

Aménagement, nature

MINISTÈRE DU LOGEMENT,
DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DE LA RURALITÉ

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

Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et du paysage

Sous-direction de la qualité du cadre de vie

Bureau de l'application du droit du sol
et de la fiscalité associée

Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en l'application de l'article 134 de la loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014

NOR : ETL1413007J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

La présente instruction présente l'adaptation des missions de la filière ADS dans les services de l'État et propose des mesures d'accompagnement en faveur des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme à compter du 1^{er} juillet 2015.

Date de mise en application : immédiate.

Catégorie : instructions adressées par la ministre aux services chargés de leur application.

Domaine : écologie, développement durable ; transport, équipement, logement, tourisme et 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. – Les conséquences de l'article 134 de la loi ALUR.
- Annexe 2. – Les structures susceptibles d'instruire les actes d'urbanisme.
- Annexe 3. – La constitution d'un centre d'instruction mutualisé.
- Annexe 4. – Canevas de convention de transition entre l'État et la structure locale.
- Annexe 5. – Exemple de protocole d'accord entre le parquet du tribunal de grande instance de... et la direction départementale des territoires de...
- Annexe 6. – Exemple de stratégie départementale en matière de contentieux pénal de l'urbanisme.

La ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité aux préfets de région (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DREAL] direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement [DRIEA], direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement [DEAL] ; préfets de département (direction départementale des territoires [DDT], direction départementale des territoires et de la mer [DDTM]) (pour exécution) ; secrétariat général du Gouvernement ; secrétariat général du MEDDE et du MLET (SPES, DRH, CMVRH) ; direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature/direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN/DHUP) (pour information).

PRÉAMBULE

L'objectif de la présente instruction est d'une part, de présenter la filière ADS et son projet qui sont pour l'État un outil essentiel d'ancrage dans les territoires, et d'autre part, de proposer les mesures d'accompagnement en faveur des collectivités locales en vue de leur prise d'autonomie à compter du 1^{er} juillet 2015.

La compétence générale en urbanisme a été transférée il y a trente ans par les premières lois de décentralisation. L'instruction des autorisations d'urbanisme pour le compte des collectivités locales est une prestation exercée par l'État, par les DDT(M) en l'occurrence, pour le compte des communes ou de leurs groupements, à des conditions précises et sur une base conventionnelle qui trouve son origine dans un texte législatif.

L'État est amené à revoir la configuration de la filière « Application du droit des sols » pour deux raisons :

- la première est le constat de la montée en puissance de l'intercommunalité ;
- la seconde est la nécessité de priorisation de l'intervention de l'État tout en assurant un appui aux collectivités locales dont la taille ne permet pas la création d'un service instruction ADS.

La réforme trouve sa transcription dans l'article 134 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové « ALUR » publiée le 26 mars 2014. Cet article réserve la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols (ADS) aux seules communes compétentes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. Le seuil de 10 000 habitants doit être apprécié en fonction des données statistiques de population totale publiées par l'INSEE.

Ces dispositions entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2015.

Cette réforme prévoit également au plus tard le 1^{er} janvier 2017 le transfert de la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme aux communes dotées d'une carte communale.

Les conséquences de la loi ALUR concernant l'autorité en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme sont présentées en annexe 1.

1. La filière ADS dans les services de l'État

L'activité de la filière ADS ne se résume pas à la seule instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour le compte des collectivités locales.

Ainsi, l'évolution de l'instruction pour le compte des collectivités locales permet de réaffirmer les enjeux et le projet de la filière du droit des sols dans les services de l'État.

Les missions régaliennes de l'action publique en faveur du droit des sols sont nécessaires pour répondre aux enjeux de développement durable et de transition écologique des territoires.

En outre, les DDT(M) demeurent des relais indispensables de l'action de l'État dans les territoires et conservent, sous l'autorité des préfets, un rôle d'interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales.

Dans chaque département, je vous demande de mettre en place un projet de service pour la filière ADS au plus tard le 1^{er} mai 2015.

1.1. Des missions réglementaires confirmées

Les missions suivantes doivent être assurées par les directions départementales interministérielles en charge de l'application du droit des sols :

- l'instruction des permis de compétence État dont la liste est énumérée à l'article L. 422-2 du code de l'urbanisme :
 - les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'États étrangers ou d'organisations internationales, de l'État, de ses établissements publics et concessionnaires ;
 - les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives ;
 - les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme ;
 - les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation (procédure de constat de carence) ;
 - les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital ;
 - les ouvrages, constructions ou installations mentionnées à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques ;

- l'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes soumises au RNU ou dotées de carte communale (CC) ou la collectivité a décidé que les actes sont délivrés au nom de l'État ;
- l'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes compétentes de moins de 10 000 habitants isolées ou appartenant à des EPCI de moins de 10 000 habitants et pour les EPCI compétents de moins de 10 000 habitants, ayant signé une convention de mise à disposition ;
- la production de l'avis conforme du préfet, lorsque le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale est compétent pour les projets situés :
 - sur une partie du territoire communal non couverte par une carte communale, un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu – annulation juridictionnelle partielle ou totale du document d'urbanisme, caducité des POS (1)... ;
 - dans un périmètre où des mesures de sauvegarde prévues par l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme peuvent être appliquées, lorsque ce périmètre a été institué à l'initiative d'une personne autre que la commune.
- la gestion de la fiscalité de l'urbanisme.

En application des articles L. 331-9 et R. 331-9 du code de l'urbanisme et de l'article L. 255A du livre des procédures fiscales, les services de l'État sont seuls compétents pour établir, liquider les taxes d'urbanisme – taxe d'aménagement (TA), versement pour sous-densité (VSD) et redevance d'archéologie préventive (RAP) – et émettre les titres de perception correspondants.

Vous vous appuyez sur la circulaire du 18 juin 2013 pour l'exercice de cette mission.

Les services de l'État sont chargés de l'intégralité du traitement de la fiscalité y compris pour les autorisations délivrées et instruites par les communes autonomes.

Vous vous attacherez à sensibiliser les collectivités au respect de l'article R. 331-10 du code de l'urbanisme fixant la liste des documents à fournir et les délais à respecter. Sur ce dernier point, vous veillerez à une transmission continue des dossiers instruits par les collectivités.

Par ailleurs, parallèlement au versement pour sous-densité institué par la loi de finances rectificative pour 2010 afin de lutter contre l'étalement urbain, la loi ALUR a aussi mis en place un certain nombre de dispositifs dont la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS). En conséquence, les rescrits fiscaux demandés par les constructeurs ou les opérateurs sont de plein droit.

Enfin, deux types de contrôle sont prévus :

- la fiscalité de l'aménagement est basé sur un système déclaratif. Le contrôle est la contrepartie de ce système. Il est exercé en phase amont (avant taxation ou lors de la taxation) et *a posteriori* (contrôle des justificatifs, des constructions...). Il conviendra donc de définir une politique et d'élaborer une stratégie de contrôle. S'agissant de la mise en place du « plan de contrôle interne comptable », ce dernier a pour but de garantir la qualité du service compte tenu du système de validation et de transfert automatiques vers Chorus (instruction du 17 mai 2013 et ses annexes). Il est obligatoire. En partenariat avec la DDFIP, un audit partenarial est organisé périodiquement ;
- la mise en œuvre de police de l'urbanisme et sa supervision.

La police est une mission essentielle de la puissance publique. Elle est différente mais complémentaire du contrôle de l'urbanisme. Elle consiste à vérifier *in situ* l'achèvement de travaux et à verbaliser, le cas échéant, les constructions réalisées sans demande d'autorisation ou en infraction à l'autorisation, échappant donc au contrôle de légalité. Des fonctionnaires assermentés de l'État ou des collectivités dressent procès-verbal et le transmettent au ministère public.

Ces dispositions sont énoncées aux articles L. 461-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme.

Quand l'instruction n'incombe pas à l'État, celui-ci doit se positionner sur un contrôle de second rang (contrôle de supervision), contrôlant l'effectivité de la police de l'urbanisme exercée par les collectivités locales en priorisant les zones à risques ou à enjeux (zones littorales et de montagne, zones patrimoniales d'un point de vue notamment paysager et environnemental). En effet, les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont accomplis au nom de l'État.

Les DDT(M) devront se doter de plans d'actions adaptés (coordination avec les procureurs notamment). La situation impose une véritable stratégie sous l'autorité des préfets et des procureurs pour lutter contre les phénomènes des constructions illégales.

Pour vous aider dans cette démarche, vous trouverez en annexe 5 un exemple de protocole d'accord entre le parquet et une DDT(M) et en annexe 6 un exemple de stratégie départementale en matière de contentieux pénal de l'urbanisme à adapter selon les circonstances locales.

Il convient de bien distinguer le contrôle de légalité exercé par l'État sur les autorisations d'occupations du sol délivrées par une autorité compétente des missions évoquées ci-dessus. Le contrôle de légalité n'est pas une mission de la filière ADS.

(1) La loi ALUR prévoit que les plans d'occupation des sols non transformés en plan local d'urbanisme au 31 décembre 2015 deviennent caducs sans remise en vigueur du document antérieur et avec application du règlement national d'urbanisme (RNU). La caducité du POS n'a pas pour effet de retirer au maire la compétence en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme.

Selon les configurations locales, un avis technique peut être demandé par le préfet pour compléter la rédaction de l'avis du contrôle de légalité sur les autorisations d'urbanisme.

La circulaire de 4 mai 2012 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. Les dispositions de cette circulaire ne sont pas remises en cause par la présente instruction.

1.2. Des missions d'expertise et d'animation renforcées

À côté des missions de type réglementaire et comme tout portage d'une politique publique, d'autres missions incombent à la filière. Il s'agit de :

- la contribution au conseil amont et à l'expertise pour des projets ou situations complexes via l'information et le conseil aux porteurs de projet (cas de procédures multiples liées à différentes législations, faisabilité technique du projet, délais à respecter, sécurisation juridique des projets, ingénierie financière notamment la fiscalité du droit des sols et les participations...).

Cette mission d'ingénierie/conseil à la fois procédurale et juridique doit également faciliter la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Cette mission exercée par la filière ADS est une des contributions au conseil aux territoires (CT) ;

- l'animation et l'information du réseau local du droit des sols (services État, mais aussi les élus et instructeurs des collectivités) et l'animation du réseau local des professionnels (architectes, urbanistes, géomètres, paysagistes, notaires, lotisseurs, etc.). Cette animation permet de diffuser la doctrine, de faire remonter les difficultés et les propositions d'amélioration émises par les élus et les professionnels et d'envisager des évolutions législatives et réglementaires souhaitables. Cette mission doit s'illustrer par la mise en place ou le développement de lieux d'échanges pour la diffusion de l'actualité législative et réglementaire, de la doctrine, des bonnes pratiques, ou encore le développement de FAQ, afin de répondre au mieux aux questionnements des collectivités, au sein des départements et/ou de la région ;
- la veille juridique et jurisprudentielle : pour garantir la bonne compréhension et l'application des nouvelles lois, les services de l'État assurent un service après vote et contribuent à l'élaboration et de la diffusion de la doctrine.

1.3. Maintien et développement des compétences des agents

Cette réaffirmation des missions de l'État en matière de politique publique du droit des sols demande de maintenir et poursuivre la qualification et la formation des agents de la filière ADS.

Pour vous aider dans cette démarche, vous avez à votre disposition 7 fiches emplois types disponibles dans le répertoire des métiers du ministère :

- fiche emploi actuelle :
 - responsable de centre instructeur (fiche AUP002) ;
 - instructeur en urbanisme (AUP003) ;
 - instructeur en fiscalité (AUP012) ;
- fiche emploi nouvelle (en cours de validation) :
 - chef ADS (fiche nouvelle, précédemment AUP001) : renforcement des missions de conseil et d'animation de réseau, en particulier vers les collectivités territoriales et une intégration croissante des enjeux de l'aménagement et du développement durable ;
 - animation et formation (fiche nouvelle, AUP013) : avec la reprise par les collectivités de l'instruction des demandes d'autorisation en urbanisme, le réseau départemental en ADS aura une importance capitale et nécessitera une aide de proximité et un accompagnement de l'État ;
 - conseil et expertise (fiche nouvelle, AUP014) : conseille, à leur demande, les collectivités et les maîtres d'ouvrage sur des projets complexes : en amont du dépôt du dossier et pour l'instruction ;
 - police de l'urbanisme et sa supervision (fiche nouvelle, AUP015) : forme les agents des collectivités en charge de la police de l'urbanisme à contrôler la mise en œuvre des décisions individuelles et à détecter les constructions illégales. Il vérifie que la police de l'urbanisme effectuée par les collectivités est effective.

En complément, une offre de formation est à votre disposition pour consolider les compétences des agents des DDT(M). À ce jour, les agents de la filière bénéficient de formations initiales « prise de poste » pour les chefs ADS et pour les instructeurs, auxquelles s'ajoutent des formations particulières pour la liquidation des taxes et le contrôle fiscal. Le dispositif est complété localement par des formations continues dans les CVRH qui répondent ainsi à la demande des agents et des services.

Par ailleurs, un parcours de professionnalisation avec un tronc commun relatif au droit de l'urbanisme et aux demandes d'autorisation est en train d'être déployé. Ce parcours de professionnalisation ADS est une offre structurée d'actions de formation qui couvre l'essentiel des compétences nécessaires aux missions des directions départementales des territoires dans ce domaine, missions anciennes et missions revues. Il inclut aussi des modules spécifiques de renforcement des compétences générales en administration (droit administratif, politiques publiques...) pour faciliter, si nécessaire, une orientation vers de nouvelles missions.

Les DREAL, comme responsable de zone de gouvernance, seront amenées à intégrer dans leur programme régional annuel de formation et/ou dans leur plan pluriannuel de développement des compétences cette offre de formation concernant l'ADS. Elle pourra être complétée par des objectifs et actions de formation définis en liaison avec les DDT et le CVRH en fonction des spécificités régionales et locales.

A noter également, que la filière du droit des sols comme toute filière assurant des missions réglementaires a vocation à se renouveler par le départ et l'accueil de nouveaux agents et qu'il est également nécessaire au regard du projet de cette filière de poursuivre les réflexions sur l'organisation territoriale.

Au niveau régional

La réforme de l'application du droit des sols nécessite l'accompagnement des agents dont les postes sont concernés. Au niveau de chaque région, sous l'autorité du préfet de région, le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en qualité de responsables de zone de gouvernance des effectifs est en charge de l'animation et du pilotage du dispositif de soutien aux agents (circulaires du 12 avril 2012 et du 24 avril 2013). Il préside dans ce cadre un comité régional de suivi qui associe l'ensemble des directeurs des services concernés, le directeur du CVRH et le directeur de la plate-forme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

En outre, pour ce qui concerne l'activité et le projet de la filière ADS, le DREAL, à travers ses missions de coordination, d'animation et de suivi des politiques publiques, est chargé de coordonner et de suivre, au niveau régional, la mise en œuvre de la réforme, en particulier sur les aspects suivants : le transfert de l'activité aux collectivités, la mise en place des nouveaux métiers de l'ADS et des réseaux ADS départementaux, la cohérence des orientations en matière de la police de l'urbanisme, l'offre de formation locale pour les agents des DDT(M) et en direction des collectivités. Il veillera également à développer ou à renforcer les échanges d'expériences entre les services.

Au niveau national

Le bureau QV5 de la sous-direction de la qualité du cadre de vie au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la Nature est en charge du pilotage de la fonction ADS et fiscalité, du réseau « application du droit des sols » ainsi que du réseau « fiscalité attachée au droit des sols » dans les services déconcentrés.

Il est pilote ou contributeur pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires concernant l'ADS et la fiscalité liée aux autorisations d'urbanisme.

Il élabore la doctrine en concertation avec le bureau de la législation de l'urbanisme ou du ministère des finances concernant la fiscalité.

2. Accompagnement des collectivités territoriales en phase transitoire

Pour les demandes d'autorisation d'occupation des sols déposées à compter du 1^{er} juillet 2015, les collectivités concernées par l'article 134 de la loi ALUR ne pourront plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des dossiers.

Dès à présent, vous veillerez à repérer et à sensibiliser les structures concernées par l'échéance de la fin de la mise à disposition pour les inciter à lancer les réflexions en vue d'organiser l'instruction des autorisations d'urbanisme dans leurs services.

Vous veillerez également à assurer la sensibilisation et l'information des collectivités dont la population est susceptible de franchir le seuil des 10 000 habitants à court terme.

Il paraît, en effet, essentiel de préparer en amont ces échéances. Les démarches en cours entre services de l'État et collectivités permettent d'estimer à un an la période nécessaire à la finalisation de l'organisation et des modalités d'instruction des actes d'urbanisme par les communes et/ou EPCI.

Le rôle de l'État demeure central en tant que régulateur, conseiller et garant de l'équilibre des territoires.

Il concentre désormais prioritairement son soutien sur les collectivités locales moins structurées et sollicitant un appui.

En complément de l'article L. 422-8 offrant une assistance juridique et technique ponctuelle pour l'instruction, les services de l'État peuvent accompagner vers l'autonomie les collectivités locales concernées par la fin de la mise à disposition. Cet accompagnement devra être adapté aux situations locales, aux contextes particuliers et prendre en compte les enjeux et risques locaux.

Cet accompagnement vers l'autonomie et le relais des conventions de mise à disposition pourront prendre la forme d'une convention de transition telle que prévu à l'article 134 de la Loi ALUR. Ces conventions de transition pour être efficaces et utiles devront être mises en place le plus tôt possible.

Vous trouverez, en annexe 2, la liste des structures susceptibles d'instruire les autorisations d'urbanisme.

2.1. Aide au montage des centres d'instruction dans les structures locales

Pour les communes ne pouvant plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction technique de leurs autorisations d'urbanisme, vous encouragerez la constitution de centres d'instruction mutualisés au sein des structures supra communales concernées (EPCI, syndicat de SCOT, conseil général, PNR, PETR...) et la recherche d'une structuration à la bonne échelle géographique.

Vous apporterez un conseil pour l'organisation et le dimensionnement de ces centres en vous appuyant sur vos expériences et les données à votre disposition.

Vous trouverez, en annexe 3, une note technique relative à la constitution d'un centre mutualisé d'instruction avec le cadrage juridique.

2.2. Dispositions pour le recrutement des agents de l'État par les collectivités locales

Dans leur ensemble, les agents qui travaillent dans la filière ADS sont proches des territoires, expérimentés, aux compétences et aux savoirs-faire multiples. L'expérience acquise est souvent importante dans les missions exercées.

En conséquence, lorsque l'agent et la collectivité le souhaitent, le recrutement par la collectivité doit être favorisé à l'occasion de la prise en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

À cet effet, un dispositif spécifique et exceptionnel de compensation de l'écart de taux de cotisation pensions entre la fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT) pour une durée maximale de deux ans à compter de la date du détachement a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2014 par le MLET. Ce dispositif concerne notamment les personnels titulaires de catégorie B et C issus de la filière ADS, accueillis en détachement par les collectivités locales. La note de gestion du secrétaire général des METL et MEDDE en date du 20 décembre 2013 en précise le périmètre, les conditions et modalités opérationnelles.

Le cas échéant, vous veillerez à sensibiliser les élus afin que s'engagent au plus tôt les réflexions pour permettre à la collectivité de définir les modalités d'un possible recrutement.

2.3. Les conventions de transition

2.3.1. Le cadre juridique

Des conventions de transition peuvent être signées pour accompagner les structures locales à l'exercice de leur compétence en droit des sols.

La signature de la convention de transition entre l'État et la structure pourra le cas échéant préciser les conditions d'achèvement des conventions de mise à disposition des communes dont l'instruction est reprise par la présente structure.

La signature de ces conventions n'est pas obligatoire et sera initiée sur demande des communes ou EPCI.

L'accompagnement des collectivités locales qui assureront l'instruction des autorisations d'occupation du sol 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 transition 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.

Le cas échéant, la convention de transition doit préciser les conditions de la mise à disposition de service (1) et en particulier les modalités d'organisation du travail.

Pendant cette période, les agents concernés continuent à bénéficier de l'ensemble des dispositifs de gestion de la DDT(M) (action sociale, médecine de prévention, gestion de proximité, formation, mobilité, etc.).

Pendant cette période et jusqu'à un recrutement éventuel par la collectivité, les agents concernés restent affectés sur leur poste en DDT(M) et rémunérés par l'État. Ils sont sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du directeur départemental des territoires, seule autorité d'emploi. Toutefois,

(1) Pour rappel, en l'état actuel de la législation, dans un cadre individuel, seule est autorisée la mise à disposition d'un agent auprès d'une collectivité pour une durée de trois ans, renouvelable. La loi impose le remboursement avec la possibilité d'une exonération pendant 1 an et 50 % de la masse salariale de l'agent, au maximum. Il est rappelé que cette mise à disposition nécessite l'accord de l'agent concerné.

pendant la durée de la 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.

Les éventuels frais de mission des agents pour se rendre dans les locaux du service instructeur de la collectivité sont à la charge de l'État, selon les règles en vigueur, et les temps de déplacement pour s'y rendre relèvent du temps de travail de l'agent.

Dans ce dernier cas, l'accord formel des agents concernés devra préalablement être recueilli. Pour rappel, cette mise à disposition de service est exercée à titre gratuit.

Pour le cas particulier de la création d'un service mutualisé d'instruction, il est possible de signer une convention de transition avec une structure qui ne bénéficie pas de la compétence ADS.

Vous vous assurez alors que cette structure est habilitée à instruire les actes d'urbanisme notamment *via* les délibérations des communes concernées.

2.3.2. La durée

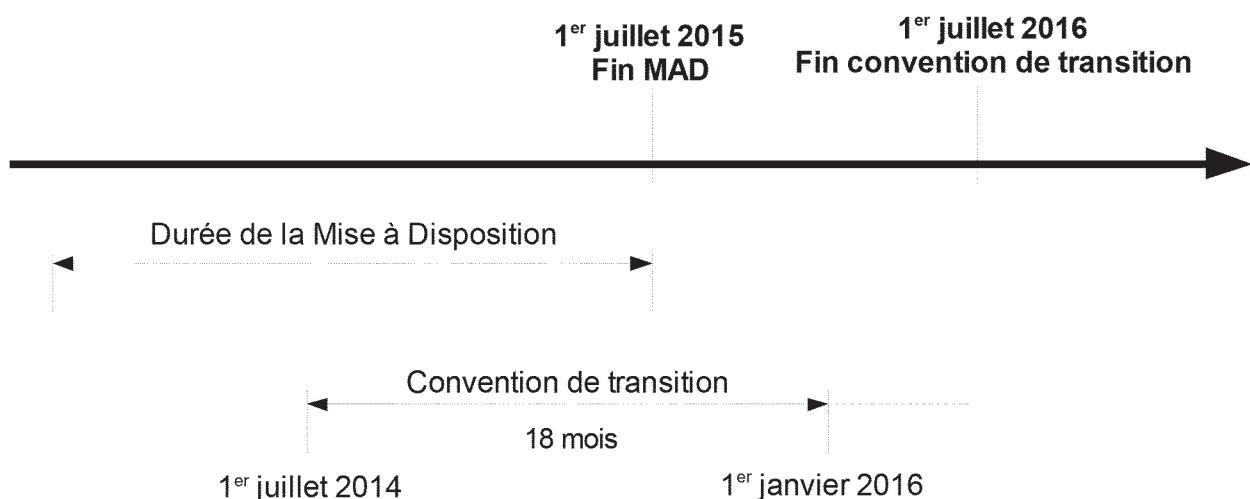
Selon les termes de la loi, les conventions de mise à disposition des communes situées dans des EPCI de plus de 10 000 habitants et celles signées avec les EPCI compétents de plus de 10 000 habitants seront réputées caduques au 1^{er} juillet 2015.

Par ailleurs, les conventions de transition ne pourront pas être signées après le 1^{er} juillet 2015 sauf dans le cas particulier des EPCI de plus de 10 000 habitants créés ou dépassant ce seuil après le 1^{er} juillet 2015, qui disposeront d'un délai d'un an après leur création pour signer une convention de transition.

Les conventions de transition ne devront pas prévoir d'instruction par les services de l'État au-delà du 1^{er} juillet 2015 ; à compter de cette date, elles ne pourront intégrer que des mesures d'accompagnement.

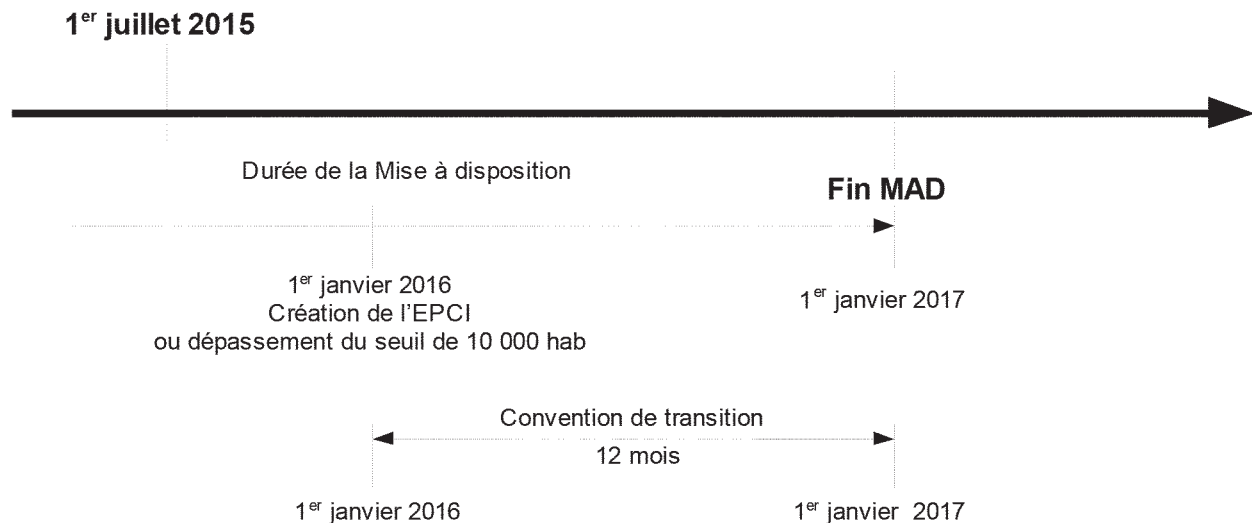
Vous veillerez à anticiper les dates « butoir » précitées en proposant dès à présent aux collectivités concernées de signer des conventions de transition.

Le schéma ci-dessous illustre le cas d'une commune ou d'un EPCI qui ne peut plus bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État à partir du 1^{er} juillet 2015 dont la durée de la convention de transition est de dix-huit mois.



La durée des conventions de transition doit être fixée pour une durée non renouvelable, qui ne pourra pas excéder un an après le 1^{er} juillet 2015.

Le schéma ci-dessous illustre le cas d'un EPCI créé à une date postérieure au 1^{er} juillet 2015 de 10 000 habitants ou plus qui bénéficie de la mise à disposition pour une durée d'un an avec une convention de transition dont la durée est de douze mois.



Dans ce cas, la convention de transition proposera des mesures d'accompagnement et ne devra pas excéder la période possible pour bénéficier de la MAD.

2.4. Les mesures d'accompagnement dans la phase transitoire

Un modèle de convention, en annexe 4, explore les possibilités pouvant être offerte dans le cadre de cet accompagnement prévu par la loi.

Ainsi, en complément des missions rappelées dans le chapitre 1.2, les conventions pourront préciser des mesures spécifiques et transitoires pour faciliter l'instruction du droit du sol par les collectivités (assistance téléphonique, fiches méthodologiques, conseils personnalisés, études de cas...) et pour le développement des compétences de leurs instructeurs (formation, compagnonnage, tutorat, archivage...) en fonction des spécificités locales.

À la demande des délégations régionales du CNFPT et en accord avec les directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement, responsables avec les directeurs départementaux des territoires et de la mer de la mise en œuvre du dispositif précisé dans la présente instruction, les CVRH pourront apporter leur concours à l'organisation de formations à destination des agents en charge de l'ADS dans les collectivités territoriales durant une période qui n'excédera pas deux ans à compter de la date de signature de la présente instruction.

3. L'application ADS2007

Les structures qui assureront l'instruction des autorisations d'urbanisme pourront sur demande utiliser l'outil ADS2007 pour l'instruction de leurs propres actes.

Compte tenu des caractéristiques de l'application, son utilisation régulière et continue est fortement recommandée ce qui suppose un volume d'activité suffisant (cf. annexe 3).

Pour les collectivités territoriales déjà autonomes utilisant un autre logiciel, une interface est en cours de développement pour faciliter la liquidation des taxes.

Elle permettra de transférer les données d'instruction renseignées par ces dernières vers l'application ADS2007.

4. L'archivage

À compter du 1^{er} juillet 2015 la collectivité est responsable de l'archivage des dossiers complets, conformément à la circulaire AD 93-1 du 11 août 1993.

Pour les dossiers instruits par la DDT dans le cadre de la mise à disposition avant le 01/07/2015, la DDT doit conserver ces dossiers pendant la durée d'utilité administrative (DUA) fixée à dix ans puis les retourner à la collectivité pour conservation définitive et archivage (cf. circulaire AD 98-5 du 19 juin 1998). Les modalités de retour pourront être précisées dans la convention de transition pour rappel.

Je vous remercie par avance de me faire parvenir au plus tard le 1^{er} mai 2015, sous le timbre de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, le projet de service pour la filière ADS 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.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Le 3 septembre 2014.

*La ministre du logement,
de l'égalité des territoires
et de la ruralité,*
SYLVIA PINEL

ANNEXE 1

LES CONSÉQUENCES DE L'ARTICLE 134 DE LA LOI ALUR

Pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants :

| | | |
|-------------------------------|--|---|
| Collectivités compétentes | POS | Instruction par la collectivité Fin de la mise à disposition gratuite à partir du 01/07/2015 |
| | PLU | |
| | Carte communale avec prise de compétence | |
| Collectivités non compétentes | Carte communale sans prise de compétence | Instruction DDT(M) « maire au nom de l'État » Prise de la compétence ADS automatiquement au plus tard le 01/01/2017 ou sur délibération ou avant si révision de la carte communale Fin de la mise à disposition au plus tard le 01/01/2017 |
| | RNU | Instruction DDT(M) « maire au nom de l'État » |

Pour les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants :

| | | |
|-------------------------------|--|--|
| Collectivités compétentes | POS | Instruction par la collectivité ou instruction DDT(M) « maire au nom de la collectivité » ou « Président de l'EPCI au nom de la collectivité » au titre de la mise à disposition gratuite |
| | PLU | |
| | Carte communale avec prise de compétence | |
| Collectivités non compétentes | Carte communale sans prise de compétence | Instruction DDT(M) « maire au nom de l'État » Prise de la compétence ADS automatiquement au plus tard le 01/01/2017 ou sur délibération ou avant si révision de la carte communale |
| | RNU | Instruction DDT(M) « maire au nom de l'État » |

ANNEXE 2

LES STRUCTURES SUSCEPTIBLES D'INSTRUIRE LES ACTES D'URBANISME

Pour l'instruction des demandes d'autorisation en urbanisme et selon les termes des articles R*410-5 et R*423-15 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente (1) peut charger des actes d'instruction :

- a) Les services de la commune ;
- b) Les services d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités ;
- c) Les services d'un syndicat mixte ne constituant pas un groupement de collectivités
- d) Une agence départementale créée en application de l'article L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales ;
- e) Les services de l'État, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale remplit les conditions fixées à l'article L. 422-8.

Pour l'application à Mayotte du d) du présent article, les mots : « lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale remplit les conditions fixées à l'article L. 422-8 » sont remplacés par les mots : « dans les conditions prévues à l'article L. 427-1 ».

En l'état actuel des textes, une commune ne peut pas confier l'instruction des actes d'urbanisme à des prestataires autres que ceux mentionnés à l'article précité et notamment à des prestataires privés.

Par ailleurs, l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité de confier l'instruction des actes d'urbanisme à une structure placée auprès d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une de ses communes membres (cf. annexe 3).

(1) R. 410-4 : lorsque la décision est prise au nom de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, l'instruction est effectuée au nom et sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public.

ANNEXE 3

LA CONSTITUTION D'UN CENTRE D'INSTRUCTION MUTUALISÉ

Un service mutualisé regroupant plusieurs instructeurs sur un territoire élargi présente de nombreux avantages : économie d'échelle, travail en réseau des instructeurs, expertise plus importante.

Cette annexe présente le cadre juridique pour la création d'un service d'instruction mutualisé.

En application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) tel qu'il résulte de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

La loi MAPTAM a entendu sécuriser et favoriser le recours à ce mode de mutualisation en donnant une définition plus précise des missions pouvant être confiées à un service commun. Il s'agit de missions opérationnelles ou fonctionnelles en matière de gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique et fonctionnelle et instruction des décisions prises par les maires.

La création d'un service commun pour des missions d'instructions d'autorisation du sol est ainsi possible puisque la loi permet « l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État ».

Collectivités éligibles

Seules les communes où l'autorité compétente est le maire, dans les conditions prévues par l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme, peuvent décider de participer à la création d'un centre d'instruction mutualisé selon le cadre fixé par l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Ci-après, les étapes chronologiques pour la constitution d'un service commun pour l'instruction des autorisations d'urbanisme :

Étape préalable : aide au dimensionnement du centre d'instruction mutualisé

Grâce aux données et statistiques disponibles en DDT(M), il est possible d'obtenir le nombre annuel de demandes par type d'actes (Cu a, Cu b, DP, PC, PA et PD) en fonction d'un périmètre.

Une pondération affectée à chaque type d'actes par rapport à l'instruction d'un permis de construire permet de refléter plus finement le volume de l'activité.

Le calcul du ratio nombre d'actes équivalent permis de construire/agents pour une année peut donner une indication utile sur le dimensionnement d'un centre d'instruction mutualisé.

Procédure de création

Le conseil communautaire doit prendre une délibération pour créer le service commun.

La commune souhaitant bénéficier de ce service commun doit prendre une délibération pour signer une convention.

En effet, c'est sur une base contractuelle que doivent s'organiser les rapports entre la commune et l'entité responsable du service commun.

Cette convention définit les actes instruits au niveau supra communal et la nature des prestations, en indiquant notamment si elles s'étendent au contrôle de la réalisation et de l'achèvement des travaux.

Elle formalise également les relations entre les services en précisant notamment les modalités de transmission des demandes ou déclarations à la communauté après enregistrement.

Dans le cas d'une mise en commun de personnel, une convention conclue entre l'établissement et la commune règle les effets de la mise en commun de services, après avis des comités techniques compétents. Elle comporte le nombre d'agents transférés ainsi que, en annexe, une fiche d'impact portant sur les effets de l'organisation et les conditions de travail des agents concernés.

La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Effets juridiques et éléments de mise en œuvre

Les services communs sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre. À titre dérogatoire, dans une métropole ou une communauté urbaine, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'assemblée délibérante.

La création d'un service commun n'affecte pas la compétence des maires pour délivrer les autorisations d'urbanisme. La mairie reste le lieu unique de dépôt des demandes d'autorisation d'urbanisme et le maire demeure l'autorité compétente.

Le recours au service commun peut être limité à certains types d'actes ou d'autorisations. Il est possible de prévoir le traitement en mairie des demandes les plus simples (les certificats d'urbanisme de simple information et les déclarations préalables, par exemple).

Situation des personnels

Les fonctionnaires et agents non titulaires des communes qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative ou de la commission consultative compétente, à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

La mise à disposition (article 42 de la loi statutaire du 11 janvier 1984) ou le détachement (article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985) de fonctionnaires de l'État, en particulier ceux précédemment affectés dans les services de l'État assurant l'instruction ADS, est possible auprès de l'EPCI à fiscalité propre chargé de gérer le service commun.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du maire ou sous celle du président de l'établissement public.

Le maire ou le président de l'établissement public peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

Financement d'un service commun

C'est dans la convention entre la structure instructrice et les communes qu'il peut être prévu le montant d'une participation financière des communes compte-tenu des coûts induits par l'instruction.

À noter que l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme permet à une commune de déléguer, à la communauté à laquelle elle appartient, la compétence de délivrance des actes. Cette possibilité nécessite une délibération concordante des deux assemblées et un réexamen à chaque renouvellement de conseil municipal ou à chaque élection d'un nouveau président de la communauté.

ANNEXE 4

CANEVAS DE CONVENTION DE TRANSITION ENTRE L'ÉTAT ET LA STRUCTURE LOCALE (nom du centre instructeur) POUR L'ACCOMPAGNEMENT DE L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'AUTORISATION D'URBANISME

Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et son article 134,

Vu le code de l'urbanisme, et notamment les articles L. 422-1 et L. 422-8 ;

Vu la circulaire du 4 mai 2012 relative à l'organisation de l'application du droit des sols dans les services déconcentrés de l'État ;

Vu la circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement.

PRÉAMBULE

L'instruction des actes d'urbanisme par les services de l'État pour le compte des collectivités repose sur des dispositions du code de l'urbanisme qui prévoient que dans certaines conditions le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État.

Les nouvelles dispositions législatives introduites par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 réservent la mise à disposition des services de l'État aux communes compétentes de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à un établissement public de coopération intercommunale regroupant 10 000 habitants ou plus et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants.

Ces dispositions entreront en vigueur pour toutes les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à partir du 1^{er} juillet 2015.

Dans le cadre de l'assistance juridique et technique ponctuelle pour l'instruction des demandes de permis de construire prévue à de l'article L. 422-8, les collectivités peuvent bénéficier de la part des services de l'État :

- d'un conseil amont et d'une expertise pour les projets ou situation complexes ;
- d'une animation et information dans le cadre du réseau ;
- d'une veille juridique et jurisprudentielle ;

Outre ces missions d'assistance, la présente convention définit, en phase transitoire, les modalités d'accompagnement de la structure appelée à instruire les demandes d'autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol délivrés au nom de la commune (de l'EPCI), conformément aux nouvelles dispositions en vigueur.

ENTRE :

l'État, représenté par le préfet de

et la structure représentée soit :

par son maire

par son président lorsque que l'EPCI est compétent

par son président lorsque la structure instruit pour le compte des communes conformément aux délibérations ;

il est convenu ce qui suit :

Article 1^{er}

Durée de la convention de transition

La convention est signée pour une durée de... à partir de son entrée en vigueur (1). (La date de notification de la convention ne peut excéder le 1^{er} juillet 2015 ou un an après la création d'un EPCI de plus de 10 000 habitants ou le dépassement de ce seuil.)

(1) Date de la notification de la présente convention.

Article 2

Conseil et assistance pour l'organisation et le pilotage du centre d'instruction

Le conseil apporté aux collectivités sera adapté aux besoins des collectivités. Il concernera principalement un échelon supra-communal. Ce conseil et cette assistance pourront notamment porter sur les éléments suivants :

- information sur la constitution d'un centre instructeur :
 - les compétences et leur délégation ;
 - les différentes formes de services mutualisés et l'intégration des missions d'instruction dans les statuts ;
 - la répartition des rôles entre communes/EPCI et centre d'instruction ;
 - le contenu des conventions à passer entre communes/EPCI et la structure du centre d'instruction ;
 - le dimensionnement des services au regard de la charge de travail (volumétrie annuelle et typologie des actes instruits) ;
 - les besoins en ressources humaines : qualification et compétence ;
- conseil pour l'organisation et le fonctionnement du centre :
 - la connaissance des actes et de leur enjeux ;
 - l'accueil du public ;
 - les actions sur le terrain : récolement, police ;
 - le risque contentieux ;
 - l'archivage ;
- outils pour le pilotage et le suivi de l'activité ;
 - les méthodes de travail et les outils associés ;
 - l'organisation du travail et le suivi de l'activité.

Article 3

Formation

À adapter selon les circonstances locales après contacts CMVRH et CNFPT

Les agents de la commune de, de l'EPCI, de la structure peuvent bénéficier d'une formation à l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme auprès du Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le cas échéant, à la demande de la délégation régionale du CNFPT et en accord avec la DREAL, le CVRH pourra apporter son concours à l'organisation de formations à destination des agents en charge de l'ADS dans les collectivités territoriales durant une période qui n'excédera pas deux ans à compter de la date de signature de la présente instruction.

Prévoir si nécessaire un paragraphe sur les modalités financières (réservation de salle, matériel pédagogique, rémunérations des intervenants, frais de mission, transport, hébergement, repas).

Article 4

Compagnonnage

Outre cette formation, l'État pourra assurer le soutien des nouveaux instructeurs de la structure. Cet accompagnement pourra prendre deux formes, utilisables concomitamment ou successivement : (durée et nombre d'agents à adapter localement).

a) Un ou des agents de la collectivité vont x jours par semaine, pour une durée de ..., dans le service de la DDT(M).

b) Un ou des agents de l'État vont x jours par semaine, pour une durée de ..., dans le service instructeur et accompagnent concrètement à l'instruction les agents de la collectivité ;

Chaque service (État et collectivité) assure pour ses agents les frais de mission correspondants ; il n'est pas demandé de compensation à la collectivité pour ces journées de travail des agents de l'État.

La DDT(M) pourra assurer une assistance téléphonique x journées par semaine selon les créneaux suivants :

La DDT(M) pourra ouvrir une adresse messagerie pour collecter les questions des instructeurs de la structure.

Pour rappel et en application du dernier alinéa de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, une assistance juridique et technique ponctuelle pourra être gratuitement apportée par les services de l'État pour l'instruction des dossiers complexes.

Article 5

Dispositions concernant les agents de la partie de service de la DDT(M) mise à disposition *(article optionnel)*

La partie de service mise à disposition dans le cadre de la présente convention concerne (préciser les unités). Les services de l'État s'engagent à mettre à disposition x ETP pour exercer les missions décrites dans la convention de mise à disposition applicable jusqu'au 1^{er} juillet 2015.

Pendant cette période et jusqu'à un recrutement éventuel par la collectivité, les agents concernés restent affectés sur leur poste en DDT(M) et rémunérés par l'État. Ils sont sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du directeur départemental des territoires, seule autorité d'emploi.

Pendant la durée de la 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.

Les agents concernés relèvent de l'organisation du travail de la DDT(M) ainsi que de l'ensemble de ses dispositifs de gestion (action sociale, médecine de prévention, gestion de proximité, formation, mobilité, etc.).

Prévoir une disposition pour la prise en compte ou non des temps de déplacement pour se rendre dans les locaux du service instructeur de la collectivité dans le temps de travail de l'agent.

Pour rappel, cette mise à disposition de service est exercée à titre gratuit.

Article 6

Assistance pour la prise en main d'ADS2007

(À supprimer si la collectivité utilise son propre logiciel)

À adapter selon les circonstances locales.

Article 7

Gestion du flux entre la structure locale et la DDT(M) pour le traitement de la fiscalité

(Non limité à la durée de la convention)

Conformément aux articles R. 331-10 et R. 331-11 du code de l'urbanisme, l'autorité compétente doit transmettre à la DDT(M) dans un délai d'un mois après la décision, tous les éléments nécessaires au calcul des taxes pour les dossiers. La structure en charge de l'instruction des actes d'urbanisme veillera au respect de ces dispositions et mettra en place une interface entre son logiciel d'instruction et ADS2007, logiciel utilisé par la DDT(M) pour liquider les taxes.

Article 8

Archivage

(Article à insérer si mise à disposition de service prévue article 5)

À compter du 01/07/2015, la collectivité est responsable de l'archivage des dossiers complets, conformément à la circulaire AD 93-1 du 11 août 1993.

La collectivité pourra le cas échéant organiser le transfert des dossiers avec la structure chargée de l'instruction.

Pour les dossiers instruits par la DDT dans le cadre de la mise à disposition avant le 01/07/2015, la DDT conservera ces dossiers pendant la durée d'utilité administrative (DUA) fixée à 10 ans puis les retournera à la collectivité pour conservation définitive et archivage (*cf.* circulaire AD 98-5 du 19 juin 1998).

Article 9

Statistiques urbanisme et historique des dossiers

(Non limité à la durée de la convention)

En application de l'article L. 426-1 du code de l'urbanisme, les communes et établissements publics de coopération intercommunale qui instruisent eux-mêmes les actes d'urbanisme transmettent chaque mois aux services du ministère de l'équipement, pour l'établissement de statistiques, les informations statistiques prévues par les arrêtés pris pour l'application de l'article R. 434-2 de ce code.

La structure en charge de l'instruction des actes d'urbanisme veillera au respect de ces dispositions et mettra en place une interface entre son logiciel d'instruction et l'outil de collecte des statistiques nationales.

À la demande du centre instructeur et sous réserve de l'accord de la collectivité compétente, la DDT(M) fournira les éléments relatifs à l'historique des dossiers instruits par la DDT (M) sous format informatique.

ANNEXE 5

EXEMPLE DE PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LE PARQUET DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE ... ET LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE ...

Ce protocole porte sur le traitement des infractions pénales dans le domaine de l'urbanisme et a pour objectif d'apporter une solution systématique soit par voie de régularisation, soit par voie de poursuites, à l'ensemble des dossiers d'infractions constatées.

Le procureur de la République définira une politique pénale en matière d'urbanisme en concertation avec la DDT. Cette politique pénale sera mise en œuvre par la DDT et notamment son unité contentieuse, sous le contrôle du parquet de... l'interlocuteur privilégié du parquet est l'Unité des affaires juridiques (UAJ) de la DDT.

Au préalable, il est rappelé que la constatation d'infractions au code de l'urbanisme relève à la fois d'une obligation de la collectivité concernée et de l'État. Au niveau du département du... , les maires sont les premiers acteurs des constatations d'infractions et, par voie de conséquence, sont les premiers à intervenir lors de cette phase de la procédure. La DDT intervient en tant que conseil et est également amenée à dresser des procès verbaux (à la demande des maires, en cas d'urgence ou face au manque de réaction des communes).

Les procès verbaux sont systématiquement envoyés au parquet et il est proposé que ce dernier transmette la totalité des dossiers de poursuites ayant trait au domaine de l'urbanisme à la DDT afin d'obtenir un avis et une proposition de suivi de l'affaire pénale.

La première action de la DDT est d'étudier la possibilité de régularisation de l'affaire et d'informer la personne concernée de cette nécessité. La DDT pourra également solliciter le parquet afin que le contrevenant soit entendu par les gendarmes.

La DDT pourrait ainsi proposer au parquet du TGI de... d'orienter les dossiers en trois voies décisionnelles :

Classement sans suite

Pour les dossiers régularisés (sauf exception telle que des infractions commises par des professionnels ou des élus) ou pour des infractions de très faible ampleur ou liées à des incertitudes ou illégalités relatives à des autorisations du droit des sols ou à des prescriptions réglementaires de document d'urbanisme.

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

Lorsque l'individu a reconnu sa culpabilité (complément d'enquête de la police ou de la gendarmerie obligatoire), et que l'infraction au code de l'urbanisme correspond à des délits sérieux.

La DDT établira en ce cas un rapport comprenant les infractions reprochées ainsi que les codes Natinf, elle fera également mention, de toute information utile au magistrat pour la prise de décision, notamment par exemple les informations relatives au prix du m² dans le secteur de la commune concernée.

Cette procédure sera entièrement gérée par le parquet sans nouvelle intervention de la DDT.

Dans les cas les plus problématiques et les plus importants, la DDT proposera que l'affaire fasse l'objet d'un renvoi devant le tribunal correctionnel et son représentant sera présent lors de l'audience (dans la mesure du possible), afin de tenir le rôle de « sachant » face au prévenu et à son éventuel avocat. Cette présence permet d'apporter au tribunal un éclairage technique, circonstancié et autonome par rapport à la collectivité. Pour se faire, la DDT reçoit une copie systématique de la citation à comparaître adressée au contrevenant ou est avisé par les brigades de gendarmerie. Le dossier pourra être consulté à nouveau au parquet (vérification des éléments ou moyens juridiques nouveaux développés par le représentant du contrevenant).

Enfin, le parquet informe la DDT de l'avancée des dossiers au parquet ou au TGI par une information régulière des classements sans suite, des CRPC homologuées, décisions de composition La mise en œuvre des condamnations est, par ailleurs, suivie par l'unité des affaires juridiques de la DDT (constatation, astreintes éventuelles...).

Le représentant du parquet,

Le directeur départemental des territoires,

ANNEXE 6

EXEMPLE DE STRATÉGIE DÉPARTEMENTALE EN MATIÈRE DE CONTENTIEUX PÉNAL DE L'URBANISME

PRÉAMBULE

La très grande majorité des communes de ... sont aujourd'hui dotées d'un document d'urbanisme (PLU, POS, CC) et la compétence en matière d'urbanisme relève donc de la commune. Le maire étant l'autorité compétente. À ce titre, c'est lui qui prend les décisions d'autorisations de construire (DP, PC...) à l'exception de quelques cas particuliers.

Toutefois, les actes pris dans le cadre des dispositions pénales du droit de l'urbanisme sont accomplis au nom de l'État. Le maire agissant alors pour le compte de celui-ci. On retiendra l'importance de ce point pour ce qui va suivre, d'une part, car le maire engage la responsabilité de l'État dans les décisions qu'il prend à ce titre et d'autre part, la position hiérarchique du Préfet vis-à-vis du maire et son pouvoir de substitution en cas de défaillance.

Dans le département de ..., le contentieux pénal de l'urbanisme est opéré par la DDT, unité ADS au sein du service planification aménagement du territoire. L'effectif affecté directement à cette mission est d'un ETP (technicien à temps plein) et d'une part d'encadrement. De manière indirecte d'autres agents sont mobilisés pour cette mission (instructeurs, agents du service environnement...)

Il apparaît aujourd'hui indispensable de définir à travers ce document la stratégie de la DDT en matière de contentieux pénal, afin d'apporter une clarté dans l'action de l'État dans ce domaine (priorités, homogénéité de traitement...)

Ce document ne se substitue pas au guide ministériel en matière de contentieux pénal de l'urbanisme mais vient préciser certains points particuliers et décline l'action de l'État en la matière dans le département de ... Le guide ci-avant visé reste la référence pour les procédures à suivre.

I. – PRIORITÉS

L'action de la DDT en matière de contentieux pénal sera prioritairement menée sur les infractions suivantes :

- constructions, installations, aménagements en zone à risques naturels, technologiques, miniers : sans permis ou ne respectant pas les prescriptions relatives aux risques ;
- constructions, installations, aménagements sans permis ne respectant pas la loi montagne/littorale (chalet d'alpage notamment, discontinuité, UTN, respect du DPM) ;
- constructions, installations, aménagements sans permis en zone naturelle présentant un caractère particulièrement sensible (ZNIEFF, Natura 2000, zones humides...) ;
- constructions, installations, aménagements de tailles significatives sans permis en zone naturelle ou agricole ;
- toutes infractions en commune RNU.

Les infractions concernées peuvent être relevées par les collectivités, des agents de l'État dans le cadre d'autres procédures ou d'autres contrôles (ex. : police de l'eau/remblais en lit majeur), des partenaires institutionnels (ex. : chambre d'agriculture).

II. – ACTIONS MENÉES

Pour toutes les affaires relevant de ces priorités, la DDT :

- établira les PV de constat d'infraction, qu'elle transmettra directement au procureur concerné ;
- en cas de défaillance du maire, proposera au Préfet de se substituer pour prendre toutes les décisions nécessaires (arrêté interruptif de travaux, etc.) ;
- se tiendra à la disposition du procureur.

Ces actions seront menées autant que possible en concertation et en bonne intelligence avec la commune, si possible par une action conjointe.

Pour les autres affaires ne relevant pas de ces priorités, la DDT se positionnera en conseil aux communes (conseils, transmissions de documents types, vérifications des documents produits...) mais la commune restera le pilote de l'action.

III. – SUIVI DES JUGEMENTS

La DDT suivra en concertation avec la commune les décisions de justice rendues. Il est décidé de procéder comme suit en cas de condamnation à démolir ou à mettre une construction en conformité :

- un mois avant la fin du délai fixé par le tribunal, envoi d'un courrier en recommandé pour rappeler l'échéance et l'astreinte en cas de non-respect ;
- dans le mois suivant l'expiration du délai : mise en place de la procédure de recouvrement d'astreinte ;
- premier constat de non exécution de la peine à établir dans le délai de deux mois maximum après fin du délai fixé par le tribunal ;
- constats de non exécution de la peine et demande d'émission de titre de perception tous les mois ou tous les deux mois suivant le montant de l'astreinte.

L'objectif étant d'éviter que le condamné « oublie » la condamnation et que l'astreinte serve bien à accélérer l'exécution de la peine et non comme une seconde peine (grosse astreinte au bout de plusieurs mois qui ne peut parfois plus être payée).