



Instruction des autorisations d'urbanisme

Les enjeux d'une nouvelle organisation locale

Avertissement au lecteur : La présente étude repose en partie sur les résultats d'une enquête élaborée conjointement par l'AMF et l'AdCF et transmise en juin 2014 à l'ensemble des communautés de France par voie électronique. 420 d'entre elles ont répondu dont 364 communautés de communes (soit 86,5 %) et 56 communautés à statut urbain (soit 13,5 %). Le formulaire d'enquête organisé en 37 questions est téléchargeable sur le site de l'AMF et de l'AdCF (voir annexes téléchargeables).

Bien que cette enquête bénéficie d'un taux de réponses très satisfaisant, l'exploitation de ses résultats doit être accompagnée des précautions d'usage. Il est en effet probable que les communautés déjà investies dans le champ de l'instruction ADS se soient senties davantage interpellées sur leur retour d'expérience.

AVANT-PROPOS	4
EN GUISE D'INTRODUCTION : ENJEUX ET CONTEXTE DE LA RÉORGANISATION LOCALE DE L'INSTRUCTION	6
1. Planification / instruction / délivrance des autorisations d'urbanisme : contours et définition	6
2. L'instruction : une nouvelle donne fixée par la loi Alur	8
3. La disposition Alur : l'aboutissement d'un désengagement ancien et progressif de l'État	9
PARTIE I : MUTUALISER L'INSTRUCTION : QUELLES MOTIVATIONS ?	14
PARTIE II : MUTUALISER L'INSTRUCTION : QUEL(S) PÉRIMÈTRE(S) ?	18
PARTIE III : MUTUALISER L'INSTRUCTION : QUELLE RELATION COMMUNES/SERVICE INSTRUCTEUR MUTUALISÉ ?	26
1. Les conventions entre la commune et le service instructeur	26
2. La relation financière communes / service d'instruction	30
3. L'autorisation d'urbanisme et son parcours entre communes et communauté	31
PARTIE IV : MUTUALISER L'INSTRUCTION : QUELLE ORGANISATION DE SERVICE ?	34
PARTIE V : LES NOUVELLES RELATIONS ÉTAT - TERRITOIRES	40
1. L'État accompagne la transition et l'organisation de services mutualisés	40
2. L'État dans ses missions exclusives	41
3. L'État et la filière ADS	43
ANNEXES	
Liste des sigles	45
Annexes téléchargeables	45
NOTES	46

Avant-propos

Voici déjà plus de trente ans que les communes disposent de la compétence dans le domaine de la planification locale et que les maires délivrent les autorisations de construire au nom de leur collectivité ou de l'Etat en l'absence d'un document d'urbanisme approuvé.

Alors que l'instruction des permis de construire et autres autorisations a longtemps été assurée gratuitement par les services de l'Etat, celui-ci a réduit progressivement le champ de cet accompagnement dans nos territoires.

La loi ALUR est allée encore plus loin et annonce de fait, à terme, la pleine et entière responsabilité des collectivités locales sur l'instruction des autorisations de construire comme elles ont aujourd'hui celle de la planification au travers des SCOT et des PLU. L'Etat se désengage et dans le même temps interpelle les communautés afin de mutualiser ce service qui, notons-le, n'est pas une compétence.

En raison de l'urgence pour un grand nombre de communes de trouver des solutions alternatives à la mise à disposition des DDT, l'AMF et l'AdCF ont souhaité réaliser une étude sur la nouvelle organisation locale de l'instruction des autorisations d'urbanisme, à mettre en œuvre en 2015.

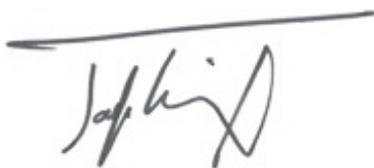
Dans des délais très rapides, en s'appuyant notamment sur une enquête réalisée auprès de l'ensemble des communautés, nos deux associations ont élaboré un guide unique en son genre, actuel et complet, apportant aux communes et aux communautés des éléments utiles pour mettre en place un service d'instruction à la disposition des maires.

Cet ouvrage analyse les aspects juridiques et financiers de l'instruction, présente les différents modes d'organisation mis en place dans les territoires, et met l'accent sur les relations entre les communes et les services instructeurs mutualisés pour chaque type d'organisation.

Même si le contexte financier très contraint représente une source d'inquiétude pour les collectivités qui doivent désormais prendre en charge un tel service, gageons que cette responsabilité puisse constituer une opportunité pour favoriser une instruction de qualité au service des citoyens (en humanisant aussi les relations avec les pétitionnaires) et pour contribuer dans la durée à la création des services mutualisés dans le domaine de la planification et de l'aménagement d'un territoire.

Nous nous félicitons que la collaboration entre l'AMF et l'AdCF ait permis ce travail conjoint particulièrement approfondi. Que les communes et les communautés en fassent le meilleur usage au moment où la maîtrise de la dépense publique appelle à une mutualisation accélérée des services.

Jacques Pélissard
Président de l'Association
des maires de France



Daniel Delaveau
Président de l'Assemblée
des communautés de France





En guise d'introduction

Enjeux et contexte de la réorganisation locale de l'instruction

1. PLANIFICATION / INSTRUCTION / DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS D'URBANISME : CONTOURS ET DÉFINITION

La planification : une compétence

Dans le cadre communal

L'urbanisme a fait partie des compétences transférées aux communes par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Elles ont pu, dès lors, se doter d'un document d'urbanisme qui régleme les évolutions du territoire décidées localement.

Les documents d'urbanisme actuellement en vigueur sont :

- les plans d'occupation des sols (POS, jusqu'en mars 2017) ;
- les plans d'urbanisme locaux (PLU, depuis la loi SRU¹).

Au 1^{er} janvier 2013, 10 414 communes sont dotées d'un PLU (soit 28 %), 7 574 communes sont couvertes par un POS (soit 21 %). La moitié des communes (mais qui regroupe 92 % de la population) est ainsi compétente en matière d'urbanisme.

À la même date, 5 919 communes disposent d'une carte communale approuvée (soit 18 % des communes) leur permettant de définir un périmètre d'application du RNU² tenant compte des spécificités de leur territoire. Enfin 12 757 communes (soit plus de 33 %, majoritairement situées dans la diagonale qui s'étend des Ardennes aux Pyrénées³) ne sont couvertes par aucun document d'urbanisme et sont donc soumises au RNU.

Poursuivant l'objectif d'une modernisation rapide des documents d'urbanisme, la loi Alur⁴, par son article 135, impose une transformation à court terme des POS en PLU. Le POS sera rendu caduc si sa révision n'est pas engagée avant le 31 décembre 2015 et achevée trois ans après la promulgation de la loi, soit le 27 mars 2017. La caducité du POS se traduirait le cas échéant par un retour de la commune au RNU, mais le maire conserverait son pouvoir de délivrer au nom de la commune les autorisations d'urbanisme, avec l'accord du préfet.

La loi accélère ainsi un mouvement cependant d'ores et déjà engagé. Au 1^{er} janvier 2013, 4 361 POS faisaient l'objet d'une procédure de révision emportant transformation en PLU⁵.

Dans le cadre intercommunal

S'agissant d'une compétence⁶, la capacité pour une communauté d'élaborer un document d'urbanisme local doit nécessairement figurer dans ses statuts et/ou lui être attribuée par la loi.

En effet, cette compétence de planification urbaine est dévolue depuis leur création (lois du 31 décembre 1966 et RCT 2010) aux communautés urbaines et aux métropoles.

La responsabilité en la matière des communautés d'agglomération ou de communes a fait l'objet de dispositions spécifiques de la loi Alur. Celle-ci érige en principe le caractère intercommunal de la compétence d'urbanisme (modification de l'article L5214-16 du CGCT) mais offre aux communes membres une capacité de renoncer localement au transfert (exception faite des communautés urbaines et des métropoles). La compétence sera dévolue par la loi à la communauté le 27 mars 2017 (3 ans après la promulgation de la loi) sauf si 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent dans les trois mois précédant ce délai.

À ce jour, on recense environ 250 communautés compétentes (rassemblant près de 3200 communes) en matière de documents d'urbanisme dont les 16 communautés urbaines et métropole, 18 agglomérations et environ 220 communautés de communes.

1- Loi relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain du 13 décembre 2000.

2- Règlement National d'Urbanisme, règles générales cadrant la construction (voir articles R.111-1 à R.111-24 du code de l'urbanisme).

3- Selon l'application cartellée du site du ministère du Développement durable.

4- Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Renoué du 24 mars 2014.

5- Selon le site du ministère du Logement et de l'égalité des territoires.

6- La loi Alur définit donc avec précision ce que recouvre le cas échéant la responsabilité intercommunale en matière de planification urbaine : le PLU, les documents d'urbanisme dont les règles s'appliquent en lieu et place du PLU (POS, PSMV) la carte communale. Elle fait partie du bloc de compétence « aménagement de l'espace ».

La délivrance : un pouvoir de police

Dans le cadre communal

La délivrance est un pouvoir de police de l'urbanisme. Il s'agit de l'une des polices spéciales dévolues au maire. Ainsi le maire délivre les autorisations d'urbanisme (AU) :

- en son nom et pour le compte de la commune si le territoire de celle-ci est couvert par un PLU ou document d'urbanisme équivalent exécutoire ;
- au nom de l'État si la commune n'a pas de document d'urbanisme.

La loi Alur désigne désormais le maire comme l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir dès lors que la commune est dotée d'une carte communale. Toutefois si la carte communale a été adoptée avant la promulgation de la loi (soit avant mars 2014), le maire reste compétent sur délibération de la commune. En l'absence de délibération, le maire devient obligatoirement et de façon définitive l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} juillet 2017.

Au 1^{er} janvier 2013, on recense 6 650 cartes communales applicables ou en cours d'élaboration sur l'ensemble du territoire français⁷.

Dans le cadre intercommunal

Bien que très rare, la délivrance des autorisations d'urbanisme par le président de la communauté est juridiquement possible. Elle relève d'une délégation prévue au code de l'urbanisme (article L. 422-3) et s'opère par délibération concordante de l'EPCI et des communes qui le souhaitent. Après chaque renouvellement du conseil municipal ou après l'élection d'un nouveau président de communauté, la délégation doit être confirmée ; elle n'est donc pas définitive.

Le code de l'urbanisme dispose en outre que le maire adresse au président de l'établissement public son avis sur chaque demande de permis et sur chaque déclaration préalable.

À ce jour, on compte moins de dix communautés dont le président a reçu délégation pour la délivrance des autorisations par certains maires du territoire.

L'instruction : un service

L'instruction vise à vérifier la conformité des projets avec les réglementations en vigueur sur le territoire et à fournir des propositions de décisions à l'autorité compétente, motivées le cas échéant. Il incombe à cette dernière de s'organiser pour cette instruction. Sa signature peut être déléguée aux agents pour les actes de l'instruction (mais non pas pour la décision finale).

L'instruction est composée de trois étapes :

- La pré-instruction (obtenir les pièces nécessaires à l'étude du dossier, recueillir l'avis des services et personnes compétents selon les dossiers, informer le pétitionnaire sur les délais d'examen du dossier) ;
- L'instruction (vérifier la compatibilité du projet en cas de prescriptions particulières à la zone, vérifier la conformité du dossier avec le règlement du document d'urbanisme) ;
- La post-instruction (rédiger un projet de décision soit favorable, soit défavorable, ou encore « favorable sous réserve » motivé, intégrer le montant des participations le cas échéant, transmettre ce projet à la personne en charge de délivrer l'autorisation d'urbanisme, transmettre les éléments à l'État pour qu'il établisse les taxes d'urbanisme, transmettre les données statistiques).

À l'issue de cette phase d'étude technique, il peut incomber au service instructeur d'assurer des missions complémentaires, selon les termes de la convention qu'il signe avec la commune :

- les missions d'archivage ;
- le contrôle de la conformité à l'issue des travaux. À réception de la déclaration attestant l'achèvement des travaux, l'autorité compétente peut décider d'en vérifier le bien-fondé (dans certaines hypothèses, ce contrôle est obligatoire, cf. article R.462-7 du code de l'urbanisme) ;
- la gestion des recours gracieux et contentieux, fréquents en matière d'autorisation de construire.

Dans le cadre communal

C'est majoritairement dans le cadre communal que se sont organisés les services d'instruction des autorisations d'urbanisme dès la décennie 80. Il convient toutefois de noter que les communes ont pu très tôt organiser, sous forme de SIVU ou SIVOM, un service à dimension intercommunale. Certains syndicats ont même préfiguré des futures communautés.

Le principe de la mairie comme « guichet unique » n'a jamais été remis en cause. Il fait de la commune le lieu privilégié de la relation directe au pétitionnaire puisque celle-ci accueille, qu'elle soit compétente ou non, les dossiers ainsi que les pièces complémentaires, le cas échéant. Il lui est par ailleurs confié les premiers actes de l'instruction puisqu'elle enregistre la demande, en vérifie la complétude, transmet le dossier aux autorités compétentes et l'affiche en mairie dans les meilleurs délais.

⁷- Cf. : Etude d'impact du projet de loi Alur du 26 juin 2013, p. 373.

Dans le cadre intercommunal

L'instruction intercommunale (dans le cadre d'une communauté ou plus largement dans un cadre intercommunautaire) est l'objet de la présente étude. Elle peut revêtir plusieurs formes d'organisation, mais doit en tout état de cause être considérée comme un service et non une compétence. Elle ne donne normalement pas lieu à une inscription dans les statuts, mais 65 % des communautés ayant organisé ce service commun ont jugé opportun de procéder à cette inscription statutaire. Elle était notamment liée à une interprétation erronée de certains services déconcentrés de l'État. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a levé toute ambiguïté, affirmant que cette instruction organisée localement pour le compte des maires est bien une mutualisation.

PLUi / instruction / délivrance : trois notions à distinguer dans le cadre intercommunal

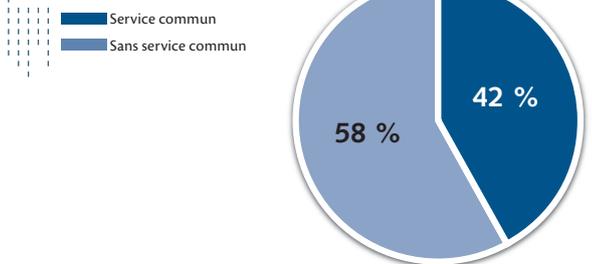
Les notions de « délivrance des autorisations d'urbanisme », « d'instruction des autorisations » et « d'élaboration du document d'urbanisme » doivent aussi être analysées comme distinctes juridiquement dans le cadre intercommunal :

- la planification est une compétence qui doit être mentionnée explicitement dans les statuts d'une communauté à qui les communes auront souhaité transférer la responsabilité d'élaborer un PLU ou une carte intercommunale ;
- l'instruction est un service rendu à chacun des maires et qui peut être organisé dans un esprit de mutualisation entre communes ;
- la délivrance est un pouvoir de police du maire qui peut être délégué au président de la communauté.

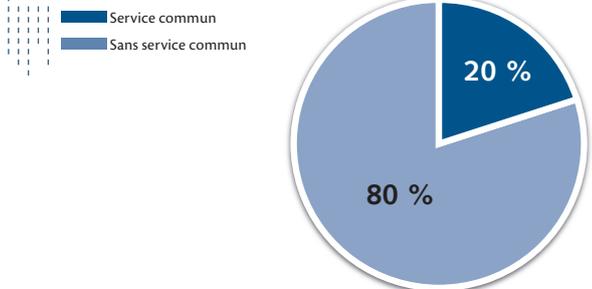
Pour autant, si ces sujets sont distincts juridiquement, ils ont un lien dans la dynamique et l'organisation des territoires. Dans de nombreuses communautés, la compétence de planification urbaine s'accompagne de l'organisation d'un service d'instruction. 42 %⁸ des intercommunalités dotées de la compétence PLUi ont en effet mis en place un service commun d'instruction (contre 19 % lorsque cette compétence PLUi n'est pas exercée). Le plus souvent, la constitution du service mutualisé est postérieure à la réalisation du PLUi. L'inverse est également observé et l'instruction mutualisée peut s'avérer être une première marche vers un urbanisme partagé dans le cadre de la communauté comme en atteste d'ailleurs l'ancienneté de nombreux services mutualisés.

Service commun et compétence PLU intercommunale (PLUi)

Dans les communautés compétentes en matière de PLUi



Dans les communautés non compétentes en matière de PLUi



8- Cette proportion mérite certainement d'être relativisée ; il est probable que l'enquête ait davantage mobilisé les communautés fortement impliquées en urbanisme.

9- Le ministère du Logement et de l'égalité des territoires définit la population à prendre en compte comme la population municipale du dernier recensement INSEE connu. Celle-ci sert aussi à établir les listes électorales (...) Dès qu'il a connaissance du dépassement du seuil de 10 000 habitants, le Préfet prévient par courrier la commune. Se rapporter à la circulaire n° 2005-47 UHC/DU4 du 28 juillet 2005 relative à la décentralisation des autorisations et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation (source : site internet du ministère du Logement).

10- Comprendre « ayant reçu délégation de délivrer par un maire de sa communauté ».

11- Idem.

2. L'INSTRUCTION : UNE NOUVELLE DONNE FIXÉE PAR LA LOI ALUR

EXTRAIT ARTICLE L.422-8 DU CODE DE L'URBANISME (MODIFIÉ PAR L'ARTICLE 134 DE LA LOI ALUR)

« Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants et ne fait pas partie d'un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus, ou lorsque l'EPCI compétent regroupe des communes dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants⁹, le maire ou le président de l'EPCI compétent¹⁰ peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.

Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'État pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et EPCI compétents¹¹. »

Ainsi, la loi Alur met fin au 1^{er} juillet 2015 à la mise à disposition gratuite des services de l'État à toutes communes compétentes dès lors qu'elles appartiennent à une communauté de 10 000 habitants et plus. Auparavant, seules les communes de plus de 10 000 habitants (et les communautés compétentes de plus de 20 000) ne pouvaient pas bénéficier de cette aide à titre gracieux.

À ce jour, 915 communautés regroupent moins de 10 000 habitants. Elles rassemblent 12 430 communes.

- La comparaison de la carte des communautés de moins de 10 000 habitants avec celle des communes au RNU permet d'attester que les territoires dans lesquels l'État restera engagé sont de sa propre responsabilité car ils concentrent les communes rurales au RNU ;
- Par ailleurs, ces territoires essentiellement ruraux ont, dans leur majorité, une dynamique de construction plutôt inférieure à celles que connaissent les pôles urbains centraux ou de première couronne. Ainsi l'État restera au service des territoires qui ont le moins d'autorisations d'urbanisme.

L'État appelle donc les collectivités à assumer localement la très grosse majorité des autorisations d'urbanisme. Il se « décharge » de près de 57 % des autorisations qu'il instruit aujourd'hui. Cette proportion pourrait augmenter, au regard des textes à l'ordre du jour du Parlement (à l'heure

où la présente étude est rédigée) et plus particulièrement le projet de loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République ». Ce dernier prévoit l'extension obligatoire du périmètre des communautés dont la population n'atteint pas un seuil minimal de 20 000 habitants (actuellement ce seuil est fixé à 5 000 habitants).

L'État se « désengage » de manière très hétérogène sur l'ensemble du territoire. La Bretagne serait la région la plus touchée en volume et 77 %¹² des autorisations d'urbanisme instruites jusqu'alors par l'État seraient désormais instruites par les collectivités territoriales. Dans la région Pays de la Loire, cette fin de mise à disposition aura proportionnellement l'impact le plus fort : plus de 98 % des autorisations d'urbanisme aujourd'hui instruites par les services des DDT seront à la charge des collectivités.

A contrario, le « désengagement » sera moins visible en Lozère (diminution de 1,20 %) du fait conjugué de la faible couverture par les documents d'urbanisme (et donc de l'importance de la compétence État) et du faible poids démographique des communautés.

Le « désengagement » de l'État est ainsi massif. Il équivaut à un « déplacement » sur trois ans de 1 218 « équivalents temps plein » des DDT aux collectivités territoriales et leurs groupements. La loi Alur impose donc une réorganisation locale rapide des services d'instruction afin d'absorber les demandes d'autorisations.

3. LA DISPOSITION ALUR : L'ABOUTISSEMENT D'UN DÉSENGAGEMENT ANCIEN ET PROGRESSIF DE L'ÉTAT

La pratique de la gestion du droit des sols est très ancienne et remonte à l'invention d'une cartographie fiscale, le cadastre, créée en Mésopotamie. Le droit gréco-romain influença la création du permis de construire sous le régime de Vichy. (Acte dit « Loi du 15 juin 1943 »)

Historique de l'instruction des autorisations d'urbanisme

DATES	Informations principales
1954	Instauration du code de l'urbanisme
1967 : LOI D'ORIENTATION FONCIÈRE	Instauration du Plan d'occupation des sols (POS) et des Schémas directeurs.
1969	Instauration de la Déclaration préalable par la loi du 3 janvier 1969, le régime déclaratif jugé très lourd, a été abrogé en 1976. Le régime actuel de la DP date de 1986.
1970	Instauration de l'autorisation tacite par décret.
1974	Séparation du code de l'urbanisme et du code de la construction

Dans cette même période 1954 – 1974 :

- l'expérience des syndicats d'agglomération nouvelle a permis à l'État de développer des programmations locales de l'occupation des sols et a démontré l'apport de la concertation (entre habitants et usagers) sur l'évolution d'un territoire.

12- Estimations de la DHUP réalisées à partir des volumes d'autorisations d'urbanisme instruites par les DDT de 2013.

Première étape : les grandes lois de décentralisation de 1982/1983	
1982-83 : LOIS DEFFERRE	Décentralisation de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme et délégation par l'État du pouvoir de police administrative spéciale aux maires (« police de l'urbanisme ») des communes par l'adoption d'un POS.
2000 : LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAIN	Création du plan local d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale en lieu et place des POS et schémas directeurs.
<p>Dans cette même période 1982 – 2000 :</p> <p>Pour faciliter la prise de compétence mais également car l'instruction nécessite des moyens financiers et humains importants, l'État s'est proposé de continuer à instruire les autorisations pour le compte des communes qui se dotaient de documents d'urbanisme via les DDE, puis les DDT, par le biais de conventions.</p>	

Deuxième étape : l'État réduit la mise à disposition de ses services (2004-2008)	
2003 : RAPPORTS DE 4 GROUPES DE TRAVAIL ET RAPPORT D'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION DES SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT DANS LE DOMAINE DE L'ADS	<p>Les travaux de ces groupes dressent un bilan de l'instruction en DDT et dans les territoires avec l'exemple du Bas-Rhin, ainsi que des pistes d'amélioration :</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer l'organisation des services des DDT ; • établir une relation avec le pétitionnaire et les élus ; • dématérialiser les pièces complémentaires et les comptes de taxes ; • développer la formation des agents en DDT et collectivités. <p>Le rapport préconise le regroupement des DDT en pôles d'instruction et le respect de ces quatre principes.</p>
13 AOÛT 2004 : LOI N°2004-809 FIXANT L'ARTICLE L421-2-6 DU CODE DE L'URBANISME	<p>Abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des ADS :</p> <ul style="list-style-type: none"> • communes de moins de 10 000 habitants ; • communautés « compétentes » de moins de 10 000 habitants.
JANVIER 2005 : RAPPORT DE L'ANAH	<p>Le rapport préconise :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'amélioration de la qualité des documents d'urbanisme ; • l'animation des réseaux ADS notamment la formation ; • l'instauration de meilleures conditions pour la phase d'instruction ; • l'accélération des procédures du contentieux ; • l'instauration de la prescription ; • l'harmonisation des délais d'instruction.
FÉVRIER 2005 : LOI DU 23/02/2005 SUR LES TERRITOIRES RURAUX	<p>Le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État est relevé à 20 000 habitants pour les EPCI.</p>
8 DÉCEMBRE 2005 : ORDONNANCE (ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2007)	<p>Adoption de l'article L422-8 code de l'urbanisme définissant un seuil de mise à disposition gratuite des services de l'État. Les communes de 10 000 habitants et communautés de plus de 20 000 habitants doivent instruire sans l'aide des services de l'État.</p> <p>Réduction à trois régimes : permis d'aménager, de démolir, de construire.</p> <p>Réduction de quatre déclarations préalables à une seule.</p> <p>Formalisation d'une seule procédure unique d'instruction.</p> <p>Responsabilisation de tous les acteurs par le développement, notamment, du système déclaratif et du tacite maitrisé avec une garantie des délais pour le pétitionnaire.</p>
<p>Dans cette même période 2004 – 2008 :</p> <p>Création d'une spécialité urbanisme dans les fonctions exercées par les attachés territoriaux (décret du 27/01/2004)</p> <p>Rationalisation du nombre de subdivisions des DDE. Cette rationalisation était liée à un contexte de décentralisation des routes de l'État aux départements.</p>	

Troisième étape : l'application de la RGPP (2008 – 2013)

2007 : RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES	Depuis 2003, concernant l'instruction des ADS en DDT : <ul style="list-style-type: none"> • 30 000 ETP « transférés » des DDT aux collectivités et suppression de 12 000 ETP ; • le déplacement s'est réalisé entre les DDE et les trois échelons territoriaux.
2008 : RGPP	Fusion DDE / DAAF au sein des DDT
2010 : ART 28 LOI DE FINANCES RECTIFICATIVES	Réforme de la fiscalité de l'urbanisme : création de la taxe d'aménagement et du versement pour sous-densité ; suppression de la plupart des participations d'urbanisme
2012 : CIRCULAIRE NON PUBLIÉE AU JO SUR LA RÉORGANISATION DES SERVICES DE LA DDT	Définition par la DDT de trois niveaux d'enjeux des dossiers : forts, intermédiaires, faibles. Cela lui permet de définir par convention avec les communes quelle est son niveau d'implication selon les dossiers. Définition des nouvelles conditions des mises à disposition des DDT. Cette dernière disposition appelle à la renégociation des conventions passées avant 2012.
<p>Dans cette même période 2008-2013 :</p> <p>Application de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)</p> <p>Suppression annoncée de 4 500 ETP¹³ (pour la filière ADS) L'introduction de la notion de priorisation dans les dossiers à instruire en DDT, spécialisant les agents de l'État sur les dossiers les plus stratégiques.</p>	

Dernière étape : la loi Alur et le décret de février 2014 (2013- 2016)

JUILLET 2013 : RAPPORT PUBLIC	La Cour des comptes propose : « L'achèvement de l'intercommunalité pourrait aussi permettre à l'État de supprimer, (...) l'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme pour ces mêmes communes. »
FÉVRIER 2014 : DÉCRET	« Les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités, peuvent désormais assurer l'instruction des demandes de certificats et d'autorisations d'urbanisme ». Bien qu'imprécise d'un point de vue juridique, cette notion renverrait aux PNR (parc naturel régional) et PETR (pôle d'équilibre territorial rural) ou aux syndicats mixtes ouverts porteurs de Scot.
2014 LOI ALUR	Abaissement du seuil de mise à disposition gratuite des services instructeurs de l'État de 20 000 à 10 000 habitants pour une communauté « compétente » (pour délivrer les autorisations d'urbanisme). Fin de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour toute commune compétente appartenant à une communauté de plus de 10 000 habitants.

Quel regard porter sur la fin de l'instruction assurée par l'État ?

Depuis deux siècles, un haut niveau de formation pour appliquer les règles d'alignement, d'hygiène et de salubrité était nécessaire à la gestion du « patrimoine commun de la nation ». Les services de l'État, compte tenu de l'organisation territoriale de la France d'après-guerre ont donc organisé le territoire de façon centralisée, sans référence alors aux réflexions locales. La construction hâtive des années 1970 témoigne à cette époque et dans certains bassins de vie de la difficulté de l'État à « faire avec » le territoire.

La décentralisation, avec les lois de 1982 et 1983, et la prise de conscience progressive par l'État et les collectivités territoriales de la pertinence de l'échelon local comme gestionnaire du droit des sols, ont conduit l'État à se désengager en plusieurs étapes du champ de l'urbanisme. Son désengagement amorcé au début des années 2000

s'accélère depuis pour répondre à l'impératif de réduction de son déficit budgétaire. On peut souligner notamment le rapport public de la Cour des comptes, de juillet 2013, qui conseille à l'État de ne plus « fournir ce service qu'aux communes et communautés qui le nécessitent ».

Ainsi, la mise en perspective historique opérée ci-dessus permet d'affirmer que le retrait actuel de l'État participe d'un mouvement de fond engagé depuis près de douze ans. La volonté de voir les collectivités locales pleinement responsabilisées sur le droit des sols est plus ancienne et les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), depuis longtemps instructeurs pour le compte des communes, ont servi de modèle.

L'instruction des autorisations d'urbanisme n'est pas un transfert de compétence de l'État vers les collectivités locales ; il est à comprendre comme la fin d'un service

13- Les syndicats du personnel des ATESAT évoquent une suppression de 700 postes concernant 4 500 ETP « à court terme » en janvier 2013 à la suite d'une rencontre avec Cécile Duflot, à l'époque ministre du Logement.

qui avait été proposé, en 1982, aux collectivités, et pensé comme transitoire dès son origine, pour accompagner la décentralisation de l'urbanisme et du droit des sols. Il n'en demeure pas moins que cette évolution est aujourd'hui synonyme de dépenses nouvelles pour les collectivités qui bénéficiaient de ce service gratuitement.

Deux tendances s'observent : tandis que certains qualifient cette évolution d'un « transfert de charge sans compensation », d'autres la voient plutôt « naturelle » pour une responsabilité pleine et entière des territoires dans la gestion de l'urbanisme.

Nombre de communautés font part d'un regret de voir l'État abandonner sa mission de solidarité. Ce regret est majoritairement exprimé par les communautés rurales et périurbaines, premières affectées par cette nouvelle donne. En effet, 82 % des communautés rurales et 64 % des communautés périurbaines sont aujourd'hui tributaires pour tout ou partie de leurs communes membres de l'aide de l'État (cette dépendance vis-à-vis de l'État ne concerne que 31 % des communautés davantage urbaines). Ces regrets portent surtout sur le calendrier serré et la difficulté particulière engendrée par le contexte financier et fiscal. La mise en œuvre elle-même est jugée inquiétante notamment par les communautés rurales (par plus de 50 % d'entre elles contre 39 % de l'ensemble des communautés) notamment du fait des difficultés liées au recrutement et à l'organisation des services. Cette inquiétude est révélée également par l'expectative dans laquelle les communautés sont placées. 20 % des communautés (toutes catégories et typologie de territoires confondus) soulignent ne pas savoir aujourd'hui comment pallier ce désengagement de l'État. L'enjeu concerne aussi bien l'urbain que le rural : un tiers des communautés à caractère urbain affirment devoir repenser toute l'organisation locale de l'instruction.

À l'inverse, d'autres communautés estiment que cette disposition peut impulser une nouvelle dynamique locale et contribuer d'une part à une amélioration de l'instruction et d'autre part à une réflexion davantage partagée sur l'urbanisme local. Une approche positive plus facilement rencontrée dans les espaces urbains et qui s'accompagne en outre d'une moindre inquiétude sur le champ organisationnel (recrutement et calendrier).

Les collectivités prêtes à prendre le relais ?

26 % des communautés méconnaissent les dispositions de la loi Alur ou n'ont pas encore organisé la réflexion localement. Cette proportion, que l'on constate plus élevée dans les communautés de communes, ne devrait pas manquer de rapidement baisser eu égard aux efforts d'information désormais engagés auprès des territoires sur cette disposition de l'article 134 de la loi Alur.

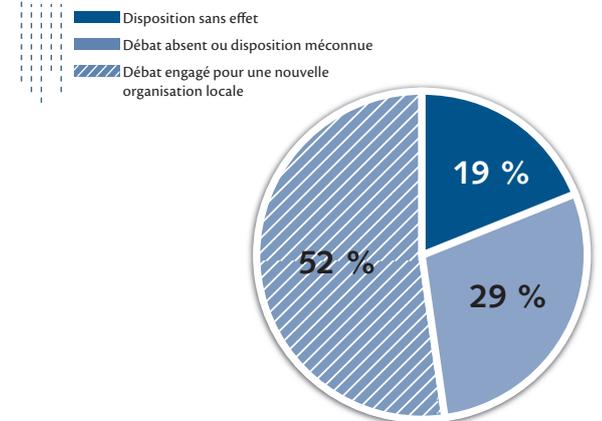
La réorganisation locale de l'instruction est un enjeu important dont la prise de conscience est désormais réelle. L'appropriation de ce sujet par les élus locaux reste naturellement moins affirmée dans les communautés qui comptent un grand nombre de communes régies par le RNU.

La quasi-totalité des territoires, qu'ils soient ruraux, urbains ou périurbains doit donc rapidement procéder à une réorganisation de l'instruction locale : les communautés déjà organisées à leur échelle (elles sont 23 % à avoir un service mutualisé) en adapteront le périmètre d'intervention. Les communautés qui bénéficient jusqu'alors partiellement ou totalement de l'aide de l'État devront innover dans des organisations locales en misant au choix sur une solidarité entre communes, sur une organisation communautaire ou sur une instruction mutualisée dans un cadre plus large.

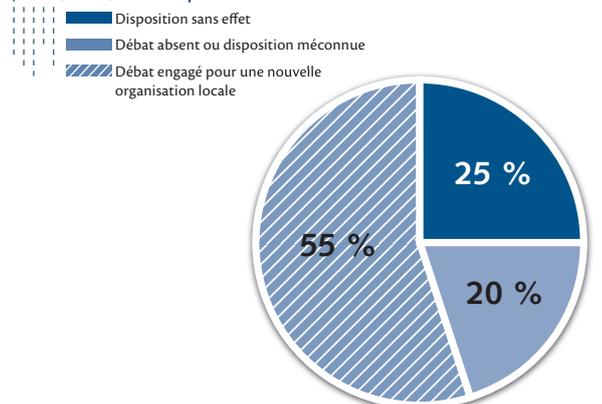
D'après l'enquête conduite pour la présente étude, 5 % seulement des communautés verraient leur instruction encore totalement prise en charge par l'État (elles sont 73 % à en dépendre totalement ou partiellement aujourd'hui).

Le niveau d'appropriation de la loi Alur

Par les communautés de communes



Par les communautés à statut urbain (CU, CA, Métropole)





Partie I
Mutualiser l'instruction :
quelles motivations ?

Mutualiser l'instruction : quelles motivations ?

Plus de 20 % des communautés disposent aujourd'hui, dans la très grande majorité à leur propre échelle, d'un service mutualisé pour l'instruction. Qu'elle soit ancienne (pour un quart d'entre elles, le service est en place depuis plus de dix ans) ou récente, cette mutualisation répond à des motivations avant tout d'ordre pratique et technique. Cependant, ces motivations et débats locaux sur le sujet ne sont pas exempts d'une dimension plus politique. D'une part parce que la prise en charge par la collectivité locale de l'instruction peut traduire un engagement sur l'ensemble des champs du droit des sols (planification, instruction, délivrance). D'autre part parce que l'instruction au niveau local a des effets favorables sur la relation entre l' élu et le pétitionnaire, nombre de maires faisant de la discussion avec les porteurs de projets une composante importante de leur débat local.

Mais on observe d'abord que la mutualisation locale de l'instruction a pour motivation première de pallier les limites du service rendu en DDT et jugé insatisfaisant. Elle dépasse désormais toute considération de rationalisation technique et financière plus nettement à l'origine des premiers services communs.

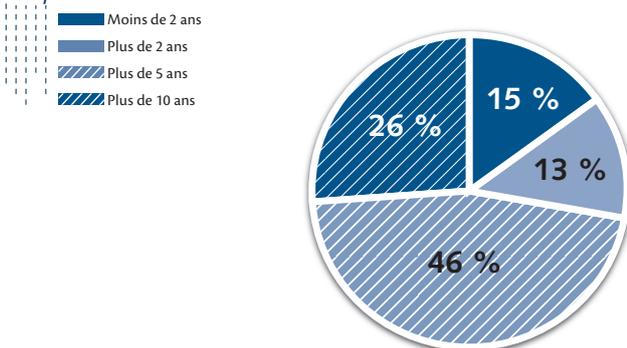
70 % des communautés ayant un service commun précisent l'avoir créé en réponse aux limites de l'instruction opérée jusqu'alors en DDT / DDE.

Les motivations conduisant à un partage de l'instruction entre collectivités peuvent en définitive être organisées en cinq grandes familles : l'évolution de la relation à l'État ; la recherche d'une proximité et d'une instruction de qualité ; la recherche d'économie d'échelle ; la meilleure articulation entre instruction et planification ; la sécurisation des autorisations d'urbanisme.

Une impulsion directe ou indirecte des représentants locaux de l'État

La création de services communs d'instruction résultait jusqu'ici d'un mouvement spontané et volontaire des élus locaux.

La période de création du service mutualisé



Depuis plusieurs années déjà, soit avant que ne s'engage l'examen parlementaire de la loi Alur qui le systématisera, le retrait de l'État sur l'instruction est réel. De nombreux témoignages d'élus communautaires attestent des encouragements appuyés des représentants de l'État dans les départements pour voir les collectivités assurer l'instruction. La volonté locale s'est vue doublée depuis plus de cinq ans par une impulsion forte de l'État.

Analysée à l'échelle nationale, celle-ci fait apparaître des situations contrastées entre départements. L'échéance de juillet 2015 fixée dans la loi Alur est même tacitement anticipée par les DDT dans certains départements au sein desquels les collectivités sont encouragées à prendre le relais d'ici la fin de 2014.

Une volonté de renforcer la proximité de l'instruction

L'éloignement géographique progressif des services d'instruction de l'État, marqué notamment par la suppression des subdivisions, s'est traduit par une perte de qualité d'instruction ressentie tant par le pétitionnaire ou les élus que par les services de l'État eux-mêmes, dont les agents ont perdu, par manque de disponibilité, une part de leur capacité d'accompagnement.

Déjà en 2003, le rapport soumis au Conseil ministériel de l'évaluation de l'ADS¹⁴ s'interrogeait « 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 (et) dispersé(es) par l'administration tout au long de l'instruction. »

Par ailleurs ce même rapport avançait que : « les représentants du médiateur [de la République], 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 [...] »

Dans cette optique, en mutualisant l'instruction, les communautés ont avant tout choisi (89 % d'entre elles le soulignent) de diminuer le nombre d'actes à instruire par agent afin de les rendre disponibles pour l'accueil du pétitionnaire et à la discussion autour de son projet. Autrement dit, elles ont choisi de redonner un « visage » à l'instruction.

Seul l'État est en mesure d'indiquer une moyenne nationale du nombre d'actes à instruire par chacun de ses agents. Il l'établit à environ 300 EPC (équivalent permis de construire) / agent. Cette même observation nationale n'existe pas pour les collectivités et la comparaison est malheureusement impossible. Des analyses ponctuelles de certains territoires attestent cependant que la volonté locale de renforcer l'accueil du public et d'accompagner le porteur de projet se traduit par une diminution de cet objectif fixé par agent (allant jusqu'à une réduction de 30 % des actes à instruire).

Cette proximité n'offre pour autant pas la possibilité de s'écarter de ce qui est juridiquement possible. La capacité de discussion ne peut remettre en cause le principe selon lequel l'instruction est opérée en stricte conformité avec le document d'urbanisme exécutoire. Néanmoins, les documents de planification comme le code de l'urbanisme offrent des outils permettant une certaine souplesse et une capacité locale de négociation pour l'urbanisme opérationnel (orientations d'aménagement et de programmation, servitudes d'inconstructibilité temporaire, projet urbain partenarial...).

Une volonté de renforcer la qualité de l'instruction

Certaines particularités géologiques, paysagères, patrimoniales (...) appellent parfois une ingénierie spécifique sur place. Cette expertise est nécessaire pour des territoires complexes ou au sein desquels le nombre de servitudes à prendre en considération rend plus délicate l'instruction. Il en est ainsi des espaces littoraux, ou encore de ceux couverts par des plans de prévention des risques ou encore bénéficiant de protection particulière au titre des paysages et du patrimoine. Il est intéressant de noter que cet avantage est souligné par 89 % des communautés ayant mutualisé leur service d'instruction.

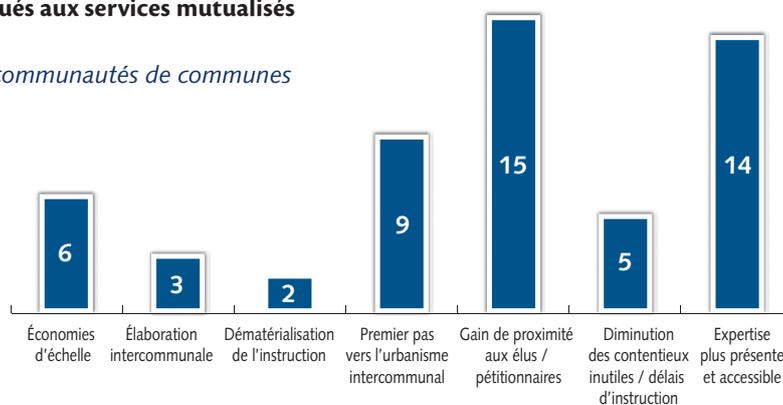
Une volonté de rationaliser le service et d'opérer des économies d'échelle

N'étant pas une compétence dont se défait l'État, la prise de relais locale de l'instruction ne s'accompagne d'aucune compensation financière. Si la notion d'économie d'échelle a toujours prévalu pour l'instruction mutualisée, elle revêt aujourd'hui une acuité particulière.

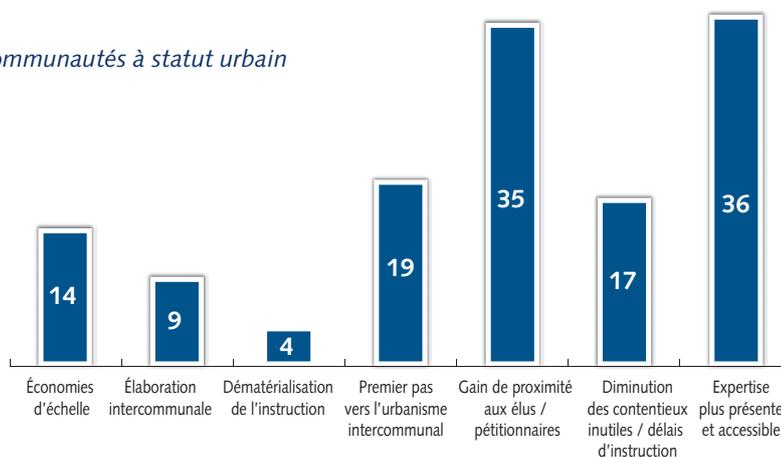
La recherche d'un seuil pertinent pour absorber ce coût guide une grande partie des réflexions. Cette notion d'économie d'échelle résonne avec la même intensité dans les milieux urbains et ruraux.

Les avantages attribués aux services mutualisés

Dans les communautés de communes



Dans les communautés à statut urbain



14- Aussi nommé : Rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, les citations proviennent des pages 18 et 19.

Une meilleure articulation entre planification et instruction

La recherche d'une meilleure articulation entre documents d'urbanisme, instruction et délivrance peut motiver la prise en charge par les territoires de l'instruction.

L'instruction facilite l'identification des points du règlement gênants pour son application au quotidien. Certaines communautés témoignent du fait que les remarques du service d'instruction sont systématiquement transmises aux services en charge de la planification communale ou communautaire afin d'améliorer la qualité de la rédaction. L'interprétation de la règle est en effet facilitée lorsque l'on peut être partie prenante de sa rédaction.

Un premier pas vers un partage intercommunal de l'urbanisme

Un certain nombre de témoignages soulignent la difficulté pour un service commun de s'adapter à la diversité des documents d'urbanisme qui peuvent exister sur le territoire communautaire ou intercommunal. Il apparaît que le service commun d'instruction peut conduire progressivement à une harmonisation du mode rédactionnel des règles d'urbanisme (et non des règles proprement dites) au niveau supra-communal.

L'instruction mutualisée apparaît également dans de nombreux territoires comme une étape décisive vers un partage de l'urbanisme intercommunal. Bien qu'organisés pour apporter une aide aux maires en charge de la délivrance des titres, ces services mutualisés s'accompagnent dans de nombreuses communautés de l'instauration de commissions d'urbanisme afin d'en assurer le suivi. Celles-ci deviennent progressivement des espaces de partage d'observation et de réflexions plus larges sur un urbanisme dans le cadre intercommunal.

Une volonté de sécuriser juridiquement l'instruction

Éviter le permis tacite, pourtant généralisé par la réforme entrée en vigueur en 2007, semble être une volonté partagée par les élus et les pétitionnaires, notamment professionnels.

Mieux maîtriser les délais et l'instruction au niveau local est l'un des atouts reconnus par une bonne partie des services instructeurs organisés à l'échelon local.

En effet, une majorité souligne une expertise plus présente et facile d'accès, une diminution des délais d'instruction, mais également une diminution des contentieux inutiles.

Certains modes d'organisation tentent, par la mise en place de services de « navettes » quotidiennes entre mairies et services communautaires, de diminuer le temps consacré aux activités périphériques (récupération de pièces complémentaires, réception de dossiers) dans l'optique de pouvoir mener une instruction approfondie des actes d'urbanisme dans le délai qui leur est imparti.

La proximité possible avec le pétitionnaire mais également avec les autres administrés permet de discuter pour faire évoluer ou compléter le projet afin de le consolider juridiquement mais également de désamorcer des éventuels contentieux entre voisins.

Enfin, constituer des pôles d'instruction permet d'assurer la continuité du service, directement profitable à l'instruction et donc aux pétitionnaires.



Partie II

Mutualiser l'instruction :
quel(s) périmètre(s) ?

Mutualiser l'instruction : quel(s) périmètre(s) ?

Il s'agit d'identifier sur quel périmètre territorial le service d'instruction peut être organisé et ce que cela implique d'un point de vue juridique.

Les services instructeurs : un champ non concurrentiel et circonscrit par le code de l'urbanisme

L'autorité en charge de la délivrance des permis de construire, soit dans l'extrême majorité des cas, le maire, peut en confier l'instruction à un nombre limité de personnes publiques.

L'article R.423-15 du code de l'urbanisme dispose en effet, que :

« (...) l'autorité compétente peut charger des actes d'instruction :

- a) Les services de la commune ;
- b) Les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ;
- c) Les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités ;
- d) Une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales¹⁵ ;
- e) Les services de l'État, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale remplit les conditions fixées à l'article L. 422-8¹⁶ ».

Il en résulte qu'il est strictement interdit de passer des conventions d'instructions avec d'autres entités que celles citées par le code de l'urbanisme, ce qui exclut par exemple les architectes, les bureaux d'études, les agences d'urbanisme ou les CAUE.

Les différentes organisations locales possibles

Il est constaté que le périmètre et les formes d'organisation des services d'instruction sont protéiformes avec une implication communautaire variable.

L'instruction dans le cadre communal et sa mise à disposition

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Malgré l'absence de chiffres précis, il est possible d'affirmer que lorsque l'instruction est décentralisée, elle l'est le plus couramment à l'échelon communal avec un service en régie. Même si la commune dotée d'un tel service n'est pas en tant que telle affectée par la disposition de la loi Alur qui diminue drastiquement la mise à disposition gratuite des services de l'État, elle peut être sollicitée par les communes voisines ou celles de sa communauté dépourvues d'un tel service.

Un service communal d'une certaine dimension peut assurer l'instruction au bénéfice d'autres communes, au sein de sa communauté ou non. Le cas se rencontre notamment pour certaines « communes nouvelles » telles que définies par l'article L.2113-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Un service municipal mis à disposition d'autres communes peut générer un besoin de renforcement du service et des cas de mises à disposition d'agents de la communauté ont pu être observés. Il se peut également que la communauté orchestre et finance une organisation de l'instruction avec des agents communaux qui assurent le maillage du territoire, au moins en partie.

La mise à disposition d'un service municipal présente l'avantage d'être directement opérationnelle. Elle s'avère en outre peu onéreuse lorsque le volume d'instruction supplémentaire est absorbable à effectif constant.

L'instruction dans le cadre communautaire

Se référer au cas du service commun (tableau p. 22)

L'organisation d'un service commun à l'échelle de la communauté (pour tout ou partie de ses communes membres) est l'hypothèse aujourd'hui envisagée par une grande majorité des territoires en réponse aux dispositions de la loi Alur.

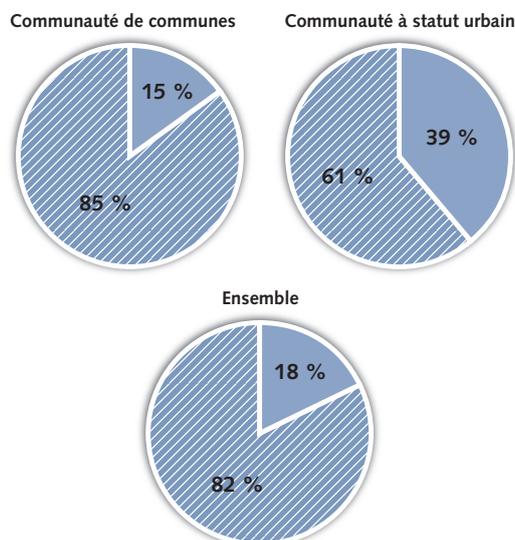
Il apparaît cependant que cette forme d'organisation de l'instruction sera plus encore privilégiée par les communautés à statut urbain. Les agglomérations et métropoles obtiennent plus aisément sur leur propre territoire une masse critique d'actes à instruire justifiant la création d'un service commun qui leur soit propre.

15- « Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier ».

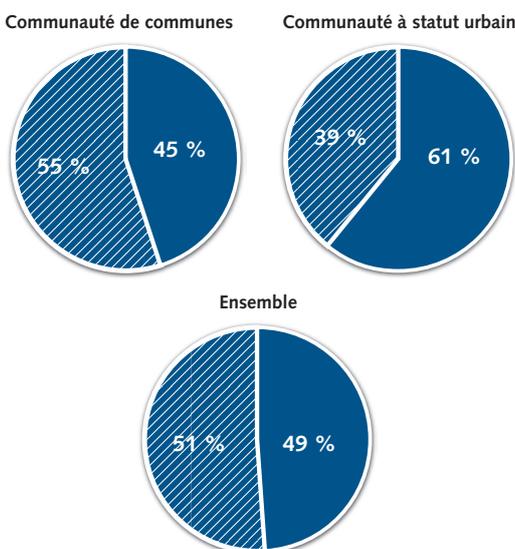
16- Pour mémoire, il s'agit, depuis la loi Alur, des communes se trouvant dans des communautés de moins de 10 000 habitants.

*Instruction réalisée par un service communautaire :
aujourd'hui*

■ Oui
▨ Non

*Instruction qui serait réalisée par un service
communautaire : juillet 2015*

■ Oui
▨ Non



Il est par ailleurs possible qu'un service communautaire passe des conventions de prestations avec des communes hors du territoire de la communauté. Ces cas sont cependant rares ; moins de 5 % des services communautaires d'instruction les assureraient.

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Il est possible pour une communauté d'assurer l'instruction pour une commune située hors de son périmètre. Il s'agit alors d'une prestation de service définie par convention signée directement par cette commune bénéficiaire sans intervention de la communauté dont elle est membre. En effet, seule l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de construire peut en confier l'instruction, conformément aux termes de l'article R.423-15 du code de l'urbanisme.

**L'instruction dans le cadre inter-communautaire
(Scot, pays, PETR...)**

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

De nombreuses remontées de terrain attestent que l'échelon intercommunautaire est une option fréquemment envisagée. En effet, les syndicats mixtes de pays et/ou ceux en charge du Scot sont cités à de nombreuses reprises comme les périmètres offrant un volume d'acte à instruire pertinent pour organiser un service étoffé d'instruction. Il peut être souligné que le code de l'urbanisme offre depuis peu (décret du 27 février 2014) la capacité à tous syndicats mixtes notamment de parcs naturels régionaux (PNR) d'assurer l'instruction pour le compte des communes.

Cette échelle inter-communautaire permettrait de donner une assise matérielle et humaine plus importante au service d'instruction et de bénéficier ainsi des avantages inhérents en matière d'expertise, de continuité des services et d'économie d'échelle. La question qui se pose est celle du maintien de la proximité du service instructeur avec les maires et le pétitionnaire. Cet enjeu de proximité sera de nature à influencer sur le dimensionnement et l'organisation géographique du service.

À travers cette valorisation du Scot ou du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR Pays), des élus attestent d'une volonté de solidarité entre espaces urbains, périurbains et ruraux.

LES ENTENTES ENTRE COMMUNAUTÉS

(Article L.5221-1 du code général des collectivités territoriales)

Il est, dans l'état actuel du droit, possible de créer des ententes entre communautés pour mutualiser l'acquisition d'outils utiles à l'instruction des autorisations de construire (logiciels, groupements de commande pour des prestations d'avocats...) au profit des services communs d'instruction respectifs. L'instruction en tant que telle ne peut pas être l'objet d'une entente entre communautés.

Si l'objectif est de faire exercer les missions d'instruction pour l'ensemble des communes des deux communautés, deux solutions s'offrent à elles : soit le service de l'une assure des « prestations de service » pour les communes de l'autre directement ; soit les communautés se réunissent au sein d'un syndicat mixte existant ou à créer.

L'instruction dans le cadre départemental

Se référer au cas d'une prestation de service (tableau p. 22)

Il existe la possibilité de confier l'instruction à une agence technique départementale, option peu utilisée même si la formule existe et reste à l'étude dans certains territoires.

Cette option présenterait des avantages plus évidents dans des territoires marqués par une taille modeste des intercommunalités. Ces périmètres restreints rendraient plus difficile la création d'un service de proximité offrant une qualité de service optimale, tout en maîtrisant les coûts. Le bon fonctionnement de cette agence départementale dépendra toutefois de sa gouvernance, le bloc local ayant légitimement des objections à ce qui pourrait être perçu comme une mise sous tutelle du département.

Un service d'instruction peut également être créé au niveau du conseil général. Un cas unique a été identifié dans le Bas-Rhin. Ce service existe depuis 1984 mais ne semble pas avoir vocation, dans le contexte du nouveau projet de loi de décentralisation, à faire des émules.

L'articulation de plusieurs échelles

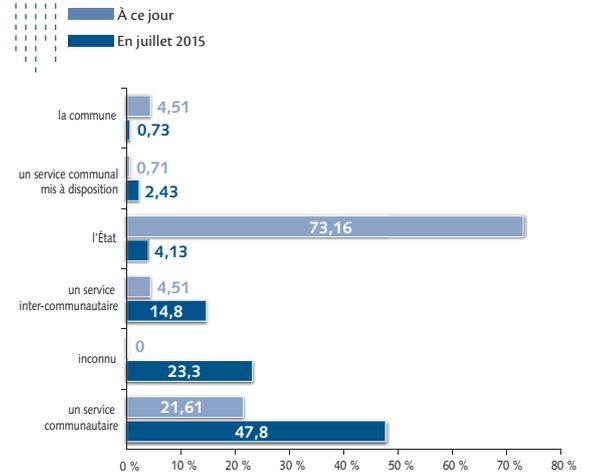
Il reste possible de confier la mission de l'instruction - qui n'est pas une compétence et donc n'a pas à respecter le principe d'exclusivité - pour partie à un service commun au niveau communautaire et pour partie au niveau communal, voire au niveau intercommunautaire.

De même, au sein d'une même communauté peuvent cohabiter un service communautaire et des services communaux. En effet, la préexistence d'un service instructeur au sein d'une ou plusieurs communes de la communes rend parfois difficile, dans un premier temps, l'intégration immédiate et complète de ces structures. Les services communaux peuvent conserver une partie des missions qui relèvent de l'instruction. Le cas échéant, il importe que les relations entre les différents services de la communauté soient nourris et donnent lieu à des partages réguliers.

Dans de très nombreux cas, les services communs organisés par les communautés ont obtenu progressivement l'adhésion de l'ensemble des communes membres. Certaines communes bénéficiant de leur propre service n'étaient pas, dans les premiers mois, partie prenante de cette logique de mutualisation. L'adhésion de l'ensemble des communes à ce service est la tendance actuelle. De nombreuses remontées de terrain permettent d'avancer qu'à partir du moment où toutes les communes signent une convention avec la communauté pour l'instruction, la capacité d'action du service est notablement étoffée et gagne en pertinence. Il peut devenir un espace d'observation de la construction sur tout le territoire communautaire et un service de réflexion sur un urbanisme davantage partagé par tous et pour tous les élus.

La traduction de ces choix au niveau local

Analysée à l'échelle de la communauté, l'instruction est essentiellement assurée par :



Tout en soulignant la difficulté de l'exercice de prospective à partir de données très partielles, il est probable que soient créés à très court terme plus de 350 services mutualisés d'instruction. Cette donnée permet de mesurer l'importance de définir une bonne organisation dans des délais très contraints.

Les critères de définition du périmètre

Les territoires appelés à organiser rapidement l'instruction locale doivent définir le périmètre de mutualisation le plus pertinent. Celui-ci dépendra des particularités et enjeux du territoire, des volumes d'autorisations d'urbanisme, des moyens d'ores et déjà existants pour accompagner les services instructeurs et enfin des arbitrages politiques des élus sur les contours de la mission confiée à ce service.

Trouver le « bon » périmètre d'instruction suppose un état des lieux de la situation locale et une définition précise des besoins et attentes des élus qui poursuivent l'objectif d'assurer le meilleur service possible aux administrés à un coût acceptable.

L'état des lieux

Se référer à la fiche constat p. 24 :

- le nombre d'habitants concerné ;
- le volume moyen d'autorisation de construire délivré ;
- l'existence de services d'instruction (répartition des missions ou rationalisation) ;
- la présence sur le territoire d'un CAUE, d'architectes-conseils... ;
- l'état du document de planification, les évolutions à venir en ce qui concerne les projets d'urbanisme.

Les arbitrages locaux :

- le champ de la mission d'instruction qui pourra être confiée au service (pré-instruction / instruction technique / accueil des pétitionnaires / contrôle de la conformité / pré-contentieux et contentieux / aide à la planification...);
- les économies d'échelle qui peuvent être réalisées (logistique, informatique, archivage).

La continuité du service :

- le service a-t-il vocation à être transitoire ? problématique de l'évolution des périmètres intercommunaux ;
- le nombre pertinent d'actes pouvant être confié à chaque agent (se référer au tableau ci-dessous). Selon les services de l'État, il serait nécessaire de recruter un agent instructeur pour 300 équivalents permis, voire 200 EPC pour des services instructeurs très fournis.

RATIOS ACTES / AGENTS :
DE QUOI PARLE-T-ON ?

La réflexion sur l'organisation locale de l'instruction dans les territoires et sur le périmètre dans lequel s'opère la création du service commun est fortement guidée par une analyse pratique des ratios « nombre d'actes / agent ».

La collectivité locale peut mettre en relation ses propres calculs avec ceux opérés par l'État pour ses services.

Deux modes de calculs peuvent être distingués :**1) Le nombre d'autorisations d'urbanisme par agent**

Ce ratio prend en compte la somme des certificats d'urbanisme, permis et déclarations préalables et la divise par le nombre d'agents du service d'instruction.

À titre d'illustration, la charge de l'agent avoisine en moyenne, dans les services de l'État, 1 300 AU par an.

2) Le nombre d'équivalent permis de construire (EPC) par agent

Ce ratio pondère les actes d'urbanisme selon des coefficients, à savoir :

- 1 permis de construire vaut 1
- 1 certificat d'urbanisme type a vaut 0,2
- 1 certificat d'urbanisme type b vaut 0,4
- 1 déclaration préalable vaut 0,7
- 1 permis d'aménager vaut 1,2
- 1 permis de démolir vaut 0,8

Ce mode de calcul, opéré par les services de l'État, semble jugé plus pertinent par l'ensemble des professionnels du droit des sols.

Ces coefficients prennent donc en compte la difficulté particulière et la durée moyenne d'instruction de chaque type d'acte d'urbanisme. Pour autant cette pondération est opérée sans prise en compte du temps consacré à l'accueil du public, aux relations entre le service d'instruction et la commune, à l'encadrement des équipes...

Ainsi, pour une instruction efficiente, l'État a défini un maximum de 350 EPC par agent DDT. La moyenne est de 300 EPC par agent par an.

La réflexion locale sera facilitée par l'usage du ratio « équivalent permis de construire » plus adapté à la mesure des effectifs nécessaires et aux comparaisons entre les collectivités et l'État.

NB : Les pondérations présentées sont celles retenues par l'État lui-même pour ses propres services. Des collectivités décident cependant de les corriger et de les adapter à leur contexte local propre.

Le cadre juridique applicable à chaque mode d'organisation : Synthèse

Les formules figurant dans le tableau ci-dessous ne sont pas exclusives les unes des autres. Diverses combinaisons sont possibles et dans de nombreux territoires perdureront différents modes d'organisation (ex : un service commun à l'échelle de la communauté n'instruira pas pour une commune qui a son propre service).

	Service commun	Prestation de service	Mise à disposition individuelle d'un agent
QUI RÉALISE ?	Communautés	<ul style="list-style-type: none"> communautés pour les communes non-membres ; syndicat mixte ; agence départementale ; commune pour une autre commune. 	Mise à disposition de l'agent par tout type de collectivité ou groupement (impossible pour les agents stagiaires ou en CDD).
POUR QUI ?	Les communes membres de la communauté qui le souhaitent.	Les communes qui le souhaitent, qu'elles soient membres ou non de l'établissement public.	Communauté ou syndicat mixte ou agence départementale ou commune qui réalise l'instruction ADS.
QUELLE HABILITATION LÉGISLATIVE ?	Art. L. 5211-4-2 du CGCT relatif aux services communs « en dehors des compétences transférées ».	<p><u>Personnes autorisées à instruire</u> : art. R. 423-15 du code de l'urbanisme.</p> <p><u>Habilitation à réaliser une prestation pour les EPCI et syndicat mixte</u> : art. L. 5211-56 ; L. 5214-16-1 ; L. 5215-27 ; L. 5216-7-1 ; L. 5217-7 du CGCT.</p> <p><u>Habilitation pour l'agence départementale</u> : art. L5511-1 du CGCT.</p>	<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 61 et suivants.</p> <p>Décrets d'application :</p> <ul style="list-style-type: none"> Pour les titulaires : décret n°2008-580 du 18 juin 2008 ; Pour les non-titulaires : article 35-1 du décret n°88-1145 du 15 février 1988.
L'INSTRUCTION PEUT-ELLE ÊTRE PARTAGÉE ?	Oui	Oui	Oui
QUELLES MODALITÉS ?	<p>Délibération du conseil communautaire pour créer le service commun et autoriser le président à signer les conventions avec les communes.</p> <p>Délibération des communes membres qui le souhaitent pour autoriser les maires à conventionner avec la communauté afin de charger le service de l'instruction de leurs actes d'urbanisme.</p>	<p>Délibération du conseil municipal qui définit un besoin d'une prestation de services d'instruction ADS.</p> <p>Après étude des réponses proposées, le conseil municipal choisit par délibération une commune ou un établissement public qui réalisera la prestation ADS et habilite le maire à signer la convention.</p> <p>En parallèle : Délibération de l'organe délibérant de la collectivité qui porte le service autorisant la signature de la convention de prestation de service.</p>	<p>Délibération de l'organisme d'origine et de l'organisme d'accueil pour autoriser à signer la convention de mise à disposition conclue entre les deux parties qui doit notamment prévoir les modalités de remboursement de la rémunération.</p> <p>Si non-remboursement total ou partiel à titre dérogatoire, la durée et l'étendue de la dérogation doivent être précisées.</p> <p>Arrêté individuel de mise à disposition.</p>

		Service commun	Prestation de service	Mise à disposition individuelle d'un agent
Financement	PEUT-ON ENVISAGER LA GRATUITÉ ?	Possible car le législateur n'impose aucune obligation.	Non	Possible si la mise à disposition a lieu entre une collectivité et un établissement public administratif (communauté, syndicat mixte, etc.) dont elle est membre ou qui lui est rattaché.
	EST-IL QUESTION DE FACTURATION ?	Oui selon les modalités éventuellement prévues par la convention.	Oui, c'est une recette à inscrire dans un budget annexe à l'équilibre.	Non, il s'agit d'un remboursement prévu par la convention.
	PEUT-ON COMPENSER VIA LES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION (AC) S'IL S'AGIT D'UNE COMMUNAUTÉ EN FPU ?	Possible (art. L.5211-4-2, alinéa 3) du CGCT. Impose la réduction des AC (par délibération concordante de la communauté et du ou des conseils municipaux concernés).	Non	Non
	Y A-T-IL UNE INCIDENCE SUR LE COEFFICIENT D'INTÉGRATION FISCALE ?	Oui	Non	Non
Autorités	QUI EST L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE DES AGENTS CONCERNÉS ?	Président de la communauté (sauf pour les agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs missions au sein du service en question, qui doivent être mis à disposition à titre individuel).	Le maire ou le président de la collectivité ou du groupement qui emploie l'agent. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.	Partagée entre l'organisme d'origine et l'organisme d'accueil.
	QUI EST L'AUTORITÉ FONCTIONNELLE DE CEUX-CI ?	Partagée entre les maires. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.		Organisme d'accueil si l'agent y consacre + de 50 % de son temps de travail. Partagée entre organisme d'origine et organisme d'accueil si – de 50 % de son temps de travail. Le maire qui délivre l'autorisation reste habilité à donner ses instructions aux instructeurs.
	QUI SIGNE LES ACTES DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION ADS ?	Le maire (ou le président de l'EPCI qui a reçu délégation aux termes de l'art. L.422-3 du code de l'urbanisme) délégation de signature pour la procédure (et non la délivrance) aux agents instructeurs.		
Agents	L'AGENT CHANGE-T-IL D'EMPLOYEUR LE CAS ÉCHÉANT ?	L'agent municipal est obligatoirement transféré à la communauté s'il y effectue toutes ses missions.	Non	Non
	L'ACCORD DE L'AGENT EST-IL REQUIS ?	Non, il s'agit d'un transfert de plein droit (il ne s'agit pas d'une position statutaire).	Non et pas de mise à disposition, il ne s'agit que d'une prestation de services.	Oui obligatoire.
	L'AGENT CONSERVE-T-IL SON RÉGIME INDEMNITAIRE ET SES AVANTAGES ACQUIS ?	Oui, si l'agent y a intérêt, il conserve son régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3 ^e alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.	Sans objet (pas de changement d'employeur).	Sans objet (accord de l'agent donné préalablement à sa mise à disposition).

PARTIE II

MUTUALISER L'INSTRUCTION :
QUEL(S) PÉRIMÈTRE(S) ?

Fiche constat ADS par communes ¹⁷

	Communauté de communes de ...		TOTAL
	Commune de ...	Commune de ...	
Quel est le document d'urbanisme de la commune ?			
En cours / En révision / En modification			
Population actuelle			
Population projetée (projet communal inscrit au document d'urbanisme)			
Type d'évolution (population déclinante, en croissance cyclique, en croissance régulière...)			
Nombre de dossiers déposés par an de :			
PC			
DP travaux			
DP lotissements			
Permis d'aménager			
CU a			
CU b			
Permis de démolir			
Nombre de cas litigieux			
Nombre d'agents concernés :			
Cat A, B, C			
Nombre d'heures passées par les agents dossiers simples			
Nombre d'heures passées par les agents dossiers litigieux			
Types de tâches effectuées (pré-instruction, instruction, pré-contentieux...)			
Évolution attendue dans les 5 prochaines années en nombre de :			
PC			
Lotissements			

17- Ce cadre est fourni par l'association des maires de Gironde, ce document est téléchargeable (voir annexes).



Partie III

Mutualiser l'instruction :
quelle relation communes/service
instructeur mutualisé ?

1. LES CONVENTIONS ENTRE LA COMMUNE ET LE SERVICE INSTRUCTEUR

L'impératif de convention

C'est sur une base contractuelle que s'organisent les responsabilités réciproques de la communauté et des communes. Ne s'agissant pas d'un transfert de compétence mais d'une mutualisation se traduisant par la création d'un service commun, l'inscription dans les statuts d'une habilitation communautaire spécifique n'est pas nécessaire (cf. partie introductive). Le service est créé dans son principe par délibération de la communauté ; le canevas type d'une convention qui sera proposée à chaque commune peut être joint à cette délibération à l'occasion de sa transmission au contrôle de légalité.

La convention, adaptable à chaque commune, comme rappelé ci-dessous, est proposée aux différents conseils municipaux. Si la commune souhaite bénéficier de ce service, le conseil municipal délibère sur ce principe et le contenu de la convention.

Toutes les communes d'une même communauté ne sont pas tenues de recourir au même service instructeur.

Le contenu « minimal » d'une convention

Une analyse fine de nombreuses conventions permet d'indiquer que l'on retrouve de manière constante :

- l'objet et les parties signataires de la convention ;
- les modalités du partage des responsabilités entre le maire et le service instructeur (notamment sur les consultations extérieures) ;
- les modalités de financement ;
- les missions réciproques en cas de recours contentieux ;
- la formalisation des relations entre un éventuel service d'urbanisme communal et le service instructeur commun (remontées sur les difficultés rédactionnelles des règlements des PLU, partage de l'information géographique).

Le contenu « optionnel » d'une convention

On retrouve de manière moins systématique des informations portant sur :

En amont de l'instruction

- la réception du public et la réflexion partagée sur le projet avant tout dépôt ;
- la formation des instructeurs et des secrétaires de mairie ;
- le transfert (avec les délais d'exécution) à la communauté d'archives jusqu'alors conservées en mairies ;
- l'actualisation des documents d'urbanisme disponibles via internet en fonction des révisions et modifications exécutoires applicables ;
- le transfert au service commun de tous documents utiles à l'interprétation des PLU municipaux ;
- la formalisation des relations entre un éventuel service d'urbanisme communal avec le service instructeur commun (remontées sur les difficultés rédactionnelles des règlements du PLU, partage de l'information géographique).

En aval de la décision

- les réponses aux interrogations des pétitionnaires sur les motifs de la décision ;
- les modalités des différents contrôles (le contrôle inopiné dit « contrôle au tas de sable » qui permet d'identifier des travaux non autorisés ; le contrôle de conformité ou de récolement qui fait suite à la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) ; le droit de visite accordé durant toute la durée des travaux et trois ans après leur achèvement, par des agents assermentés et commissionnés ;
- L'appui aux maires sur les dossiers précontentieux et contentieux.

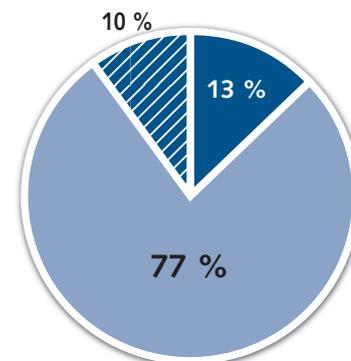
Un contenu adaptable à chaque commune

Si, pour la grande majorité des cas, les conventions entre les communes et leur communauté sont identiques, des distinctions peuvent apparaître et portent alors fréquemment sur :

- les types d'autorisation (certaines communes préfèrent garder en interne l'instruction des actes les plus simples) ;
- l'accueil du public (certains maires sont sensibles à la proximité avec le pétitionnaire à l'occasion du dépôt de dossier voire en amont dans la discussion des premières esquisses) ;
- le financement, du fait d'une part que le volume à instruire peut fortement varier d'une commune à une autre et d'autre part que certaines communes conservent en leur sein des agents instructeurs partiellement mis à disposition du service commun ;
- les missions complémentaires que pourraient remplir le service commun mais pour lesquelles un nombre minimal de communes volontaires doit être réuni.

La convention commune-communauté est :

- adaptée à chacune des communes
- identique pour chacune des communes
- convention inexistante

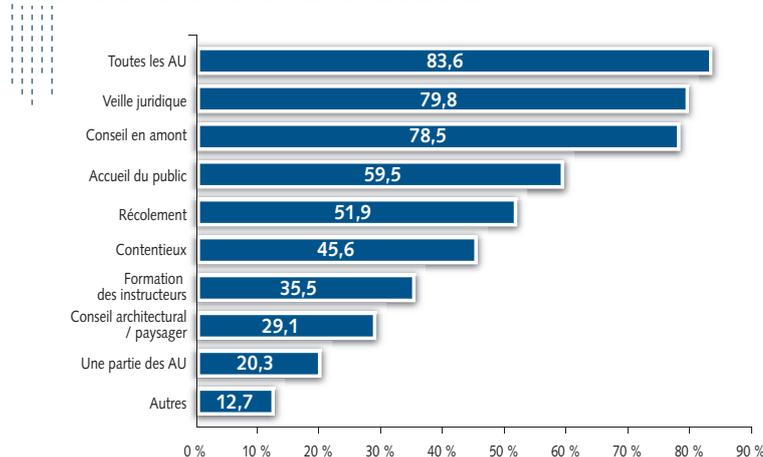


Le diagramme ci-dessus fait en outre apparaître des cas de services communs non régis par le système de conventions communes/communauté. Ces rares cas se rencontrent dans des services anciens qui ont fait l'objet d'une inscription dans les statuts considérant l'instruction comme une compétence et non comme un service commun. À l'époque objet de confusion, ce point est éclairci aujourd'hui : l'instruction est un service et non une compétence statutaire.

Les missions du service mutualisé : ce que l'on observe

L'analyse des services communautaires aujourd'hui existants permet de souligner que les missions confiées dépassent dans la plupart des cas la simple instruction au sens strict du terme. Ils sont souvent missionnés sur la veille juridique, l'accueil du public, le conseil en amont et sont impliqués de manière plus variable dans le récolement, le contentieux et le conseil architectural et paysager...

Missions affectées au service communautaire



L'éventail des missions confiées est cependant très large et peut inclure : des charges de formation (auprès des secrétaires de mairie ou de services internes au même logiciel d'instruction partagé) ; la gestion des taxes ; la relation avec les documents d'urbanisme (de l'assistance technique au suivi des PLU) ; l'intégration des actes d'urbanisme dans le système d'information géographique numérique ; ou encore l'accueil d'entreprises à la recherche de disponibilités foncières...

L'étendue de ces missions et la qualité de l'expertise offerte sont évidemment corrélées à la dimension de ce service. Celle-ci dépend pour une grande part du profil et du nombre de communes parties prenantes à cette mutualisation qui déterminent les moyens pouvant lui être alloués.

Le canevas proposé ci-dessous est une aide à l'élaboration d'une convention. Il rappelle :

- les éléments obligatoires (en noir dans le texte et aux puces noires)
- les éléments optionnels qui peuvent la composer et qui dépendent de l'organisation définie localement (en bleu dans le texte et aux puces blanches).

CANEVAS DE CONVENTION COMMUNE - SERVICE INSTRUCTEUR

Textes législatifs

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment l'article L5211-4-2 (concernant les services communs non liés à une compétence transférée) ou l'article L5721-9 (concernant les syndicats mixtes)
Vu le code de l'urbanisme, notamment de l'article L422-1 (définissant le maire comme l'autorité compétente pour délivrer les actes) à l'article L422-8 (supprimant la mise à disposition gratuite des services d'instruction de l'État pour toutes communes compétentes appartenant à des communautés de 10 000 habitants et plus), ainsi que de l'article R423-15 (autorisant la commune à confier par convention l'instruction de tout ou partie des dossiers à une liste fermée de prestataires) à l'article R423-48 (précisant les modalités d'échanges électroniques entre service instructeur, pétitionnaire et autorité de délivrance).

Préambule

Rappel des dates et situations précédant l'application de la convention. Préciser la date et le numéro des délibérations décidant la création du service instructeur commun et/ou de confier tout ou partie des instructions au service.

Indiquer aussi que la commune est compétente en matière d'urbanisme. Définir les parties (signataires) de la convention.

Article 1 : Objet

Définir des modalités, rappeler quelle est l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme et donner la fonction du responsable du service instructeur qui reçoit la charge.

Article 2 : Champs d'application

Définir les actes concernés par la convention. Définir le degré d'instruction selon le type d'autorisations à instruire.

Définir la répartition entre les parties de la prise en charge des récolements (visite de terrain suivant la fin des travaux) selon le type d'autorisations.

Définir la liste des actes confiés au service parmi :

- le contrôle de conformité (récolement) / police de l'urbanisme ;
- le contentieux ;
- la veille juridique ;
- la formation des instructeurs locaux ;
- le suivi du pétitionnaire ;
- la relation à l'ABF/SDIS/ l'architecte conseil / le paysagiste conseil.

Article 3 : Définition opérationnelle des missions du maire

Décrire les actions/responsabilités du maire phase par phase, selon le type d'autorisation ou de déclaration à instruire.

A) Lors de la phase de dépôt de la demande :

- vérifier que le dossier est intégralement rempli, daté et signé par le pétitionnaire ;
- contrôler la présence et le nombre de pièces obligatoires à partir du bordereau de dépôt des pièces jointes à la demande ;
- affecter un numéro d'enregistrement au dossier ;
- délivrer le récépissé de dépôt de dossier ;
- procéder à l'affichage en mairie de l'avis de dépôt de la demande de permis ou de la demande de déclaration, dans les 15 jours suivants le dépôt de la demande et pendant toute la durée de l'instruction ;
- transmettre les dossiers aux consultations extérieures qui lui incombent (architecte des bâtiments de France...) ;
- transmettre les dossiers au service instructeur accompagnés des copies du récépissé et des bordereaux ou transmissions aux consultations extérieures.

B) Lors de la phase d'instruction :

- notifier au pétitionnaire, sur proposition du service instructeur, par lettre recommandée A/R, la liste des pièces manquantes et /ou la majoration des délais d'instruction, avant la fin du 1^{er} mois sauf si le service instructeur bénéficie d'une délégation de signature (article L.423-1 du code de l'urbanisme) et le cas échéant, fournir au service instructeur (et à la sous-préfecture au titre du contrôle de légalité) une copie de la demande signée par le maire ou son délégué ;
- informer le service instructeur de la date de réception par le pétitionnaire de cette transmission et lui adresser copie de l'accusé de réception ;
- transmettre les avis qu'il reçoit de l'ABF ou autre au service commun.

C) Lors de la notification de la décision et suite donnée :

- notifier au pétitionnaire la décision proposée par le service instructeur par lettre recommandée A/R avant la fin du délai d'instruction (la notification peut se faire par courrier simple lorsque la décision est favorable, sans prescription ni participation) ;
- informer simultanément le service instructeur de cette transmission et lui en adresser une copie ;

- informer le service instructeur de la date de réception par le pétitionnaire de cette notification et adresser au service instructeur une copie de l'accusé de réception ;
- transmettre la décision au préfet au titre du contrôle de légalité dans un délai de 15 jours à compter de la signature ;
- afficher l'arrêté de permis en mairie ;
- transmettre la déclaration d'ouverture de chantier (DOC) au service instructeur pour archivage ;
- transmettre la déclaration d'achèvement et d'attestation de conformité des travaux (DAACT) au service instructeur dans l'hypothèse où celui-ci assure le contrôle de la conformité ;
- transmettre l'attestation de non-opposition à la conformité au pétitionnaire.

Article 4 : Missions du service

Décrire les missions du service phase par phase, selon le type d'autorisation à instruire.

La responsabilité du service peut porter sur :

A) Lors de la phase de dépôt de la demande :

- vérifier la complétude du dossier (contenu et qualité) ;
- déterminer si le dossier fait partie des cas prévus « pour consultations » afin de prévoir les majorations de délai conformément au code de l'urbanisme ;
- vérifier l'emplacement du site (nécessaire recours à l'ABF ou autre consultations extérieures), la présence des copies de transmission et récépissé ;
- envoyer au maire la proposition de notification des pièces manquantes et de majoration éventuelle de délais avant la fin de la 3^e semaine, sauf délégation de signature.

B) Lors de l'instruction :

- procéder aux consultations prévues par le code de l'urbanisme (SDIS, DDASS, DRIRE...) ;
- réaliser la synthèse des pièces du dossier y compris l'avis de l'ABF ;
- conseiller sur les projets ;
- préparer la décision et la transmettre au maire dans un délai à fixer ici, avant la fin du délai global d'instruction (intégrant l'avis de l'ABF) ;
- préparation, le cas échéant, de l'arrêté prescrivant les participations d'urbanisme (permis tacite ou non-opposition à une déclaration préalable).

C) Lors de la post-instruction (missions complémentaires en aval : contrôle de conformité, récolement ...) :

- la conformité des travaux est attestée par le demandeur ;
- le maire peut demander au service instructeur de procéder aux contrôles de la véracité de cette déclaration dans les 3 mois suivants la réception de l'attestation (5 mois en sites protégés) ;
- les cas de contrôle de conformité obligatoire peuvent être effectués par le service instructeur à savoir : les ERP, bâtiments inscrits ou classés, secteurs couverts par PPRN/PPRT/PPRI, sites inscrits ou classés, secteurs sauvegardés, réserves naturelles ;
- préparation de l'attestation à envoyer en cas d'autorisation tacite.

Article 5 : Modalité de transfert des pièces et dossiers

Définir essentiellement si l'acheminement se fera par voie électronique ou par voie postale ainsi que les délais.

Peut apparaître ici : l'adresse courrier et courriel à utiliser, le format électronique des documents à envoyer.

Article 6 : Distribution des tâches annexes

Définir les modalités de classement, les lieux et modalités d'archivage, les délais et modalités d'envoi pour taxes et statistiques aux services de l'État.

Les informations permettant d'établir la taxe d'aménagement doivent être envoyées dans un délai d'un mois.

Article 7 : Délégation de signature

Prévoir la délégation de signature au chef de service avec en annexe l'arrêté de délégation.

Article 8 : Modalités de recours / Contentieux

Prévoir le rôle d'accompagnement de l'autorité compétente par le service instructeur (conseils, lien avec les cabinets d'avocat, projet de rédaction de mémoires...).

Article 8 bis : Constatations des infractions pénales et police de l'urbanisme

Le service instructeur peut préparer des arrêtés interruptifs de travaux à soumettre à la signature du maire.

Pour les agents assermentés et commissionnés :

- assurer un droit de visite ;
- dresser les procès-verbaux constatant l'infraction et les transmettre sans délai au procureur de la république avec copie au préfet.

Article 9 : Dispositions financières

Définir la prise en charge des coûts résultant de l'activité du ou des services instructeurs.

Définir les forfaits ou tarifications appliqués ainsi que la date (annuelle, mensuelle, bimestrielle, trimestrielle, semestrielle) à laquelle sera communiqué à la commune signataire le montant à régler.

Article 9 bis : Gestion des ressources humaines en cas de mise à disposition individuelle

Préciser les modalités liées à la mise à disposition des agents.

Article 10 : Date de mise en œuvre, conditions de suivi et conditions de résiliation

Définir la date de mise en œuvre, la durée, ainsi que la façon dont peut évoluer la convention. Définir les modalités de bilan, s'il le faut les critères d'évaluation du service rendu.

Déterminer les modalités de résiliation de l'adhésion au service.

2. LA RELATION FINANCIÈRE COMMUNES / SERVICE D'INSTRUCTION

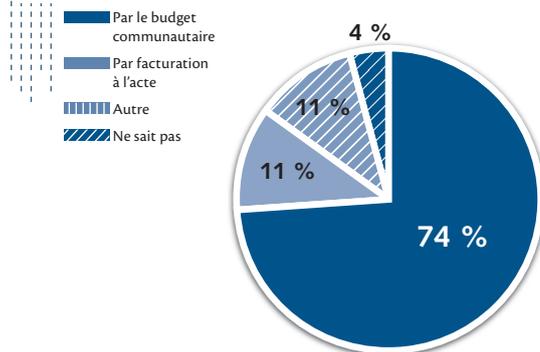
Service payant ou service gratuit : ce que l'on observe

Dans la pratique, une part importante des communautés qui ont organisé un service commun ne cherche pas auprès de leurs communes membres à répercuter le coût des services. Celui-ci est le plus souvent entièrement absorbé par le budget général de la communauté.

Ce principe de « gratuité » ne semble que rarement remis en cause par les communautés qui l'ont déjà instauré même lorsque ce service ne bénéficie pas à toutes les communes de la communauté.

À souligner que des communautés ont souhaité mettre en place une tarification progressive pour accompagner la transition et la montée en puissance du nouveau service commun. Cette progressivité peut prendre la forme d'une gratuité du service durant les 6 premiers mois préalable à une tarification.

Le financement du service commun



Service payant ou service gratuit : ce que nous dit le droit

Cas d'un service commun à l'échelle d'une communauté

Deux lectures sont juridiquement possibles concernant la gratuité ou non du service pour les communes bénéficiaires :

- considérant que l'article L 5211-4-2 du CGCT (relatif aux services communs en dehors des compétences transférées) est muet sur les modalités de financement de ces services, la communauté est libre de répercuter ou non toute ou partie des charges dans le cadre de la convention ;
- considérant que la communauté n'utilise pas le service d'instruction pour son propre compte, elle n'a aucune raison de participer à son financement ; le coût peut donc être considéré comme devant être répercuté sur les communes utilisatrices, dans le cadre de la convention.

L'instruction du 3 septembre 2014 «ADS post Alur»¹⁸ mentionne explicitement cette latitude offerte aux communautés quant à l'obligation ou non de facturation des services rendus.

Comme dans le cadre d'une mise à disposition de services classique, les modalités de remboursement sont fixées le cas échéant par voie conventionnelle.

Cas d'une prestation de service (en référence au R 423-15 CU)

Lorsque des services communaux ou intercommunaux proposent leur aide à une commune extérieure à leur périmètre, ou lorsque que des services sont organisés dans le cadre de syndicat mixte, ils réalisent pour le compte de ladite commune une prestation. Celle-ci doit alors obligatoirement donner lieu à une facturation et fait l'objet d'une comptabilité spécifique comme spécifié à l'article L5211-56 du CGCT.

Le financement par les communes : la prise en compte possible dans les attributions de compensation

Si la communauté décide de faire porter sur les communes tout ou partie des coûts du service sans pour autant recevoir de celles-ci des participations financières directes, elle peut envisager de moduler les attributions de compensation (communautés à fiscalité professionnelle unique).

Une évolution de l'attribution de compensation (AC) est envisageable. Elle viserait à déduire du montant versé à la commune les frais liés aux services communs. Cette solution est rendue possible par la loi MAPTAM de janvier 2014 qui a modifié l'article L.5211-4-2 du CGCT. Il dispose, dans sa nouvelle rédaction que, dans le cadre de la création d'un service commun, les montants des remboursements à la collectivité d'origine peuvent être imputés sur les attributions de compensation. Une évolution de cette AC a pour effet de majorer le coefficient d'intégration fiscale de la communauté.

Mode de facturation : à l'acte ou au forfait ?

Dans le cas où la prestation donne lieu à facturation, les services instructeurs ont principalement recours soit à la facturation à l'acte soit à la facturation au forfait.

Dans les faits, il est observé une très nette préférence pour une facturation à l'acte.

Dans le cas d'une facturation à l'acte : un coefficient moyen est défini pour chacun des types d'actes à instruire (PC, DP...), ainsi que leur coût moyen. Le rythme de facturation est décidé librement et mentionné dans la convention.

Dans le cas d'une facturation au forfait : un volume moyen et son coût d'actes à instruire sont le plus fréquemment définis. Le rythme de facturation est décidé librement dans la convention. Le poids démographique de la commune est rarement retenu comme base forfaitaire car il ne traduit pas toujours la vitalité de la construction et donc le volume d'actes à instruire.

À souligner que les services mutualisés peuvent adopter une combinaison de ces deux modes de facturation. Par exemple, certaines facturations sont établies à 50 % sur le poids démographique de la commune et à 50 % sur les actes instruits (le plus souvent pondérés selon le type).

3. L'AUTORISATION D'URBANISME ET SON PARCOURS ENTRE COMMUNES ET COMMUNAUTÉ

Le parcours des autorisations d'urbanisme dans les diverses phases de l'instruction est régi par divers principes impératifs :

- la mairie assure le rôle de guichet unique ;
- les délais sont à respecter ;
- le maire est seul responsable de la décision.

La mairie : guichet unique

Le principe de la mairie comme guichet unique n'a pas été remis en cause par le Parlement qui y voit la garantie d'une indispensable proximité avec le pétitionnaire. L'installation d'un service mutualisé d'instruction n'exonère donc pas de cette obligation ; l'enregistrement de toute demande d'autorisation d'urbanisme se fait obligatoirement en mairie.

Le respect des délais

Les procédures liées à l'instruction sont encadrées par différents délais stricts. L'instauration de ces délais est favorable au pétitionnaire qui pourra se prévaloir d'autorisations tacites si ces derniers ne sont pas respectés.

La mutualisation de l'instruction ne doit pas se traduire par un allongement des délais. La contrainte n'est cependant pas nouvelle ; elle existe aujourd'hui pour toutes les communes qui confient à l'État le soin d'instruire leurs actes. Elle impose en revanche une parfaite organisation logistique entre la mairie et le service instructeur. La convention pourra préciser les modalités de collecte en mairie des actes à instruire.

Le partage des responsabilités

La responsabilité du service instructeur se limite à celle définie par la convention signée avec la commune. Elle est dans les faits très variable d'un service à l'autre. Le service est souvent désigné comme responsable du bon respect des délais, de l'efficacité de la vérification de la conformité

La taxe d'aménagement ne peut pas financer le service mutualisé

Il est à noter qu'en tous les cas, l'instauration d'un service mutualisé d'instruction des autorisations d'urbanisme ne peut rentrer dans la justification nécessaire à la majoration du taux de la part locale de la taxe d'aménagement. Pour mémoire, la part locale de la TA finance les « actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L.121-1 » du code de l'urbanisme, ce qui signifie qu'elle permet le financement des équipements publics induits par l'urbanisation. Elle est, en outre, une recette inscrite en section d'investissement.

(...), mais sa responsabilité peut également être engagée sur les conseils qu'il serait amené à fournir auprès du pétitionnaire en amont et en aval de l'instruction. En l'absence de définition de ses responsabilités dans la convention, la responsabilité du service mutualisé peut être engagée en cas de contentieux¹⁹.

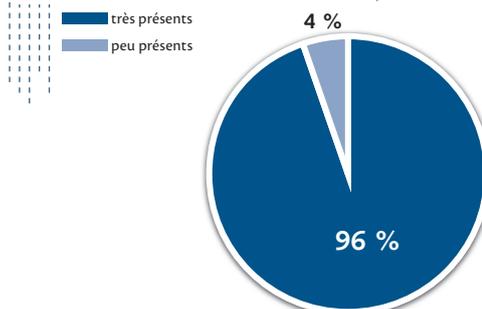
Cela n'exonère pas le maire ou le président de l'EPCI qui délivre l'autorisation de construire de sa responsabilité vis-à-vis du pétitionnaire, même en cas de délégation de signature.

La relation du maire avec le service instructeur

Les observations nationales et de terrain attestent que les maires se placent dans une relation très active et de grande proximité avec le service d'instruction mutualisée. Elle est même très largement renforcée si on la compare aux relations que l'élu entretient / entretenait avec les services de la DDT.

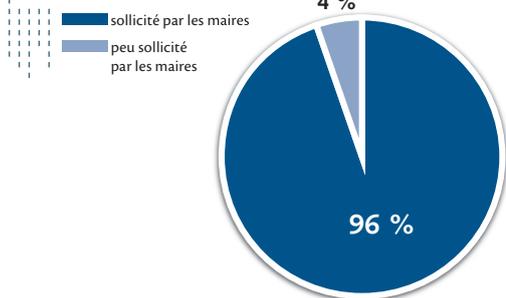
La proximité du maire avec le service (souvent facilitée par une responsabilisation par secteurs géographiques des différents instructeurs) porte avant tout sur l'instruction proprement dite. Il en suit le rythme, émet des avis ou conseils.

Dans l'instruction communautaire, les maires sont :



¹⁹ Voir la jurisprudence CE 18/02/2009, n° 290961.

Sur d'autres aspects liés à l'urbanisme, le service commun est :



Ses interventions portent aussi sur des aspects plus divers en matière d'urbanisme. Il sollicite de plus en plus l'avis du service dans le cadre de l'élaboration du PLU.

Le maire et sa délégation de signature : contacter le pétitionnaire et les services consultés

Les agents instructeurs opérants dans le service mutualisé peuvent recevoir délégation de la signature du maire pour lequel ils opèrent. Cette délégation leur permet de signer les courriers à l'attention des pétitionnaires pour les informer des suites de la procédure et leur demander des pièces et exemplaires complémentaires. Elle permet aussi de procéder aux consultations requises. Cette délégation n'est pas possible pour la délivrance qui, elle, est réservée à une liste fermée de collaborateurs municipaux (voir l'article L 2122-18 du CGCT).

Le maire et le service instructeur : contrôler la conformité

Lorsque l'autorité compétente reçoit la DAACT, elle peut aller constater la conformité dans un délai de trois mois, sauf hypothèses qui l'imposent (voir art. R462-7 du CU). Il est possible de confier à un agent du service instructeur l'examen de cette conformité. Le pétitionnaire doit obligatoirement en être informé au préalable.

Le maire et le service instructeur : assermenter des agents contrôleurs

Construire sans autorisation ou sans respecter l'autorisation qui a été délivrée constitue une infraction pénale au titre de l'urbanisme qui impose au maire de demander une régularisation de la situation. En l'absence de réaction, un procès-verbal constatant l'infraction doit être transmis au procureur de la république.

Le service instructeur peut accompagner le maire dans cette mission d'officier de police judiciaire, en étant chargé d'effectuer des contrôles de chantiers (au tas de sable, sur dénonciation, ...).

Deux cas de figures existent :

- si l'agent n'est pas assermenté et commissionné par le maire, il pourra établir des constats informels (qui n'ont aucune valeur juridique) afin d'alerter les autorités compétentes qui prendront une décision. Il pourra également, le cas échéant, préparer des projets

d'arrêtés interruptifs de travaux selon ce que prescrit la convention ;

- si l'agent est assermenté et commissionné par le maire, il peut exercer un droit de visite du chantier, pendant et après la réalisation des travaux (dans un délai de trois ans). Il doit respecter une procédure stricte et ne peut pénétrer dans une propriété privée qu'avec l'accord dudit propriétaire (en cas de refus, le ministère public sera saisi). Il pourra dresser un procès-verbal de constat d'infraction et le transmettre au procureur de la République.

ASSERMENTATION

C'est un préalable obligatoire à l'entrée en fonction. L'agent prête serment devant le tribunal d'instance. Dès lors il peut valablement accomplir les actes de sa fonction.

COMMISSIONNEMENT

Le maire commissionne sur son territoire les agents contrôleurs pour les rendre légitimes à dresser des procès-verbaux. Cela se traduit par l'ajout de la mission de contrôle sur la carte de commission de l'agent.

Le service instructeur dans sa relation à la commune

On observe que les services mutualisés prêtent une attention particulière aux relations avec le personnel administratif de la commune. Au-delà des contacts obligatoires liés au parcours même de l'autorisation, les agents municipaux (et notamment les secrétaires de mairie) peuvent être invités à participer à des réunions régulières de bilan du service, à des séances de formation sur les logiciels utilisés, à des travaux de réflexion autour du règlement du PLU et des éventuelles adaptations nécessaires.



Partie IV

Mutualiser l'instruction :
quelle organisation de service ?

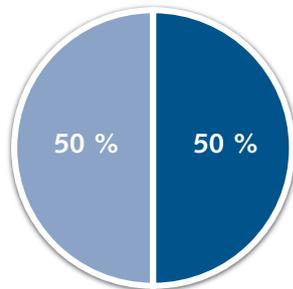
Mutualiser l'instruction : quelle organisation de service ?

La création du service et l'enjeu du recrutement

Les communautés aujourd'hui dotées d'un service commun d'instruction ou en cours d'organisation identifient la problématique du recrutement comme le principal frein à la constitution rapide d'un service.

Le service commun et les difficultés de recrutement

- Le service considère qu'il y a des difficultés à recruter
- Le service considère qu'il n'y a pas de difficultés à recruter



Près de la moitié d'entre elles estime que l'accompagnement de l'État (et la mise à disposition de personnel qu'il propose ; cf. partie « Les nouvelles relations État - territoires ») n'aurait pas besoin d'excéder une année, période suffisante pour rendre le service parfaitement opérationnel. Mais devant les difficultés de recrutement que ne manquera pas de soulever la création concomitante de plusieurs centaines de services locaux, 50 % de ces communautés estiment la durée de convention proposée largement insuffisante.

L'obligation pour toutes les communautés d'élaborer avant le 31 mars 2015 un schéma de mutualisation participe voire accélère les réflexions sur l'organisation d'un service commun de gestion du droit des sols. Si le contenu même du schéma ne fait pas l'objet d'une définition précise, la mutualisation de l'instruction peut naturellement y figurer. Son inscription sera d'autant plus justifiée que préexistent des services municipaux d'instruction.

La création du service et la mobilisation des communes

La mobilisation de chacune des communes dès la création du service mutualisé est identifiée comme indispensable par de nombreux territoires. Celle-ci prend notamment la forme d'ateliers de réflexions sur l'évaluation des besoins, sur les modalités de mise en œuvre, sur l'organisation matérielle et logistique de la relation entre elles et le service instructeur, sur les missions qui seront confiées au service.

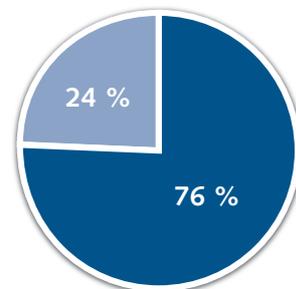
Missions du service et profil des agents

La problématique du recrutement est, par essence, liée aux réflexions engagées localement sur le profil des agents appelés à constituer le service. Sont-ils exclusivement dédiés à l'instruction ou mobilisés également sur des missions plus larges d'urbanisme et notamment investis sur les documents de planification urbaine ?

Dans 75 % des cas, le service apporte une contribution active aux dynamiques locales de planification urbaine. Il se révèle souvent le support à une réflexion partagée entre communes sur l'urbanisme. Guidé par une recherche de pragmatisme, le service s'engage fréquemment dans l'accompagnement des communes à la rédaction des parties réglementaires des PLU. Il invitera d'ailleurs les communes à adopter au fur et à mesure des révisions ou modifications le même mode rédactionnel de la partie réglementaire. La contribution à l'expression de la règle est jugée indispensable à sa bonne application.

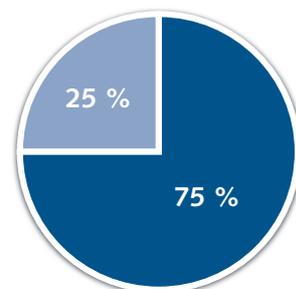
Le service commun et la réflexion sur l'urbanisme

- Il encourage la réflexion partagée
- Il n'encourage pas particulièrement la réflexion partagée



Le service commun et l'harmonisation rédactionnelle des PLU

- Il encourage l'harmonisation
- Il n'encourage pas particulièrement l'harmonisation



L'enjeu de la mutualisation locale de l'instruction est une « montée en gamme » de l'accompagnement technique et juridique de l'urbanisme. Les services étoffés, notamment

dans les agglomérations, s'illustrent fréquemment par la présence de cadres A spécialisés dans le droit, l'architecture, le paysage...

Dans les espaces plus ruraux, la taille et l'ambition dévolues au service conditionneront la capacité à accueillir des cadres et à travers eux un niveau d'accompagnement et d'expertise sur l'urbanisme plus élevé.

La mutualisation locale de l'instruction peut s'avérer être une opportunité de redéfinir le métier d'instructeur jusqu'alors très cloisonné et distinct du champ de la planification urbaine.

Le périmètre de la mission participe de la mobilisation du personnel. Le métier d'instructeur peut en effet souffrir d'un manque de reconnaissance et de valorisation. Les rapports d'État soulignent régulièrement le fait qu'une importante proportion d'instructeurs se lasse (on peut supposer que l'analyse repose essentiellement sur les agents de l'État). Certains acteurs de terrain soulignent cependant que la lassitude ne provient pas d'abord de la répétition des tâches mais principalement de la complexité croissante du cadre légal et de la multiplicité des documents d'urbanisme.

À ce titre, la reprise des agents de l'État (telle que décrite dans la partie « Les nouvelles relations État - territoires » p. 40) est une problématique qui doit être regardée sous l'angle des missions que la collectivité entend donner au service mutualisé. La mission détermine le profil des agents. Si l'agent de l'État a une bonne maîtrise du mécanisme de l'instruction, il peut s'avérer qu'il contraigne, par ses propres habitudes professionnelles, l'évolution que la collectivité souhaiterait donner à l'instruction elle-même et aux missions du service, en particulier celles liées aux stratégies des territoires.

La formation des instructeurs

À de rares exceptions près, il n'existe pas de formation dont l'objet est spécifiquement l'instruction. Certaines formations (BTS, licence professionnelle notamment) traitent ce sujet cependant sans approfondissement particulier.

Ainsi les origines des agents instructeurs sont variées. Ils sont majoritairement issus de formations techniques (BTP, génie civil, architecture...) et dans une moindre mesure de formations à caractère juridique.

Lorsque la dimension du service le permet, les équipes d'instructeurs peuvent être composées d'agents aux formations complémentaires (urbanisme, aménagement du territoire, droit, environnement, architecture, géomètre-expert et cartographie).

Certains territoires, particulièrement confrontés aux problématiques de recrutement, ont initié des partenariats innovants entre Pôle Emploi, l'université locale et les structures portant les services d'instruction.

L'instructeur est souvent un cadre B technique ou C administratif. Les cadres A sont le plus souvent en responsabilité du service.

La formation est donc essentiellement assurée sur le tas et en continu. Quelques formations sont proposées par des organismes privés mais l'essentiel est organisé par les organismes publics et notamment le CNFPT. Celui-ci propose des plans de formations et peut également contribuer à la sensibilisation à l'urbanisme des secrétaires de mairie qui accueillent le pétitionnaire.

Pour s'adapter au contexte local de l'instruction, certains agents des services mutualisés existants ont suivi une formation en compagnonnage au sein de leur DDT d'une durée de trois semaines à quelques mois (qu'ils aient été ou non agents de l'État).

Le service dans l'organigramme

Le « service ADS » ou « Pôle ADS » ou « service urbanisme réglementaire » est, dans la quasi totalité des cas, intégré au sein de la même direction que le service de la planification urbaine lorsque celle-ci est de responsabilité intercommunale. Bien qu'exerçant une mission d'instruction pour le compte de chacun des maires, le service se trouve donc fréquemment placé sous la responsabilité politique du vice-président à l'urbanisme.

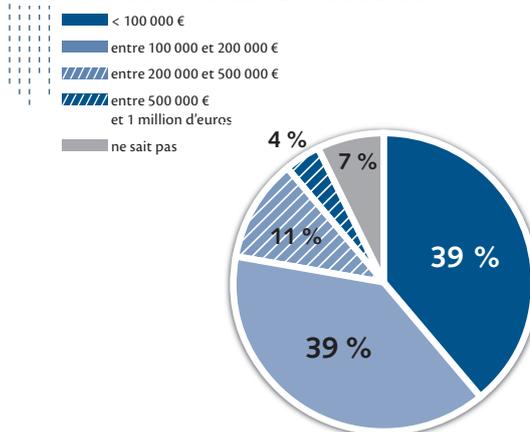
Le service, sa taille et son coût

La taille d'un service mutualisé d'instruction est très variable d'un territoire à l'autre. S'il compte jusqu'à 25 personnes dans les agglomérations de taille importante, l'effectif moyen est en dessous de 5 agents.

De rares communautés déclarent être obligées, de manière momentanée et alors que se crée le service, de pallier l'insuffisance de personnel administratif par la mobilisation d'un élu sur cette activité. Un service mutualisé ne peut être constitué d'une seule personne.

De fait, le coût du service qui repose essentiellement sur la masse salariale est corrélé à l'effectif. Les déplacements et l'ensemble des enjeux logistiques, le temps consacré à l'accueil et au conseil engendrent quant à eux des coûts plus ou moins importants selon les territoires.

Coût d'un service commun d'instruction



L'organisation du service : une responsabilité par secteurs ?

Le réseau des instructeurs de l'État¹⁹ (« PAN ADS ») a défini trois types d'organisation possibles des services. Ces modèles d'organisation, présentés ci-dessous, peuvent être mis en place dans les services mutualisés.

Le service mutualisé peut en effet fonctionner en organisant l'instruction par phase (chaque instructeur est en charge d'une étape de l'instruction et aborde tous les actes), en organisant l'instruction par secteurs (l'instructeur traite toutes demandes sur un territoire dont il a la charge), en responsabilisant chaque instructeur sur des volumes d'actes attribués équitablement et quotidiennement selon leur compétence et l'enjeu du dossier.

Le mode d'organisation retenu est de prime abord guidé par la recherche d'une gestion pragmatique du service mutualisé. Il apparaît que l'enjeu dépasse bien souvent cette légitime ambition. Le mode d'organisation retenu est étroitement lié au regard politique porté sur l'instruction. D'abord parce qu'il est ici question de la relation de l' élu à l'instructeur et au pétitionnaire (par exemple chaque maire a-t-il ou non un instructeur référent ?), mais aussi parce qu'il s'agit de construire ou non au sein de ce service une connaissance partagée de tout le territoire communal et de l'ensemble des documents d'urbanisme.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION DE « LA PILE » :

Les dossiers se retrouvent facilement échangés entre agents car ils sont stockés dans un lieu commun. Cela permet de limiter le problème de la gestion des absences. Le mode de fonctionnement reste identique à tout moment, même à effectifs réduits. Une pile « orientée », c'est-à-dire où les dossiers sont répartis selon les compétences et charges de travail des instructeurs permet d'éviter les déplacements inutiles à la pile. Une formalisation des piles de dossiers utilisés peut permettre de simplifier le travail des agents, bien que le responsable du service puisse lui-même opérer la répartition des demandes.

Cette organisation favorise les échanges entre les instructeurs puisqu'ils partagent les mêmes documents d'urbanisme et les mêmes acteurs. Elle renforce les compétences collectives et développe le travail en équipe, en particulier par la mise en place d'un classement commun. Un dispositif tournant peut cependant s'avérer utile pour éviter que les agents ne se désintéressent du métier.

Modèle 1 : organisation d'un centre d'instruction par phase

Les instructeurs interviennent sur l'ensemble du territoire, mais en revanche, le traitement du dossier est effectué par deux personnes distinctes. La première est chargée de l'instruction administrative liée au suivi des délais du premier mois tandis que la seconde assure l'instruction technique du dossier. Cette organisation peut permettre de mobiliser des agents spécialisés pour l'instruction des actes proprement dite.

Forces	Gestion des absences Répartition de la charge de travail Fonctionnement en réseau
Faiblesses	Connaissance des acteurs et du territoire Suivi des délais par l'instructeur Gestion de la pile
Formalisation	Structuration du classement des documents utiles à l'instruction Suivi du fonctionnement de la pile
Points de vigilance	Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

Modèle 2 : organisation d'un centre d'instruction par secteurs

Chaque instructeur se voit attribuer un secteur territorial déterminé composé de plusieurs communes. Ce type de fonctionnement permet à ces agents de développer une connaissance du territoire et de ses acteurs qui favorise une instruction efficace et contribue à l'intérêt du métier, un instructeur ayant toujours en charge les mêmes communes.

Forces	Connaissance des acteurs et du territoire Responsabilité sur toutes les phases du dossier (problème en cas de congés)
Faiblesses	Répartition de la charge de travail Gestion des absences Fonctionnement en réseau Suivi des délais par l'instructeur
Formalisation	Définition des secteurs géographiques Modalités de suivi de la répartition de la charge de travail
Points de vigilance	Réunions internes régulières Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

L'instructeur doit veiller à la fois au respect du délai « premier mois » et à celui du délai d'instruction pour tous ses dossiers. En l'absence d'organisation collective spécifique au premier mois, il existe un risque accru de dossiers hors délais compte tenu de la pression à laquelle est soumis l'instructeur qui doit arbitrer seul au quotidien les priorités en matière d'instruction (1^{er} mois ou instruction technique).

19- Le point d'appui national sur l'application du droit des sols (« PAN ADS ») a été créé à la direction territoriale Ouest du Cerema en mai 2007 à la demande de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC), dans la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme de l'application du droit des sols au 1^{er} octobre 2007.

La responsabilisation par secteur peut s'avérer plus handicapante dans les cas de congés, il faut en effet anticiper la reprise des dossiers par un agent en soutien. Cette organisation ne favoriserait pas les échanges entre les instructeurs puisqu'ils sont autonomes sur leur territoire et qu'ils ne partagent pas les mêmes documents d'urbanisme. Bien qu'elle limite le développement des compétences collectives, celle-ci facilite en revanche l'identification plus précise par chacun des maires de leurs instructeurs référents.

Modèle 3 : organisation d'un centre d'instruction sans secteur

Cette organisation se caractérise par le fait que les instructeurs interviennent sur l'ensemble du territoire. Une pile unique de dossiers est répartie entre les agents instructeurs selon leurs disponibilités, leurs compétences personnelles et l'urgence de la demande à instruire. Le traitement du dossier est assuré en continu par un même instructeur. Cette organisation est de nature à favoriser la solidarité collective, chaque instructeur étant concerné autant que ses collègues par une augmentation de la charge de travail, donc de la « hauteur » de la pile unique.

Forces	Gestion des absences Répartition de la charge de travail Fonctionnement en réseau
Faiblesses	Connaissance des acteurs et du territoire Suivi des délais par l'instructeur Gestion de la pile
Formalisation	Structuration du classement des documents utiles à l'instruction Suivi du fonctionnement de la pile
Points de vigilance	Rigueur des instructeurs Pilotage quotidien par le responsable

En tenant compte des remarques sur la pile « orientée » du modèle par phases telles que formulées ci-dessus, ainsi que sur le classement des documents, cette organisation conviendrait davantage aux structures dotées d'une équipe très fournie en instructeurs. Le responsable du service devra particulièrement veiller à opérer une répartition des tâches efficace quotidiennement ainsi qu'à la reconnaissance du travail des agents. Il peut être nécessaire de faire le point régulièrement sur les dossiers à enjeux à prioriser (selon les délais ou la complexité du dossier).

Le service, l'informatique et les logiciels

La mutualisation de l'instruction entre communes impose que celles-ci soient équipées du même logiciel d'instruction que le service. Elles assurent l'enregistrement et gagnent à pouvoir suivre à distance les dossiers et mettre fin ainsi à l'absence de lien informatique dont elles pouvaient souffrir avec leur DDT.

Dans certaines communautés, les communes n'ont que la possibilité de consulter le logiciel mais pas de le renseigner. L'enregistrement officiel en mairie est opéré sur papier tandis que l'enregistrement informatique incombe au service mutualisé.

Dans d'autres communautés au contraire, les droits de modifications sont ouverts aux communes, ce qui nécessite au préalable une formation plus approfondie au logiciel dont la maîtrise peut s'avérer complexe.

La problématique de l'informatique se pose donc différemment selon qu'il préexiste ou non des services municipaux avant la mutualisation. Le cas échéant, le choix du logiciel commun à la communauté sera particulièrement guidé par l'outil préalablement utilisé par les communes. Il existe une trentaine de logiciels, dont une dizaine de gratuits pour réaliser l'instruction.

Les communautés peuvent s'associer par le biais d'ententes territoriales pour réduire les coûts de gestion et d'acquisition des logiciels.

L'État quant à lui utilise le logiciel développé par ses soins (logiciel ADS2007). Il entend à court terme le rendre disponible à titre gracieux pour chacune des collectivités. Les DREAL et DDT assureraient alors les formations nécessaires d'une durée d'une semaine. L'un des atouts particulièrement mis en avant de ce logiciel serait son adaptation rapide et systématique à toute évolution législative ou réglementaire. Certains observateurs soulignent cependant que les logiciels développés par le privé font également l'objet de mises à niveaux régulières et satisfaisantes.

Le service et la dématérialisation : simplification de l'instruction et outil de proximité

Les services mutualisés sont, comme tous services d'instruction, directement concernés par les évolutions relatives à la dématérialisation et notamment celles qu'apporte le décret du 27 février 2014. Celui-ci a modifié le terme de « courrier électronique » en « échanges électroniques » dans l'article R423-48 du CU. Cette évolution sémantique laisse sous-entendre que la reconnaissance des courriers électroniques n'était qu'une étape vers une dématérialisation plus aboutie entre État et collectivité, entre pétitionnaire et services administratifs.

Le code de l'urbanisme n'organise toutefois pas les conditions d'envoi des dossiers d'autorisations de construire en version dématérialisée vers les communes.

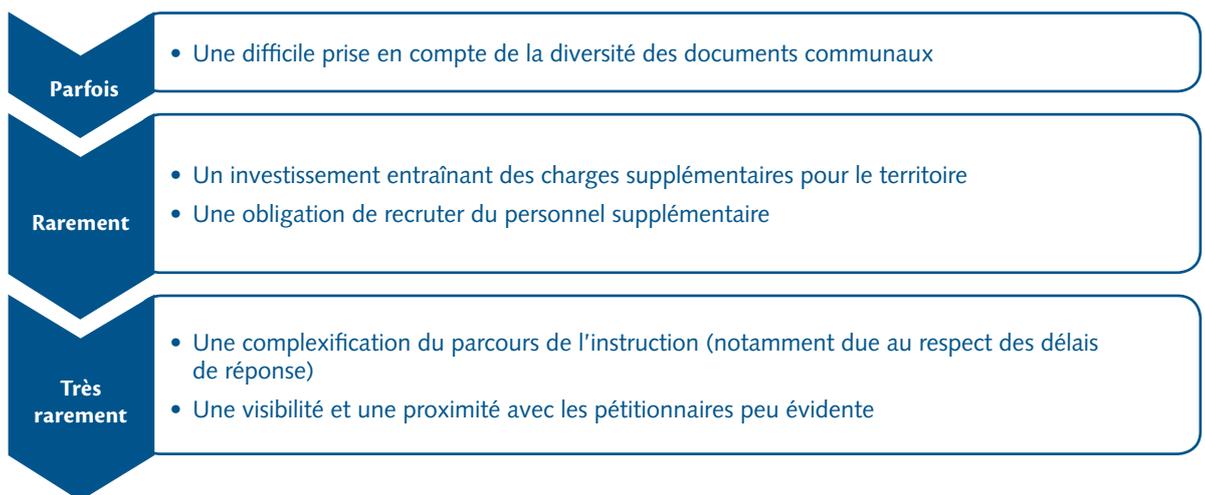
Même s'il est aujourd'hui possible au pétitionnaire de transmettre son dossier sous format numérique au service d'instruction, il lui est légalement imposé de fournir le nombre d'exemplaires de son dossier imposé par le code de l'urbanisme en version papier.

Par ailleurs, résoudre le paradoxe entre une masse critique suffisante d'actes et d'agents instructeurs et le maintien d'une qualité du service de proximité au pétitionnaire, est l'occasion d'innover grâce à la dématérialisation. Ainsi, l'accueil en amont du public pourrait être réalisé (certains territoires y réfléchissent) par téléconférences entre l'instructeur à son bureau et les pétitionnaires dans leurs mairies.

En ce qui concerne l'archivage électronique, l'État et les collectivités sont de plus en plus invités à s'interroger sur les pratiques les plus efficaces et durables à utiliser. Les supports numériques n'étant pas tous à durée quasi infinie, la perte de données est possible. Dans l'attente de plus amples décisions imposées par le législateur, la conservation d'un exemplaire papier de la décision faisant foi reste nécessaire.

Dans les territoires, les esprits se préparent à cette évolution mais dans les faits, le papier (et notamment son archivage) reste encore aujourd'hui une problématique réelle.

Les limites qui peuvent être émises sur les services communs





Partie V

Les nouvelles relations État - Territoires

1. L'ÉTAT ACCOMPAGNE LA TRANSITION ET L'ORGANISATION DE SERVICES MUTUALISÉS

L'appui de l'État aux réflexions préalables à la création d'un service mutualisé

L'instruction «ADS post Alur 2014» redéfinit précisément²¹ les missions des services déconcentrés de l'État auprès des territoires. Elle demande aux agents des services déconcentrés de l'État de réaliser en priorité un état des lieux des besoins en matière d'instruction, de proposer aux élus locaux diverses possibilités d'organisation locale, et de préciser avec eux un calendrier de mise en œuvre.

Les DDT, par cette même instruction ministérielle, sont amenées à fournir gratuitement aux collectivités les statistiques nécessaires à un état des lieux complet des autorisations d'urbanisme. Elles sont en mesure d'indiquer en volume et en nature les autorisations qu'elles instruisent sur les territoires.

L'accompagnement de l'État mentionné dans la loi

La loi Alur fait explicitement mention d'un principe d'accompagnement de l'État dans la transition dans son article 134 III :

« Pour les collectivités qui sont tenues de mettre fin au recours à la mise à disposition des services de l'État, une convention de transition peut être établie pour définir les modalités d'accompagnement de l'État. ».

Les conventions « de transition » signées avec l'État

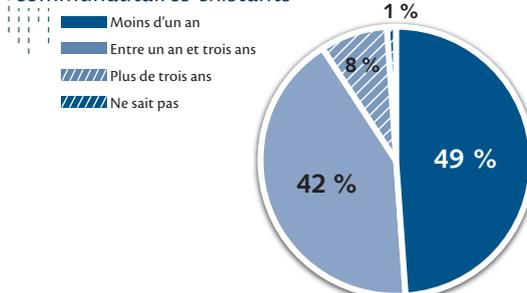
L'État propose ainsi aux territoires de passer des conventions « de transition » permettant une mise à disposition gratuite et temporaire de ses agents dans les services instructeurs nouvellement constitués.

Dates et durée de la convention

La convention est signée entre le préfet et la structure portant le service instructeur. Elle devrait être établie et effective avant le 1^{er} juillet 2015 et ne pourrait pas excéder le 1^{er} juillet 2016.

Interrogées sur l'apparente brièveté de la période couverte, les communautés ayant déjà organisé une mutualisation pour l'instruction considèrent ce minimum d'une année comme suffisant pour permettre l'aboutissement de l'organisation locale et pérenne d'un tel service.

Estimations de la durée d'accompagnement nécessaire par l'État selon les services communautaires existants



Objectif et contenu de la convention

Informations relatives à la constitution du service mutualisé

Par cette convention, les services de l'État devraient apporter un conseil adapté à chaque collectivité et leur groupement, bien que, généralement, les agents soient encouragés à privilégier l'échelon « supra-communal » comme support à l'instruction. Ce conseil revêt trois formes : l'information des collectivités sur les éléments permettant la constitution d'un centre instructeur mutualisé ; le conseil sur l'organisation et le fonctionnement de ces centres ; la diffusion des outils de pilotage et de suivi de l'activité d'instruction.

Formation des agents instructeurs

Cette convention porte aussi sur les modalités par lesquelles les agents instructeurs des collectivités pourront bénéficier de formations au CNFPT (via les DREAL) ainsi que de compagnonnages par les agents de l'État (des agents de collectivités devraient pouvoir être accueillis et formés pendant quelques mois dans les services de l'État). Lorsque le logiciel élaboré et utilisé par les DDT (ADS2007) pourra être mis à disposition des collectivités et leur groupement, les agents de l'État devraient pouvoir proposer des formations aux agents instructeurs territoriaux.

Conditions de mise à disposition d'agents d'État

Les agents de l'État mis à disposition à titre gratuit auprès des collectivités le sont en filigrane dans un objectif de recrutement des agents par les collectivités. Ces dernières gardent évidemment toute latitude pour le faire. Pendant cette période de transition, les agents concernés restent

21- Cette circulaire (interne à l'État) et à destination des DDT était notamment attendue pour expliciter les modalités d'application de l'article L.422-8 du code de l'urbanisme, modifié par l'article 134 de la loi Alur. Elles définissent les présences exceptionnelles et permanentes des services des DDT auprès des territoires.

affectés sur leur poste en DDT(M) et rémunérés par l'État. Ils sont sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du directeur départemental des territoires, seule autorité d'emploi.

Intérêt de la convention de transition

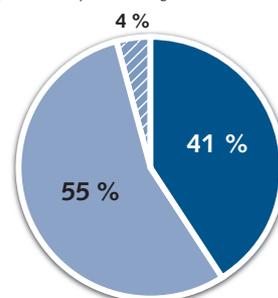
Ces mises à disposition peuvent être des étapes dans la constitution d'un service d'instruction mutualisé. Elles peuvent être des moyens pour les communes et leur groupement d'envisager leurs besoins en termes d'effectifs et de matériel avant de créer un service plus formalisé.

Cette mise à disposition transitoire des agents de l'État pourrait également présenter des avantages liés à la dématérialisation. L'expertise des agents d'État est évidente dans l'usage du logiciel ADS2007 qui devrait être proposé à l'usage de toutes les collectivités gratuitement. Celui-ci est un logiciel particulièrement abouti techniquement et sa maîtrise garantit un usage aisé de tous les logiciels y compris la trentaine proposée par la sphère privée.

Vers un recrutement des agents de l'État ?

Le service commun et le recrutement d'agents en DDT

- Le service a recruté des agents issus des DDT
- Le service n'a pas recruté d'agents issus des DDT
- ▨ Le service a recruté via les conventions de mises à disposition temporaire des agents issus des DDT



Pour faciliter le recrutement de ses agents par les collectivités, l'État a émis une note de gestion le 20 décembre 2013²². Celle-ci précise qu'à partir du 1^{er} janvier 2014, « un dispositif financier spécifique est mis en place par le ministère de l'égalité des territoires et du logement afin de favoriser le recrutement des agents titulaires de catégories B et C des filières ADS et ATESAT par les collectivités territoriales, en compensant le différentiel de charges de pensions entre la Fonction publique de l'État et la Fonction publique territoriale ». L'État neutralise pendant trois ans le surcoût éventuellement engendré par le recrutement d'un de ses agents (sur le champ de la cotisation retraite).

2. L'ÉTAT DANS SES MISSIONS EXCLUSIVES

L'État instructeur

La loi impose aux services de l'État d'instruire :

Les permis de compétence État

Liste des permis de compétence État (L.422-2 code de l'urbanisme) :

- les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;
- les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
- les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;
- les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (procédure de constat de carence) ;
- les logements construits par des sociétés de construc-

tion dans lesquelles l'État détient la majorité du capital ;

- les ouvrages, constructions ou installations mentionnées à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes soumises au RNU ou dotées de carte communale (CC) où la commune souhaite que les actes soient délivrés au nom de l'État (au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2017 cf partie introductive).

L'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes compétentes de moins de 10 000 habitants isolées ou appartenant à des EPCI de moins de 10 000 habitants (et pour les EPCI compétents de moins de 10 000 habitants), **ayant signé une convention de mise à disposition.**

À noter que pour l'ensemble du territoire de la France, l'État resterait présent pour traiter environ 300 000 équivalents

22- Référence : Bulletin officiel n° 2013-24, celle-ci est disponible en annexe.

permis de construire, ce qui comprend les actes à instruire pour les communes au RNU et les communes conventionnées dans des communautés de moins de 10 000 habitants. L'État traiterait à très court terme 40 % du volume qu'il assume aujourd'hui.

L'État accompagnateur des territoires de moins de 10 000 habitants

Les communes ayant un document d'urbanisme et faisant partie d'une communauté de moins de 10 000 habitants (les chiffres de l'INSEE faisant foi), peuvent encore bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction de leurs AU. L'État reste présent sous conventionnement. Cette convention, signée avec la DDT, vise à répartir les charges respectives entre la commune et l'État liées aux autorisations à instruire selon l'enjeu ou le type. La circulaire du 7 mai 2012 visait déjà à restreindre la charge qui incombe aux DDT.

La loi Alur apporte des précisions sur ce qu'il advient des communes appartenant aujourd'hui à des communautés de moins de 10 000 habitants qui dépasseraient ce seuil après juillet 2015. Elle n'aborde explicitement que le cas des communautés qui par fusion dépasseraient ce seuil ; elle précise pour elles que « *la mise à disposition ne peut pas prendre fin avant un délai d'un an à compter de la création de cet établissement* ».

Les services ministériels veillent cependant à préciser que toutes les communautés qui dépasseraient le seuil des 10 000 habitants à l'avenir seront averties par leur préfecture de la fin de la mise à disposition prochaine ainsi que des modalités de transition.

La convention avec la DDT, comme le précise l'instruction ministérielle, ne devrait pas durer plus d'un an.

Cas particulier : l'instruction des communes dont le POS est rendu caduc par application de la loi Alur

Par la loi Alur, tous les POS qui n'auront pas été transformés en PLU au plus tard le 27 mars 2017 deviendront caducs à partir de cette date. La caducité du POS n'entraîne pas une remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur : c'est le RNU qui s'appliquera sur le territoire communal à compter de cette date.

La loi précise que la délivrance est conservée par les maires qui pourront choisir leur service instructeur au sein d'une collectivité (et le devront si leur commune est membre d'une communauté de plus de 10 000 hab.). Toutefois un avis conforme du préfet sera nécessaire pour la délivrance de l'autorisation.

L'État en assistance sur les dossiers stratégiques

Les services instructeurs locaux peuvent faire appel ponctuellement aux services de l'État sur des missions nécessitant des connaissances techniques poussées, ou bien pour une assistance juridique en cas de contentieux. L'assistance permanente de l'État sur l'instruction des dossiers à forts enjeux pour l'ensemble des communes et communautés compétentes en matière d'urbanisme n'est pas définie par convention. Ces services sont obligatoirement gratuits et les territoires ne peuvent solliciter les services de l'État de façon payante.

Cette notion de « dossiers à enjeux forts » est subjective mais l'État en apporte quelques éléments de définition dans sa circulaire de mai 2012 :

« • Critères de localisation :

- existence de risques : en zone de PPR, mis à l'étude ou approuvés, ou d'aléas fort ;
- enjeux patrimoniaux ou paysagers forts, loi Littoral, loi Montagne ;
- enjeux environnementaux identifiés : zones de captage, Natura 2000...

• Critères liés au projet :

- projet d'intérêt économique ou collectif dont le maître d'ouvrage n'est pas un professionnel de la construction ;
- habitat social ;
- projet soumis à enquête publique ».

L'État : garant de la légalité

Les services des DDT assurent le contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme délivrées par les maires.

De plus, ils produisent « l'avis conforme du préfet, lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent pour les projets situés :

- sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu (annulation juridictionnelle partielle ou totale du document d'urbanisme, caducité des POS...) ;
- dans un périmètre où des mesures de sauvegarde prévues par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme peuvent être appliquées, lorsque ce périmètre a été institué à l'initiative d'une personne autre que la commune. »²³

23- Extrait de l'instruction adressée aux DDT en mai 2014.

L'État : gestionnaire de la fiscalité de l'urbanisme

Les services de l'État gèrent la fiscalité de l'urbanisme, c'est-à-dire qu'ils établissent, liquident les taxes et émettent les titres de perception correspondants y compris la part locale de la taxe d'aménagement (en revanche les participations d'urbanisme telles que la PVR²⁴ ou le PUP sont traitées par les collectivités compétentes).

Pour bien exercer cette mission, l'État invite les collectivités locales à prêter une attention particulière à la parfaite complétude des dossiers CERFA (à la case près ; tout manquement complique la gestion informatique et entraîne d'importants retards). Il pointe notamment les situations matrimoniales des pétitionnaires souvent mal renseignées. Les collectivités sont les premières bénéficiaires de cette gestion rapide.

L'État : contrôleur sur l'ensemble du territoire

- L'État **contrôle** les informations données **pour le calcul des deux versements** de la fiscalité de l'aménagement. A la fois en amont et a posteriori du **système déclaratif**.
- L'État souhaite renforcer l'exercice de **la police de l'urbanisme** notamment sur des zones estimées prioritaires (dans les zones littorales et de montagne, en ZNIEFF, dans les communes en RNU...).

Il veillera à ce que les infractions commises qui ne peuvent être régularisées fassent bien l'objet de poursuites.

Des stratégies départementales devraient être élaborées pour répondre à cet objectif en concertation avec le parquet d'instance local, les élus locaux et les agents des DDT(M).

3. L'ÉTAT ET LA FILIÈRE ADS

L'État : animateur de la filière

La notion « d'animation de la filière ADS » recouvre la formation des techniciens, des élus, la veille juridique et l'animation de « club ADS ». Ces derniers rassemblent les services instructeurs volontaires dans une logique d'échange de bonnes pratiques et d'information permanente et rapide. Ils permettent par ailleurs de faire émerger des réflexions sur l'urbanisme et de diffuser des fiches de procédures pour soutenir les instructeurs dans leurs travaux et identifier les moyens de résoudre les contentieux.

Cette participation se fait sans adhésion, les séances sont préparées en amont avec les questions particulières des instructeurs. Ces « clubs ADS », aujourd'hui soumis au bon vouloir des DDT, devraient être mis en place sur l'ensemble du territoire national.

L'État et son conseil aux territoires

La notion de conseil aux territoires dépasse largement l'instruction des autorisations. Elle englobe l'ensemble des missions exercées par les collectivités mais pour lesquelles l'État peut avoir un rôle d'accompagnement et d'expertise.

À ce titre, l'État remplit deux missions principales : l'aide aux collectivités dans l'élaboration des stratégies et projets de territoire ; l'appui temporaire aux collectivités confrontées à des « difficultés qui excèdent leurs capacités à faire » (à l'image par exemple de territoires victimes de tempêtes...).

24- La participation pour voirie et réseaux est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2015 mais celles déjà instituées avant cette date devraient continuer à produire leurs effets.

Annexes

LISTE DES SIGLES

ABF : architectes des bâtiments de France	ERP : établissement recevant du public
ADS : administration ou application du droit des sols	ETP : équivalent temps plein
Alur : loi pour l'accès au logement et n urbanisme rénové de mars 2014	MAPTAM/MAPAM : loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles 27 janvier 2014
ANAH : agence nationale pour la rénovation de l'habitat	PAN ADS : point d'appui national sur l'application du droit des sols
ATESAT : assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire	PC : permis de construire
AU : autorisations d'urbanisme	PETR : pôle d'équilibre territorial rural
CA : communauté d'agglomération	PLU/PLUI : plan local d'urbanisme (intercommunal)
CAUE : conseil en architecture, urbanisme et environnement	PNR : parc naturel régional
CC : communauté de communes	POS : plan d'occupation des sols
CGCT : code général des collectivités territoriales	PPRN/PPRI/PPRT : plan de prévention des risques naturels / inondation / technologiques
CU : code de l'urbanisme, (si couplé à CA et CC : communauté urbaine)	PSMV : plan de sauvegarde et de mise en valeur
DAACT : déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux	PUP : projet urbain partenarial
DAAF : direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	PVR : participation pour voirie et réseaux
DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales	RCT : loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010
DDE : direction départementale de l'équipement	RGPP : révision générale des politiques publiques (2007)
DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer) (issue de la fusion DDE / DAAF)	RNU : règlement national de l'urbanisme
DHUP : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages	SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
DOC : déclaration d'ouverture de chantier	Scot : schéma de cohérence territoriale
DP : déclaration préalable	SDIS : service départemental d'incendie et de sécurité
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	SIVU/SIVOM : syndicat intercommunal à vocation unique/multiple
DRIRE : direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement	SRU : loi solidarité et renouvellement urbain de 2000
EPC : équivalent permis de construire	TA : taxe d'aménagement
EPCI : établissement public de coopération intercommunale	

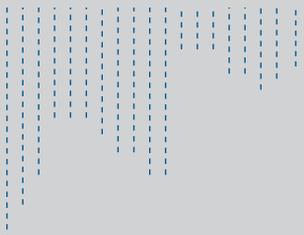
ANNEXES TÉLÉCHARGEABLES

À retrouver sur les sites internet : www.adcf.org et www.amf.asso.fr

- le questionnaire de l'enquête auprès de l'ensemble des communautés (au format pdf) ;
- la convention-type entre service instructeur et mairie (au format word pour faciliter son utilisation) ;
- l'outil de travail prévisionnel fourni par l'association des maires de Gironde (au format excel avec formules de calcul) ;
- l'instruction «ADS post ALUR 2014», fournie par les services administratifs centraux (au format pdf) ;
- la note de gestion du 20 décembre 2013 relative au dispositif de compensation de l'écart de cotisation pensions entre la Fonction Publique d'État et la Fonction Publique Territoriale dans le cas de détachement d'un agent titulaire du ministère en collectivité territoriale (au format pdf).



Notes



Rédaction de l'étude :
Charlotte de Fontaines (AMF)
Philippe Schmit (AdCF)
Christophe Degardin (AdCF-AMF / U-PEC)

...

Conception / réalisation : **epiceum**
Impression : Gibert Clarey



41 Quai d'Orsay
75343 Paris
cedex 07
T. 01 44 18 14 14
F. 01 44 18 14 15
www.amf.asso.fr



22 rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
F. 01 55 04 89 01
www.adcf.org