

**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

AN

**Circulaire du 4 mai 2012**

**relative à l'organisation de l'application du droit des sols dans les services déconcentrés de  
l'État**

NOR : DEVL1202872C

(Texte non paru au journal officiel)

**Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,  
et le ministre auprès du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et  
du logement, chargé du logement,**

Pour exécution :

Préfets de département,  
Direction départementale des territoires (et de la mer).  
Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Préfets de région,  
Direction régionale 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 missions des services déconcentrés de l'État en matière d'instruction des autorisations d'occupations du sol et les modalités d'organisation qui doivent en découler. 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.

Catégorie : Directive adressée par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles		Domaine : Écologie, 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 : 4			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaire.legifrance.gouv.fr	<input type="checkbox"/> non publiée

1	Contexte et objectifs.....	4
2	Rappel du cadre réglementaire de l'ADS .....	5
	La recevabilité et l'instruction des demandes .....	5
	Le caractère déclaratif des demandes d'autorisation ou des déclarations préalables .....	5
	Le champ des consultations.....	5
	Les décisions tacites.....	6
	Déclaration préalable .....	6
	Permis .....	6
	Certificat d'urbanisme .....	6
	La gestion des récolements.....	6
3	Organisation des missions. ....	7
	Une gestion locale des missions .....	7
	Les critères locaux d'organisation des missions.....	7
	Dossiers à enjeux forts.....	7
	Dossiers à enjeux faibles .....	7
	Dossiers à enjeux modérés.....	8
	L'instruction est adaptée aux enjeux préalablement définis .....	8
	Pour l'instruction des dossiers à enjeux forts.....	8
	Pour l'instruction des dossiers à enjeux modérés.....	8
	Pour l'instruction des dossiers à enjeux faibles .....	8
4	Le service rendu dans le cadre de la mise à disposition.....	9
	Contenu des conventions de mise à disposition.....	10
5	L'organisation et les compétences collectives .....	11
	Organisation .....	11
	Organisation interne.....	11
	Les communes en tant que guichet unique pour le dépôt des demandes.....	11
	Animation de la filière – association des communes et des professionnels .....	11
	Fonctionnement et contrôle hiérarchique .....	12
	Prise en compte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme .....	13
	ANNEXES .....	15
	Annexe 1 – Rappel sur les priorités en matière de contrôle de légalité des actes d'urbanisme .....	15
	A – Les priorités nationales .....	15
	B – Les priorités locales.....	16
	Annexe 2 développement de la géomatique pour l'instruction des projets ADS.....	17
	Annexe 3 - Gestion, liquidation et contrôle des taxes.....	18
	Annexe 4 - Ressources en ligne.....	20

## 1 Contexte et objectifs

La réforme entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2007, dont la mise en œuvre n'a pu se faire que grâce à l'implication des services instructeurs, a fait évoluer les règles applicables aux autorisations d'urbanisme. Nous sommes maintenant dans une phase d'ajustements législatifs et réglementaires qui a pour objet de consolider ces apports de clarification et de simplification tout en s'inscrivant en perspective avec les acquis de la première décentralisation qui a maintenant 30 ans.

Les services de l'État agissent chaque jour davantage comme animateurs et experts d'une filière qui, dans beaucoup de départements, relève de plus en plus des collectivités territoriales. Ils le font en modernisant leurs pratiques et en sachant faire évoluer leurs activités.

L'augmentation du nombre de communes compétentes en urbanisme et la montée en puissance des intercommunalités ont profondément modifié le contexte de leur action. Cette évolution n'est cependant pas achevée. En effet, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales prévoit que toutes les communes seront rattachées à un EPCI à fiscalité propre d'ici fin 2013 et offre par ailleurs de nouveaux outils juridiques en matière de mutualisation de services.

La présente circulaire donne un cadre pour repenser l'activité et élaborer un plan d'action.

L'appui aux collectivités locales compétentes dans le cadre de la mise à disposition des services de l'État 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.

La présente 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.

Les différents points abordés ci-après doivent aider à rationaliser l'activité et faciliter la gestion des périodes de pointe en fonction des priorités, qui intègrent celles définies en matière de contrôle de légalité, notamment par la circulaire interministérielle du 1er septembre 2009. Ils donnent des orientations 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.

Ce plan d'action fait l'objet d'une large concertation avec les élus. Un comité opérationnel - COMOP - suit sa mise en œuvre et comprend des élus concernés par l'urbanisme et le droit des sols, un représentant de l'association départementale des maires et des représentants des professions immobilières. Fin octobre 2012, les DREAL adresseront à la DGALN / DHUP une synthèse régionale des diagnostics et plans d'action établis par les DDTM. Ces synthèses seront présentées et discutées au sein du COPIL de modernisation de l'ADS fin 2012 et un bilan des plans d'action en sera fait en mars 2013.

## **2 Rappel du cadre réglementaire de l'ADS**

### **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.

Ainsi l'instruction consiste à vérifier la complétude du dossier, à consulter les autorités ou services nécessaires et à vérifier la compatibilité du projet avec les dispositions d'urbanisme.

L'instruction ne donne donc pas lieu à une vérification de l'ensemble des informations données. Ainsi :

- Il n'y a pas lieu de vérifier si le demandeur aurait du fournir le récépissé de dépôt ICPE.
- 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 n'y a donc lieu de juger le dossier incomplet que si la ou les pièces manquantes sont indispensables pour l'instruction.

#### **Le champ des consultations**

- La consultation de 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 doivent être 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.
- 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 pas nécessaires et doivent n'être faites que lorsque l'enjeu le justifie.
- 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.

## **Les décisions 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 cette disposition réglementaire. 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 par les textes même si la production d'une décision expresse reste le principe. Le demandeur en est informé par le récépissé reçu lors du dépôt de sa demande d'autorisation.

Il est donc possible, en fonction des priorités, 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 un arrêté n'est pas signé 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.

Il convient d'éviter la délivrance de permis tacite dans les zones à risques.

### **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. 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, dit Cu opérationnel, le demandeur a besoin d'un avis sur un projet avant de lancer l'opération et seule une instruction 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 et à ses prescriptions : contrôle de l'implantation des constructions, de leur destination, de leur nature, de leur aspect extérieur, de leurs dimensions et surfaces ainsi que de l'aménagement de leurs abords.

### **3 Organisation des missions.**

#### **Une gestion locale des missions**

Chaque service met en place une démarche 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. Elle doit tenir compte des enjeux en termes de respect de la légalité, notamment tels qu'ils sont identifiés dans la circulaire interministérielle de septembre 2009 relative au contrôle de légalité des actes d'urbanisme.

Le plan d'action permet aux responsables de centres instructions de repérer dès leur arrivée les dossiers à enjeux et d'orienter leur instruction grâce au logiciel ADS 2007 qui permet d'identifier et de caractériser tous les dossiers entrant.

Il convient d'organiser l'instruction selon les enjeux définis par le plan d'action et d'assurer la répartition et le suivi des dossiers.

#### **Les critères locaux d'organisation des missions**

Le plan d'action doit conduire à caractériser les dossiers selon les trois niveaux d'enjeux suivants définis en fonction du croisement de critères relatifs à la localisation du projet et à sa nature sur la base de la répartition indicative suivante :

##### **Dossiers à enjeux forts**

- 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
  - projet soumis à enquête publique

##### **Dossiers à enjeux faibles**

- 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 m<sup>2</sup> créés
  - Déclaration préalable de clôture, ravalement
  - déclaration préalable pour abri de jardin, piscine

- déclaration relative à des serres ou pose de châssis

### **Dossiers à enjeux modérés**

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.

### **L'instruction est adaptée aux enjeux préalablement définis**

Les niveaux proposés ne représentent pas une norme à respecter, 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 de veiller à ce que les instructeurs instruisent 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 (maître d'ouvrage) ou à son maître d'œuvre.

### **Pour l'instruction des dossiers à enjeux forts**

- 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 éventuels 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.

### **Pour l'instruction des dossiers à enjeux modérés**

- 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

### **Pour l'instruction des dossiers à enjeux faibles**

- 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 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 adapter le contenu des conventions de mises à disposition à chaque cas, en recherchant le meilleur équilibre entre les moyens du service instructeur et la capacité de la collectivité à assumer directement la gestion de sa compétence. Il faut clairement rechercher l'autonomisation des collectivités compétentes, en les incitant à assurer la compétence en ADS.

Ainsi, lorsqu'une commune procède régulièrement à une double instruction des demandes transmises aux services instructeurs, il convient d'en tirer les conséquences pour ne pas encourager 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 avec l'ensemble des collectivités les conditions dans lesquelles la commune peut instruire ses dossiers ou les conditions dans lesquelles l'EPCI peut mutualiser les 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 mises en œuvre. A côté du transfert des compétences prévu par l'article [L.5211-4-1](#) du code général des collectivités territoriales, le nouvel article [L.5211-4-2](#) 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 à une même mission. Ce dispositif prévoit le maintien de la compétence communale mais permet une mutualisation des services chargés de l'instruction. Il associe à sa mise en œuvre uniquement l'EPCI à fiscalité propre et celles de ses communes membres qui le souhaitent. Si l'évolution démographique d'une commune fait ressortir la perspective d'un franchissement prochain du seuil des dix mille habitants, vous suggérerez au maire une reprise anticipée de l'instruction de l'ADS, avec un accompagnement de ses services par les services de l'État afin de faciliter cette reprise.

Dans l'ensemble des collectivités faisant appel aux services déconcentrés de l'État pour l'instruction ADS, les conventions peuvent prévoir d'exclure les actes présentant la plus faible technicité, pour s'en tenir aux seuls termes de la loi rappelés ci-après :

*« 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'État pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des **déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services.** Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.*

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

Il est donc possible de demander aux collectivités d'instruire certaines demandes, par exemple :

- les Cua peuvent 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.
- Les déclarations préalables concernant les demandes récurrentes pour des ouvrages ou travaux de faibles importances : ravalement, clôture, abris de jardins... peuvent être pris en charge par le personnel communal car ils ne requièrent pas une grande technicité et occasionnent peu de contentieux. Cela doit être systématique quand l'obligation de formalité a été instituée par la commune (déclaration préalable de clôture ou permis de démolir hors secteurs protégés)

## **Contenu des conventions de mise à disposition**

Les missions des services de l'État dans le cadre de la mise à disposition sont celles relevant d'une « étude technique » des demandes. Certaines tâches doivent être disjointes de l'étude technique pour être prises en charge par les collectivités concernées. Il s'agit notamment :

- de l'envoi des lettres du 1er mois
- de la consultation des gestionnaires de réseau
- de l'information des demandeurs sur le sens des décisions prises sur leur projet
- de la rédaction et de l'envoi des certificats de non opposition, ou d'obtention d'un permis tacite, ou de non contestation de la conformité
- de la réalisation des récolements

Le travail des services instructeurs sera également facilité par des modalités d'échanges bien définies et un engagement vers la dématérialisation des échanges. Les conventions de mise à disposition devront être renégociées pour demander, si tel n'est pas déjà le cas, que les collectivités mettent en place les moyens techniques nécessaires au travail du centre instructeur :

- mise à disposition des plans de POS/PLU numérisés, au format COVADIS
- mise à disposition dès l'approbation des modifications et révisions numérisées, au même format
- identification d'une adresse mail où seront adressés tous les projets à la signature du maire (lettre du 1er mois et arrêtés de permis, décision d'opposition...)
- mise à disposition dans les délais énoncés dans la loi des éléments concernant les taxes (taux, zonage)

Les relations entre services instructeurs et collectivités locales seront également facilitées si chaque année, le bilan de l'activité pour chaque collectivité est présenté aux élus concernés. L'INFOCENTRE ADS, qui sera déployé dans les services dans le courant de l'année 2012, permettra de sortir de tels bilans par commune.

Les conventions seront actualisées régulièrement, pour encourager la reprise de l'instruction par les collectivités.

Des conventions dites de transition préciseront les conditions dans lesquelles les services de la DDT n'assureront plus l'instruction des demandes mais la formation des personnels communaux et leurs conditions d'intervention pour du conseil et de l'assistance, par exemple en autorisant un agent de l'État à venir conseiller l'équipe d'instruction mise en place par la collectivité, à une fréquence et avec une intensité fonction du volume d'actes et du besoin exprimé. Dans le cadre de ces conventions de transition vers l'autonomie, la mise à disposition d'agents pour l'instruction des dossiers peut également être envisagée comme le permettent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, dans la perspective d'un éventuel recrutement ultérieur par la collectivité et si elle répond aux attentes des personnels concernés.

Il convient d'élaborer avec les communes les plus avancées et dans le cadre d'un dialogue constructif un calendrier prévisionnel de montée en charge progressive de ces communes qui intègre un dispositif d'accompagnement. Dans ce cadre les services de l'État proposeront des actions de formations, y compris au niveau inter-régional en complément des actions de compagnonnage à mettre en œuvre directement par les services.

## **5 L'organisation et les compétences collectives**

Les démarches et principes évoqués plus haut seront d'autant mieux mis en pratique qu'ils seront partagés et s'accompagneront d'une animation de la filière interne comme externe et de contrôle hiérarchique.

### **Organisation**

#### **Organisation interne**

Une réflexion sur l'organisation de la filière peut s'avérer nécessaire si le service est confronté à des difficultés récurrentes. La question de la taille critique des centres d'instruction et donc de leur nombre, celle du pilotage de la filière ADS dans le cadre d'une organisation territorialisée apparaissent alors comme centrales.

S'il n'existe pas d'organisation idéale, il convient de garder à l'esprit qu'une équipe de plusieurs instructeurs, pilotée par un cadre et disposant d'un éventail de compétences suffisamment larges, est plus efficace pour mieux gérer les fluctuations de charges, les périodes de congés et instruire des dossiers complexes ou à enjeux. L'éparpillement des moyens doit être évité, quitte à privilégier un regroupement des équipes ou à mettre en place un dispositif d'appui interdépartemental pour trouver une solution adaptée avec une taille critique.

Une réflexion sur l'organisation trouve également sa raison d'être dans le déploiement prévu en 2012 de l'outil géomatique d'aide à l'instruction : GEOADS. Ce module associé à l'application servant à l'instruction (ADS 2007), va permettre aux instructeurs de géolocaliser les dossiers qu'ils instruisent, d'en conserver l'historique, de visualiser le zonage et les servitudes d'urbanisme affectant leurs terrains d'assiette. Ils pourront également l'utiliser pour éditer les notes d'études de chaque dossier car GEOADS permettra également d'accéder aux règlements et aux différentes pièces écrites du document d'urbanisme applicable.

Cet outil viendra améliorer et moderniser les conditions de travail des instructeurs, si son déploiement est accompagné de la numérisation des servitudes et des documents d'urbanisme. Son utilisation demande la réalisation préalable d'une étude d'impact portant à la fois sur les conditions techniques, humaines et organisationnelles pour garantir son efficacité. C'est l'occasion de mobiliser les partenaires extérieurs sur la production dématérialisée des documents d'urbanisme.<sup>1</sup>

#### **Les communes en tant que guichet unique pour le dépôt des demandes**

La réflexion sur l'organisation du travail doit également intégrer la répartition des tâches entre le service de l'État et les communes, guichets uniques de dépôt des demandes qu'elles soient ou non compétentes en ADS. Elles ont un rôle à jouer en matière de conseil aux demandeurs et de qualité des dossiers transmis aux services instructeurs. Il faut rappeler aux élus l'intérêt de vérifier les dossiers lors du dépôt en mairie, avant leur enregistrement, pour s'assurer de la présence des pièces obligatoires, de leur qualité et du nombre d'exemplaires requis. Cette vérification, réalisée en présence du demandeur, peut lui éviter de se voir notifier une lettre d'incomplétude, qui au final lui aura fait perdre du temps et aura mobilisé inutilement le service instructeur. De la même manière, lorsque le plan de situation est insuffisamment précis, la commune est la plupart du temps en capacité d'accompagner la transmission de la demande d'un plan complémentaire, ce qui permettra d'accélérer le traitement du dossier.

Les communes doivent également être incitées à orienter les demandeurs vers les organismes existant localement qui sont susceptibles de leur apporter un conseil adapté pour le montage de leur projet et la constitution de leur dossier de demande. Il peut s'agir par exemple, selon la localisation et la nature des questions posées, des CAUE, ADIL, STAP, syndicats de parcs naturels régionaux...

#### **Animation de la filière – association des communes et des professionnels**

La filière ADS est organisée en réseau à l'échelle nationale avec un bureau « métier » dédié à son animation

---

<sup>1</sup> Voir fiche annexe 2

en administration centrale et des « chefs ADS » identifiés dans chaque département. Des rencontres périodiques sont organisées par les CVRH, associant les DREAL. Elles sont notamment l'occasion de diffuser et expliquer les évolutions législatives et réglementaires, de construire la doctrine et les outils pédagogiques. Des « têtes de réseaux » inter-régionales interlocuteurs privilégiés du bureau métier, y jouent un rôle essentiel.

Ce fonctionnement est indispensable pour garantir la compétence de la filière et harmoniser les pratiques sur l'ensemble du territoire. Pour être totalement efficace, ce réseau doit toutefois être démultiplié au niveau local pour intégrer les collectivités autonomes qui assurent elles-mêmes leur instruction. C'est pourquoi, à l'instar du réseau national, il est indispensable que des échanges réguliers soient organisés sous votre égide dans chaque département, associant les responsables ADS de ces communes.

C'est dans ce cadre que les services urbanisme des collectivités locales peuvent être informés régulièrement des réformes et de la doctrine de l'État, exprimer et faire remonter leurs difficultés ou préoccupations particulières, et enrichir les analyses des services de l'État. C'est un des moyens de consolider la mission de conseil et d'expert de la filière ADS qui requiert une forte technicité. Ces échanges réguliers entre État et collectivités accompagneront les collectivités en phase de reprise de l'instruction.

Au delà du réseau « métier », il est également essentiel de développer des liens réguliers avec l'ensemble des communes pour organiser et améliorer le fonctionnement des échanges selon les principes évoqués en particulier au paragraphe 4.1. Ce doit être aussi l'occasion de sensibiliser les communes sans document d'urbanisme à l'intérêt de l'élaboration d'un tel document de planification, éventuellement dans un cadre intercommunal s'il apparaît le plus approprié. Cela contribuera à simplifier et sécuriser l'instruction des demandes d'urbanisme.

Il apparaît tout aussi nécessaire de rencontrer régulièrement les professionnels au niveau local, tant pour diffuser les évolutions réglementaires que pour rappeler les principes à respecter pour constituer les dossiers de demandes d'autorisation en urbanisme afin d'obtenir dans les meilleurs délais des décisions. En effet, des gains significatifs de délais d'instruction, et donc de moyens, sont possibles si les architectes, aménageurs, promoteurs et bailleurs sociaux appréhendent mieux les exigences à respecter en ce qui concerne la qualité des pièces déposées, notamment pour le volet architectural du dossier, et prennent toute la mesure des contraintes et orientations à respecter au regard du document d'urbanisme et des servitudes applicables au terrain d'assiette du projet. Vous pourrez vous appuyer sur les architectes et paysagistes conseil pour animer ce type d'échanges, de même qu'il pourra être utile d'associer à ce type d'échanges, et selon les départements, les organismes en charge de missions de conseil en urbanisme, tels les CAUE.

Dans le même esprit, des échanges réguliers avec les notaires sont indispensables et doivent permettre de limiter les demandes de certificat d'urbanisme.

## **Fonctionnement et contrôle hiérarchique**

La fonction ADS est une fonction sensible et complexe à différents égards, notamment parce qu'elle nécessite de concilier des exigences parfois contradictoires.

- Pour chaque porteur de projet, quelle que soit l'importance de ce projet, l'enjeu est fort et les attentes en conséquence élevées, que ce soit en terme d'information, de délais, et bien sûr de résultat ; cela ne manque pas de générer de la tension, voire des pressions, sur les agents tant du fait des demandeurs que des collectivités ou de la hiérarchie.
- Les risques contentieux sont élevés, et peuvent être lourds de conséquences ; la compétence de la filière, c'est à dire sa capacité à identifier les enjeux liés aux projets, à alerter sur les risques, à instruire et motiver rigoureusement les décisions, est le premier levier pour les limiter.
- La qualité du cadre de vie, la lutte contre l'étalement urbain sont des enjeux forts pour la collectivité nationale ; dans les espaces ruraux dépourvus de document d'urbanisme, les instructeurs sont en première ligne pour défendre ces enjeux, sans disposer toujours des instructions leur permettant d'en faire valoir toute l'importance
- Le plan de charge est imposé par le flux des arrivées de dossiers et nécessite une régulation en continu ; si elle n'est pas organisée, cela fait peser un stress inacceptable sur les instructeurs, qui ne

peuvent prendre seuls la responsabilité de hiérarchiser les priorités

- L'acte de construire concrétise la prise en compte d'un nombre croissant de réglementations qui ne sont pas au cœur de l'instruction mais qui obligent à une vigilance nouvelle sur des points ne relevant pas de l'urbanisme ; cela doit être pris en compte dans les services en terme d'organisation comme en termes de compétence

Le pilotage de cette filière doit donc être organisé et l'évolution qui tend à mieux partager la charge de l'instruction avec les collectivités ne doit pas occulter la nécessité d'un contrôle hiérarchique régulier.

Un responsable de la filière doit être identifié dans chaque département pour veiller à la diffusion et l'appropriation des procédures et bonnes pratiques par l'ensemble des agents concernés. Il doit également s'assurer de la bonne gestion des compétences tant collectives qu'individuelles, organiser l'identification des besoins de formation et favoriser la production d'une offre de formation adaptée et accessible. Le chef de filière doit également organiser le contrôle hiérarchique qui permet de vérifier régulièrement les pratiques, de repérer les dysfonctionnements, de rappeler les principes déontologiques, tout en signifiant l'intérêt et la valeur du travail réalisé.

### **Prise en compte de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme**

La réforme de la fiscalité de l'aménagement qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012 va profondément modifier le dispositif actuel. Elle réduit le nombre de taxes et de participations et simplifie les modalités de calcul et de liquidation.<sup>2</sup>

Les services de l'État chargés de l'urbanisme sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité là où il aura été institué.

Cette fonction requiert une spécialisation des agents et un savoir-faire spécifique nécessitant des capacités rédactionnelles, des connaissances du droit l'urbanisme et plus particulièrement de la fiscalité de l'urbanisme. L'intérêt d'un regroupement des agents concernés dans une même unité doit être étudié dans le but d'optimiser et de mutualiser les savoirs comme de faciliter les échanges.

Le caractère déclaratif des déclarations fiscales doit être rappelé : les taxations seront établies sur la base des informations fournies dans les déclarations nécessaires aux calculs des impositions qui relèvent de la responsabilité du contribuable sans qu'il soit besoin d'effectuer à ce stade de contrôle préalable, à l'exception des erreurs grossières et manifestes qu'il conviendra de traiter le plus en amont possible.

Corollaire du système déclaratif, le contrôle des déclarations sera effectué a posteriori. Les contrôles effectués devront être ciblés et adaptés aux enjeux définis localement. Des aides à la sélection des contrôles, seront mis à disposition des agents dans le cadre de la refonte de l'application informatique ADS 2007 concernant la fiscalité.

Je vous remercie par avance de me faire part d'ici Le 31 décembre 2012, sous le timbre de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, de l'état d'avancement du plan d'actions que vous aurez initié en application de la présente circulaire, ainsi que de toute difficulté éventuelle sur la mise en œuvre de la présente instruction.

---

<sup>2</sup> cf. fiche annexe 3

La présente circulaire sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Fait le 4 mai 2012

Pour le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et par délégation,

Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature,

***Signé***

Jean-Marc MICHEL

Pour le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et par délégation,

Le Secrétaire général,

***Signé***

Jean-François MONTEILS

## ANNEXES

### **Annexe 1 – Rappel sur les priorités en matière de contrôle de légalité des actes d'urbanisme**

#### **A – Les priorités nationales**

La circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme en énumère les enjeux majeurs : les risques naturels et technologiques, les dispositions nationales de préservation et de protection de l'environnement et le respect des principes de gestion économe de l'espace et de mixité sociale.

Votre attention portera notamment sur :

#### **a. les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme)**

En effet, ils conditionnent la délivrance **des autorisations individuelles**. La sécurité juridique en sera dès lors mieux assurée. Le renforcement du contrôle de légalité des documents d'urbanisme devrait ainsi contribuer à réduire la fréquence des recours à l'exception d'illégalité.

#### **b. les autorisations individuelles (permis de construire, d'aménager, de démolir) dès lors :**

- . qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones concernés par **des plans de prévention de risques naturels ou technologiques**, approuvés ou à venir,
- . qu'elles concernent les établissements recevant du public (ERP des catégories 1 à 3), les bâtiments de grande hauteur, et les installations classées pour la protection de l'environnement, etc.
- . qu'elles interviennent dans les zones agricoles (zone A) et les zones naturelles et forestières (zone N) des plans locaux d'urbanisme,
- . qu'elles interviennent dans des périmètres ou des zones de conservation du patrimoine naturel et paysager. Il en va ainsi des aires de valorisation et de protection du patrimoine, remplaçant les ZPPAUP (articles 28, 29 et 30 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement) et des secteurs sauvegardés (articles L. 313-1 et suivants et R.313-1 et suivants du code de l'urbanisme),
- . qu'elles font l'objet d'une instruction défavorable des services de l'État s'agissant des communes de moins de 10 000 habitants et des EPCI de moins de 20 000 habitants en application de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme,
- . qu'elles sont soumises à enquête publique.

Au-delà des documents d'urbanisme et des actes précités, il conviendra également de porter un soin particulier à l'examen des montages juridiques auxquels ont recours les aménageurs :

- les procédures de création et de réalisation des ZAC,
- les sociétés publiques locales d'aménagement (article L. 327-1 du code de l'urbanisme) en raison du caractère récent de ces établissements et de leur domaine d'intervention,

- les baux emphytéotiques administratifs (BEA, article 1311-2 du CGCT), qui dans certains cas courent le risque d'une requalification en contrat de la commande publique.

## **B – Les priorités locales**

Il convient de préciser que l'établissement des priorités locales pourra intervenir sur les actes relevant des trois domaines retenus ci-dessus au titre des priorités nationales, pour en renforcer le contrôle.

Pour compléter le dispositif, il vous appartient d'effectuer un contrôle qui soit adapté au contexte local et notamment de détecter les risques particuliers liés soit aux caractéristiques de votre département soit à ses différents acteurs.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les priorités locales pourraient être définies soit en raison des caractéristiques et de la géographie du département (1), soit en raison des irrégularités précédemment relevées (2) dans les domaines suivants :

### **1. les risques juridiques liés aux caractéristiques du département :**

Les caractéristiques de chaque département peuvent être à l'origine de risques juridiques particuliers à prendre en considération.

Peuvent, par exemple, être mentionnés :

- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite loi « Littoral » relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;
- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dite loi « Montagne » relative au développement et à la protection de la montagne ;
- les actes adoptés dans les zones concernées par les dispositions de la loi n°92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit (plan d'exposition au bruit) ;
- les déclarations préalables qui portent sur les lotissements (R.421-23 du code de l'urbanisme) et les certificats d'urbanisme (L.410-1 du code de l'urbanisme) notamment dans les départements à forte pression foncière ;

Dans les départements où s'appliquent la loi « Littoral » ou la loi « Montagne », la stratégie départementale comportera en tout état de cause un volet relatif à l'application de ces législations, sous la forme de seuils, de périmètres ou de tout autre critère d'intervention que vous jugerez bon de retenir.

### **2. les risques juridiques liés à la fragilité de certaines structures :**

La connaissance précise des collectivités et établissements publics composant votre département doit également vous permettre, en capitalisant l'expérience acquise et en vous appuyant sur un travail interministériel, d'identifier des risques liés aux collectivités elles-mêmes.

Il pourra notamment se révéler opportun de contrôler les actes des collectivités qui, statistiquement sur une période donnée, ont commis des illégalités répétées ;

L'addition des priorités nationales et des priorités locales constituera l'ensemble des actes dont le contrôle devra devenir exhaustif.



## **Annexe 2 développement de la géomatique pour l'instruction des projets ADS**

GéoADS est le module géomatique d'ADS 2007. Ce module nécessite, pour un impact optimal sur le processus d'instruction, de disposer des documents nécessaires à l'instruction, numérisés au format Covadis. Ces documents sont principalement les documents d'urbanisme communaux ou inter-communaux (PLU, POS, carte communale) et les servitudes d'utilité publique (SUP). Leur mise à jour régulière constitue un des éléments de la fiabilité juridique de l'instruction.

Il est indispensable de réfléchir à l'organisation de ces processus. A cette fin, un cadre d'étude préalable à l'introduction de GéoADS est disponible. Cette étude est faite par la DDT(M), qui peut disposer d'une assistance à sa réalisation avec les réseaux des conseillers de management de systèmes d'information géographique ou avec le point d'appui national « Application du Droit des Sols » - PANads .

Cette étude aborde l'ensemble des aspects organisationnels (qui fait quoi, comment organiser le déploiement ...), de formation et techniques qu'il faut avoir examiné avant la mise en œuvre de GéoADS.

De plus, en 2011, des financements ont été mis en place pour chaque DREAL (1,2 M€ au niveau national). En 2012, un complément sera susceptible d'être délégué.

Enfin, toutes les informations sont disponibles sur les sites intranet/internet suivants ou par le biais d'un réseau d'assistance.

### **Des sources d'information :**

- la lettre de l'ADS, à destination des directions départementales des territoires avec une parution régulière sur les aspects réglementaires et informatiques.

les anciennes lettres sont disponibles ici : [http://ads2007.projet.i2/rubrique.php3?id\\_rubrique=18](http://ads2007.projet.i2/rubrique.php3?id_rubrique=18))

- les sites intranet d'information quant aux formats standardisés des documents d'urbanisme ou servitudes d'utilité publique :

du Point d'Appui National ADS (PAN) : [http://intra.cete-ouest.i2/rubrique.php3?id\\_rubrique=913](http://intra.cete-ouest.i2/rubrique.php3?id_rubrique=913)

du Comité National pour l'Information Géographique :  
<http://www.cnig.gouv.fr/Front/index.php>

du Pôle National de Diffusion « Urbanisme » (PND) : <http://ads.info.application.i2/>

- le site où trouver l'étude préalable d'introduction de GéoADS :

<http://ads2007.projet.i2/geoads-le-projet-r58.html>

### **Un réseau d'assistance composé :**

- du PAN ADS - [http://intra.cete-ouest.i2/rubrique.php3?id\\_rubrique=913](http://intra.cete-ouest.i2/rubrique.php3?id_rubrique=913)
- du réseau des conseillers de management en systèmes d'information géographique (CMSIG) se trouvant dans les unités opérationnelles du centre de prestation d'ingénierie informatique (CPII)

<http://intra.informatique.sg.i2/conseillers-en-management-des-r702.html>

Ce réseau a pour mission d'aider les services à acquérir les données au bon format informatique et à réfléchir au processus d'acquisition de ces données et également à leur actualisation.

### **Annexe 3 - Gestion, liquidation et contrôle des taxes**

La réforme de la fiscalité de l'aménagement qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012 a profondément modifié le dispositif antérieur. Dans un souci de simplification, de 6 taxes<sup>3</sup> et 8 participations, seules deux taxes (la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité) et trois participations (la participation en Zone d'aménagement concerté, le projet urbain partenarial et la participation pour équipements publics exceptionnels) existeront au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Parallèlement, les modalités de calcul et de liquidation ont été simplifiées : ainsi, les exonérations sont communes aux deux taxes et uniformisées et le système de classification des constructions en neuf catégories a été abandonné au profit d'un seul abattement.

Les services de l'État chargés de l'urbanisme sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe d'aménagement et le versement pour sous-densité. Pour frais d'assiette et de recouvrement, l'État prélève 3% du montant effectivement recouvré.

Les agents en charge de l'urbanisme dans le département fixent les bases d'imposition et liquident les taxes d'aménagement. Ils exercent leurs attributions à l'égard des personnes physiques ou morales qui ont déposé ou auraient dû déposer dans leur département d'affectation une demande d'autorisation entraînant une imposition aux taxes d'aménagement.

Cette fonction devient une fonction qui exige une spécialisation des agents et un savoir-faire spécifique<sup>4</sup> notamment des capacités rédactionnelles, des connaissances du droit l'urbanisme et plus particulièrement de la fiscalité de l'urbanisme. Afin d'optimiser et de mutualiser les savoirs, de faciliter les échanges, il conviendrait de regrouper ces agents (en un lieu - au siège ou non - ou plusieurs, selon le volume des liquidations dans le département). Une animation de la filière sera mise en place par le bureau de la fiscalité de l'aménagement AD5 grâce aux personnes ressources identifiées dans chaque région et qui démultiplieront ensuite les informations.

Le caractère déclaratif des déclarations fiscales doit être rappelé : les taxations seront établies sur la base des informations fournies dans les déclarations nécessaires aux calculs des impositions qui relèvent de la responsabilité du contribuable sans qu'il soit besoin d'effectuer à ce stade de contrôle préalable, à l'exception des erreurs grossières et manifestes qu'il conviendra de traiter le plus en amont possible.

Corollaire du système déclaratif, le contrôle des déclarations sera effectué a posteriori par des agents de catégorie A, B, et C exerçant dans le département. Si un regroupement des agents « fiscalité » devait avoir lieu, cette tâche sera assumée par cette entité.

Les contrôles effectués devront être ciblés et adaptés aux enjeux. Des aides à la sélection des contrôles, seront mis à disposition des agents dans le cadre de la refonte de l'application informatique ADS 2007 concernant la fiscalité. Aucun contrôle ne sera, cependant, rendu obligatoire et chaque département restera maître de sa politique de contrôle en fonction des enjeux locaux. Il est rappelé que le droit de reprise s'exerce jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle de la délivrance de l'autorisation ou de la sixième année qui suit celle de l'achèvement des travaux en cas d'infraction.

Dans les périodes de pointe d'activité auxquelles ils peuvent être exposés de manière conjoncturelle, le responsable du service de l'État en charge de l'urbanisme dans le département pourra déléguer la compétence « liquidation, contrôle et rescrit » aux agents d'un ou plusieurs autres départements de la région. De manière exceptionnelle, il pourra également être décidé que le contrôle ou la procédure de rescrit fiscal seront effectués par des agents de la région.

Une note d'orientation à usage interne paraîtra en 2012 sur le contrôle des déclarations.

---

<sup>3</sup> Non comptabilisées la redevance pour locaux de bureau en Ile de France et la redevance d'archéologie préventive

<sup>4</sup> Une nouvelle fiche de poste tenant compte de cette réforme doit être prochainement publiée concernant le calcul, la liquidation et les procédures relatives aux taxes d'aménagement (AUP 012). Lien vers la fiche provisoire : [http://ads2007.projet.i2/fiche-instructeur-taxes-d-a248.html?var\\_mode=cipreview](http://ads2007.projet.i2/fiche-instructeur-taxes-d-a248.html?var_mode=cipreview)

Par ailleurs, le nouveau dispositif étant également destiné à éviter la dispersion des constructions et à promouvoir une utilisation plus économe de l'espace, il conviendra également de mettre en place un conseil aux collectivités qui relève de l'animateur de cellule support pour l'application du droit des sols (la fiche AUP 001 a été modifiée en conséquence).

Enfin, l'application ADS 2007 disposera d'une interface afin de récupérer les données des systèmes d'information des communes autonomes évitant la re-saisie des données des dossiers instruits en collectivité locale. Cette interface devrait être disponible en juillet 2012 pour la partie ADS 2007. Cependant, il est à noter que les systèmes d'information (SI) des collectivités locales doivent être adaptés afin de produire le fichier correspondant. Les éditeurs de logiciel disposent des caractéristiques techniques de cette interface depuis fin novembre 2011. Il existe cependant le risque que certaines collectivités ne mettent pas rapidement en place ce dispositif. Cette question devra être examinée rapidement entre la collectivité et la DDT(M).

A noter : les DDT(M) disposent depuis la fin de l'année 2011 d'un cadre d'étude préalable à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité. Ce cadre est en cours de réalisation par le point d'appui national « ADS » (PAN ADS) et traite principalement du volet organisationnel.

### **Calendrier du SI sur la réforme de la fiscalité**

#### **Blocs fonctionnels par date de mise en production. :**

##### **1er mars 2012 : mise en production livraison 1**

- création des référentiels (communal, départemental, régional et national)
- saisie des données de la TA/VSD
- calcul des taxations initiales
- passage en calcul terminé
- liste des dossiers à taxer

##### **Juin/juillet 2012 : mise en production de la livraison 2**

- saisie et calcul des taxations non initiales,
- vérification des calculs pour mise en attente avant envoi à Chorus,
- information de l'utilisateur,
- référentiels liés à Chorus (comptables)
- TdB pilotage et management
- interface des collectivités locales pour intégrer leur données dans ADS 2007

##### **Novembre 2012 : mise en production de la livraison 3**

- interface avec Chorus
- alimentation de l'infocentre sur la partie fiscalité TA

##### **Janvier 2013 :**

- contrôle des taxes a posteriori
- saisie des PV et des remises gracieuses sur TA/VSD

##### **Mars 2013 :**

- émission des premiers titres TA/VSD vers Chorus (édition des titres 12 mois après la décision) => sous forme de flux informatique

## **Annexe 4 - Ressources en ligne**

Cette fiche recense un ensemble de documents élaborés par différents services intervenant sur l'application des droits des sols et qui sont disponibles sur leurs sites intranet. Ces ressources qui ont vocation à aider les services s'engageant dans de nouvelles démarches ne sont données qu'à titre d'exemple pour les accompagner.

Cette fiche établie à partir des connaissances du PAN ADS n'est pas exhaustive et sera enrichie avec les apports d'autres services.

### **1. Organisation de la filière ADS et gestion des RH**

Des présentations schématiques des organisations les plus courantes de la filière ADS et du positionnement du responsable de centre instructeur sont disponibles sur le site intranet du PAN ADS [schéma type des organisations](#)

Certaines DDT(M) ont aussi formalisé l'organisation des centres instructeurs (par exemple [DDT49](#)).

Le répertoire ministériel des métiers de l'État du ministère du Développement durable mis à disposition des services par la direction des ressources humaines du secrétaire général constitue un outil opérationnel pour conduire les démarches de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il comporte notamment 4 fiches emploi type liées à la filière ADS :

- Chef de l'application du droit des sols
- responsable de centre instructeur pour l'application du droit des sols
- [instructeur de l'application du droit des sols](#)
- instructeur de l'application du droit des sols - liquidation taxes d'urbanisme-

Le référentiel des compétences en ADS et son outil d'exploitation élaborés par le PAN ADS sont à disposition des DDT(M) pour réaliser un état des lieux des compétences collectives et individuels des agents de la filière ADS et identifier les besoins en formation. Cet outil est diffusé par les CVRH. [référentiel compétence et son outil d'exploitation](#).

### **2. Processus de la filière ADS**

Le PAN ADS a schématisé les processus d'instruction des différents actes d'urbanisme. Ces documents sont accessibles sur le site intranet du PAN ADS [Fiches processus d'instruction](#)

Certaines DDT(M) ont aussi détaillé le processus d'instruction des actes notamment dans le cadre de démarche qualité (par exemple [DDTM35](#), [DDT49](#)).

Dans le cadre de ces interventions auprès des services, le PAN-ADS a pu identifier différentes pratiques de travail des services. [Le guide de recommandations sur les pratiques de travail](#) présente, sous forme de fiche par problématique, une analyse de ces différentes pratiques et propose, le cas échéant, des recommandations et des mesures d'accompagnement.

### **3. Pilotage de la filière ADS**

Le pilotage consiste à mettre en place une organisation, des méthodes et utiliser des outils pour notamment planifier, répartir et contrôler la charge de travail.

ADS 2007 fournit des outils de pilotage et de management. Outre la documentation en ligne, certains services ont développé la relation entre ces tableaux de bord et la pilotage de l'ADS : ( Exemple : guide d'utilisation de la DDTM 33 : [Guide utilisateur](#) )

Le PAN ADS a élaboré un outil de suivi de la charge disponible sur son site intranet. [Outil du suivi de la charge](#)

Certaines DDT(M) ont mis en place des règles de priorisation des dossiers à enjeux et définis des modes de fonctionnement en situation de crise.

Par exemple : [DDTM14](#), [DDT39](#), [DDT49](#), [DDTM33](#)

#### 4. Animation de la filière et association des collectivités locales

Certains départements ont, par exemple dans le cadre de démarche qualité, ont formalisé les dispositifs d'animation de la filière ADS et de communication avec les collectivités locales.

[démarche\\_qualite\\_DDT49/OG-02\\_Animation\\_et\\_pilotage-sept2010\\_cle1e1519.odt](#)

[démarche\\_qualite\\_DDTM35/SUP\\_ANIM\\_LOG\\_04\\_cle2c11f4.pdf](#)

Le guide de l'instruction est un outil mis au point par le réseau des chefs ADS, sous le pilotage de la DHUP, structuré et adapté aux préoccupations du terrain. Il est consultable sur un site extranet à partir du lien suivant [guide instruction](#).

Ce guide s'adresse aux services instructeurs de l'État et des collectivités locales et est régulièrement enrichi par les travaux des clubs ADS inter-régionaux et le comité de rédaction animé par le bureau métier de la DHUP. Il est organisé avec un premier niveau correspondant à des fiches générales qui constituent l'introduction d'une thématique. Ces fiches sont complétées par des fiches expertes qui constituent un second niveau de lecture.

De nombreuses DDT(M) ont engagé des démarches avec les collectivités locales pour les inciter à reprendre l'instruction de certains actes notamment CUa ou DP. Le PAN mandaté par la DGALN a recueilli par entretien téléphonique les expériences d'une dizaine de service. [Enquête PAN ADS repriseCUa](#)

Différents modèles de conventions de mise à disposition sont disponibles sur les sites de DDT(M) :

des modèles type (par exemple [DDTM11](#), [DDT49](#))

des modèles adaptés à chaque collectivité (par exemple [DDTM35](#))

Dans le cas de transfert total de l'ADS aux collectivités, un certain nombre de mesures d'accompagnement favorise ce transfert :

- une convention d'accompagnement décrivant ces mesures peut être signée avec la collectivité : [DDT38](#)
- Certaines DDT ont aussi mis en ligne des diaporamas de présentation à destination des collectivités locales.(par exemple [diaporama\\_DDT73](#))

#### 5. Réforme de la fiscalité de l'aménagement

Le site intranet de la DGALN contient une page dédiée à la réforme de la fiscalité de l'aménagement qui entre en vigueur le 1er mars 2012. Un ensemble de documents est accessible en ligne pour présenter la réforme et accompagner les services dans sa mise en œuvre, notamment :

- Les textes de référence (lois, décrets) et documentation (exemples, questions – réponses, ...)
- Des diaporamas de présentation à destination des différentes cibles (collectivités, agents DDT(M), tout public )

- Des modèles de délibérations (communes, EPCI, département) pour l'instauration de la taxe d'aménagement (TA) et du versement pour sous-densité (VSD)
- Un outil de simulation des montants de la TA (tableur disponible au format Excel ou Ooo)
- Des simulations TLE – TA par commune ;
- Les actions de formation [intranet - réforme fiscalité aménagement](#)