

les rapports

n° 2005-0224-01

novembre 2006

Groupe de travail chargé de définir un référentiel commun des logiciels ADS



CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

Rapport n° 2005-0224-01

Groupe de travail chargé de définir un référentiel commun des logiciels ADS

présidé par

Marcel LINET, ingénieur général des ponts et chaussées

avec la participation de

Françoise QUÉRÉ, attachée principale d'administration centrale

Destinataires

Le Secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
Le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction



note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer

A l'attention de :

Monsieur le Secrétaire général
Monsieur le Directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction

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



Conseil général
des Ponts
et Chaussées

Le Vice-Président

La Défense, le 23 novembre 2006

Référence n° 2005-0224-01 : Définition d'un référentiel commun des logiciels ADS.

Par note du 23 juin 2005, M. le Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a demandé que soit mis en place **un groupe de travail chargé de définir un référentiel commun des logiciels ADS** qui pourrait être présidé par un membre du CGPC.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le rapport qui synthétise les travaux qu'a mené ce groupe dont j'ai confié l'animation à **M. Marcel Linet**, ingénieur général des Ponts et Chaussées.

Le groupe de travail s'est fixé comme mission essentielle de faire la compilation la plus exhaustive possible des règles applicables en matière d'instruction des autorisations d'utilisation du sol, compte tenu notamment de la réforme importante que sous-tend l'ordonnance du 5 décembre 2005, de manière à faire émerger les incidences dont il doit être tenu compte pour assurer un suivi pertinent de l'acte de construire tant pour l'Etat que pour les collectivités locales, ces dernières étant de plus en plus nombreuses à instruire elles-mêmes ces autorisations.

Compte tenu de l'urgence qui s'attachait à l'élaboration de cette réflexion et de manière à ne pas retarder le lancement en concomitance de la maîtrise d'œuvre des études indispensables à la poursuite des travaux de conception, à proprement parler, du référentiel concerné, les services le plus directement concernés du ministère ont bien évidemment été associés étroitement à ce travail ; le secrétariat technique en a été assuré par la DGUHC.

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

De nombreux autres partenaires ont été invités, notamment représentant les ministères chargés des finances, de l'intérieur, de la culture ou l'association des maires de France ; Toutefois après échange entre les membres du groupe de travail et compte tenu du nombre des textes réglementaires qui restaient à produire sur l'application de la réforme il n'a pas été jugé opportun à ce stade d'associer les fabricants de logiciels eux-mêmes ; cette phase devra être engagée au plus vite maintenant par l'administration si cela n'est pas déjà fait.

Un thème n'a été qu'esquissé ; il s'agit de la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme ; il s'agit certes d'une phase très lourde dont la mise en place demandera un travail de conception assez long et dont il faudra mesurer les conséquences notamment financières qu'elle entraînera ; la charge importante des services pour la mise en place de la réforme ne permettrait sans doute pas dans l'immédiat d'y consacrer le temps nécessaire ; toutefois il semble opportun d'engager dès que possible la réflexion correspondante et surtout de veiller à ne pas créer de nouveaux logiciels ADS qui dès le départ compromettraient une évolution inéluctable.

La publication de ce rapport par voie électronique sur le site internet du ministère interviendra, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois à compter de la présente diffusion.

Signé

Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0224-01

- le Directeur du cabinet du Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM)	2 ex
- le Secrétaire général du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- le directeur départemental de l'équipement de Seine et Marne	1 ex
- le directeur départemental de l'équipement du Val d'Oise	1 ex
- le directeur du CETE de Lyon	1 ex
- le directeur général des collectivités locales	1 ex
- le directeur de l'architecture et du patrimoine	1 ex
- le directeur général des impôts	1 ex
- le directeur général de la comptabilité publique	1 ex
- le directeur général de la modernisation de l'Etat	1 ex
- le directeur général de l'Association des Maires de France	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- M. Marcel LINET	1 ex
- archives du CGPC	1 ex

Introduction

Présentation générale

L'application du droit des sols (ADS) représente chaque année pour les Directions Départementales de l'Équipement de nombreux dossiers d'instruction d'autorisations d'urbanisme (soit 718 628 actes en 2005) dont 533 289 ont donné lieu à la délivrance d'un permis de construire au cours des douze derniers mois.

Cette activité qui concerne 3295 agents, dont 2600 chargés de l'instruction répartis dans 864 centres d'instruction a fait l'objet de plusieurs rapports récents¹ qui ont permis d'élaborer un plan de modernisation pour accompagner l'impact de la décentralisation sur les services déconcentrés du ministère de l'équipement.

En effet, la décentralisation dont la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales constitue l'une des étapes la plus récente, a conduit au transfert progressif de l'Etat aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la délivrance des autorisations d'urbanisme dans la mesure où ils se sont dotés d'un document d'urbanisme (Plan d'occupation des Sols -POS- ou Plan Local d'Urbanisme -PLU-, Cartes communales).

De plus, la délivrance des autorisations et notamment le permis de construire, génère de nombreux échanges d'information que ce soit en cours d'instruction, pour la liquidation de taxes ou après la délivrance de l'acte, pour le recueil de données statistiques.

Par ailleurs, l'entrée en application de l'ordonnance de 8 décembre 2005 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme va avoir de nombreuses conséquences pour les communes et leurs groupements ainsi que l'ensemble des services de l'Etat associés à la délivrance des actes d'autorisation d'urbanisme. Ainsi, un décret en Conseil d'Etat nécessaire pour l'entrée en application de l'article L 426-1 nouveau du code de l'urbanisme va fixer les conditions dans lesquelles des informations statistiques sont demandées aux pétitionnaires ainsi que les modalités de leur transmission par l'autorité compétente.

Ce contexte juridique particulier au domaine de l'application du droit des sols va devoir s'inscrire dans un cadre général de développement de l'administration électronique. En effet, l'ordonnance ratifiée n°2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives prise sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004, participe à la réforme de l'Etat. Il s'agit tout particulièrement de simplifier les démarches des usagers des services publics en créant les conditions d'échanges simples et sécurisés par voie électronique.

Ce cadre juridique général est encore en cours de réflexion puisque les textes d'application ne sont pas encore adoptés. Néanmoins, la réflexion particulière pour les données échangées en matière d'application du droit des sols a été anticipée pour permettre non seulement de préserver la qualité et la fiabilité des statistiques mais également de faciliter la récupération des informations provenant de services déconcentrés de l'Etat, partenaires de l'action de nos services au niveau local.

Celui-ci a pu réunir des éléments nécessaires à l'édition d'une « norme » garantissant non seulement la fiabilité des informations actuellement recueillies par plusieurs services relevant de différents départements ministériels, mais aussi la compatibilité des bases de données existantes en vue de leur échange. Il s'agit en effet d'éviter les ressaisies entre les différents services qui constituent une source d'erreurs et peut participer d'une irrégularité juridique ou d'une carence dans la perception d'une imposition due en raison de la réalisation d'une construction.

L'intérêt du développement des transmissions électroniques en matière d'ADS a été souligné notamment par le rapport de janvier 2005²du groupe de travail présidé par Mme de Fleurieu intitulé « Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement » dont les conclusions ont permis de constituer les bases du plan de modernisation de cette activité dans le service.

¹ Cf : Rapport du CGPC Mme Agnès de Fleurieu pour le DGUHC: n° 2004-0075-01 : Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement – janvier 2005 et précédemment : rapport du conseil ministériel de l'évaluation ; Rapport sur l'évaluation de l'intervention des services du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer dans le domaine de l'application du droit des sols

² cf document disponible sur le site du CGPC

Méthode de travail

Un groupe de travail plénier présidé par M. Marcel LINET, ingénieur général des Ponts et chaussées a permis de réunir :

des représentants du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie (DGCP, DGI et DGME),

des représentants du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (DGCL),

des représentants du ministre de la culture et de la communication (DPA),

des représentants de l'Association des Maires de France (AMF),

Et au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer:

des membres du conseil général des ponts et chaussées,

des représentants du secrétariat général (MIG et DAEI),

des représentants de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction,

des représentants de services déconcentrés de l'Equipement (DDE 77 et 95).

Les réflexions du groupe de travail se sont articulées autour de quatre thèmes avec un sous-groupe correspondant:

-un sous-groupe consacré aux échanges existants entre administrations et à la nouvelle architecture de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives animé par Mme Gardette, adjointe à la sous-directrice du droit de l'urbanisme (DGUHC/DU),

-un sous-groupe consacré aux aspects fiscaux, animé par M. Gélou, chef du bureau de la fiscalité de l'urbanisme (DU3/DGUHC),

-un sous-groupe consacré aux aspects statistiques, présidé par M. Barge, chargé de la sous-direction de la statistique de la construction/DAEI),

-un sous-groupe consacré aux systèmes d'information géographiques (SIG) présidé par M. Frémion, IGPC, chargé de la mission information géographique (MIG/secrétariat général).

Le groupe plénier a tenu trois réunions le 13 décembre 2005, 30 janvier 2006 et 14 mars 2006.

SOMMAIRE

1L'application du droit des sols ; un domaine propice à l'échange de données informatiques.....	5
1.1Définition du domaine de l'application du droit des sols.....	5
1.1.1Définition juridique.....	5
1.1.2Importance économique et statistique.....	5
1.1.3Importance fiscale ; cas des impositions et participations fiscales dont le fait générateur est lié à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme:	6
1.2Une organisation des compétences qui est le reflet des grandes étapes de la décentralisation et de la déconcentration	8
1.2.1Les actions des services de l'Etat	8
1.2.2Les collectivités locales compétentes en matière d'ADS (communes et EPCI).....	8
1.3Une volonté actuelle de simplification et d'harmonisation des procédures liées aux autorisations d'urbanisme	11
1.3.1Intérêt de la mise en commun au moment des évolutions juridiques et pratiques	11
1.3.2Les besoins de cohérence dans les circuits.....	12
2De nouvelles perspectives d'échanges de données entre Etat et les collectivités territoriales.....	16
2.1définition de l'interopérabilité dans le cadre de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les autorités administratives et les usagers et entre les autorités administratives.....	16
2.2Définition d'une règle.....	16
2.2.1Des règles organisées en volets	17
2.2.2Les différents systèmes d'information existants en matière d'ADS et les besoins d'interopérabilité. 20	20
2.2.3Les données communes aux différentes autorités administratives compétentes : les notions communes tirées du droit de l'urbanisme.....	22
2.3 Les possibilités nouvelles liées au développement de l'interopérabilité informatique en matière d'ADS.....	28
2.3.1Les possibilités nouvelles liées au développement de l'interopérabilité électronique :.....	28
2.3.2Potentialités en matière d'information géographique.....	28
3Conclusion.....	38
4Annexe : Liste des personnes invitées au groupe plénier.....	39

1 L'application du droit des sols ; un domaine propice à l'échange de données informatiques

L'instruction des autorisations d'urbanisme constitue une des missions qui par nature s'appuie sur la collecte de nombreuses données de différentes sortes : géographiques, physiques liées à l'environnement du projet et à ses caractéristiques propres (nombre de m² d'un projet de construction, ...).

Le recueil de celles-ci suppose que soit connu et appliqué de façon uniforme la réglementation du droit des sols. A titre de préalable, il convient de rappeler la définition juridique du domaine du droit des sols avant de tenter de mesurer statistiquement son importance économique du fait de l'incidence des autorisations d'urbanisme sur l'état de la construction neuve en France. Enfin, les conséquences fiscales pour les collectivités territoriales de la délivrance d'autorisation d'urbanisme permettent de mesurer les enjeux financiers liés à l'amélioration des échanges de données en matière d'ADS.

1.1 Définition du domaine de l'application du droit des sols

Celle-ci résulte de la conjonction de plusieurs éléments :

- la définition juridique issue du code de l'urbanisme qui permet de préciser la notion d'autorisations d'urbanisme,
- l'importance économique et statistique des données recueillies qui permet également de mesurer la dimension financière des informations traitées lors des différentes phases de réalisation des constructions, objets des autorisations d'urbanisme,
- enfin la dimension fiscale puisque certaines autorisations d'urbanisme constituent le fait générateur de contributions.

1.1.1 Définition juridique

Comme il est indiqué dans le rapport de juin 2003 rendu dans le cadre du conseil ministériel de l'évaluation :

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

La complexité du régime juridique des autorisations d'urbanisme a conduit à la refonte du livre IV du même code dans le cadre de l'ordonnance du 8 décembre 2005. Il a été ainsi considéré comme indispensable de simplifier et de réduire le nombre de catégorie juridique d'actes en matière d'ADS c'est-à-dire les onze régimes différents d'autorisations (dont le permis de construire, le permis de démolir, l'autorisation pour les installations et travaux divers, l'autorisation d'aménager un terrain de camping,) et les quatre régimes différents de déclaration (la déclaration de travaux, la déclaration de clôture, la déclaration en cas de division de terrain non soumise à autorisation de lotir, la déclaration en cas de division de terrains non destinés à l'implantation de bâtiments)

Parmi l'ensemble de ces types d'autorisations existantes aujourd'hui, la plus connue est celle du permis de construire. Elle peut être définie comme une autorisation administrative en matière d'urbanisme, ayant pour but d'assurer le contrôle du respect des différentes règles relatives à l'occupation du sol.

Ayant vocation en tant qu'autorisation d'urbanisme à relever du code du même nom, d'autres législations peuvent trouver à s'appliquer lors de sa délivrance dépassant la seule problématique du droit des sols. La prévention des risques naturels et industriels, la protection de l'environnement, la mise en valeur du patrimoine ou du développement durable vont conduire à l'examen par différents services de l'Etat d'un même projet de construction.

1.1.2 Importance économique et statistique

Le sous groupe statistique a permis de mettre en lumière l'importance des données recueillies lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme et notamment du permis de construire.

Il convient également de rappeler que le maintien d'une collecte statistique fiable a été souligné par le rapport du CGPC de janvier 2005 consacré aux « Orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement ».

En effet, les données du permis de construire, des déclarations d'ouverture de chantier et d'achèvement de travaux permettent un suivi statistique important en matière d'urbanisme. La préservation de la qualité et de la pertinence de ce suivi constituent un élément essentiel pour la fiabilité des données recueillies.

De plus, la procédure de demande d'autorisation d'urbanisme constitue, par le dispositif statistique mis en œuvre en aval et la diffusion de ses résultats, un outil indispensable d'aide à la décision et d'évaluation des politiques publiques.

L'exploitation des données recueillies sur la construction neuve permet de réaliser:

- l'analyse des politiques du logement et de l'habitat au niveau national ou local,
- le diagnostic conjoncturel et l'établissement de prévisions relatives au logement ou à l'activité de construction neuve, réalisés par la DGUHC et la DAEI (Bureau d'analyse des secteurs professionnels) par l'INSEE, les fédérations professionnelles et les grandes entreprises,
- les comptes nationaux annuels, qu'il s'agisse du compte satellite du logement (investissements en logement et estimation du parc de logements) ou du cadre central de comptabilité nationale.

Elle est également la base de sondage d'opération d'intérêt national, comme par exemple l'enquête sur la commercialisation des logements (ECLN), l'enquête sur le prix des terrains à bâtir ou l'enquête sur le prix de revient des logements neufs nécessaire à l'établissement de l'indice sur le coût de la construction. Elle permet également à l'INSEE de remettre à jour le répertoire des immeubles localisés (RIL) dans le cadre du recensement rénové de la population et sa base de sondage pour ses enquêtes auprès des ménages.

Par ailleurs, cette base de données contribue également à la mise à jour par les services fiscaux des bases des impôts directs perçus au profit des collectivités locales (taxe foncière, taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe professionnelle).

Elle constitue également un des éléments du calcul de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatif à la compensation des accroissements de charges résultant de la souscription de contrats destinés à garantir les communes et leurs groupements contre les risques contentieux liés à la délivrance des autorisations d'utilisation du sol.³

La base de données SITADEL (Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données élémentaires sur les Logements et les locaux) sur la construction neuve permet d'établir le nombre de permis de construire délivrés sur la période des 12 derniers mois et de mises en chantier dans l'année. Le dernier bulletin du Service Economique et Statistiques est accessible à l'adresse suivante :<http://statistiques.equipement.gouv.fr/>

En mai 2006, il est fait état de 533 289 logements autorisés pour les douze derniers mois: l'autorisation peut concerner l'édification d'une ou plusieurs constructions nouvelles ou la modification d'une ou plusieurs constructions existantes.

Les autorisations d'urbanisme et plus particulièrement le permis de construire revêt également une importance essentielle en matière de fiscalité de l'urbanisme puisque sa délivrance constitue le fait générateur de plusieurs taxes et participations.

1.1.3 *Importance fiscale ; cas des impositions et participations fiscales dont le fait générateur est lié à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme:*

A titre d'information, il convient de rappeler que les impositions dont le permis de construire constitue le fait générateur sont les suivantes:

- la taxe locale d'équipement (TLE) et la taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement perçue en région Ile de France,
- la taxe départementale « d'espaces naturels sensibles »,
- la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, (CAUE)
- la taxe départementale instituée par le département de la Savoie pour financer les équipements rendus nécessaires par les Jeux Olympiques,
- le versement résultant du dépassement du plafond légal de densité,
- la redevance pour création de locaux à usage de bureaux et de locaux de recherche en région d'Ile-de-France.

La TLE vient d'être l'objet d'un rapport rendu en avril 2006 sur la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées dans le cadre des audits de performance initiés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le tableau ci-après indique le montant des produits liquidés pour les taxes d'urbanisme. Il a comme source le questionnaire budgétaire parlementaire – PLF 2006:

³ (cf notamment la circulaire n° MCTB 0510014 C - DGCL du 23/08/2005)

Etat récapitulatif des taxes d'urbanisme
Evolution indicative des produits liquidés (en euros)
sur la base des réponses
obtenues années 1993/2003

Liquidation des taxes d'urbanisme (en €)	Produits Liquidés 1993	Produits Liquidés 1994	Produits Liquidés 1995	Produits Liquidés 1996	Produits Liquidés 1997	Produits Liquidés 1998	Produits Liquidés 1999	Produits Liquidés 2000	Produits Liquidés 2001	Produits Liquidés 2002	Produits Liquidés 2003	Produits Liquidés 1993-2003
T.L.E.	368 270 849	332 746 721	313 069 075	310 165 232	242 544 844	322 789 862	297 496 889	324 785 227	351 979 901	345 056 428	359 054 526	3 567 959 555
T.C./T.L.E.	18 701 028	17 559 356	13 837 064	10 488 588	7 995 313	11 828 498	14 921 477	14 813 084	13 860 139	11 628 621	11 883 444	147 516 611
T.D./C.A.U.E	35 478 602	33 963 185	34 853 486	33 280 065	27 256 785	37 747 476	31 745 987	34 801 442	36 751 128	33 732 453	38 131 148	377 741 755
T.D./EN.S.	108 300 679	107 878 783	108 187 774	103 771 076	83 627 911	114 151 091	105 871 115	122 617 459	138 557 491	121 204 713	131 297 670	1 245 465 762
T.S.E./Savoie	1 727 418	1 549 201	1 789 445	1 189 843	1 230 759	3 276 028	1 265 525	2 038 836	2 242 553	1 234 026	2 997 376	20 541 010
V.P./P.L.D.	122 065 431	104 806 185	59 378 217	44 562 471	28 768 972	41 945 995	50 635 863	30 965 633	50 992 236	46 025 584	38 774 265	618 920 852
REDEVANCE BUREAUX Ile-de-France	74 681 075	53 081 890	56 089 471	56 415 377	66 556 001	54 955 313	35 272 174	60 529 449	142 149 541	131 517 383	61 559 142	792 806 817
Total des réponses	729 225 080	651 585 321	587 204 533	559 872 652	457 980 585	586 694 262	537 209 031	590 551 130	736 532 990	690 399 208	643 697 571	6 770 952 363

T.L.E. : Taxe locale d'équipement

T.C./T.L.E. Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement.

T.D./C.A.U.E : Taxe départementale pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

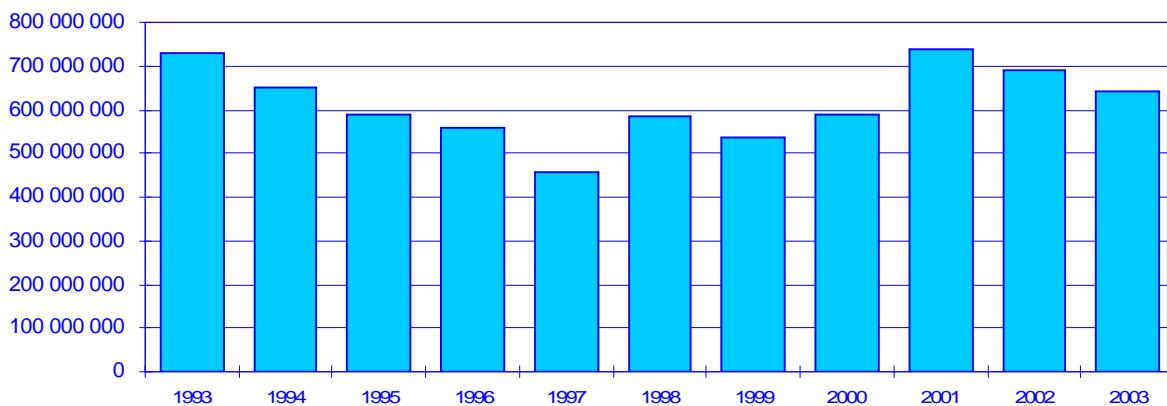
T.D./EN.S. : Taxe départementale des espaces naturels sensibles.

T.S.E./SAVOIE : Taxe spéciale d'équipement de la Savoie.

V.P./P.L.D. : Versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Redevance Bureaux Ile-de-France : Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France.

Etat récapitulatif des taxes d'urbanisme
Evolution indicative des produits liquidés
sur la base des réponses obtenues
. années 1993/2003 .



Il convient de rappeler que ces missions s'exercent dans un cadre juridique complexe qui fixe l'organisation des compétences en matière d'ADS entre les différentes autorités de l'Etat et entre l'Etat et les collectivités territoriales.

1.2 Une organisation des compétences qui est le reflet des grandes étapes de la décentralisation et de la déconcentration

1.2.1 Les actions des services de l'Etat

Elles s'exercent dans un cadre précis qui est le reflet des différentes phases de décentralisation et de déconcentration des compétences de l'Etat

Deux hypothèses doivent être distinguées :

a) L'intervention des services déconcentrés de l'Etat (DDE) pour la délivrance d'actes au nom de l'Etat :

Cette hypothèse est celle où il n'existe pas de document d'urbanisme approuvé (Plan d'occupation des sols - POS – ou Plan local d'urbanisme -PLU)

b) La mise à disposition gratuite :

L'article L.421-2-6 II devenu l'article L 422-8 du code de l'urbanisme prévoit :

« Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent **peut disposer gratuitement** des services déconcentrés de l'Etat 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 permanente 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. »

Ces dispositions valent également pour les autres autorisations ou actes relatifs à l'utilisation des sols, notamment les certificats d'urbanisme.

1.2.2 Les collectivités locales compétentes en matière d'ADS (communes et EPCI)

La détermination de l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme est prévue par le code de l'urbanisme :

En effet, l'article L 422-1 nouveau du code de l'urbanisme (version issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 qui a repris les dispositions de l'article L 421-2-6 du même code) détermine les autorités compétentes pour la délivrance du permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable. Il s'agit :

a) du maire au nom de la commune dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que, lorsque le conseil municipal l'a décidé, dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale ;b) du préfet ou du maire au nom de l'Etat dans les autres communes.

L'article L 422-3 prévoit le cas des communes qui font partie d'un EPCI. Dans une telle hypothèse, une délégation de compétence du maire au président de l'EPCI est possible ; dans ce cas, le président de l'EPCI délivre les autorisations d'urbanisme au nom de l'établissement.

A titre indicatif, de façon numérique, en juin 2003 une enquête a permis d'établir les données suivantes :

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

L'instruction des actes d'urbanisme par les services du ministère de l'équipement est donc prédominante pour les communes de moins de 10 000 habitants. Elle reste encore significative pour les communes de 10 000 à 50000 habitants, approximativement une commune sur deux, et devient marginale pour les communes de plus de 50 000 habitants (11%).(source QPF 2006)

1.2.2.1 cas particulier de la fiscalité: cas de déconcentration aux maires ou aux présidents de l'EPCI de la détermination de l'assiette et de la liquidation des impositions dont le fait générateur est constitué par le PC (CU R 424-1et A 424-1 et suivants)

Pour la liquidation des impositions dont le fait générateur est le permis de construire, il est prévu par l'article R 424-1 du code de l'urbanisme une faculté de transfert de compétence aux maires ou aux Présidents des EPCI. Ainsi, il est prévu :

« La détermination de l'assiette et la liquidation des impositions dont la délivrance du permis de construire constitue le fait générateur peuvent être confiées, sur sa demande ou avec son accord, à l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, lorsqu'elle est autre que l'Etat, par arrêté de préfet pris sur proposition du responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme.

Cette autorité est substituée au responsable du service de l'Etat dans le département, chargé de l'urbanisme, pour exercer cette mission au nom de l'Etat. »

L'arrêté du 26 avril 1984 a fixé les modalités techniques de la délégation au maire du pouvoir de fixer l'assiette et de liquider les impositions dont le permis de construire constitue le fait générateur.

Enfin, par a contrario, dans l'hypothèse où les permis sont instruits par la collectivité décentralisée ou une personne publique autre que l'Etat et ne bénéficiant pas de la délégation précitée, les tâches de calcul et de liquidation des impositions doivent intervenir après l'instruction et la délivrance du permis. Elles incombent au directeur départemental de l'équipement.

Ainsi qu'il a été rappelé lors des réflexions du sous-groupe fiscal et ainsi que comme l'a souligné le rapport d'audit précité :

Si le permis de construire constitue le fait générateur de la taxe, le montant dû résulte de l'indication donnée dans le titre de recettes émis par les collectivités locales. La jurisprudence a notamment précisé qu'une "fiche de liquidation" transmise aux demandeurs au moment de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme "ne constitue pas un acte de recouvrement"). Les irrégularités qu'elle peut comporter sont inopérantes (CE, 21 déc. 2001, Sté Cise SA et al).

S'agissant tout particulièrement de la Taxe locale d'équipement (TLE) qui constitue l'imposition forfaitaire et générale grevant les opérations de construction : elle est affectée en recette d'investissement aux dépenses générales d'urbanisation de la commune.

Les collectivités bénéficiaires sont déterminées par application de l'article 1585 A, dernier al du code général des impôts.

Ce dernier prévoit :

« Une taxe locale d'équipement, établie sur la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments de toute nature, est instituée :

A) De plein droit

- a. dans les communes de 10 000 habitants et au-dessus ;
- b. dans les communes de la région parisienne figurant sur une liste arrêtée par décret (décret n°72-988 du 5 octobre 1972)

B) Par délibération du conseil municipal dans les autres communes. Les délibérations par lesquelles le conseil municipal institue la taxe ou ultérieurement la supprime sont valables pour une durée de trois ans minimum à compter de la date de leur entrée en vigueur.

De fait, les éléments donnés pour le questionnaire budgétaire parlementaire en vue de PLF initial 2006 sont les suivants pour le nombre de communes assujetties à la TLE:

Situation des communes	Communes assujetties à la TLE
Communes Région Ile-de-France	1 275
Communes hors Région Ile-de-France	14 139

Le rapport d'audit précité devait envisager plusieurs options fondées sur un changement de fait générateur de la TLE. Finalement, cette hypothèse a été écartée ; en revanche il a été envisagé d'adopter via des interfaces adaptées entre le Trésor Public et les services en charge de la liquidation une procédure de recouvrement identique à celle existante pour les impôts sur rôles.

1.2.2.2 L'action des services de l'Etat en matière de recueil et d'exploitation statistique de la construction neuve

Outre l'intérêt souligné ci-dessus d'une exploitation statistique des données à l'occasion de la délivrance des autorisations d'urbanisme, les obligations statistiques et fiscales ont un fondement juridique qu'il convient de rappeler avant d'évoquer le circuit lui-même de recueil et d'exploitation des données :

a) Fondement juridique

A titre préalable, il convient de rappeler brièvement les principales obligations législatives et réglementaires en la matière :

L'article L 1614-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose **le principe général d'obligations d'établissements de statistiques liées à l'exercice de compétences décentralisées**. Il prévoit ainsi dans son 4^{ème} alinéa issu de la loi du 13 août 2004 :

« L'Etat met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure une publication régulière. »

Son application, en **matière d'urbanisme**, est transcrise dans l'article R 1614-17 du CGCT qui renvoie aux dispositions du code de l'urbanisme sur les transmissions obligatoires entre le maire ou le président de l'EPCI et le préfet de chaque exemplaire d'autorisations d'urbanisme dont la demande de permis de construire complétée de sa décision statuant sur celle-ci.

Par ailleurs, la liste des textes établie par le sous-groupe statistique⁴ permet de connaître l'étendue des obligations juridiques en matière de statistiques aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau du droit interne.

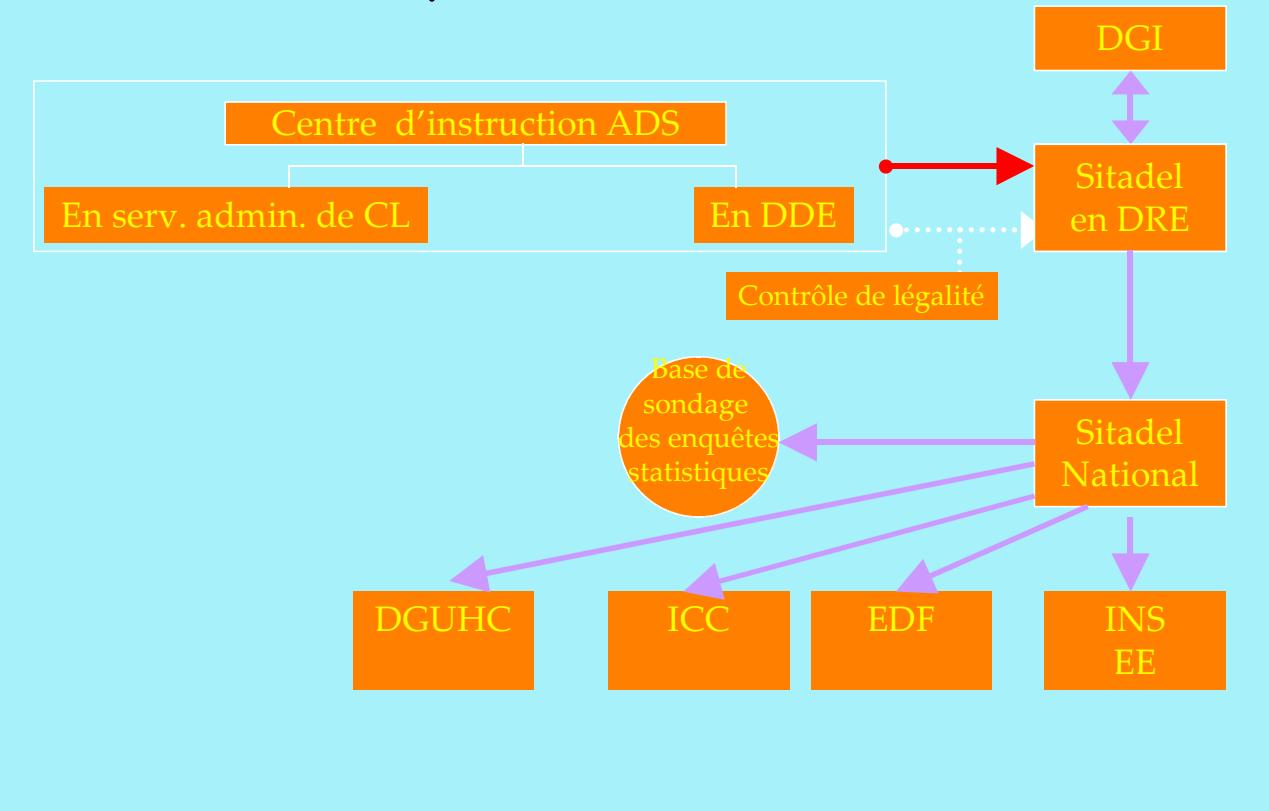
b) La source et le circuit

En effet, ainsi qu'il a été rappelé lors des travaux du sous-groupe Statistiques piloté par M. M.Barge, responsable de la sous-direction de la statistique de la construction/DAEI, les données statistiques sur la construction neuve sont établies à partir de la source administrative que constituent les autorisations d'urbanisme. L'information est collectée au niveau local, par les services instructeurs (Etat /DDE ou collectivités locales) et transmise aux services statistiques des Directions régionales de l'équipement avant d'être exploitée de façon globale par le service économie, statistiques et prospective de la direction des Affaires économiques et internationales.

Les éléments plus descriptifs sur la base de données SITADEL ou système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux et son alimentation par les services de l'Equipement sont illustrés par le graphique ci-dessous :

⁴ liste des textes applicables en matière d'obligations statistiques
http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=21

Interfaces Sitadel



1.3 Une volonté actuelle de simplification et d'harmonisation des procédures liées aux autorisations d'urbanisme

La réforme en cours des autorisations d'urbanisme doit permettre au pétitionnaire de mieux connaître le cadre juridique de l'autorisation d'urbanisme qu'il souhaite obtenir. Par ailleurs, cette démarche conduit à une plus grande efficacité de l'instruction mais aussi à une plus grande facilité d'exploitation des données recueillies à des fins statistiques ou fiscales.

1.3.1 Intérêt de la mise en commun au moment des évolutions juridiques et pratiques

1.3.1.1 Sur le plan juridique

Le rapport au Président de la République sur la présentation de la réforme souligne notamment que celle-ci répond à plusieurs objectifs dont :

1/ Le regroupement des régimes et procédures existantes :

La douzaine de régimes actuels d'autorisation d'urbanisme ont chacun leur propre procédure d'instruction ce qui n'est pas lisible pour les pétitionnaires.

Ces différents régimes seront regroupés en trois permis ; le permis de construire, le permis d'aménager et le permis de démolir dont l'instruction suivra le même dispositif

2/ La clarification du champ d'application :

En dehors de ceux soumis à Permis de Construire (PC), sont également déterminés explicitement les travaux soumis à une simple déclaration préalable, les travaux qui ne sont soumis à aucune formalité au titre de l'urbanisme.

Sont ainsi précisés :

-Pour les constructions neuves, le code de l'urbanisme pose désormais le principe selon lequel le permis de construire est la règle; des dispositions réglementaires vont définir la liste de travaux pour lesquels une simple déclaration préalable suffira.

-En matière d'aménagement, une liste de travaux soumis à permis ou à déclaration sera fixée par décret en Conseil d'Etat

-Pour les démolitions, le code de l'urbanisme précisera les bâtiments protégés ou situés dans des secteurs protégés pour lesquels le permis de démolir sera obligatoire; pour le reste du territoire, il appartiendra aux conseils municipaux de décider de l'institution ou non d'un permis de démolir sur tout ou partie du territoire.

Le cadre législatif de la réforme permet également d'annoncer des dispositions de niveau réglementaire relatives aux mesures d'application du dossier d'autorisation d'urbanisme.

1.3.1.2 Sur le plan pratique

L'énumération limitative du nombre de pièces demandées et la détermination exhaustive de la nature de celles-ci participent de la réussite de la réforme des autorisations d'urbanisme. De telles dispositions sont de nature réglementaire et non législative. Néanmoins, le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme annonce :

« Un décret précisera également la liste **exhaustive** des pièces pouvant être demandées. Aucune demande de pièces non prévues par ce décret ne sera autorisée. L'administration disposera d'un mois après le dépôt d'une demande en mairie pour demander les pièces complémentaires si le dossier n'est pas complet. Passé ce délai, il ne sera plus possible de prolonger les délais à l'occasion de la demande de nouvelles pièces. Les communes qui le souhaitent pourront effectuer les échanges de correspondance avec les demandeurs par voie électronique. »

1.3.2 Les besoins de cohérence dans les circuits

Le sous-groupe fiscal a fait le constat d'un besoin et de possibilités de rationalisation sur l'ensemble des missions relatives aux taxes et participations d'urbanisme.

1.3.2.1 En matière fiscale : les différents acteurs

Les partenaires suivants ont été identifiés : Communes, EPCI, Conseils généraux, DDE, TPG, DRAC, DSF, Services centraux des ministères.

Les services administratifs, acteurs principaux, sont :

- les services instructeurs des permis de construire ou des cellules spécialisées au siège des DDE ;
- dans les communes compétentes en urbanisme, celles qui ont accepté de liquider les taxes ;
- les comptables du Trésor désignés par le TPG

Le code de l'urbanisme et le code général des impôts organisent deux catégories de contributions exigibles des bénéficiaires d'autorisation d'occuper le sol. D'une part des taxes déterminées en fonction de la superficie et de la destination des constructions et d'autre part des participations déterminées en fonction du coût des équipements publics rendus nécessaires par les nouvelles constructions.

La nature des normes d'échanges à mettre en place est très différente entre les taxes et les participations. Les variables résultent des attributions distinctes des compétences d'assiette et des modalités de mise en œuvre (essentiellement pendant l'instruction ou après la délivrance des autorisations d'occuper le sol).

I. Normes d'échange pour la mise en œuvre des taxes d'urbanisme :

Doivent être entendues comme contributions au sens de fiscalité de l'urbanisme: la taxe locale d'équipement, la taxe complémentaire à la TLE en Région Ile-de-France, la taxe départementale pour le financement des CAUE, la taxe départementale des espaces naturels sensibles, la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie, la redevance pour création de locaux de bureaux ou de locaux de recherche en Région Ile-de-France, le versement pour dépassement du plafond légal de densité.

Enfin la redevance d'archéologie préventive, bien que de création récente, mérite d'être évoquée.

En amont de l'assiette et de la liquidation des taxes.
À l'exception des taxes affectées au budget de la Région Ile-de-France et de la RAP, les taxes d'urbanisme sont instaurées par délibérations soit des conseils municipaux soit des conseils généraux. De plus, ces instances sont compétentes pour fixer les taux applicables.

L'application informatique doit être renseignée des décisions des communes : taxes instaurées, taux votés, décisions d'exonération à l'initiative des conseils municipaux ou généraux. Actuellement, les services instructeurs doivent saisir manuellement ces données : cette méthode est source d'erreur. Par conséquent, il a été constaté que les services instructeurs peuvent ne pas être informés de l'existence de ces délibérations pourtant reçues en préfecture ou sous-préfecture. Cette carence pourrait conduire à une absence de connaissance des taxes à percevoir par les collectivités.

Une norme d'échange directe avec les collectivités locales et services liquidateurs sécuriserait la prise en compte quasi immédiate des délibérations.

Dans le cadre du contrôle de légalité, la DGCL aurait déjà intégré ces informations. Les représentants des DDE font observer qu'ils ne peuvent actuellement accéder à ces données.

Par ailleurs, le sous-groupe estime nécessaire que les éditeurs des logiciels privés utilisés par les communes participent aux échanges afin que les données utiles des communes soient transmises aux DDE. Actuellement, seule une DDE obtiendrait des remontées d'informations cohérentes.

Phase assiette et liquidation des taxes d'urbanisme.
Le responsable de l'assiette et de la liquidation des taxes dans le département est le DDE.

Des normes d'échange sont nécessaires pour assurer un suivi des PC délivrés par les communes afin de permettre au DDE de procéder à leur imposition. Les procédures actuelles organisent exclusivement la transmission physique des dossiers des permis délivrés par les communes. Des absences de transmission et insuffisances d'information sur le déroulement réel de la procédure d'instruction sont constatées. Ces défaillances ont pour conséquence soit d'empêcher le DDE de procéder à la liquidation des taxes soit de ne pas lui permettre de mettre en œuvre, correctement, les procédures de rectification contradictoire ou de taxation d'office nécessitées par certains dossiers.

Pour pallier ces insuffisances, des normes d'échange doivent permettre aux communes de communiquer, directement aux services liquidateurs de la DDE, tous les éléments d'information utiles à l'assiette et à la liquidation des taxes d'urbanisme. Ces normes d'échange éviteraient les oubli de transmission au DDE et épargneraient à ses services l'obligation de saisir les données déjà présentes dans les progiciels d'instruction des autorisations d'occuper le sol instruites et délivrées par les communes.

La mission fiscale du DDE peut toutefois être déconcentrée aux maires compétents en matière d'urbanisme par arrêté préfectoral (*article L. 255-A du livre des procédures fiscales*).

Sur la base des textes en vigueur, environ 400 communes compétentes en urbanisme, ont accepté de procéder à la liquidation des taxes d'urbanisme exigibles des bénéficiaires des autorisations qu'elles délivrent. En l'état des textes, l'exercice déconcentré des missions d'assiette et de liquidation est effectué sous le contrôle du DDE qui doit, éventuellement, procéder à tous les ajustements nécessaires et qui demeure seul compétent pour suivre le contentieux des taxes et établir les statistiques utiles à l'information du gouvernement et du parlement. Les normes d'échanges définies au point ci-dessus seraient également de nature à permettre au DDE d'assumer pleinement ses compétences.

Recouvrement des taxes d'urbanisme (DGCP)

<u>Dispositif actuel</u>	<u>Evolutions envisagées par la DGCP</u>
<p>Depuis le 1^{er} janvier 1990, la DGCP est compétente pour procéder au recouvrement des taxes d'urbanisme, à l'exception de celui de la redevance bureau en Région Ile-de-France recouvrée par la DGI.</p> <p>Les normes d'échange informatique entre les progiciels du ministère de l'équipement (WinADS) et du ministère du budget (RTU) sont déjà définis. Le groupe constate que les actuelles applications constituent, à droit constant, des normes d'échanges satisfaisantes qu'il convient de reconduire.</p> <p>Elles font l'objet d'adaptation ou d'amélioration en fonction de l'évolution des dispositions législatives ou réglementaires. Elles sont établies à partir des circulaires conjointement établies et publiées dans les bulletins officiels des ministères précités. <i>Leur publication est notamment destinée à informer les éditeurs privés de logiciels sur la nature et le contenu des documents que les communes doivent établir pour le recouvrement des taxes lorsqu'elles ont accepté de procéder à leur assiette et liquidation.</i></p> <p>En matière de RAP, le représentant du ministère de la culture constate que l'information communiquée aux bénéficiaires (<i>FNAP, INRAP ou collectivités territoriales</i>) est satisfaisante ; les difficultés actuelles étant exclusivement liées au sens du circuit : obligation de remboursements importants en application de l'article 17 de la loi du 9 août 2004.</p> <p>La réforme du régime des autorisations d'urbanisme n'affecte pas les modalités de recouvrement des taxes d'urbanisme, par conséquent, le nouveau progiciel d'aide à l'instruction des autorisations d'urbanisme doit conserver les normes d'échanges déjà définies entre les applications Win ADS et RTU.</p>	<p>Les représentants de la DGCP ont informé le sous-groupe que leurs services souhaitent améliorer l'information des communes sur la situation du recouvrement des taxes d'urbanisme. La consolidation des informations issues du recouvrement au niveau national est également recherchée.</p> <p>Dans le cadre de la LOLF, les comptables publics devront rendre compte de la mise en oeuvre globale de leur mission et non plus par produit, sur la base d'obligations liées aux contrats sur objectifs.</p> <p>La DGCP précise que les communes souhaitent la mise en place de logiciels permettant de répartir les recettes locales entre chaque collectivité et estime qu'elles doivent être associées au processus de sécurisation du recouvrement des recettes locales.</p> <p>Ces objectifs devraient permettre d'établir une meilleure corrélation entre les produits liquidés par les DDE et les sommes effectivement perçues par les communes. Leur recherche pourra éventuellement conduire à un accroissement des normes ou des volumes d'information à échanger entre les services des DDE et des TPG.</p>

2. Normes d'échange pour la mise en œuvre des participations d'urbanisme

A titre de rappel, les contributions visées sont les suivantes : la participation pour raccordement à l'égout, la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, la participation pour équipement public exceptionnel, la cession gratuite de terrain pour l'aménagement de voie publique, la participation des riverains en Alsace-Moselle, la participation pour voirie et réseaux publics et la participation en programme d'aménagement d'ensemble.

Ces contributions sont instaurées par les maîtres d'ouvrages publics appelés à en bénéficier. L'autorité qui délivre les autorisations d'occuper le sol est informée dans le cadre des diverses consultations effectuées lors de l'instruction des demandes d'autorisation.

À l'exception des participations pour cession gratuite de terrain ou pour équipement public exceptionnel, les participations font l'objet de délibérations des organes délibérants compétents des collectivités locales ou de leurs groupements.

La prescription nécessite la communication par les maîtres d'ouvrages concernés, soit aux maires, soit au préfet, des éléments permettant de mentionner, notamment dans les permis de construire et dans les arrêtés de lotir :

- la nature de la participation ;
- son mode de calcul ;
- son montant exact.

La prescription de la PVR et de la PAE implique également d'indiquer les dates de paiement par le bénéficiaire de l'autorisation. Actuellement, ces tâches sont administrées par échange de courrier classique.

Les services instructeurs doivent également être très précisément informés de la définition de périmètres d'exigibilité de certaines participations (PAE, PVR). Ils doivent également être informés du périmètre des ZAC tant pour s'assurer de la recevabilité des demandes de permis de construire ou de lotir que pour procéder à une exacte application des règles relatives à la TLE. Par ailleurs, il n'existe aucune information statistique sur l'importance des participations payées par les constructeurs.

La définition de normes d'échange informatique pour gérer l'ensemble de ce domaine serait de nature à faciliter et sécuriser les prescriptions de participations dans les autorisations à délivrer. Elle nécessite une mise en cohérence des systèmes informatiques des différents maîtres d'ouvrage des équipements publics habituellement rendus nécessaires par l'aménagement urbain.

Le sous groupe fiscal a permis de déterminer les phases où les échanges ont lieu entre les différentes autorités concernées .

Lors de la détermination de l'assiette et de la liquidation des taxes d'urbanisme :

les procédures actuelles organisent exclusivement la transmission physique des dossiers des permis de construire délivrés par les communes. Des absences de transmission et l'insuffisance d'information sur le déroulement réel de la procédure d'instruction peuvent être constatées ce qui peut empêcher les services chargés de déterminer l'assiette et de procéder à la liquidation des taxes d'urbanisme. Cela peut conduire également à l'absence de mise en œuvre correcte des procédures de rectification contradictoire ou de taxation d'office nécessitées par certains dossiers.

Lors de la réunion du sous-groupe fiscal, il est apparu nécessaire d'améliorer l'information des communes sur la situation du recouvrement des taxes d'urbanisme qui constituent des ressources pour le budget de celles-ci.

La consolidation des informations issues du recouvrement au niveau national serait également souhaitable.

1.3.2.2 Dans la prise en compte des obligations de remontées statistiques

Le rapport du CGPC de janvier 2005 intitulé « Les orientations à retenir en matière d'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'équipement » parmi les conditions d'une bonne application des dispositions de la loi, le maintien d'une collecte statistique fiable a été spécialement soulignée.

Il a été ainsi mis en évidence le risque lié aux nouvelles étapes de la décentralisation en matière d'ADS :

« (...) La reprise par nombre de communes de l'instruction de leurs actes d'urbanisme risque de multiplier les points d'instruction et de ce fait de multiplier les points d'alimentation des bases de données, cette multiplication présentant, en elle-même, des risques pour la fiabilité de la collecte. Les réseaux et les clubs d'instructeurs doivent donc intégrer les préoccupations relatives à la collecte statistique (données essentielles, nomenclature, ect...) »

Les formations prévues, tant pour les instructeurs des services de l'Etat que pour ceux des collectivités territoriales devront donc notamment inclure une sensibilisation à la qualité des codages des variables les plus importantes pour les résultats statistiques. Les cellules statistiques régionales doivent être régulièrement informées par les subdivisions ou pôles ADS des DDE des reprises d'instruction par les communes ou EPCI et des perspectives en la matière, afin qu'elles puissent anticiper ces mouvements pour éviter les risques de rupture d'alimentation.

Une démarche de standardisation des données statistiques de la construction et des méthodes de codage devra être conduite avec les différents partenaires concernés (collectivités, développeurs de logiciels) pour garantir une meilleure interopérabilité.

Le sous-groupe statistiques s'est inscrit totalement dans l'esprit de cette démarche. La nécessité d'une cohérence dans la définition des différentes informations recueillies pour assurer une interopérabilité a constitué le postulat des travaux de l'ensemble du groupe.

2 De nouvelles perspectives d'échanges de données entre Etat et les collectivités territoriales

Le domaine de l'ADS constitue un terrain privilégié pour l'échange de données entre les autorités de l'Etat dans le département et les collectivités locales. Il s'inscrit dans le cadre général applicable lors de toute dématérialisation de données. Aussi avant de mesurer ce qui existe et le potentiel lié à l'introduction de l'interopérabilité en matière d'ADS, il convient de définir au préalable, le cadre général de l'interopérabilité au sens de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Le développement de l'administration électronique constitue un des aspects de la réforme de l'Etat qui participe de sa modernisation et permet de réaliser des améliorations de la qualité du service public. D'ailleurs, d'un point de vue institutionnel, l'ancienne Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) a été intégrée dans la nouvelle Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) créée début janvier 2006.

Lors de la présentation au sein du sous-groupe intitulé « Echanges », le représentant de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) en charge du projet a communiqué plusieurs documents de présentation générale qui permettent de définir le nouveau cadre juridique.

2.1 définition de l'interopérabilité dans le cadre de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les autorités administratives et les usagers et entre les autorités administratives.

L'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives a été ratifiée le 22 février 2006. Ce texte s'inscrit dans la démarche de développement de l'administration électronique. Il tend à simplifier les démarches des usagers et à améliorer leur accès aux services publics en créant les conditions d'échanges simples et sécurisés par voie électronique. Comme son titre l'indique, les autorités administratives sont concernées à double titre :

- lors des relations avec les usagers,
- lors d'échanges entre administrations.

Ce texte législatif introduit la notion de **Référentiel Général d'Interopérabilité (RGI)** dont l'objet est de fixer les règles techniques permettant d'assurer l'interopérabilité de tout ensemble de moyens destinés à élaborer, traiter, stocker ou transmettre des informations faisant l'objet d'échanges par voie électronique avec une autorité administrative.

Le RGI ne se limite pas à des recommandations en matière de normes et de standards techniques, comme le faisait antérieurement le Cadre commun d'Interopérabilité (CCI). **Le RGI spécifie l'ensemble des règles dont le respect s'impose à tous pour faciliter les échanges et rendre cohérent l'ensemble constitué des systèmes d'information du service public.** Il établit des règles de sélection et d'utilisation de :

- Normes et standards techniques,
- Modèles de données,
- Nomenclatures
- Bases de données référentes,
- Exigences fonctionnelles ou ergonomiques relatives aux services,
- Politiques de mises en œuvre de systèmes,
- ...

2.2 Définition d'une règle

Par règle, il faut comprendre la recommandation ou l'injonction à utiliser tels répertoires, s'appuyer sur telle référence ou norme, standard.

Par conséquent, il s'agit d'assurer la conformité à des exigences qui s'imposeront aux autorités administratives lors de l'élaboration et la mise en œuvre de ses systèmes d'information.

Les applications existantes en matière d'ADS dont WinADS ne pourront pas ne pas être concernées.

Le RGI est accompagné d'un référentiel général de sécurité prévu par l'article 9 de l'ordonnance ; ses dispositions garantissent la sécurité des informations tant au moment de l'échange qu'au moment de leur traitement ou de leur stockage par l'administration.

2.2.1 Des règles organisées en volets

Le RGI couvre tous les domaines utiles à l'obtention d'une interopérabilité effective des SI du secteur public. L'ensemble des règles qui le compose s'organise, notamment, selon les volets suivants :

- l'interopérabilité technique (protocoles IP, codage d'images...),
- l'interopérabilité sémantique (les formats des messages, la structuration, le sens et la référence de validation des éléments les constituant),
- l'interopérabilité organisationnelle (les rôles des entités et des acteurs en interaction avec les SI)

Dans ce souci conjoint, le **Référentiel Général de Sécurité** (RGS) apporte des méthodologies entre autres de conception, développement et exploitation permettant de renforcer la sécurité, et spécifie l'ensemble des règles que doivent respecter les fonctions de sécurité, comme l'identification, l'authentification, la signature... Par ailleurs, il définit des niveaux de sécurité sur lesquels doivent se conformer les applications et les dispositifs afin d'assurer en la matière la cohérence des systèmes amenés à interagir.

2.2.1.1 Un cadre de certification et d'autoévaluation

Il définit enfin le cadre de certification⁵, permettant de garantir la conformité des produits et des services fournis par des acteurs privés, ainsi que le cadre d'auto-évaluation permettant de vérifier la conformité des services développés par les acteurs publics.

2.2.1.2 Champ d'application

Son champ d'application est large ; l'ordonnance concerne l'ensemble des échanges électroniques, téléservices ou courriels échangés avec les administrations qu'il s'agisse des administrations de l'Etat mais aussi ceux des collectivités territoriales, et de leurs établissements publics administratifs, des organismes de sécurité sociale ou des autres organismes de droit privé gérants des services publics administratifs.

Les objectifs des règles du RGI s'inscrivent dans la continuité de l'action de l'ADAE, à savoir : permettre une évolution harmonieuse des systèmes d'information des autorités administratives qui entrent dans le champ de l'ordonnance avoir une valeur pédagogique, contribuer à accélérer le développement des téléservices assurer des économies dans la mise en œuvre des systèmes d'information

2.2.1.3 Les principes d'élaboration

Il est prévu que la DGME est responsable de la conception et du pilotage du RGI. Elle s'attache à respecter un certain nombre de principes garants de l'appropriation du RGI par les différents acteurs de l'administration électronique, et notamment :

Un principe de gestion ; à toute règle référencée au RGI est associée un cycle de vie dont les étapes majeures (création, évolutions majeures, suppressions) feront l'objet d'un arrêté. Les évolutions mineures feront pour leur part l'objet de diffusion via les canaux de communication et notamment le réseau de ressources.

⁵selon le schéma COFRAC, utilisé dans tous les domaines industriels et du service en matière d'attestation de conformité et conforme aux pratiques européennes et internationales. Ce schéma encadre par exemple la vérification de conformité pour les normes NF.

Un principe de construction ; le domaine du RGI est déjà largement couvert par des standards et recommandations internationaux, des documents de références ou des guides de meilleures pratiques publics ou privés. Les règles définies seront, dès que possible élaborées à partir de ces éléments existants, en précisant leur mise en œuvre, en les complétant le cas échéant et en harmonisant les pratiques.

Un principe de subsidiarité ; seules les règles utiles à l'interopérabilité seront définies, et l'incidence sur le choix des acteurs publics ou privés sera limité le plus possible. Dans cet esprit, il est même distingué ce qui est obligatoire (car indispensable pour le bon fonctionnement de l'administration électronique) de ce qui est recommandé (dans le cadre de meilleures pratiques préservant l'avenir).

Un principe d'attribution ; toute règle référencée par le RGI doit être gérée par l'acteur le plus légitime. La maintenance et la proposition de modification ou d'évolution d'une règle appartiendront avant tout à son auteur en lien avec la communauté d'acteurs qui l'utilisent et au vu des pratiques sectorielles.

2.2.1.4 En terme de contenu

Le RGI est un ensemble de règles dont la version est définie suivant des critères précis. Ces règles sont réunies en thématiques pour en faciliter l'accès à tous.

Chaque fiche thématique contient essentiellement les éléments suivants :

- a) **Description** : présentation de l'objectif du thème et des métadonnées associées (nom du responsable de la fiche, catégories de classification, etc.).
- b) **Normes et Standards** : éléments définis par des organismes officiels de normalisation ou des normes de facto (par exemple : JPEG, HTML, etc.).
- c) **Principes de mise en œuvre** : profils d'utilisation ou principes opérationnels d'architecture (par exemple : profil de messagerie, modèles d'architecture de fédération d'identité, modèles d'intégration des téléservices aux portails, etc.).
- d) **Composants** : éléments mutualisés ou réutilisables (par exemple : un service de validation d'adresse géo-postale, un service ICG, un produit logiciel libre, etc.).
- e) **Procédures de vérification de conformité** : (dans les cas complexes pertinents) séquences, points de contrôle, procédures de recettes instrumentées permettant de vérifier la conformité aux règles.
- f) **Pratiques sectorielles** : références de pratiques, normes et standards que certains secteurs (exemples : fiscal, social, juridique, transport, marché public, etc.) mettent en œuvre.

2.2.1.5 Le calendrier de mise en application de l'ordonnance

Le document transmis par la DGME permet de connaître le calendrier prévisionnel du projet RGI/RGS.

Il est notamment prévu que la première version du RGI, élaborée par la DGME, fera l'objet d'un appel à commentaires fin mars. Il sera officialisé par arrêté au deuxième semestre 2006, suite aux premiers travaux de l'organisation de validation, dont les modes de gestion et d'action seront définis réglementairement.

Par la suite, la mise à jour du RGI sera un processus itératif, prenant en compte les propositions de groupes représentatifs d'autorités administratives partageant un même intérêt, par exemple ceux définis par la structuration du schéma directeur de l'administration électronique. Un bilan sur l'appropriation du RGI/RGS sera périodiquement conduit, le premier étant prévu début 2007.

S'agissant de la mise en œuvre de l'ordonnance ratifiée, il convient de rappeler que plusieurs décrets simples ou en Conseil d'Etat doivent être pris pour la mise en place effective de l'ordonnance. Le site de la DGME intitulé : www.ateliers.adele.gouv.fr permet de mesurer l'état d'avancement de cette réforme.

Enfin, l'ordonnance prévoit dans son article 14, les dates d'application aux systèmes existants et à venir. Il est ainsi prévu :

« Article 14:

I **Les systèmes d'information existant à la date de publication du référentiel général de sécurité** (...) sont mis en conformité avec celui-ci **dans un délai de trois ans à compter de cette date**. Les applications créées dans les six mois suivant la date de publication du référentiel sont mises en conformité avec celui-ci au plus tard douze mois après cette date.

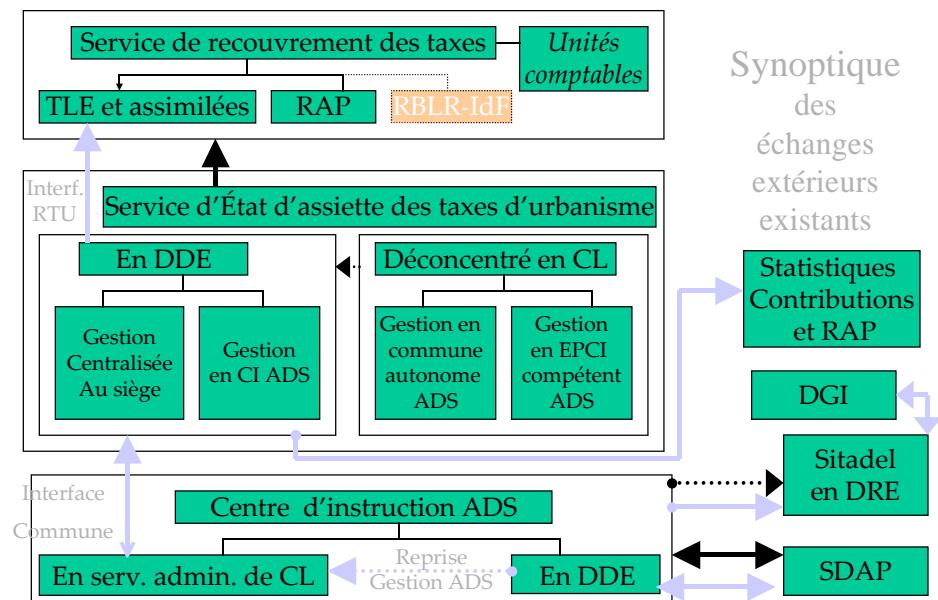
II **Les systèmes d'information existant à la date de publication du référentiel général d'interopérabilité** mentionné à l'article 11 sont mis en conformité avec celui-ci **dans un délai de trois ans à compter de cette date**. Les applications créées dans les six mois suivant la date de publication du référentiel sont mises en conformité avec celui-ci au plus tard douze mois après cette date. »

Par conséquent, il convient de mesurer l'état réel des échanges de données entre les applications existantes en matière d'ADS.

2.2.2 Les différents systèmes d'information existants en matière d'ADS et les besoins d'interopérabilité

Lors de la réunion introductory du groupe plénier, une présentation de l'état des échanges entre services concernés a été réalisée⁶:

Le schéma suivant permet de représenter l'essentiel des mouvements existants entre services à l'occasion de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme :



à titre de légende : les flèches figurant en pointillé correspondent à des traitements automatisés entre les services, celles qui sont en caractère plein correspondent à des échanges de courrier
les abréviations correspondent aux termes suivants : (de haut en bas)

ABF : architectes des Bâtiments de France

TLE : taxe locale d'équipement

RBLR : redevance pour création de bureaux ou locaux de recherche en Ile-de-France

Interface RTU : interface pour le Recouvrement des Taxes d'Urbanisme

Gestion en CI ADS ; gestion par les centres d'instruction d'ADS

RAP : redevance d'archéologie préventive

SDAP : service départemental d'architecture et des paysages

SITADEL : système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux.

⁶ (cf extrait du diaporama présenté lors de la réunion du 13/12/05 par M.Sébille – DU4)

Par ailleurs, les cas où un échange automatisé existent ont été recensés. Il s'agit de :

Les échanges automatisés de données existants en ADS

- ⌚ Avis des ABF en SDAP (interface WinADS ⇔ Gestauran)
- ⌚ Récupération des données ADS des communes instructrices pour la gestion des taxes en DDE (interface Commune => WinADS/Taxes)
- ⌚ Transfert des données de liquidation pour le recouvrement en TG des taxes TLE et assimilées (interface WinADS/Taxes ⇔ RTU)
- ⌚ Remontées statistiques sur la construction neuve (interface « systèmes amonts ADS » => Sitadel)
- ⌚ Remontées statistiques 'Contributions d'urbanisme + RAP'

- Les autres dispositifs existants ;

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) a lancé un programme de dématérialisation des échanges liés au contrôle de légalité des actes des collectivités locales intitulé **ACTES (Aide au Contrôle de légalité dématérialisé)** qui implique un raccordement progressif de l'ensemble des services des préfectures. Il s'agit de permettre des échanges entre les services des collectivités locales et ceux des préfectures par voie électronique en vue de la transmission les actes soumis au contrôle de légalité. Le cahier des charges d'ACTES a été approuvé par arrêté⁷ qui fixe une procédure d'homologation. Il se présente sous une forme de norme d'échange qui a vocation à évoluer pour se mettre en conformité avec la future norme d'échange élaborée en interministériel dans le cadre du Référentiel d'interopérabilité (RGI).

HELIOS pour la DGCP (Minefi) concerne les procédures de paiement ; en effet, les services de la DGCP assurent non seulement la tenue de la comptabilité des collectivités et établissements publics locaux, mais ils ont aussi un rôle important d'expert comptable et financier au service des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale

Pour réaliser ces missions, HELIOS a été conçu comme programme de gestion comptable et financière des collectivités locales et établissements publics locaux destinés aux comptables du Trésor public mais aussi aux ordonnateurs du secteur public local pour assurer leurs missions quotidiennes (informations budgétaires, financières et comptables détenues pour leur compte par les comptables ; suivi de la consommation des crédits votés, traitement des mandats et des titres, opérations en instance, situation de leur trésorerie en temps réel et en mode sécurisé). Plusieurs versions de cette application se sont succédées. Il participe de l'un des objectifs et indicateurs de la mission « gestion et contrôle des finances publiques »

La démarche Hélios s'inscrit dans un protocole d'échange standard (PES) (accessible sur le site du minefi) qui accompagne la mise en application progressive à l'ensemble des services concernés.

⁷ arrêté du 26 octobre 2005 – JO 3/11/05

Enfin, ainsi que cela a déjà été évoqué précédemment, les services de la DGI ont en charge la gestion des éléments d'assiette et de liquidation utiles à l'établissement des rôles de la taxe d'habitation, des taxes foncières, de la taxe professionnelle et des taxes annexes. Ils mettent à jour la valeur locative des locaux – qui est la base commune de tous les impôts locaux- ils recensent et identifient les propriétaires, les occupants, les entreprises ; ils intègrent les décisions prises par les collectivités locales et calculent les impositions dues par les redevables. Ils mettent à jour et diffusent le plan cadastral. L'application utilisée s'intitule « le standard d'échange des objets du plan cadastral informatisé fondé sur la norme EDIGéO ».⁸

2.2.3 Les données communes aux différentes autorités administratives compétentes : les notions communes tirées du droit de l'urbanisme

2.2.3.1 Le cadre juridique de l'échange

Quel que soit le type de données, objet de l'échange, il convient de rappeler à titre préalable;

- qu'il existe un cadre juridique précis sur l'utilisation informatique de données dont certaines ont un caractère personnel protégé par la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 : relative à l'information, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n°2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel sous le contrôle de la Commission nationale d'informatique et des libertés (CNIL).
- que ces données constituent également des éléments communicables dans le sens donné par la Commission d'accès aux documents administratifs CADA qui a déjà rendu des avis sur le caractère communicable de certaines données recueillies à l'occasion de l'instruction et du suivi des actes d'urbanisme⁹:

Les données protégées par la Commission nationale Informatique et Liberté (CNIL)

A titre de rappel, il convient de souligner que la notion de donnée personnelle est définie de façon large par l'article 1^{er} de la loi du 6 août 2004 précitée :

« (...) Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.

Constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction.

Constitue un fichier de données à caractère personnel tout ensemble structuré et stable de données à caractère personnel accessibles selon des critères déterminés. »

Dans le cadre de sa procédure de décision unique d'autorisation, la Commission nationale Informatique et Liberté (CNIL) a rendu une décision le 14/12/2004¹⁰ qui porte sur les systèmes d'information géographique (SIG) utilisant des données cadastrales ou d'urbanisme.

A cette occasion, la CNIL a défini un système d'information géographique comme **un ensemble de bases interconnectées permettant de saisir, d'analyser et de représenter géographiquement ces données dont certaines sont souvent des informations à caractère personnel**.

Il a ainsi été rappelé les règles de sécurité à observer :

Les SIG doivent bénéficier de mesures de sécurité afin d'éviter les intrusions externes dans le système mais aussi des accès, à l'intérieur de la collectivité, par des personnes non habilitées.

La CNIL renvoie à l'une de ses décisions prises le 21 septembre 2004 précédemment sous forme de norme simplifiée (n°44)¹¹ sur la consultation de la matrice cadastrale dans les communes.

⁸ document cité en réunion de sous-groupe de travail par la DGI

⁹ mise en ligne sur site de la CADA à l'adresse suivante : www.CADA.fr

¹⁰ accessible sur le site de la CNIL à l'adresse suivante : www.CNIL.fr

¹¹ idem

La procédure de norme simplifiée de la CNIL correspond à l'article 24 I de la loi du 6 août 2004 précitée qui prévoit :

« Pour les catégories les plus courantes de traitements de données à caractère personnel, dont la mise en œuvre n'est pas susceptible de porter atteinte à la vie privée ou aux libertés, la CNIL établit et publie, après avoir reçu le cas échéant les propositions formulées par les représentants de s organismes publics et privés représentatifs, des normes destinées à simplifier l'obligation de déclaration.

Ces normes précisent :

- 1/ les finalités des traitements faisant l'objet d'une déclaration simplifiée ;
- 2/ les données à caractère personnel ou catégories de données à caractère personnel traitées ;
- 3/ la ou les catégories de personnes concernées ;
- 4/ les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel sont communiquées.(...) »

C'est dans le cadre de cette procédure que la CNIL a rappelé que la consultation des données cadastrales correspond à des finalités limitées :

Une norme simplifiée permet la consultation des données cadastrales, notamment dans le cadre de l'instruction des demandes de permis de construire ou autres formalités liées au droit des sols ; des études d'urbanisme ou d'environnement ; la gestion du patrimoine communal ; l'information des propriétaires concernés par des travaux ou des aménagements ou l'information des membres de la commission communale des impôts directs (CCID). Les destinataires des données cadastrales seront donc les agents habilités des services municipaux en charge de ces questions.

Cela n'exclut pas la délivrance d'informations cadastrales au public mais l'information porte alors sur un bien déterminé et non sur le nom du propriétaire afin d'éviter la communication à des tiers de la liste ou du détail de l'ensemble des propriétés d'une personne.

La dématérialisation du contrôle de légalité constitue également un précédent récent susceptible de constituer un exemple pour le futur référentiel en matière d'ADS. En effet, à titre d'exemple de réalisation de la dématérialisation entre différentes autorités administratives, l'arrêté du 26 octobre 2005, portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs, a fait l'objet d'une décision de la CNIL du 2 mars 2006 qui conclut à la dispense de déclaration.

Les conditions sont précisées notamment pour la **détermination des destinataires des données** :

Dans les limites de leurs attributions respectives, peuvent seuls être destinataires des informations :

- ***Les agents habilités des préfectures et des sous-préfectures chargés du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales***
- ***Les agents habilités des collectivités territoriales en charge de la rédaction, de la transmission et du suivi des actes soumis au contrôle de légalité.***

De façon non contradictoire, certaines informations recueillies lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme peuvent également être qualifiées par la commission d'accès aux documents administratifs, d'élément d'un dossier communicable au sens de la loi du 6 janvier 1978.

Les données communicables au sens de la CADA

Plusieurs avis de la CADA méritent d'être mentionnés :

Par un avis du 18 décembre 2003¹², la CADA a rappelé que les documents détenus par l'administration relatifs aux autorisations individuelles d'urbanisme sont, par nature communicables à toute personne qui en fait la demande.

Le dossier de demande de permis de construire –qui est juridiquement un dossier administratif – est donc communicable à toute personne qui en fait la demande.

Par ailleurs, dans un avis du 28 août 2003¹³, la CADA a qualifié le registre des autorisations d'urbanisme qu'il soit informatisé ou pas de document administratif communicable sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur la qualité du demandeur.

En revanche, s'agissant de l'avis d'imposition afférent aux taxes d'urbanisme, l'avis de la CADA du 23/01/2003¹⁴ considère ce document communicable sous réserve de l'occultation des mentions qui donnent une indication sur le mode de financement de la construction de telles mentions étant couvertes par le secret de la vie privée.

Ces éléments juridiques permettent de mieux anticiper le cadre juridique qui va s'appliquer à la conception du référentiel d'interopérabilité en matière d'ADS.

2.2.3.2 La notion de données communes en matière d'autorisation d'urbanisme

Les actes intéressés sont les autorisations d'urbanisme délivrées dans le cadre décrit dans la première partie. Du fait de la multiplicité des administrations intéressées, et la diversité des procédures, il est apparu lors des discussions du groupe plénier mais aussi lors des travaux de certains sous-groupes notamment celui consacré aux aspects statistiques que certaines notions méritaient une définition plus précise soit :

pour apprécier le moment exact de prise en compte du nombre de permis de construire,
pour utiliser les mêmes modalités de calcul des surfaces hors œuvre nette d'un projet de construction qui fait l'objet d'une demande initiale qui est ensuite modifiée.

Le sous-groupe "Statistiques" a identifié les données essentielles propres à chacun des types d'autorisation d'urbanisme

2.2.3.3 Les notions qui doivent être cohérentes entre elles

Le sous-groupe "statistiques" a déterminé l'ensemble des notions considérées comme essentielles pour l'identification du projet et de son suivi :

Il faut un identifiant unique permettant de suivre le projet et son évolution dans le temps. Cet identifiant doit coder la nature du document (PC pour permis de construire, PD pour permis de démolir, PA pour permis d'aménager et DP pour déclaration préalable). Il doit comporter les codes du département et de la commune d'implantation de la construction, l'année du dépôt et un numéro d'ordre permettant d'effectuer des contrôles d'exhaustivité.

¹² cf référence n°20035037; demande du maire de Tulette) qui prévoit :*un dossier de permis de construire est un dossier administratif communicable intégralement aux personnes qui en font la demande, en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet modifiée. En vertu du principe de l'unité du dossier, le droit à communication s'applique à tous les documents qu'il contient et notamment aux documents privés produits par le pétitionnaire à l'appui de sa demande , comme les plans et descriptifs.*

¹³ Cf avis référencé 20033178 – demande du maire de Bouc-Bel-Air

¹⁴ cf avis référencé 20024697 – demande du maire de Neuilly-sur-Seine

Les informations permettant de caractériser le projet de construction :

La nature des travaux : construction neuve, extension d'un bâtiment existant, création de niveaux supplémentaires dans un bâtiment existant, aménagement avec changement de destination des locaux, installation de locaux dépourvus de fondations, annexes à l'habitation (types d'annexes : amélioration ou réhabilitation, pièces supplémentaires, abri de jardin, garage, piscine, véranda, autre annexe à préciser),
le type d'ouvrage,
la taille en terme de surface, de nombre de logements, leur répartition par taille (nombre de pièces) dans le cas du résidentiel,
la taille en terme de surface pour les locaux non résidentiels,
les surfaces hors œuvre brute (SHOB) et hors œuvre nette (SHON) existantes avant le projet, supprimées (ou démolies ou transformées), créées et définitives après travaux,
le maître d'ouvrage : pour les maîtres d'ouvrage autres que particuliers (public ou promoteur privé), demander le numéro SIRET, ce qui permettrait d'améliorer une information souvent très mal codifiée actuellement,
les modalités de construction, dans le cas d'une maison pour un particulier (recours à un architecte, signature d'un CCMI),
l'utilisation principale envisagée :
pour la maison individuelle d'un particulier : résidence principale, résidence secondaire, ou mise en location ;
pour tous les autres cas : locations vides ou meublées, vente ou location vente, mixte à majorité location, mixte à majorité vente, logements de fonction.
le financement : information actuellement existante, mais souvent très mal renseignée et selon des modalités non pertinentes, compte-tenu des dispositifs actuels. Une demande forte s'exprime pour suivre précisément le logement social. *A noter que le projet de formulaire générique élaboré en 2004 avec la DUSA présentait des avancées sur ce point.*

La localisation précise du projet de construction :

adresse postale (normalisée), les références cadastrales (section, numéro de plan) permettant d'identifier les parcelles concernées par le projet,
la localisation d'un point du terrain d'assiette en coordonnées géographiques . Le sous-groupe consacré aux Systèmes d'information géographiques a pu analyser encore plus précisément cet aspect (cf 2-2)

Pour chacun des types d'autorisation :

Le permis de construire (PC) :

Les formulaires réalisés sous l'égide de la DUSA (projets 2004) peuvent être une bonne référence pour initialiser la réflexion.

Lorsque la démolition est contenue dans le projet de construction, indiquer s'il s'agit d'une démolition totale ou partielle.

Le cas des **permis modificatifs** doit également être évoqué. Il y aura un imprimé spécifique, mais il faudra également œuvrer pour uniformiser les pratiques. En effet, actuellement de nombreux problèmes de compréhension ne permettent pas d'assurer une instruction fiable de ces demandes de permis et d'obtenir des données statistiques de qualité.

Le permis de démolir (PD) :

Après l'identification telle que définie ci-dessus, il faudra indiquer s'il s'agit d'une démolition totale ou partielle, demander le nombre de logements démolis, la surface avant la démolition, la surface après la démolition.

Le permis d'aménager (PA) :

Après l'identification telle que définie ci-dessus, il faudrait indiquer si les travaux d'aménagement impliquent la démolition totale ou partielle de constructions et si oui, indiquer la surface démolie. Ensuite la nature des aménagements prévus doit être précisée : lotissement ou autre type (voir grille proposée pour la déclaration préalable) et demander les informations sur les surfaces créées, les surfaces totales après travaux et le nombre de logements éventuellement créés. Dans le cas de la création d'un lotissement, indiquer également le nombre de lots créés.

La déclaration préalable (DP) :

Après l'identification telle que définie ci-dessus, il faudra préciser la description des travaux envisagés, en proposant des cases à cocher selon leur nature :
extension d'un bâtiment existant,
aménagements intérieurs (combles, ...) ;
changement de destination d'un bâtiment existant,
piscine ;
garage ;
vêranda ;
serres ;
autres travaux (à préciser).

Pour chaque projet, il est envisagé de demander :
la surface créée,
la surface totale après travaux,
le nombre de logements créés,
le nombre de pièces créées, dans le cas d'une maison individuelle.

Pour la partie du champ des déclarations préalables pertinente pour le suivi statistique, il faut instituer le principe d'une saisie et d'une transmission obligatoire par le service instructeur (commune ou DDE), comme pour les permis de construire. La saisie des informations statistiques doit incomber clairement aux communes instructrices. Le formulaire de déclaration préalable doit permettre de filtrer, sur un champ pertinent, les informations utiles qui seules seront saisies. Seules ces données utiles et saisies seraient transmises à l'Etat.

2.2.3.4 Les différentes étapes ; la déclaration d'ouverture de chantier et la déclaration d'achèvement des travaux

SITADEL prend en compte pour le nombre de permis de construire dans le cadre de la procédure d'instruction des permis de construire. Les données sont enregistrées en terme de :

- Date de prise en compte
- Date réelle

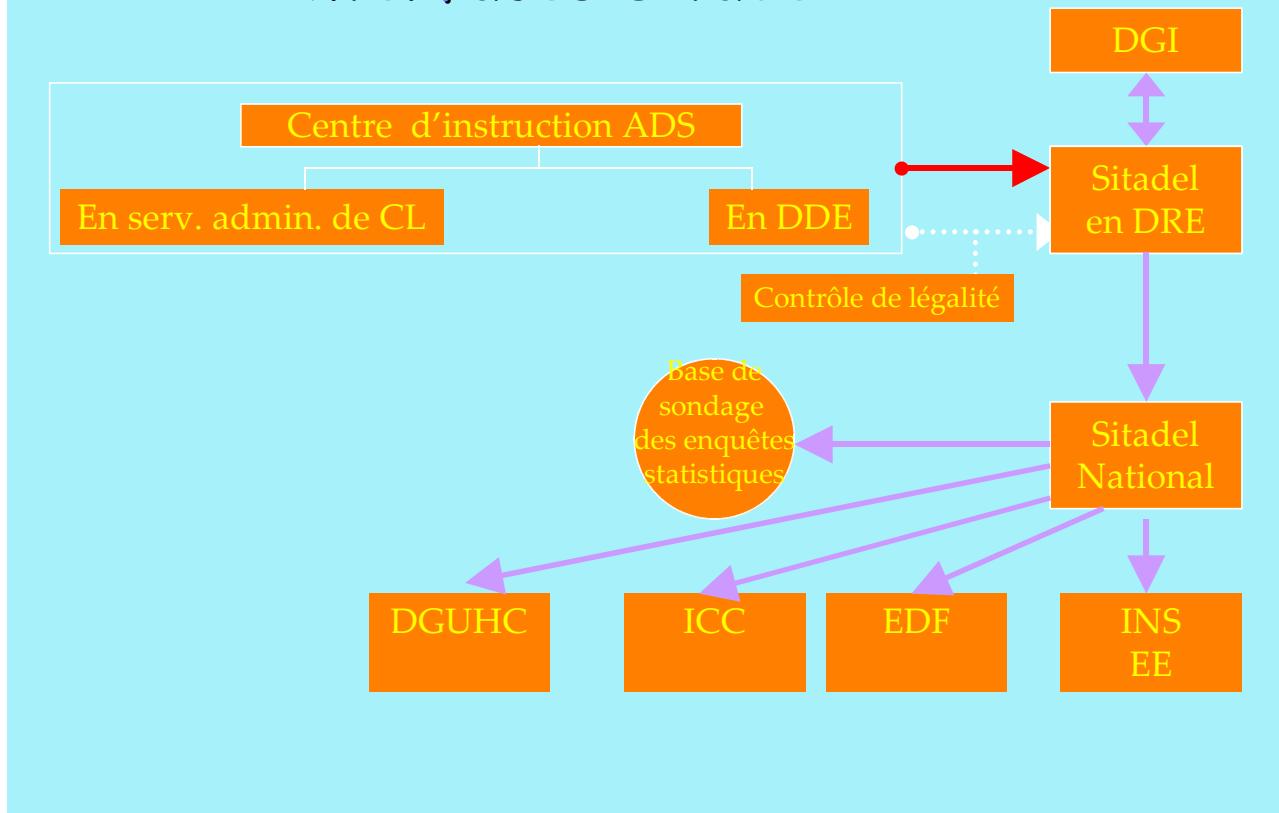
Ces notions traduisent le déroulement d'un chantier de construction qui se caractérise par trois événements :
1/ l'autorisation de construire
2/ l'ouverture du chantier
3/ l'achèvement des travaux.

Chacun de ces événements est enregistré dans la base SITADEL. Or, si l'autorisation ou le permis de construire représentent un acte administratif dont les agents de l'Etat ou des collectivités locales ont la maîtrise, le début et la fin d'un chantier peuvent ne pas être connus. En effet, il appartient au pétitionnaire d'adresser une déclaration d'ouverture de chantier à la commune, puis une déclaration d'achèvement de travaux.

Du fait de ces délais, un décalage est observé entre la date à laquelle s'est produit un événement (date réelle) et la date à laquelle cet événement est enregistré dans la base SITADEL (date de prise en compte). Par conséquent, deux fichiers sont établis à partir du fichier des permis de construire :

- le fichier des données en « date de prise en compte » qui enregistre l'événement à la date de réception de l'information par le ministère, afin de fournir des informations statistiques rapides,
- le fichier des données en « date réelle » qui correspond au calendrier de réalisation des constructions, mais qui ne peut être établi de façon valide qu'après un délai de deux ans.

Interfaces Sitadel



Lors des travaux du groupe, il a été notamment bien établi que WinADS constitue l'une des applications qui alimente SITADEL qui reçoit également des informations des services du cadastre dont l'application DGI-LORE constitue un outil essentiel pour l'imposition des taxes foncières sur les constructions achevées. Or, si WinADS enregistre de façon unilatérale le nombre de permis de construire, SITADEL prenant en compte la même opération lors de chacune des étapes de la réalisation de la construction, certaines divergences peuvent apparaître. Il en est de même pour le calcul des surfaces dans le cas de permis modificatifs.

2.2.3.5 Le calcul des surfaces dans le cas des permis modificatifs : la définition de la Surface Hors Œuvre Nette (SHON)

Lors des discussions notamment du groupe plénier, il est apparu que les pratiques des services conduisent à des divergences importantes. Dans le cas de permis modificatifs, tous les services n'instruisent pas les dossiers de PC modificatifs de la même façon. Or, suivant l'application stricte des textes cela peut conduire à des irrégularités.

En effet, deux positions peuvent être discutées :

1. soit la demande de PC modificatif est juridiquement un nouveau permis ; l'instruction porte alors sur l'ensemble du dossier et notamment sur les avis obligatoires recueillis précédemment qui ne sont plus valables. (position d'orthodoxie juridique des bureaux juridiques dont DU1)
2. soit le dossier peut être considéré, en opportunité, dans l'intérêt de l'usager comme une modification du dossier initial ce qui permet d'accélérer les délais d'instruction mais ce qui peut constituer une irrégularité dans certains cas.

Le problème concret des PC modificatifs porte essentiellement sur l'appréciation de la surface hors œuvre nette qui peut être suivant les cas :

la SHON globale du projet (SHON du projet initial + SHON du projet modificatif)

la SHON différentielle entre celle du projet initial et celle du projet modificatif
Cela peut aboutir de façon statistique à deux types d'erreur :

1. des surfaces négatives
2. des cas de double compte (une même surface sera comptabilisée deux fois).

Par conséquent, un effort pédagogique d'uniformisation des bonnes pratiques est apparu indispensable sur ce point.

D'autres éléments méritent également d'être harmonisés pour permettre de réaliser notamment **l'harmonisation des bases de données géographiques en vue d'une mise en ligne du suivi des possibilités de construire pour l'usager**

A titre de rappel, il convient de souligner que le rapport rédigé par M. Denègre, IGPC, intitulé « l'equipement : application des technologies de l'information et de la communication » Etude n°5 Mise en ligne des possibilités de construire a été réalisé en juin 2005 par le CGPC à la suite d'un groupe de travail animé par M.Jean-Pierre GIBLIN. Chargé d'une synthèse sur les initiatives existantes en matière de suivi (traçabilité) par voie électronique de l'instruction des dossiers des dossiers d'ADS mis en place par certaines localités, le groupe a réalisé un véritable état des lieux des éléments nécessaires pour arriver à un tel résultat.

Certains éléments tels que l'intérêt économique de telles procédures ne concernent évidemment pas les réflexions du groupe de travail consacré au référentiel commun en matière d'ADS qui ne conduit pas à la mise en ligne des possibilités de construire mais simplement à une interopérabilité entre les applications existantes en la matière.

Cependant l'intérêt d'une démarche proche qui conduit à une dématérialisation possible d'une partie de la procédure d'instruction et de suivi des dossiers d'ADS n'est pas contestable.

2.3 Les possibilités nouvelles liées au développement de l'interopérabilité informatique en matière d'ADS

2.3.1 Les possibilités nouvelles liées au développement de l'interopérabilité électronique :

-Intérêts de la mise en commun électronique des informations en matière d'ADS

-Intérêt juridique :

Plusieurs sous-groupes ont souligné que l'interopérabilité des données permettrait :

- le raccourcissement des délais d'instruction, en évitant les ressaïsies et les pertes d'information entre les différents services et les différentes bases de données existantes
- un allègement du temps d'instruction des documents et une meilleure qualité d'information.

-Intérêt technique ;

Il consiste à obtenir une meilleure cohérence entre les informations échangées, une plus grande fiabilité des données recueillies et enfin de plus grandes possibilités de recouplement des données.

-Intérêt économique :

Le sous-groupe fiscal a souligné l'intérêt de la réduction des risques de perte de recette fiscale pour les collectivités locales : il a ainsi été rappelé que :

une norme d'échange directe avec les collectivités locales et services liquidateurs sécuriserait la prise en compte quasi immédiate des délibérations qui déterminent les taux des différentes taxes applicables.

-Intérêt statistique :

Il a été rappelé à l'occasion des travaux du sous-groupe statistique animé par M. M.Barge.

2.3.2 Potentialités en matière d'information géographique

Elles ont été dégagées par le sous-groupe animé par M. J.Frémiot, IGPC, qui a permis de déterminer :

- ce que permet un SIG pour l'instructeur ADS lors de différentes phases de l'instruction ; des tâches préparatoires à l'instruction proprement dite
- le noyau minimal des fonctions d'un SIG, les extensions possibles.

2.3.2.1 L'ADS : les tâches préparatoires

Connaître la localisation du projet faisant l'objet d'une demande d'autorisation, par rapport à divers zonages et périmètres, est indispensable pour plusieurs tâches préparatoires à l'instruction proprement dite (NB : pour chaque tâche, d'autres considérations peuvent intervenir et la prise en compte de la localisation n'est pas toujours nécessaire ; sont seulement mentionnés ici les cas où la localisation est un des facteurs déterminants) :

pour savoir si une autorisation est nécessaire ou non : par exemple, le permis de démolir ne sera requis, après l'entrée en vigueur de la réforme, que pour les bâtiments protégés ou situés dans des espaces protégés et sur tout ou partie du territoire d'une commune après décision du conseil municipal ; celui-ci pourra de même, dans des secteurs de qualité, soumettre à une déclaration préalable les divisions non soumises à un permis d'aménager ;

pour déterminer l'autorité qui devra se prononcer sur la demande, ce qui peut avoir pour conséquence de définir quel sera le service instructeur : le préfet est compétent dans certains cas (à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national,...) ;

pour définir les consultations à effectuer, certaines d'entre elles dépendant de la localisation : dans un site protégé (site classé ou inscrit, réserve naturelle, zone agricole protégée,...) ou en voie de l'être, projet adossé à un édifice classé ou dans le champ de visibilité¹⁵ d'un édifice protégé au titre des monuments historiques (classé ou inscrit), dans un secteur sauvegardé créé et en cours d'étude, dans un périmètre d'étude d'un projet de travaux publics, dans ou à proximité d'une forêt, ou encore par exemple dans une zone de présomption de prescriptions archéologiques; pour vérifier la composition du dossier de demande d'autorisation, cette composition pouvant dépendre de la localisation : notice pour un bâtiment d'activité dans un espace remarquable, volet paysager et architectural qui n'est pas exigible pour des projets exemptés du recours à un architecte et situés dans une zone urbaine et en l'absence de protections,... ;

pour déterminer le délai réglementaire d'instruction : ce délai peut être augmenté, à la demande de l'ABF ou du DRAC (ou quand le dossier est évoqué par le ministre), lorsque le projet est situé dans le champ de visibilité d'un édifice protégé au titre des monuments historiques, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ou s'il est adossé à un monument historique, ou pour savoir s'il y a possibilité d'une autorisation tacite (un permis de construire ou un projet de lotissement ne peuvent pas bénéficier d'une autorisation tacite s'ils sont situés dans un secteur protégé).

Il est d'autant plus important de pouvoir procéder rapidement et sans erreur aux tâches préparatoires ci-dessus, que :

le délai de notification de la majoration du délai d'instruction, d'une part, et le délai pendant lequel l'administration pourra demander des pièces complémentaires, d'autre part, seront dorénavant très limités (à un mois) ;

le délai d'instruction d'une autorisation est court (l'ordonnance récente pose le principe selon lequel ce délai est prévisible et garanti ; aucune majoration ne sera possible en dehors des cas prévus par décret en Conseil d'Etat) ; les instructeurs devront donc être particulièrement attentifs lors de l'examen des pièces du dossier.

L'utilisation de fonctions SIG, parce qu'elle permet d'effectuer ces opérations plus commodément et avec moins de risques d'erreur, peut apporter une aide précieuse lorsque la localisation est déterminante.

2.3.2.2 L'instruction ADS proprement dite

L'instructeur ADS accomplit, lors de son travail, plusieurs tâches pour lesquelles des fonctions SIG peuvent lui apporter une aide (il faut rappeler qu'il ne s'agit pas de substituer un outil à l'instructeur, mais d'apporter à ce dernier une assistance, pour réduire sa charge de travail, ainsi que celle des services consultés) :

il doit repérer, sans erreur, la localisation du projet, à partir de l'adresse, de la référence cadastrale et du plan de situation fourni par le demandeur, afin de déterminer le droit qui s'y applique ; une fonction SIG peut l'aider à effectuer ce repérage ; une fois ce repérage effectué, la localisation peut être conservée, pour éviter à l'instructeur d'avoir à l'effectuer une deuxième fois et pour lui permettre de la transmettre à un service consulté qui évitera ainsi de refaire ce travail de repérage;

¹⁵ zone dans laquelle l'architecte des bâtiments de France doit être consulté

il doit consulter des services : s'il accompagne cette interrogation de plans plus explicites que ceux fournis par le demandeur dans le dossier de demande d'autorisation, il a plus de chances d'obtenir une réponse rapide et de qualité ;

il est amené à manipuler divers dossiers, souvent volumineux, avec des plans de grandes dimensions (le PLU ou tout autre document en tenant lieu, le plan de prévention des risques, le dossier de ZPPAUP, le dossier des autres servitudes d'utilité publique, les plans de réseaux, ...) en passant fréquemment de l'un à l'autre ; un SIG permet un accès et une manipulation très faciles de l'information concernée, dès lors que ces dossiers ont été numérisés ;

il doit rechercher à chaque fois, sur des plans qui sont à des échelles variées, l'endroit où est situé le projet pour connaître les passages des règlements, les contraintes des servitudes, etc., qui s'appliquent ; un SIG rend très aisément l'accès à ces informations, ou au moins permet d'alerter l'instructeur pour qu'il recherche un document plus précis ;

il doit mesurer des distances, avec une précision plus ou moins grande : distance à un grand axe routier, à une autre construction, ..., ce qu'un SIG peut faire très rapidement ;

il doit localiser le projet par rapport à certains périmètres pour calculer certaines participations (PAE, PVR) ou cessions gratuites, ce qu'un SIG peut l'aider à faire ;

il doit retrouver l'historique des autorisations et refus (notamment permis de construire et permis de lotir) et des certificats d'urbanisme éventuellement délivrés concernant le terrain d'assiette (même si une division parcellaire ou un regroupement de parcelles est intervenu depuis) ou sa proximité, ce qu'un SIG peut l'aider à faire, car il s'appuie sur les coordonnées, qui sont fixes (ceci est important, pour éviter que la réglementation sur le lotissement soit contournée et pour la bonne information des instructeurs qui seront amenés de plus en plus à travailler à plusieurs sur le même secteur).

La panoplie des tâches qui peuvent être assurées par des fonctions SIG peut, certes, être plus ou moins étendue. Mais on voit, dans cette énumération de tâches, tous les avantages que des fonctions SIG peuvent apporter à l'instructeur ADS, ainsi que l'a montré un récent rapport du CGPC :

pour le demandeur, une meilleure sécurité juridique de la décision (moins de risques d'omission et d'erreur) et une plus grande rapidité ;
pour le maire et pour l'Etat, en tant à la fois qu'autorités décisionnaires et que responsables de l'instruction, les mêmes avantages (fiabilité et rapidité de la décision),
pour l'instructeur, moins de tâches répétitives et fastidieuses, d'où plus de temps pour le travail de fond et une valorisation du travail.

2.3.2.3 Les activités périphériques de l'ADS

Certaines activités, existantes ou potentielles, liées plus ou moins étroitement à l'ADS, peuvent trouver à bénéficier de fonctions SIG :

Les activités étroitement liées à l'ADS

a) Le contrôle de légalité et le contentieux liés à l'ADS

Les tâches nécessaires pour exercer ces activités sont très proches des tâches nécessaires pour l'ADS elle-même et il n'est donc pas nécessaire de s'étendre : les avantages sont identiques .

On peut cependant souligner que les contentieux peuvent intervenir plusieurs mois ou années après la délivrance d'une autorisation. Il est donc particulièrement important de connaître l'historique du droit des sols à un endroit précis donné, ce qu'un SIG peut aider à gérer. On éviterait ainsi des recherches de documents lourdes et fastidieuses.

On peut ajouter que l'opportunité du contrôle de légalité des actes ADS, qui est de la compétence du préfet, est parfois, voire souvent, basée sur la localisation des projets concernés dans des secteurs déterminés à l'avance en raison des enjeux : le contrôle est systématique ou plus fréquent dans les zones soumises à risques, dans les périmètres protégés,... Un SIG permet, dans ce cas, de faciliter le repérage des actes concernés.

b) Le contrôle de conformité

La réforme en cours va supprimer le régime actuel des certificats de conformité. Dans le cadre des contrôles de conformité des travaux, un SIG pourrait aider à choisir les projets objets d'un contrôle, ainsi qu'à organiser les tournées des agents chargés de ce contrôle.

c) le contrôle de l'existence d'une autorisation

Pour le contrôle de l'existence ou non d'une autorisation sur une construction en chantier ou récente, un accès simple à l'historique des autorisations accordées (ou refusées) sur un terrain donné (ou à proximité) serait une aide utile.

2.3.2.4 Le noyau minimal des fonctions SIG d'aide à l'instructeur

Le noyau minimal devrait permettre de faciliter le travail de localisation du projet par rapport aux divers zonages et d'alléger fortement la manipulation de documents (plans et textes divers) par l'instructeur ; il devrait pour cela comporter les fonctions suivantes :

- affichage sur le même écran, pour le site du projet et son environnement :
- du parcellaire cadastral et de la voirie,
- du zonage du PLU ou de tout autre document en tenant lieu (PSMV, carte communale),
- de l'emprise des servitudes d'utilité publique (y compris plans de prévention des risques, ZPPAUP)¹⁶,
- de tous les périmètres susceptibles d'affecter le calcul des taxes d'urbanisme ou d'entraîner des participations à la réalisation d'équipements publics (ZAC, PAE, ...)
- de tous les périmètres susceptibles d'affecter le droit des sols s'appliquant au projet ou d'entraîner des prescriptions particulières ;
- affichage des passages des règlements (PLU, PPR,...), des contraintes de servitudes,..., qui s'appliquent au projet en conséquence de sa localisation,
- affichage de la liste des données non encore numérisées, ou pas encore mises à jour, et plus généralement d'informations destinées à attirer l'attention de l'instructeur sur la nécessité de consulter des données sous forme papier ou d'interroger un service.

Autrement dit, ce noyau minimal concerterait des tâches liées à la localisation du projet par rapport à son environnement administratif. La mise en place de ce noyau réduirait le temps passé à l'instruction, le risque d'omission d'un périmètre ou zonage, le risque d'erreur dans la localisation du projet par rapport à ceux-ci, allègerait grandement la pénibilité du travail de l'instructeur et permettrait vraisemblablement des gains d'effectifs d'instructeurs.

La mise en place de ce noyau minimal permettrait la localisation précise des projets pour lesquels un acte ADS est délivré, ce qui peut bénéficier :

- aux activités de contrôle (légalité, conformité, existence d'une autorisation) citées au 1.3.1 ci-dessus,
- à l'activité du contentieux, qui peut toutefois nécessiter l'accès à une situation antérieure du droit des sols à l'endroit considéré, donc à la gestion de l'historique du droit des sols qui fait partie d'une extension possible (cf. ci-dessous),
- à l'ensemble des activités aval citées ci-dessus.

La disponibilité des données nécessaires à la mise en place de ce noyau minimal (cf. ci-après) permettra de développer les activités au bénéfice du public (cf. ci-dessus).

Pour mettre en œuvre les fonctions, définies ci-dessus, de ce noyau, il faut que plusieurs conditions soient remplies :

¹⁶ en veillant à ne pas donner une fausse impression de précision

a) La disponibilité, sous forme numérique, de données mises à jour

Les données suivantes doivent être disponibles avec une précision métrique :

- parcellaire cadastral, voirie,
- documents d'urbanisme (PLU, cartes communales, PSMV)¹⁷,
- servitudes d'utilité publique.

Les périmètres susceptibles d'affecter le calcul des taxes d'urbanisme ou d'entraîner des participations à la réalisation d'équipements publics (ZAC, PAE, ...), d'affecter le droit des sols s'appliquant au projet ou d'entraîner des prescriptions particulières peuvent aussi être inclus. D'autres données (SCOT, DTA, SMVM,...), utiles pour apprécier une éventuelle exception d'illégalité, peuvent éventuellement être incluses. L'orthophotographie peut apporter une aide utile au repérage.

Le parcellaire cadastral et la voirie figurent dans la BD Parcellaire et la BD Topo (composantes du référentiel à grande échelle – RGE – produit par l'IGN). Les autres données, si elles ne sont pas déjà constituées sous forme numérique, seront à numériser.

b) Les fonctions SIG

Le noyau minimal doit comporter les fonctions suivantes :

- affichage, zoom, déplacement,
- possibilité d'afficher les actes ADS intervenus antérieurement sur une parcelle et à proximité,
- possibilité de numériser l'enveloppe du projet (ou son centroïde), avec une précision métrique,
- vérification de l'inclusion ou non d'une emprise (ou d'un point) dans un périmètre,
- possibilité d'accéder aux extraits des documents réglementaires (règlements de PLU, de PPR, de ZPPAUP, contraintes associées aux servitudes,...) s'appliquant au projet en fonction de sa localisation,
- possibilité d'imprimer un document graphique comportant le projet, la voirie, le parcellaire ainsi que d'autres informations utiles, soit pour le transmettre à un service consulté, soit pour le joindre au dossier.

NB : Les exigences, en terme de données géographiques et de fonctions SIG, sont les mêmes pour l'aide au contrôle de légalité et à la gestion du contentieux, ainsi que pour la mise en ligne des possibilités de construire.

2.3.2.5 Les extensions possibles

On peut envisager, à plus ou moins long terme, des extensions s'ajoutant au noyau décrit ci-dessus et permettant :

- de faciliter, voire d'automatiser, la vérification de plusieurs éléments du dossier :
- passage des réseaux (électricité, eau, eaux usées) à proximité du projet,
- règles précises d'implantation du projet, par rapport aux limites parcellaires et par rapport aux bâtiments environnants,
- de simplifier les échanges avec les services consultés ou le décisionnaire,
- de gérer l'historique du droit des sols pour éviter des recherches de documents, en cas de contentieux.

Le fonctionnement de ces extensions nécessite la disponibilité de données supplémentaires, la possibilité d'échanges avec les autres intervenants (demandeur, décisionnaire, services consultés) et des fonctions SIG supplémentaires. Ces extensions peuvent être réparties selon qu'elles relèvent d'un premier niveau d'extension ou du long terme :

2.3.2.5.1 Les extensions de premier niveau

a) Les échanges avec les services consultés

Dans le cas où un service consulté utilise lui aussi un SIG, il est possible de lui transmettre, en plus du dossier sur papier fourni par le demandeur, la localisation du projet sous forme numérique, ce qui lui simplifiera la tâche.

Dans le cas contraire, il est possible de lui transmettre, outre le dossier fourni par le demandeur, un ou plusieurs documents graphiques issus du SIG (localisation du projet et son positionnement par rapport aux divers périmètres et éléments du contexte environnant) permettant, là aussi, de lui simplifier la tâche.

La réflexion mériterait d'être poussée plus loin pour savoir si des échanges plus consistants seraient envisageables (par exemple, pour donner des éléments objectifs qui aiderait l'ABF à apprécier la covisibilité) et dans quelle mesure certaines fonctions SIG décrites ci-dessus peuvent être utiles à certains services consultés.

¹⁷ Documents graphiques et textes

b) Les échanges avec le dictionnaire

Il est possible de transmettre au dictionnaire, outre le dossier fourni par le demandeur, un ou plusieurs documents graphiques (localisation du projet et son positionnement par rapport aux divers périmètres et éléments du contexte environnant) permettant de lui faciliter la compréhension de la localisation du projet dans l'absolu et par rapport aux divers zonages.

c) La vérification de l'existence des réseaux

Il est nécessaire, pour cela, de disposer de la description des réseaux sous forme numérique (a priori à fournir par le gestionnaire).

d) La gestion de l'historique du droit des sols

Il est possible de faciliter l'accès à une situation antérieure, à un moment donné, du droit des sols et des périmètres susceptibles d'affecter le calcul des taxes d'urbanisme ou d'entraîner des participations à la réalisation d'équipements publics (ZAC, PAE, ...), si les données historiques sont conservées.

2.3.2.6 Les recommandations du sous-groupe

Le sous-groupe considère que la mise à disposition des instructeurs ADS d'un logiciel possédant des fonctions SIG présenterait plusieurs avantages :

- pour le demandeur, une meilleure sécurité juridique de la décision (moins de risques d'omission et d'erreur) et une plus grande rapidité ;
- pour le maire et pour l'Etat, en tant à la fois qu'autorités décisionnaires et que responsables de l'instruction, les mêmes avantages (fiabilité et rapidité de la décision), et une économie globale de moyens ;
- pour l'instructeur, moins de tâches répétitives et fastidieuses, d'où plus de temps pour le travail de fond et une valorisation du travail.

Il souligne que la disponibilité des données qui en résulterait bénéficierait aux activités périphériques citées ci-dessus, avec pour effet :

- un meilleur service rendu au public,
- une meilleure connaissance de l'évolution des territoires au profit de l'Etat et des autres décideurs publics,
- une connaissance plus fine des autorisations délivrées permettant des gains de productivité et de qualité dans toutes les activités qui en font usage.

En conséquence, il préconise le développement de ces fonctions SIG.

Plusieurs questions ont été examinées par le sous-groupe qui fait plusieurs recommandations :

L'articulation entre le logiciel ADS et les fonctions SIG d'aide à l'instructeur

Etant donné qu'il est urgent de concevoir, pour le ministère de l'Équipement, un logiciel ADS pour l'entrée en vigueur de la réforme en 2007, ce logiciel ne comprendra que les fonctions de base.

Mais il est nécessaire de prévoir la possibilité d'y coupler ultérieurement des fonctions SIG d'aide à l'instructeur, et donc d'en tenir compte dans le cahier des charges.

Cela suppose notamment que le modèle de données utilisé par le logiciel ADS prévoie l'existence de données de localisation :

- d'une part du terrain d'assiette : liste des parcelles cadastrales concernées et coordonnées, dans un système de référence, de son emprise et d'un centroïde,
- d'autre part du projet de construction : coordonnées, dans un système de référence, de son emprise et d'un centroïde.

sans imposer que ces données soient effectivement présentes. Si ces données ont été fournies par l'outil SIG d'aide à l'instruction, le logiciel ADS doit pouvoir les conserver et les transmettre aux services consultés et aux utilisateurs à l'aval.

Il est aussi souhaitable que le logiciel ADS gère des données sur l'historique du dossier : datation de chaque événement (dépôt de la demande, autorisation de construire ou refus, dépôt de demande modificative, mise en chantier, achèvement des travaux,...).

Enfin, le logiciel ADS doit être conçu en intégrant le fait que des données peuvent y être renseignées durant l'utilisation des fonctions SIG d'aide à l'instruction : il peut s'agir des coordonnées mentionnées ci-dessus, mais aussi d'autres données (par exemple, si l'instructeur, pendant qu'il utilise les fonctions SIG, décide de la nécessité de consulter un service, il doit pouvoir le renseigner immédiatement).

La standardisation de la description des données de contexte

Comme on l'a vu ci-dessus, le fonctionnement de l'outil SIG d'aide à l'instructeur nécessite la disponibilité de données sous forme numérique. La description de ces données doit être standardisée.

Pour le parcellaire cadastral, il existe aujourd'hui deux standards ce qui est source de difficultés majeures : certaines données sont produites par les communes, généralement sur la base du PCI (par exemple les PLU), d'autres par les services de l'Etat, généralement sur la base de la BD Parcellaire (par exemple les servitudes, y compris les plans de prévention des risques) ; il est indispensable de régler au plus tôt ce problème ; le sous-groupe estime, à sa grande majorité, qu'il est nécessaire d'aboutir rapidement à une base de données unique.

Quant aux standards pour les PLU et les servitudes, ils sont actuellement l'objet d'un groupe de travail du CNIG¹⁸¹⁹. Il conviendra de traiter le cas des autres données.

La description de ces standards a sans doute vocation à être intégrée dans le référentiel général d'interopérabilité (RGI) prévu dans une ordonnance récente (du 8 décembre 2005), ce qui en permettrait l'opposabilité. Dans tous les cas, les données doivent respecter les normes européennes en vigueur (notamment ISO 19-115 pour la description des données).

Cet aspect doit être pris en compte sans attendre, car il faudra du temps pour définir ces standards, puis pour que ces données soient disponibles sous la forme standard.

¹⁸ pour les servitudes, le cas des servitudes anciennes, pour lesquelles se pose la question des modalités de numérisation des vieux plans annexés aux arrêtés, et celui des servitudes nouvelles, devront être distingués.

¹⁹ Certaines informations gérées par le ministère de la culture et de la communication (emprise des ZPPAUP, emprise des monuments historiques et leur périmètre de protection, zones de présomption de prescriptions archéologiques) seront accessibles, sous forme numérique, sur le serveur de ce ministère.

Les échanges de données : l'interopérabilité entre les logiciels utilisés

L'augmentation prévisible, dans le cadre du développement de l'administration électronique, des échanges numériques entre les divers acteurs (qui sont nombreux : le service instructeur, le demandeur, le décisionnaire, les services consultés, celui chargé du contrôle de légalité, celui chargé du contentieux et celui chargé de la liquidation des taxes d'urbanisme) pose le problème de l'interopérabilité des logiciels utilisés par chacun des intervenants.

Une trentaine de progiciels se partagent actuellement le marché des quelques 4.000 communes ou groupements qui instruisent eux-mêmes les actes relevant de l'ADS.

Ces progiciels disposent de fonctionnalités plus ou moins évoluées et sont adaptés à des segments du marché différents (petites ou grandes collectivités, logiciels dédiés à l'ADS seulement ou non, etc.), de sorte que chaque collectivité peut trouver une réponse à ses besoins.

a) à court et moyen termes

Une condition nécessaire de l'interopérabilité est la standardisation des données échangées. Concernant l'utilisation de fonctions SIG, ces données doivent comprendre la localisation du terrain d'assiette et du projet de construction ; ce standard²⁰ aura sans doute vocation à être intégré dans le RGI déjà cité²¹.

La dualité entre PCI et BD Parcellaire constitue aussi une difficulté majeure pour les échanges, qui sont nombreux (dans le cadre du portage à connaissance, de l'élaboration de documents réglementaires, d'enquêtes, du contrôle de légalité, d'études,...). Il est indispensable de régler au plus tôt ce problème ; le sous-groupe estime, à sa grande majorité, qu'il est nécessaire d'aboutir rapidement à une base de données cadastrales unique.

b) A long terme, la possibilité pour les demandeurs de transmettre leur dossier sous forme numérique

L'échange avec les demandeurs est un cas particulier des échanges cités au a) ci-dessus : il peut être opportun, dans les communes qui le souhaitent, d'ouvrir aux demandeurs la possibilité de transmettre le dossier complet par voie électronique (avec nécessairement l'envoi, en parallèle, de quelques exemplaires en papier).

Compte tenu des conditions nécessaires à la mise en œuvre de cette possibilité, elle n'est envisageable qu'à long terme et le sous-groupe n'a pas approfondi cette question.

L'outil SIG d'aide à l'instruction ADS

La conception de cet outil doit prendre en compte :

a) la disponibilité progressive des données

A cause notamment des délais de numérisation de certaines données de contexte, il est probable que celles-ci ne seront pas toutes disponibles dès la mise en place de l'outil (ou des outils) ; celui-ci doit pouvoir fonctionner si une partie seulement des données est disponible, avec un dispositif d'alerte (affichage à l'écran de la liste des données non disponibles, par exemple) attirant l'attention de l'instructeur.

b) la mise à jour des données

La pertinence de l'instruction suppose l'utilisation de données à jour. Il faut prévoir le cas de l'évolution de certaines données (par exemple modification du parcellaire, révision d'un PLU ou création d'une nouvelle servitude). Pendant la période²² entre la prise d'effet de cette évolution et la disponibilité des données numériques correspondantes, l'outil doit alerter l'instructeur sur l'existence de cette évolution et la nécessité de consulter des documents papier. En outre, il est nécessaire que chaque type de données (parcellaire, document d'urbanisme, servitudes, etc.) puisse être mis à jour indépendamment.

L'outil doit être conçu, il faut sans doute le rappeler, comme une aide apportée à l'instructeur, sans que celui-ci le perçoive comme se substituant à lui. La formation des instructeurs accompagnant la mise en place de l'outil devra bien souligner les limites de l'outil et l'importance pour l'instructeur de garder un sens critique, notamment vis à vis des préconisations de l'outil dont la pertinence dépend de la mise à jour des données.

²⁰ il comprendra notamment les métadonnées

²¹ cette standardisation des données bénéficiera aussi aux activités en aval de l'ADS (cf. §1.3.3 ci-dessus)

²² qui doit être la plus courte possible

Les contraintes matérielles

La conception du poste de travail et le dimensionnement des réseaux de communications aura des conséquences importantes sur l'ergonomie de l'outil d'aide à l'instructeur.

Tout d'abord, l'équipement matériel doit lui permettre une visualisation confortable sur écran des données graphiques et la sortie aisée de plans (au moins pour des plans de petites dimensions).

L'utilisation de fonctions SIG suppose, comme on l'a vu, l'accès à des données nombreuses, souvent volumineuses et mises à jour à des rythmes plus ou moins rapides.

Si ces données sont centralisées, il est nécessaire que les réseaux de communication entre le lieu de centralisation et le poste de l'instructeur, qui seront fortement sollicités, soient suffisamment dimensionnés.

Si ces données sont dupliquées en de multiples lieux de stockage, il faudra accorder une grande importance au système de mise à jour des données dans chacun des lieux de stockage.

2.3.2.7 Principales conclusions du sous-groupe SIG

La mise à disposition des instructeurs ADS d'un logiciel possédant des fonctions SIG²³ présenterait plusieurs avantages :

- pour le demandeur, une meilleure sécurité juridique de la décision (moins de risques d'omission et d'erreur) et une plus grande rapidité ;
- pour le maire et pour l'Etat, en tant à la fois qu'autorités décisionnaires et que responsables de l'instruction, les mêmes avantages (fiabilité et rapidité de la décision), et une économie globale de moyens ;
- pour l'instructeur, moins de tâches répétitives et fastidieuses, d'où plus de temps pour le travail de fond et une valorisation du travail.

La disponibilité des données qui en résulterait bénéficierait aussi aux activités périphériques de l'ADS, avec pour un meilleur service rendu au public,

- une meilleure connaissance de l'évolution des territoires au profit de l'Etat et des autres décideurs publics,
- une connaissance plus fine des autorisations délivrées permettant des gains de productivité et de qualité dans toutes les activités qui en font usage.

Compte tenu de la réforme résultant de l'ordonnance du 8 décembre 2005, le ministère de l'Équipement doit développer une application informatique destinée à ses services instructeurs dans des délais très contraints ; le cahier des charges du logiciel qui doit être opérationnel en 2007 est donc centré sur les fonctions de base indispensables (délivrance des actes, fiscalité, alimentation de SITADEL, ...).

Les fonctions SIG ne font pas partie de ces fonctions de base ; toutefois, le sous-groupe préconise de :

- dans l'immédiat, concevoir les fonctions de base en rendant possible développement ultérieur de ces fonctions SIG de façon aisée,
- à court terme, se préoccuper des données de contexte qui seront indispensables à une utilisation pertinente des fonctions SIG,
- engager le développement des fonctions SIG dans les meilleurs délais.

Ces préconisations s'appliquent aussi aux logiciels utilisés par les communes qui instruisent les actes d'ADS.

Dans l'immédiat

Le sous-groupe préconise d'imposer, dans le cahier des charges de conception du futur logiciel ADS du ministère, à mettre en place dès 2007 pour assurer les fonctions de base, que le modèle de données prévoit :

- la localisation du terrain d'assiette : liste des parcelles cadastrales concernées²⁴ et coordonnées, dans le système national de référence, de son emprise et d'un centroïde,
- la localisation du projet de construction : coordonnées, dans le système national de référence, de son emprise et d'un centroïde,
- le logiciel gère l'historique du dossier,

²³ des fonctions lui permettant d'accéder à des données géographiques et de les manipuler

²⁴ définies par leurs références cadastrales (identifiant de feuille cadastrale et numéro de parcelle)

- le logiciel prévoit que des données peuvent être renseignées durant l'utilisation des fonctions SIG d'aide à l'instruction.

A court terme

Le sous-groupe préconise de :

1. S'assurer, lors de la conception des futurs logiciels ADS, du respect des conditions énumérées ci-dessus (au paragraphe « dans l'immédiat ») par le concepteur retenu.
2. Travailler à la définition de standards de description de données pour :
 - les servitudes d'utilité publique de tout type (y compris plan de prévention des risques, et les ZPPAU)
 - les documents d'urbanisme,
 - les autres données utiles pendant l'instruction .
 - Ces standards auront sans doute vocation à être intégrés dans le RGI (référentiel général d'interopérabilité).
- 3- Définir un standard pour l'échange des données entre les divers acteurs. Ce standard doit comprendre la localisation du terrain d'assiette et du projet de construction ; ce standard aura sans doute vocation à être intégré dans le RGI.
4. Définir une base de données cadastrales unique.

Lors de la conception de l'outil SIG d'aide à l'instructeur

1. Prendre en compte la mise à jour des données de contexte (parcellaire cadastral, documents d'urbanisme, servitudes,...) et la disponibilité progressive de certaines (documents d'urbanisme, servitudes).
2. Accorder un soin important à la conception du poste de travail et au dimensionnement des réseaux de communications.

3 Conclusion

L'ensemble des travaux du groupe et des sous-groupes a permis d'aboutir à un constat partagé sur la nécessité et la légitimité d'échanges dématérialisés entre les collectivités territoriales et l'Etat en matière d'application du droit des sols.

Cette constatation est particulièrement sensible dans le cas des compétences partagées en matière de fiscalité et de statistiques pour lesquelles les échanges dématérialisés entre services compétents ne peuvent que se multiplier dans le cadre général de la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, une seule norme d'échange pour les collectivités locales et l'Etat simplifie l'activité des communes en matière d'ADS. La norme d'échange sera élaborée selon les standards techniques connus au moment où la nouvelle version de WinADS (ADS 2007) sera mise en application.

Pour faciliter le travail des services, il est souhaitable que cette interface ainsi que l'ensemble des éléments constituant le logiciel ADS 2007 soient libres de droit.

Enfin, la participation aux travaux du groupe de représentants des éditeurs de logiciel a été envisagée. Cependant, un travail de concertation préalable entre services concernés était nécessaire. Il a permis de faire la synthèse des besoins de l'administration alors que les textes d'application de la réforme des autorisations d'urbanisme sont en cours de publication.

4 Annexe : Liste des personnes invitées au groupe plénier

(certaines personnes se sont faites représentées, notamment dans les sous-groupes)

DGUHC DU	M. Philippe GRAND Mme Hélène BERTIC Mme Anna DUBOIS Mme Viviane DUTILLEUX Mme Marie-Françoise FACON Mme Caroline GARDETTE M. Christian GÉLU Mme Brigitte PHEMOLANT Mme Françoise QUÉRÉ M. Michel SEBILLE M. Xavier TEBOUL Mme Marie Claire GRIMA
SG DAEI	M. Jacques FRÉMIOT M. Dominique BUREAU M. Emmanuel RAOUL M. Michel BARGE Mme Catherine GILLES
DGPA	Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL M. Philippe DORNOY M. Régis SARNEL
CGPC	M. François LENOËL M. Jean DENÈGRE M. Jacques DARNON Mme Isabelle VAULONT M. Jean STOREZ M. Bernard FLURY- HERARD
DDE 77	Mme Geneviève LEVET
DDE 95	Mme Martine RIVIERE M. Jean-Guy GAUDEAUX
CETE LYON	M. Philippe WATTIEZ Mme Joëlle BERNARD
DGCL	M. Lionel BEAUGAD

DAPA	M. Jean-Luc BISCOP Mme Fabienne ROQUIER-CHAVANES Mme Françoise COMMENGE Mme Christine PIQUERAS
DGI	M. Vincent MAZAURIC M. Olivier JOUVE M. Jacques LAURES M. Laurent PATTE
DGCP	M. Etienne EFFA Mme Nelly BRETEUILLE M. Jean-Loup GUILLIER
DGME	M. Pascal SOUHARD Mme. Sylvie PASTOL
AMF	M. Nicolas DESFORGES M. Philippe XAMPEU



2005 - 0224 - 01

ministère
des Transports
de l'Equipment
du Tourisme
et de la Mer

note à l'attention de M. Patrick Gandil
Secrétaire Général



direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
*L'Etat au service
de la Défense
et de l'Aménagement*

23 JUIN 2005

La Défense, le

objet : réforme ADS

référence :

affaire suivie par : Philippe GRAND - DGUHC-SL

tél. 01 40 81 91 70

mél. Phil.Grand@equipement.gouv.fr

La simplification du Livre quatrième du Code de l'urbanisme est une réforme majeure du ministère qui aura une forte implication sur les services déconcentrés.

Cette simplification rend nécessaire la refonte complète du logiciel Win ADS, en service dans toutes les DDE, dans l'objectif de mettre à la disposition des agents un logiciel fiable, ergonomique et performant, mais aussi de permettre aux responsables de disposer d'outils de « reporting » et de pilotage en temps réel de l'activité ADS. Il conviendra, en parallèle, de fournir aux fabricants de logiciels privés, fournisseurs des communes instruisant elles-mêmes leurs permis, les éléments leur permettant de proposer des produits conformes à la nouvelle législation.

Cette rénovation de tous les logiciels doit être l'occasion de résoudre deux problèmes connexes.

Tout d'abord, la plupart des communes instruisant elles-mêmes leurs autorisations d'urbanisme laissent à la charge des DDE la liquidation des taxes d'urbanisme, ce qui implique souvent une reprise des éléments des permis, tâche ingrate inutilement consommatrice de moyens.

Ensuite, la qualité des statistiques de la construction est compromise par la difficulté à « récupérer » les données relatives aux autorisations délivrées par certaines communes.

Il est, donc, nécessaire d'engager une réflexion d'ensemble sur le système d'information de l'ADS portant non seulement sur le logiciel lui-même et la capacité à transmettre et traiter les informations aux différents niveaux, mais aussi sur la facilité à récupérer les informations provenant de services extérieurs au ministère.

La Grande Arche
Parc Sud
92055 La Défense Cedex
tél : 01 40 81 21 22
fax : 01 40 81 94 49
Mél sl.dguhc
@equipement.gouv.fr

L'édition d'une « norme » garantissant l'interfaçage de tous les logiciels et permettant la télé transmission de données entre les différents intervenants permettrait de résoudre l'ensemble de ces difficultés et d'améliorer globalement le service rendu. Elle faciliterait, en outre, la reprise de l'instruction par les communes

Dans le cadre de cette réflexion d'ensemble, je vous propose donc de mettre en place, sans délai, un groupe de travail réunissant les directions concernées du ministère et les représentants des éditeurs de logiciels pour définir sans délai un référentiel commun garantissant la compatibilité et l'adaptabilité de tous les produits qui seront élaborés pour appliquer la nouvelle législation. Cette compatibilité des formats de données devrait, en outre, intégrer l'opportunité de liaison entre ADS et RGE (SIG).

Ce groupe de travail pourrait être présidé par un membre du CGPC. La DGI, utilisatrice privilégiée des données SITADEL, pourrait y être associée.

Le Directeur Général de l'Informatique
des Politiques et du Climat, François Delarue



Copies à : - M. MARTINAND (CGPC)
 - M. RAOUL (DAEI/SES)
 - Mme GRIMA (DGUHC/OE)
 - Mme PHEMOLANT (DGUHC/DU)

**conseil général
des Ponts
et Chaussées**

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DÉFENSE CEDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45