

## MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA RÉFORME DU PERMIS DE CONSTRUIRE ET DES AUTORISATIONS D'URBANISME

<b>Ministère concerné</b>	Transports, équipement, tourisme et mer
<b>Programme concerné</b>	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique
<b>Contexte de l'audit</b>	<p>Une réforme majeure du permis de construire et des autorisations d'urbanisme a été engagée par le ministère pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Une ordonnance du 8 décembre 2005 prise sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, vise ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- à faciliter l'acte de construire pour les citoyens en clarifiant et rendant accessible au public la législation sur les permis de construire et les autres autorisations d'urbanisme, qui est aujourd'hui très touffue et complexe ;</li> <li>- à simplifier le droit en regroupant les différents mécanismes de contrôle des constructions et des aménagements ;</li> <li>- à réduire les sources de contentieux ;</li> <li>- à améliorer les conditions d'instruction des demandes, notamment en instituant des délais d'instruction prévisibles et garantis ;</li> <li>- à mieux cibler, pour le rendre plus efficace, le contrôle de la conformité des travaux aux permis délivrés ;</li> <li>- et à assurer une meilleure articulation avec les autres législations qui touchent à l'occupation des sols, notamment avec l'autorisation des installations classées.</li> </ul>
<b>Objectifs de l'audit</b>	<p>L'audit cherchera à évaluer l'impact potentiel en termes de moyens de ces mesures de simplification, dans le contexte de la réorganisation des services déconcentrés du ministère et en tenant compte de l'obligation législative d'assistance technique aux communes instruisant leurs permis.</p>
<b>Composition de l'équipe d'audit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Conseil général des ponts et chaussées</li> <li>➤ Inspection générale de l'administration</li> </ul>



Inspection générale  
de l'Administration

PAM 06-010-01

Conseil Général des Ponts  
et Chaussées

PAM 004719-01

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

sur  
**la mise en œuvre opérationnelle de la réforme  
du permis de construire et des autorisations  
d'urbanisme**

Établi par

**Rémi DUCHÈNE**

Inspecteur général de  
l'Administration

**Marcel LINET**

Ingénieur général des Ponts et  
Chaussées

**Mireille SEGRETAIN-MAUREL**

Inspectrice générale de  
l'Équipement

- Octobre 2006 -

# Synthèse

Constats

## Mise en œuvre de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

### 1. Cadre de l'audit

- La réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme prévue dans l'ordonnance du 8 décembre 2005 doit intervenir le 1<sup>er</sup> juillet 2007 au plus tard
- Cette réforme clarifie le droit, simplifie les procédures et encadre les délais au bénéfice des usagers
- Elle concerne le traitement de 720 000 dossiers (permis de construire et certificats d'urbanisme), instruits par plus de 3 200 agents, répartis dans 864 centres (chiffres 2005)

### 2. Difficultés constatées

- La mise en œuvre de la réforme intervient dans un calendrier aussi tendu que contraint et simultanément avec la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'équipement
- Cette réforme concerne aussi de nombreux partenaires institutionnels : les collectivités locales en premier chef et les autres administrations participant à l'instruction des dossiers (sécurité civile par exemple).

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale de l'administration—Conseil général des ponts et chaussées

Propositions

## Mise en œuvre de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

### 3. Recommandations

1. Apporter la plus grande attention à la rédaction des textes d'application pour lever toutes les difficultés de l'instruction et d'ordre juridique
2. Assurer un fort soutien aux structures et aux agents
  1. Mettre en place une action intense de conduite du changement vers tous les acteurs de la chaîne d'instruction
  2. Conduire la réduction du nombre de centres instructeurs (de 864 à 408)
  3. Mettre en œuvre dès à présent les actions préparatoires à la réforme (formation, information, organisation)
  4. Mettre en place les outils informatiques adaptés

### 4. Objectifs à atteindre

1. Passer de la procédure actuelle à la situation nouvelle sans rupture de service
2. Assurer le traitement des dossiers dans les délais prescrits avec les qualités techniques et juridiques attendues.
3. Avec les indicateurs quantitatifs et qualitatifs adéquats procéder à une évaluation de la mise en œuvre de la réforme durant la première année.

MINEFI - DGME - 2006

Inspection générale de l'administration—Conseil général des ponts et chaussées

## **PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT**

### **PERIMETRE PHYSIQUE**

<b>Eléments de périmètre de l'audit</b>	<b>Nombre</b>	<b>Commentaires</b>
Permis de construire instruits par les DDE en 2005	472 059	le nombre de permis autorisés a augmenté globalement de 8% entre 2000 et 2005
certificats d'urbanisme opérationnels instruits par les DDE en 2005	246 569	
Nombre de centres instructeurs en 2005 en DDE	864	

### **EFFECTIFS CONCERNES**

<b>Nombre d'agents (en ETP)</b>	<b>Service(s)</b>	<b>Commentaires</b>
3295	Sur 864 centres instructeurs en DDE en 2005	

## **PRINCIPALES RECOMMANDATIONS**

*(par ordre chronologique de mise en œuvre)*

<b>Nº</b>	<b>Recommandation</b>	<b>Pages du rapport</b>	<b>Responsables de mise en œuvre</b>	<b>Calendrier d'exécution</b>
01	Le calendrier très tendu de mise en œuvre de la réforme au 1er juillet 2007 justifie une très grande vigilance et des moyens adaptés	12	DGUHC, DRE, DDE, Préfets	Juillet 2006-juillet 2007
02	Assurer un fort soutien aux structures et aux agents	12-13	DGUHC, DDE	Dès maintenant, maintenu sur le long terme
03	Mettre en place une action intense de conduite du changement en direction de tous les acteurs de la chaîne d'instruction des autorisations	13-14	DGUHC, Préfets, DDE	Dès maintenant, maintenu sur le long terme
04	Mettre en œuvre dans les meilleurs délais les actions préparatoires à l'application de la réforme au 1er juillet 2007 ( formation, information, organisation des services)	14-15	DGUHC, Préfets, DDE, Maires, chefs de services consultés	Juillet 2006-juillet 2007
05	Assurer un suivi continu avec indicateurs de la bonne application de la réforme et faire un bilan après un an	15	DGUHC, DDE	Juillet 2007-juillet 2008
06	Mettre en place des outils informatiques adaptés	16	DGUHC	Juillet 2006-avril 2007
07	Apporter la plus grande attention à la rédaction des textes d'application pour lever toutes ambiguïtés d'interprétation	14	DGUHC	Dès maintenant

## **RESUME**

La réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, prévue par l'ordonnance du 8 décembre 2005, a pour objet de clarifier le droit, de simplifier les procédures, d'améliorer la sécurité juridique des autorisations et de garantir leurs délais d'instruction. Elle doit intervenir au plus tard le 1er juillet 2007. Le projet de décret d'application de l'ordonnance qui précisera les modalités d'instruction des autorisations devrait être transmis au conseil d'Etat au cours de l'été.

Les interlocuteurs rencontrés par la mission dans les DDE n'ayant pas une connaissance précise des modalités d'application concrètes de la réforme sont relativement inquiets de ses conséquences en terme de charge de travail, de changement des pratiques et de risque contentieux. En outre les conditions de fonctionnement et les moyens des services ne sont pas stabilisés du fait de la réorganisation en cours des DDE pour le 1er janvier 2007.

Cette réorganisation entraînera une diminution du nombre des centres d'instruction des autorisations d'urbanisme qui agissent pour le compte de l'Etat et des communes de moins de 10 000 habitants qui le demandent. Les centres instructeurs devraient passer de 864 en 2005 à 408 en 2007. A effectifs constants (3295 agents en 2005), le regroupement des moyens sur un nombre plus restreint de centres d'instruction est nécessaire car il permettra le meilleur fonctionnement de services plus étoffés et mieux encadrés, capables de faire face aux pointes d'activité saisonnières sans augmenter les délais de recevabilité et d'instruction désormais garantis par la réforme.

On peut se demander si le travail des services sera allégé par la réforme en cours. Il est prématuré de répondre à cette question car seule l'expérience d'au moins 6 mois d'application réelle, après formation, sensibilisation et accompagnement indispensables, permettra le recul nécessaire à une juste appréciation.

Aussi la mission formule des recommandations qui sont davantage des points de vigilance que l'analyse de l'impact de la réforme non encore achevée, le ministère étant confronté au double défi de faire aboutir cette réforme très rapidement et de réussir sa mise en oeuvre en 1 an:

-Les futurs textes d'application de l'ordonnance doivent s'attacher à lever toute ambiguïté d'interprétation par les services sur la consistance des dossiers complets et la possibilité de réclamer des pièces complémentaires durant l'instruction, le dossier étant réputé complet, pour réparer un oubli ou demander des précisions nécessaires.

-Le calendrier de mise en oeuvre opérationnelle de la réforme jusqu'au 1er juillet 2007 est très tendu, il nécessite une grande vigilance pour éviter les dérives et la prévision des moyens adaptés dans les plus brefs délais par chaque DDE et DRE.

-Un fort soutien et accompagnement doivent être assurés aux agents et aux structures chargées de l'application du droit des sols dans les DDE.

-Une pédagogie de la réforme et une action intense de conduite du changement des pratiques inappropriées en direction de tous les acteurs de la chaîne d'instruction des autorisations sont indispensables.

-Toutes les actions préparatoires de formation des agents des services de l'Etat et des communes instructrices, d'information des différents acteurs, et d'optimisation de l'organisation des services, doivent se développer rapidement avec le soutien des préfets.

-Les nouveaux outils informatiques adaptés à la réforme doivent être mis en place au préalable.

-Enfin le suivi de la bonne application de la réforme au cours de la première année avec des indicateurs et son bilan après un an doivent être réalisés à l'été 2008.

## SOMMAIRE

<b>1. CONSTAT .....</b>	<b>7</b>
1.1 Orientations générales de la réforme.....	7
1.2 Perceptions des objectifs de la réforme.....	8
1.3 Les premières constatations .....	9
<i>1.3.1. Les délais stricts .....</i>	<i>9</i>
<i>1.3.2. Le contenu des dossiers .....</i>	<i>10</i>
<i>1.3.3. La consultation de commissions .....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.4. La qualité architecturale .....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.5. Le risque contentieux.....</i>	<i>11</i>
<i>1.3.6. L'attente des personnels .....</i>	<i>12</i>
<b>2. LES ENJEUX .....</b>	<b>13</b>
2.1. Les effectifs et les moyens.....	13
2.2. L'assistance aux collectivités locales .....	15
2.3. Le nouveau contexte organisationnel des DDE et l'appropriation de la réforme....	15
<b>3. LES PROPOSITIONS .....</b>	<b>16</b>
3.1. Un calendrier très tendu à suivre de très près .....	17
3.2. Des agents dévoués à leur mission mais devant être soutenus .....	18
3.3. Un changement des habitudes.....	19
3.4. Une sensibilisation très poussée que les préfets doivent soutenir .....	20
3.5. Mise en place d'indicateurs de bonne application de la réforme.....	21
3.6. Refonte des outils informatiques .....	21
<b>OBSERVATIONS DU MINISTÈRE .....</b>	<b>22</b>
<b>REPONSE DE LA MISSION.....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>26</b>

## **1. CONSTAT**

Une remarque préliminaire doit être présentée quant à la précocité de l'audit demandé. Les interlocuteurs de la mission n'ont, pour la plupart, pas encore connaissance du contenu des futurs textes réglementaires qui définiront précisément leurs contraintes. D'une façon générale, au demeurant, seuls les services centraux semblent avoir une connaissance approfondie de la réforme prévue. Les différents acteurs rencontrés au cours de déplacements en région parisienne et en province (élus, services de l'État et des collectivités) connaissent les grandes lignes développées dans l'ordonnance de simplification administrative du 8 décembre 2005 mais restent peu informés des détails de leur mise en application. C'est un tout premier constat qui montre l'ampleur de l'effort qui reste à conduire dans l'année qui précède dorénavant l'entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

La mission, pour sa part, a eu connaissance du projet de décret soumis à l'arbitrage du Premier ministre, mais ce projet n'a pas fait l'objet, à la date du 20 juin 2006, d'un « bleu » de Matignon, et l'examen par le Conseil d'État est, bien évidemment, de nature à faire évoluer le texte avant sa publication qui est espérée pour la fin du mois de septembre 2006. Or, l'ordonnance du 8 décembre 2005 laisse au décret le soin de définir, notamment, les modalités d'instruction des autorisations, et c'est sans doute sur ce point que les inquiétudes apparaissent les plus grandes. Compte tenu du moment où elle intervient, la mission a davantage de possibilités d'alerter les commanditaires de l'audit sur certains points qui semblent appeler une vigilance particulière, que de se prononcer sur l'impact réel de la réforme non encore achevée.

### **1.1. Orientations générales de la réforme**

Les représentants de l'administration centrale responsables de l'élaboration des projets de textes de réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, principalement à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), ont exposé à la mission les raisons de la réforme profonde engagée par l'ordonnance qui sera complétée par des textes réglementaires en cours d'adoption, afin de permettre une mise en application de cette réforme au 1er juillet 2007.

Il en ressort le souci de clarifier le droit de l'urbanisme pour une meilleure lisibilité, de simplifier les procédures, d'améliorer la sécurité juridique des autorisations accordées et de favoriser la qualité de l'urbanisme et de l'architecture. Ainsi, notamment, le nombre de régimes d'autorisation sera considérablement diminué, le champ d'application de chaque procédure mieux précisé, les délais d'instruction garantis et le contrôle des travaux mieux encadré.

Les objectifs qualitatifs dirigés vers le citoyen (simplification, rapidité, certitude des délais et sécurité juridique en général) devraient être atteints de façon satisfaisante en toute hypothèse, et pour ainsi dire quelle que soit la qualité du travail préparatoire à effectuer, car ils sont garantis par l'ordonnance et mis en application par le décret à paraître. Certains désagréments des pratiques passées, en particulier des retards dans l'instruction et la délivrance des autorisations, devraient disparaître dans la rigueur de délais de stricte application ; certaines complexités inutiles, comme celle des trop nombreuses catégories d'autorisation, sont opportunément rayées du code de

l'urbanisme; la sécurité juridique sortira renforcée par une définition précise de l'effet du silence ou de l'inaction de l'administration, par exemple par la délivrance d'un permis tacite ou par les conséquences d'une déclaration d'achèvement de travaux non suivie d'une réaction.

Mais la simplification, réelle, est presque exclusivement au bénéfice de l'usager. Pour l'administration, le travail restera le même en qualité et en quantité, enrichi d'un effort de gestion rigoureuse des délais de première appréciation du dossier (en particulier le caractère complet du dossier, et la nécessité éventuelle de notifier des délais complémentaires dans les seuls cas prévus par les textes) puis d'instruction avant délivrance.

Ce qui est très perceptible, en particulier auprès des services déconcentrés de l'État, c'est la crainte d'une désorganisation de la chaîne de transmission et de décision qui lie les différents intervenants, lorsque l'instruction ne relève pas des collectivités locales elles-mêmes : la mairie qui reste le lieu de dépôt des dossiers et le point de passage obligé de toute notification au pétitionnaire, les directions départementales de l'équipement (DDE) qui jouent le rôle pivot dans l'instruction, et les divers services à consulter dans certaines hypothèses prévues par les textes : commission de sécurité, architecte des bâtiments de France (ABF) etc. La concomitance des réformes d'organisation, de procédure et parfois de droit applicable, rend les acteurs quelque peu inquiets sur le bon déroulement des opérations.

## 1.2. Perception des objectifs de la réforme

A ce jour, certains objectifs de la réforme paraissent bien cernés et intégrés par les différents acteurs.

Un meilleur partenariat avec les collectivités paraît à tous indispensable, même si ses modalités ne sont pas encore détaillées, en vue notamment de préparer en amont des décisions qui ne sont pas strictement binaires (acceptation ou refus) mais nécessitent des ajustements pour lesquels le temps de la concertation préalable au dépôt de la demande a une importance capitale. Les déplacements de la mission dans divers départements lui ont permis de rencontrer des membres du corps préfectoral bien conscients de l'animation qui leur revient en ce domaine.

Au sein des services de l'équipement, chacun reconnaît la nécessaire adaptation de l'organisation interne pour prendre en compte les nouvelles exigences de la réforme notamment en matière de délais. Cette adaptation se situe dans la continuité de la réorganisation territoriale qui a réduit le nombre de subdivisions territoriales et préparé le terrain à un regroupement des effectifs vers des centres d'instruction moins nombreux mais plus étoffés : on pourra ainsi gérer les ressources humaines de façon plus souple et rationnelle, et moins pénalisante pour l'usager, en particulier pour faire face à des pointes d'activité ou à des événements tels que maladie, mutations et congés. A titre d'exemple, l'instruction des ADS dans les Yvelines est réalisée depuis 2003 dans les trois services territoriaux d'aménagement qui couvrent les secteurs de Mantes-la-Jolie, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines, Rambouillet, avec un effectif total stable d'une trentaine d'instructeurs. Dans la Vienne, on est passé de 7 centres d'instruction parfois fragiles et peu encadrés à 3 pôles territoriaux comportant au minimum 8 personnes. Partout, l'idée de la « taille critique » est non seulement admise, mais défendue comme seul moyen de faire face aux exigences de la réforme.

Un autre point qui fait l'unanimité a trait à l'indispensable lancement d'une modernisation informatique en parallèle à la mise en place de la réforme et qui intégrerait ses contraintes propres notamment un module de gestion des délais, du suivi et de l'urgence, des saisines multiples... Des progrès substantiels sont à attendre de ce secteur, si l'on en croit aussi bien l'administration centrale, consciente des changements à introduire (modernisation de l'actuel WinADS en attendant une application fondamentalement nouvelle) que les échos des centres d'instruction.

Les instructeurs et l'encadrement déplorent des performances insuffisantes (délais de réponse cités à Lille d'un quart d'heure pour une consultation simple) et une conception obsolète : à titre d'exemple, il n'est pas de requête permettant de distinguer les dossiers ayant donné lieu à demande de pièces complémentaires car la pièce est manquante de ceux pour lesquels l'administration a demandé un complément portant sur une pièce figurant au dossier, à titre de simple précision, ou bien à titre de redéfinition d'un document technique à la demande d'un expert tiers du type de la commission de sécurité : or un tel distinguo est essentiel pour la mise en place de certains aspects de la réforme dont, à l'évidence, celui du point de départ des délais lié au dépôt d'un dossier complet.

D'autres objectifs paraissent, pour l'instant, davantage au second plan : incidence de la réforme sur les procédures de vérification de conformité, étude prévisionnelle dans les DDE de l'impact immédiatement opérationnel au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Une préparation adaptée est donc nécessaire. Mais des obstacles d'organisation risquent de rendre la tâche malaisée notamment vis-à-vis des plus petites communes qui ont un service administratif restreint, qui redoutent un éloignement accru du centre d'instruction et qui ont à intégrer de nouveaux enjeux. Ainsi, les délais de transmission du dossier déposé, n'avaient pas, jusqu'ici, une importance capitale. Dans les petites communes, le dépôt de la demande pouvait donner lieu à un premier examen rapide du dossier, pour en vérifier le caractère complet, ou même déclencher une première visite sur le terrain permettant déjà un ajustement éventuel ou un rappel d'un élément de réglementation négligé dans les domaines les plus divers : voirie, paysage, assainissement, sécurité relative à l'incendie...

Il a été indiqué à plusieurs reprises à la mission que les modes de transmission devront évoluer, avec l'inconvénient de limiter cette phase de premier ajustement du dossier, et avec aussi le risque, pas si négligeable concrètement, d'engendrer parfois des frais de Poste supplémentaires la remise directe à la subdivision devenant plus rare.

### 1.3. Les premières constatations

Indépendamment des bénéfices attendus de la réforme pour les usagers, la mission a déjà pu relever des thèmes sur lesquels l'inquiétude des services est importante.

#### 1.3.1.

#### Les délais stricts

Les **délais stricts**, appliqués à chaque stade de la procédure, deviennent une contrainte forte de gestion pour les services instructeurs. Dans une structure administrative plus fragile, les agents trouvaient jusqu'ici une souplesse de gestion, permise par les textes, sans être sanctionnés par des autorisations tacites. Même si des

retards pouvaient en résulter et créer quelques regrets des pétitionnaires, ils s'en accommodaient, leur souci majeur étant d'obtenir l'autorisation sollicitée. Désormais, les contraintes de délais obligent à un traitement en temps réel des dossiers sans aucune tolérance, notamment pour écrêter les fortes périodes de pointe constatées dans ce domaine.

Ce constat est bien évidemment au cœur de la réforme et la mission n'a pas pour objet de porter un jugement sur cette orientation. En revanche, il n'a peut-être pas été suffisamment précisé que cette réforme suppose un effort exceptionnel de mise à jour des centres d'instruction qui ont un stock de dossiers en cours important, et qu'une révision radicale des pratiques, notamment en amont du dépôt de la demande et de l'instruction proprement dite des dossiers, est nécessaire : une prise en compte aussi précoce que possible des exigences de la réglementation est dans la nature du régime d'autorisation, même si cela a été masqué par des pratiques plus conciliantes. Une association très rapide des services amenés à donner leur avis, au cours même de la phase de constitution du dossier pour les sujets les plus complexes, devrait aussi être recherchée. On doit constater que cette évolution considérable, partout annoncée, n'a que rarement connu un début de mise en œuvre, alors que rien n'impose d'attendre la date butoir du 1er juillet 2007 pour modifier les modes de travail en commun.

### 1.3.2.

### Le contenu des dossiers

**Le contenu des dossiers** suscite également l'interrogation des services. Il est en effet courant qu'en cours d'instruction seulement, tel ou tel service consulté estime que le dossier présenté, même s'il est juridiquement complet, ne comporte pas les renseignements techniques permettant de porter un jugement sur la pertinence de l'opération projetée. C'est le cas, par exemple, en matière de règles de sécurité incendie dans les établissements recevant du public (ERP), ou de règles sanitaires ou encore de qualités architecturales ou paysagères dans un projet à fort enjeu d'intégration urbaine. Les délais sont alors officiellement suspendus, le temps d'obtenir les renseignements complémentaires.

Cette possibilité semble, à l'avenir, ne plus exister si la remarque n'a pas été formulée dans le premier mois. Or, les instructeurs ne sont pas suffisamment experts dans tous les domaines pour apprécier la pertinence du contenu des pièces du dossier. Si des solutions ne sont pas trouvées pour répondre à cette exigence, les services techniques consultés pourront être amenés à formuler des avis défavorables conduisant au refus de l'autorisation. L'administration centrale, interrogée sur ce point, émet certes l'idée que des précisions pourront toujours être demandées en cours d'instruction, sans remettre en cause les délais de réponse notifiés au pétitionnaire. Toutefois, la frontière entre la simple précision à apporter à une pièce existante, qui reste possible, et la demande de pièce complémentaire destinée à annuler et à remplacer la précédente, n'apparaît pas simple à tracer.

On cite, à titre d'exemple, dans le premier cas, une trappe de désenfumage d'un immeuble oubliée ou mal placée : il serait alors inutile de tout recommencer pour apporter la précision nécessaire ; dans le second cas, le plan de situation ou de masse trop sommaire pour permettre à l'ABF de formuler un avis : impossible alors de demander un complément sans reprendre le dossier. En cas de recours du pétitionnaire, l'administration ne pourra pas justifier une demande de pièce complémentaire après le délai d'un mois. Si elle tente de résoudre la question en souplesse, en acceptant un nouveau plan sans formellement notifier une demande de pièces complémentaires, c'est

le recours des tiers, voire le contrôle de légalité, qui pourrait demander au juge de constater que la procédure est irrégulière. Une jurisprudence probablement complexe risque d'être nécessaire, avec un sous-ensemble de contentieux de la responsabilité qui pourrait être coûteux pour l'État.

### 1.3.3.

### La consultation de commissions

**La consultation de commissions** (sécurité incendie, accessibilité, sites...) pose également la question de leur planification, lorsqu'elles se réunissent avec une périodicité mensuelle sans être fixée de façon rigoureuse, afin de les rendre forcément compatible avec les délais d'instruction. La direction de la défense et de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, interrogée sur ce sujet, juge souhaitable de préciser les règles de fonctionnement afin que tous les acteurs soient bien au fait des contraintes nouvelles (maire, président du SDIS, DDE). La capacité de traiter les dossiers existe à condition qu'il n'y ait pas multiplication de demandes d'avis sans réel enjeu. Sur le délai d'un mois pour examiner le caractère complet du dossier en revanche, la DDSC estime peu probable que les instructeurs de la DDE puissent apporter un jugement technique sur la validité des pièces versées au dossier ; ils ne peuvent comme à l'heure actuelle, qu'apprécier si une pièce est manquante ou non, et à la rigueur certains oubli particulièrement évidents au regard de l'utilité affichée d'une notice de sécurité. Pour le reste, le dossier, réputé complet un mois après le dépôt selon le projet de décret ne pourra être complété sans fausser la procédure.

Le développement des avis négatifs, en raison d'un dossier trop faible, est donc redouté. De tels avis ne remettent pas en cause en tant que tels le caractère complet du dossier mais sanctionnent la précision insuffisante d'un document, par exemple. Les ajustements en cours d'instruction qui étaient d'usage courant ne seront plus aussi aisés dans le nouveau cadre juridique. Le constat est que c'est une contrepartie d'une sécurité accrue sur les délais de traitement : il faut alors que les dossiers soient mieux présentés dès le départ, ou revus et déposés à nouveau. L'idée qu'une concertation en amont (avant le dépôt) permette de limiter ce phénomène est bien reçue, notamment pour les dossiers les plus complexes ; pour les projets d'ampleur moyenne, le rapprochement avec les architectes est jugé pour l'heure insatisfaisant et pouvant être largement amélioré dans l'optique de la réforme.

### 1.3.4.

### La qualité architecturale

**L'objectif d'amélioration de la qualité architecturale** est louable. Il passe aujourd'hui par un travail de concertation entre, notamment, le demandeur, son architecte, l'architecte et le paysagiste conseils de la DDE, le chef du service départemental de l'architecture et du patrimoine, le CAUE. Le plus souvent, le projet est amendé et les délais d'instruction sont prolongés dans un intérêt commun. La poursuite d'un tel objectif dans le nouveau cadre réglementaire semble imposer un renforcement substantiel de la présence des professionnels précités.

### 1.3.5.

### Le risque contentieux

L'application stricte des règles de délais fait naître la **crainte d'une augmentation du contentieux**. Certes, ce type de préoccupation est presque toujours exprimé, surtout dans un domaine comme l'urbanisme qui engendre facilement le

recours. Cependant, les éléments recueillis par la mission au cours de ses travaux sont à prendre au sérieux.

D'une part, les rejets de demandes de permis ou plus généralement d'autorisations pourraient augmenter consécutivement à des avis négatifs de précaution. Ceux-ci résulteraient essentiellement d'une étude du dossier montrant des pièces insuffisamment explicites ou objectivement contraires à la réglementation, sans qu'un ajustement itératif du dossier soit possible dans le nouveau contexte juridique. Ce genre de prévision doit être faite avec de grandes précautions, mais force est de constater que c'est le discours qui est tenu par les instructeurs, les responsables ADS et les techniciens comme les ABF ou les responsables de la sécurité civile.

Si les maires ne souhaitent pas rejeter de façon régulière les demandes qui leur sont présentées, le contentieux risque de porter, à l'initiative des tiers ou du contrôle de légalité, sur des permis délivrés tacitement alors que les conditions de délivrance n'étaient pas remplies.

On craint aussi une inflation sur le terrain du contentieux de la responsabilité si les situations évoquées ci-dessus donnent lieu à constatation d'une faute (défaut d'instruction dans le délai imparti, défaut de notification d'un dossier incomplet, dossiers transmis tardivement par les mairies, délivrance fautive d'un permis tacite après des avis obligatoires négatifs etc). Là encore, il convient de rester prudent sur les anticipations présentées, mais l'impact des condamnations pourrait être important, à l'initiative des pétitionnaires ou des tiers, et amener à un partage de responsabilités délicat entre État et collectivités.

Le constat de la mission sur ce point est le suivant : rien ne serait pire qu'un affaiblissement du partenariat indispensable à cause d'une explosion des litiges non seulement entre particuliers, mais aussi entre les collectivités publiques sur le terrain de la légalité et de la responsabilité.

### 1.3.6.

### L'attente des personnels

Enfin, les **inquiétudes**, à l'évidence, sont **plus fortes dans les services de l'État** que dans ceux des collectivités qui, globalement, disposent d'un personnel souvent plus nombreux et surtout de catégorie supérieure pour accomplir les tâches d'instruction d'où un sentiment de frustration dans la fonction publique d'État où les agents, très majoritairement de catégorie C, ont le sentiment d'accomplir une tâche techniquement délicate sans bénéficier de la reconnaissance professionnelle et du déroulement de carrière correspondants. Les organisations syndicales rencontrées par la mission soit au cours de déplacements dans les DDE ou lors d'une rencontre avec les fédérations nationales ont exprimé leur préoccupation à ce sujet. De la sorte, ils relayaient l'inquiétude des personnels. Selon eux, la filière ADS, a été défavorisée par le passé dans les arbitrages de répartition de postes et de promotion un sentiment qui, à vrai dire, est largement répandu au ministère de l'équipement qui n'avait pas fait de cette filière une réelle priorité ou un sujet « noble ». Les personnels redoutent donc que les instructeurs soient à nouveau la cible de mesures d'ajustement et d'économies au prétexte de la simplification administrative. Ce ne sera pas le moindre des enjeux de la réforme en cours que d'expliquer aux personnels son contenu et de convaincre de sa pertinence.

## **2. LES ENJEUX**

La réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme initiée par l'ordonnance du 8 décembre 2005, longuement préparée en 2004 par le rapport du groupe de travail présidé par Philippe Pelletier *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, et le rapport du groupe de travail présidé par Agnès de Fleurieu *Orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentré de l'équipement*, est une réforme majeure pour les citoyens. Pour les services de l'État elle entraînera un changement en profondeur des pratiques d'instruction et de l'organisation du travail.

### **2.1. Les effectifs et les moyens**

Selon une enquête menée par la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGUHC) pour le programme AUIP(aménagement, urbanisme ingénierie publique) les effectifs 2005 consacrés à l'application du droit des sols (ADS) dans les DDE étaient de 3295 agents équivalent temps plein (ETP). Ils ont instruit 718 628 actes ( 472 059 permis de construire et 246 569 certificats d'urbanisme opérationnels) soit, selon l'indicateur national établi par la DGUHC estimant que l'instruction d'un certificat d'urbanisme représente 60% de celle d'un permis de construire, 186 actes par agent en moyenne nationale.

L'enquête relève également la présence de 864 centres d'instruction ADS, 147 disposant de 5 agents ou moins et 717 disposant de plus de 5 agents. Une enquête complémentaire fait apparaître qu'à l'issue de la réorganisation des DDE au 1<sup>er</sup> janvier 2007 le nombre de centres d'instruction passerait à 408, soit une diminution de moitié.

Il n'est pas possible de mesurer complètement l'évolution au cours des dernières années pour lesquelles la DGUHC ne dispose pas de données comparables. On peut toutefois noter que selon le rapport de l'instance d'évaluation de l'ADS présidée par Agnès de Fleurieu en 2003, il y avait 4159 agents consacrés à l'ADS en 2000 (soit une diminution de 21% en 2005) et 1038 centres d'instruction en 2001 (soit une diminution de 17% en 2005) pour un nombre d'actes vraisemblablement inférieur au sens de l'actuel indicateur national si l'on se réfère au seul fait que les permis de construire autorisés se sont accrus globalement de 8% de 2000 à 2005 (statistiques DAEI).

Ces données moyennes masquent toutefois des disparités assez importantes d'une région à l'autre et d'un département à l'autre qui va de 113 à 239 actes par agents en moyennes régionales en 2005.

A effectifs constants le regroupement des moyens sur un nombre plus restreint de centres instructeurs de 2006 à 2007, devrait permettre l'organisation d'un service de meilleure qualité capable de faire face aux pointes d'activité saisonnière constatées -le nombre de dossiers déposés s'accroît de 10 à 25% entre mars et juin- sans augmenter les délais de recevabilité et d'instruction désormais garantis par la réforme.

Il faut toutefois relever qu'il n'y a pas actuellement de corrélation entre les ratios les plus élevés de dossiers par agent et les délais les plus longs pour les usagers et pour les services.

En tout état de cause, il est prudent de maintenir les effectifs actuels tout en mesurant l'effet conjugué de la reprise de l'instruction ADS par les communes d'au moins 10 000 habitants au 1er janvier 2006 et de la poursuite de l'accroissement de la construction en 2006. Cet effet ne sera apprécié pleinement qu'à l'issue de l'année 2006 en terme d'actes instruits et de charge de travail par comparaison avec 2005.

On peut se demander si le travail des services sera allégé par la réforme proprement dite à partir de 2007. Une première approche de l'ordonnance et du projet de décret pourrait laisser penser que les simplifications envisagées au bénéfice des usagers, dans leur majorité peu familiarisés avec l'acte de construire, seraient de nature à faciliter simultanément la tâche des instructeurs. Cette impression demande à être vérifiée par l'expérience et un recul suffisant d'au moins 6 mois après la formation des agents et le début de la véritable mise en oeuvre de la réforme.

En effet, parmi les 6 DDE rencontrées, certains responsables ADS, les plus au fait de la préparation du décret d'application de l'ordonnance, ont fait l'analyse d'allègements possibles liés à la réforme : clarification du droit, regroupement des procédures, extension du champ d'application de la déclaration préalable, extension du champ d'application des travaux exclus de toute formalité, réduction du champ d'application du permis de démolir, allègement du certificat d'urbanisme de simple information, possibilité d'utilisation du courrier électronique, simplification de la procédure de lotissement, clarification de la procédure de conformité des travaux, récépissé du dossier par la mairie.

Ils ont néanmoins souligné la densité de travail supplémentaire nécessaire au respect rigoureux des délais de recevabilité et d'instruction et l'impérieuse nécessité d'informer et sensibiliser les maires et les services consultés sur ce respect des délais.

Les DDE rencontrées n'ont pas manqué d'insister sur la nécessité de disposer d'un nouveau logiciel de gestion des autorisations d'urbanisme adapté et performant dont le référentiel commun utilisé par les collectivités locales permettrait une réelle économie de temps et de moyens pour le calcul des statistiques et la liquidation des taxes, tâches qui incombent à l'État et entraînent actuellement beaucoup de reprises de données qui pourraient être évitées. Plusieurs d'entre eux ont également indiqué qu'ils bénéficieraient grandement en terme de réduction de la charge de travail de la consultation en ligne des documents et servitudes d'urbanisme, applications existantes dans quelques départements seulement tel le département de Vendée et qui mériteraient d'être développées avec l'appui de la DGUHC.

Il convient donc de valoriser les aspects positifs qui devraient résulter de la réforme : responsabilisation de centres d'instruction plus étoffés et mieux équipés, mise en place d'une organisation plus rationnelle et plus robuste pour compenser les aléas de la gestion des ressources humaines, solidarité accrue des divers intervenants pour faire face à une exigence de performance commune au bénéfice du citoyen, effort partagé pour mettre en place le respect des délais et de la qualité de l'instruction voire l'améliorer, clarification de certaines interventions (comme il a été dit précédemment), recherche des ajustements nécessaires et optimisation de l'organisation, mise en place d'une doctrine de l'instruction et d'une stratégie efficace de traitement des dossiers, professionnalisation des agents, anticipation et traitement des difficultés rencontrées.

## **2.2. L'assistance aux collectivités locales**

Les collectivités locales rencontrées, services instructeurs et élus, en charge de l'instruction des permis de construire et des autorisations d'urbanisme à titre volontaire depuis de nombreuses années ou plus récemment en vertu de l'obligation instituée par l'article 67 de la loi du 13 août 2004 pour les communes à partir de 10 000 habitants, et les EPCI à partir de 20 000 habitants, ont fait part de leur préoccupation concernant l'application de la réforme au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

En effet, depuis les premières lois de décentralisation en 1982, les collectivités locales ont été fortement sollicitées pour gérer directement l'ADS, même si la loi leur permettait de confier cette mission aux DDE. Elles sont désormais clairement en charge à partir de 10 000 habitants. Il faut noter qu'au-delà de cette obligation 17% des communes de 5 à 10 000 habitants, 9% des communes de 2 à 5 000 habitants et 5% des communes de moins de 2 000 habitants sont instructrices de leurs autorisations d'urbanisme. Ce mouvement peut se développer dans les communautés d'agglomération et de communes qui disposent de moyens suffisants.

Nous avons pu constater que les communes rencontrées ont assumé leur charge d'instruction avec les moyens nécessaires, plus importants que ceux déployés par les DDE, et qu'elles respectent toutes les délais actuels de recevabilité et d'instruction. Ce qui corrobore les remarques du rapport d'évaluation de l'ADS de 2003. Elles n'auront donc pas à priori de difficultés pour passer au nouveau système qui fixera des délais garantis mais plus longs que les délais actuels.

Toutefois elles souhaitent bien évidemment recevoir une information et une formation appropriées le plus tôt possible. Elles s'interrogent sur le temps nécessaire à la modification de leurs logiciels de traitement, condition nécessaire au bon démarrage de l'application de la réforme.

La loi du 13 août 2004 a rappelé que l'État a une obligation d'assistance technique aux collectivités locales instructrices. Ceci a des conséquences en terme de plan de charge des responsables ADS des DDE en particulier. Nous avons pu noter que les collectivités instructrices désiraient participer à des réunions régulières d'échanges et d'informations en particulier pour la mise en place de la réforme. Cette assistance est également nécessaire à l'accès à l'instruction des autorisations d'urbanisme des nouvelles communes de 10 000 habitants, qui seront constatées par le recensement général de la population dont les chiffres seront publiés chaque année à partir de 2008.

## **2.3. Le nouveau contexte organisationnel des DDE et l'appropriation de la réforme**

La préparation de l'application de la réforme se déroule dans un contexte local qui n'est pas stabilisé ce qui accroît les incertitudes.

D'une part la nouvelle organisation des DDE qui est maintenant fixée localement ne sera opérationnelle que début 2007.

D'autre part le dialogue de gestion pour le budget 2007 au sein du programme AUIP, action d'appui aux collectivités locales, ADS, se met en place à partir de moyens qui sont maintenant connus pour le passé récent, en 2005, mais qui ne sont pas encore

maîtrisés pour l'évolution en cours en 2006. Les services savent maintenant de quels agents ils pourront effectivement disposer début 2007 mais certains devront faire face à des postes vacants en ADS.

Le contenu de la réforme, conditionné par le décret d'application dont la publication est prévue en septembre est loin maîtrisé par les DDE. Après l'année 2005 de préparation de l'ordonnance, la préparation du décret s'est allongée sans information véritable destinée aux services. Aucune pédagogie de la réforme n'a encore été mise en place, et il n'est que temps de le faire si l'on veut pouvoir respecter la date de mise en application du 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Le ministère est donc confronté au double défi de faire aboutir la réforme rapidement et de réussir sa mise en œuvre en 1 an. Cette réussite délicate suppose un pilotage actif et réactif de la fonction et de l'organisation ADS par les DDE. Une information et une communication très soutenues sont indispensables à une mobilisation efficace pour atteindre cet objectif.

### 3. LES PROPOSITIONS

Plusieurs motifs conduisent la mission à ne pas pouvoir se prononcer formellement sur l'impact direct qu'aura la réforme sur les moyens consacrés à l'ADS que ce soit en matière d'emplois ou de matériel :

Le délai imparti était beaucoup trop court pour procéder à un examen exhaustif des différentes organisations structurelles des DDE telles qu'elles seront mises en œuvre au début de l'année 2007 et par là même, d'en mesurer précisément les effets sur un gain de productivité éventuel. La mission a néanmoins pu observer que le regroupement des services instructeurs devrait permettre un lissage des périodes de pointe de dépôt des dossiers de demandes d'autorisation habituellement constatées avant la période estivale. Cette condition paraît indispensable à la réussite de la réforme.

De la même façon, la nouvelle organisation étant articulée autour de pôles d'instruction plus importants en terme d'effectifs, on peut espérer, sans pouvoir encore le vérifier, que les dossiers ne resteront plus en souffrance lors de vacance de postes dans des cellules très petites telles qu'on les connaissait parfois.

Le lancement du présent audit apparaissant, pour ces raisons, très prématûr il est suggéré qu'**un bilan de la réforme soit fait après une année de mise en application.**

Il a pu en outre être constaté une certaine hétérogénéité en matière d'emplois entre les DDE. Certaines d'entre elles ont déjà subi une première restructuration au cours des années 90 à l'occasion de l'isolement structurel des services routiers départementaux à l'initiative de certains conseils généraux. D'autres disposent toujours d'une organisation éclatée en de nombreuses subdivisions.

Toutefois il serait présomptueux de chercher à extrapoler au niveau national les constatations faites au cours des visites d'un échantillon de 6 départements ; il apparaît qu'**un rééquilibrage des emplois sur le secteur de L'ADS devrait être opéré entre DDE**, mais on a pu constater que d'ores et déjà les DRE responsables du pôle « ressources humaines » ont initié ce travail au niveau de leur région.

Plus largement, l'impact véritable de la réforme sur le fonctionnement des services ne sera connu qu'après la publication du décret qui en définira les éléments factuels. Malgré les informations qui ont pu nous être données sur les projets en cours il nous a semblé difficile de fonder un raisonnement trop précis sur la base d'un texte non validé notamment par le Conseil d'État, plusieurs points nous semblent pouvoir donner matière à discussion.

A titre d'exemple il serait essentiel de connaître les souplesses qui seront permises au cours de l'instruction des dossiers pour obtenir des informations indispensables à sa bonne compréhension sans que cela nuise à la solidité juridique de la décision, quand on sait que l'ordonnance précise que la liste exhaustive des pièces manquantes doit être réclamée dans le premier mois; De nombreux cas de figures sont imaginables, et on peut par exemple s'interroger sur la validité d'un refus d'autorisation qui serait basé sur l'instruction des pièces d'un dossier complété après le délai d'un mois.

L'organisation à mettre en place et les compétences des agents dépendent des réponses qui seront données à de multiples interrogations de ce type.

Compte tenu des différents questionnements auxquels elle ne peut trouver de réponses formelles dans cette période préalable à la validation du décret, la mission a estimé qu'il était plus efficient d'appeler l'attention sur un certain nombre de points sur lesquels la vigilance des administrations centrales devrait porter pour qu'il soit tiré le plus grand bénéfice **d'une réforme attendue**.

Tous les interlocuteurs rencontrés sont unanimes pour estimer que dans bons nombres de départements les conditions d'instruction et de délivrance des autorisations d'occuper le sol ne sont pas satisfaisantes et que, notamment, les délais nécessaires pour obtenir les décisions sont à la fois le plus souvent trop longs mais surtout trop incertains.

Pour cette même raison l'insatisfaction de l'usager se traduit par un mal être des agents qui sont à tort considérés comme les premiers fautifs de cette situation. **Les conditions de la mise en œuvre de la réforme doivent donc être à la hauteur de son ambition.**

### **3.1. Un calendrier très tendu à suivre de très près**

La mission a pu véritablement s'interroger sur la date retenue pour sa **mise en œuvre: le 1er juillet 2007**. Les services nous ont donné quelques informations sur l'état d'avancement des projets de textes réglementaires, des projets de formation des agents, sur la conception des outils d'aide à l'instruction écrits ou informatiques; toutefois la quantité d'actions restant à mener pour réussir constitue un véritable défi.

Il faut notamment appeler l'attention sur les circulaires interministérielles qu'il sera indispensable de produire pour régler l'organisation des procédures entre services.

Par ailleurs, on sait que la date retenue se situe à une période qui constitue une pointe annuelle pour le dépôt des dossiers confiés à des architectes (donc le plus souvent les plus importants) en même temps qu'une période de congés d'été. Compte tenu de l'importance des effets qui s'attachent à l'échéance du premier mois suivant le

dépôt des demandes, on peut être dubitatif sur la validité juridique des premières autorisations qui seraient délivrées par la suite sur cette base sans que de grandes précautions ne soient prises quant à la permanence d'un service public de grande qualité à cette période, faute de quoi l'image même de la réforme pourrait s'en trouver entachée dès le démarrage.

La mission recommande donc **que tous les moyens soient prévus immédiatement** tant en centrale que dans les services déconcentrés pour préparer ce basculement tout au long du chemin qui reste à parcourir.

### **3.2. Des agents dévoués à leur mission mais devant être soutenus**

Quelque soit le niveau auquel ils se situent et l'administration à laquelle ils appartiennent, on peut constater que les personnels ont à cœur de bien faire leur travail - certains pourraient être tentés de dire « trop » bien - car ils sont conscients de l'impact direct de leur « pouvoir» sur l'environnement de chacun au quotidien.

La question doit d'ailleurs être posée de la charge en terme de responsabilité qui repose sur les épaules des agents instructeurs. Leur niveau de recrutement n'a que peu évolué depuis plusieurs décennies alors même que la sollicitation a été plus prégnante. En effet la compétence de leurs interlocuteurs n'a fait qu'augmenter - et c'est heureux pour la qualité technique, architecturale et d'intégration des constructions, ceci les conduisant à être confrontés en permanence à la technicité des architectes, des ingénieurs, aux exigences des élus de plus en plus confrontés à celles des usagers, alors que leur formation ne leur permet pas toujours d'apporter les explications voire la contradiction nécessaire.

La rigueur qui doit être appliquée à l'instruction des dossiers et sur laquelle les associations de défense de l'environnement sont devenues très vigilantes à juste titre, ne fait qu'augmenter la pression et le stress auxquels ils sont soumis. Nombre d'entre eux, tout en aimant leur métier, semblent parfois soumis à une pression trop forte, jusqu'à saisir l'opportunité qui leur est offerte, dans les choix de postes au titre de la réorganisation en cours, pour s'orienter vers d'autres affectations. La réforme qui est proposée va à l'évidence renforcer cette tension.

Il apparaît à la mission que, plus que jamais, une attention doit être portée sur **le métier d'instructeur** quant à sa formation, sa qualification et son repyramide.

La qualité de l'instruction des dossiers, et par là même l'amélioration environnementale et architecturale à laquelle la réforme est attachée, sont tributaires de la compétence des agents et donc de leur relative stabilité sur leur poste;

Cela implique qu'ils soient **sécurisés**; ils doivent bénéficier d'**un encadrement renforcé** qui peut leur venir en aide en cas de besoin ; il est aussi nécessaire pour assurer cette stabilité que leur **développement de carrière ne s'en trouve pas lésé** par rapport à leurs homologues dans des métiers différents pour lesquels la mobilité peut être plus facilement exigée.

Il importe en outre que leur **formation soit renforcée** pour tenir compte des tâches nouvelles qu'ils devront assumer dans le cadre de la réforme : l'obligation d'extrême vigilance dont ils devront faire preuve au cours du premier mois du dépôt du dossier pour valider sa complétude ou au contraire réclamer les pièces complémentaires

exigera d'eux en effet une compétence techniquement plus solide dans de nombreux domaines. Ils ne devraient plus pouvoir, comme aujourd'hui, reporter à la phase d'instruction la réclamation d'informations nouvelles. Ils devront donc pouvoir apprécier dans ce court laps de temps si les pièces fournies permettront au service compétent de donner le moment venu un avis circonstancié en matière d'architecture, d'intégration paysagère, de sécurité, de risques naturels ou technologiques, de respect de normes sanitaires, d'accessibilité ....Sans être évidemment des spécialistes de tous ces domaines ils devront détenir une formation minimale pour juger de la validité des pièces. **Leur technicité doit être améliorée.**

### 3.3. Un changement des habitudes

On a vu que la réforme a des conséquences très importantes sur le fonctionnement de tous les services, bien au-delà des exigences qui s'appliquent aux seuls services instructeurs.

On sait par exemple qu'à l'heure actuelle de nombreux maires souhaitent consulter leur conseil municipal ou l'une de ses émanations ou un service concessionnaire de réseau, avant de transmettre le dossier avec son avis au service instructeur. Le délai nécessaire à ces consultations ne sera plus compatible avec les exigences du respect du premier mois au cours duquel le service instructeur doit avoir vérifié que le dossier est complet ou proposé au maire de réclamer des pièces complémentaires. **Les conventions confiant l'instruction des demandes d'autorisation aux DDE, notamment, devront être très précises** sur ce point afin de ne pas fragiliser l'ensemble de la procédure.

Au cours de l'instruction des dossiers, les services consultés sont actuellement amenés à demander des précisions au pétitionnaire et parfois proposer une **prolongation du délai** d'instruction; cette possibilité apparaît dorénavant incertaine; cela pourrait conduire le service à émettre un avis défavorable de précaution aboutissant à un refus d'autorisation dont on peut craindre la validité juridique ou à l'inverse laisser passer un projet qui aurait gagné à être amélioré.

Sur ce point la mission recommande que toutes précisions utiles soient apportées par le décret dans l'intérêt général afin d'éviter toute ambiguïté et risques de contentieux. Le phénomène est sans doute moins patent pour les communes qui instruisent elles-mêmes leurs dossiers compte tenu de la proximité entre les élus et le service instructeur leur permettant ainsi de gagner du temps dans les transmissions de dossiers notamment.

Les services consultés doivent être fortement sensibilisés aux délais qui leur seront impartis cette notion bénéficiant à l'heure actuelle d'une certaine souplesse.

La périodicité des réunions des commissions dont la consultation est obligatoire devra être examinée, notamment celle des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité et des commissions des sites qui ne pourront plus bénéficier de report de délai.

Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité de la consultation par les maires de ces mêmes commissions lorsque la réglementation ne l'impose pas et qu'il ne pourront donc pas bénéficier de délais majorés envisagés par le décret en cas de consultation d'une commission départementale.

**D'autres services doivent voir sans doute leur efficacité renforcée** pour respecter les délais de consultation (notre attention a été notamment appelée sur les services départementaux d'architecture et du patrimoine, les directions régionales de l'industrie et de la recherche, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, les services de prévention des SDIS....)

### **3.4. Une sensibilisation très poussée que les préfets doivent soutenir**

Sur tous les thèmes évoqués pour aboutir à un véritable changement des comportements de tous les partenaires ancrés dans des habitudes acquises au cours de plusieurs décennies dans lesquelles la notion de délai était, dans les faits, non contraignante, il importe que l'État mette tous les moyens nécessaires :

#### **Pour la formation,**

L'administration nous a fait part des efforts importants qu'elle engageait dès maintenant en matière de formation des agents, en démultipliant l'action à travers les centres de formation du ministère ou des collectivités territoriales, en rédigeant des guides de l'instruction.

La mission se doit d'insister sur la grande attente des agents en la matière et leur crainte de ne pas être prêts à temps.

#### **Pour l'information,**

De nombreux partenaires sont concernés et marquent leur inquiétude sur l'absence de communication sur la réforme, laissant d'ailleurs libre cours à des interprétations erronées qu'il serait opportun d'enrayer au plus vite par des cycles d'information ciblées.

A l'attention des chefs de services de l'État et des élus locaux il semble à la mission que les enjeux de la réforme sont suffisamment fondamentaux tant sur le plan politique que stratégique, pour que les préfets prennent une part très importante dans les actions de communication.

Une bonne période de préparation, sous l'égide des préfets et des DDE, est indispensable à la réussite de la réforme, de même, dans les premiers mois tout au moins, un suivi très fréquent de la mise en oeuvre et de ses éventuelles difficultés à travers des tables rondes équipement/élus/services associés

#### **Pour la préparation des services au basculement,**

La mission préconise que les DDE se préparent activement en interne à la mise en oeuvre de la réforme. Elles devraient par exemple étudier, pour chaque centre d'instruction, le volume des autorisations qui seront dans le périmètre de la réforme, notamment sous l'angle de la contrainte de délai. Ce stock prévisible au 01/07/07 pourrait être rapproché de l'effectif « présent sur les rangs » à la même période pour évaluer, en fonction de la capacité ordinaire de traitement des centres d'instruction, le risque de voir tel ou tel centre en difficulté.

### **3.5. Mise en place d'indicateurs de bonne application de la réforme**

La procédure consultative risque, dans un premier temps au moins, de souffrir des contraintes nouvelles de délais. Avec un risque d'accroissement des rejets de précaution lorsque les enjeux de sécurité notamment l'emportent sur toute autre considération ; ou à l'inverse, un risque d'accroissement des permis tacites faute d'avoir pu prendre en compte les avis ou notifier les pièces manquantes dans les délais. Les deux risques pourraient se traduire par une inflation contentieuse nécessairement difficile à juguler en l'absence de jurisprudence sur la plupart des sujets pouvant donner lieu à saisine des tribunaux. Le partage des responsabilités éventuelles entre collectivités d'une part, et État d'autre part, lors de recours contentieux des pétitionnaires ou des tiers risque également de donner lieu à des oppositions entre acteurs publics de nature à dégrader les conditions d'un travail en commun indispensable. On peut redouter aussi, même si c'est à la marge du sujet traité par l'audit, des difficultés accrues du contrôle de légalité.

Il serait nécessaire de **prévoir d'ores et déjà des indicateurs de réussite** de la mise en œuvre de la réforme: taux de rejet faute d'instruction complète ou de dossier complet, taux d'autorisation accordées tacitement, taux d'accroissement des diverses catégories de contentieux, en fonction desquels les mesures correctrices pourraient rapidement être décidées et appliquées d'un commun accord.

### **3.6. Refonte des outils informatiques**

L'administration nous a indiqué ses projets de réécriture des logiciels informatiques ainsi que des passerelles entre services instructeurs des collectivités locales et des DDE pour répondre aux exigences nouvelles des textes. Le travail à réaliser, là encore, nous paraît considérable dans le délai d'une année avant la mise en application de la réforme, si l'on considère, en outre, qu'une refonte des imprimés doit également être engagée. Par ailleurs, une réflexion devrait s'engager pour qu'à terme le dialogue entre l'usager et l'administration soit facilité grâce à l'outil informatique, même si l'on connaît la contrainte forte qui existe en la matière pour acheminer dans de bonnes conditions les fichiers de plans très lourds qui accompagnent les demandes d'autorisation.

De la même façon il paraîtrait judicieux que soient accélérées la mise en place de systèmes d'information géographique et la dématérialisation des documents d'urbanisme qui permettraient de simplifier le travail des instructeurs qui pourraient se consacrer plus utilement à l'aspect qualitatif des projets. **Des moyens financiers exceptionnels devraient être dégagés pour cette mission** qui permettraient à la fois de gagner en productivité et en qualité, objectif avancé par la réforme.

**Rémi DUCHÈNE**



Inspecteur général de  
l'Administration

**Marcel LINET**



Ingénieur général des Ponts et  
Chaussées

**Mireille SEGRETAIN-MAUREL**



Inspectrice générale de  
l'Équipement

## **OBSERVATIONS DES SERVICES**



secrétariat  
général

direction  
générale de  
l'urbanisme, de  
l'habitat et de la  
construction

La Défense, le 4 juillet 2006

**Objet :** audit sur « la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme »

Nous vous remercions de la communication de votre projet de rapport qui appelle de notre part un certain nombre d'observations.

Il convient tout d'abord de souligner la qualité du travail réalisé en une période de temps extrêmement contrainte et à un moment où un certain nombre de textes réglementaires précisant certains aspects de la réforme n'ont pas été encore totalement finalisés.

Votre diagnostic a été élaboré tant sur la base de votre constat de terrain que d'après les éléments statistiques produits, qui ont permis d'avoir une vision précise de la situation fin 2005 dans chaque DDE en termes de moyens, de productivité et de délais d'instruction.

Comme vous le soulignez avec justesse, la simplification réelle induite par ce projet majeur bénéficie presque exclusivement aux usagers. Pour l'administration ou les collectivités locales, la charge de travail ne sera pas allégée, mais au contraire encadrée par des délais de recevabilité et d'instruction particulièrement rigoureux. Ce constat que nous partageons montre clairement que les moyens des DDE en matière d'ADS constitueront un des points critiques pour le succès de cette réforme. Si le fonctionnement de l'activité ADS après la réforme sera consommateur de moyens globaux du même ordre de grandeur que ceux employés aujourd'hui mais de niveau de qualification renforcé, toutes choses égales par ailleurs, les débuts de la mise en œuvre nécessiteront de procéder à des efforts de moyens, pour tenir compte de la situation contrastée des DDE.

Votre diagnostic porte également sur la perception actuelle des objectifs de la réforme par les différents acteurs intéressés et sur les thèmes suscitant une inquiétude dans les services. Vous identifiez six points de vigilance pour accompagner le changement en cours.

Vous suggérez ainsi :

- de préparer très en amont le basculement vers le nouveau dispositif ;
- de porter une attention toute particulière au métier d'instructeur, notamment dans ses volets formation et qualification ;
- de lever les dernières incertitudes qui subsistent sur le contenu des dossiers ou sur les modalités de saisine des commissions consultatives pour limiter les risques de contentieux ;
- de mettre en œuvre une sensibilisation très poussée des différents acteurs et partenaires de la réforme, en s'appuyant notamment sur les préfets ;

Tour Pascal A  
6, place des Degrés  
92055 La Défense Cedex  
téléphone :  
01 40 81 61 13  
télécopie :  
01 40 81 69 66  
courriel :  
[mmod.spsm.sg  
@equipement.gouv.fr](mailto:mmod.spsm.sg@equipement.gouv.fr)

- de mettre en place des indicateurs permettant de suivre la bonne réalisation de la réforme ;
- de procéder enfin à une refonte des outils informatiques actuels.

Sur ces différents points, nous ne pouvons que souscrire à vos suggestions qui rejoignent pour l'essentiel les facteurs clés de succès de cette réforme qui ont été identifiés par nos services.

Il montre qu'un travail important reste à mener pour permettre la mise en application de la réforme au 1<sup>er</sup> juillet 2007, même si plusieurs mesures concrètes ont d'ores et déjà été définies et mises en œuvre : amélioration du reporting de l'activité ADS, refonte en cours des outils informatiques, pour ne donner que quelques exemples.

Les éléments les plus structurants de la réforme pour l'activité ADS sont connus dans leurs grandes lignes depuis longtemps et figuraient dans l'ordonnance du 8 décembre 2005. Des messages sur la « filiarisation » de l'activité ou sur la taille des centres instructeurs ont été reçus par les DDE, comme l'indique votre rapport. La majorité des DDE est aujourd'hui sensibilisée à cette problématique : la prise de conscience de la nécessité de structurer et de piloter l'activité ADS a eu lieu. Certaines DDE ont engagé ce processus, d'autres vont le faire.

Enfin, un dispositif de conduite du changement a été mis en place. Son ambitieux volet formation devrait être finalisé à la mi-juillet. Des outils de communication et de suivi seront mis en place dès le mois de septembre. Enfin, des réunions interrégionales permettront, de rassembler les principaux acteurs de l'ADS pour expliciter la réforme ainsi que les actions à entreprendre pour faciliter sa mise en œuvre.

**Le Secrétaire Général**

*signé*

**P. GANDIL**

**Le Directeur,  
Adjoint au Directeur Général de  
l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction**

*signé*

**P. LELARGE**

## **REPONSE DE LA MISSION**

La mission prend bonne note du double souci de l'administration centrale de mettre en oeuvre toutes les actions de formation, d'information et de communication nécessaires à la pédagogie de la réforme et de rester très vigilante sur la bonne écriture des textes d'application afin d'assurer son total succès.

## **ANNEXE**

**Liste des personnalités et principaux services rencontrées**  
(sous réserve des noms qui n'auraient pas été notés)

**Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)**

A. Lecomte, directeur général  
P. Lelarge, directeur adjoint au DG  
P. Grand, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme  
D. Bazin, adjoint aux directeurs  
B. Phémolant, sous-directrice du droit de l'urbanisme  
C. Gardette, X. Teboul, P. Baffert, C. Sorin

**Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI)**

C. Barge, sous directeur de l'observation statistique de la construction  
C. Gilles

**Organisations syndicales**

CGT  
S. De Biasi, G. Brochard, B. Salandre, M. Lucchini, J-M. Duval  
CFDT  
H. Lebreton, H. Pierre

**Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)**

D. Schmitt, préfet, Directeur Général  
D. Barnier, sous directeur des compétences et institutions locales

**Direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC)**

P. Lefebvre, M. Petiteau,

**Département des Yvelines**

C. Durlemann directeur départemental de l'Équipement  
Mmes S. Dumas et M. Quiniou

**Département de la Vienne**

L. Olivier Ss préfet de Montmorillon  
J.C. Ruysschaert DRDE Poitou-Charentes  
M. Gombert DDD de la Vienne  
A. Mounier, J. Moussu  
Communauté d'Agglomération de Poitiers: M. Bureau

**Département du Nord**

Y. Jounot secrétaire général de la préfecture  
Mmes Philippon et Desmet, Préfecture  
J.L. Hélary DRDE Nord- Pas de Calais  
P. Lalart DDD du Nord  
J. Banderier, C. Duprez, S.Demeulemeeester  
M. Cusenier SDAP  
représentants des cellules ADS des arrondissements de Lille, Dunkerque, Douai-Cambrai, Valenciennes, Avesnes

représentants des collectivités locales de Villeneuve d'Asq, Tourcoing, Lille, Roubaix, Faches-Thumesnil.

**Département du Maine et Loire**

M Caron Secrétaire général de la Préfecture

J. Turpin DDE

T. Vallage

représentants de cellules ADS

représentants des collectivités locales d'Angers, Trélazé, Les Ponts de Cé

représentant du SDIS

**Département du Calvados**

L. Bolotte DRDE Haute Normandie

J.L. Merlot DDD du Calvados

D. Barjon, M. Collet-Retardo, M. Roux-Caillebot

représentants de cellules ADS

représentants des collectivités territoriales de Caen, Mondeville, Estuaire de la Dive

**Département de la Haute Garonne**

A. Crocherie DRDE Midi-Pyrénées

B. Looses DDD Haute Garonne

B. Milheres Directrice adjointe

L. Valette

représentants de cellules ADS

représentants des collectivités territoriales de Toulouse, St Orens

**Association des Maires de France**

J-L. Denoît, maire de Viviers (Aveyron)

C. de Fontaine, S. Bellion