
Séance plénière du 6 décembre 2006

(Point n° 5 - Présentation du rapport final du groupe de travail "Informatisation des PLU et des SUP")

RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL PLU & SUP

A - Recommandations communes pour l'informatisation des PLU et SUP

1. Référentiel parcellaire unique

Le groupe de travail recommande qu'il soit mis fin à la dualité entre PCI et BD Parcellaire du RGE, de façon que les utilisateurs puissent disposer d'un référentiel parcellaire unique, le plus cohérent possible, possédant la géométrie la plus précise possible et assurant la continuité entre sections cadastrales et entre communes, et donc superposable aux composantes topographique, photographique et adresse du RGE. Sa mise à jour devrait continuer à être réalisée directement par la DGI-Cadastre et à être mise à disposition gratuite pour l'Etat et les collectivités, et libre de droits de diffusion pour ceux-ci.

Un accent particulier devrait être mis sur la mise à jour du domaine public, pour éliminer les parcelles devenues obsolètes et faire figurer les constructions nouvelles.

Pour les utilisateurs, la migration des données localisées sur PCI vers le nouveau produit devrait être facilitée par la fourniture du modèle de correction géométrique employé par l'IGN pour produire la BD Parcellaire, de façon à atteindre la superposabilité avec le RGE ainsi que, pendant une période transitoire, celle du modèle inverse pour permettre les échanges avec les utilisateurs n'ayant pas encore migré. La question de la validité juridique des documents approuvés sur une géométrie donnée puis reportés sur la nouvelle devrait être traitée.

Dans le cas où le RGE ne pourrait pas être utilisé pour certaines SUP (non transcrites directement au niveau de détail du référentiel parcellaire), il est rappelé l'obligation d'utiliser le système national de coordonnées prévu par l'article 89 de la loi d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire (4 février 1995) et son décret d'application 2006-272 du 3 mars 2006.

2. Référentiel général d'interopérabilité dans le domaine de l'urbanisme

Le groupe de travail recommande qu'il soit défini le plus rapidement possible par le SDAE, (Direction générale pour la modernisation de l'Etat) et qu'il intègre les règles de numérisation et de gestion relatives aux PLU et aux SUP, en particulier la liste des objets à numériser et le modèle de données (voir ci-dessous recommandation 3).

Les échanges et partages de données s'effectueront selon les normes en vigueur. Le futur référentiel général d'interopérabilité (RGI) constituera la règle à appliquer pour tous les partenaires, s'agissant des données des PLU et des SUP.

B - Recommandations pour l'informatisation des PLU

3. Cahier des charges pour la numérisation des PLU

Le groupe de travail a procédé à l'analyse de plusieurs cahiers des charges pratiqués, soit à l'initiative de grandes villes ou de groupements de communes, soit à l'initiative de services déconcentrés de l'Etat en concertation avec le Conseil général ou avec certaines communes du département. Ont été ainsi analysés :

- le cahier des charges élaboré en commun par les DDE de Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée et Finistère et par le Conseil général et l'Association Fédérative Départementale des Maires de Loire-Atlantique, la communauté urbaine de Nantes et la Maison des communes de Vendée (CdC 44),
- le cahier des charges élaboré par la communauté urbaine du Grand Lyon,
- le cahier des charges élaboré par le SIE de l'Ain,
- le cahier des charges élaboré par la région départementale de Haute-Savoie,
- le cahier des charges élaboré par la commune de Givors (69).

Ces cahiers des charges présentent de grandes similitudes avec quelques différences. Ils ont tous en commun la propriété de posséder un caractère opérationnel et d'assurer l'interopérabilité des données obtenues, qui peuvent être intégrées sans difficulté dans un SIG. Ils comportent en général les principales parties suivantes :

- une description des objets graphiques à numériser (vocabulaire, attributs, langage commun),
- un modèle conceptuel de données,
- des principes méthodologiques de numérisation,
- des règles de représentation graphique dans un SIG et pour les tracés de contrôle.

Compte tenu de la qualité de ces cahiers des charges, le groupe de travail les recommande comme guides de bonne pratique, pouvant être utilisés en fonction du contexte local, avec toutefois une relative priorité donnée au premier d'entre eux (CdC44), du fait qu'il est commun au plus grand nombre d'entités (à la fois Etat et collectivités territoriales), et qu'il couvre la plus grande surface de territoire. Ces 5 documents constituent les annexes 4 à 8.

Ces guides sont également applicables aux cartes communales (leur nomenclature étant plus réduite que celle des PLU) ainsi qu'aux anciens documents encore en vigueur (POS, PAZ), et aux Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

4. Etablissement d'une synthèse des cahiers des charges précédents

Au-delà des "bonnes pratiques" mentionnées ci-dessus, le groupe de travail recommande qu'un document de synthèse soit réalisé dans le cadre du CNIG, afin de cumuler les avantages respectifs de chacune des méthodes pratiquées et de tenir compte des évolutions en cours, notamment en matière d'unicité du référentiel parcellaire (recommandation 1 ci-dessus).

Cette synthèse (cahier des charges commun) devrait être réalisée et validée si possible avant la fin de l'année 2007.

5. Représentation des PLU (sémiologie)

Au-delà du vocabulaire commun et des règles communes à adopter concernant la structuration des bases de données et des règles de numérisation, la représentation graphique des PLU (sémiologie) constitue également un domaine pour lequel les différents partenaires souhaitent se concerter pour adopter les pratiques reconnues comme bonnes. La souplesse des outils géomatiques permet de représenter de façon très différente des objets identiques, rendant ainsi, faute d'un minimum d'harmonisation, leur compréhension quasi impossible, lorsqu'on passe d'une commune à l'autre.

D'autre part, le passage de la production des PLU du support papier à la forme numérique permet un usage aisé de la couleur. Si celle-ci est de nature à faciliter la communication, elle est également porteuse de significations pas toujours maîtrisées par les utilisateurs.

Le groupe a donc mis au point, pour la liste des objets du langage commun, une recommandation de sémiologie graphique. Elle s'appuie sur les règles classiques de la graphique (normaliser, hiérarchiser, simplifier) et elle inclut des recommandations concernant l'édition en couleur et l'édition en noir/blanc. Elle est fournie en annexe 9.

6. Approbation des PLU sous forme numérique

La production sous forme numérique des PLU doit aboutir à ce que leur approbation soit effectuée en grande partie sous forme numérique : il s'agit à la fois du « dossier » papier qui peut dorénavant être remplacé, pour une partie de la procédure, par une base de données, et de l'acte d'approbation lui-même qui peut également s'effectuer sous forme numérique par une procédure de signature numérique.

Cette nouvelle procédure concerne autant les collectivités territoriales, qui approuvent le document, que les services de l'Etat qui devront intégrer cette nouvelle dimension dans leurs pratiques.

Le groupe recommande que cette procédure et le dispositif correspondant soient mis en place, dans le cadre de la dématérialisation des procédures et du référentiel général de sécurité (RGS), actuellement en cours de définition par la DGME/SDAE (ministère des finances).

C - Recommandations émises pour l'informatisation des SUP

7. Etablissement d'un catalogue informatisé des types de SUP en vigueur

Le catalogue a pour objectif de décrire les caractéristiques des SUP et les références des lois dont elles découlent. Il sera autant utile aux services de l'administration qu'aux bénéficiaires/ gestionnaires des SUP, ainsi qu'aux professionnels, pour connaître l'étendue de la réglementation existante et unifier la terminologie utilisée. Il suppose un toilettage généralisé relatif aux SUP dans tous les secteurs de la législation. Il devra être actualisé en permanence, en fonction de l'évolution de celle-ci et serait mis en ligne pour diffuser l'information la plus à jour possible.

Le groupe de travail préconise la méthode de travail suivante : à partir de la liste actuelle des SUP en vigueur, diffusée sur le site de Legifrance, une revue complète devrait être faite, ministère par ministère et domaine par domaine, de façon à identifier les lacunes éventuelles et les SUP devenues obsolètes. Cette revue pourrait être confiée à une mission interministérielle, composée de représentants des inspections générales, qui assureraient le relais avec chacun des départements ministériels concernés. La tenue à jour, ensuite, de l'ensemble des SUP ainsi révisé serait assurée par le ministère de l'Équipement (DGUHC).

Afin de préfigurer ce que pourrait être ce catalogue, un projet établi par le Certu à partir de l'annexe R126-1 du code de l'urbanisme et à jour au 1er juillet 2006, est présenté en annexe 10.

8. Numérisation des SUP existantes

Le groupe estime que la numérisation des SUP existantes (définition et emprise) incombe normalement aux organismes bénéficiaires/gestionnaires qui sont à l'origine de ces servitudes.

Le groupe recommande, pour procéder à la numérisation :

- l'adoption du modèle conceptuel des données des SUP dans le cadre de l'utilisation d'un SIG (ce modèle a été élaboré dans le cadre du groupe) voir annexe 11,
- comme exemple de bonne pratique, la méthode appliquée par le Grand Lyon (annexe 12).

Il recommande, en outre, qu'une synthèse de ces documents soit réalisée par le CNIG avant la fin 2007 afin de proposer un guide pratique complet de structuration des SUP à la communauté des partenaires.

Un délai de mise en oeuvre pourrait être recommandé pour la numérisation (ce délai pourrait être modulé selon les types de gestionnaires ou de SUP).

En cas d'impossibilité pour l'organisme responsable d'assurer cette numérisation, celle-ci pourrait être confiée à un autre opérateur dans le cadre d'une convention avec l'organisme bénéficiaire/gestionnaire et prévoyant la validation, par celui-ci, du fichier numérique obtenu.

Dans tous les cas, le fichier numérique devrait comporter :

- l'indication de la validation par l'organisme bénéficiaire/gestionnaire et de sa conformité avec le document graphique annexé à l'arrêté préfectoral existant,
- le non-engagement de la responsabilité juridique de l'opérateur de la numérisation, s'il est distinct de l'organisme bénéficiaire/gestionnaire,
- l'indication, pour chaque servitude numérisée, de l'échelle de numérisation et de l'écarttype de celle-ci (mesure statistique des écarts entre le document graphique et le document numérique). Ces paramètres devront faire partie des attributs de la servitude figurant dans le modèle numérique des SUP évoqué précédemment.

Le groupe recommande que le processus de validation des données numériques obtenues, notamment du point de vue juridique, soit défini ultérieurement dans le cadre des processus d'administration électronique.

9. Numérisation des nouvelles SUP

Le groupe recommande que toute demande de nouvelle SUP (accompagnée de son emprise sur le terrain) soit présentée systématiquement par les demandeurs sous forme numérique et traitée ensuite sous cette forme suivant la procédure d'administration électronique introduite par l'ordonnance du 8 décembre 2005.

Les deux méthodes mentionnées dans la recommandation précédente pour les SUP existantes sont bien entendu applicables à la numérisation des nouvelles SUP. Il y aura lieu de distinguer, dans le cas d'ouvrages nouveaux ayant obtenu la déclaration d'utilité publique, si ceux-ci sont à l'état de projet ou déjà mis en service.

Pour systématiser l'informatisation des nouvelles SUP, le groupe recommande que, dès à présent, l'Etat procède à l'émission d'une circulaire interministérielle pour que les projets de nouvelles SUP émanant de ses services soient désormais transmis systématiquement sous forme numérique, en vue de la procédure à mener (conduisant à leur institution par arrêté préfectoral). Le RGI devrait fixer aussi rapidement que possible les conditions de cette informatisation afin d'atteindre le degré d'interopérabilité voulu.

Une fois le processus mis au point, l'obligation de numérisation devrait être étendue à l'ensemble des organismes, publics et privés, demandeurs de nouvelles SUP, que les ouvrages

Recommandation pour accompagner la montée en charge de l'informatisation

10. Création d'un site Internet dédié à l'informatisation des PLU et SUP

Le groupe de travail préconise la création d'un site internet pour l'informatisation des documents d'urbanisme, accessible à l'ensemble des partenaires concernés (Etat, communes, professionnels, etc.) pour assurer les fonctions suivantes :

- accès aux principaux textes réglementaires et techniques (guides des bonnes pratiques, modèles de cahiers des charges) disponibles,
- accès au catalogue actualisé des types de servitudes d'utilité publique (cf. recommandation 9),
- plate-forme d'échange entre partenaires, de façon à favoriser l'approche collective des problèmes et à s'appuyer sur les expériences recueillies sur le terrain,
- lien avec le site du RGI,
- suivi de l'informatisation des PLU et des SUP.

Un tel site s'apparenterait à celui qui a été mis en place pour le développement du haut débit (www.aménagement-numérique.net) auquel participent les partenaires publics et privés du développement des infrastructures de haut débit sur tout le territoire.

Il est clair qu'un site dédié à l'informatisation des PLU et SUP serait un levier important pour moderniser les procédures, les diffuser, faciliter les échanges entre praticiens et accroître l'efficacité des services. Il serait donc du plus haut intérêt que l'Etat apporte son soutien à la mise en place d'un site du type www.urbanisme-info.net.

D - Autres recommandations émises par le groupe de travail

11. Géolocalisation, en fin de travaux, des ouvrages construits

Le groupe de travail recommande de rendre obligatoire, selon des spécifications à définir, la communication, en fin de travaux, de la géolocalisation des ouvrages et constructions ayant fait l'objet d'une autorisation. En effet, cette information permet de repérer, sur le terrain et dans les bases de données, les ouvrages et constructions nouvelles, avec leurs caractéristiques et d'interfacer les systèmes d'information concernés. Cela devrait faciliter les procédures d'administration électronique et contribuer, par exemple, à la mise à jour du plan cadastral et du RGE.

12. Notification périodique des SUP aux propriétaires concernés

Prenant acte du fait que les servitudes d'utilité publique constituent, par définition, une limitation du droit de propriété individuelle et du droit à construire, le groupe a reconnu l'intérêt d'une communication systématique et périodique des SUP auprès des propriétaires concernés.

Bien que cette mesure s'inscrive dans une logique plus générale que le projet d'informatisation des SUP, il est clair qu'elle contribuerait à une plus grande transparence de l'administration vis-à-vis des administrés.

La périodicité de la communication pourrait être de l'ordre de 5 ans (éventuellement modulable suivant le type de SUP), assortie de la durée de validité prévisible de la SUP en question.

Toutefois, la faisabilité et le coût d'une telle mesure doivent être évalués avant qu'elle puisse être recommandée. C'est pourquoi le groupe préconise l'approfondissement de ces points.