



**Faculté de Droit et des Sciences économiques**  
**Master 2 – Gouvernance de l'Etat**  
**et des Organisations Publiques**

2023/2024

**« L'adaptation des modes de travail au sein de  
la Direction de l'Aménagement du Territoire et  
de la Stratégie Foncière de Limoges Métropole  
face aux enjeux de la dématérialisation »**

**Chloé CALLAIS**

Apprentissage effectué du 1er septembre 2023 au 31 août 2024

**Limoges Métropole,**  
Direction de l'Aménagement du Territoire et de la Stratégie foncière  
Service Planification et gestion des documents d'urbanisme

Mémoire dirigé par :

**Madame Nadine POULET-GIBOT-LECLERC**

*Maître de conférences en droit public*





## Remerciements

---

Je souhaite tout d'abord remercier le Président de Limoges Métropole, Monsieur Guillaume GUERIN, pour l'ouverture de sa structure à l'apprentissage. Il s'agit d'une opportunité pour tous les étudiants qui, comme moi, souhaitent s'intégrer au monde du travail et à celui de la fonction publique tout en continuant d'approfondir leur parcours universitaire.

Mes remerciements les plus profonds se dirigent vers l'intégralité des agents du service Planification, qui m'ont accueillie et accompagnée tout au long de mon apprentissage. Il s'agit particulièrement de Monsieur Christophe MATHIEU, Directeur ; Monsieur Jacques CHAPUT, mon maître d'apprentissage et chef de service ; Madame Maëlle RETIF ; Monsieur Thomas IRRIBARRIA ; ainsi que les autres agents de la direction.

Leurs encouragements et leur confiance m'ont été précieux, tant scolairement que professionnellement.

Les échanges que nous avons pu avoir ont enrichi ma perception de la fonction publique territoriale et de l'urbanisme.

Il me paraît également indispensable de remercier tous mes camarades de classe, et tout particulièrement Madame Cheyenne GOUALARD, qui s'est montrée si encourageante et bienveillante durant les deux années de master.

Je voudrais aussi remercier ma famille, Mesdames Valentine et Chantal CALLAIS ; Monsieur Benjamin CORIOU ; Monsieur Jean ROSSI ; Madame Lilian ROSSI ; et Monsieur Samuel MURRAY, qui m'ont accompagnée et soutenue au cours de mon parcours universitaire.

Enfin, je voudrais remercier chaleureusement tous les membres de l'équipe pédagogique de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges. J'affirme ma reconnaissance envers Madame Nadine POULET-GIBOT-LECLERC, Maître de conférences en Droit public, qui a encadré la rédaction de ce mémoire ainsi que le bon déroulement de ma seconde année d'apprentissage ; et envers Mesdames Rym FASSI-FIHRI et Caroline BOYER-CAPELLE, qui m'ont enseigné respectivement les cours d'Enjeux de la cybersécurité ; et d'Administration numérique et RGPD. Ces deux cours m'ont permis de prendre conscience de l'intérêt que j'éprouve envers cette idée de dématérialisation des services publics.

## Abréviations

---

ADELE : Plan Administration Electronique

AI : *artificial intelligence* (en anglais), ou intelligence artificielle

ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CNIG : Conseil national de l'information géolocalisée

CNIL : Commission nationale informatique et liberté

CRPA : Code des relations entre le public et l'administration

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DINUM : Direction interministérielle du numérique

DITP : Direction interministérielle de la transformation publique

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

GPU : Géoportail de l'urbanisme

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

MRAe : Mission régionale d'autorité environnementale

MSA : Mutualité Sociale Agricole

PAGSI : Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information

PLU : Plan local d'urbanisme

PPA : Personnes publiques associées

PRADA : Personne responsable de l'accès aux documents administratifs

RGPD : Règlement général sur la protection des données

RGS : Référentiel général de sécurité

SVE : Saisine par voie électronique

## Table des matières

---

<b>Introduction</b> .....	1
<b>Chapitre 1 – Les enjeux de la dématérialisation pour les administrations</b> .....	<b>5</b>
Section 1 – L’importance de la transformation du service public face aux changements de la société .....	5
1. La genèse de la transformation numérique des services publics : une évolution progressive ..	5
2. Le programme Action Publique 2022 .....	10
3. Les avantages et les inconvénients de la dématérialisation au sein des administrations .....	14
Section 2 – L’importance de l’adaptation du fonctionnement des administrations aux nouvelles procédures.....	19
1. L’accompagnement des administrations par les acteurs publics pour atteindre l’objectif 0 papier.....	19
2. La généralisation du télétravail dans les administrations.....	23
3. Le maintien du lien entre l’administration et ses usagers eu égard aux nouveaux modes de travail.....	26
<b>Chapitre 2 – L’incidence de la dématérialisation sur les moyens mis en œuvre par les agents de la Direction de l’aménagement du territoire et de la stratégie foncière de Limoges Métropole</b> .....	<b>30</b>
Section 1 – Les logiciels de communication utilisés par les agents de la DATSF dans un but de facilitation des procédures .....	30
1. La dématérialisation comme outil indispensable pour la consultation des Personnes publiques associées : le logiciel Sharepoint.....	30
2. La dématérialisation comme outil indispensable pour les processus s’appliquant aux actes administratifs.....	33
3. La dématérialisation comme outil indispensable pour la communication externe .....	36
Section 2 – Les difficultés rencontrées par les agents de la DATSF à l’égard des méthodes de dématérialisation.....	39
1. L’adaptation des méthodes de travail face à l’absence d’homogénéité au sein des administrations en termes de dématérialisation pour le service du droit des sols.....	39
2. Les difficultés liées au contrôle de légalité numérique pour l’approbation des évolutions des plans locaux d’urbanisme.....	42
3. La mise en cause de l’authenticité de certains actes due à la dématérialisation .....	45
Conclusion .....	50
Références bibliographiques.....	56
Annexes .....	53



"La dématérialisation, ce n'est pas seulement une transformation économique et écologique, pour une administration plus exemplaire. C'est également accélérer, simplifier et fluidifier le travail et les circuits de décision."

*Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques*

## **INTRODUCTION**

La dématérialisation consiste à mettre de côté les documents au format papier, au profit des fichiers numériques.

C'est le programme Action Publique 2022 qui prévoit la transformation du service public, notamment par le développement des règles relatives à l'abandon progressive du papier.

Limoges Métropole est l'un des 1 258 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire français. Il s'agit d'une communauté urbaine rassemblant 20 communes et plus de 212 000 habitants.

Ce regroupement intercommunal a été créé par l'arrêté préfectoral du 22 novembre 2002 en succession à la communauté de communes de l'agglomération de Limoges, et est devenu une communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Les articles L5111-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales déterminent les conditions dans lesquelles les compétences des communes membres sont transférées à la communauté urbaine. En ce sens, Limoges Métropole dispose de nombreuses compétences. Il s'agit par exemple du développement économique, de l'urbanisme et des transports en commun.

Depuis 2020, Limoges Métropole s'emploie à recruter de nombreux apprentis. J'ai intégré la Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière le 08 septembre 2022, et ai poursuivi par une seconde année d'alternance, qui a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2023. J'occupe depuis mon arrivée le poste d'assistante administrative de planification d'urbanisme au sein du service Planification et gestion des documents d'urbanisme.

Ce service organise et met en œuvre toutes les procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme.

Le Plan local d'urbanisme est « *un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols* ». <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les plans locaux d'urbanisme | collectivites-locales.gouv.fr

Pour évoluer, un Plan local d'urbanisme peut être soumis à différentes procédures :

- La modification simplifiée, prévue aux articles L153-45 et L153-46 du Code de l'urbanisme
- La modification de droit commun, prévue aux articles L153-41 à L153-44 du Code de l'urbanisme
- La révision allégée, prévue aux articles L153-34 et suivants du Code de l'urbanisme
- La révision générale, prévue à l'article L153-3 à L153-35 du Code de l'urbanisme

#### Présentation des différentes procédures d'évolution d'un plan local d'urbanisme :

La révision générale correspond à une refonte totale du projet d'aménagement du territoire. La révision allégée intervient lorsque l'évolution du PLU consiste à supprimer ou réduire une mesure de protection environnementale, ou des zones agricoles ou naturelles.

La modification de droit commun concerne l'évolution affectant les possibilités de construire dans une zone urbaine, réduisant une zone urbaine ou à urbaniser ou ouvrant à l'urbanisation une zone de développement urbain à long terme.

Enfin, la modification simplifiée encadre tous les autres cas ainsi que les corrections d'erreurs matérielles.

#### Présentation concrète des missions effectuées au cours de la période d'apprentissage au sein de Limoges Métropole :

Dès mon arrivée dans le service, j'ai été chargée de mettre en œuvre la jonction entre les administrés et l'EPCI. Cette mission s'est concrétisée par la préparation des mesures de publicité concernant les procédures ; ainsi que par la coordination et l'organisation de mises à disposition du public et d'enquêtes publiques.

Cela implique alors l'application de certaines procédures dématérialisées.

## 1. Présentation des missions : La préparation des procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme

Lorsqu'un PLU subit une évolution, le dossier concernant les changements prévus par l'établissement public de coopération intercommunale doit être présenté au public afin qu'il puisse communiquer ses observations. Cela se fait par le biais d'une mise à disposition du public (s'il s'agit d'une modification simplifiée) ou d'une enquête publique (pour les cas de révisions générales, de révisions allégées et de modifications de droit commun).

- La phase de lancement des procédures
  - Le cas de la modification simplifiée

J'ai eu la charge de rédiger des arrêtés de lancement de modifications simplifiées<sup>2</sup>. Après leur rédaction, ceux-ci doivent être signés par Monsieur Guillaume GUERIN, Président de Limoges Métropole. Par la suite, ils sont transmis à la Préfecture de la Haute-Vienne afin de passer au contrôle de légalité. Dès que cette étape est franchie, ces actes sont envoyés à la commune dont le PLU subit une évolution afin qu'un affichage dans l'hôtel de ville y soit réalisé durant un mois. En parallèle, la parution d'un avis de lancement dans la presse<sup>3</sup> est préparée.

- Le cas de la révision allégée ou de la modification de droit commun

La phase de lancement des révisions allégées et des modifications de droit commun est identique à celle des procédures de modification simplifiée, mais l'acte qui prévoit leur prescription est une délibération<sup>4</sup>. Ainsi, j'ai pu prendre la charge de la rédaction de ces actes réglementaires et des mesures de publicité dans la presse de la prescription des évolutions.

- La phase de consultation

A la suite du lancement ou de la prescription d'une procédure d'évolution d'un Plan local d'urbanisme, le dossier est soumis aux « Personnes publiques associées » (PPA) ainsi qu'au public, pour avis.

Le public est informé préalablement de la mise en place d'une mise à disposition du dossier, pour les modifications simplifiées ; et d'une enquête publique pour les procédures.

---

<sup>2</sup> Annexe n°1 : Arrêté de prescription d'une modification simplifiée de PLU

<sup>3</sup> Annexe n°2 : Avis de prescription d'une modification simplifiée dans la presse

<sup>4</sup> Annexe n°3 : Délibération de lancement d'une révision allégée de PLU

Cette information est faite par le biais de publications dans des journaux locaux et sur les sites internet des communes concernées. Ainsi, j'ai pu utiliser la plateforme de publication d'annonces légales et communiquer avec les différents services de communication des communes de Limoges Métropole.

## 2. La rédaction de délibérations

Outre les délibérations de prescription des procédures de révision allégée et modification de droit commun des Plans locaux d'urbanisme, le service Planification et gestion des documents d'urbanisme a également la charge de la rédaction de toutes les autres délibérations en lien avec les Plans locaux d'urbanisme.

J'ai donc pu appliquer des procédés dématérialisés à différentes étapes des évolutions des documents d'urbanisme. Cela m'a permis de prendre conscience des difficultés qui sont posées par l'accroissement des pratiques numériques, ainsi que des atouts que celles-ci présentent.

## **CHAPITRE I / LES ENJEUX DE LA DEMATERIALISATION POUR LES ADMINISTRATIONS**

La dématérialisation s'inscrit dans la poursuite d'objectifs de transformation profonde du service public afin de l'adapter aux nouvelles problématiques de la société et de facilitation de la gestion des procédures administratives. Cependant, elle est confrontée à des difficultés rendant sa généralisation difficile.

### **Section 1 : L'importance de la transformation du service public face aux changements de la société**

La transformation du service public accompagne les changements de la société. Cette évolution constante se fait progressivement grâce à différents programmes, et elle comporte différents avantages et inconvénients tant pour le public que les administrations.

#### **1. La genèse de la transformation numérique des pouvoirs publics : une évolution progressive**

Depuis une vingtaine d'années, l'utilisation d'outils technologiques s'est démocratisée. Ainsi, l'État, et les pouvoirs publics de manière générale, doivent s'adapter aux changements que cela implique en opérant une transformation numérique.

La volonté des individus d'accéder de manière instantanée à tous types d'informations s'est imposée aux services publics. Ainsi, ces derniers doivent modifier leur façon de fonctionner pour s'adapter tant aux usagers qu'aux agents.

Le Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI) est le premier à lancer le mouvement de développement de l'administration électronique. Ce programme vise à faciliter la diffusion des informations publiques essentielles en ligne. Créé en 1998, le PAGSI a généralisé les sites internet publics, a développé les téléprocédures, notamment pour l'information, et a mené à la création de servicepublic.fr, qui est le site web officiel de l'administration française.

Par la suite, le plan Administration Électronique (ADELE) de 2004-2007 veut moderniser l'État par l'administration électronique grâce à la possibilité, pour les individus, d'effectuer des démarches par téléphone ou par internet.

Le plan ADELE a été complété par le plan France numérique 2012, dont les grands axes visent à permettre aux individus d'accéder plus facilement aux sites internet publics, à ouvrir les données publiques et à favoriser les possibilités d'effectuer des paiements vers l'administration en ligne.

Ces différents programmes et plans viennent mettre en place l'interopérabilité, le télépaiement et l'open-data<sup>5</sup>.

Ainsi, pour poursuivre ces objectifs, l'outil le plus usité aujourd'hui par les administrés a été déployé ; c'est France Connect. Ce dernier permet aux personnes d'utiliser un unique identifiant et mot de passe pour se connecter à tous leurs comptes relatifs aux services publics.

Tous ces plans et programmes ont été développés pour poursuivre un objectif de dématérialisation sécurisée des services publics. Pourtant, à l'origine, le but était de protéger les données personnelles<sup>6</sup> des personnes, quelles qu'elles soient. C'est la loi n°78-17 Informatique et liberté du 06 janvier 1978 qui a posé les bases de cette protection. Cette loi a créé la Commission nationale informatique et liberté (CNIL), qui est une autorité administrative indépendante avec pour mission de veiller à la protection des données personnelles des personnes physiques grâce à un pouvoir de recommandation et de décision.

Les nouveaux enjeux de protection des données personnelles expliquent la volonté des pouvoirs publics de créer un usage innovant des services publics : l'intelligence artificielle, par exemple, permet de créer des algorithmes qui déterminent des nouvelles modalités de traitement des demandes. Il s'agit notamment de services générés et personnalisés automatiquement, ou de la possibilité de détecter des signaux faibles très rapidement par l'analyse de millions de données.

---

<sup>5</sup> Open-data : « mouvement d'ouverture et de mise à disposition des données produites et collectées par les services publics », CNIL

<sup>6</sup> Donnée personnelle : « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable », CNIL

Cette quantité de données est la raison pour laquelle les procédures sont encadrées de plus en plus strictement : la collecte de données personnelles des individus peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée, qui est d'abord garanti par le droit international, à l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Le droit européen protège également la vie privée, notamment avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et du citoyen. Enfin, en droit interne, c'est l'article 9 du Code civil qui interdit toute atteinte au droit au respect de la vie privée.

En ce sens, en 2021, la CNIL a rendu un avis sur la collecte et l'échange de données personnelles. Cet avis a mené à l'application de l'article L114-8 du CRPA, qui dispose, en son II :

*« Les administrations peuvent échanger entre elles les informations ou les données strictement nécessaires pour informer les personnes sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage prévus par des dispositions législatives ou des actes réglementaires et pour leur attribuer éventuellement lesdits prestations ou avantages. Les informations et les données ainsi recueillies et les traitements mis en œuvre en application du présent article pour procéder à ces échanges ne peuvent être ultérieurement utilisés à d'autres fins, en particulier pour la détection ou pour la sanction d'une fraude ».*

A l'échelle européenne, le AI act<sup>7</sup> est venu harmoniser de manière transversale les règles d'utilisation de l'intelligence artificielle et des algorithmes. Ce texte a été adopté par le Parlement européen en juin 2023 mais ne sera pleinement applicable qu'en 2025. Ce texte prévoit l'interdiction d'utiliser l'intelligence artificielle dans des buts de notations sociales ou la reconnaissance faciale à des fins répressives.

Dans le droit interne, le CRPA pose l'obligation d'information générale en son article L312-3. Ainsi, dans un but de confiance et de transparence, les administrations ont l'obligation de publier numériquement les règles qui déterminent les principaux traitements algorithmiques. De plus, lorsqu'un traitement algorithmique mène à une prise de décision de la part de l'administration, l'utilisateur doit en être informé.

Ainsi, les pouvoirs publics sont attentifs aux exigences prévues par les différentes instances juridiques afin de garantir tant la sécurité des données personnelles des usagers que la qualité des services qui leur sont proposés.

---

<sup>7</sup> AI act, ou RIA : règlement européen qui encadre l'utilisation de l'intelligence artificielle dans l'Union européenne

Avec la création de ces services en ligne vient se poser la question de la disparition de certains services publics. En effet, différents services sont développés par des entreprises privées. Par exemple, Bison futé a été remplacé par Waze. Le Conseil d'État s'est lui-même interrogé sur la survie de certaines activités de service public lorsqu'une plateforme privée propose une meilleure offre de service. Dans son rapport public de 2017<sup>8</sup>, il évoque la possibilité de déterminer une cartographie des activités de service public concurrencées par ces plateformes. Le Conseil d'Etat estime dans ce rapport que « *le principe de neutralité ne saurait (...) être imposé aux plateformes compte tenu de la nature particulière de leur activité* ». Ainsi se pose la question du respect des principes fondamentaux des services publics.

Malgré la disponibilité et l'accessibilité des services publics, certaines personnes déplorent la place trop importante de la dématérialisation pour les démarches administratives, et le manque de lien physique entre les usagers et l'administration.

Claire Hédon, Défenseure des droits, a rendu son rapport annuel d'activité 2021 le 05 juillet 2022, dans lequel elle cite le nombre important de personnes en difficultés et pour lesquelles la dématérialisation ne constitue pas l'avantage de simplification. En effet, pour Madame Hédon, l'âge avancé, le handicap et la précarité sont certaines des difficultés qui empêchent les personnes dans ces situations d'utiliser les services publics dématérialisés.

Au cours d'un entretien avec France Inter, la Défenseure des droits estime même que « *Cette dématérialisation à marche forcée met en danger notre cohésion sociale* »<sup>9</sup>. D'après elle, le souhait de valoriser le numérique dans l'administration porte atteinte au principe d'égal accès au service public. Celui-ci est l'un des principes fondateurs du service public<sup>10</sup>, déterminés par les lois de Rolland en 1928. Elle ajoute qu'il « *n'est pas possible d'imposer à tout le monde d'avoir un smartphone* ».

Ainsi, dans cette même interview, Claire Hédon souligne le fait que la dématérialisation des démarches administratives ne constitue un progrès que s'il est accompagné « *de garanties*

---

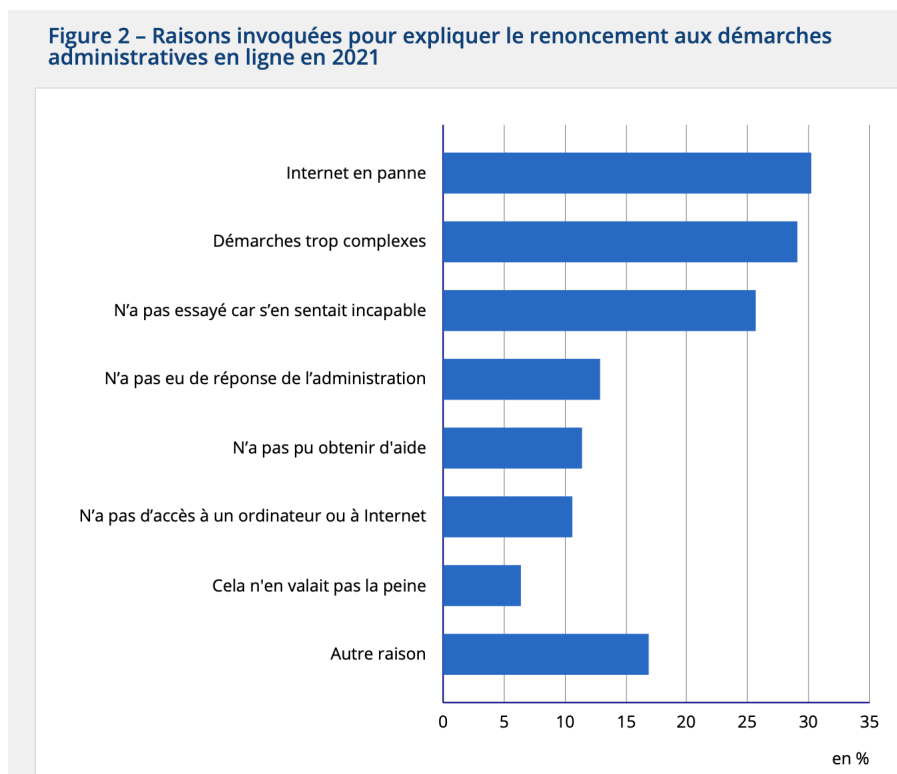
<sup>8</sup> CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2017, « *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016* »

<sup>9</sup> Article d'Adrien TOFFOLET, mardi 05 juillet 2022, France Inter

<sup>10</sup> Les quatre principes de fonctionnement des services publics sont l'égalité, l'équité, l'adaptabilité et la continuité

*essentielles pour l'ensemble des usagers, notamment le maintien systématique d'un accès alternatif, compétent et disponible ».*

Cette position fait écho à une étude réalisée en 2021 par l'INSEE, qui détermine qu'une personne sur trois déclare avoir renoncé au moins une fois à une démarche en ligne au cours de l'année. Il ressort de ces résultats que les personnes âgées et les plus modestes sont les principales victimes de ce phénomène.



Source : [www.insee.fr/fr/statistiques/6438420](http://www.insee.fr/fr/statistiques/6438420)

Pourtant, bien que les pannes de réseau soient la cause principale de renonciation aux démarches en ligne, l'INSEE souligne le fait que la dématérialisation en elle-même n'est pas l'unique cause de ces difficultés. D'après la même étude, environ 40% des personnes estiment que les délais d'attente sont trop longs, et 35% soulignent qu'ils n'ont pas pu obtenir un interlocuteur, ou que l'interlocuteur obtenu était incompétent.

Pour répondre à ces écueils et améliorer la qualité des services grâce à la modernisation de la fonction publique, le programme Action Publique 2022 a été créé.

## 2. Le programme Action Publique 2022

### - Les racines du programme Action Publique 2022

La dématérialisation joue un rôle majeur dans l'adaptation des procédures administratives face aux changements perpétuels de notre société. Une meilleure qualité des services publics s'est imposée dans la dernière décennie.

La direction interministérielle du numérique, la DINUM, pilote donc le programme Action publique 2022 ; mais c'est la Direction interministérielle de la Transformation Publique (DITP) qui en assure la mise en place en établissant l'évaluation et le suivi des actions entreprises grâce à un baromètre trimestriel.

C'est dans un contexte de méfiance des administrés envers l'administration que le programme Action Publique 2022 a été lancé par Edouard Philippe, Premier ministre en 2017.

Cette méfiance accrue envers la puissance publique est liée à des raisons politiques. Il existe une fragmentation de l'opinion publique qui explique la nécessité, pour l'administration, de recouvrer la confiance des individus.

Malgré le fait que le programme Action Publique 2022 soit nouveau, la méfiance, quant à elle, n'est pas récente, puisqu'une loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public a été adoptée dès le 17 juillet 1978.

Le programme Action publique 2022 a pour objectif la transformation de l'administration en suivant trois axes : la modernisation de l'environnement de travail des agents publics, l'amélioration de la qualité du service grâce au développement d'une relation de confiance entre l'administration et les individus, et l'accompagnement de la baisse des dépenses publiques.

Pour ce faire, le programme prévoyait que les 250 démarches les plus utilisées soient dématérialisées avant la mi-2022.

C'est donc en ce sens qu'un but de dématérialisation de la totalité des services publics s'est développé. Ce programme est inédit et cherche à réinventer le modèle de conduite des politiques publiques grâce aux nouvelles technologies.

Pour accélérer la transformation, ce projet suit cinq chantiers prioritaires :

Pour les administrés : la simplification et l'amélioration de la qualité des services.

Pour les administrations : la rénovation du cadre des ressources humaines, avec un modèle basé sur les pratiques managériales des entreprises privées ; la transformation numérique ; l'organisation territoriale des services publics ; la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

Ce programme a été développé pour accélérer la transformation numérique dans le but de répondre à six enjeux : la simplification des services publics en ligne, l'inclusion vis-à-vis des fractures territoriales, l'attractivité de l'emploi public, l'économie dans un but d'améliorer l'efficacité des dépenses, la maîtrise des systèmes d'information, et l'alliance avec les partenaires privés.

Certains des objectifs du projet ont été atteints, notamment en matière de simplification des procédures et de réorganisation de services.

Malgré cela, différentes circonstances ont empêché le programme d'aboutir pleinement.

- Le bilan mitigé du programme Action Publique 2022

Dans son rapport du 26 janvier 2024, intitulé « *La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée* », la Cour des comptes détermine que « *l'objectif de recherche d'économies budgétaires a été relégué au second plan* ».

Le bilan en demi-teinte du programme Action Publique 2022 peut être expliqué par l'accumulation des crises, qu'elles soient sociales, sanitaires et énergétiques<sup>11</sup>.

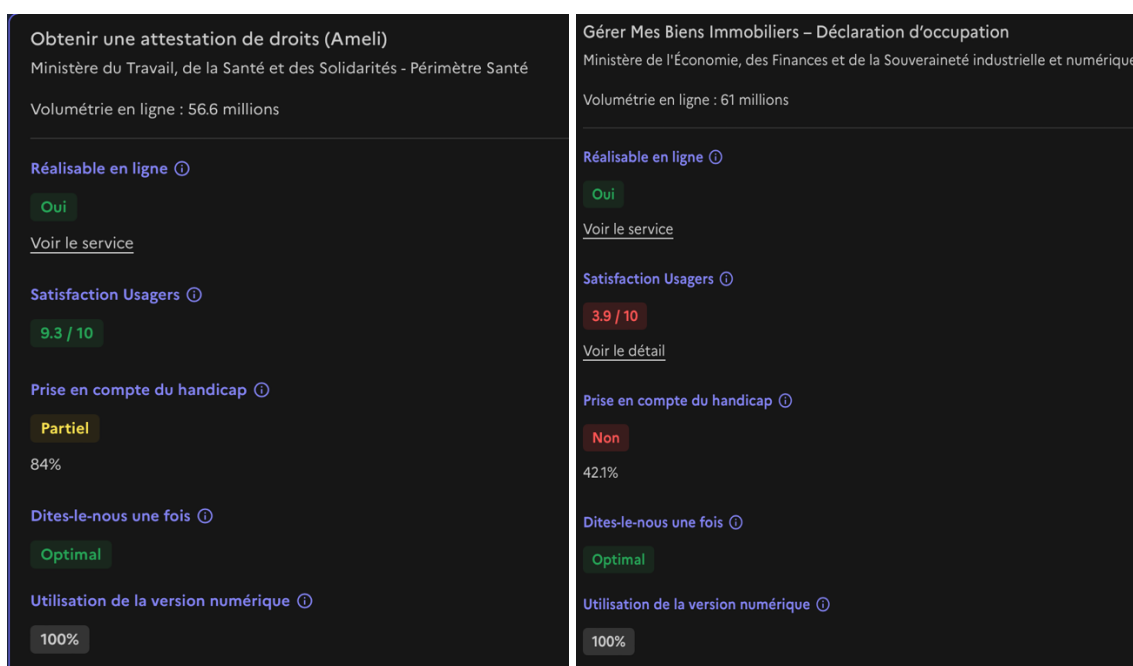
Pourtant, la Cour des comptes tire tout de même des conclusions plus favorables en ce qui concerne la simplification et l'amélioration de la qualité des services et de leur accès malgré l'absence de l'aboutissement à une réelle transformation de l'action publique.

---

<sup>11</sup> Crise sociale avec les gilets jaunes ; crise sanitaire avec le Covid-19 ; crise énergétique avec la guerre en Ukraine depuis février 2022.

Dans cette perspective, le ministère de la Transformation et de la fonction publiques a établi un baromètre des résultats de l'action publique, qui a démontré que 78% des objectifs du programme ont été atteints dès la fin de l'année 2022.

Soucieuse de satisfaire les usagers, la puissance publique a, au travers du programme Action publique 2022, créé un observatoire de suivi trimestriel de la qualité des démarches en ligne<sup>12</sup>. Cet outil établit alors des résultats très divers quant à la satisfaction du public. Par exemple, pour l'obtention d'une attestation de droits par Ameli, les usagers semblent très satisfaits du fonctionnement du service puisqu'ils lui ont octroyé la note de 9,3/10. En revanche, le service de déclaration d'occupation des biens immobiliers démontre une insatisfaction générale, soulignée par la note de 3,9/10. Pour le paiement des impôts particuliers une note de 6,8/10 est octroyée au service, ce qui démontre le bilan mitigé.



Source : [observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire](https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire)

Cependant, une mention expliquant que « la démarche n'a pas encore recueilli le minimum de 100 avis d'usagers pour que le calcul de cette note soit représentatif » apparaît sur le site internet de l'observatoire numérique, pour chacune des notes octroyées. Ainsi, la fiabilité de ces données est modérée puisque le panel d'avis recueillis est insuffisant pour en tirer les conclusions nécessaires.

<sup>12</sup> [observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire](https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire)

La satisfaction des usagers représente un enjeu primordial pour les pouvoirs publics. Ainsi, malgré le fait que la dématérialisation de certains services publics ne soit pas encore fonctionnelle, la simplification des démarches augmente.

De surcroît, le passage au numérique entraîne donc des avantages et des inconvénients, tant pour le public que pour les administrations en elles-mêmes.

### 3. Les avantages et les inconvénients de la dématérialisation au sein des administrations

#### - Les avantages incontestables de la dématérialisation pour l'administration

Tout comme les entreprises privées, les administrations bénéficient de nombreux avantages lorsqu'elles appliquent la dématérialisation. Outre le fait qu'un immense gain de place soit opéré par l'abandon des documents au format papier, la dématérialisation permet de réduire le risque de perte de ceux-ci. En effet, si ces derniers sont centralisés au sein d'une unique base de données, il est plus simple de se les procurer.

En outre, la dématérialisation offre aux administrations la possibilité de réduire les délais de traitement des demandes d'administrés. Ainsi, les agents publics ont la capacité de trouver des documents plus facilement et d'effectuer un nombre de tâches plus élevé.

Enfin, bien que l'investissement initial relatif à l'achat de matériel technologique soit important, ce coût est rentabilisé sur le long terme grâce à la réduction du coût de l'achat de fournitures de bureau telles que le papier et les stylos. De fait, la dématérialisation implique une forte réduction des dépenses de l'administration en ce qui concerne le transport de courriers, le papier, l'encre, etc.

#### - Les avantages incontestables de la dématérialisation des administrations pour les individus

Les administrations ne sont pas les seules pour lesquelles la dématérialisation comporte des avantages évidents : elle implique des atouts pour le public, qui est également confronté à certaines problématiques.

En premier lieu, la dématérialisation permet aux administrés d'accéder aux services publics à tout moment et en tout lieu. Lorsqu'une personne souhaite entamer une démarche, elle peut désormais le faire de n'importe où dès lors qu'elle dispose d'un accès à internet. Ainsi, il n'est aujourd'hui plus nécessaire de se rendre au sein des services publics physiques durant leurs jours et heures d'ouverture. Cela représente un gain de temps et de ressources puisqu'aucun déplacement n'est à prévoir. Ainsi, les services publics numériques permettent aux personnes non mobiles et/ou en situation de dépendance de bénéficier de certains droits dont ils n'auraient pu jouir autrement.

De plus, la transmission numérique de documents à l'administration peut être immédiate, mais elle peut également être différée sans nécessairement devoir obéir à une procédure formalisée (telle que la prise de rendez-vous et l'attente préalable à un rendez-vous à l'occasion duquel la non-présentation de certains documents entraîne l'infaisabilité de la démarche).

Limoges Métropole propose un certain nombre de démarches pouvant être effectuées en ligne<sup>13</sup>. La Direction du cycle de l'eau, par exemple, offre différentes possibilités :

## Direction du cycle de l'eau

Documents relatifs à la gestion du cycle de l'eau :

- > [Demande de contrôle d'installation d'assainissement non collectif dans le cadre d'une vente immobilière ;](#)
- > [Contrat d'abonnement - Transfert de contrat de fourniture d'eau ;](#)
- > [Contrat d'abonnement - Transfert de contrat de fourniture d'eau en cas de décès ;](#)
- > [Contrat d'abonnement pour les sociétés et associations - Transfert de contrat de fourniture d'eau ;](#)
- > [Contrat d'abonnement pour les établissements publics - Transfert de contrat de fourniture d'eau ;](#)
- > [Contrat d'abonnement pour les gestionnaires de biens - Transfert de contrat de fourniture d'eau ;](#)
- > [Contrat locataire de fourniture d'eau ;](#)
- > [Demande de prise en charge locataire ;](#)
- > [Demande de travaux d'eau potable et/ou création de branchement valant abonnement d'eau ;](#)
- > [Mandat de prélèvement SEPA ;](#)
- > [Formulaire de demande préliminaire d'individualisation ;](#)

Source : <https://www.limoges-metropole.fr/vos-demarches-en-ligne>

En supplément de la disponibilité des services publics, les administrés bénéficient de la simplicité de l'accès à l'information ainsi que la rapidité de réponse de l'administration pour leurs demandes puisque des espaces dédiés aux questions des individus sont prévus sur tous les sites internet des services publics. Ainsi, chaque demande sera automatiquement et instantanément transmise au bon interlocuteur sans délai postal.

---

<sup>13</sup> Onglet de démarches en ligne de Limoges Métropole : <https://www.limoges-metropole.fr/vos-demarches-en-ligne>

Enfin, la dématérialisation permet aux individus de centraliser de nombreuses informations dans un espace sécurisé. L'accès à leurs données est alors simplifié. Cela peut être illustré par le principe du « Dites-le-nous une fois », qui permet au public de fournir certaines informations ou pièces justificatives à l'administration afin que cette dernière les partage automatiquement à d'autres administrations.

Au-delà des données propres aux individus, il existe aujourd'hui une politique d'ouverture des données publiques, qui implique la diffusion de telles données, ainsi que l'encouragement à leur réutilisation.

Les données publiques sont toutes les données qui sont produites ou reçues par les autorités publiques et les personnes privées qui gèrent une mission de service public.

Alors, ce principe comporte des enjeux démocratiques, qui sont liés aux questions de la transparence et du développement économique.

C'est l'Union européenne qui encourage l'idée de diffusion des données publiques, dès la fin des années 1990.

Cette idée répond à un principe de diffusion large, mais spontanée, par les administrations : selon l'article L312-1 du CRPA, « *les autorités ont le droit de publier* ».

Par la suite, des règles ont imposé la publication de certaines données par les administrations : pour exemple, l'ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements dispose notamment « *Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune (...)* ».



#### Focus sur Limoges Métropole

Par exemple, au sein de la Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière, les données du cadastre doivent obligatoirement faire l'objet d'une diffusion dématérialisée sur le Géoportail de l'urbanisme.

En revanche, la dématérialisation présente également certains inconvénients qui s'appliquent tant aux administrations qu'à leurs administrés.

- Les inconvénients de la dématérialisation pour l'administration

Bien que la dématérialisation soit efficace en termes d'organisation pour l'administration, elle apporte également divers risques pour les personnes publiques.

Comme exposé plus haut, un investissement initial est nécessaire lorsqu'une administration souhaite mettre en place un mode d'organisation dématérialisé. Ce surcoût, bien qu'il apparaisse comme étant plus avantageux financièrement sur le long terme, ne peut pas toujours être envisagé. En effet, certaines petites communes, par exemple, ne disposent pas des moyens financiers requis pour l'achat de ce matériel informatique.

Par ailleurs, le fait que tous les documents soient enregistrés au format numérique crée un risque de divulgation de données appartenant aux administrations. Aucune entité n'est exempte au risque de piratage des données. Cela pose donc un problème de sécurité des données concernant les individus qui sont détenues par l'administration, mais aussi de celles portant sur l'administration en elle-même.

Pour répondre à ces problématiques, des obligations s'imposent aux administrations – et à tout organisme traitant de la donnée personnelle, afin de protéger la donnée de manière générale. Ces obligations sont prévues par le Règlement général sur la protection des données<sup>14</sup> (RGPD).

Pour terminer, la dématérialisation implique l'accès sans restriction à certains documents travaillés, et donc financés par les administrations.

En plus des difficultés rencontrées par l'administration, certains écueils de la dématérialisation persistent parmi les administrés.

- Les inconvénients de la dématérialisation des administrations pour les individus

Tout d'abord, la question de l'accès au numérique se pose.

Une fracture numérique sur deux niveaux existe en France : l'accès, et l'usage. On parle ainsi d'illectronisme<sup>15</sup>. Celui-ci touche plus de 15% des Français.

---

<sup>14</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données

<sup>15</sup> Illectronisme, ou « illettrisme numérique » : « incapacité à utiliser des appareils numériques », Larousse

Cela signifie que plus de 10 millions de personnes sont confrontées à des difficultés d'accès à la technologie et d'utilisation de celle-ci.

La fracture numérique est la cible de différents obstacles : l'absence d'équipement et/ou de réseau internet ; la difficulté causée par la maîtrise de la langue française et des technologies ; etc.

Ces problèmes sont intensifiés par la rupture du lien entre les individus et l'interlocuteur au sein de l'administration ; il apparaît donc qu'il est difficile de se faire aider lors d'une démarche en ligne.

En matière de communication avec l'administration, le principe est la liberté : le public peut choisir de s'adresser à l'administration par voie numérique ou par voie physique. Cependant, une difficulté est apparue : l'article 112-9 du CRPA prévoit la possibilité, pour la loi, d'imposer de passer par la voie numérique.

En 2022, le Conseil d'État a rendu un avis « Conseil national des barreaux »<sup>16</sup>, dans lequel il met en évidence le fait qu'il n'y a pas d'obstacle à ce que le pouvoir réglementaire fixe une obligation d'accomplissement de démarches en ligne : rien ne l'en empêche, à l'exception de circonstances particulières. Celles-ci correspondent notamment au public concerné, à la complexité de la situation de ce public, et à la finalité de la procédure en question lorsqu'elle a de très fortes conséquences sur la situation des individus, ainsi qu'aux cas dans lesquels on ne peut pas imposer la procédure numérique.

---

<sup>16</sup> Conseil d'Etat, Section, 03/06/2022, 452798, Publié au recueil Lebon

## Section 2 : L'importance de l'adaptation du fonctionnement des administrations aux nouvelles procédures

Les administrations doivent adapter leur fonctionnement à l'ère numérique. Pour ce faire, des acteurs publics les accompagnent. Ainsi, elles peuvent mettre en place différents modes de travail pour leurs agents tout en maintenant un lien avec les administrés.

### 1. L'accompagnement des administrations par les acteurs publics pour atteindre l'objectif 0 papier

Les deux acteurs politiques centraux de la dématérialisation sont le ministre de la Transformation et de la fonction publiques, ainsi que le ministre délégué chargé du numérique.

Le ministre de la Transformation et de la fonction publiques a pour mission la transformation numérique de l'État. Pour y parvenir, il est chargé de diriger trois directions interministérielles qui sont la Direction interministérielle du numérique (DINUM), la Direction interministérielle de la Transformation Publique (DITP) et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le ministre délégué chargé du numérique est, quant à lui, chargé d'exercer des missions plus transverses qui reposent sur la souveraineté numérique<sup>17</sup>.

La DINUM incarne l'un des acteurs principaux d'animation et d'accompagnement de l'administration en matière de transformation numérique. En effet, c'est ce service du Premier ministre, créé en 2019, qui pilote différents programmes tels que *tech.gouv* et qui dirige l'incubateur de nouveaux services publics numériques qu'est *beta.gouv*.

*Tech.gouv* répond à un cadre d'action composé de huit missions, dont le but est la progression continue de l'État numérique ainsi que les services proposés au public et aux agents, grâce à la conception de projets numériques correspondant aux besoins des citoyens.

*Beta.gouv*, quant à lui, aide les administrations publiques à simplifier les démarches en créant des services numériques simples.

A côté de la DINUM se trouve la DITP : elle participe plus directement à la mise en place des nouveaux modes de travail des agents publics puisqu'elle vise à transformer les

---

<sup>17</sup> Souveraineté numérique : du latin *superanus* (« supérieur »), « l'attribut d'une instance telle que nul organe ne lui impose sa loi », ou comme « l'attribut de l'être qui fonde l'autorité d'un État » (Denis Piérard, « Souveraineté », Quaderni, n°63, Nouveaux mots du Pouvoirs, 2007, pp. 87-89).

méthodes de management. En ce sens, la finalité de la DITP est d'accompagner les administrations sur le plan managérial en plaçant le facteur humain au centre de la réflexion. Cet accompagnement se fait principalement par le biais de formations de cohésion d'équipe et d'intelligence collective en prenant comme modèle les pratiques managériales du droit privé.

C'est ainsi que la DITP se penche sur les questions de bien-être au travail.

La DITP émet également des recommandations pour l'atteinte de l'objectif 0 papier au sein des administrations.

Cet objectif a été déterminé par le Comité Interministériel de la Transformation Publique, qui est issu de la DITP, pour les administrations : à terme, elles devront être en mesure d'organiser tous leurs projets et toutes leurs procédures de manière numérique. Le papier doit disparaître progressivement du sein des services publics afin de laisser place à l'informatique et au numérique.

Afin de ne pas submerger les administrations par des recommandations irréalisables, la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) propose des conseils afin de les accompagner vers cet objectif.

Tout comme le programme Action Publique 2022, cet objectif 0 papier a été préparé dans un but de simplification et d'accélération des procédures.

En ce sens, la disparition du papier au sein des services publics est envisagée : tous les documents doivent désormais exister sous format numérique. Très coûteuse, la dématérialisation totale ne peut être mise en œuvre dans chaque administration de manière égale.

Alors, la DITP a élaboré un guide de « bonne conduite » afin de proposer aux différentes administrations des manières d'intégrer cet objectif 0 papier dans leurs démarches quotidiennes en suivant un certain nombre d'étapes à suivre.

D'après Clio Lardenois, directrice de projet pour l'objectif 0 papier, le guide *« a été pensé pour être le plus clair possible, avec des solutions clés en mains pour réussir un projet de dématérialisation. Les fiches outils et méthodologiques donnent les bases et peuvent être adaptées à chaque projet »*. Par ces propos, Madame Lardenois illustre alors l'impossibilité d'adapter un mode unique de dématérialisation à tous les services. Cette difficulté s'explique par la disparité de moyens matériels, humains, et financiers des organismes publics.

L'ouvrage expose les six phases d'un projet de dématérialisation. Il s'agit de la qualification stratégique, de la définition du besoin et de l'opportunité, de la définition de la cible, de la réalisation d'une expérimentation, du démarrage du déploiement, et de la bascule en mode nominal et du retour d'expérience.

La première phase correspond à la qualification stratégique, qui permet de trouver une conciliation entre tous les agents travaillant sur un même projet en ce qui concerne son utilité, sa préparation et les moyens à mobiliser pour le mettre en œuvre.

Ensuite vient la définition du besoin et de l'opportunité : c'est le diagnostic. L'intervention d'une collectivité doit obéir à un objectif d'intérêt général. Ainsi, pour qu'un projet soit lancé, les parties doivent s'assurer que celui-ci réponde bien à un besoin général et objectif.

La troisième phase est celle de la définition de la cible. Il s'agit de toutes les parties qui seront incluses dans la réalisation du projet et sur lesquelles celui-ci aura un impact. Cela correspond aussi bien aux agents de la collectivité qui sont chargés de préparer le projet, qu'aux personnes extérieures à l'organisme qui interviendront lors de la phase de mise en œuvre (par exemple, un bureau d'études pourra réaliser une évaluation environnementale dans le cadre d'une modification de Plan local d'urbanisme ; une entreprise de travaux publics sera sollicitée pour la réalisation de travaux sur un bâtiment public ; ...). Il s'agit donc d'une analyse d'impact.

Par la suite, une étape de réalisation d'une expérimentation a lieu. Au niveau des collectivités territoriales, le dispositif d'expérimentation a été prévu par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République, afin d'encourager l'initiative locale. Il permet aux collectivités territoriales, en suivant un cadre réglementaire strict, d'instaurer une politique publique qui sort de leur champ de compétences durant une période limitée et sur un territoire déterminé. A l'échelle interne, l'expérimentation représente donc le fait de mettre le processus en place sur un périmètre restreint de l'administration afin de pouvoir le généraliser.

L'avant-dernière étape est le démarrage du déploiement : à la suite de l'expérimentation, le service doit être en mesure de prévoir les chantiers complémentaires pour la réussite du projet.

Enfin, le guide expose la dernière phase : c'est celle de bascule en mode nominal et retour d'expérience. Le mode nominal permet de mettre en application l'aboutissement de

toutes les autres étapes du projet de dématérialisation. Le projet devient alors opérationnel et, si les autres étapes ont été réalisées, fructueux et durable.

Ce guide connaît tout de même quelques limites, puisqu'il ne s'applique qu'aux processus internes.

Ainsi, la transformation numérique touche toutes les administrations, qui sont alors accompagnées dans leurs démarches. Mais elles prennent parfois le rôle de conseillères à leur tour en la matière : Limoges Métropole a par exemple ouvert un dispositif d'aide à la transformation numérique pour les entreprises agricoles. Dans ce cadre, l'EPCI a investi 1 175 207€ pour permettre à 254 entreprises privées de se digitaliser<sup>18</sup>.

Outre le fait que les administrations soient accompagnées dans leurs méthodes de fonctionnement, les modes d'organisation du travail sont également transformés avec l'apparition progressive du télétravail. Ainsi, au sein même des administrations, les agents disposent aujourd'hui d'une plus grande flexibilité dans l'organisation de leur travail. Cela peut s'expliquer par la généralisation du télétravail.

---

<sup>18</sup> Source : Un dispositif d'aides à la transformation numérique s'ouvre aux sociétés agricoles - Limoges Métropole (limoges-metropole.fr)

## 2. La généralisation du télétravail dans les administrations

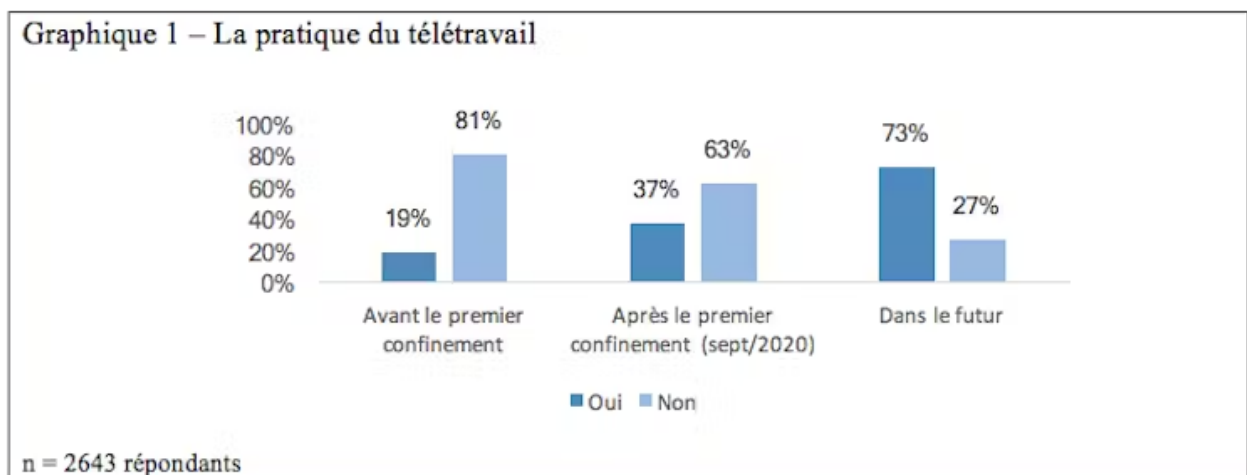
Le télétravail a été introduit dans la fonction publique par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique<sup>19</sup>.

Le télétravail est apparu comme une solution non négligeable aux obligations inédites qui se sont imposées aux employeurs et aux salariés lors de la période de Covid-19. En effet, la pandémie a empêché une partie des salariés de se rendre sur leur lieu de travail. Les agents publics n'ont pas été exclus de cette nouvelle organisation et les administrations ont dû s'adapter à ce dispositif relativement récent qu'est le télétravail.

Bien que ce dernier ait vu le jour quelques années avant la crise sanitaire, il a été universalisé en 2020, dans un souci de sauvegarde de la santé publique.

Ainsi, d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques, près d'un salarié sur deux a pratiqué le télétravail durant la période de confinement de mars 2020. Ce taux a donc plus que doublé par rapport à avant la pandémie.

Aujourd'hui, ce sont 33% des Français qui ont recours au télétravail au moins une fois par semaine.



Source : [https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/deconfinement-et-teletravail-a-quoi-va-ressembler-le-futur-du-bureau-dans-l-ere-post-covid-19\\_4656925.html](https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/deconfinement-et-teletravail-a-quoi-va-ressembler-le-futur-du-bureau-dans-l-ere-post-covid-19_4656925.html)

<sup>19</sup> Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique

Pour mettre le télétravail en place, l'employeur doit s'assurer que les missions quotidiennes du salarié pourront être effectuées normalement en dehors de son lieu de travail.

Cela implique alors la mise à disposition du matériel informatique nécessaire, mais aussi de tous les documents utiles pour la réalisation des fonctions de la personne.

Lorsqu'il s'agit d'un service public, les agents doivent pouvoir accéder à toutes les données qui leur seront nécessaires. En effet, même en période de crise, les services publics doivent pouvoir appliquer le principe de continuité.

Le principe de continuité : érigé en principe de valeur constitutionnelle en 1979, il implique l'exigence de répondre de manière ininterrompue aux besoins d'intérêt général.

Cette exigence souligne donc davantage l'importance de la dématérialisation au sein des administrations.

Pour les agents publics, le télétravail compte de nombreux avantages non négligeables, qui sont aujourd'hui devenus des critères primaires dans la recherche d'emploi d'une partie des individus.

Il permet par exemple de réduire considérablement le temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail.

Par ailleurs, en plus d'être économisé, le temps peut également être mieux géré grâce au télétravail. En effet, lorsqu'une personne dispose d'une plus grande autonomie dans la réalisation de ses missions, elle éprouve une plus forte motivation pour les accomplir de manière efficace.

Au-delà de ces raisons, les individus ont recours au télétravail pour pouvoir concilier de façon plus effective leur vie personnelle et leur vie professionnelle.

Pour les entreprises et les services publics, le télétravail permet d'accroître la production, de faire baisser le taux d'absentéisme, de réduire les coûts – notamment énergétiques. De plus, l'amélioration de la qualité de vie des salariés grâce au télétravail augmente leur motivation.

En revanche, le télétravail implique aussi certains désagréments. Il s'agit notamment de la perte du lien entre les membres d'une équipe, de la perte d'autorité des supérieurs et, pour les salariés, de la difficulté créer une séparation nette de leur vie personnelle et de leur vie professionnelle.

Par ailleurs, le télétravail et, plus largement, la dématérialisation, créent un risque de ne plus avoir de déconnexion.

Pourtant, le droit à la déconnexion a été prévu par la loi n°2016-1088 du 08 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ; qui a modifié l'article L2242-8 du Code du travail, notamment en son 7° :

7° Les modalités du plein exercice par le salarié de son droit à la déconnexion et la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale. A défaut d'accord, l'employeur élabore une charte, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. Cette charte définit ces modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoit en outre la mise en œuvre, à destination des salariés et du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques.

*Source : Article L2242-8 du Code du travail*



### Focus sur Limoges Métropole

Limoges Métropole s'est dotée d'une Charte du télétravail. Cette organisation relève, pour le moment, de l'expérimentation.

La charte contient toutes les dispositions et obligations qui s'appliquent aux agents ; ainsi que les conditions qu'ils doivent remplir afin de pouvoir bénéficier du télétravail.

Ainsi, d'après ce texte, et pour garantir le maintien du lien professionnel ainsi que la continuité du service public, certains agents communautaires travaillant à temps plein peuvent bénéficier d'un maximum de trois jours de télétravail par semaine.

Pour les agents dotés d'une mission d'encadrement, le télétravail peut être accordé sur la base de deux jours par mois.

### 3. Le maintien du lien entre l'administration et ses usagers eu égard aux nouveaux modes de travail

Comme exprimé plus haut, la dématérialisation participe à la provocation de la fracture sociale, avec la fracture numérique. Cependant, puisque certaines démarches doivent obligatoirement être réalisées en ligne, il est indispensable de trouver des façons de maintenir le lien entre l'administration et le public.

Alors, pour répondre aux enjeux de l'illectronisme, le Gouvernement doit s'assurer de deux choses. Ce sont la couverture numérique du territoire, et l'inclusion numérique du territoire.

La couverture numérique du territoire est propulsée par le Plan France Très Haut Débit. Ce plan financier vise à ce qu'il n'y ait plus de zones blanches ou grises sur le territoire.

Une zone blanche est une zone du territoire qui n'est desservie par aucun opérateur mobile ou réseau. A l'inverse, une zone grise est couverte par un ou plusieurs opérateurs, mais leur nombre reste très limité. Cela implique donc un accès restreint à internet.

Avec ce système, des opérateurs privés interviennent dans les agglomérations et les zones urbaines ; bien qu'il existe également des réseaux d'initiative publique permettant aux collectivités territoriales d'exploiter les infrastructures en leur nom.

Pour l'inclusion numérique des personnes, une stratégie nationale a été développée en 2018. Cette stratégie a trois objectifs : la préparation de formations pour les personnes en difficulté, la multiplication du nombre d'aidants numériques ainsi que de leur présence sur le territoire, et le soutien des initiatives des collectivités territoriales en la matière.

Pour ce faire, une forme d'argent se développe aujourd'hui : ce sont les pass numériques<sup>20</sup>. Ils permettent aux individus d'acheter des formations.

Enfin, depuis 2020, les espaces de médiation numérique se multiplient : ce sont les Maisons France Services. Celles-ci sont des structures proposant à la fois un accueil physique qu'un accompagnement numérique.

Aujourd'hui appelées « France services », ces structures rassemblent plusieurs services publics en un seul et même lieu. Elles sont réparties sur l'ensemble du territoire et sont au nombre de 2 700.

---

<sup>20</sup> Pass numérique : « *Le chèque ou le Pass Numérique est un support d'une valeur monétaire, physique ou dématérialisée, qui donne droit à celui qui le reçoit d'accéder à des services d'accompagnement numérique.* », Le chèque numérique, qu'est-ce que c'est ? | economie.gouv.fr

Bien qu'elles regroupent des services publics, elles peuvent être portées par des entités publiques comme privées. En effet, les collectivités territoriales représentent la vaste majorité des Maisons France Services, puisqu'elles ont la charge de 64% de celles-ci ; mais la part des personnes privées en la matière n'est pas négligeable : La Poste porte 18% des maisons ; 15% est porté par le réseau associatif. Enfin, il reste 1% des maisons qui est quant à lui organisé par l'État et la MSA<sup>21</sup>.

Le plus souvent, elles sont localisées dans les mairies des petites communes, qui sont éloignées des services publics situés dans les grandes agglomérations.

Le réseau de ces structures est piloté par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques et par l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Les espaces France services permettent aux usagers de solliciter neuf services de l'État (ou de ses partenaires) : la Direction générale des finances publiques ; l'Agence nationale des titres sécurisés ; Point-Justice ; La Poste ; Pôle emploi ; la Caisse nationale des allocations familiales ; l'assurance maladie ; l'assurance retraite ainsi que la mutualisé sociale agricole.

Pour tous les autres services publics, il appartient aux personnes ayant la charge de ces maisons de choisir de les déployer.

Ainsi, ces structures permettent aux administrés d'obtenir des informations dites de « premier niveau » : ce sont les informations simples telles que les réponses aux questions, l'accompagnement aux démarches administratives du quotidien, soit la déclaration de revenus ou le renouvellement de certains papiers comme le permis de conduire ou les papiers d'identité.

---

<sup>21</sup> Source : Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, 2022, par M. Bernard DELCROS, rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

## Exemples de démarches réalisables en France services

J'ai besoin d'aide pour les impôts



J'établis mon permis de conduire ou ma carte d'identité



Je demande une aide (allocation logement, RSA...)



Je cherche un emploi



J'ai des soins à me faire rembourser



Je prépare ma retraite



Je fais face à un litige ou un conflit



J'attends un enfant



J'effectue des travaux de rénovation ou d'adaptation dans mon logement



Je souhaite être aidé pour le paiement de mes factures énergétiques



Source : <https://www.france-services.gouv.fr/demarches-et-services>

Au-delà d'informations techniques, les Maisons France Services offrent aux personnes un accompagnement numérique afin qu'elles puissent réaliser leurs démarches administratives, mais aussi des actions relativement banales telles que la création d'une adresse électronique, le scan de documents, etc.

Cela souligne donc la possibilité, pour les usagers, d'acquérir des compétences de navigation sur les sites des opérateurs et de bénéficier de plus de services publics.

D'après une étude France Services, 4 démarches sur 5 font l'objet d'une résolution complète dès le premier passage de l'administré dans une maison France Services.

Cette vocation à conserver le lien entre les administrés et les pouvoirs publics n'est pas nouvelle : la loi de 1978 portant mesure d'amélioration des relations entre l'administration et le public a créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui s'assure de la liberté d'accès aux documents administratifs.

## Indicateurs clés

**94% des réponses  
apportées aux  
usagers sont  
adaptées à leurs  
demandes**

Sources : bornes de  
satisfaction

**98 % des usagers  
recommandent  
France services**

Sources : bornes de  
satisfaction

**80 % des  
démarches sont  
entièrement  
résolues dès la  
première visite**

Source : plateforme  
France services

Source : <https://www.france-services.gouv.fr/demarches-et-services>

En revanche, bien que les Maisons France Services aient vocation à être implantées au plus proche des usagers, leur existence implique un déplacement de la part de ceux-ci jusqu'à elles. Cela peut constituer une difficulté, particulièrement pour les personnes en situation de dépendance.



### Focus sur Limoges Métropole

Au sein de Limoges Métropole, plusieurs maisons France Services ont vu le jour dans les 20 communes : il en existe par exemple dans les mairies de Boisseuil et de Rilhac-Rancon. Par ailleurs, la Ville de Limoges a instauré ce type de structures dans différents quartiers de Limoges comme le Val de l'Aurence ou Beaubreuil.

## **CHAPITRE 2 : L'INCIDENCE DE LA DEMATERIALISATION SUR LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LES AGENTS DE LA DIRECTION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA STRATEGIE FONCIERE DE LIMOGES METROPOLE**

Les agents publics doivent continuellement s'adapter aux nouveaux modes de travail liés à la dématérialisation. Ainsi, ils disposent de différents logiciels qui facilitent l'échange de documents et accélèrent les procédures. En revanche, la dématérialisation peut mener à certaines difficultés pour les garanties légales.

### **Section 1 : Les logiciels de communication utilisés par les agents de la DATSF dans un but de facilitation des procédures**

La Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière communique avec différents services, internes et externes à l'organisation. Ainsi, le fait de pouvoir transmettre des documents et des informations par voie dématérialisée constitue un avantage pour les agents en termes de facilité, de rapidité et d'organisation.

#### **1. La dématérialisation comme outil indispensable pour la consultation des Personnes publiques associées : le logiciel Sharepoint**

Au-delà de la dématérialisation pour la communication avec les administrés, les différentes entreprises et administrations utilisent le numérique afin de se transmettre des dossiers entre elles. Cela représente un gain de temps et de ressources non négligeable. Il n'est aujourd'hui plus nécessaire de rédiger un courrier et de l'envoyer par La Poste lorsque l'on souhaite solliciter une personne.

Ainsi, le numérique représente un outil de communication externe pour Limoges Métropole, tant pour la transmission de documents que pour la demande d'informations.

Dans le cadre de l'évolution d'un Plan local d'urbanisme, le Code de l'urbanisme impose par exemple la sollicitation des « *personnes publiques associées* » pour chacune des procédures<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Article L153-40 du Code de l'urbanisme : « Avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public du projet, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire notifie le projet de modification aux personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. Le projet est également notifié aux maires des communes concernées par la modification. »

En effet, avant la consultation du public par le biais d'une enquête publique ou d'une mise à disposition, il est obligatoire de transmettre le dossier à certaines entités afin qu'elles puissent émettre leur avis, qui sera pris en compte par l'EPCI.

› [Article L153-40](#) **Version en vigueur depuis le 01 janvier 2016**

[Création ORDONNANCE n°2015-1174 du 23 septembre 2015 - art.](#)

Avant l'ouverture de l'enquête publique ou avant la mise à disposition du public du projet, le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire notifie le projet de modification aux personnes publiques associées mentionnées aux articles [L. 132-7](#) et [L. 132-9](#). Le projet est également notifié aux maires des communes concernées par la modification.

Versions ▾Liens relatifs ▾

D'après l'article L132-7 du Code de l'urbanisme, auquel l'article L153-40 du même code fait référence, « *L'État, les régions, les départements, les autorités organisatrices (...) sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme* ».

Puisque de nombreuses évolutions de plans locaux d'urbanisme sont effectuées, la transmission des dossiers par voie électronique permet aux agents et aux personnes publiques associées d'accéder simultanément aux différents documents.

La législation n'impose pas de moyens techniques pour procéder à cette consultation, la DATSF utilise donc des procédures dématérialisées pour solliciter les personnes publiques associées. Cela permet de réduire les délais de transmission des documents puisque celle-ci est instantanée grâce aux différents logiciels de communication.

Au sein de la Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière, le logiciel utilisé pour la consultation des Personnes publiques associées est appelé « SharePoint » : il s'agit d'une application sécurisée et développée par Microsoft, qui permet de stocker des documents partagés entre les membres d'une même organisation, mais aussi avec des personnes extérieures.

En ce sens, il est possible d'octroyer l'accès à des personnes extérieures à l'organisation à but purement consultatif, tandis que les agents du service dont émanent les documents peuvent modifier le contenu partagé.

En revanche, la transmission de documents par ce logiciel induit un certain coût pour les entreprises et administrations puisque la licence Microsoft est payante. Toutefois, le fait de disposer de ce type de plateformes sécurisées représente un avantage pour Limoges Métropole puisque les documents qui y sont stockés sont protégés. Cette stratégie de protection est mise en place par la Direction des Services d'Information de Limoges Métropole.

En effet, une équipe d'agents est chargée de garantir la protection des données en suivant les recommandations et obligations prévues par le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD).

## 2. La dématérialisation comme outil indispensable pour les processus s'appliquant aux actes administratifs

Outre la facilité de transmission de dossiers avec des personnes externes à l'organisation, la dématérialisation permet également le partage de documents avec les membres d'une même collectivité.

La digitalisation d'un processus correspond à la conception numérique du cycle de vie d'un document<sup>23</sup>. Ainsi, sa conception, les modifications qui lui sont apportées, les acteurs qui interviennent sont retraçables à tout moment.

Pour les actes administratifs, par exemple, le partage instantané permet aux agents effectuant des missions consécutives de traiter leurs tâches sans délai.

En matière de délibérations, le cycle de vie de ces documents est relativement long et implique la mobilisation de différents services tels que le service instructeur, le service juridique, le centre de ressources administratif et financier, etc.

Ces actes sont tout d'abord intégrés dans un logiciel de manière sommaire, c'est l'instruction. A cette étape, les services ont tous accès à cette trame commune afin de la compléter. Dès lors que cela est fait, le document peut être envoyé dans le circuit de validation en passant par chaque intervenant. Le processus suivi par la délibération doit être défini au préalable.

L'objectif de simplification des procédures dans le cadre de la transformation de la fonction publique est souligné par l'automatisation de ces processus internes. En effet, dès lors qu'un agent a effectué une tâche, il peut « valider » son document afin que celui-ci arrive dans l'espace de la personne qui doit effectuer la tâche suivante.

Ainsi, au sein de Limoges Métropole, le logiciel OXYAD est utilisé dans le cadre de la préparation des délibérations du Conseil communautaire.

Chaque service qui en a l'utilité dispose d'un accès à ce logiciel ; mais les agents se trouvent à différents niveaux du circuit de validation.

---

<sup>23</sup> Le cycle de vie d'un document correspond à « la création dudit document jusqu'à sa destruction ou son classement final » ; Définition de la Société Générale d'Archives

Tout d'abord, les techniciens disposent d'un accès d'instructeur ; ce qui signifie qu'il leur appartient de rédiger et déposer sur le logiciel la première version de la délibération qu'ils souhaitent faire passer en Conseil communautaire.

Par la suite, le chef de service (N+1) va valider la délibération, qui se trouvera ensuite dans l'espace du directeur (N+2), etc., jusqu'à ce que la version finale de l'acte soit soumise pour vote à l'organe délibérant.

Durant le cycle de vie du document, chaque personne peut être amenée à y apporter des modifications.

L'un des avantages du numérique en ce domaine est que l'absence de proximité physique entre les agents ne prolonge pas le délai de traitement de chaque procédure ; il n'est pas nécessaire de déplacer un document lorsque l'on veut le soumettre à l'étape suivante ; le logiciel se charge d'envoyer une notification à la personne chargée de l'action afin qu'elle prenne connaissance de l'acte.

La dématérialisation des processus internes facilite alors le lien entre les agents et leur hiérarchie, mais aussi le lien entre les services ; et elle permet d'éliminer le gaspillage de papier puisque chaque version du document existe au format numérique. Il n'est alors pas nécessaire d'imprimer le document dès qu'une modification lui est apportée.

Ainsi, lorsqu'une correction doit être apportée à la délibération, la Direction des assemblées communautaire fait envoyer une notification au service émetteur de la délibération, par l'application OXYAD, jusqu'à la boîte mail des agents concernés.



*Modèle de notification pour une demande de correction d'une délibération préalablement au Conseil communautaire.*

*Source : Boîte mail professionnelle - Limoges Métropole*

Cette méthode de transmission de documents réglementaires en interne permet de garantir la régularité de ces actes puisqu'elle autorise les différentes directions de Limoges Métropole à effectuer des corrections sur les actes, afin que ces derniers obéissent aux règles de droit en vigueur.

### 3. La dématérialisation comme outil indispensable pour la communication externe

Traditionnellement, les administrations utilisaient le format papier lorsqu'elles répondaient aux demandes des administrés. Bien que l'ordonnance n°2005-1516 du 08 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre l'administration et le public ait validé la régularité des échanges par mail, cela ne correspond pas à l'abandon total du courrier papier. Il n'y a donc pas d'abandon du courrier papier, mais simplement une simplification des étapes du circuit de validation puisque chaque étape est traçable et accessible par tous les membres inclus dans le processus.

Pour les agents communautaires de Limoges Métropole, le logiciel employé pour la transmission du courrier s'appelle ELISE.

Cette application de travail collectif permet de rédiger des courriers et de leur faire suivre un mécanisme de validation, allant de leur première rédaction jusqu'à leur expédition.

Le circuit est défini préalablement par chaque service afin que toute l'équipe puisse accéder au document, et que ce dernier soit validé à différents niveaux.

Cela permet donc de garantir la qualité des échanges et la traçabilité des actions menées.

Pour chaque direction, les centres de ressources administratifs et financiers qui leur sont rattachés intègrent les courriers reçus au logiciel.

Ainsi, l'application permet une forte simplification pour les agents en matière de traçabilité et de recherche des demandes reçues.

Mais les courriers ne sont pas les seuls documents qui sont transmis aux personnes extérieures des administrations, qu'il s'agisse du public ou d'autres services publics. En effet, les documents administratifs peuvent également être communiqués.

Les documents administratifs sont définis à l'article L300-2 du CRPA : pour être qualifiés comme tels, les documents doivent présenter un lien suffisamment direct avec la mission de service public qui les émet.

La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 a créé la Commission d'accès aux documents administratifs, qui prévoit la liberté d'accès aux documents administratifs. Cette liberté a été érigée en droit constitutionnel en 2002<sup>24</sup>.

Afin de garantir ce droit, toutes les administrations doivent désigner une personne comme responsable de l'accès aux documents administratifs (la PRADA). Cette personne sera tenue de recevoir les demandes des personnes et de les rediriger vers les services compétents en fonction du sujet de la réclamation.

Au sein de Limoges Métropole, c'est la Directrice des affaires juridiques et de la commande publique qui a été désignée comme PRADA par un arrêté n°202300055 du Président de Limoges Métropole en date du 23 janvier 2023.

D'après cet arrêté, la PRADA « est chargée de :

- *Réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction,*
- *Assurer la liaison avec la Commission d'accès aux documents administratifs ».*

*Source : Arrêté n°202300055 du Président de Limoges Métropole, 23 janvier 2023*

Alors, dans les administrations, la PRADA peut être saisie par toute personne physique ou morale lorsque cette dernière s'est vu opposer un refus d'accès à un document administratif ou un refus d'utilisation de données publiques.

Cependant, le Conseil d'État a apporté des précisions sur la demande de communication des documents administratifs ; elle doit répondre à différentes obligations : la demande doit, en premier lieu, être suffisamment précise. Aussi, le Conseil d'État est attentif aux demandes abusives. Enfin, l'administration n'est pas tenue de transmettre un document administratif dès lors que cela impliquerait un énorme surcroît de travail.

Malgré cela, l'« énorme surcroît de travail » n'est pas défini précisément. Alors, un simple surcroît de travail peut être engendré pour transmettre un document administratif et, ainsi, garantir le droit constitutionnel susvisé. C'est donc en ce sens que la dématérialisation des documents administratifs représente un intérêt : si toutes les données sont déjà enregistrées numériquement, les agents pourront accéder aux documents faisant l'objet d'une réclamation

---

<sup>24</sup> Conseil d'Etat, SSR, 29 avril 2002, Ullmann, requête numéro 228830, publié au recueil

par un administré sans engendrer de surcroît de travail. Puisque la validité des échanges électroniques a été reconnue, les agents n'auront pas à effectuer un travail de scan, d'impression et d'envoi au format papier des documents administratifs.

En parallèle, cette méthode de transmission des documents administratifs permet d'éviter une utilisation excessive du papier et des ressources financières dues aux frais d'envoi.

Malgré la volonté de simplification des méthodes de travail et des demandes, la dématérialisation constitue parfois un frein pour les agents. En effet, la Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière de Limoges Métropole rencontre des difficultés en la matière, notamment à cause de l'absence d'homogénéité au sein des services avec lesquels elle communique, mais aussi car le numérique peut mettre en cause l'authenticité des actes et des signatures.

## **Section 2 : Les difficultés rencontrées par les agents de DATSF à l'égard des méthodes de dématérialisation**

La dématérialisation peut présenter des difficultés pour les agents qui y sont confrontés, notamment en matière d'homogénéité des logiciels au sein des administrations. Les réformes récentes impliquent également des modifications liées au contrôle de légalité des actes. Enfin, le numérique peut causer des difficultés en matière d'authenticité de ces actes.

### 1. L'adaptation des méthodes de travail face à l'absence d'homogénéité au sein des administrations en termes de dématérialisation pour le service du droit des sols

La Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière de Limoges Métropole englobe plusieurs services, dont celui du droit des sols. Ce service a été créé en 2015.

Limoges Métropole a proposé un service d'instruction aux communes par le biais du service droit des sols. Les communes ont donc la possibilité d'adhérer ou non à ce service. Quatorze des vingt communes regroupées dans l'établissement public de coopération intercommunale ont fait le choix d'être adhérentes. Pour cela, le conseil municipal doit prendre une délibération qui valide l'adhésion à ce service.

Aujourd'hui, le service Droit des sols instruit les demandes d'autorisations d'urbanisme des communes adhérentes. Il peut alors s'agir de permis d'aménager, de certificats d'urbanisme, de permis de construire et de déclarations préalables.

Lorsqu'un administré souhaite obtenir une autorisation d'urbanisme, il passe obligatoirement par la mairie de la commune dans laquelle la décision sera applicable, au guichet unique. Puis, la commune adhérente transmet le dossier au service droit des sols de Limoges Métropole, qui l'instruit et propose une réponse. Puisqu'il ne s'agit pas d'un transfert de compétence mais d'un service mis à la disposition des communes, il appartient au maire de décider de suivre ou non la décision émise par l'établissement public de coopération intercommunale.

En 2022, un processus de dématérialisation des procédures d’instruction a été lancé dans un but d’homogénéiser la transmission des documents.

Pour cela, Limoges Métropole et les communes ont mis en place une campagne de sensibilisation à la dématérialisation des demandes d’urbanisme.

Lors d’un entretien avec Madame M. B., assistante administrative au sein du service Droit des sols, la façon dont cette campagne est menée a été évoquée : les communes en font la publicité par le biais de leur site internet ; tandis que Limoges Métropole appuie, lors d’appels téléphoniques d’administrés pour des questions, la possibilité d’effectuer leurs démarches en ligne.

Dans le cadre d’une démarche dématérialisée, le pétitionnaire doit déposer sa demande dans un logiciel appelé GeoPC, qui transmet toutes les pièces du dossier à la commune. Puis, la commune partage ces documents avec l’EPCI par le biais d’un autre logiciel, GeoPermis. Ces dossiers sont appelés « SVE », ou « saisine par voie électronique ».

L’obligation qui pèse sur les communes de proposer la saisine par voie électronique pour les demandes d’autorisations d’urbanisme est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Cependant, lorsqu’un pétitionnaire dépose une demande au format papier, les documents sont tout de même transmis de façon numérique à l’EPCI. Dans ce cas, la charge de la numérisation de toutes les pièces du dossier repose sur les agents municipaux. Cela peut poser un problème de découpage des pièces. Le découpage correspond au nom donné à chaque pièce. En effet, pour certaines demandes, il existe une obligation de transmettre jusqu’à 32 pièces à l’administration afin que cette dernière procède à l’instruction.

Certaines communes ne disposent pas de moyens humains et matériels suffisants pour effectuer de manière efficace la transmission des documents. Ainsi, si les agents communaux commettent une erreur de nomenclature, les agents communautaires ont la charge de la vérification et de la correction de celles-ci. Cette contrainte pèse également sur les agents du service Droit des sols en cas d’erreur par un administré, directement sur la plateforme en ligne.

A la suite du traitement des dossiers, il n'existe aucune obligation de mettre en place une plateforme d'archivage dématérialisé. Ainsi, au sein de la Direction de l'aménagement du territoire et de la stratégie foncière, ce système d'archivage n'est pas utilisé. La dématérialisation n'est alors pas encore aboutie. D'après une agente du service Droit des sols, un minimum d'une journée par semaine doit être consacrée à l'archivage papier.

Les dossiers archivés doivent être conservés durant dix ans<sup>25</sup>.

Aujourd'hui, environ 50% des dossiers de demandes d'autorisations d'urbanisme sont faites de façon dématérialisée.

Alors, la dématérialisation, en matière de demandes d'autorisations d'urbanisme, comporte des écueils puisque la méthode de transmission des documents manque d'harmonie.

Pourtant, depuis qu'elle est proposée, la dématérialisation permet de traiter les demandes des pétitionnaires plus rapidement.

En matière d'urbanisme, la dématérialisation existe également dans le cadre du contrôle de légalité des documents tels que les Plans locaux d'urbanisme.

---

<sup>25</sup> Source : Référentiel conservation autorisation urbanisme v1D (francearchives.gouv.fr), page 8

## 2. Les difficultés liées au contrôle de légalité numérique pour l’approbation des évolutions des plans locaux d’urbanisme

Dans la DATSF, à côté du service Droit des sols se trouve le service Planification et gestion des documents d’urbanisme. Ce dernier s’occupe de toutes les évolutions des Plans locaux d’urbanisme des vingt communes de l’EPCI. A la différence de l’instruction des demandes d’autorisation d’urbanisme, il s’agit ici d’un transfert de compétences. Ainsi, le service Planification et gestion des documents d’urbanisme est chargé de mettre en œuvre le contrôle de légalité des actes qu’il émet.

Traditionnellement, les documents étaient envoyés et/ou déposés à la Préfecture ; et c’est cette dernière qui les rendait exécutoires.

Aujourd’hui, un Plan local d’urbanisme devient exécutoire dès lors que tous les documents liés à son approbation sont publiés sur le Géoportail de l’urbanisme (GPU). Cette plateforme répond aux exigences au dispositif « PLAT’AU », qui est la plateforme des autorisations d’urbanisme. Elle rassemble toutes les informations liées au cadastre, qui doivent obligatoirement être partagées par les administrations.

Ainsi, dès leur dépôt sur la plateforme, les documents d’urbanisme sont transmis automatiquement à la Préfecture, qui transmet les documents d’urbanisme à la Direction départementale des territoires avant que les documents ne soient rendus exécutoires et consultables par le public.

La dématérialisation du contrôle de légalité induit des difficultés pour les agents qui ont la charge du dépôt des documents. En effet, bien qu’elle permette d’éviter le partage de documents au format papier, la procédure dématérialisée est longue. Puisque l’obligation de réaliser cette partie des procédures est récente, la plateforme n’est pas adaptée au poids des documents qui lui sont transmis.

Par ailleurs, le versement sur le GPU doit obéir au standard du Conseil national de l’information géolocalisée (CNIG) et du Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA), afin de rendre consultables les documents d’urbanisme. Pour les administrés, cela constitue une simplification de l’accès aux documents.

Le standard impose une certaine nomenclature pour chacun des documents versés. Il s'agit de la partie écrite du PLU, soit les règlements, les annexes, les Orientations d'aménagement et de programmation<sup>26</sup>, le Projet d'aménagement et de développement durable<sup>27</sup> ainsi que le rapport de présentation de l'évolution ; et de la partie graphique du PLU.

Sans cette nomenclature, les documents ne peuvent être transmis à la Préfecture, qui agit comme « boîte aux lettres » et transmet à son tour les dossiers à la Direction départementale des territoires afin que cette dernière effectue le contrôle de légalité des actes.

Standard CNIG PLU v2024-01

---

### 4.3 Règles d'organisation et de codification

---

**Système d'encodage des caractères** Le système d'encodage doit préférentiellement utiliser le jeu de caractères **UTF-8**, recommandé par le [Référentiel Général d'Interopérabilité](#). Afin d'éviter un mauvais affichage des caractères accentués et des caractères spéciaux, le Géoportail de l'urbanisme respecte l'encodage déclaré dans les métadonnées dans la rubrique « encodage » à l'intérieur de la balise « gmd:MD\_CharacterSetCode » en respectant les valeurs définies dans la liste : [http://standards.iso.org/ittf/PubliclyAvailableStandards/ISO\\_19139\\_Schemas/resources/codelist/gmxCodelists.xml](http://standards.iso.org/ittf/PubliclyAvailableStandards/ISO_19139_Schemas/resources/codelist/gmxCodelists.xml)  
S'il n'est pas déclaré dans les métadonnées, l'encodage par défaut est **UTF-8**

---

**Codification des attributs**

**Attribut SIREN** « Le numéro SIREN est un identifiant de neuf chiffres attribué à chaque unité légale. ... L'unité est aussi appelée organisme lorsqu'elle relève du secteur non marchand » (Source INSEE). Exemple : 244400189

**Attributs de type DATE** Le format de date correspond à la norme ISO 8601 dont le format de base est AAAAMMJJ et le format étendu est : AAAA-MM-JJ  
**On utilisera le format de base : AAAAMMJJ codé sur 8 caractères**  
**Exemples :**  
**20041103** pour une date déterminée  
**20040000** pour un millésime de type attribut DATAREF (ici : 2004)  
**00000000** pour une date inconnue ou future (cas d'une date d'approbation pour un document non encore approuvé)

**Attribut IDURBA** L'identificateur IDURBA est construit par concaténation du code INSEE de la commune ou du numéro SIREN de l'intercommunalité avec le type de document et sa date d'approbation.

**1) Cas général :** <INSEE ou SIREN>\_<TYPEDOC>\_<DATAPPRO>  
 Dans le cas du PLU : <INSEE>\_PLU\_<DATAPPRO>  
 ex : 44712\_PLU\_20041103  
 Remarque : dans le cas de fusion de communes, ce code INSEE peut correspondre à celui de la commune avant la fusion.  
 Dans le cas d'un PLUi : <SIREN>\_PLUI\_<DATAPPRO>  
 ex : 244400189\_PLUI\_20041103

**2) Cas particulier de plusieurs documents d'urbanisme gérés par la même autorité compétente :**  
 Par exemple : une intercommunalité gérant plusieurs PLUi, ou une commune présentant plusieurs PSMV  
 Le couple d'informations <INSEE ou SIREN>\_<TYPEDOC> ne permet pas de distinguer les différents documents d'urbanisme.  
 Dans ce cas – et même avec des dates d'approbation différentes – l'identificateur

20/12/202345

Source : Standard CNIG PLU v2024, p.45

<sup>26</sup> Orientations d'aménagement et de programmation (ou « OAP ») : elles « expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement ». Source : CEREMA ; *Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) | Outils de l'aménagement (cerema.fr)*

<sup>27</sup> Projet d'aménagement et de développement durable (ou « PADD ») : document d'urbanisme fixant les grandes orientations en matière d'urbanisme

La principale difficulté est alors celle du respect du standard du CNIG : cela peut s'expliquer par le fait que celui-ci évolue régulièrement. Pour exemple, jusqu'en 2024, il prévoyait qu'un fichier unique compile tous les documents par ordre antéchronologique. Toutes les décisions – anciennes comme nouvelles – correspondant à chaque procédure étaient placées dans un document unique nommé « Procédures ».

Depuis quelques mois, tous les documents peuvent être séparés de manière autonome et le fichier « Procédures » ne contient plus que les documents des évolutions précédentes ; et non plus ceux de la dernière évolution de PLU en date.

Pour cela, l'agent doit faire passer en archive tous les anciens documents en les compilant avec un outil numérique appelé Adobe pro.

Dès qu'un versement est opéré, un outil interne au GPU valide les documents et leur nomenclature, et envoie une notification à l'agent chargé de ce versement. Il appartient par la suite à ce dernier de valider le dépôt afin de transmettre le dossier à la Préfecture via la plateforme @ctes. Celle-ci est une « *application métier permettant aux agents des préfectures, sous-préfectures et des services déconcentrés de l'Etat d'opérer sur écran le contrôle des actes transmis par voie électronique* »<sup>28</sup>.

Ce nouveau mode de contrôle de légalité est également vecteur d'obscurité pour la Direction des assemblées communautaires de Limoges Métropole, qui perd la maîtrise du contrôle de légalité puisqu'à l'origine, c'est elle qui opérait le lien entre l'EPCI et la Préfecture.

Ainsi, la dématérialisation du dépôt des documents dans l'optique du contrôle de légalité permet de réduire les coûts de déplacement et de papier, mais elle correspond également à une perte de contrôle et une augmentation de la charge de travail au niveau de l'EPCI. En revanche, cette procédure simplifie le mode de travail de l'autorité en charge du contrôle de légalité et facilite l'accès aux documents d'urbanisme par les administrés.

---

<sup>28</sup> Source de la définition : @CTES - Dématérialisation de la transmission des actes | collectivites-locales.gouv.fr

### 3. La mise en cause de l'authenticité de certains actes due à la dématérialisation

L'ordonnance n°2005-1516 du 08 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre l'administration et le public a participé à la construction progressive du cadre juridique des politiques publiques numériques, notamment en matière de dématérialisation des activités administratives.

En effet, c'est cette ordonnance qui a confirmé la valeur juridique du mail ainsi que celle de la signature électronique. Alors, cela a permis d'amener la possibilité de créer des espaces personnalisés au sein d'un service en ligne.

Par ailleurs, une ordonnance de novembre 2014 a consacré la validité de la totalité des démarches en ligne. Cela signifie que l'administration est obligée d'accepter les échanges par voie électronique.

Ainsi, une adaptation de certains procédés administratifs s'est révélée nécessaire afin de garantir la sécurité des échanges ainsi que l'identité des personnes les effectuant.

C'est le cas par exemple pour les accusés de réception. Traditionnellement, lorsqu'un courrier est envoyé à l'administration, celle-ci doit transmettre un accusé de réception à l'émetteur de la demande. Cela permet de faire courir le début du délai de deux mois à l'expiration duquel le silence de l'administration vaut acceptation ; sauf exceptions.

Pour adapter ce processus à l'obligation qui s'impose à l'administration d'accepter les échanges par voie électronique, le CRPA prévoit en son article L112-11 une obligation d'accusé de réception en ligne pour toute demande, déclaration ou production de documents par un usager à une autorité administrative.

En ce qui concerne la signature électronique, elle permet d'identifier de manière sécurisée l'émetteur de l'acte. Ainsi, la signature doit obéir à un procédé fiable permettant de garantir le lien de l'auteur avec l'acte et, ainsi, engager le signataire.

Pour qu'une signature électronique soit authentifiée, elle doit être conforme au référentiel général de sécurité (RGS). Ce référentiel a été pris en application de l'ordonnance n°2005-1516, dite « ordonnance RGS » pour instaurer la confiance numérique dans les échanges électroniques.

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et la DINUM sont chargées de maintenir le RGS à jour. C'est l'ANSSI qui accompagne les autorités administratives dans leurs démarches afin de respecter le RGS grâce à des outils et des guides explicatifs.

#### a.2 La signature et le cachet électroniques

La signature électronique d'une personne permet de garantir l'identité du signataire, l'intégrité du document signé et le lien entre le document signé et la signature. Elle traduit ainsi la manifestation du consentement du signataire quant au contenu des informations signées.

Dans le cas des échanges dématérialisés faisant intervenir des services applicatifs, la fonction de « cachet » permet de garantir l'intégrité des informations échangées et l'identification du service ayant « cacheté » ces informations. Cette fonction de « cachet » est, pour une machine, l'équivalent de la fonction signature pour une personne.

La mise en œuvre par une autorité administrative des fonctions de sécurité « Signature électronique » ou « cachet » peut se faire selon trois niveaux de sécurité aux exigences croissantes : (\*), (\*\*) et (\*\*\*). Ces exigences, décrites dans l'annexe [RGS\_A1], couvrent, pour les trois niveaux de sécurité, l'ensemble des composants nécessaires à la mise en œuvre de cette fonction de sécurité, à savoir :

- la bi-clé et le certificat électronique dont l'usage est la signature électronique ou le cachet ;
- le dispositif de création de signature électronique ou de cachet ;
- l'application de création de signature électronique ou de cachet ;
- le module de vérification de signature électronique ou de cachet.

Source : Référentiel général de sécurité, Version 2.0

Alors, pour empêcher les risques de fraude ou d'usurpation d'identité, toute modification de l'acte doit être détectable.



Focus sur Limoges Métropole - DATSF

#### État de validation de la signature



La signature est VALABLE (signé par [redacted])

Nom du signataire

- Le document n'a pas été modifié depuis l'apposition de la signature.
- L'identité du signataire est valable.

Adresse électronique du signataire

Propriétés de la signature...

Fermer

Modèle de certificat d'authenticité de l'acte

Source : Données internes de Limoges Métropole

Préalablement à une enquête publique, le Président de Limoges Métropole doit prendre un arrêté d'ouverture publique.

Cet arrêté est tout d'abord rédigé par le service qui organise l'enquête. Par la suite, il est transmis au Centre de ressources administratif et financier, qui est chargé de l'envoyer à la signature du Président de Limoges Métropole.

En parallèle, des avis d'enquête publique doivent être préparés et publiés dans la presse locale. Ces avis font obligatoirement référence à l'arrêté en question, en indiquant son numéro et la date à laquelle il a été pris.

Alors, une difficulté apparaît pour les agents : la publicité doit mentionner la date qui apparaît sur l'arrêté. Pourtant, il n'est pas possible de savoir par avance la date à laquelle sera signé l'arrêté d'ouverture d'enquête publique.

Cela signifie qu'il faut attendre le retour de l'arrêté signé pour préparer les mesures de publicité. Compte tenu des délais parfois restreints, cela n'est pas toujours possible ; une date prévisionnelle est alors déterminée.

Lorsque Monsieur le Président de Limoges Métropole effectue une signature au format papier, cela ne pose aucune difficulté : le service ajoute la date à laquelle cette garantie a été apposée dès lors que l'arrêté lui revient.

En revanche, si l'arrêté est transmis électroniquement, la date de signature doit correspondre avec celle qui a été déterminée par l'avis dans la presse. Cela signifie que la date de signature doit être apposée sur le document avant même que celui-ci n'ait été transmis au signataire. En effet, dès lors qu'une signature électronique a été apposée, le document ne peut plus être modifié par des personnes autres que l'émetteur.

Ainsi vient se poser la question de l'authenticité des actes lorsqu'ils sont imprimés : toute modification d'un document postérieurement à sa signature électronique n'apparaît que sur la version numérique de celui-ci.

Cela est l'un des écueils de la dématérialisation. Il existe une incohérence pour les actes numériques lorsqu'ils passent au format papier.

Au-delà de l'absence de mention de modification du document postérieurement à l'apposition de signature électronique, l'acte imprimé ne contient qu'un encart "signature électronique", sans précision sur la validité de l'identité du signataire.

Enfin, il existe une difficulté quant à la multiplicité de signatures : pour toute évolution de Plan local d'urbanisme, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) doit être consultée.

La MRAe rend un avis conforme favorable ou non à la procédure. Un avis conforme favorable dispense l'EPCI d'effectuer une évaluation environnementale pour la procédure.

A la suite de cet avis, le Président de Limoges Métropole prend une délibération en Conseil communautaire afin d'informer le public de la décision de l'autorité environnementale et l'avis doit être annexé à la délibération.

Ces deux documents doivent alors faire l'objet d'une signature par le Président de Limoges Métropole ou toute personne disposant de la délégation nécessaire. Pour centraliser tous les actes et fluidifier leur transmission, les signatures d'actes réglementaires sont désormais faites électroniquement.

Or, l'avis de la MRAe, transmis préalablement à la délibération, est également signé électroniquement par un membre délégataire de cette entité.

Ainsi, lorsque l'avis conforme de la MRAe est signé par le Président de Limoges Métropole, ou par un membre délégataire, dans la continuité du Conseil communautaire, la signature électronique déjà apposée sur ce document par l'autorité environnementale peut perdre sa valeur.

Cela s'explique par le fait que les établissements publics et privés utilisent différents logiciels qui attestent l'authenticité des signatures électroniques. Ainsi, il est possible qu'une administration ne reconnaisse pas l'authenticité de la signature pourtant validée par une autre administration.

**x Signatures**

▼ Rév. 1 : Signé par [redacted]@limoges-metropole.fr>

Signature valable :

Source de confiance obtenue auprès de : Adobe Approved Trust List (AATL).

Cette révision du document n'a pas été modifiée.

Des modifications ultérieures ont été apportées au document.

L'identité du signataire est valable.

La signature comprend un tampon temporel incorporé, mais il n'a pas pu être vérifié.

La signature est compatible ALT.

▼ Détails de la signature

Motif : Signé avec l'XParapheur de SRCI par [redacted]

Lieu :

Détails du certificat...

Dernière vérification : 2024.06.19 10:35:46 +02'00'

Champ : Signature1 à la page 1

[Cliquer pour afficher cette version](#)

▼ Rév. 2 : Signé par iXBus Timestamp Service

Validité de la signature inconnue :

Cette révision du document n'a pas été modifiée.

~~Des modifications ultérieures ont été apportées au document.~~

L'identité du signataire est inconnue, car elle n'a pas été ajoutée à la liste des certificats approuvés et aucun des certificats associés n'est un certificat approuvé.

La signature est une signature avec tampon temporel de document.

▼ Détails de la signature

Détails du certificat...

Dernière vérification : 2024.06.19 10:35:46 +02'00'

Champ : Signature2 (signature invisible)

[Cliquer pour afficher cette version](#)

▼ Annotations créées

annotation Stamp à la page 2

Source : Limoges Métropole. Exemple de la distinction entre la signature, sur un avis de l'autorité environnementale, apposée par un membre délégataire au sein de la MRAe, dont la validité est inconnue ; et la signature apposée par un membre délégataire au sein de Limoges Métropole, dont le logiciel interne reconnaît l'identité.

Ainsi, les agents de Limoges Métropole sont chargés de déterminer des moyens organisationnels afin de garantir la régularité des actes réglementaires. La signature apposée par un autre organisme perd donc sa valeur légale dès lors qu'une modification est apportée au document par l'EPCI.

## CONCLUSION

Ainsi, la dématérialisation occupe une place importante dans l'organisation des modes de travail des agents de la DATSF de Limoges Métropole.

En matière d'évolution des Plans locaux d'urbanisme, la dématérialisation permet à la fois d'informer un plus grand nombre d'habitants et d'alléger la charge de travail des agents. Cependant, le numérique peut s'avérer complexe, puisqu'il implique une multitude de possibilités de fonctionnements.

C'est pourquoi, durant cette alternance, la difficulté rencontrée a été la nécessaire adaptation aux différentes organisations des services sollicités.

Dans le cadre de cette alternance, j'ai pu découvrir un service dynamique, disponible et accueillant. J'ai donc pu recevoir une formation en urbanisme, en plus de la mise en application pratique des sujets abordés durant le Master Gouvernance de l'Etat et des Organisations Publiques.

Cela m'a permis d'adopter une perspective plus générale sur le fonctionnement des administrations françaises, et, plus particulièrement, des collectivités territoriales telles que les EPCI.

Cette expérience professionnelle m'a poussée à déployer mon sens du travail en équipe et ma capacité d'organisation. En effet, puisque mes missions ont notamment porté sur la mise en place d'enquêtes publiques et sur la rédaction d'actes réglementaires, j'ai dû faire preuve de rigueur.

C'est la disponibilité et l'écoute des agents du service qui m'a amenée à développer les savoir-être et savoir-faire indispensables à l'intégration dans un service public.

Je souhaite donc réitérer mes plus sincères remerciements envers toutes les personnes qui m'ont accueillie au sein du service Planification et gestion des documents d'urbanisme de Limoges Métropole.

## Références bibliographiques

---

1. Code général des collectivités territoriales, art. *L5111-1*
2. Code de l'urbanisme, art. *L153-3 ; L153-34 ; L153-35 ; L153-41 à L153-44 ; L153-45 et L153-46*
3. Code du travail, art. *L2242-8*
4. Collectivités-locales.gouv.fr, « *Les plans locaux d'urbanisme* »
5. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision 79-105 DC du 25 juillet 1979, *érigéant le principe de continuité du service public en principe de valeur constitutionnelle*
6. CONSEIL D'ETAT, avis, 2022, « *Conseil national des barreaux* »
7. CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2017, « *Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2016* »
8. COUR DES COMPTES, Rapport du 26 janvier 2024, « *La modernisation de l'Etat : des méthodes renouvelées, une ambition limitée* »
9. CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE, « *Standard CNIG PLU v2024* »
10. CRPA, art. *L.112-9 ; L114-8 ; L312-1 ; L312-3*
11. DIRECTION INTERMINISTERIELLE DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE, *Guide de bonne conduite*, pour l'objectif 0 papier
12. Larousse, définition de l'illectronisme, ou « illettrisme numérique » : « incapacité à utiliser des appareils numériques »
13. Loi n°78-17 du 06 janvier 1978 *Informatique et liberté*
14. Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, *relative à l'organisation décentralisée de la République*
15. Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique*
16. Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*
17. LIMOGES METROPOLE, *Charte du télétravail*
18. MINISTERE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES, *Baromètre des résultats de l'action publique*
19. Ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 *relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives*
20. Ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015, *relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme*
21. Ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021, *portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements*

22. PROGRAMME ACTION PUBLIQUE 2022, *Observatoire de suivi trimestriel de la qualité des démarches en ligne*
23. Rapport annuel d'activité 2021 de la Défenseure des droits du 05 juillet 2022, Claire HEDON
24. Référentiel de conservation des autorisations d'urbanisme (francearchives.gouv.fr)
25. Référentiel général de sécurité, destiné à sécuriser les échanges électroniques de la sphère publique
26. Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*

## **Annexes**

---

Annexe 1. Arrêté de prescription d'une modification simplifiée de PLU .....	54
Annexe 2. Avis de prescription d'une modification de PLU inscrit dans un journal local..	56
Annexe 3. Délibération de lancement d'une révision allégée de PLU.....	57
Annexe 4. Arrêté désignant la PRADA de Limoges Métropole .....	61
Annexe 5. Accusé de réception de la MRAe transmis à Limoges Métropole .....	63
Annexe 6. Organigramme de Limoges Métropole.....	64

# Annexe n°1 : Arrêté de prescription d'une modification simplifiée de PLU – Limoges Métropole

Rédaction dans le cadre de l'alternance

---

## LIMOGES METROPOLE

Du 16 AVR. 2024

Le Président de Limoges Métropole,

Arrêté prescrivant la modification simplifiée N°03 du Plan local d'urbanisme de la commune de Limoges

VU le code général des collectivités territoriales,  
VU le code de l'urbanisme, notamment ses articles L.153-45 et suivants

VU le code de l'urbanisme, notamment ses articles L.153-47 et suivants

N°202400175

VU la délibération du conseil communautaire de Limoges Métropole en date du 26 juin 2019 approuvant le Plan local d'urbanisme de la commune de Limoges

VU la délibération du conseil communautaire de Limoges Métropole en date du 1<sup>er</sup> octobre 2021 définissant les modalités de mise à disposition du public lors de procédures de modification simplifiée

### ARRETE

ARTICLE 1 : Il y a lieu de procéder à la modification simplifiée n°3 du Plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Limoges conformément à l'article L.153-45 du Code de l'urbanisme.

ARTICLE 2 : La prescription d'une modification simplifiée est rendue nécessaire pour les motifs suivants :

Le PLU de la commune de Limoges a été approuvé en Conseil Communautaire le 26 juin 2019. Dans le cadre du projet de reconversion de la caserne Marceau, il s'avère nécessaire de supprimer un emplacement réservé ; celui-ci ne permettant pas la réalisation du programme de logements qui est envisagé aujourd'hui.

ARTICLE 3 : Le projet de modification simplifiée portera sur plusieurs points du règlement graphique et du règlement écrit :

- La suppression de l'emplacement réservé LS03 sur l'ensemble du périmètre de l'ancienne caserne Marceau
- La suppression de l'emplacement réservé LS03 du tableau des emplacements réservés inscrit dans le règlement écrit
- La suppression de l'emplacement réservé LS03 du tableau des emplacements réservés (pièce 6.3 du Plan local d'urbanisme de Limoges)

ARTICLE 4 : Conformément à l'article L.153-47 et aux modalités de mise à disposition édictées par la délibération prise par le conseil communautaire de Limoges Métropole en date du 1<sup>er</sup> octobre 2021 seront mises en œuvre les modalités suivantes :

- Publication en caractères apparents, dans un journal diffusé dans le département, d'un avis précisant l'objet de la procédure de modification simplifiée, informant le public de la mise à disposition du projet de modification, de l'exposé de ses motifs et des modalités de cette mise à disposition, au moins 8 jours avant qu'elle ne soit effective, en précisant les lieux, jours et heures auxquels le dossier pourra être consulté et les observations présentées sur le registre prévu à cet effet
- Affichage du même avis à la mairie de Limoges concernée par la modification simplifiée et au siège de Limoges Métropole, au moins 8 jours avant le début de la mise à disposition et pendant toute sa durée ;

- Mise à disposition du projet de modification, de l'exposé des motifs et des éventuels avis émis par les Personnes publiques associées et organismes associés, pendant 1 mois, à la fois en mairie de Limoges et au siège de Limoges Métropole, mais également dans les mairies annexes de la Ville de Limoges, aux jours et heures d'ouverture au public, ainsi que d'un registre permettant au public de présenter ses observations.


Le dossier du projet de modification devra être publié sur le site internet de la commune et sur le site internet de Limoges Métropole.

ARTICLE 5 : Monsieur le Président de Limoges Métropole est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Fait à Limoges, le 16 AVR. 2024

Le Président,

Le Président,

  
**Guillaume GUERIN**

Transmis à la Préfecture le 18.04.2024

Publié le 18.04.2024

Notifié le

*Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif de Limoges dans un délai de deux mois à compter de sa publication.*

# Annexe n°2 : Avis de prescription d'une modification de PLU inscrit dans un journal local – Limoges Métropole

Rédaction dans le cadre de l'alternance

LE POPULAIRE DU CENTRE MARDI 30 MAI 2023 17

---

## Annonces classées

---

### ANNONCES LÉGALES

Retrouvez toutes les publications sur [www.centreofficielles.com](http://www.centreofficielles.com)

**04.73.17.31.27**  
[legales@centrefrance.com](mailto:legales@centrefrance.com)

Par arrêté préfectoral, notre journal est habilité à la publication des annonces judiciaires et légales sur l'ensemble du département de la Haute-Vienne au tarif en vigueur fixé par l'arrêté du 19 novembre 2021 relatif à la tarification et aux modalités de publication de ces annonces.

### ENVOI EN POSSESSION

En l'absence d'héritiers réservataires, Article 1078-1 du code de Procédure Civile. Par testament olographe en date à MARSEILLE (Bouches-du-Rhône) du 17 octobre 2019, Madame Michelle BOUNY, retraitée, demeurant à MARSEILLE (9ème) (Bouches-du-Rhône) 23 av Mireille, divorcée non remariée, de Monsieur Claude Pierre TERRACOL, née à SAUVIAT SUR VIGE (Haute Vienne) le 1er avril 1936 et décédée à MARSEILLE (7ème) (Bouches-du-Rhône) a institué un ou plusieurs légataires universels. Les oppositions pourront être formées auprès du Notaire chargé du règlement de la Succession : Maître François BERTRAND-MAPATAUD 2 rue du 8 mai 1945 - SAINT LEONARD DE NOBLAT (87400) Pour avis.

270183



### AVIS D’AFFICHAGE

**Décision de ne pas soumettre la procédure à évaluation environnementale suite à la réception de l'avis de l'autorité environnementale au titre de l'examen au cas par cas ad hoc relative à la modification simplifiée n°4 du Plan Local d'Urbanisme de la commune du Palais-sur-Vienne.**

Par délibération en date du 12 mai 2023, le Conseil Communautaire de Limoges Métropole a décidé de ne pas soumettre à évaluation environnementale la procédure de la modification simplifiée n°4 du Plan local d'Urbanisme de la commune du Palais-sur-Vienne.

**Cette évolution concerne :**

La modification simplifiée n°4 : Modification d'emplacements réservés à vocation de chemins piétons

Considérant les articles R.153-20 et R.153-21 du Code de l'Urbanisme, la population pourra consulter cette délibération à la mairie du Palais-sur-Vienne et au siège de Limoges Métropole pendant un mois soit du 30 mai 2023 au 30 juin 2023.

270148

### MARCHÉS PUBLICS ET PRIVÉS



### AVIS D’AFFICHAGE

**Bilan de la concertation préalable relative à la modification n°6 du Plan**



### AVIS D’AFFICHAGE

**Prescription de la modification n°8 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de COUZEIX**

Par délibération en date du 12 mai 2023, le Conseil Communautaire de Limoges Métropole a décidé de prescrire la modification n°8 du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Couzeix, de fixer les objectifs et de définir la procédure.

**Cette évolution concerne :**

La modification n°8 : Création d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématiques et sectorielles sur le centre-bourg de Couzeix

Considérant les articles R.153-20 et R.153-21 du Code de l'Urbanisme, la population pourra consulter cette délibération à la mairie de Couzeix et au siège de Limoges Métropole pendant un mois soit du 30 mai 2023 au 30 juin 2023.

270167

# Annexe n°3 : Délibération de lancement d'une révision allégée de PLU – Conseil communautaire de Limoges Métropole

*Rédaction dans le cadre de l'alternance*

---



LIMOGES METROPOLE

## EXTRAIT DES PROCES VERBAUX DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE SEANCE DU 12 MAI 2023

*L'an deux mille vingt-trois le vendredi douze mai à dix-huit heures, le conseil communautaire de Limoges Métropole, légalement convoqué le 05 mai 2023, par le Président, s'est réuni en séance publique à la Maison de la Région Nouvelle Aquitaine - site de Limoges, sous la présidence de Guillaume GUERIN, Président.*

*Gilles TOULZA, Vice-Président, désigné au scrutin de l'ouverture de la séance, remplit les fonctions de secrétaire.*

### **Etaient présents :**

M. Guillaume GUERIN, M. Bernard THALAMY, M. Emile-Roger LOMBERTIE, M. Gilles BEGOUT, M. Fabien DOUCET, M. Gilles TOULZA, Mme Catherine MAUGUIEN-SICARD, M. Gaston CHASSAIN, Mme Emilie RABETEAU, M. Jean-Marie LAGEDAMONT, M. Pascal ROBERT, Mme Sarah GENTIL, M. Philippe JANICOT, Mme Sylvie ROZETTE, M. Vincent LEONIE, M. Claude COMPAIN, Mme Julie LENFANT, Mme Marie-Eve TAYOT, M. François POIRSON, M. Jacques ROUX, M. Marc BIENVENU, Mme Samia RIFFAUD, M. Pascal THEILLET, M. Jean-Yves RIGOUT, M. Vincent JALBY, M. Rémy VIROULAUD, M. Ludovic GERAUDIE, M. Serge ROUX, M. Ibrahima DIA, M. Franck DAMAY, Mme Martine BOUCHER, Mme Monique DELPI, M. Sébastien LARCHER, Mme Marie-Claude BODEN, Mme Marie LAPLACE, Mme Corinne JUST, M. Gilbert BERNARD, M. Michel CUBERTAFOND, Mme Isabelle DEBOURG, M. Olivier DUCOURTIEUX, M. Jérémy ELDID, Mme Amandine JULIEN, Mme Geneviève LEBLANC, M. Matthieu PARNEIX, Mme Nadine RIVET, Mme Sarah TERQUEUX, Mme Patricia VILLARD, Mme Gülsen YILDIRIM, Mme Rhabira ZIANI BEY, M. Alain BOURION, Mme Pascale ETIENNE, Mme Jocelyne LAVERDURE DELHOUME, Mme Valérie MILLON, Mme Nadine BURGAUD, Mme Anne-Marie COIGNOUX

### **Absents excusés représentés par un suppléant**

M. Jean-Luc BONNET est représenté par Mme Sylvie BAUDOU  
M. Alexandre PORTHEAULT est représenté par Mme Caroline BOURGER

### **Absents excusés avec délégation de pouvoirs :**

M. Claude BRUNAUD donne pouvoirs à M. Pascal ROBERT  
M. Joël GARESTIER donne pouvoirs à Mme Emilie RABETEAU  
Mme Delphine BOULESTEIX donne pouvoirs à M. Gilles TOULZA  
M. Laurent LAFAYE donne pouvoirs à M. Gaston CHASSAIN  
Mme Hélène CUEILLE donne pouvoirs à M. Gilles BEGOUT  
M. Vincent BROUSSE donne pouvoirs à Mme Samia RIFFAUD  
M. Jamal FATIMI donne pouvoirs à M. Jérémy ELDID  
Mme Isabelle MAURY donne pouvoirs à Mme Patricia VILLARD  
Mme Nathalie MEZILLE donne pouvoirs à Mme Sarah TERQUEUX  
M. Thierry MIGUEL donne pouvoirs à Mme Gülsen YILDIRIM  
M. Laurent OXOBY donne pouvoirs à Mme Rhabira ZIANI BEY  
M. Vincent REY donne pouvoirs à M. Matthieu PARNEIX  
Mme Corinne ROBERT donne pouvoirs à M. Jean-Marie LAGEDAMONT  
Mme Shérazade ZAITER donne pouvoirs à M. Vincent JALBY

### **Absents :**

M. Denis LIMOUSIN, Mme Nezha NAJIM, M. Philippe PAULIAT-DEFAYE



## L'ORDRE DU JOUR EST

### **Prescription de la révision allégée n°4 du Plan local d'urbanisme d'Isle – Réduction d'une zone Urbaine verte (UV) pour la création d'une aire de stationnement**

N° 13.5

M. LEONIE Vincent, rapporteur, s'exprime en ces termes :

Mes chers collègues,

Par courrier en date du 03 janvier 2022, le Maire de la commune d'Isle a fait savoir à Limoges Métropole qu'il souhaitait que soit engagée une procédure de révision allégée sur le Plan local d'urbanisme (PLU) de sa commune.

La présente procédure correspond à la révision allégée n°4 du PLU qui vise à modifier le règlement graphique et plus précisément à réduire une zone Urbaine verte (UV) au profit d'une zone Urbaine générale (UG).

#### **I. Contexte**

Le PLU de la commune d'Isle inclut dans ses règlements graphique et écrit une zone UV, ayant pour but de regrouper les espaces publics en milieu urbain et à vocation récréative et sportive. Cette zone est également motivée par la préservation de la qualité paysagère et écologique de ces espaces et l'amélioration de leur dimension écologique et paysagère. La constructibilité au sein de cette zone est donc très contrainte, se limitant aux constructions, aménagements et installations nécessaires à l'exploitation et au fonctionnement des parcs et squares.

La société ALAIR (Association limousine d'aide aux insuffisants respiratoires) est un prestataire de santé établi à Limoges et sur la région depuis 40 ans. Il assure la prise en charge à domicile de traitements nécessitant un appareillage médical. Il profite de la proximité du Centre hospitalier universitaire et de la clinique des Emailleurs.

Son site est implanté sur la commune de Limoges, à la limite communale avec Isle, face aux terrains classés actuellement en zone UV. La société ALAIR a pour projet de créer un nouvel espace de stationnement situé sur les parcelles AY 2 et 207, le long de la route départementale 74, sur une superficie de 1695m<sup>2</sup> (permettant la création de 35 places environ). Cet aménagement a pour intérêt de conforter et pérenniser l'activité de l'entreprise. Les parcelles visées sont actuellement occupées par des espaces enherbés ne présentant pas de patrimoine paysager de valeur.

Dans la mesure où la zone UV représente une mesure de protection environnementale, il est nécessaire de procéder à une révision allégée du PLU.

Ces éléments sont clairement explicités dans la note de présentation du dossier de révision allégée qui sera rattachée à la présente délibération.

REÇU EN PREFECTURE  
Le 23/05/2023  
Application agréée F. legalite.com  
99\_0E-957-245719312-20200512-DL2020929M1

## **II. Procédure**

La procédure de révision allégée du PLU, issue des dispositions des articles L.153-34 et suivants du Code de l'urbanisme, se déroulera de la manière suivante :

1/ rédaction du projet de révision allégée initié par Limoges Métropole et de l'exposé des motifs, délibération de l'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour lancer et prescrire les modalités relatives à la procédure.

2/ conformément aux articles L.103-2 et L103-3 du Code de l'urbanisme, la délibération qui prescrit la révision « allégée » doit préciser les modalités de la concertation « avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées ». Cette concertation est organisée de la manière suivante :

- mise à disposition de la population, des associations et des autres personnes concernées, d'un registre de remarques et des documents en lien avec l'étude en mairie d'Isle aux jours et heures habituels d'ouverture ;
- publication d'un article informatif dans un journal départemental, du lancement de la concertation publique mise en place dans le cadre de la révision « allégée » ;
- publication des documents en lien avec l'étude sur le site internet de la commune d'Isle et sur le site internet de Limoges Métropole ;
- envoi des documents en lien avec l'étude aux personnes publiques associées et aux associations en ayant fait la demande et prise en compte de leurs remarques.

3/ arrêt du projet par délibération de Limoges Métropole et bilan de la concertation,

4/ association des Personnes publiques associées (PPA), en application des dispositions de l'article L.153-34 du Code de l'urbanisme, le projet arrêté fera l'objet d'un examen conjoint en réunion avec les PPA.

Conformément à l'article L.153-19 du Code de l'urbanisme, les modalités de l'enquête publique seront les suivantes :

- saisine du tribunal administratif pour désigner un commissaire enquêteur,
- décision d'ouverture d'enquête par arrêté du Président de Limoges Métropole,
- publication de l'avis dans deux journaux régionaux dans le département concerné et affichage conjoint en mairie d'Isle et au siège de Limoges Métropole,
- consultation du dossier par le public pendant la durée de l'enquête au siège de Limoges Métropole et en mairie d'Isle.

En application des articles R.153-20 et R.153-21 du Code de l'urbanisme, la présente délibération fera l'objet d'un affichage pendant un mois conjointement en mairie d'Isle et au siège de Limoges Métropole. Mention de cet affichage sera insérée en caractères apparents dans un journal diffusé dans le département.



Le conseil communautaire décide :

- de prescrire la révision allégée du PLU de la commune d'Isle, en application des dispositions de l'article L.153-34 du Code de l'Urbanisme,
- d'autoriser les services de Limoges Métropole à mener les études relatives à la préparation du dossier,
- d'autoriser le Président à signer tout document nécessaire au bon déroulement de ce dossier.
- d'imputer sur les crédits prévus à cet effet au budget principal les sommes nécessaires à la révision allégée du PLU,
- d'autoriser le Président à organiser, après l'arrêt du projet et en application de l'article L153-34, l'examen conjoint entre l'Etat, Limoges Métropole et les personnes publiques associées.

**ADOpte A L'UNANIMITE**

Formalités de publicité effectuées le  
mardi 23 mai 2023

POUR EXTRAIT CONFORME  
Guillaume GUERIN  
Président de Limoges Métropole

Pour le Président  
Par déléation,  
Le Directeur Général des Services  
**Sylvain ROQUES**

REÇU EN PREFECTURE  
le 23/05/2023  
Application agréée E. legalite.com  
99\_DE-987-248719312-20230512-01.202302061

LIMOGES METROPOLE – COMMUNAUTE URBAINE

ARRETE

*Le Président de la Communauté urbaine,*

Du 23 JAN. 2023

Portant désignation de **Mme Anne DEMERLIAT**, Directrice des affaires juridiques et de la commande publique, comme personne responsable de l'accès aux documents administratifs

VU le Code Général des Collectivités Territoriales, notamment l'article L.5211-9,

VU le Code des relations entre le public et l'administration, notamment l'article R. 330-2,

CONSIDERANT que Limoges Métropole doit désigner une personne responsable de l'accès aux documents administratifs,

N° 8023 00055

**ARRETE**

**ARTICLE 1er** : Le Président de la Communauté urbaine Limoges Métropole désigne Mme Anne DEMERLIAT, Directrice des affaires juridiques et de la commande publique, comme personne responsable de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques de Limoges Métropole.

**ARTICLE 2** : En tant que personne responsable de l'accès aux documents administratifs, Mme Anne DEMERLIAT est chargée de :

- Réceptionner les demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques ainsi que les éventuelles réclamations et de veiller à leur instruction,
- Assurer la liaison avec la Commission d'accès aux documents administratifs.

Elle pourra également être chargée d'établir un bilan annuel des demandes d'accès aux documents administratifs et de licence de réutilisation des informations publiques qu'elle présentera à l'autorité qui l'a désigné, et dont elle adresse copie à la commission d'accès aux documents administratifs.

**ARTICLE 3** : Les coordonnées professionnelles de Mme Anne DEMERLIAT sont :

Monsieur le Président,  
Limoges Métropole,  
Direction des affaires juridiques et de la commande publique – A l'attention de Madame Anne DEMERLIAT,  
19 rue Bernard Palissy,  
87000 LIMOGES

**ARTICLE 4** : Cette désignation est réalisée par Monsieur Guillaume GUERIN, Président de Limoges Métropole dont les coordonnées sont :

Monsieur le Président,  
Limoges Métropole,  
19 rue Bernard Palissy,  
87000 LIMOGES

**ARTICLE 5** : Le Directeur Général des Services de Limoges Métropole est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié sur le site internet de Limoges Métropole.

**ARTICLE 6** : Le présent arrêté sera porté à la connaissance de la Commission d'accès des documents administratifs dans un délai de 15 jours à compter de la date laquelle il aura acquis un caractère exécutoire.

REÇU EN PREFECTURE  
Le 25/01/2023  
Application agréée E-Infolite.com

00\_FR-007-240719312-2023 0120-RR202370011

Fait à Limoges, 19 rue Bernard Palissy, le 23 JAN. 2023

Le Président,

Guillaume GUÉRIN

Le Président

Transmis à la Préfecture le

Publié le

Notifié le

Guillaume GUÉRIN

*Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa publication.*

Annexe n°5 : Accusé de réception de la MRAe transmis à Limoges Métropole

<p><del>DRAAF Nouvelle Aquitaine 16 PASTEL 22 rue des républicains 87032 LIMOGES Cedex 1</del></p>		<p><b>LA POSTE</b> RECOMMANDÉ : AVIS DE RECEPTION Numéro de FAR : AR 1A 208 545 9557 6</p> 	
<p>Présenté / Avisé le : / / Distribué le : / /</p>		<p>LA-024-03415 PPA Renvoyer à <b>FRAB</b></p>	
<p>Je soussigné(e) déclare être</p> <p><input type="checkbox"/> Le destinataire</p> <p><input type="checkbox"/> Le mandataire</p> <p><input type="checkbox"/> CNI / permis de conduire</p> <p><input type="checkbox"/> Autre : .....</p>		<p>Signature DREAL-DI187-DRAAF-DIRCO si mandataire <b>REÇU LE</b> 78 MAI 2024</p>	
<p>* Le facteur atteste par sa signature que l'identité du destinataire ou de son mandataire a été vérifiée précédemment.</p> <p>RECOMMANDÉ Signé : B GIRY</p>		<p>LIMOGES Métropole - Communauté de la Haute - PEPAD - DRAAF PPA 19 Rue Bernard Palissy 87031 LIMOGES Cedex 1</p> <p>Concertation PPA - RA1 Rilhac-Rancon</p>	

# Annexe n°6 : Organigramme de Limoges Métropole – Limoges Métropole

