



© ah\_ fotobox



© YANNI

## Dématérialiser la chaîne du droit des sols : ce n'est pas qu'une affaire de logiciels !

L'inondation est le premier risque naturel en France. Les images de la tempête Xynthia en 2010, celles des inondations du Sud-Est, ou celles plus récentes de 2016 et 2018 en région Centre et Île-de-France, sont encore dans toutes les mémoires. Le risque s'aggrave avec la concentration de l'urbanisation en zone inondable (frange littorale, proximité des cours d'eau) et le probable dérèglement climatique.

L'ambition n'est pas nouvelle : du programme gouvernemental pour une société de l'information (PAGSI) porté par le Premier ministre Lionel Jospin en 1997, jusqu'à la charte « urbanisme et numérique » du 25 avril 2019 signée entre le ministre de la Ville et du Logement Julien Denormandie avec l'AMF et l'ADCF<sup>1</sup>, le sujet n'a cessé d'être posé.

### UNE NOUVELLE IMPULSION

Les ambitions ont toujours été grandes, mais les phases de réalisation toujours plus séquencées et retardées, faute de gouvernance unifiée. Les démarches actuelles portées par le ministère chargé de l'Urbanisme et les associations de collectivités, et notamment le Géoportail de l'urbanisme et la dématérialisation de l'ADS, semblent être à la hauteur des enjeux en termes techniques et de pilotage d'ensemble. Pour autant, on ne saurait nier les difficultés et les angles morts de cette réforme. Nous proposons de les passer en revue, afin de montrer que le mouvement

actuel doit être non seulement poursuivi, mais aussi élargi et amplifié, afin d'accompagner la relance économique dont notre pays a besoin et envisager un rapport plus simple au droit de l'urbanisme.

### UNE MISE EN COHÉRENCE

La dématérialisation du droit des sols doit être conçue non pas comme celle des autorisations d'urbanisme, mais comme celle de la chaîne du droit des sols<sup>2</sup>, à même de rassembler et d'embarquer les services urbanisme des collectivités dans leur totalité. Elle débute par la numérisation des documents de planification (Géoportail de l'urbanisme), se poursuit par la dématérialisation des procédures d'autorisation du droit des sols (ADS) puis par la dématérialisation des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), contribuer au développement des SIG et à une amélioration des statistiques de construction et in fine à la modernisation des procédures de gestion de la taxe d'aménagement et de mise à jour du cadastre (bases et plan). Son élargissement impliquerait une montée en puissance

du Géoportail de l'urbanisme, en y intégrant un plus grand nombre de thématiques (PPR, dossiers de ZAC, études d'impact, périmètres d'OIN, de DUP, de PUP, etc.). La dématérialisation implique également une unification des « process » et des environnements numériques des enquêtes publiques, aujourd'hui absentes de la charte susmentionnée, notamment afin de faciliter l'identification des enquêtes par les citoyens et les acteurs économiques.

### SORTIR DU « TOUT INFORMATIQUE »

Côté instruction, elle impliquera un accompagnement fort du public et notamment des particuliers et professionnels. À cet égard, la mise en place de téléprocédures ne devrait pas s'orienter vers une baisse de la qualité de la relation entre services instructeurs et pétitionnaires. Il ne faudrait pas qu'à terme, la dématérialisation devienne un argument pour réduire les effectifs des services.

De nouveaux métiers vont en effet émerger au sein des services d'urbanisme, à mi-chemin entre l'ad-

ministration de données, la gestion informatique et le pilotage de « process » d'instruction, nécessitant une adaptation des cursus de formation et des outils avec notamment les licences professionnelles relatives aux métiers de l'urbanisme. Cet essor vient accompagner l'évolution de la géomatique dans les collectivités (mise à jour et récolement de réseaux, de plans à grande échelle, de bases d'adresses...).

Par ailleurs, si la dématérialisation offre des opportunités fortes pour une instruction fondée sur le bâti immobilier modélisé (BIM), elle ne doit pas faire abstraction de la complexité du « process » d'instruction : ainsi de multiples services sont consultés dans le cadre de l'instruction, et l'interconnexion des outils informatiques de ces services est une question importante. Quid de la capacité des architectes des Bâtiments de France, des services d'incendie et de secours et des concessionnaires de réseaux à s'articuler avec les nouvelles suites logicielles ? Sans oublier la transmission de ces actes dématérialisés en préfecture.

### UN ACCOMPAGNEMENT HUMAIN NÉCESSAIRE

La révolution numérique ne peut se faire qu'avec les agents territoriaux et l'accompagnement des élus. Les services devront être équipés en matériels et en logiciels adaptés, ce qui représentera un coût significatif pour les collectivités. La dématérialisation, telle que souhaitée durant le confinement, nécessite également la mise en place d'ordinateurs portables, de tablettes, d'espaces de visioconférence, et surtout d'un débit Internet, qui n'est pas identique sur l'ensemble du territoire.

C'est bien vis-à-vis d'une quadruple fracture numérique qu'il faut se prémunir :

- fracture territoriale au regard des débits possibles sur les différents territoires,
- fracture numérique par rapport aux pétitionnaires qui seraient désorientés,
- fracture par rapport aux petites

collectivités de moins de 3 500 habitants qui restent hors du système : même si elles ont un nombre annuel d'actes faibles, de nombreuses communes seront tentées de faire instruire leurs dossiers par des BET privés, ou par les intercommunalités qui ont créé leurs centres instructeurs ADS mutualisés,

- fracture au sein des agents des services urbanisme, entre ceux qui vont s'adapter à la révolution numérique et ceux qui risquent de rester au bord du chemin. Un effort de formation interne ne peut être que soutenu dans les années à venir.

### COMPLÉTER LA DÉMARCHÉ

Enfin, la dématérialisation des DIA, envisagée dès le début des années 2000, reste un sujet en souffrance et le décret pris en 2012<sup>3</sup> sur le sujet est resté sans suites notables du fait de la Chambre des notaires qui ne voyait pas cela d'un bon œil, à l'exception de l'expérimentation initiée à Niort depuis 2004<sup>4</sup>. À ce jour, les initiatives des collectivités sont éparpillées et isolées. Une démarche nationale d'envergure serait utile pour s'assurer du respect de l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En conclusion, par l'effet conjugué de l'article 62 de la loi « Engagement pour le logement et l'aménagement numérique » (loi ELAN) et de la crise sanitaire, obligeant les collectivités à s'engager dans la mise en place forcée du télétravail, la dématérialisation du droit des sols suscite actuellement un vif intérêt et s'apprête à franchir des étapes techniques et juridiques jugées jusque-là très difficiles, voire impossibles, à dépasser.

Cette démarche a intérêt également à intégrer le facteur humain :

- Les pétitionnaires auront toujours besoin d'un accompagnement,
- les agents chargés de gérer les PLU/PLUiHD auront de forts besoins de matériels, de formation et d'accompagnement au changement<sup>5</sup>.
- le public doit être informé de cette dématérialisation par une

campagne sur le plan national et par une information au niveau local.

### DES CONDITIONS POUR RÉUSSIR

Pour l'ensemble de ces défis, il faudra convaincre les élus d'investir dans l'humain sans tailler dans les effectifs au motif que l'automatisation des tâches allège la charge globale de travail. Dans les collectivités, la mobilisation doit être transversale et impliquer la direction générale des services, les services SIG, informatique et finances, au niveau communal mais également en mutualisation au niveau des intercommunalités. On pourrait, en raison des coûts fixes individuels lourds, assister à un regain d'intérêt pour cette mutualisation.

Au-delà de ces aspects métiers, c'est plus fondamentalement, la participation et la bonne information du public en matière de projets et de règles d'urbanisme qui pourraient progresser.

De la même façon, une meilleure compréhension de la règle de droit et une simplicité d'utilisation des plateformes à venir (Guichet numérique des autorisations d'urbanisme) ne pourrait qu'améliorer l'effectivité de la règle d'urbanisme et des procédures d'autorisation sur le territoire. La facilitation du dépôt (guichet 24h/24) et de l'instruction pourraient augurer d'un nouvel allègement des procédures, alliant responsabilisation des pétitionnaires et en contrepartie, diversification et effectivité des démarches complémentaires (contrôles, amendes, mesures de remise en état, etc.).

Par Bernard Lensele,  
Éric Raimondeau et Ismaël Sylla,  
Urbanistes des Territoires



Bernard Lensele



Éric Raimondeau



Ismaël Sylla

1. <https://www.adcf.org/articles-urbanisme-se-preparer-a-la-numerisation-4728>

2. Le droit des sols : une filière et une chaîne au service des territoires, Philippe Bauer, Revue Ingénierie

3. Décret n°2012-489 du 13 avril 2012 pris pour l'application des articles L. 142-4, L. 213-2 et L. 214-1 du code de l'urbanisme et relatif à la dématérialisation de la déclaration d'intention d'aliéner.

4. Question orale n°12255 de M. Henri Tandonnet (Lot-et-Garonne - UDI-UC), publiée dans le JO Sénat du 30/07/2015 - page 1785.

5. Étude métiers Urbanisme et Aménagement, étude sectorielle n°7, CNEFPT, juin 2019, 20 pages.