur le contrôle de gestion, sur l'adaptation aux territoires.

◦ transfert des comptes de taxes à la trésorerie générale par messagerie.

◦ mise en place d'un forum national, d'un site ressources intranet capable d'offrir une aide actualisée à l'instruction, un outil d'information de l'actualité, de veille juridique, et surtout de reconnaissance du métier d'instructeur.

- réédition avec mise à jour des guides, recueil de fiscalité, grands commentaires du R. N.U., manuel du C. U..

- publications de cours de formation.

#### **5. La qualité de l'instruction.**

##### *5.1. Les délais et les services apportés.*

- suivi des délais d'instruction très erratique d'une DDE à l'autre du fait de la difficulté à élaborer des modules de suivi appropriés (la programmation de ces modules est beaucoup moins facile sur WIN ADS que sur EPILOG) mais en général, sauf situations de vacances de poste, délais corrects (deux mois pour les permis trois mois)

- peu d'enquêtes de satisfaction des DDE sur les services offerts, pas de bilans réguliers auprès des maires, peu de retours à partir des contrôles de légalité et des contentieux.

- difficultés de tenir dans les délais de recevabilité de quinze jours.

Mais très généralement, les maires sont satisfaits du service rendu et souhaitent pouvoir continuer à en bénéficier.

##### *5.2. La qualité juridique.*

- difficile à évaluer sauf à partir de la pathologie : contrôle de légalité, contentieux. Mais le contentieux se développe sans doute plus du fait de l'évolution de la société que par défaut de qualité : en moyenne peu de cas d'invalidation des arrêtés par les tribunaux.

- la généralisation du contrôle hiérarchique, les inspections de régularité conduisent aussi à une amélioration de la qualité juridique.

- l'utilisation de la bible de WIN ADS améliore la qualité juridique mais nécessite une actualisation régulière et une formation appropriée des instructeurs à leur emploi judiciaire.

### 5.3. La qualité architecturale et paysagère.

Très vaste sujet qui suscite beaucoup d'insatisfactions.

- *des questions de fond :*

° à quel niveau se définit et se concrétise la politique architecturale et paysagère : au niveau du document d'urbanisme avec une application réglementaire, au niveau de l'instruction avec l'utilisation éventuelle du R. 111.21.?

° comment susciter de véritables politiques architecturales et paysagères : est-ce la responsabilité des maires avec l'aide des CAUE et l'incitation de l'Etat, est-ce à l'Etat de se positionner comme responsable du territoire national (action des SDA, instructions aux instructeurs ADS ).

Il ne semble pas, qu'actuellement, il y ait de positionnement clair dans les services sur ces questions. Il semble par contre que certaines villes qui instruisent soient beaucoup plus claires : intervention systématique d'architectes communaux dans l'instruction des autorisations de construire.

- *les questions posées par le volet paysager :*

Quatre grandes questions dominantes :

° l'élaboration et la recevabilité du volet paysager.

Principale cause des incomplets : difficultés à comprendre le sens et la forme de ce qui est demandé. Une élaboration " administrative " par les professionnels (architectes, promoteur) du volet paysager.

La démarche d'insertion, d'analyse de l'environnement et de l'insertion du projet dans cet environnement, que sous tend le volet paysager, apparaît rarement : la présentation et la rédaction du volet paysager par ces professionnels sont souvent très stéréotypées.

Intérêt du volet paysager pour les SDA (regrette son absence pour les déclarations de travaux), intérêt également dans l'application des PPRI (exhaussement des constructions)

° l'instruction du volet paysager.

Comment aller au-delà de l'aspect formel du volet paysager ? Sur quels critères les dossiers à problème peuvent-ils être détectés ? Quelle est la responsabilité de l'instructeur dans cette détection ? Comment former les instructeurs ? Comment concilier cette préoccupation qualitative et la charge de travail ?

° le jugement des dossiers litigieux.

Comment juger les dossiers litigieux, par qui, sur quelles bases ? Rôle du SDA (souvent surchargé), de l'architecte paysagiste conseil ? Comment peuvent intervenir les CAUE ?

° le traitement des dossiers.

La négociation directe avec les pétitionnaires par le maire ou par les instructeurs afin d'améliorer le dossier.

La motivation de l'arrêté du maire en cas de refus (R. 111.21., PLU)

### **Pistes de progrès.**

- capitalisation des nombreuses initiatives et des pratiques diverses mises en œuvre et édition de recommandations.
- développement de l'information amont des pétitionnaires par des documents, des affiches etc.
- meilleure coordination avec les CAUE : réflexion en cours de la Fédération nationale des CAUE sur le rôle des CAUE dans le conseil à l'usagers.
- développement des pratiques de séances de travail entre instructeurs et SDA, architectes ou paysagistes conseil etc.

## **6. Le métier d'instructeur.**

### *6.1. Les agents concernés.*

En 1997, 230 A., 1036 B., 1826 C., 226 B. exploitation. 208 agents d'exploitation soit 4529 équivalents agents (à actualiser)

### *6.2. Les responsabilités.*

- Le métier d'instructeur demande un cumul de compétences très variées : juridiques, techniques, qualitatives (paysage, architecture), fiscales, urbanistiques ainsi que des aptitudes à la synthèse, à la négociation, de rigueur et de déontologie.
- Par ailleurs, l'augmentation du rythme d'instruction rend de plus en plus difficile le déplacement sur place, la connaissance des sites, une certaine intelligence d'instruction.
- Évolution des tâches vers la gestion complète des dossiers d'instruction par la même personne plutôt que le partage des tâches d'instruction, pratique qui renforce la responsabilité et la valorisation des instructeurs..
- Très fort attachement des instructeurs à leur métier lorsqu'il leur permet d'exercer une vraie responsabilité avec des contacts valorisant avec les pétitionnaires et les élus.

### *6.3. La formation initiale continue.*

- formation prise de postes appréciée (chef ADS, instructeurs) mais souvent absence de formation pour les nouveaux instructeurs : effectifs trop faibles pour être pris en charge par les DDE, CIFP surchargés pour les prendre en charge au niveau inter régional.
- formation continue souvent faite par le biais des clubs départementaux mais des pratiques très variables d'un département à l'autre.
- éviter de mettre des jeunes techniciens à l'instruction ADS : mauvaise motivation, formation non adaptée.

### *6.4. La reconnaissance.*

- fort sentiment d'appartenance à une filière considérée comme non stratégique et plutôt en régression.
- travail lourd, intellectuel et relationnel, mal reconnu.
- reconnaissance faible de la part de la hiérarchie.
- par contre, comme souligné précédemment, fort attachement à un métier valorisé de l'extérieur.

### **Pistes de progrès :**

- une réflexion prospective sur les personnels ADS (beaucoup de départ en retraite dans de petites subdivisions vont poser de réels problèmes de remplacement)
- travail à réaliser sur la pédagogie et le contenu des formations : guide de formation, formation en ligne. L'importance de la population concernée mériterait sans doute cet investissement.
- améliorer l'implication de la hiérarchie.

## **7. L'après instruction.**

### *7.1. Le contrôle des constructions.*

- La conformité est de moins en moins réalisée : elle est limitée aux zones où elle est obligatoire (périmètre des monuments historiques, PPR) ou réalisée à la demande des pétitionnaires.
- le développement des PPR conduira à une augmentation des conformités difficiles à réaliser lorsqu'il y a des prescriptions d'altimétrie.
- l'allègement des contrôles risque de favoriser le développement de la fraude (y compris dans les périmètres des monuments historiques où les déclarations d'achèvement de travaux ne sont pas toutes faites)

- procès-verbaux : réalisés souvent à la suite d'interventions de voisins ou à la demande du maire mais une fraction importante des contraventions est classée sans suite compte tenu de l'impact limité des infractions.

**Piste de progrès :**

- développement de l'autocontrôle et de la certification par des tiers agréés (géomètres pour l'altimétrie pour les PPRI)
- définir une politique de contrôle de conformité en rapport avec les moyens qui peuvent y être consacrés.
- instaurer des possibilités d'amendes administratives pour les infractions légères permettant de ne solliciter le pénal que pour les infractions importantes.

*7.2. Le contrôle de légalité.*

- intervention des DDE selon les modalités de contrôle instituées par les préfets allant de l'intervention exclusive de la DDE (destinataire de tous les actes d'urbanisme) à l'intervention à la demande, la préfecture instruisant et ne filtrant vers la DDE que des dossiers particuliers.
- dans la très grande majorité des cas, les observations faites sont suivies par les maires (de la remarque à la demande l'annulation de l'acte), les déferés sont relativement rares.
- l'arrêt Tourmon (délai de quatre mois pour rapporter les décisions) est jugée difficile d'application par certains départements compte tenu de la complexité des procédures nécessaires pour rendre compte des dossiers complets, les examiner puis prendre les décisions.
- l'exercice du contrôle de légalité des actes d'urbanisme est souvent considéré comme tâche ingrate, peu valorisante, souvent par manque d'information sur les suites données.
- la jurisprudence relative à l'insuffisance de contrôle de légalité pèse sur l'exercice de cette fonction et nécessite des clarifications sur l'ampleur du contrôle de légalité et sur son ciblage.
- grandes difficultés matérielles d'exercice du contrôle de légalité sur le fond compte tenu de la diversité, parfois de l'obsolescence des documents consultés : plan d'urbanisme, de servitudes ...

**Pistes de progrès :**

- clarification des conditions d'exercice du contrôle de légalité vis-à-vis de la jurisprudence de défaut d'exercice, qui se développe.
- formalisation nécessaire des relations entre les préfets et les services en charge et établissement de bilans réguliers.
- amélioration matérielle de l'exercice du contrôle de légalité : transmission des dossiers, informatisation des documents d'urbanisme

*7.3. le contentieux.*

- Beaucoup de difficultés pour le juge pénal dans le domaine droit de l'urbanisme : ouverture de droit pour le bénéficiaire des autorisations même si remise en cause ultérieure, beaucoup de contestations liées à des difficultés de voisinage, caractère ambigu de la déclaration de travaux.
- Développement du contentieux en urbanisme avec surcharge des services.
- Information insuffisante des services instructeurs sur les suites données aux procès-verbaux et aux contentieux.

**Pistes de progrès :**

- alléger le recours à la justice : médiation, amendes administratives
- mise en œuvre de politique de qualité juridique : formations, traitements collectifs de cas, contrôles hiérarchiques, suivi des infractions et des contentieux.

## Contributions libres de :

---

### **Représentants des administrations centrales :**

Direction de l'Architecture et du Patrimoine  
Contribution de **Wanda DIEBOLT**  
Directrice

### **Représentants des services déconcentrés :**

#### **D.D.E.**

Contribution de **Jean-François CABIOCH**  
Membre de la mission d'inspection générale territoriale de  
Bretagne-Pays-de-Loire - Ancien DDE de Haute-Savoie  
**Subdivision**

Contribution de **Franck SEMENCE**  
Chef de la subdivision de Décize de la D.D.E. de la Nièvre

### **Représentants des syndicats de personnel du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer**

Union Fédérale Équipement – CFDT  
Contribution d'**Alain POULLEAU**

### **Représentants des usagers et des professionnels concernés**

Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs

Contribution de **Patrick BERTIN**

Directeur général adjoint de la Société Les Nouveaux Constructeurs  
Ancien responsable du service ADS – DDE des Hauts de Seine

Association d'Entraide des Usagers de l'Administration

Contribution de **Bernard GODET**

Délégué

Ordre des géomètres-experts

Contribution de **Jean GODFROID**

Syndicat National des Aménageurs-Lotisseurs

Contribution de **Guillaume de la LUBIE**

Chargé d'études

### **Personnalités qualifiées**

Conseil Français des Urbanistes

Contribution d'**Alain CLUZET**

Président



7 JAN. 2003



**Direction  
de l'architecture  
et du patrimoine**

La directrice de l'Architecture et du Patrimoine

A

Madame Agnès de Fleurieu

Présidente de la 2<sup>e</sup> section du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Affaire suivie par DAPA/CV

poste

Références

8, rue Vivienne  
75002 Paris France

Téléphone 01 40 15  
Télécopie 01 40 15

Objet : éléments de réflexion pour la création d'un permis de transformation (ou de réhabilitation) et un renforcement du contenu du permis de construire pour une meilleure prise en compte de la qualité architecturale.

Le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer a mis en place une instance d'évaluation de ses services dans l'application du droit des sols, et vous êtes présidente de l'instance d'évaluation de l'application du droit des sols.

Un représentant de ma direction, monsieur Bernard Delmas fait partie de ce groupe de travail n°1 relatif au « demandeurs d'autorisations et administrations ».

Afin d'alimenter vos échanges, je vous transmets, pour information, quelques éléments de réflexion, issus des débats avec les professionnels de l'architecture dans le cadre de la réforme de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, et relatifs à une meilleure prise en compte de la qualité architecturale tant en ce qui concerne le domaine des autorisations relatives aux bâtiments existants qu'en ce qui concerne un renforcement du dossier du permis de construire.

## PERMIS DE TRANSFORMATION (OU DE REHABILITATION)

Actuellement le permis de construire sur les constructions existantes est seulement exigé pour les cas de changement de destination, de modification de l'aspect extérieur ou de volume ou de création de niveaux supplémentaires.

Ainsi, certains travaux qui touchent à la structure du bâtiment existant, en dehors des cas visés ci-dessus : mur porteur, sol, escalier, cheminée...peuvent échapper au dépôt d'une demande d'autorisation de construire et, en tout état de cause, ne sont pas soumis au recours obligatoire à l'architecte, alors même que ces travaux sont jugés délicats et difficiles tant pour ce qui concerne la conception que la réalisation.

De plus, ces bâtiments sont généralement insérés dans du bâti existant. Ainsi, la qualité architecturale du bâtiment comme la qualité d'un îlot ou d'un quartier sont un des enjeux majeurs des politiques publiques du développement et du renouvellement urbain. En conséquence, il s'avère essentiel de promouvoir et garantir une meilleure maîtrise des projets en terme d'esthétique et de cohérence architecturale.

Par ailleurs, en raison de l'intérêt croissant pour les démarches environnementales dans le secteur de la construction, notamment en ce qui concerne l'entretien, la démolition ou la reconstruction, des partenariats sont d'ores et déjà engagés dans la filière de la construction (investisseurs immobiliers, organisations professionnelles, industriels des matériaux de construction, maîtres d'ouvrages..) pour renouveler le parc de bâtiments non résidentiels en luttant notamment contre l'effet de serre et donc en recherchant des solutions thermiques performantes, démarche qui a reçu le soutien et le financement de l'Ademe ainsi que l'accord de la DGUHC du ministère de l'Équipement. En outre, des démarches de Haute Qualité Environnementale sont mises en œuvre..

On constate donc d'une part le niveau insatisfaisant du permis de construire sur les constructions existantes et d'autre part la mise en place de démarche innovante pour gérer les nouveaux enjeux liés au développement durable de nos espaces.

En conséquence, alors même que la préparation réglementaire actuelle de tout projet est longue et coûteuse, il apparaîtrait judicieux **d'améliorer le contenu de la démarche et de la rentabiliser afin de développer une approche qualitative au sens large** : qualité des emplacements à respecter ou à aménager, connaissance et respect du bâti existant pour envisager toute évolution ou transformation du bâtiment, cadrage des règles de protection et de réglementation au niveau de la construction transparentes pour le futur pétitionnaire, intervention de l'architecte en fonction des travaux à envisager, veiller à assurer les mesures relatives au développement durable en réduisant la consommation d'énergie et en réduisant les émissions polluantes.

Le ministère de l'Environnement semble d'ores et déjà s'interroger sur les moyens à mettre en place (groupe de travail « habitat et santé » animé par madame Andrée Buchmann) en affichant l'importance de la lisibilité et donc l'idée d'un **guichet unique à l'échelle des communes** afin de sensibiliser, conseiller et encadrer les intervenants privés, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

Dans ce contexte, la création d'un permis de transformation (ou de réhabilitation) qui se définirait comme une démarche systématique à entreprendre dès lors que l'on entend intervenir, quel qu'en soit le niveau, sur un bâtiment existant, et qui se situerait donc réglementairement entre le permis de construire, pour toute nouvelle construction, et le permis de démolir, apparaît d'une part intéressante pour assurer la qualité de l'architecture de notre bâti et du cadre de vie, et d'autre justifiable au niveau de la démocratie locale car elle permettrait, en créant un dialogue « citoyen » entre le pétitionnaire et la collectivité, de renouer ou de développer le tissu social dans et autour de la ville ou le quartier.

### **PERMIS DE CONSTRUIRE : RENFORCEMENT DU DOSSIER EN VUE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA QUALITE ARCHITECTURALE.**

**Le permis de construire est tout d'abord l'occasion du débat démocratique sur l'évolution du paysage urbain et rural.** Il touche de près à la vie de nos concitoyens. L'importance des contentieux administratifs démontre a contrario les enjeux attachés à cette étape de la vie des projets architecturaux et urbains.

**Le permis de construire constitue par ailleurs le point d'appui essentiel de la bonne mise en œuvre de l'obligation de recours à l'architecte,** établie par la loi de 1977 sur l'architecture.

C'est à cette occasion que doivent être décelés les signatures de complaisance ainsi que les projets présentés par des professionnels non-habilités à le faire. C'est aussi à ce stade que la qualité de l'insertion du projet dans l'espace public doit être examinée, notamment par le biais du volet paysager.

Or, tout le monde s'accorde à dire que son instruction est de plus en plus délaissée par les subdivisions des directions départementales de l'équipement, que l'examen de pièces est purement administratif, sans réelle évaluation de l'impact du projet et de sa qualité architecturale (cf compte rendu de la commission de la réforme réunie au ministère de la culture le 18 avril 2000).

**Toutes ces raisons militent pour qu'une véritable réflexion s'engage sur cette procédure qui ne semble plus répondre aux attentes tant des professionnels que des citoyens.** De plus, la généralisation de la compétence en matière d'urbanisme donnée à l'ensemble des maires par la loi SRU (responsabilité des maires étendue aux cartes communales) incite à approfondir la réflexion.

**Les pistes de travail envisageables pourraient concerner la proposition d'un permis de construire en deux volets :**

- un premier volet « urbanisme » : il s'agit d'une autorisation permettant de développer un projet qui fera l'objet par la suite d'un permis d'édifier. Le dossier se limitera aux éléments graphiques et de calcul permettant d'apprécier la conformité du futur projet au droit des sols (respect des règles d'urbanisme : POS, protections, intégration paysagère, usage et destination de l'ouvrage). Les documents graphiques

seront limités à l'expression de volumes, suffisants pour apprécier le respect de l'emprise au sol, la hauteur des constructions, les prospects. Enfin, le recours des tiers s'exercera sur ce permis, ce qui garantira, par l'absence de contentieux lors de la construction, une meilleure réalisation de l'ouvrage, et par conséquent une garantie de tenue des délais, fondamentale, notamment pour les sociétés de promotion immobilière.

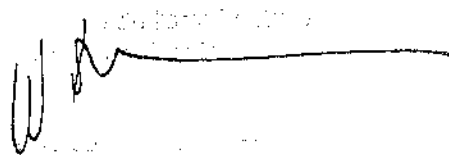
- un second volet qui pourrait s'intituler « permis d'édifier ». Il s'agirait d'un permis technique détaillé qui s'établirait sur la base d'un dossier de DCE (dossier remis aux entreprises pour passer au stade de l'exécution) et qui permettrait d'apprécier toutes les dimensions du projet : conformité aux surfaces, aux règles de construction et de l'habitat, aux règles de sécurité, aux règles d'accessibilité et d'adaptabilité aux personnes handicapées, ainsi que la vérification des calculs de structure et autres comme isolation thermique ou phonique, vérification des estimations de coût. Ceci permettrait également d'éviter les permis modificatifs qui dénaturent actuellement la procédure. Ce permis devra ensuite être scrupuleusement respecté par les entreprises pour pouvoir obtenir la conformité. Ce permis sera le point d'appui juridique justifiant l'existence de la mission obligatoire de l'architecte au regard de l'intérêt public de l'architecture.

Outre une plus grande maîtrise du projet et donc la garantie d'une meilleure adéquation de l'ouvrage au projet, **la mise en place d'un PC en deux volets présente des avantages économiques certains** dans la mesure où cela permet au maître d'ouvrage de s'assurer dans un premier temps des possibilités de construire (foncier, urbanisme, droit des tiers, servitudes...). De ce fait, ces points étant apurés, les véritables réflexions architecturales liées au projet peuvent alors s'engager avec l'architecte de façon beaucoup plus solide. C'est bien le projet dans sa totalité, c'est à dire jusqu'à sa réalisation, qui peut alors être envisagé.

Parallèlement, serait confié à l'ordre des architectes la mission de vérifier les signatures des permis de construire, au regard du tableau des architectes et des listes qui pourraient recenser les maîtres d'œuvre en bâtiment, permettant de lutter contre les signatures de complaisance et les dépôts par les professionnels non reconnus et identifiés.

Enfin, l'ensemble de ces mesures militent pour une simplification ou tout au moins une instruction plus rigoureuse de la part des communes responsables en matière d'urbanisme (elles devraient d'ailleurs à ce titre faire partie intégrante des réflexions à engager) ainsi que pour une plus grande sécurité, garantie pour le consommateur, le citoyen dépositaire d'un PC.

M. le Maire



M. le Maire



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**direction  
départementale  
de l'Équipement**  
Savoie



Direction  
JFC:SG - 02/117

Chambéry, le

**Le Directeur Départemental de l'Équipement  
à  
Mme Agnès CLARET de FLEURIEU  
Présidente de la 2<sup>e</sup> section du CGPC**

**objet : Evaluation ADS**

1 rue des Cévennes  
73011 Chambéry cedex  
téléphone :  
04-79-71-73-73  
télécopie :  
04-79-71-73-00  
mét. DDE-Savoie  
@équipement.gouv.fr

## **L'INSTRUCTION DE L'ADS : UN METIER DE SPECIALISTE SOUVENT CONFIE A DES GENERALISTES DEBUTANTS DE SURCROIT »**

### BREF RAPPEL HISTORIQUE

Dans les années 60, 70 l'instruction des documents d'Application du Droit des Sols était l'affaire de personnels spécialisés, rassemblés au siège des Directions Départementales de l'Equipement, ou parfois dans des Arrondissements Territoriaux.

L'examen des conditions dans lesquelles cette instruction était pratiquée (notamment l'éloignement par rapport aux pétitionnaires!) a conduit les instances dirigeantes du Ministère de l'Equipement (terme générique synthétisant les multiples évolutions de son appellation au gré des changements de gouvernement!) à engager un processus de transfert de cette fonction au plus près du terrain et des administrés.

Ce fut la « DECONCENTRATION DU PERMIS DE CONSTRUIRE » désormais confié, progressivement, aux subdivisions territoriales de l'Equipement qui sont devenues « POLYVALENTES. »

Quelques agents, de catégorie B ou C administrative ou encore B technique, encadrés par des adjoints urbanisme (ou polyvalents eux-mêmes) du subdivisionnaire, se sont alors vu confier cette responsabilité de l'instruction des actes d'occupation du sol, le siège des DDE gardant une cellule, généralement rattachée au Service Urbanisme, pour assurer la tutelle de tous ces centres d'instruction.

La loi de décentralisation de 1983 est alors intervenue, établissant que les fonctions de l'Urbanisme et du Droit des Sols étaient transférées aux Responsables des Communes, pour l'ADS sous réserve qu'elles disposent d'un Plan d'Occupation des Sols.

Cependant la loi a complété ce transfert par une disposition établissant que, si les élus communaux le souhaitaient, les services de la DDE devraient continuer à exercer cette fonction « au nom et pour le compte de la commune » le Maire demeurant malgré tout le seul responsable des actes signés par lui.

Cette disposition avait manifestement pour objet d'offrir aux Maires des petites communes rurales auxquels la fonction de responsable de la commune impose beaucoup de compétences de pouvoir continuer à bénéficier de l'assistance et des savoir-faire des services de la DDE.

Le problème est que les petites communes n'ont pas été les seules à voir tout le parti « politique » et matériel qu'elles pouvaient tirer d'une telle disposition.

.../...

Ainsi début 2002 ce sont 301 communes de SAVOIE sur 305 qui ont décidé de « maintenir leur confiance » (!?) dans la DDE et ses subdivisions pour assurer l'instruction de l'ADS sur leur territoire de compétence (y compris les 51 qui n'ayant pas de PLU approuvé sont sous le régime du RNU et de l'instruction obligatoire par l'ETAT).

## LE CONSTAT EN 2002

Pour assurer l'Instruction de l'ADS en SAVOIE la DDE dispose de l'organisation suivante :

↳ a – Une cellule du siège rattachée au Service Habitat Environnement qui comprend :

4 personnes : 1 cadre A administratif  
1 cadre B administratif  
2 catégorie C administratifs

Cette cellule a pour triple fonction :

- d'assurer la diffusion de la doctrine et le développement des compétences des instructeurs
- d'être un point d'appui ou de suppléance pour les unités territoriales d'instruction
- d'assurer pour le compte du Préfet certaines tâches telles que la participation aux Commissions et le calcul des taxes.

A la différence de ce qui peut se pratiquer dans d'autres DDE (la SARTHE par exemple) cette cellule du siège n'assure pas l'instruction permanente de l'ADS pour une partie du territoire du Département.

Cette disposition, là où elle reste pratiquée, a le mérite de confronter au quotidien les personnes de cette cellule aux difficultés d'interprétation des textes et de ce fait éclairer leur analyse des dispositions doctrinales qu'ils doivent élaborer à l'usage de leurs collègues des subdivisions.

Plus qu'une catégorie particulière de dossiers il est préférable de confier à une telle cellule un secteur géographique du territoire départemental

↳ b – Une autre cellule du siège rattachée au Service Aménagement et Urbanisme Ouest qui comprend 2,5 équivalents agents (1,6 B, 0,8 C) et instruit plus particulièrement les lotissements.

Cette disposition est appelée à être réformée en DDE 73 car elle n'apparaît plus pertinente !

↳ c - 18 subdivisions territoriales disposent d'instructeurs « ADS » pour répondre aux attentes des Maires de leurs territoires de compétence.

En fait des nécessités liées à la pérennité et à la qualité juridique de l'instruction dans un contexte de réduction constante des moyens ont conduit à l'expérimentation de solutions dites de « mutualisation de l'instruction. »

Ainsi si aujourd'hui les représentants des Collectivités Locales (Maires, adjoints chargés de l'Urbanisme, secrétaires de Mairie ou Responsables Urbanisme ...) et les pétitionnaires ou leurs mandants disposent bien d'un guichet d'accueil dans chaque subdivision, deux expériences de regroupement ont été engagées avec, à ce jour, un succès très relatif :

.../...

- un centre « TARENTEISE » créé dans la subdivision d'AIME et regroupant l'instruction des subdivisions d'AIME, BOURG ST MAURICE et MOUTIERS (partiel !)
- un centre « ALBERTVILLOIS, BEAUFORTAIN, VAL D'ARLY » regroupant l'instruction des subdivisions d'ALBERTVILLE, BEAUFORT et UGINE.

Pour l'instant les autres subdivisions territoriales de la DDE disposent d'un centre d'instruction autonome. Dans certains cas l'instructeur partage son activité entre 2 voire 3 subdivisions.

### **QUI SONT LES INSTRUCTEURS ADS ?**

On distingue assez nettement deux catégories de personnels :

- les « anciens » pour la plupart agents de catégorie B technique qui pratiquent cette discipline depuis de nombreuses années et sont très impliqués dans la vie de leur territoire de compétence.  
Les changements de références induits par les évolutions législatives leurs posent en général beaucoup de problèmes d'autant plus que l'offre de formation (assez réduite) qui leur est destinée et leur disponibilité pour assister à des formations les conduisent très souvent à l'acquisition de connaissances « **sur le tas** » !
- Les jeunes plus généralement de catégorie B administrative, souvent en premier poste en sortie d'école ou plus rarement en second poste par souci de rapprochement géographique de leur région d'origine, ils se considèrent très généralement en « transit » et attendent les 2,5 à 3 ans minimum nécessaires pour pouvoir obtenir une mutation sur un poste mieux considéré et soumis à une pression plus faible.

Une faible proportion dispose des connaissances nécessaires dans le domaine du droit ce qui nuit à l'évidence à la qualité de l'analyse qu'ils font des documents qui leur sont soumis et explique leur réticence à appliquer la notion d' « adaptations mineures. » sujette à interprétations divergentes

Il est plus sécurisant de proposer un refus, quitte à se voir contester par un juge du TA, que de prendre la responsabilité juridique (qui peut aller jusqu'au pénal) d'un avis favorable qui pourrait s'avérer lourd de conséquences !

Faut-il en blâmer des agents de catégorie C (20%) ou B (80%) dans bien des cas livrés à eux-mêmes par manque d'intérêt ou de disponibilité de leur hiérarchie directe accaparée par les préoccupations de la Route, de l'Ingénierie, de l'Aménagement et du Management interne ?

On peut toutefois relever une amélioration, au cours des dernières années, dans l'implication de cet échelon hiérarchique mais cela reste encore bien insuffisant dans de nombreux sites d'instruction

En vérité le métier d'instructeur ADS dont nous décrivons ci-après quelques éléments caractéristiques est peu attractif.

Il ajoute aux inconvénients de la vie professionnelle isolée en subdivision territoriale les difficultés du domaine de l'Application du Droit des Sols et l'incompréhension fréquente des interlocuteurs qui transfèrent sur eux les griefs qu'ils devraient adresser au législateur !

L'Instructeur ADS est donc en moyenne :

.../...



- Un agent aux connaissances de base (droit de l'Urbanisme) insuffisantes recevant une formation initiale insuffisante voire inexistante et une formation continue trop faible
- disposant d'un soutien (pédagogique et moral) insuffisant de sa hiérarchie
- en charge d'une quantité de travail importante, de plus en plus complexe, et sous contrainte permanente de délais réglementaires
- confronté à l'incompréhension voire souvent à l'agressivité des ses interlocuteurs, élus ou pétitionnaires remettant volontiers en cause les termes de la loi ou des règlements qui en tiennent lieu (PLU, Cartes Communales)
- exposé à des recours juridiques de plus en plus fréquents sur les actes dont il a assuré l'instruction
- qui doit enfin assumer la responsabilité du décalage induit par l'application des dispositions de la loi AUBRY (sans recrutement pour l'administration) auxquelles il a légitimement droit !

### **QUELLE EST LA NATURE DE LEUR TRAVAIL ?**

Chaque instructeur ADS doit, selon l'organisation propre à la SAVOIE, instruire toutes les demandes d'occupation des sols (Permis de Construire, Certificats d'urbanisme, déclaration de travaux, permis de démolir, renseignements d'Urbanisme ...) à l'exclusion des « autorisations de lotir » traitées au siège.

- Son travail repose sur l'application des dispositions législatives en matière d'urbanisme (code de l'urbanisme) qui par une évolution constante et fournie de la loi et de la jurisprudence accroît en permanence la complexité des dossiers
- Malgré l'existence de délais officiels d'instruction et de délivrance des actes fixés par les textes, les instructeurs subissent une pression permanente pour la réduction de ces délais.

Cette pression s'explique (sans la justifier !) par le fait que la période de « constructibilité » (réalisation des travaux) en SAVOIE, du moins en secteur montagne qui représente plus de 50 pour cent du territoire, est réduite à 7 à 8 mois ( de mars/ avril à octobre / novembre) par les conditions météorologiques (neige, froid).

On peut malgré tout constater qu'une bonne proportion de dossiers sont déposés par les maîtres d'œuvres au dernier moment et que le gain de temps n'est attendu que sur la phase instruction.

- Le travail d'Instruction est **CONSIDERABLEMENT** alourdi par un phénomène (qui se rencontre sur l'ensemble du territoire national) de dépôt très fréquent de **DOSSIERS INCOMPLETS**.

On peut comprendre qu'un pétitionnaire individuel qui réalise une maison (ou une réhabilitation) une fois dans sa vie ne maîtrise pas le contenu des dossiers à constituer à l'appui de sa demande.

.../...

Il n'en va pas de même pour les professionnels de toutes origines – notaires, architectes, sociétés de constructions individuelles, artisans, promoteurs ... pour lesquels la pratique du Permis de Construire, Certificat d'Urbanisme ou autres actes référant au droit des sols est relativement fréquente et ne peut excuser une méconnaissance ou un non-respect des textes.

Ce sont pourtant 75 pour cent de dossiers incomplets qui sont déposés en mairie et remis aux services instructeurs et, en première approche on peut évaluer l'impact du traitement de ces dossiers incomplets à 25 à 30 pour cent du temps de travail effectif des instructeurs.

Ce temps serait plus utilement consacré au dialogue avec les pétitionnaires ou les élus pour expliciter les avis proposés sur les demandes, surtout lorsqu'ils sont défavorables. Cela éviterait beaucoup d'incompréhension et de recours ultérieurs eux-mêmes générateurs de « temps passé. »

- Le travail d'instruction consiste enfin à recueillir de multiples avis de Services Publics (SDIS, SDAP, DRIRE, DDAF, DIREN ...) que l'inadéquation charge de travail/effectifs ne conduit pas toujours à considérer que la réponse à ces demandes doit respecter les délais et se présenter sous une forme directement transposable par l'instructeur dans la synthèse des avis.

Il en résulte des contacts multiples et de nombreux rappels pour obtenir des avis exploitables dans les délais !

L'exemple typique pour la SAVOIE est le service « Restauration des Terrains de Montagne » (RTM) relevant de l'autorité de l'Office National des Forêts sous la tutelle de la DDAF et qui est le spécialiste des Risques Naturels (hors inondation) en montagne.

Il ne saurait être attendu des instructeurs qu'ils se substituent à l'avis d'expert de ce service ou qu'ils aient à en interpréter les termes et pourtant, faute de moyens, ce service a unilatéralement décidé de restreindre sa production d'avis aux seuls cas sollicités par le Préfet, et à certaines opérations de grande importance !

Les instructeurs attendent un règlement interministériel de ce problème mais dans cette attente ils doivent continuer à traiter « prudemment » les dossiers en cause !

Les intervenants dans la « chaîne » de production de l'ADS.

- **Le pétitionnaire** – Acteur individuel ou collectif (promotion, lotissements ...) il constitue un dossier sur la base d'un imprimé dont l'ésotérisme et la difficulté de lecture sont sensibles même pour les initiés.

Il intervient seul ou, le plus souvent par l'intermédiaire d'un professionnel censé connaître les textes et règlements et chargé de le conseiller et de l'assister dans l'établissement de son dossier.

- **Le Maire** – Les demandes sont déposées à la Mairie qui, quand elle a confié l'instruction à la DDE, transmet sans contrôle ni valeur ajoutée le dossier au service Instructeur.

Dans le cas de communes bien organisées il existe parfois une « commission d'urbanisme » qui analyse avec l'instructeur les demandes et valide les avis proposés à la signature du Maire .

.../...

Lorsque le Maire est compétent pour signer les décisions (communes disposant d'un PLU), en cas de divergence avec l'instructeur sur la suite à donner, le Maire fait rédiger par ses services communaux sa décision et la notifie au pétitionnaire. Ces permis sont généralement sélectionnés pour l'exercice du Contrôle de Légalité par le Préfet.

- **Les Services et Administrations consultés**

Leur consultation est souvent obligatoire et leur avis doit être repris dans le libellé de la décision.

Il est fréquent que cet avis soit ambigu et demande des « aller-retour » initiés par l'Instructeur pour essayer de les faire préciser !

En outre les délais de réponse sont souvent plus longs que prévu réglementairement du fait de la surcharge de travail des personnels appelés à les formuler.

- **La hiérarchie de la subdivision**

D'une manière générale insuffisamment mobilisée sur l'ADS à laquelle les responsables de subdivision ne peuvent pas toujours consacrer le temps nécessaire, débordés qu'ils sont par les autres domaines de leurs compétences.

L'exercice de contrôles hiérarchiques périodiques permet de les remobiliser sur ce domaine mais avec beaucoup de réticences !

- **La Direction et l'encadrement de niveau « Chef de service. »**

Fréquemment interpellés sur l'insuffisance quantitative et qualitative des moyens affectés à l'ADS, les membres de l'encadrement supérieurs de la DDE développent de multiples réflexions en vue de trouver des solutions apportant une meilleure garantie de qualité juridique et de pérennité du traitement des actes d'ADS.

- **La cellule ADS du siège**

Théoriquement chargée de la diffusion de la doctrine et de l'organisation de formations l'intention des instructeurs, elle consacre en fait une bonne partie de son énergie et de son temps dans l'action « SAMU » en appui des subdivisions surchargées ou confrontées à des absences durables d'instructeurs !

- **Le contrôle de légalité**

Confié au Préfet, il pâtit de l'ambiguïté qui résulte de son exercice de fait par une unité de la DDE, même si celle-ci est disjointe du Service Instructeur.

La contradiction qui peut survenir entre l'avis de l'instructeur en subdivision repris par le Maire et celui du contrôle de légalité est forcément source d'incompréhension de la part des élus comme des pétitionnaires. Une telle divergence peut trouver son origine dans le défaut de concertation en amont (avant production de l'avis du Service Instructeur) ou, ce qui est plus regrettable, d'une différence formelle d'appréciation ou d'interprétation des textes que des formations communes pourraient limiter fortement !

.../...

Notons malgré tout que les cas (plutôt rares) où de telles divergences sont constatées sont majoritairement des projets complexes exploitant les limites jurisprudentielles au maximum voire les transgressant !

- **Les tribunaux**

De plus en plus fréquemment les particuliers saisissent le Tribunal Administratif pour contester des décisions portant sur l'urbanisme ou l'ADS.

La complexité croissante des textes, leur prolifération et parfois leurs contradictions, font que l'on ne peut plus être sûr de la qualité juridique des décisions proposées aux Maires et les avis des juges donnent de plus en plus souvent raison aux plaignants qui contestent celles-ci !

Ces décisions défavorables du TA altèrent la crédibilité des instructeurs et affectent leur confiance !

- **Les Services Nationaux (DGHHC, DPS)**

Comme les Services Déconcentrés les Services Centraux du Ministère de l'Équipement (METLMT) sont confrontés à une charge de travail qui excède sûrement la capacité des moyens dont ils disposent. Ils priorisent leur action en privilégiant la production législative et l'action nationale ou européenne.

Pourtant l'attente des Services Déconcentrés dans leur Direction est très forte et les gens de terrain regrettent fréquemment d'avoir à interpréter ou à décliner chacun dans « son coin » les textes et les cas complexes qui pourraient, avec une meilleure garantie juridique et un formidable gain de temps collectif, être traités au niveau central et diffusés dans tous les services.

On peut à ce titre établir une analogie avec l'excellente qualité des documents et du suivi réalisé par la DGHHC pour la mise en œuvre de la Modernisation de l'INGENIERIE.

On peut aussi faire référence aux récentes dispositions de l'ATESAT (en remplacement de l'Aide Technique à la Gestion Communale) qui ont su mettre des limites au libre recours par les communes aux moyens des DDE pour l'exercice de leurs missions en matière de gestion de la route et du patrimoine bâti !

## **LES VOIES DE SOLUTION**

Dans l'hypothèse où la formule de mise à disposition des maires des services de la DDE pour assurer bénévolement cette instruction de l'ADS devait perdurer (notamment à travers le maintien des subdivisions territoriales de l'Équipement sous l'autorité de l'ÉTAT !) il convient de rechercher des voies d'amélioration de ce processus d'instruction pour en améliorer la QUALITE JURIDIQUE et, pourquoi pas, en réduire les délais !

Le tableau ci-après résume quelques propositions qui demandent à être débattues et sûrement complétées, en précisant que certaines d'entre elles sont déjà mises en œuvre avec succès dans certaines DDE mais ne sont pas encore diffusées ni généralisées.

---

AMELIORATION DE L'INSTRUCTION DE L'ADS

Objectif	Mesures d'Application immédiate (12 mois)	Mesures différées
<p>Développer le professionnalisme des instructeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- remplacer progressivement les agents de catégorie C par des agents de catégorie B</li> <li>- systématiser les formations prises de poste adaptées pour les nouveaux instructeurs</li> <li>- définir et mettre en œuvre (CIFP ?) des programmes de formation continue</li> <li>- organiser les échanges d'expérience (BIG)</li> <li>- systématiser la production de valises pédagogiques d'accompagnement des nouveaux textes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organiser une filière de recrutement en catégorie B de personnels ayant des connaissances juridiques (licence en droit)</li> <li>- organiser un service central de soutien juridique dans le domaine de l'urbanisme "disponible" (Internet, téléphone, ...)</li> </ul>
<p>Alléger la charge des services instructeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sensibiliser les Maires et secrétaires de Mairie pour qu'ils exercent le premier contrôle d'exhaustivité des dossiers</li> <li>- sensibiliser les professionnels sur les conséquences en terme de délais de l'envoi de dossiers incomplets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- simplifier les imprimés de demande</li> <li>- limiter le nombre de pièces obligatoires à fournir</li> </ul>

Objectif	Mesures d'Application immédiate (12 mois)	Mesures différées
Améliorer la qualité juridique de l'instruction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- supprimer la notion de "renseignement d'urbanisme"</li> <li>- renforcer le service juridique de la DGUHC pour garantir la disponibilité d'interlocuteurs prêts à assister les instructeurs</li> <li>- développer les contrôles hiérarchiques internes exercés par l'encadrement de la subdivision et par le service du siège en charge de l'ADS (doctrine)</li> <li>- développer les solutions de mutualisation de moyens (regroupement de plusieurs subdivisions en un centre d'instruction unique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- transférer une partie de l'instruction aux Collectivités Locales (fixer des limites de taille ou de capacités financières pour le recours aux DDE)</li> <li>- élaborer une charte de fonctionnement du service juridique de la DGUHC qui précise les engagements en matière de délais de réponse aux questions des SD</li> <li>- diffuser des référents ADS existants dans certaines DDE après validation par la DGUHC</li> </ul>
Améliorer la pérennité de l'instruction		





Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Decize, le 10/02/2003

Le Subdivisionnaire

à

Mme Agnès de FLEURIEU  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
2<sup>e</sup> section  
Affaires Juridiques et Sociales  
Tour Pascal B

95055 LA DEFENSE CEDEX

Direction  
Départementale  
de l'Équipement

Nièvre



Subdivision  
Polyvalente de  
Decize

Affaire suivie par :  
Franck SEMENCE  
☎ 03.86.77.18.80

**Objet** : avis ou ressenti d'un subdivisionnaire territorial suite à la réunion du 30 janvier 2003 de l'instance d'évaluation relative à l'intervention de nos services dans le domaine du Droit des Sois

Suite à la réunion plénière citée en objet, je tenais à vous faire savoir mon ressenti.

Cette intervention doit être éclairée par le poste que j'occupe.

Il s'agit du management d'une subdivision territoriale classique. Elle a pour particularité de disposer d'un pôle de compétence ADS. Celui-ci est composé de 2,5 à 2,6 agents, une animatrice du pôle (catégorie B) et 1,5 à 1,6 agents de catégorie C.

Ce pôle est chargé d'instruire les dossiers déposés sur le territoire de 3 subdivisions.. Le nombre de dossiers traités en 2002, hors R.U., était de 1 200 (en données brutes).

Le territoire de ces 3 subdivisions est rural. La plus grosse commune a environ 6 000 habitants. Le nombre de ces communes est de 73 et sur celui-ci, seules 12 sont dotées d'un POS/PLU.

**Les principales remarques sont les suivantes :**

- sur le délai d'instruction :

Depuis 18 mois que je manage cette équipe, nous n'avons pas de problème particulier sur les délais. Quand nous sommes « limite », c'est en général par rapport aux retours tardifs des « consultations ».



Afin de mettre en convergence ce que nous, nous nommons « délai » et ce que les pétitionnaires et les professionnels comprennent de cette notion, il faut bien communiquer. Il est évident que le laps de temps, qui va s'écouler entre un dépôt de dossier et l'acte final, sera bien souvent très nettement supérieur aux délais d'instruction à respecter à compter du moment où le dossier est complet. Ce point me permet de rebondir sur la « qualité » des dossiers et sur ce qu'ils devraient comprendre. J'ai dans ma subdivision environ 75 % de dossiers incomplets. Bien souvent, cela est lié au fait que les dossiers ne sont pas composés par des architectes ou maîtres d'œuvre. Il semblerait intéressant de pouvoir, comme évoqué le 30 janvier, en effet moduler le contenu attendu d'un dossier en fonction de l'ampleur du projet. Un autre axe pourrait être d'augmenter le champ d'intervention de « l'homme de l'art » ;

- sur la qualité des dossiers déposés :

Comme évoqué au point précédent, la qualité des dossiers laisse à désirer. Par qualité des dossiers, j'entends qualité par rapport à ce qu'exige le Code de l'Urbanisme mais aussi qualité future de l'opération terminée.

Pour la qualité des dossiers eu égard aux dispositions du Code de l'Urbanisme, une modulation comme évoquée ci-dessus semble intéressante.

Pour la qualité de l'opération future terminée, je me demande bien souvent si, même si les dispositions du Code sont respectées en amont, celles-ci assurent à tout coup un gage de réussite. Les phases avalées ne sont en effet pas maîtrisées (choix de l'entrepreneur). Un beau dossier peut se transformer en une construction bien vilaine. L'inverse peut également se produire. Il faut bien rester optimiste.

Ces notions me permettent de rebondir sur le rôle des élus et de leurs représentants. J'avoue être un peu déçu par le peu d'intérêt qu'ils mettent dans la gestion de l'ADS sur le territoire de leurs communes. En général, les objectifs qu'ils poursuivent sont liés à l'installation de nouveaux habitants. Même si cela se comprend, je pense qu'il est impératif de communiquer sur les enjeux liés (protection de l'environnement, coût de l'urbanisation non maîtrisée, impact paysager, protection contre les risques identifiés).

Ce constat sans doute un peu excessif que je tire du rôle des élus me permet également de rebondir par rapport au contrôle de légalité pour les communes à POS.

Il y a là un véritable enjeu pour l'Etat et le pays.

Si il est envisagé de confier ce contrôle à un autre niveau (Préfecture aujourd'hui), est-il raisonnable de penser qu'il pourrait être aussi « neutre » qu'il l'est en général aujourd'hui ?

Ce point de vue, je l'ai également pour les communes qui sont sous l'application du R.N.U. Les problèmes sont généralement liés au « mitage » et à l'application de l'article L 111.1.2 du Code.

Le pouvoir dont nous disposons aujourd'hui pour le limiter permet encore de respecter l'environnement et les paysages. Il permet aussi de limiter l'étendue de l'urbanisation dispersée avec son « cortège » d'équipements publics à bâtir et entretenir avec les coûts induits.

- sur le rôle des professionnels :

Pour les cas rencontrés dans ma subdivision, il s'agit essentiellement d'architectes, de géomètres. Il n'est pas rare que les dossiers déposés par ces professionnels posent problème. Bien souvent, le « coup de crayon » est de qualité. Pour ce qui relève d'une cohérence de ce dernier avec les possibilités offertes par les documents d'urbanisme, le constat est moins bon. Même l'application des textes qui traitent du volet paysager est limitée. Dans la Nièvre, nous disposons d'un CAUE qui est une aide précieuse.

Au-delà de ces problèmes, qui ne sont tout de même pas majoritaires sur le nombre de dossiers déposés, le travail de concertation et de communication entre nos services et ces professionnels est beaucoup plus aisé qu'avec les particuliers.

- sur le management des équipes ADS dans nos services :

Il est évident que nous sommes tout de même fragiles dans nos entités.

Les personnels sont en général trop seuls face à la masse de dossiers et à la pression externe.

Le fait de constituer des pôles paraît une option intéressante. Elle permet d'amener de la cohérence dans le traitement des dossiers et de partager de l'expérience.

Il est sans doute pertinent de renforcer les structures de type pôle de compétence mais aussi les services spécialisés dans chaque DDE. Ils sont en général trop chargés et sous dimensionnés.

En corollaire, sachant qu'ils sont théoriquement à assimiler à une veille départementale chargée de diffuser la « doctrine », s'ils ne sont pas pertinents et efficaces, c'est toute la chaîne qui en subit les conséquences.

Enfin, la formation des agents instructeurs est en général bien assurée en formation initiale, moins bien suivie dans le temps.

- sur l'organisation de la communication et de la concertation autour des projets :

Dans mon unité, nous recevons les pétitionnaires les matins. Je constate que, malgré les invitations faites aux mairies afin qu'elles incitent les porteurs de projet à nous rencontrer en amont au dépôt de dossier, peu viennent nous visiter. Je constate également que, quand c'est le cas, les projets évoluent favorablement et rarement une situation de blocage est à constater.

Si nous étions capables de se doter des moyens de communiquer autour de cette idée et de fonctionner, c'est en effet chronophage, les délais d'instruction et les délais globaux seraient nettement réduits.

Je tenais vous faire part de cette modeste contribution.

F. SEMENCE

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. SEMENCE', written over a vertical line that extends from the text above.



La Défense, le 8 avril 2003

## Union Fédérale Equipement

30 passage de l'Arche – 92055 La Défense cedex  
Téléphone : 01 40 81 24 00 – Fax : 01 40 81 24 05  
Mail : CFDT.SYNDICAT@i-carre.net

A

**Madame Agnès de FLEURIEU  
Présidente de l'instance d'évaluation  
de l'application du droit des sols  
Conseil Général des Ponts et Chaussées**

Réf. : AP/JO 2003-47

Madame la Présidente,

Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser mon absence aux réunions de l'instance d'évaluation motivée par une actualité sociale particulièrement chargée.

Dans le souci de cerner au mieux la réalité de l'ADS en France, nous avons procédé à une consultation de nos syndicaux régionaux, ce qui explique également le retard pris dans la production de notre contribution.

Je vous indique ci-après les résultats de nos réflexions :

### **1) place et stratégie de l'ADS :**

- l'ADS est considérée comme une activité de production et de service non stratégique.
- les agents mentionnent unanimement une absence de reconnaissance de leur travail et un manque d'intérêt profond de leur hiérarchie pour la filière ADS.
- ils notent dans certaines DDE une volonté de transférer aux communes l'instruction des dossiers souvent sans aucun affichage ni mise en œuvre de politiques d'accompagnement concernant les personnels. Nous nous posons la question du devenir des agents dans de tels cas.
- concernant la poursuite de la décentralisation envisagée par le Gouvernement, aucune information ne transparait actuellement notamment en ce qui concerne les conséquences sur les carrières des agents.
- la mise en place de l'ARTT sans création de postes dans une filière où le plan de charge des agents était déjà très tendu, a aggravé la situation.

## **2) relations avec les usagers et les élus**

- la fonction accueil reconnue comme importante repose trop souvent mais aussi lourdement sur les agents sans que leur soient données des directives précises et les moyens correspondants, ce qui alourdit leur travail et aggrave encore leur isolement. Ce travail de médiation indispensable compte tenu de la complexité des textes et fondamental pour l'utilisateur de base n'est pas reconnu et valorisé par la hiérarchie.
- les agents mettent l'accent sur les difficultés croissantes dues à la complexité du droit de l'urbanisme et à l'implication des diverses législations liées à la procédure du permis de construire.
- dans l'ensemble, ils estiment avoir de bonnes relations avec les élus locaux dues à l'implication personnelle des agents.
- les agents intervenant dans les départements à dominante rurale soulignent que l'instruction des dossiers est fortement consommatrice de temps due selon eux à une connaissance faible des élus en urbanisme.

## **3) encadrement et assistance apportée aux instructeurs :**

- les instructeurs éprouvent un fort sentiment d'isolement.

## **4) organisation et moyens consacrés à l'ADS :**

- les agents s'interrogent sur la création des pôles ADS qu'ils ressentent comme un risque de perte du contact avec les usagers et de l'intérêt du métier auquel ils sont très attachés malgré le manque de soutien de leur hiérarchie.

## **5) qualité de l'instruction**

- les agents observent que les élus sont globalement satisfaits du service rendu malgré les difficultés rencontrées.

## **6) modernisation des outils et des méthodes :**

- tous les agents unanimement se plaignent des guides méthodologiques du ministère qu'ils trouvent obsolètes.
- ils éprouvent des inquiétudes sur l'introduction et l'utilisation des nouvelles technologies dans la filière (PLU informatisés, cartographie, messagerie électronique,...)

## **7) le métier d'instructeur.**

- ils font remarquer que le métier d'instructeur demande une somme de connaissances et compétences très variées (juridiques, techniques, fiscales, capacités d'analyse et de synthèse, aptitude à la négociation, sens de la rigueur, respect de la déontologie).
- ils soulignent la gestion chaotique des postes et parfois des remplacements d'agents sans aucune formation de prise de poste.

- tous estiment que le métier d'instructeur relève en fait de la catégorie B alors qu'il est effectué essentiellement par des agents de catégorie C qui mériteraient une reconnaissance de leurs compétences et un reclassement en conséquence.

Telle est la synthèse des remontées des syndicats régionaux de la CFDT.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de notre haute considération.

**pour l'UFE-CFDT,**

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes that form a recognizable name.

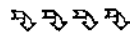
**A. POULLEAU**

**Patrick BERTIN**  
Directeur Général Adjoint de la Société Les Nouveaux Constructeurs  
Co-Auteur du Code-Pratique de l'Urbanisme (Le Moniteur des Travaux Publics - 2000)  
Professeur à l'ICH  
Ancien Responsable du Service ADS – DDE des Hauts de Seine (de 1981 à 1990)

---

**Note à l'attention de :**

**Madame Agnès CLARET DE FLEURIEU**  
**Copie : Madame Catherine FILLON**



Vous trouverez, ci-après, un premier rapide constat de la situation rencontrée par les Promoteurs dans le cadre de l'instruction des permis de construire.

*Une très grande hétérogénéité des situations, mais des points récurrents ;*

- non-respect quasi-général des 15 jours dont dispose le service instructeur pour solliciter des pièces complémentaires ou notifier les délais, sachant que nous ne mettons jamais en œuvre l'article R.421.14, une telle mise en œuvre étant « suicidaire » ;
- demande quasi-systématique de pièces complémentaires sachant que, dans le cas de ma société, je regarde tous les dossiers en veillant à leur caractère complet ;
- lettres de pièces manquantes souvent « distillées » tout au long de l'instruction.

A minima, il est demandé des... dossiers en sus pour, a priori, plusieurs raisons :

- consultation de services extérieurs sans cesse plus nombreux et souvent ignorés du demandeur, même professionnel ;
  - moyen de gérer l'encombrement des services instructeurs.
- 
- ⇒ interprétation rigoriste du R.421.2.A.7° (volet paysager) ;
  - ⇒ refus fréquent d'utiliser certaines dispositions peu usitées du Code de l'Urbanisme. Exemple : R.315.2.d ;
  - ⇒ très grande méfiance à l'égard du recours au certificat d'urbanisme ex « b » et maintenant CU opérationnel ;
  - ⇒ manque d'effectif et surcharge de travail, notamment en Ile de France où les instructeurs doivent toujours manifestement « subir » leur affectation ; situation que j'ai connue à la DDE des Hauts de Seine ;
  - ⇒ souvent un manque manifeste d'informations constaté notamment après la loi SRU ou durant plusieurs mois, à titre d'exemple :

- les calculs de TLE n'intégraient pas les nouvelles dispositions ;
  - la suppression de la notion de constructibilité résiduelle vu l'abrogation du L.111.5, n'était pas acceptée.
- ⇒ le refus systématique d'accorder des adaptations mineures **même dans des cas parfaitement justifiés** ;
- ⇒ une méconnaissance de ce qu'est un permis de construire par un professionnel ;
- ⇒ une « solitude » des instructeurs qui, très souvent, ne disposent d'aucun niveau supérieur compétent en ADS ;
- ⇒ enfin, un climat « suspicieux ».



GODET Bernard  
Délégué A.D.U.A  
108, allée François Bordet  
01500 Ambérieu en Bugey  
Adhérent n° 202000  
Tel : 04 74 34 50 31  
e-mail : bernardgodet@aol.com

Madame Agnès de Fleurieu  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
2° section affaires juridiques et sociales  
Tour B  
95055 La Défense cedex

Ambérieu le 6 décembre 2002

Madame la Présidente,

J'ai été informé en temps utiles par madame Le Baraillec, Présidente de l'ADUA de la réflexion engagée sur l'application du droit des sols. Malheureusement, je n'ai pas pu me déplacer le mercredi 27/11 pour des raisons personnelles. Chargé en général des difficultés surgissant à propos de la propriété et de l'urbanisme au sein de l'association, j'ai élaboré quelques réflexions à transmettre à et monsieur Claude GIRAULT, président de l'instance d'évaluation de l'application du droit des sols.

- **En tout premier**, je crois qu'il y eu un oubli sur la base du droit des sols et de la propriété tout court puisqu'il n'est pas prévu de réfléchir sur le fonctionnement du **cadastre**. C'est pourquoi, je me permets d'insister à nouveau en rappelant les propos tenus dans un précédent courrier :

Le service du cadastre avec la collaboration des géomètres experts et des notaires est censé consigner le contour et le contenu des propriétés. Or les données du cadastre sont approximatives pour plusieurs raisons : d'une part, elles sont anciennes et non remises à jours régulièrement .

Exemple : sur la commune d'Ambroay (01), un plan d'eau de 14 hectare existant depuis 30 ans ne figure toujours pas au cadastre.

: sur la commune de St Mitre les Remparts (13) aucun géomètre n'arrive à se mettre d'accord sur les positions exacte d'un bornage. Il est vrai que dans cette région il existe 2 types de coordonnées Lambert 1 ou Lambert 2 qui se chevauchent/

: sur la commune de Narbonne et pour un bâtiment cette fois, le tribunal d'instance a affirmé dans un attendu de jugement que « les données du cadastre n'avaient qu'une valeur indicatives et que de ce fait l'acte notarié d'achat était interprétable. De ce fait, monsieur S a vu sa surface habitable amputée de 30 m2 sur 60 !

D'autre part, le code de l'urbanisme prévoit des cessions à titre gratuit au profit des communes pouvant s'élever jusqu'à 10% des parcelles en cas de demande de permis de construire ou de simple certificat d'urbanisme. J'ai rencontré le cas d'une petite commune qui prenait argument de la gratuité de la cession pour se dispenser purement et simplement des formalités notariales à cause de leurs coûts et de fait de renseigner le cadastre. En plus de cela, le notaire ne pouvant se baser que sur les indications du cadastre se mettait dans le cas de produire un acte faux tombant sous le coup d'un article du code de la consommation.

Circonstance aggravante, les mutations de propriétés qui ont été signalées correctement sont enregistrées avec une lenteur qui ne manque pas de surprendre. Il n'est pas rare de constater que le nom du nouveau propriétaire de la parcelle n'apparaît pas quelquefois 3 ans après la transaction.

Les bornages qui sont censés concrétiser les limites sont complètement inadaptés parce que facilement déplaçables. A tel point que les géomètres se contentent de piqueter et ne bornent que très rarement.

Interrogés à ce sujet, les fonctionnaires du cadastre répondent qu'ils manquent cruellement de moyens à tel point qu'ils sont obligés de « bricoler » leurs propres logiciels eux-mêmes.

Il serait certainement utile d'effectuer une refonte totale accompagnée d'une mise à jour mis sur un fichier informatique qui puisse être consultable et renseignable à distance avec utilisation obligatoire de coordonnées Lambert.

- Je suis également surpris de constater que le représentant les Géomètres-experts n'aient pas soulevé la difficulté car monsieur André RADIER Président du conseil supérieur le dit éloquentement dans son entretien avec Michel Ravelet dans un article de Intérêts Privés n° 589 de juin 2002 . Je cite : **Le cadastre n'est qu'un outil de fiscalité locale, comme les tribunaux l'ont rappelé à plusieurs reprises. Il ne peut pas être un document fixant les limites de propriété. Il y a de très gros risques à se baser sur le cadastre pour fixer les limites ou faire des travaux. Ce n'est qu'un élément de présomption à défaut d'autres. Seuls les actes notariés prouvent la propriété et les bornages pour ses limites. Dans les années 1990, nous avons proposé le Plan Numérique National, document enrichi de tous les bornages de géomètres-experts. Il devait se substituer petit à petit au cadastre fiscal, mais l'administration n'a pas suivi...**

2002/1624

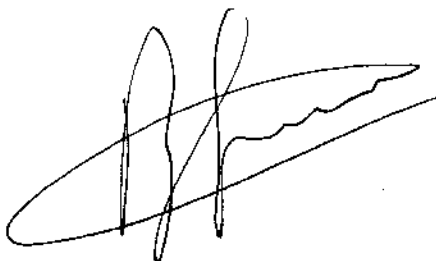
- A droit constant, il serait important d'envisager correctement cette proposition car je pense qu'elle tient toujours. Seule la volonté du gouvernement peut permettre cette amélioration fondamentale.
- **En second point :** Il est à remarquer que 90% des conflits entre l'administration municipale ou la DDE et les demandeurs sont dus à des déficits de communication. Les élus et l'administration ont tendance à abuser de la loi qui leur permet ( loi 2000-321 du 12/04/2000) d'ignorer les courriers des administrés et de considérer qu'une non réponse équivaut à une réponse négative. Faut-il poser les questions de façon suffisamment vicieuse pour qu'une non-réponse censée se révéler négative se retrouve positive parce que non sur non comme en mathématique veut dire oui. (-x=+). Le règlement européen et la loi française ont répercuté la même absurdité qui plonge les demandeurs dans une incertitude plus que désagréable.
- **. Et là, ce n'est pas à loi constante car il faut faire changer la directive européenne qui dit la même chose. Au besoin, je peux citer un certain nombre de situations « UBUESQUES » générées par cette loi.**
- **Il serait souhaitable que toute demande écrite quelle qu'elle soit obtienne une réponse écrite dans des délais raisonnables. On est loin du code de bonne conduite administrative écrite par le médiateur européen.**
- **En troisième point :** Dans le règlement des POS ou PLU, les différents zonages sont indiqués par des groupes de lettres (UA,UB ,etc). Ces dénominations ne sont pas uniformes sur l'ensemble du territoire et chaque commune ou groupe de communes définit librement le contenu de ces appellations. On en arrive à des aberrations telles que d'une commune à l'autre voisine, la même appellation ne recouvre pas la même réalité. Cela rend obligatoire l'étude au cas par cas de chaque règlement d'urbanisme. Exemple :sur une commune voisine, on retrouve classé en UA un habitat dispersé alors qu'il désigne habituellement un habitat dense de centre d'agglomération.
- Il serait donc souhaitable que les dénominations des zones, quitte à élargir la gamme pour couvrir la totalité des cas, soit commune pour l'ensemble du territoire et ne souffre par d'interprétation hasardeuse.
- **En quatrième point :** Lors de l'établissement des cartes communales, il est instauré un périmètre de sécurité variable en dimension autour des exploitations agricoles pour éviter des problèmes inévitables de nuisances.. La réciproque semble avoir été ignorée par le code de l'urbanisme et c'est ainsi qu'on peut constater l'établissement de bâtiments d'élevage de volailles très bruyants et très polluants à proximité de secteurs résidentiels, surtout en limite de territoire communal : Une zone NC d'une commune jouxtant une zone UB de la commune voisine !
- Ne serait-il pas possible de renforcer le rôle des SCOT surtout en limite de communes ou de communautés de communes. Il est toujours plus facile de renvoyer ses nuisances le plus loin possible quitte à polluer ses voisins.
- **En cinquième point :** la quantité de textes à connaître pour ne pas commettre d'erreurs est beaucoup trop important :il existe 114 codes et souvent, la partie réglementaire contredit la partie législative. La loi SRU, à elle seule, représente un pavé de 96 pages qui modifie nombre d'entre eux. Et certains articles sont incomplets ou incohérents parce que des parties intermédiaires ont été déclarées inconstitutionnelles. Mais pour autant, la rédaction n'a pas été reprise.
- Pour toutes ces raisons, le rôle des instructeurs de permis de construire n'est pas d'une évidence « biblique » et il serait très certainement utile de renforcer le site du CIRA sur [service-public.fr](http://service-public.fr) et notamment d'améliorer le moteur de recherche.
- **En sixième point :** Le maire étant devenu le seul décideur au final, lorsque se présente un conflit d'intérêt ou d'opinion, le seul recours ouvert est le tribunal administratif.
- Les exemples sont nombreux : tel maire décide la construction d'un lotissement sur une zone truffée de marnières, tel autre refuse une autorisation de travaux permettant la régularisation d'un PC pour cause de refus de permis. ! Tel autre encore refuse de lire entier son propre règlement de POS ou encore, etc.. Les exemples de décisions arbitraires sont tellement nombreux qu'ils mettent en évidence le manque d'une instance de régulation autre que le seul tribunal administratif.
- Ne serait-il pas possible de créer une instance comparable à celle qui fonctionne aux impôts : la commission consultative pour la répression des abus de droit ?
- **En septième point :** L'instruction des dossiers de permis de construire devrait comporter une prise en compte plus attentive de la récupération et de la régulation des eaux de pluie : le bétonnage ou le goudronnage aggrave le ruissellement et il n'est pas exagéré d'affirmer que 10 m2 de constructions supplémentaires en Saône et Loire participent à un débordement du Rhône en Arles. C'est ainsi que dans la région de St Etienne, de nombreuses parcelles déjà construites se sont vues délassées en Ndi, c'est à dire zone dangereuses parce que inondables . Dans ce cas précis, les communes en amont ont superbement ignoré les problèmes d'écoulement des eaux en aval. Les propriétaires situés en aval ont donc un préjudice important sur la valeur de leurs biens.
- Les schémas de cohérence devraient systématiquement prendre cette difficulté en compte et prévoir au minimum des dispositifs de régulation des écoulements..

- **En huitième point :** Les règlements opposables aux particuliers ne sont en général pas opposables aux organismes d'état, si bien que l'on constate un peu partout en France que les Offices de HLM se dispensent allègrement des obligations de places de stationnement réglementaires même pour des constructions neuves.
- Ne serait-il pas possible d'obtenir un peu plus de rigueur dans ce domaine ?
- **En neuvième point :** Lors des révisions des PLU ou POS, certaines parcelles se retrouvent valorisées et d'autres dévalorisées au bon vouloir des édiles. Dans certains cas, la perte peut se révéler considérable : exemple : un terrain estimé à 900 000 F lors d'un héritage et sur lequel la TVA avait été acquittée se retrouve, en application de la loi littorale, préempté pour 300 000 F ! Et encore avec l'intervention du juge des expropriations cas l'estimation des domaines se limitait à une somme symbolique soit 1 F le m<sup>2</sup> !
- Afin de réguler ces modifications de classement, ne serait-il pas possible de prévoir le remboursement de TVA acquittée lors d'un déclassement et le versement de la taxe correspondante lors d'un surclassement ?

Voilà, madame la Présidente, quelques points qui peuvent apporter matière à réflexion à la commission de l'application du droit des sols.

Si ces propositions et réflexions vous paraissent pertinentes, je vous prie de bien vouloir les transmettre à monsieur GIRAULT président de l'instance d'évaluation de l'ADS.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, fluid loops and a long horizontal stroke extending to the right.

J'ajoute à géométrie - expert. fr

## Ordre des géomètres – experts

### EVALUATION DE L'INTERVENTION DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT DANS L'APPLICATION DU DROIT DES SOLS

#### Quelques dysfonctionnements relevés par les géomètres-experts

*Novembre 2002*

De manière générale, il est constaté sur le terrain un non respect des délais d'instruction des demandes de CU, une plus grande attention étant portée à la délivrance des permis de construire en raison du risque de permis tacite.

Par ailleurs, il est souvent fait état par les géomètres-experts de l'attitude peu bienveillante manifestée par les services instructeurs à leur égard.

Leurs demandes sont souvent traitées soit avec un formalisme excessif (abus de pouvoir ?), soit de manière a priori négative, en raison de la méconnaissance par les services de la compétence professionnelle dans le domaine de l'urbanisme tant réglementaire qu'opérationnel des géomètres – experts, assimilés, à tort à de simples « planteurs de bornes ».

En outre, on relève dans certains services un mauvais archivage des dossiers qui retarde les délais d'instruction des demandes.

On assiste également à un déficit manifeste de formation et d'information des instructeurs qui opèrent des raccourcis abusifs des décisions des tribunaux administratifs, interprètent à leur manière la jurisprudence (ex. : arrêt « Campero ») et se réfèrent aveuglément aux circulaires sans prendre en compte les réalités du terrain.

Paradoxalement, une récente réunion de formation qui s'est tenue à l'Ordre sur la PVNR, avec les cadres de la DGUHC, a laissé le sentiment que sur des cas concrets il était plus facile d'obtenir de l'administration centrale des réponses pratiques que d'obtenir de certains services déconcentrés des solutions de bon sens aux problèmes pouvant se présenter sur le terrain.

On observe à cet égard une insuffisante formation des personnels des services déconcentrés qui les conduit en définitive à une forme de déresponsabilisation dans leur action au quotidien.

La « déconcentration de l'intelligence » au sens du « savoir faire » paraît être un impératif pour pallier un manque évident d'effectif et une surcharge de travail d'un personnel qui n'arrive pas à faire face à ses tâches et multiplie les obstacles bureaucratiques pour étaler sa charge de travail.

Les principaux dysfonctionnement rencontrés sur le terrain sont recensés ci-après :

- méfiance à l'égard des CU pré opérationnels (article L410-1 2ème alinéa) et demande de pièces complémentaires au motif que le dossier est soit disant incomplet
- demande par les services instructeurs de renseignements non exigés dans le cadre strict de la délivrance de CU de simple information (article L410-1 1<sup>er</sup> alinéa)
- refus de traiter les lettres de renseignement d'urbanisme au motif qu'elles ont été ~~remplacées par les dispositions de l'article L410-1 1<sup>er</sup> alinéa du Code de l'Urbanisme~~
- Absence de formulaires de demande de CU à jour, tenant compte des nouvelles dispositions de la loi SRU et notamment de la suppression de l'article L111-5.
- difficultés à admettre les demandes d'arrêté de lotir sur un seul lot
- négligence à l'égard des demandes d'alignement nécessaires à la constitution des dossiers de vente de biens immobiliers



syndicat national  
des aménageurs

Madame Agnès CLARET DE FLEURIEU  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
Ministère de l'Équipement, des Transports,  
du Logement, du Tourisme et de la Mer  
Tour Pascal B  
95 055 La Défense Cedex

Paris, le 09 décembre 2002

Objet : ADS

Madame la Présidente,

Sur les instructions de Catherine Dercourt, Présidente de la Chambre Ile-de-France Picardie du Snal et suite à la réunion du groupe 3 de l'instance d'évaluation au cours de laquelle elle a représenté le Snal, je vous adresse les propositions de notre organisation en ce qui concerne la réforme des "ADS".

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes salutations les plus cordiales.

Guillaume de la Lubie  
*Chargé d'études*

2002/1633

**NOUVELLE ADRESSE**  
179, Boulevard Haussmann, 75 008 Paris  
Tél. 01 44 20 09 10 - Fax : 01 44 20 00 79

DECRET ADS  
PROPOSITIONS DU SYNDICAT NATIONAL DES AMÉNAGEURS

- ◆ Point de départ du délai d'instruction de la demande d'autorisation de lotir
- ◆ Demande unique de pièces complémentaires intégrée à la lettre de notification
- ◆ Suppression de la requête en instruction
- ◆ Opérations pouvant faire l'objet d'une autorisation de lotir tacite
- ◆ Modalités d'obtention des autorisations tacites
- ◆ Point de départ du délai de recours contentieux
- ◆ Sécurisation des certificats d'urbanisme
- ◆ Conditions de la promesse unilatérale de vente en lotissement et indemnité d'immobilisation
- ◆ Condition de délivrance des permis de construire au profit de professionnels de l'immobilier
- ◆ Consultation des services concessionnaires de réseaux

## EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article R 315-15 du code de l'urbanisme comporte une ambiguïté quant au point du départ du délai d'instruction de la demande d'autorisation de lotir : il indique d'une part, et par renvoi à l'article R 315-11, que le délai d'instruction part de la date de décharge ou de l'avis de réception postal du dépôt de la demande et d'autre part que la demande fait l'objet d'une lettre de notification de délais. L'ambiguïté est renforcée par l'article R 315-17 c. urb. qui prévoit qu'en cas de défaut d'envoi de la lettre de notification malgré la mise en demeure d'instruire, le délai d'instruction part de la date figurant sur l'avis de réception postal de la mise en demeure.

Il convient de rétablir la lisibilité de ce dispositif et de s'en tenir à une date unique et qui ne dépend pas de la volonté de l'administration. Il paraît tout à fait légitime que le délai parte du jour où l'administration est saisie d'une demande complète. Ainsi le délai doit partir du jour du dépôt de la demande ou, le cas échéant, du jour du dépôt de l'ensemble des pièces manquantes.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-11</b></p> <p>Tous les exemplaires de la demande et du dossier d'autorisation de lotir sont adressés par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal au maire de la commune dans laquelle le lotissement doit être réalisé, ou déposés contre décharge à la mairie .</p> <p>Le maire affecte un numéro d'enregistrement à la demande dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.</p> <p>Les exemplaires de la demande et du dossier d'autorisation de lotir font l'objet des transmissions prévues à l'article L. 421-2-3. Toutefois, dans les cas où les autorisations et les actes relatifs au lotissement ne sont pas délivrés au nom de l'Etat, seul le formulaire de demande est transmis au préfet.</p> <p>Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de demande d'autorisation de lotir comprenant les mentions suivantes : nom du demandeur, numéro et date d'enregistrement de la demande, adresse et superficie du terrain, surface hors oeuvre nette maximale à construire sur l'ensemble du lotissement, nombre de lots projetés, destination du lotissement .</p>	<p><b>L'article R 315-11 modifié</b></p> <p>Tous les exemplaires de la demande et du dossier d'autorisation de lotir sont adressés par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal au maire de la commune dans laquelle le lotissement doit être réalisé, ou déposés contre décharge à la mairie . <b>Le délai d'instruction part de la date de décharge ou de l'avis de réception postal du dépôt de la demande sauf si l'administration fait connaître au pétitionnaire, dans les conditions de l'article R 315-16 que la demande est incomplète.</b></p> <p>Le maire affecte un numéro d'enregistrement à la demande dans des conditions prévues par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.</p> <p>Les exemplaires de la demande et du dossier d'autorisation de lotir font l'objet des transmissions prévues à l'article L. 421-2-3. Toutefois, dans les cas où les autorisations et les actes relatifs au lotissement ne sont pas délivrés au nom de l'Etat, seul le formulaire de demande est transmis au préfet.</p> <p>Dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande et pendant la durée d'instruction de celle-ci, le maire procède à l'affichage en mairie d'un avis de dépôt de demande d'autorisation de lotir comprenant les mentions suivantes : nom du demandeur, numéro et date d'enregistrement de la demande, adresse et superficie du terrain, surface hors oeuvre nette maximale à construire sur l'ensemble du lotissement, nombre de lots projetés, destination du lotissement</p>



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Le SnaI propose que la lettre de notification ait pour simple but de transmettre le numéro d'enregistrement de la demande et de confirmer la durée du délai d'instruction (et non son point de départ) ou d'indiquer que ce délai est porté à 5 mois. Elle sera le support, le cas échéant de la demande de pièces complémentaires. Cette demande devra réclamer d'emblée toutes les pièces manquantes. La réception des pièces complémentaires indiquées provoquera le départ du nouveau délai d'instruction. Toute pièce exigible au titre de l'article R 315-5 et non réclamée dans la demande initiale ne pourra avoir pour effet de différer le point de départ du délai d'instruction. Afin d'éviter que la demande de pièces complémentaires omette de mentionner des pièces exigibles, il est proposé que cette demande reproduise l'article R 315-5 qui en dresse la liste exhaustive.

Dans un but d'information du pétitionnaire sur sa faculté de contester une demande de pièces complémentaires abusive, il est proposé d'imposer la mention des voies et délais de recours contre cette demande comme l'a jugé le tribunal administratif de Versailles (TA Versailles, 22 juin 1999, M. Mansoux, req. 95-6376, BJDU 5/99 p. 402).

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-15</b></p> <p>Si le dossier est complet, l'autorité compétente pour statuer fait connaître au demandeur, dans les quinze jours de la réception de la demande en mairie, par une lettre de notification adressée par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal, le numéro d'enregistrement de ladite demande et la date avant laquelle, compte tenu des délais réglementaires d'instruction, la décision devra lui être notifiée, et la faculté qui lui est ouverte, au cas où la notification ne serait pas intervenue à cette date, de saisir l'autorité compétente, en application de l'article R. 315-21. Le délai d'instruction part de la date de la décharge ou de l'avis de réception postal prévus à l'article R. 315-11.</p> <p>Toutefois, dans les cas prévus à l'article R. 315-21-1, le demandeur est informé qu'il ne pourra bénéficier d'une autorisation tacite.</p>	<p><b>Article R 315-15 modifié</b></p> <p><del>—Si le dossier est complet,</del> L'autorité compétente pour statuer fait connaître au demandeur, dans les quinze jours de la réception de la demande en mairie, par une lettre de notification adressée par pli recommandé avec demande d'avis de réception postal, le numéro d'enregistrement de ladite demande <b>et la durée de l'instruction dont le point de départ est fixé à l'article R 315-11.</b></p> <p>Toutefois, dans les cas prévus à l'article R. 315-21-1, le demandeur est informé qu'il ne pourra bénéficier d'une autorisation tacite.</p>

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-16</b></p> <p>Si le dossier est incomplet, l'autorité compétente pour statuer, dans les quinze jours de la réception de la demande, invite, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, le demandeur à fournir les pièces complémentaires dans les conditions prévues à l'article R. 315-11. Lorsque ces pièces ont été produites,</p>	<p>L'article R 315-16 modifié</p> <p>Si le dossier ne comprend pas les pièces exigibles au titre de l'article R 315-5, la lettre de notification prévue à l'article R 315-15 invite le demandeur à fournir <b>l'ensemble</b> des pièces complémentaires dans les conditions prévues à l'article R 315-11. <b>La demande de pièces complémentaires reproduit les dispositions de l'article R 315-5 et indique les voies et délais de</b></p>

il est fait application de l'article R. 315-15. Le délai d'instruction part de la réception des pièces complétant le dossier.

Les dispositions du présent article sont applicables au cas où des exemplaires supplémentaires du dossier sont réclamés au demandeur comme il est dit à l'article R. 315-10 (alinéa 2).

**recours qui lui sont applicables.** Lorsque ces pièces ont été produites, il est fait application de l'article R. 315-15. Le délai d'instruction part de la réception des pièces complétant le dossier.

Les dispositions du présent article sont applicables au cas où des exemplaires supplémentaires du dossier sont réclamés au demandeur comme il est dit à l'article R. 315-10 (alinéa 2).

## Suppression de la requête en instruction

### EXPOSÉ DES MOTIFS

L'actuel article R 315-17 c. urb. permet au pétitionnaire de formuler "une requête en instruction" à l'autorité compétente qui ne lui a pas adressé de lettre de notification. Cette procédure apparaît superfétatoire dans la mesure où elle revient à réitérer la demande d'autorisation. Elle introduit un formalisme supplémentaire et elle est mal vécue par les services instructeurs. Le SnaI propose de supprimer cette phase.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-17</b></p> <p>Dans le cas où le demandeur n'a pas reçu dans les quinze jours suivant le dépôt de sa demande la lettre prévue à l'article R. 315-15 ou R. 315-16, il peut saisir l'autorité compétente par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal pour requérir l'instruction de sa demande et adresse copie de cette mise en demeure au préfet.</p> <p>Lorsque, dans les huit jours de la réception de l'avis de réception postal de cette mise en demeure, la lettre prévue à l'article R. 315-15 ou R. 315-16 n'a pas été notifiée, le délai d'instruction de la demande part de ladite date de réception telle qu'elle figure sur l'avis de réception postal de la mise en demeure .</p>	<p><b>Supprimer l'article R 315-17</b></p>

## Opérations pouvant faire l'objet d'une autorisation de lotir tacite

### EXPOSÉ DES MOTIFS

L'article R 315-21-1 f) du code de l'urbanisme écarte la possibilité de bénéficier d'une autorisation de lotir tacite lorsqu'il est fait application de l'article R 315-33 c. urb. c'est-à-dire lorsque le lotisseur sollicite l'autorisation de procéder à la vente ou à la location des lots avant l'exécution de tout ou partie des travaux prescrits.

La législation actuelle revient à priver les lotisseurs du mécanisme d'autorisation tacite. Il est donc proposé de supprimer cette interdiction dès lors que les garanties requises par l'article R 315-33 ont été produites.

Il convient de rappeler par ailleurs que la circulaire n° 87-107 du 2 novembre 1987 indique que "La nouvelle rédaction de l'article R 315-33 confirme que l'autorisation demandée [de vente par anticipation] est acquise de droit, dès lors que les conditions nécessaires à son obtention sont remplies".

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Art. R 315-21-1 c. urb.</b></p> <p>Le demandeur ne peut bénéficier d'une autorisation de lotir tacite dans les cas ci-après énumérés :</p> <p>a) Lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit.</p> <p>b) Lorsque le projet est situé dans un site classé, en instance de classement, ou inscrit ou dans une zone de protection créée par décret en application des articles 17 ou 28 de la loi du 2 mai 1930.</p> <p>c) Lorsque le projet est situé dans une zone de protection du patrimoine architectural et urbain.</p> <p>d) Lorsque le projet est situé dans un territoire en instance de classement ou classé en réserve naturelle.</p> <p>e) Lorsque le projet de lotissement fait partie des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou travaux soumis à enquête publique en application du décret n° 85-453 du 23 avril 1985.</p> <p>f) Lorsqu'il est fait application des dispositions de l'article R. 315-33.</p>	<p><b>Le f) de l'article R 315-21-1 est supprimé</b></p>

## EXPOSÉ DES MOTIFS

1) Contrairement au permis de construire, il ne suffit pas que le délai d'instruction d'une demande d'autorisation de lotir arrive à son terme pour que la décision soit réputée tacitement acquise. L'article R 315-21 c. urb. prévoit une phase supplémentaire consistant pour le pétitionnaire à saisir l'administration qui dispose alors d'un mois pour se prononcer. On peut s'interroger sur le sens d'une telle phase consistant à exiger du pétitionnaire de réitérer une demande dont on ne voit pas pourquoi elle ne serait plus d'actualité. Au final, cette phase permet à l'administration de disposer d'un mois supplémentaire pour instruire le dossier sans garantir d'ailleurs qu'une décision expresse en résultera.

Il est donc proposé de supprimer cette phase.

2. La loi du 12 avril 2000 relative au retrait des décisions implicites doit être prise en compte dans le mécanisme des autorisations de lotir tacite. L'article 23 de cette loi prévoit que les décisions implicites qui n'ont pas fait l'objet de mesures de publicité peuvent être retirées pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elles sont intervenues. Si ces décisions ont été publiées, elle peuvent être retirées dans les délais du recours contentieux, c'est-à-dire dans les deux mois suivant l'accomplissement des formalités d'affichage.

Cette disposition est particulièrement opportune dans la mesure où le Conseil d'Etat estimait que, en l'absence de publicité, la décision pouvait être retirée sans condition de délai : arrêt CE, 22 février 1991, SCI « Les Levant des Boileaux » à l'occasion duquel le Conseil d'Etat considère qu'en l'absence de mise en œuvre des formalités de publicité, « la décision ne pouvant, dès lors, être réputée avoir acquis un caractère définitif, l'administration peut légalement, en ce cas, la rapporter d'office à tout moment si elle est entachée d'illégalité. »

La proposition ci-après reprend les termes de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-21</b></p> <p>Lorsque la décision n'a pas été notifiée à l'issue du délai réglementaire d'instruction de la demande, <i>le demandeur peut saisir l'autorité compétente par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, et adresse copie de cette lettre au préfet, s'il n'est pas l'autorité compétente.</i></p> <p><i>La décision de l'autorité compétente doit être notifiée dans le délai d'un mois à compter de la réception de la lettre visée à l'alinéa ci-dessus. Si la décision n'est pas notifiée dans ce délai, à l'exception des cas prévus à l'article R. 315-21-1, la lettre mentionnée à l'article R. 315-15 ou, le cas échéant, la lettre prévue à l'article R. 315-17, accompagnée de son avis de réception postal, vaut autorisation de lotir et le projet pourra être entrepris conformément au dossier déposé, sous réserve du retrait, dans le délai du recours contentieux, de l'autorisation tacite au cas où elle serait entachée d'illégalité.</i></p>	<p><b>L'article R 315-21 est ainsi modifié:</b></p> <p><b>Lorsque la décision n'a pas été notifiée à l'issue du délai réglementaire d'instruction de la demande, à l'exception des cas prévus à l'article R 315-21-1, la lettre mentionnée à l'article R 315-15, accompagnée de son avis de réception postal, vaut autorisation de lotir et le projet pourra être entrepris conformément au dossier déposé.</b> Le demandeur adresse copie de cette lettre au préfet, s'il n'est pas l'autorité compétente.</p> <p><b>L'autorisation de lotir tacite peut être retirée pour illégalité pendant le délai de recours contentieux, lorsque les mesures de publicité de l'article R 315-42 ont été mises en œuvre ou, à défaut, pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision.</b></p>

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'arrêt du Conseil d'Etat du 26 octobre 2001, M. Ternon a pris le parti d'empêcher l'administration de pouvoir retirer une décision expresse sans condition de délai lorsqu'elle n'a pas mis en œuvre les formalités de publicité. La solution retenue par le juge consiste à faire partir le point de départ du délai de retrait de la date de signature de l'acte. En ce sens, elle s'inscrit dans la même ligne que l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 qui concerne quant à lui le retrait des décisions implicites. Celles-ci ne peuvent être retirées, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre, que dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision.

Il n'en reste pas moins que la carence de l'administration dans l'affichage en mairie permet toujours aux tiers d'introduire un recours sans condition de délai. Cette situation fragilise considérablement l'autorisation.

Au demeurant, et pour reprendre les termes de la circulaire n°88-36 du 2 mai 1988, "c'est bien sur le terrain que l'affichage est efficace pour l'information du public dont on ne saurait exiger qu'il se rende en mairie consulter les panneaux d'affichage".

Il est donc proposé de ne faire partir les délais de recours des tiers qu'à compter de l'exécution des formalités d'affichage sur le terrain.

Toutefois, il convient de préciser que cette réforme n'exonérerait pas l'administration de son obligation d'affichage en mairie (R 315-42).

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 490-7</b></p> <p>Le délai de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire court à l'égard des tiers à compter de la plus tardive des deux dates suivantes :</p> <p>a) Le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article R. 421-39 ;</p> <p>b) <i>Le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage en mairie des pièces mentionnées au troisième alinéa de l'article R. 421-39.</i></p> <p>[...]</p> <p>Ces dispositions s'appliquent également :</p> <p>[...]</p> <p>2° A l'autorisation de lotir, la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 315-42 ;</p>	<p><b>Article R 490-7 modifié</b></p> <p><b>Le délai de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article R. 421-39 ;</b></p> <p>[...]</p> <p>Ces dispositions s'appliquent également :</p> <p>[...]</p> <p>2° A l'autorisation de lotir, la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 315-42 ;</p>

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Le certificat d'urbanisme constitue un outil indispensable au montage des projets d'aménagement et des opérations immobilières. La stabilisation des droits qu'il est destiné à assurer comporte pourtant une faille qui tient au fait qu'il ne fait pas l'objet de mesures de publicité. Pour cette raison, il peut faire l'objet d'un recours des tiers sans condition de délai. Il est proposé de soumettre le certificat aux mesures de publicité en mairie. A l'instar des autorisations expresses, le point de départ du délai de recours contentieux partira de la date de signature du certificat.

La publicité sur le terrain n'est pas justifiée étant donné qu'il ne s'agit que d'une lettre de renseignement et que par ailleurs, le demandeur du certificat n'est pas nécessairement le propriétaire du terrain.

D'autre part, le défaut de réponse de l'administration dans le délai d'instruction de deux mois doit être sanctionné. Le SnaI propose que cette sanction prenne la forme d'une lettre adressée par le pétitionnaire à l'administration dont l'envoi produit les mêmes effets qu'un certificat d'urbanisme express au regard du gel de la réglementation d'urbanisme.



Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 410-9</b></p> <p>Le certificat d'urbanisme est délivré dans un délai de deux mois à compter de la date figurant sur l'avis de réception postal ou sur la décharge visés à l'article R. 410-3.</p> <p>Copie du certificat est adressée au propriétaire du terrain lorsque la demande n'émane ni de lui-même, ni de son mandataire.</p>	<p><b>Article R 410-9 modifié</b></p> <p>Dans les huit jours de sa délivrance, une copie du certificat d'urbanisme est publiée par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois. L'exécution de cette formalité fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R 2122-7 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>Lorsque le certificat d'urbanisme n'a pas été notifié à l'issue du délai réglementaire d'instruction de la demande, le demandeur peut adresser, dans les huit jours suivant l'expiration de ce délai, à l'autorité compétente et au préfet s'il n'est pas l'autorité compétente, une lettre recommandée avec demande d'avis de réception postale comportant l'avis de réception postal ou la décharge prévue à l'article R 410-3. Cette lettre produit les effets attachés à la délivrance du certificat d'urbanisme en application du cinquième alinéa de l'article L 410-1, la référence aux dispositions mentionnés par le certificat étant remplacée par celle relative aux dispositions d'urbanisme en vigueur au jour de la réception de la lettre prévue au présent alinéa.</p> <p>Copie du certificat est adressée au propriétaire du terrain lorsque la demande n'émane ni de lui-même, ni de son mandataire.</p>

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p>- aucun -</p>	<p><b>Il est ajouté un article R 490-7-1 ainsi rédigé</b></p> <p>Le délai de recours à l'égard d'un certificat d'urbanisme court à l'égard des tiers à compter du premier jours d'une période continue de deux mois d'affichage en mairie des pièces mentionnées à l'article R 410-9.</p>

## Conditions de la promesse unilatérale de vente en lotissement et indemnité d'immobilisation

### EXPOSÉ DES MOTIFS

En application de l'article L 316-3-1 du code de l'urbanisme, le lotisseur peut réclamer le versement de fonds, expressément qualifiés d'indemnité d'immobilisation, avant l'expiration du délai de rétractation. Le montant de ces fonds est limité à une somme qui doit être fixée par décret en Conseil d'Etat ; le Snal propose de retenir le seuil de 5 % du prix du terrain comme le prévoit actuellement la jurisprudence qui considère que le dépassement de ce montant a pour effet de dénaturer la promesse unilatérale de vente en promesse synallagmatique<sup>1</sup>.

L'article L 316-3-1 c. urb indique que les fonds doivent être versés sur un compte bloqué ; ils sont indisponibles, incessibles et insaisissables jusqu'à la conclusion du contrat de vente. La similitude de rédaction des textes (L 316-3-1 c. urb. et L 261-15 CCH) milite en faveur de l'application d'un régime similaire à celui des contrats préliminaires en matière de vente d'immeuble à construire (vente en état futur d'achèvement ou vente d'immeuble à construire) qui, au demeurant, a fait ses preuves.

Ainsi, pour ces contrats, l'article R 261-29 CCH précise que : *"Le dépôt de garantie est fait à compte spécial ouvert au nom du réservataire dans une banque ou un établissement spécialement habilité à cet effet ou chez un notaire. Les dépôts des réservataires des différents locaux composant un même immeuble ou un même ensemble immobilier peuvent être groupés dans un compte unique spécial comportant une rubrique par réservataire."*

De la même façon, il serait opportun de reproduire la possibilité ouverte par l'article L 271-2 CCH de verser les fonds entre les mains d'un professionnel disposant d'une garantie financière affectée au remboursement des fonds déposés lorsque la vente est conclue par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel. Cela permettra, lorsque les terrains sont commercialisés par l'intermédiaire d'un agent immobilier ou d'un notaire, de verser les fonds directement entre les mains de cet agent ou de ce notaire. L'article L 271-2 alinéa 2 du CCH dispose en effet que : *"Toutefois, lorsque l'un des actes mentionnés à l'alinéa précédent est conclu par l'intermédiaire d'un professionnel ayant reçu mandat pour prêter son concours à la vente, un versement peut être reçu de l'acquéreur s'il est effectué entre les mains d'un professionnel disposant d'une garantie financière affectée au remboursement des fonds déposés."*

<sup>1</sup> cass. civ. 3<sup>e</sup>, 16 nov. 1994, Bull. civ. III, n° 196

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p data-bbox="395 185 501 212">- aucun -</p>	<p data-bbox="794 185 1476 422">Il est ajouté un article R 315-32-1 ainsi rédigé Conformément à l'article L 316-3-1, le lotisseur peut, à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir, consentir une promesse unilatérale de vente stipulée notamment sous la condition suspensive d'obtention du certificat prévu à l'article R 315-36 ou de l'autorisation délivrée en application de l'article R 315-33 b.</p> <p data-bbox="794 460 1476 548">Le montant de l'indemnité d'immobilisation prévue à l'article L 316-3-1 ne peut dépasser 5 % du prix stipulé dans la promesse.</p> <p data-bbox="794 586 1476 917">Le dépôt de l'indemnité d'immobilisation est fait à compte spécial ouvert au nom du bénéficiaire de la promesse dans une banque ou un établissement spécialement habilité à cet effet ou chez un notaire. Lorsque la promesse est conclue par l'intermédiaire d'un professionnel ayant reçu mandat pour prêter son concours à la vente, l'indemnité d'immobilisation peut être versée entre les mains d'un professionnel disposant d'une garantie financière affectée au remboursement des fonds déposés.</p> <p data-bbox="794 955 1476 1072">Les dépôts des différents bénéficiaires de promesses d'un même lotissement peuvent être groupés dans un compte unique spécial comportant une rubrique par bénéficiaire.</p>

## Condition de délivrance des permis de construire au profit de professionnels de l'immobilier

### EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Snal propose d'assouplir les règles de délivrance des permis de construire déposées par des professionnels de l'immobilier sur des macro-lots. L'article R 315-39-1 du code de l'urbanisme indique que les permis de construire ne peuvent être délivrés avant la délivrance :

- du certificat d'achèvement des travaux (soit total soit hors finitions)
- ou de l'attestation de plate-forme délivrée par le lotisseur.

Cette disposition répond à un souci de protection du consommateur. Elle pénalise toutefois l'acquéreur professionnel et plus particulièrement le promoteur : en effet, aucun banquier ne financera une opération de promotion tant que le permis de construire n'a pas été délivré. L'article R 315-39-1 impose au lotisseur de prendre le risque financier et commercial d'acheter le terrain et de financer la viabilité primaire avant de pouvoir vendre à des promoteurs. Il est donc de l'intérêt du lotisseur et du promoteur de pouvoir s'affranchir de l'interdiction de l'article R 315-39-1. Il est alors proposé d'écarter l'application de cette règle lorsque le demandeur du permis de construire est un professionnel de l'immobilier. Ainsi, celui-ci pourra obtenir un permis de construire dès qu'il disposera d'un titre l'habilitant à construire. Ce titre pourra être une promesse unilatérale de vente (voire un compromis en cas de fourniture d'une garantie d'achèvement de l'ensemble des travaux) qui peut être signée à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir.

Texte actuel	Proposition de rédaction
--------------	--------------------------

**Article R 315-39-1**

L'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol peut être sollicitée mais ne peut être accordée avant l'obtention du certificat prévu à l'article R. 315-36.

Toutefois, lorsque le lotisseur a été autorisé, en application des dispositions de l'article R. 315-33 b, à procéder à la vente ou à la location des lots avant exécution des travaux, l'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol peut être délivrée dans les six mois précédant la date fixée en application de l'article R. 315-33 b dès lors qu'est jointe à la demande une attestation par laquelle le lotisseur certifie, sous sa responsabilité, que les plates-formes des voies desservant le terrain faisant l'objet de la demande et les réseaux compris sous celles-ci ont été réalisés.

**Article R 315-39-1 modifié**

L'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol peut être sollicitée mais ne peut être accordée avant l'obtention du certificat prévu à l'article R. 315-36, **sauf lorsque le demandeur est un professionnel de l'immobilier et que le lotisseur produit la garantie d'achèvement prévue à l'article R 315-36.**

Toutefois, lorsque le lotisseur a été autorisé, en application des dispositions de l'article R. 315-33 b, à procéder à la vente ou à la location des lots avant exécution des travaux, l'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol peut être délivrée dans les six mois précédant la date fixée en application de l'article R. 315-33 b dès lors qu'est jointe à la demande une attestation par laquelle le lotisseur certifie, sous sa responsabilité, que les plates-formes des voies desservant le terrain faisant l'objet de la demande et les réseaux compris sous celles-ci ont été réalisés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans le cadre de l'examen de la demande, les services instructeurs sont chargés de consulter les concessionnaires de réseaux afin de contrôler les conditions de desserte de l'opération. Or les aménageurs professionnels le font systématiquement dans le cadre de leurs études de faisabilité. Le Snal propose de tirer parti de ce travail déjà réalisé par l'aménageur en évitant à l'administration de procéder à une consultation qui a déjà été faite.

Ainsi, lorsque le lotisseur sera en mesure de justifier d'une attestation des services concessionnaires indiquant soit que les équipements publics existants permettent de desservir la future opération, soit quels équipements doivent être prévus pour assurer cette desserte et leurs coûts, le service instructeur n'aura pas à procéder à une consultation desdits services.

Texte actuel	Proposition de rédaction
<p><b>Article R 315-5</b> Le dossier joint à la demande est constitué des pièces ci-après :</p> <p>a) Une note exposant l'opération, précisant ses objectifs et indiquant les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans le site, le respect de l'environnement et la qualité de l'architecture et pour répondre aux besoins en équipements publics ou privés découlant de l'opération projetée ;</p> <p>b) Le plan de situation du terrain notamment par rapport à l'agglomération ;</p> <p>c) Un plan de l'état actuel du terrain à lotir et de ses abords faisant apparaître les constructions et les plantations existantes, les équipements publics qui desservent le terrain, ainsi que, dans le cas où la demande d'autorisation ne concerne pas la totalité de la propriété, la partie que l'auteur de la demande entend ne pas incorporer au lotissement ;</p> <p>d) Un plan définissant la composition d'ensemble du projet et faisant apparaître la répartition prévue entre les terrains réservés à des équipements ou des usages collectifs et les terrains destinés à une utilisation privative, ainsi que les plantations à conserver ou à créer, ce plan pouvant se présenter sous la forme d'un plan de masse et pouvant également faire apparaître la division parcellaire ;</p> <p>e) Un projet de règlement, s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur ;</p> <p>f) Si des travaux d'équipement internes aux lotissements sont prévus, un programme et des plans desdits travaux indiquant les caractéristiques des ouvrages à réaliser et les conditions de leur réalisation, notamment le tracé des voies, l'implantation des équipements et leurs modalités de raccordement aux bâtiments dont l'édification est prévue ;</p> <p>g) Le cas échéant, une copie de l'autorisation de défrichement ;</p> <p>h) L'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, lorsque l'opération est située en dehors d'une commune ou partie de commune dotée d'un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé et permet la construction d'une surface hors oeuvre nette de 3 000 mètres carrés ou plus.</p> <p>i) S'il est prévu une réalisation par tranches, les conditions et modalités d'exécution des travaux ;</p> <p>j) Le cas échéant, une attestation de la garantie à fournir en application de l'article R. 315-33.</p>	<p><b>Article R 315-5 modifié</b> Le dossier joint à la demande est constitué des pièces ci-après :</p> <p>a) Une note exposant l'opération, précisant ses objectifs et indiquant les dispositions prévues pour assurer l'insertion dans le site, le respect de l'environnement et la qualité de l'architecture et pour répondre aux besoins en équipements publics ou privés découlant de l'opération projetée ;</p> <p>b) Le plan de situation du terrain notamment par rapport à l'agglomération ;</p> <p>c) Un plan de l'état actuel du terrain à lotir et de ses abords faisant apparaître les constructions et les plantations existantes, les équipements publics qui desservent le terrain, ainsi que, dans le cas où la demande d'autorisation ne concerne pas la totalité de la propriété, la partie que l'auteur de la demande entend ne pas incorporer au lotissement ;</p> <p>d) Un plan définissant la composition d'ensemble du projet et faisant apparaître la répartition prévue entre les terrains réservés à des équipements ou des usages collectifs et les terrains destinés à une utilisation privative, ainsi que les plantations à conserver ou à créer, ce plan pouvant se présenter sous la forme d'un plan de masse et pouvant également faire apparaître la division parcellaire ;</p> <p>e) Un projet de règlement, s'il est envisagé d'apporter des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur ;</p> <p>f) Si des travaux d'équipement internes aux lotissements sont prévus, un programme et des plans desdits travaux indiquant les caractéristiques des ouvrages à réaliser et les conditions de leur réalisation, notamment le tracé des voies, l'implantation des équipements et leurs modalités de raccordement aux bâtiments dont l'édification est prévue ;</p> <p>g) Le cas échéant, une copie de l'autorisation de défrichement ;</p> <p>h) L'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, lorsque l'opération est située en dehors d'une commune ou partie de commune dotée d'un plan local d'urbanisme rendu public ou approuvé et permet la construction d'une surface hors oeuvre nette de 3 000 mètres carrés ou plus.</p> <p>i) S'il est prévu une réalisation par tranches, les conditions et modalités d'exécution des travaux ;</p> <p>j) Le cas échéant, une attestation de la garantie à fournir en application de l'article R. 315-33.</p> <p><b>k) A l'initiative du demandeur, une attestation des autorités et services publics habilités à demander que soient prescrites les contributions mentionnées à l'article L 332-12 ; dans ce cas, et par dérogation au dernier alinéa de l'article R 315-18, le service instructeur n'a pas à consulter lesdits autorités et services publics.</b></p>

Saint-Etienne, le 29 Janvier 2003



Conseil Français des Urbanistes

Madame De Fleurieu  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
2ème section  
Tour Pascal B  
92055 La Defense CEDEX

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une contribution du CFDU à l'évaluation de l'ADS à laquelle vous avez bien voulu nous associer. Nous conduisons dans le même temps une enquête auprès de nos collègues et souhaiterions bénéficier d'un délai supplémentaire d'un mois pour vous présenter notre contribution définitive.

En vous remerciant par avance,

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Le président du CFDU

Alain CLUZET



# Instance d'évaluation de l'application du droit des sols

## Projet de Contribution du CFDU

Nous souhaiterions bénéficier d'un délai supplémentaire, si possible d'un mois, pour établir notre contribution définitive afin de pouvoir consulter plus largement nos associations membres et ainsi proposer une vision plus précise de l'analyse des professionnels.

Néanmoins, nous sommes d'ores et déjà en état de présenter quelques éléments assez régulièrement évoqués dans nos réseaux de professionnels, en prolongement des observations présentées le 4 octobre 2002 lors de la mise en place en place du comité de pilotage et au cours de la réunion du groupe de travail n°2 (collectivités locales), auquel nous avons participé.

Nous avons classé nos remarques et suggestions en 3 grandes catégories de critères de qualité : qualité juridique et qualité technique de l'instruction et, au total, qualité du service au public.

### **1. qualité juridique de l'instruction :**

- bénéficier d'un guide des procédures remis à jour (ce qui ne semble pas avoir été fait depuis 20 ans)
- mise à disposition des instructeurs d'une banque de données informatique regroupant textes, doctrine et jurisprudence classée par thèmes
- généralisation à tous les départements du club ADS qui permet d'échanger les expériences (les instructeurs dans les CL sont au demeurant plus isolés que ceux de l'Etat)
- formation plus systématique à l'ADS des instructeurs, y compris formation continue lourde
- reconnaissance et valorisation de véritables carrières de spécialistes de l'ADS, ce qui permettrait de former dans la durée d'excellents spécialistes, dont le grade permettrait également de discuter sans complexe avec les divers interlocuteurs

### **2. qualité technique de l'instruction**

- prise en compte de la loi SRU : on ne peut considérer que la logique de projet doit s'imposer en préalable à tout aménagement (préambule de la loi) et ne pas reconnaître dans l'ADS, l'acte d'aménagement comme moteur du droit et non seulement soumis à celui-ci. L'ADS est le prolongement direct d'une démarche d'aménagement et non un simple acte administratif totalement autonome. Former un instructeur à l'ADS, c'est d'abord le former à l'urbanisme, lui faire analyser le contexte dans lequel d'inscrit le projet. Sinon, même la prise en compte du volet paysager est impossible.
- ouvrir les métiers de l'ADS à des urbanistes qui pourraient ainsi participer d'une démarche d'instruction plus globale, intégrant l'esprit de la loi paysage et de la loi SRU. Des équipes pluridisciplinaires avec des juristes pourraient permettre un enrichissement mutuel comme dans les anciens GEP.

- restaurer les procédures d'adaptation ou de dérogation qui existent chez tous nos voisins européens mais qui ont été supprimées ou freinées lors de la décentralisation. De nombreux projets ne se prêtent pas à une gestion mécanique comme si le droit de l'urbanisme pouvait être assimilé au droit civil ou au droit du travail. Il existe de nombreux moyens pour éviter les dérapages, notamment l'obligation de délibérer pour toute dérogation. Mais rien n'est pire qu'une application systématique de règles qui ne peuvent anticiper sur tous les cas particuliers et sur tous les projets architecturaux. On prétend rompre avec le fonctionnalisme et les modèles ; nous devons désormais l'assumer.

- mettre en place un processus de *feed-back* entre rédacteurs des règlements d'urbanisme et instructeurs d'ADS. Ces activités sont d'évidence complémentaires mais encore bien trop souvent cloisonnées.

- l'article 11 des règlements de PLU ne doit pas rester un tabou comme c'est encore trop souvent le cas. A coté de quelques cas d'abus trop souvent cités, il rappelle que la qualité architecturale d'un projet est un élément essentiel, souvent le seul qui demeurera, pour les habitants du bâtiment comme de la commune. C'est une somme de micro décisions qui fonde ainsi la qualité d'ensemble des espaces urbanisés.

- le recours aux architectes conseils ou aux CAUE devrait ainsi être systématisé, dans les DDE comme les collectivités qui pratiquent l'instruction.

- revalorisation, notamment par des brochures et conseils en amont du volet paysager qui n'est pas réellement significatif à l'heure actuelle, trop souvent réalisé à posteriori, comme une vague caution.

### **3. qualité du service au public**

- la gestion des délais, très inégale selon les territoires doit être optimisée sans pour autant que soit remise en cause la portée générale de cet acte administratif qui présente, comparativement à beaucoup d'autres pays l'avantage de délais plus brefs sans sacrifier de champ d'application. Il est évident que le nombre de dossiers par agent, le foisonnement de consultations exponentielles et mal encadrées (les services consultés n'ont souvent que peu de connaissance sur l'ADS et délivrent des avis tardifs et souvent peu exploitables), comme l'insuffisante formation des agents et l'insuffisance des guides méthodologiques freinent l'instruction.

- l'amélioration de la lisibilité des procédures et la simplification des formulaires est également un critère de service public. Ainsi, à quoi bon conserver la dénomination trompeuse de « déclaration de travaux » alors que c'est une véritable autorisation ?

Il serait sans doute préférable de la transformer en « petit PC », procédure portant sur le même champ et délai que la DT mais imposant toutefois le dépôt des mêmes pièces que le PC traditionnel

- le conseil en amont auprès des usagers est également essentiel, cela renvoie évidemment à la formation de ces mêmes instructeurs et à une appréciation de la portée réelle de cet acte d'aménagement qu'est le permis de construire.

-assumer la responsabilité des conseils comme des décisions : il est encore trop fréquent que DDE et élus se renvoient la responsabilité d'erreurs commises. Cela donne une piètre image du service public dans son ensemble. Il serait préférable que ces risques soient normalement assumés et couverts par des polices d'assurances appropriées, y compris pour dans le cadre d'une simple pré-instruction par les DDE.

Alain CLUZET  
Président du CFDU

## ANTOINE Michele, CGPC/S2

---

**De:** Alain CLUZET [alain.cluzet@wanadoo.fr]  
**Envoyé:** mardi 27 mai 2003 00:06  
**À:** michele.antoine@equipement.gouv.fr  
**Cc:** jean.pialoux; lenoir.didier; daniel.c.a.u.e.43; Pierre.Pelliard; blensel; Jean-Claude.Galley; Catherine.Fillon; jbellante; Michel.Rousset; Louis CANIZARES; a.pere  
**Objet:** Urgent. contribution CFDU évaluation ADS



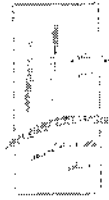
évaluation  
ADS(lettre).doc

à l'attention de Mme De Fleuriau,

Je vous transmets comme convenu une contribution complémentaire du CFDU à l'évaluation de la pratique de l'ADS au sein des services du Ministère de l'Équipement. Celle-ci n'anulle pas la précédente que nous avons essayé de produire de façon déjà presque complète.

Respectueusement,  
Le président du CFDU  
Alain Cluzet

Saint-Etienne, le 26 Mai 2003



Conseil Français des Urbanistes

Madame De Fleurieu  
Conseil Général des Ponts et Chaussées  
2ème section  
Tour Pascal B  
92055 La Defense CEDEX

Madame la Présidente,

Je vous remercie de nous avoir accordé un ultime délai pour apporter des compléments à notre contribution initiale proposée dans le cadre de l'évaluation de la pratique de l'application du droit des sols au sein des services du Ministère de l'Equipement.

Les échanges avec nos collègues confirment qu'ils se retrouvent très largement dans les premières observations que nous vous avons présentées courant janvier. Toutefois ceux-ci sont très préoccupés par les conditions de transfert de l'instruction aux collectivités locales, transfert fortement incité par de nombreuses DDE, d'ores et déjà, en amont de tout nouveau processus de décentralisation. Dans la mesure où il s'agit d'évaluer les conditions d'exercice ou d'abandon d'une simple mise à disposition, il ne nous paraît pas contrevenir au principe d'évaluation à droit constant, la décentralisation de la compétence étant effective depuis 1983.

On peut considérer que les collectivités de 20.000 habitants, voire dans certains cas de 10.000 habitants peuvent affronter sans trop de difficultés les pièges de l'ADS. Il n'en va pas de même pour les communes de moindre importance, pour bonne part non regroupées dans des structures intercommunales ayant compétence en urbanisme.

*Alain Cluzet, président, tél : 04 77 48 65 32, fax : 04 77 48 66 10, mél : "alain.cluzet@wanadoo.fr",  
Adresse postale : CFDU, 11, rue de la gare, 94230 CACHAN*

Or, il ne semble pas exister de doctrine nationale en la matière. Il nous paraît être de la responsabilité de l'Etat d'aider les communes à réaliser ces transferts dans les meilleures conditions. Plusieurs actions pourraient être engagées: stages de formation auprès des fonctionnaires des collectivités locales, mise à disposition de la doctrine et de la jurisprudence accumulées par les DDE et le Ministère, facilités accordées aux agents souhaitant garder leur métier mais le pratiquer désormais au sein des collectivités locales et incitations à se regrouper aux collectivités locales de plus petite taille.

Ces points nous paraissent essentiels à assurer une véritable équité territoriale au sein du pays et une égalité entre les citoyens dont l'Etat est le garant naturel. A défaut, il est à craindre que dans certaines communes la prise de risque juridique par manque de maîtrise du droit soit très importante et que la qualité architecturale et urbaine des projets ne soit pas garantie de la même manière sur l'ensemble du territoire national.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

Le président du CFDU

Alain CLUZET