

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable,
des transports et du logement

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des
paysages

Sous Direction de la qualité du cadre de vie

Bureau de l'application du droit des sols

Circulaire du relative à l'organisation de l'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'Etat

NOR : DEVL1202872C

(Texte non paru au journal officiel)

**La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,
et le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des
transports et du logement, chargé du logement,**

Pour exécution :

Préfets de département,

Directions départementales des territoires (et de la mer).

Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Préfets de région,

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement

Résumé :

Cette circulaire précise les modalités d'organisation et les priorités des services déconcentrés de l'Etat en matière d'instruction des autorisations d'occupations du sols.

Elle demande la réalisation, sous l'égide de chaque préfet de département, d'un diagnostic de la situation pour dégager des orientations et un plan d'action permettant un positionnant adapté de ces services tenant compte des contraintes et enjeux locaux.

Catégorie : Directive adressée par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles		Domaine : Ecologie, développement durable ; Transport, équipement, logement, tourisme, mer	
Mots clés liste fermée : Logement_Construction_Urbanisme ;		Mots clés libres : Autorisations d'urbanisme, permis de construire, application du droit des sols, mise à disposition	
Texte de référence : Livre IV du code de l'urbanisme			
Pièces annexes : Annexe 1 Ressources en ligne ; Annexe 2 - Étude sur l'instruction ADS par un département pour le compte d'un autre département - l'exemple du pays de REDON ; Annexe 3 développement de la géomatique pour l'instruction des projets ADS ; Annexe 4 - Gestion, liquidation et contrôle des taxes.			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

1	Contexte et objectifs.....	4
2	Rappel des possibilités d'ajustements offertes par la réglementation de l'ADS.....	5
	Les principes concernant la recevabilité et l'instruction des demandes.....	5
	Le caractère déclaratif des demandes d'autorisation ou des déclarations préalables	5
	Le caractère restrictif du champ des consultations	5
	La gestion des tacites	6
	Déclaration préalable	6
	Permis.....	6
	Certificat d'urbanisme.....	6
	La gestion des récolements	6
3	L'établissement de priorités.....	7
	Une gestion des priorités qui doit s'organiser localement.....	7
	Sur la base de critères hiérarchisés en fonction du degré de contrainte.....	7
	dossiers à fort enjeu.....	7
	dossiers à enjeu faible.....	7
	dossiers à enjeu modéré.....	8
	... selon un niveau de service déterminé pour chaque type de priorités.....	8
	Niveau de service maximal	8
	Niveau de service moyen	8
	Niveau de service minimum	8
4	Le calibrage du service rendu dans le cadre de la mise à disposition.....	9
	Le recentrage de l'assistance apportée aux collectivités sur l'instruction des demandes les plus complexes :	9
	Des modalités de fonctionnement bien calibrées	10
5	Le travail sur l'organisation et les compétences collectives	11
	Organisation	11
	Organisation interne.....	11
	Relations avec les communes en tant que guichet unique pour le dépôt des demandes	11
	Animation de la filière – association des communes et des professionnels.....	12
	Fonctionnement et contrôle hiérarchique	12
	Prise en compte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme.....	13
	ANNEXES.....	15
	Annexe 1 - Ressources en ligne	15
	Annexe 2 - Étude sur l'instruction ADS par un département pour le compte d'un autre département - l'exemple du pays de REDON.....	17
	Annexe 3 développement de la géomatique pour l'instruction des projets ADS	21
	Annexe 4 - Gestion, liquidation et contrôle des taxes.....	22

1 Contexte et objectifs

Dans le contexte actuel, il est nécessaire d'assurer la bonne répartition des moyens de l'Etat pour qu'ils soient employés là où ils apportent la meilleure efficacité et la plus grande plus-value pour la société.

Pour les autorisations d'urbanisme, la réforme entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2007 a fait évoluer l'application du droit des sols (ADS). L'implication des services instructeurs a permis sa mise en œuvre. Nous entrons maintenant avec du recul dans une phase d'ajustements législatifs et réglementaires pour consolider les acquis de clarification et de simplification et s'inscrire, dans la perspective de la 1^{ère} décentralisation qui a maintenant 30 ans, dans un repositionnement progressif de la filière ADS au sein des services de l'Etat.

Désormais, ils doivent se positionner davantage comme animateurs et experts d'une filière qui, dans beaucoup de départements, relève de plus en plus de l'administration territoriale. Il convient que les services de l'Etat se mobilisent pour faire face à ces changements en modernisant en conséquence leurs pratiques et en priorisant leurs activités.

En effet, si ces services instruisent encore aujourd'hui la majorité des actes ADS, l'augmentation du nombre de communes compétentes en urbanisme et la montée en puissance des intercommunalités a profondément modifié le contexte. Cette évolution, loin d'être à son terme, va continuer à produire ses effets.

Les points abordés ci-après montrent la voie d'un repositionnement de l'Etat. Ils servent à rationaliser l'activité et faciliter la gestion des périodes de pointe. Ils donnent des marges de manœuvre pour permettre un traitement qualitatif des dossiers à enjeux et le développement d'un niveau de compétence positionnant les services instructeurs de l'ADS comme les services experts reconnus par l'ensemble des partenaires au niveau départemental.

L'appui aux collectivités locales compétentes dans le cadre de la mise à disposition des services de l'Etat doit être justement calibré, car toutes les collectivités n'ont pas les mêmes attentes ni les mêmes besoins. Il faut rechercher l'adaptation des conventions de mises à disposition à chaque cas, avec le meilleur équilibre entre les moyens du service et la capacité de la collectivité à assumer directement la gestion de sa compétence.

Cette instruction a ainsi pour objet de vous donner les éléments d'appréciation vous permettant de dresser, pour chaque service instructeur au niveau départemental, un diagnostic de la situation de l'activité ADS et de tracer des perspectives, avec des orientations à moyen terme et un plan d'actions pour y parvenir, en tenant compte du contexte local.

Ce plan d'action devra être largement concerté, à compter du 2nd semestre 2012, avec les partenaires à commencer par les élus concernés. A cet effet, vous instaurerez localement un comité de pilotage qui associera les élus locaux, dont le représentant départemental de l'association des maires de France, et les partenaires immobiliers et qui suivra les modalités opérationnelles de mise en œuvre de cette instruction.

Vous assurerez pour une remontée au niveau national de la mise en œuvre des premières étapes de la démarche concernant le diagnostic et les orientations, via le niveau régional qui en assurera la synthèse à l'échelle de son territoire. Le comité de pilotage du plan de modernisation de l'ADS, mis en place par le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sera chargé de capitaliser ces retours dont il dressera un premier bilan en septembre 2012.

Les plans d'action départementaux feront l'objet dans les mêmes conditions d'une capitalisation et d'un bilan en décembre 2012.

2 Rappel des possibilités d'ajustements offertes par la réglementation de l'ADS

Les principes concernant la recevabilité et l'instruction des demandes

Le caractère déclaratif des demandes d'autorisation ou des déclarations préalables

Les informations contenues dans les demandes sont fournies sous l'entière responsabilité des demandeurs, qu'il s'agisse des informations du formulaire ou des pièces jointes.

Il convient donc d'en tirer les conséquences en terme d'instruction et de consacrer celle-ci à la vérification de la complétude du dossier, à la consultation des autorités ou services nécessaires et à la comptabilité du projet avec les dispositions d'urbanisme.

L'instruction ne doit pas donner lieu à une vérification de l'ensemble des informations données, celles-ci étant réputées a priori exactes. Ainsi :

- Il n'y a pas lieu de vérifier si le demandeur aurait du fournir le récépissé de dépôt ICPE : le service instructeur n'est pas chargé de faire respecter ces réglementations qui ne relèvent pas de sa compétence.
- La vérification des plans fournis à l'appui des demandes n'implique pas le recalcul des mesures figurant sur les plans.
- Le régime des déclarations préalables permet de ne fournir certaines pièces demandées que « s'il y a lieu » : il est donc essentiel de ne juger le dossier incomplet que si la ou les pièces manquantes sont indispensables pour l'instruction.

Le caractère restrictif du champ des consultations

- Le centre instructeur n'a pas à consulter l'ABF, cette consultation est initiée par la commune qui doit adresser un exemplaire de la demande à l'ABF dès lors que le projet est situé dans un espace protégé au titre de la politique de préservation du patrimoine ou des sites.
- Les consultations autres que les consultations obligatoires ne doivent être qu'exceptionnelles et ne doivent pas être laissées à la seule initiative de l'instructeur. S'il s'avère nécessaire, compte tenu de la complexité ou de l'enjeu d'un projet, de consulter un service alors même que ce n'est pas obligatoire, la décision doit être prise avec le responsable du centre d'instruction. En effet, le résultat de toute consultation même non obligatoire doit être pris en compte dans l'instruction du projet sous peine d'illégalité de la décision rendue et la multiplication des consultations, fortement consommatrice de temps, engendre également des risques contentieux accrus.
- Les déclarations préalables de lotissement sont des déclarations visant à informer l'administration d'un projet de division foncière permettant de produire un ou plusieurs terrains à bâtir. Il convient de n'instruire ces demandes que sous cet angle sans chercher à évaluer la faisabilité du projet, celui-ci n'ayant pas à être précisé au moment de la demande. Les gestionnaires de réseaux n'ont pas à être consultés, à l'exception des gestionnaires de voirie si un problème de sécurité des accès se pose. Si une décision de non opposition est produite, elle ne devra pas répartir la surface de plancher constructible. Cette possibilité n'est ouverte que pour les lotissements soumis à permis d'aménager.
- Lorsque les services consultés n'ont pas répondu dans les délais qui leur étaient impartis, le code de l'urbanisme permet de donner un sens à leur avis tacite, le plus souvent un sens réputé favorable : les relances ne sont donc pas nécessaires et ne doivent être opérées que dans des cas précis et limités lorsque l'enjeu le justifie.

La gestion des tacites

Déclaration préalable

L'absence de production d'une décision expresse est le régime normal pour les déclarations préalables, dès lors que les projets sont acceptés sans prescriptions et ne génèrent pas de participation.

Il convient d'appliquer ce principe et de ne pas considérer l'absence de décision formelle comme un mode dégradé d'instruction. Le récépissé que le demandeur reçoit lors du dépôt de sa demande lui indique clairement que sans réponse de l'administration dans le délai d'un mois, il bénéficie d'une décision de non opposition à ces travaux ou aménagement.

Permis

La possibilité de permis tacite est également prévue explicitement même si la production d'une décision expresse reste le principe. Le demandeur en est informé de la même façon par le récépissé.

Il est donc possible, en fonction des priorités ou de la charge de travail des services, de déterminer des cas où les permis délivrés sans prescription et ne générant pas de participation ne feront pas l'objet d'une décision expresse. Cette option peut également être utilisée lorsqu'un projet génère des participations si la charge de travail ne permet pas de produire un arrêté dans les délais prévus par le code de l'urbanisme. Il est en effet possible de prendre un arrêté fixant les participations dans les 2 mois suivant la naissance d'un permis tacite.

Certificat d'urbanisme

Le caractère tacite du certificat d'urbanisme à l'issue du délai d'instruction permet de garantir au demandeur la cristallisation des règles pendant 18 mois. L'administration est toujours tenue de faire une réponse expresse car la demande de certificat est surtout une demande d'information sur les droits et servitudes attachés à une parcelle et, pour le Cub, sur la faisabilité d'un projet. Mais cette réponse expresse peut intervenir au delà des 2 mois sans que l'administration n'engage sa responsabilité, ce qui permet une souplesse pour la répartition du plan de charge.

L'absence de conséquence contentieuse dans le cas où aucune décision expresse n'est produite à l'issue d'une demande de certificat d'urbanisme permet également, en période de pointe d'activité, de suspendre leur production.

Il convient toutefois de traiter différemment les Cua et les Cub. Dans le 1er cas, le demandeur peut obtenir les informations sur la constructibilité de son terrain en consultant la commune ou les documents d'urbanisme. Le notaire peut établir lui même une fiche reprenant ces informations. Pour ces raisons, il est en particulier fondé de ne pas en effectuer l'instruction dès lors que le plan de situation est insuffisant pour localiser précisément le terrain sans recherches complémentaires.

Dans le cas d'un Cub, le demandeur a besoin d'un avis sur un projet avant de lancer l'opération et seul un service instructeur peut lui donner une réponse à valeur juridique sur cette question.

La gestion des récolements

Le principe mis en place par la réforme de 2007 est que la conformité des travaux à l'autorisation ou à la non opposition est attestée par le pétitionnaire qui doit envoyer une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) lorsque son opération est achevée. Le récolement, c'est à dire la vérification in situ par l'administration, n'est obligatoire que dans des cas précisément listés par le code de l'urbanisme. L'absence de récolement n'enlève rien à la responsabilité individuelle du bénéficiaire de l'autorisation sur le plan pénal et civil. Tant que le délai propre à l'action pénale n'est pas prescrit (trois ans après l'achèvement pour les infractions pénales selon l'article L.461-1 du code de l'urbanisme), l'autorité de police peut toujours constater l'infraction pénale en dressant procès-verbal. Dans tous les cas, le récolement ne doit porter que sur la vérification de la conformité du projet à l'autorisation d'urbanisme : contrôle de l'implantation des constructions, de leur destination, de leur nature, leur aspect extérieur, leurs dimensions et surfaces ainsi que de l'aménagement de leurs abords.

3 L'établissement de priorités.

Une gestion des priorités qui doit s'organiser localement

Chaque service doit mettre en place une politique permettant de déterminer en fonction de ses enjeux spécifiques les priorités permanentes en matière d'instruction en vitesse de croisière comme en période de pointe d'activité. Cette démarche est le préalable indispensable à une gestion des périodes de pointes. Elle est nécessaire pour garantir de bonnes conditions de travail, notamment pour ne pas laisser peser sur les agents la responsabilité des choix à faire, et pour assurer une cohérence de traitement de l'ensemble des usagers et des communes.

Chaque service doit donc déterminer ses critères pour que les responsables de centres instructions repèrent dès leur arrivée les dossiers et orientent leur traitement. ADS2007 permet d'identifier 3 niveaux d'enjeux et permet ainsi de caractériser tous les dossiers entrant selon l'un de ces niveaux.

Il convient d'organiser sur cette base dans chaque centre la répartition et le suivi des dossiers.

Sur la base de critères hiérarchisés en fonction du degré de contrainte...

La hiérarchisation tient à la fois aux enjeux des dossiers mais aussi de la charge de travail qui pèse sur les services. Cette charge peut varier dans le temps ce qui nécessite un ajustement régulier des critères de hiérarchisation des dossiers et du niveau d'instruction défini pour chaque catégorie

Il apparaît toutefois essentiel de discriminer les dossiers en prenant en compte les critères suivants :

dossiers à fort enjeu

- critères de localisation
 - en raison de l'existence de risques : en zone de PPR, mis à l'étude ou approuvés, ou d'aléas fort
 - en raison d'enjeux patrimoniaux ou paysagers forts, loi littoral, loi montagne
 - en raison d'enjeux environnementaux identifiés : zones de captage, Natura 2000...
- critères liés au projet
 - projet d'intérêt économique ou collectif dont le maître d'ouvrage n'est pas un professionnel de la construction
 - habitat social
 - projet d'équipement, d'activités ou de logements collectifs dans les communes sans document d'urbanisme

dossiers à enjeu faible

- critères de localisation
 - en zone urbaine d'un PLU, sans contrainte particulière
 - en partie urbanisée d'une commune RNU, sans contrainte particulière
- critères liés au projet
 - projet de faible importance, avec un seuil à déterminer en m² créés
 - Déclaration préalable de clôture, ravalement
 - déclaration préalable pour abri de jardin, piscine
 - déclaration relative à des serres ou pose de châssis

dossiers à enjeu modéré

Il s'agit des dossiers n'entrant pas dans ces 2 classifications.

Se trouvent notamment dans cette catégorie tous les projets de logements ou d'aménagement portés par des professionnels qui sont par fonction en capacité d'assimiler les dispositions d'urbanisme applicables et de monter convenablement un dossier de demande de permis de construire.

... selon un niveau de service déterminé pour chaque type de priorités

Les niveaux proposés ne représentent pas une norme à respecter dans tous les cas, mais une proposition de traitement différencié des dossiers à adapter au contexte local. Toutes les phases de l'instruction ne sont pas évoquées.

Il convient également de garder à l'esprit que les instructeurs doivent instruire les dossiers tels qu'ils sont présentés par les demandeurs. Le conseil aux demandeurs en cours d'instruction pour rectifier une demande incomplète ou illégale n'est pas une tâche d'instruction et ne peut qu'être exceptionnelle. La responsabilité de la qualité de la demande déposée revient au demandeur ou à son maître d'œuvre.

Niveau de service maximal

- Conseil amont et information de l'usager à sa demande en cours d'instruction, en faisant appel en tant que de besoin au paysagiste ou à l'architecte conseils
- traitement prioritaire lors de l'arrivée dans le service
- pré instruction dans le 1er mois pour cibler d'éventuelles consultations complémentaires et apprécier la qualité des pièces fournies au regard des enjeux
- veille sur la réception des avis des services consultés de manière à pouvoir éventuellement les relancer puis instruire et produire une proposition de décision dans les meilleurs délais
- vigilance particulière sur la rédaction de l'arrêté et notamment la motivation des éventuelles prescriptions ou refus
- veille sur la date limite d'instruction pour transmettre à l'autorité compétente une proposition de décision au moins 8 jours avant.

Niveau de service moyen

- Pas de conseil au demandeur, lorsque le service instruit pour le compte d'une collectivité, le demandeur sera orienté vers l'autorité compétente
- évaluation de la complétude du dossier au cours du 1er mois, sans pré instruction
- veille sur la réception des avis des services consultés de manière à pouvoir instruire et produire une proposition de décision dans les délais
- veille sur la date limite d'instruction, pour transmettre à l'autorité compétente, en cas de refus ou de prescriptions, une proposition de décision au moins 8 jours avant

Niveau de service minimum

- Pas d'information de l'usager en cours d'instruction
- évaluation de la complétude du dossier au cours du 1er mois, et tri des dossiers pour identifier les dossiers générateurs de participation ou susceptibles d'être refusés
- en période de surcharge d'activité du centre instructeur, n'instruire et ne produire une décision expresse que pour ces dossiers pré identifiés

4 Le calibrage du service rendu dans le cadre de la mise à disposition

Toutes les collectivités n'ont pas les mêmes attentes ni les mêmes besoins et il faut rechercher l'adaptation des conventions de mises à disposition à chaque cas, en recherchant le meilleur équilibre entre les moyens du service et la capacité de la collectivité à assumer directement la gestion de sa compétence. Il faut explicitement se positionner dans une recherche d'autonomisation des collectivités compétentes, en les incitant à monter en puissance et à s'organiser pour assumer à terme pleinement la compétence ADS.

Ainsi, lorsqu'une commune procède régulièrement à une double instruction des demandes transmises aux services instructeurs, il convient de lui proposer d'en tirer les conséquences pour ne pas laisser perdurer un système qui n'est plus acceptable au regard des objectifs d'optimisation de la dépense publique et du bon usage des moyens de l'administration.

Dans le cas des communes appartenant à une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération, en priorité lorsque le plan local d'urbanisme est intercommunal mais également lorsque les PLU sont communaux, il convient d'examiner rapidement avec l'ensemble des intéressés les conditions dans lesquelles la commune peut prendre en charge l'instruction de ses dossiers ou les conditions dans lesquelles l'EPCI peut organiser la mutualisation des moyens d'instruction au service de l'ensemble des communes membres.

Les nouvelles possibilités de mutualisation de service offertes par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, doivent être explorées. Le nouvel article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Ce dispositif se caractérise par sa souplesse puisqu'il associe à sa mise en oeuvre uniquement l'EPCI et celles de ses communes membres qui le souhaitent. Il peut donc constituer une solution lorsque toutes les communes de l'EPCI ne sont pas intéressées par cette mutualisation.

Par ailleurs, si l'évolution démographique d'une commune fait ressortir la perspective d'un franchissement prochain du seuil des dix mille habitants, vous pourrez suggérer au maire une reprise anticipée de l'ADS, avec une aide à la prise en main assurée par les services de l'Etat, pour éviter qu'il ne se trouve brutalement confronté à cette échéance.

Le recentrage de l'assistance apportée aux collectivités sur l'instruction des demandes les plus complexes :

Dans l'ensemble des collectivités faisant appel aux services déconcentrés de l'Etat pour l'instruction ADS, les conventions peuvent prévoir d'exclure les actes présentant la plus faible technicité. Il faut en effet rappeler les termes de la Loi, qui dit expressément :

« 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 20000 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 avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'Etat, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents. (L,422-8 du code de l'urbanisme)»

Il est donc possible sur cette base de laisser aux collectivités la charge de certains actes :

- les Cua ne présentent pas de difficultés particulières et doivent pouvoir être instruits par les communes elles-mêmes ; il s'agit en effet de donner des informations sur le contenu du document d'urbanisme dont s'est dotée la commune, sur les taxes et participations qui, à titre principal, ont été décidées par elle et sur les servitudes applicables sur le terrain. Il est de bonne gestion des ressources publiques que ce soit les services de la commune qui produisent donc ces certificats d'urbanisme.

