



DVUH-AF-18.01.603

Paris, le 15 janvier 2018

nathalie.fourneau@amf.asso.fr; sylvain.bellion@amf.asso.fr
p.schmit@adcf.asso.fr; p.hurlin@adcf.asso.fr

Présentation des motifs et contraintes justifiant une demande de report de l'échéance « SVE » en matière d'autorisations de construire

La dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme vise, dans la stratégie du gouvernement pour le logement, l'accélération des constructions, la réalisation d'économies d'échelle, le raccourcissement des délais et la sécurisation de l'instruction des demandes. Elle implique également, en parallèle, la généralisation de la conception numérique du bâtiment à l'horizon 2022.

Ces objectifs sont discutés en ce moment dans le cadre de la conférence du consensus sur le logement qui se tient au Sénat comme l'a annoncé le Président de la République, Emmanuel MACRON, lors du 100^{ème} Congrès des maires de France.

L'avant-projet de loi prévoit, en effet, d'« *engager la digitalisation dans le champ de l'urbanisme en visant la dématérialisation des demandes de permis de construire, à l'horizon 2022, en créant une téléprocédure pour les communes dont la population est supérieure à un seuil fixé par décret* ».

Or, les décrets du 20 octobre 2016 et du 4 novembre 2016, complétés par une circulaire du 10 avril 2017, relatifs aux modalités de saisine de l'administration par voie électronique (SVE) imposeront aux collectivités, dans quelques mois à peine, d'être obligatoirement en mesure, à compter du 8 novembre 2018 et dans les conditions fixées par ces textes, de recevoir toute demande dématérialisée déposée par un usager.

No associations d'élus avaient déjà alerté le gouvernement sur la difficulté - voire l'impossibilité - pour les collectivités, à l'horizon 2018, de mettre en œuvre la saisine par voie électronique en matière d'urbanisme, en particulier parce qu'elle engage les maires sur leur pouvoir de police à compter du dépôt de la demande d'autorisation de construire, ne saurait supporter une mise en œuvre inefficace et disparate dans les territoires selon qu'ils disposent des moyens financiers et humains suffisants, de l'ingénierie nécessaire pour élaborer ces

procédures, de logiciels disponibles et sécurisés ou encore d'une couverture numérique adaptée.

Par ailleurs, ces mesures, très précises pour les collectivités (conditions d'émission d'un accusé de réception et/ou d'enregistrement qui acte de manière sécurisée l'heure et le jour de la réception, conditions d'obtention d'une décision implicite d'acceptation ou de rejet, mention des voies et délais de recours, mise en œuvre par l'administration de téléservices et définition de leurs conditions générales d'utilisation, demande par le service instructeur de pièces complémentaires, etc.) **n'ont fait l'objet d'aucune concertation avec les collectivités territoriales, ni d'étude d'impact ou d'expérimentation préalables.**

Elles sont donc loin de satisfaire aux règles de bonne gouvernance et d'économie budgétaire que le gouvernement entend instituer s'agissant de la simplification et de la rationalisation des normes applicables aux collectivités (via les travaux du CNEN notamment).

Elles s'imposent aujourd'hui indistinctement à tous les territoires et concerneront l'ensemble des usagers – simple citoyen ou promoteur et aménageurs porteurs de projets plus complexes - désireux de déposer une demande d'autorisation de construire par voie dématérialisée.

1) **Impact des décrets « SVE » sur l'organisation des services instructeurs et coûts induits :**

Cette obligation impactera tout d'abord les services instructeurs des collectivités qui devront, de fait et sans attendre 2022, être en mesure de recevoir les demandes dématérialisées adressées par les communes, d'identifier les pièces manquantes, et de les instruire sous forme dématérialisée. A défaut, ces services seront tenus de **rematéraliser** les éléments du dossier, ce qui générera du temps perdu et des coûts supplémentaires pour les collectivités.

Les obligations créées par les décrets « SVE » vont de fait entrainer de nouvelles charges de fonctionnement pour les collectivités qui devront, pour le 8 novembre 2018, d'une part, se doter de logiciels et de matériels informatiques aptes au traitement dématérialisé des dossiers parfois volumineux d'instruction des autorisations de construire (notamment les plans à l'échelle), et d'autre part, de personnels qualifiés et formés pour instruire ces dossiers dématérialisés, sans qu'il soit nécessaire pour eux de matérialiser les documents, ce qui viderait de toute substance les objectifs poursuivis par ailleurs.

Or la loi du 24 mars 2014 dite « Alur », qui a acté la suppression de la mise à disposition des services de l'Etat dans l'instruction des autorisations de construire, a déjà contraint les collectivités à s'organiser le plus souvent à une échelle intercommunale voire intercommunautaire, afin de garantir une instruction de qualité au profit des porteurs de projets.

Ces mutualisations de service se poursuivent encore à la suite de la réorganisation de la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017 sur des périmètres parfois très larges et variés en terme de culture d'instruction des demandes et d'organisation avec les communes membres guichets uniques. Elles génèrent des coûts pour ces collectivités qui ne peuvent les répercuter sur des usagers bénéficiant de la gratuité de l'instruction des autorisations et la délivrance de celles-ci.

Aussi, l'application à peine plus d'un an après ces fusions d'obligations en matière de dématérialisation des demandes (SVE), génératrices de nouvelles procédures et de réaffectation des agents dans leurs fonctions serait contreproductive et inefficace, les collectivités n'étant aujourd'hui, à budget constant, pas en mesure de s'y conformer dans les délais impartis.

Il ressort que ces charges n'ont par ailleurs pas été budgétées pour 2018 par la quasi-totalité des collectivités y compris les agglomérations, faute de connaissance de l'impact de ces obligations, de leur maîtrise, de leurs conséquences aussi en termes financier et d'organisation, d'alerte enfin de la part des services déconcentrés localement.

2) Impact des décrets « SVE » sur la sécurité juridique des autorisations délivrées :

Les travaux partenariaux réalisés au sein même de votre ministère, en concertation avec nos associations d'élus ont pu mettre en évidence une insécurité juridique liée à l'absence d'articulation des différentes règles juridiques du code de l'urbanisme et du code des relations entre le public et l'administration qui n'a pas encore, à ce jour, été levée par la publication d'une instruction ministérielle.

Ce constat conforte la crainte des élus de voir de nombreux usagers utiliser ce vide juridique à des fins dilatoires pour bénéficier d'autorisations tacites de construire, créant ainsi de forts risques contentieux sur les permis délivrés et allant par là-même à l'encontre de la sécurité juridique des autorisations recherchée par votre gouvernement, et au final, annulant les gains d'efficacité et de rapidité visés en matière de délivrance des autorisations de construire.

3) Impact des décrets « SVE » sur la capacité des collectivités à recevoir et transmettre des documents par voie dématérialisée :

Il apparaît que de telles obligations ne sauraient, dans le cadre de la saisine par voie électronique offerte à tout usager à compter du 8 novembre 2018, être imposées alors que **de nombreuses collectivités ne disposent pas de débit suffisant pour permettre un acheminement sécurisé des demandes** (entre le demandeur et la commune ou encore entre la commune et son service instructeur et les services de l'Etat associés à l'instruction). Cela posera également des difficultés aux services de l'Etat dans **l'exercice par préfet** de la délivrance des autorisations de construire au lieu et place des communes carencées au titre de la loi SRU.

A cet égard, **les élus souhaitent que de telles obligations soient repoussées pour être mises en cohérence avec les échéances globales fixées dans le cadre du plan Très haut débit (THD).**

En effet, **la simple circonstance de délier ces obligations d'une réflexion et d'une expérimentation sur la dématérialisation de l'instruction des autorisations de construire poursuivie dans le cadre de la stratégie pour le logement serait contreproductive, la**

saisine par voie électronique n'étant qu'un préalable nécessaire à l'instruction par voie dématérialisée des demandes d'autorisations de construire.

4) **Impact des décrets « SVE » sur les autres chantiers de dématérialisation menés par le gouvernement :**

Enfin, les économies et l'efficacité poursuivies par le gouvernement ne seront atteintes qu'à la condition d'engager une approche interministérielle, cohérente et globale sur l'ensemble des sujets de dématérialisation (marchés publics, DGFIP, contrôle de légalité, liste électorale, etc).

A défaut, l'Etat comme les collectivités verront leur responsabilité engagée au regard d'une grande hétérogénéité du déploiement, des coûts induits et d'un service de moindre qualité pour les usagers.

Le développement des différents services dématérialisés ne devrait pas, pour les communes et intercommunalités, être engagés par « silos » sans cohérence globale.

Sur ce point, nos associations d'élus souhaitent que le **programme de développement concerté de l'administration numérique territoriale (DCANT)** pour 2018-2020, conçu et réalisé conjointement par l'État et les collectivités territoriales et coordonné par la DINSIC, serve de base aux travaux menés par votre ministère pour permettre une rationalisation des multiples modes d'échanges entre l'État et les collectivités territoriales et assister les collectivités, techniquement et financièrement, dans la mise en place de cette réforme. A cet égard le budget de 700 millions d'euros annoncé lors du dernier comité d'orientation stratégique du 1^{er} décembre pourrait avantageusement participer à cet objectif.

5) **Proposition d'alignement des échéances des décrets « SVE » sur l'échéance fixée en matière de dématérialisation de l'instruction des demandes d'autorisation de construire sur la base d'expérimentations**

Pour l'ensemble de ces motifs, les élus **souhaitent que soit réalisé un état des lieux objectif, partagé et chiffré** sur la capacité de l'ensemble des collectivités locales et de leurs services instructeurs, ainsi que de l'Etat concerné à divers titres (contrôle de légalité, instruction, délivrance des permis au nom de l'Etat, carence SRU, etc.), ou encore des éditeurs de logiciels, à répondre aux obligations du décret « SVE », première étape de votre chantier de dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme.. **Dans cette attente, ils jugent indispensable que soit reportée l'échéance du 8 novembre 2018 à une date raisonnable permettant de tirer le bilan de cet état des lieux** et des expérimentations menées parallèlement avec des villes pilotes.

Un tel report de la date du 8 novembre 2018 permettrait par ailleurs de **mettre en cohérence, par une approche globale**, ce chantier avec les autres chantiers de la dématérialisation engagés par le gouvernement et de réaliser à cette fin des économies de fonctionnement et un meilleur service rendu aux usagers.