



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GRENOBLE ET GRENOBLE-ALPES MÉTROPOLE

Enquête sur les services rendus aux demandeurs
de permis de construire

(Département de l'Isère)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 septembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	7
1 LE CONTEXTE DU TERRITOIRE.....	7
1.1 Situation géographique.....	7
1.2 Démographique et indicateurs socio-économiques.....	9
1.3 L'état des logements.....	10
1.4 Les principales données financières.....	11
2 LA COMPÉTENCE, LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION.....	11
2.1 La répartition des compétences entre communes et intercommunalité.....	12
2.2 Les demandes d'autorisation d'urbanisme, la compétence d'instruction.....	13
2.3 La gouvernance.....	15
2.3.1 A la Métropole.....	15
2.3.2 A la commune de Grenoble.....	16
2.4 Une organisation de l'ingénierie interne structurée.....	16
2.4.1 Grenoble-Alpes Métropole : une ingénierie étoffée.....	16
2.4.2 La commune de Grenoble.....	17
3 LE CITOYEN ET SA CONNAISSANCE DES DOCUMENTS D'URBANISME.....	19
3.1 La juxtaposition des documents d'urbanisme et de prévention des risques.....	19
3.1.1 Les documents d'encadrement de l'aménagement.....	19
3.1.2 Les plans de prévention des risques et périmètres.....	19
3.2 Le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole : un urbanisme de projet à temporalité courte.....	21
3.2.1 Le calendrier d'élaboration.....	22
3.2.2 Les objectifs déclinés.....	23
3.2.3 Les concertations et l'enquête publique.....	24
3.2.4 Le PLUi, un document en ajustement permanent.....	26
3.2.5 Le coût du PLUi.....	27
3.2.6 L'évaluation du PLUi.....	28
4 LES PARCOURS FORMEL ET INFORMEL D'INSTRUCTION DU PERMIS DE CONSTRUIRE.....	28
4.1 La plateforme d'instruction métropolitaine.....	28
4.1.1 Les deux niveaux de service proposés par la Métropole.....	29
4.1.2 Le logiciel mutualisé Géoservices.....	31
4.2 Le processus d'instruction.....	32
4.2.1 Une instruction technique de Grenoble-Alpes Métropole.....	32
4.2.2 Une instruction de proximité de la commune de Grenoble.....	33

4.3 La procédure informelle : vers une instruction négociée ?	36
4.3.1 La charte de l'habitat et de la construction favorable à la santé de Grenoble	36
4.3.2 Une charte métropolitaine en projet	37
5 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AU PÉTITIONNAIRE : DES EFFORTS DE PILOTAGE	38
5.1 La dématérialisation	38
5.2 Le système d'information.....	39
5.3 Des délais maîtrisés	40
5.3.1 Les délais d'instruction des PC instruits par la Métropole.....	40
5.3.2 Les délais d'instruction des PC instruits par la commune de Grenoble	41
5.4 La connaissance perfectible du coût de l'instruction	42
5.4.1 Le logiciel d'instruction	42
5.4.2 Les recettes de l'instruction.....	43
6 DES DÉCISIONS MAJORITAIREMENT FAVORABLES	44
6.1 Des décisions d'ADS majoritairement favorables mais à trajectoires différentes pour la métropole et la commune de Grenoble	44
6.1.1 Une augmentation des avis favorables sur la Métropole.....	44
6.1.2 Une baisse des décisions favorables de la commune de Grenoble, une forte augmentation des abandons et retraits	45
6.2 Les motifs de refus	47
7 DES CONTRÔLES LIMITES, DE NOMBREUSES CONTESTATIONS	48
7.1 Le contrôle interne de l'exécution de la décision par l'administration : la police de l'urbanisme	48
7.2 Les contrôles des services de l'État.....	49
7.3 Le contrôle du juge administratif : de nombreux contentieux.....	49
7.3.1 Les contentieux du PLUi.....	49
7.3.2 Les contentieux des ADS de la commune de Grenoble	50
ANNEXES	51
Annexe n° 1. Évolution démographique des communes de Grenoble-Alpes Métropole	52
Annexe n° 2. Nombre et typologie des DAU de la commune 2011-2022	53
Annexe n° 3. Taux d'abandon, annulation et retrait des PC de la Métropole.....	54

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre d'une enquête avec la Cour des comptes sur les services rendus aux demandeurs de permis de construire (habitat et tertiaire privé), au contrôle de Grenoble-Alpes Métropole (GAM) et de la commune de Grenoble (VG). Ce contrôle a porté sur les exercices 2015 et suivants ; il fait l'objet d'un rapport unique.

GAM trouve son origine dans la communauté d'agglomération grenobloise qui a fusionné au 1^{er} janvier 2014, avec les communautés de communes du Balcon-Sud de Chartreuse et du Sud Grenoblois, portant de 23 à 49 le nombre de communes membres. Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle a acquis le statut de métropole, la ville de Grenoble (VG) est sa ville centre. Au 1^{er} janvier 2023, sa population est de 448 457 habitants dont 158 240 pour la commune. Sur la période 2015-2022, sa population a augmenté de 0,25 % tandis que celle de la commune a baissé de 1,5 %.

Le PLU intercommunal, un document élaboré et concerté

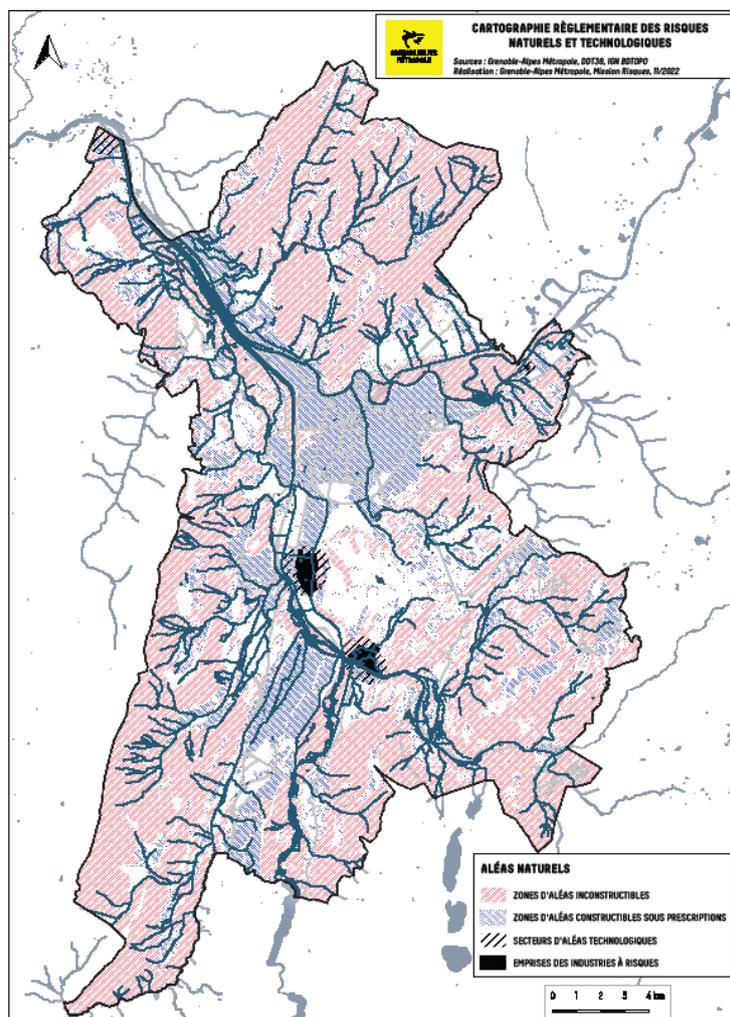
GAM s'est engagée dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) par délibération du 6 novembre 2015, qui a été approuvé le 20 décembre 2019. Son calendrier procédural, très contraint, a été bien maîtrisé et ce d'autant que la métropole a été motrice dans la finalisation des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) couvrant son territoire. Un pôle dédié aux risques a été constitué à la Métropole à cet effet, outre un service étoffé de l'urbanisme.

Le PLUi a fait l'objet d'une concertation large et d'un travail de conception portés à la fois par la Métropole et par la ville de Grenoble. L'enquête publique a suscité un intérêt certain du public (1 000 visiteurs dans les permanences, 9 000 visites du site internet, 4 000 observations et 34 pétitions). 45 % des observations de la commission d'enquête ont été prises en compte.

Le PLUi, outre sa partie réglementaire, comprend 93 orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielles et 3 OAP thématiques qui viennent la compléter. Depuis son adoption, le PLUi a subi plusieurs modifications.

La chambre invite GAM à mieux suivre le coût du PLUi et à poursuivre ses efforts en termes d'évaluation du PLUi afin de satisfaire aux exigences de l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme.

Carte n° 1 : Cartographies des risques sur le territoire métropolitain



Source : GAM

Une instruction des autorisations des droits du sol qui dépasse le cadre légal à Grenoble

Suite à la fin de l’instruction gratuite des ADS par les services de l’État, GAM offre aux communes, par voie conventionnelle, deux niveaux de service d’instruction et l’accès à un logiciel commun d’instruction. L’instruction proposée, qui se borne aux aspects techniques, n’a séduit que 24 communes, la commune de Grenoble ayant fait le choix de conserver le sien. Le logiciel d’instruction est mutualisé à l’échelle de l’intercommunalité, ce qui permet un dialogue avec le prestataire.

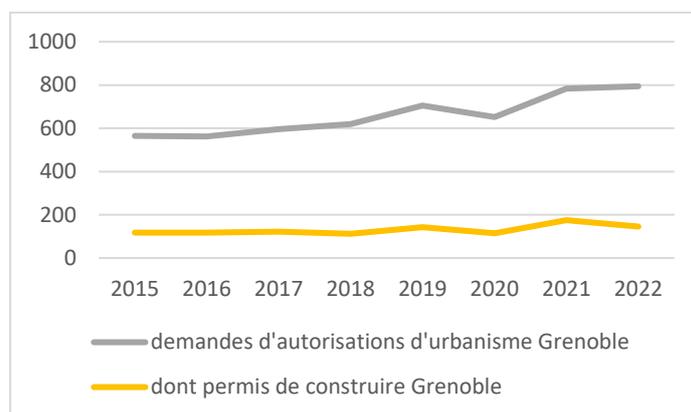
La ville de Grenoble s’attache à mettre en œuvre une instruction de proximité qui accompagne le pétitionnaire et qui est correctement tracée. Toutefois, la chambre constate que certaines de ses pratiques s’inscrivent au-delà du champ de la régularité comme la sollicitation de pièces non réglementaires ou la demande de signature de la charte de la qualité de l’habitat et de la santé par les pétitionnaires. La commune doit y mettre fin.

Le processus d’instruction de la Métropole comme celui de la commune de Grenoble est à la fois dématérialisé et matérialisé. Pour le pétitionnaire, la procédure est accessible en continu, ce qui lui évite des déplacements et des impressions de documents. Néanmoins, une meilleure explication des formulaires en ligne et des pièces sollicitées par des tutoriels ou des illustrations constitue une piste d’amélioration. La qualité du service rendu au pétitionnaire, en dépit des efforts de pilotage de la Métropole et de la commune de Grenoble, peut être améliorée également en termes de dématérialisation, de fiabilisation des données et de connaissance de son coût.

Des décisions d’urbanisme majoritairement favorables, peu contrôlées

Les demandes d’ADS de la commune de Grenoble représentent en moyenne 660 actes par an (dont une centaine de permis de construire), contre 165 pour la Métropole. Le volume d’ADS instruits par la ville de Grenoble a augmenté entre 2016 et 2022 de 41 % alors qu’il est en diminution de 9 % pour la Métropole.

Graphique n° 1 : Évolution des ADS et des PC (Grenoble)



Source/note : données de la commune de Grenoble

Les décisions d’ADS, et notamment celles relatives aux permis de construire, sont favorables dans près de 80 % des cas sur la période 2015 à 2022, pour la Métropole ou la commune de Grenoble. Pour autant, la chambre constate pour cette dernière une augmentation des taux de refus et des taux d’abandon. Les motifs des décisions de refus analysées ont des fondements réglementaires (règlement du PLUi et OAP). Un nombre non négligeable des décisions sont contestées au plan du contentieux.

La bonne exécution des décisions en matière d’ADS est peu contrôlée par les collectivités ou les services de l’État. La chambre invite le maire de Grenoble à renforcer son contrôle sur le respect des règles d’urbanisme.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Limiter les pièces exigées du pétitionnaire aux seules pièces réglementaires (commune de Grenoble).

Recommandation n° 2. : Retirer l'obligation de signature de la charte de l'habitat dans les pièces demandées aux pétitionnaires et instruire les ADS sur le seul fondement des lois et règlements en vigueur (commune de Grenoble).

Recommandation n° 3. : Mettre en place un outil de suivi analytique du coût du processus d'instruction (Métropole).

Recommandation n° 4. : Renforcer le contrôle de l'exécution des décisions d'urbanisme (commune de Grenoble).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme 2023, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Grenoble et de la métropole « Grenoble-Alpes Métropole » (GAM), au titre des exercices 2015 et suivants.

Le contrôle de la commune et de la Métropole de Grenoble s'inscrit dans le cadre de la formation inter-juridictions relative à la qualité des services rendus aux demandeurs de permis de construire (habitat et tertiaire privé) conduite par la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes.

Ce contrôle a été engagé par lettres du 9 janvier 2023, adressées à M. Christophe Ferrari, président de la Métropole, et M. Éric Piolle, maire de Grenoble depuis juin 2014.

La comptable des deux organismes a également été informée par courrier simple du 9 janvier 2023.

Les investigations ont porté sur le contexte territorial, la répartition des compétences, la gouvernance et l'organisation, l'implication du citoyen et sa connaissance des documents d'urbanisme, l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols (ADS), la mise en œuvre de ces autorisations et les modalités de contrôle, les contentieux et les pistes d'améliorations éventuelles.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 mai 2023 avec M. Christophe Ferrari, et, le même jour en visioconférence avec M. Éric Piolle.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 14 juin 2023, a été adressé le 19 juin 2023 à M. Eric PIOLLE, maire de Grenoble et le même jour, à M. Christophe FERRARI, président de Grenoble-Alpes-métropole, ordonnateurs en fonctions.

La réponse de M. FERRARI en date du 12 juillet 2023 a été reçue au greffe de la chambre le 17 juillet 2023.

La réponse de M. PIOLLE en date du 20 juillet 2023 a été reçue au greffe de la chambre le 24 juillet 2023.

Aucun destinataire n'a demandé d'audition.

La chambre, après en avoir délibéré le 7 septembre 2023, a formulé les observations ci-après.

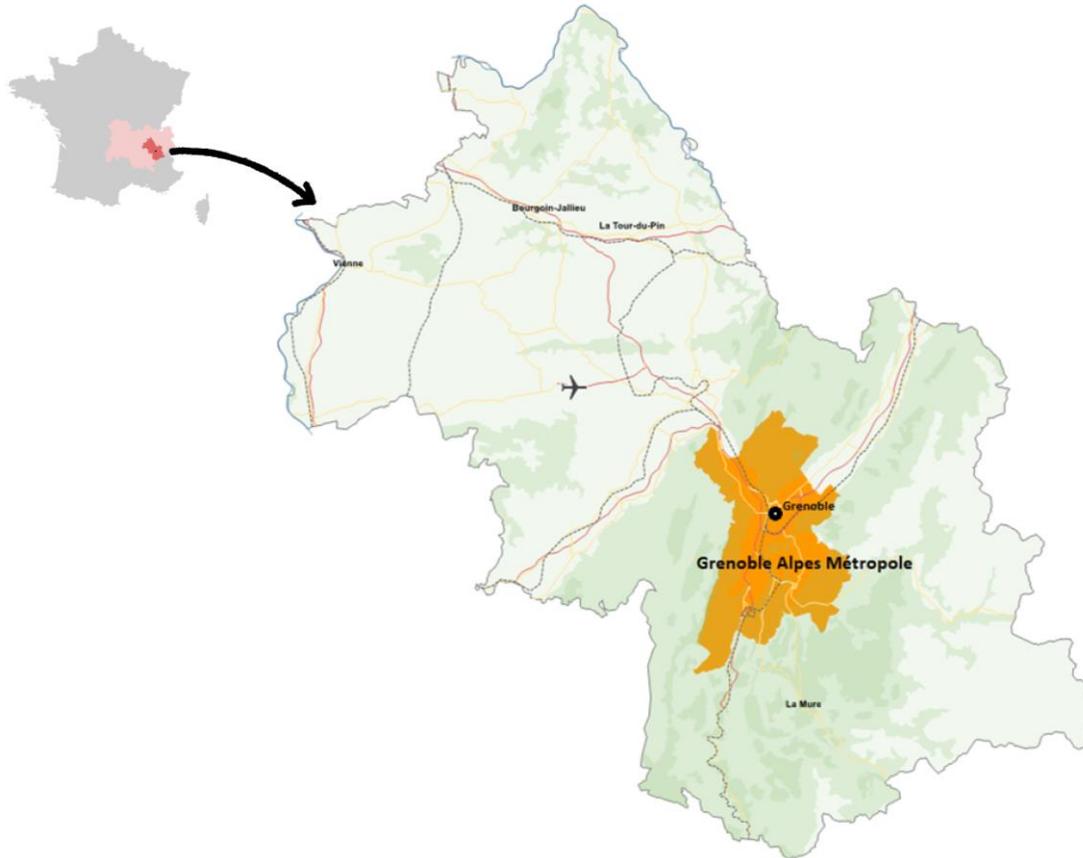
1 LE CONTEXTE DU TERRITOIRE

1.1 Situation géographique

Grenoble-Alpes Métropole est située dans la région Rhône-Alpes, au cœur du département de l'Isère. Elle comprend 49 communes.

Carte n° 2 : Situation géographique de Grenoble-Alpes Métropole

Situation de Grenoble Alpes Métropole et de la ville de Grenoble au sein du département de l'Isère (38)

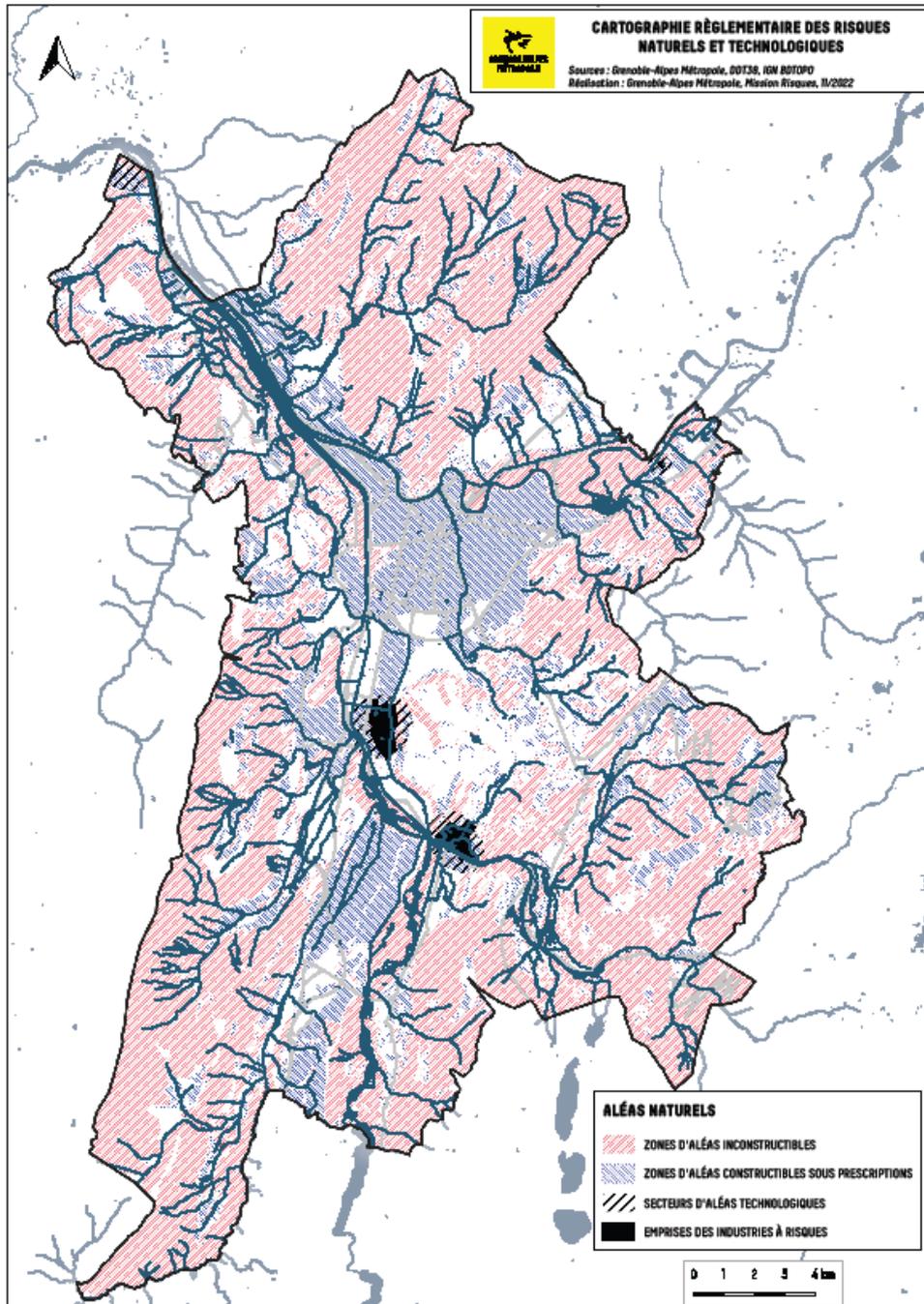


Source/note : CRC

Du fait de sa situation aux pieds de trois massifs montagneux (Vercors, Chartreuse, et Belledonne) et à la confluence de trois importants cours d'eau (Isère, Drac et Romanche), les 49 communes de Grenoble-Alpes Métropole sont particulièrement exposées aux aléas naturels tels que les avalanches, les séismes, les crues torrentielles, les inondations de plaine, les crues rapides des rivières, le ruissellement sur versants, les chutes de bloc et les glissements de terrain.

Le territoire est composé d'un tiers de forêts domaniales ; 32 communes sont soumises à la loi « Montagne ».

Carte n° 3 : Cartographie des risques naturels et technologiques de Grenoble-Alpes Métropole



Source GAM

1.2 Démographique et indicateurs socio-économiques

La Métropole occupe une superficie de 545 km² ; sa population de près de 447 000 habitants est en légère augmentation depuis 2015 (+ 0,25 %). Sa densité s'établit à 818,7 habitants/ km², soit sept fois plus qu'aux niveaux national et régional, ce qui souligne une forte concentration de la population.

Le territoire est marqué par la présence de communes à forte densité urbaine regroupées autour de Grenoble et le long du Drac ainsi que par des communes très rurales. Huit communes totalisent chacune plus de 10 000 habitants tandis que 27 communes se situent en dessous de 3 500 habitants.

Grenoble, avec près de 158 200 habitants, est la troisième commune la plus peuplée de la région Auvergne-Rhône-Alpes et la troisième ville-centre la plus dense de France, après Paris et Lyon, avec 8 725,8 habitants au km².

L'évolution démographique de la Métropole est portée notamment par les communes de Gières, Echirolles, Meylan, Fontaine ou Saint-Egrève. A l'inverse, certaines communes évoluent à la baisse, comme Grenoble (- 1,53 %), Eybens, Pont-de-Claix, Saint-Martin-d'Hères, La Tronche, Sassenage ou Seyssinet-Pariset (voir annexe n° 2).

Tableau n° 1 : Évolution de la population métropolitaine et municipale 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/2015
Métropole	445 516	443 123	444 533	445 059	446 612	448 457	445 059	446 612	+ 0,25 %
Commune	160 649	158 180	158 454	157 650	158 198	158 240	157 650	158 198	- 1,53 %

Source/note : INSEE, recensement de la population, au 1^{er} janvier.

L'agglomération compte 14 800 établissements actifs à fin 2020 et offre de l'ordre de 220 400 emplois dont 70 % dans les activités tertiaires et 10 % dans la construction.

Les indicateurs socio-économiques de la Métropole et de la commune de Grenoble sont moins favorables que ceux de la moyenne du département, 15 % de la population de cette dernière vivent dans quatre quartiers classés prioritaires au titre de la politique de la ville.

En 2020, la médiane du revenu disponible par unité de consommation est de 23 420 € pour la Métropole (supérieur au niveau régional de 23 110 €, inférieur au niveau départemental de 23 580 €) et de 21 680 € pour la commune de Grenoble. Le taux de pauvreté de la Métropole (14,1 %) et de la commune de Grenoble (20 %) sont supérieurs aux niveaux régionaux (12,7 %) et départementaux (11,3 %). Le taux de chômage des 15-64 ans en 2019 de la Métropole (12,6 %) et de la commune de Grenoble (15 %) sont également supérieurs aux taux régionaux (11,5 %) ou départementaux (11 %).

1.3 L'état des logements

En 2019, le territoire de Grenoble-Alpes Métropole comprend 237 829 logements, le taux de vacance est similaire à celui de la région (8,7 %) mais il est plus élevé pour la ville de Grenoble (12,1 %). Plus de 30 % des logements sont sociaux. La part des résidences principales représente 88,2 % (contre 79,7 % au niveau régional). Le parc immobilier est constitué à 80 % d'appartements, 50 % des logements sont inférieurs ou égaux à 3 pièces. Le parc est ancien, la part des logements construits entre 1946 et 1970 s'établit à 32,8 % et à 30,4 % pour ceux construits entre 1971 et 1990. Le nombre de logements créés entre 2013 et 2019 est passé de 224 220 à 237 829 soit une augmentation de 13 609 logements (+ 6 %).

1.4 Les principales données financières

Tableau n° 2 : Principales données financières et organisationnelles de la Métropole (au 31 décembre 2022)

Superficie	545,5 km ²	Population Insee 2022	446 612 habitants
Recettes de fonctionnement	284,79 M€	Dépenses et subventions d'équipement	138,56 M€
Dépenses de fonctionnement	242,79 M€	Recettes d'investissement	29,34 M€
Résultat de fonctionnement	42,00 M€	Effectifs*	1 936 AGENTS

Source : INSEE, comptes de gestion budget principal de l'établissement, * rapport d'activités 2021 GAM

Tableau n° 3 : Principales données financières et organisationnelles de la commune de Grenoble (au 31 décembre 2022)

Superficie	18,1 km ²	Population Insee 2022	158 198 habitants
Recettes de fonctionnement	275,26 M€	Dépenses et subventions d'équipement	38,53 M€
Dépenses de fonctionnement	257,21 M€	Recettes d'investissement	12,3 M€
Résultat de fonctionnement	18,05 M€	Effectifs*	2 518,3 ETPT

Source : INSEE, comptes de gestion budget principal de la collectivité, *données au 1^{er} janvier 2021

2 LA COMPÉTENCE, LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION

La planification urbaine est une compétence, au sens juridique du terme, qui est incluse dans celle de « l'aménagement de l'espace ». En cas de transfert des communes à l'EPCI, elle doit être mentionnée dans ses statuts.

L'instruction des ADS est un service qui relève par nature d'une mission régaliennne qui ne peut être déléguée ou confiée à d'autres acteurs que ceux limitativement énumérés dans l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme.

La délivrance est un pouvoir de police spéciale du maire pouvant être délégué au président de l'EPCI.

Le plan local d'urbanisme est un document communal (PLU) ou intercommunal (PLUi) qui fixe les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Il doit respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du code de l'urbanisme. Il comporte un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), un document d'orientations générales d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement ainsi que des annexes (servitudes d'utilité publique).

Le PLUi fixe des règles opérationnelles pour encadrer l'aménagement. Il traduit les orientations politiques des acteurs locaux en matière d'aménagement conformément aux

articles L. 101-2 et L. 101-3 du code de l'urbanisme. Il est le document de référence pour l'octroi ou le refus des autorisations d'urbanisme.

Le permis de construire (PC) est exigé pour la construction, l'extension ou la rénovation d'ampleur d'un bâti, même sans fondation, de plus de 20 m² sauf exception. Les travaux qui ne relèvent pas du permis de construire nécessitent en principe une déclaration préalable de travaux.

La déclaration préalable (DP) de travaux est suffisante pour les petits travaux de construction ou de rénovation. En règle générale, tout ouvrage inférieur à une superficie de 20 m² peut prétendre à une déclaration préalable de travaux.

Le permis d'aménager (PA) vise l'aménagement d'un terrain. Par exemple, dans le cas de la réalisation d'un lotissement, des aménagements du sol s'imposent pour permettre la délimitation et la viabilisation (raccordement aux réseaux collectifs) des lots.

Le certificat d'urbanisme, prévu à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, est un acte administratif qui cristallise à un moment donné la situation juridique d'un terrain au regard des règles d'urbanisme qui lui sont applicables. Il informe le demandeur mais n'autorise pas l'utilisation des sols. Il existe 2 types de certificat d'urbanisme : (1) le certificat de simple information (CUa) qui fournit des renseignements généraux sur un terrain mais ne précise pas si ce terrain est ou non constructible ; (2) le certificat « pré-opérationnel » (Cub) qui indique si une opération déterminée est réalisable ou non.

2.1 La répartition des compétences entre communes et intercommunalité

Grenoble-Alpes Métropole trouve son origine dans la communauté d'agglomération grenobloise, née le 1^{er} janvier 2000 de la transformation de la communauté de communes de l'agglomération grenobloise. Elle a fusionné, au 1^{er} janvier 2014, avec les communautés de communes du Balcon-Sud de Chartreuse (CCBSC) et du Sud Grenoblois (CCSG), portant de 23 à 49 le nombre de communes membres.

Le 1^{er} janvier 2015, conformément à l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté d'agglomération a acquis le statut de métropole (Grenoble-Alpes Métropole), ce qui a élargi son spectre de compétences en matière de documents d'urbanisme avec notamment l'élaboration, la révision et la modification du plan local d'urbanisme intercommunal. La Métropole a délibéré dès le 3 avril 2015 sur le lancement d'un PLU intercommunal.

Elle s'est également dotée de compétences nouvelles : voirie, développement économique (zones d'activités économiques notamment et locaux commerciaux), énergie (gaz, électricité, chauffage urbain), eau potable, tourisme, logement et foncier, politique de la ville mais aussi sport et culture.

S'agissant des autorisations du droit des sols (ADS), 32 communes de l'agglomération en avaient confié l'instruction aux services de l'État, en l'occurrence la Direction départementale des territoires (DDT).

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a mis fin au 1^{er} juillet 2015 à l'instruction gratuite des ADS par les services de l'État pour les communes appartenant à des agglomérations de plus de 10 000 habitants.

Afin d'assurer la continuité du service dont l'État s'était désengagé, la Métropole a mis en place un service d'instruction des autorisations d'urbanisme pour les communes qui le souhaitent sur le fondement de l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme permettant à l'autorité compétente de charger l'intercommunalité des actes d'instruction. Il s'agit donc d'une prestation de service que la Métropole rend aux communes. Au 1^{er} janvier 2023, 24 communes y adhèrent, les autres gèrent leurs ADS par leur propre service instructeur.

Grenoble-Alpes Métropole a également, dans le cadre d'un marché, piloté le chantier de déploiement d'une solution informatique partagée pour l'instruction dématérialisée des ADS des communes de la Métropole, afin de mutualiser et d'optimiser la mise en place de la dématérialisation du dépôt et de l'instruction des ADS et des déclarations d'intention d'aliéner (DIA).

Quel que soit le mode d'instruction des ADS, les maires des 49 communes de la Métropole délivrent au nom de leur commune les permis de construire, d'aménager ou de démolir et les certificats d'urbanisme. Ils sont également compétents pour se prononcer sur les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable.

Les services de l'État (DDT) conservent une compétence d'animation de la « filière » des instructeurs de la métropole qu'ils informent régulièrement et réunissent deux à trois fois par an sur des thématiques professionnelles.

La chambre constate que sur le territoire de la Métropole, la signature des ADS est une prérogative conservée par la totalité des maires alors que leur instruction est un service délégué par 24 communes, la ville centre de Grenoble ayant fait le choix de le conserver.

2.2 Les demandes d'autorisation d'urbanisme, la compétence d'instruction

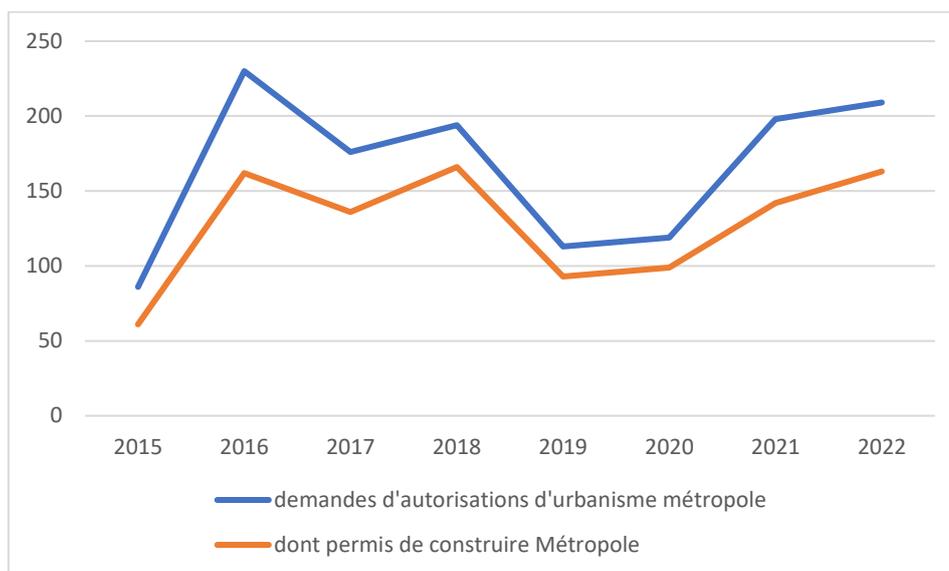
La notion d'autorisation d'urbanisme (ADS) auquel le rapport fera référence recouvre de façon globale et indistincte les déclarations et les autorisations qui concernent le droit des sols : déclarations préalables, permis de construire, d'aménager et de démolir.

La mise en place du service d'instruction métropolitain en juillet 2015 explique la césure de 2016 par rapport à 2015. Le nombre de demandes d'ADS de la commune de Grenoble a cru de 41 % sur la période 2016/2022 alors que celles-ci étaient en diminution sur la période 2011-2014 (Voir annexe n°3). A l'inverse, il a baissé de 9 % pour la Métropole entre 2016 et 2022.

Les demandes d'ADS de la commune de Grenoble représentent quatre fois plus que la Métropole, soit en moyenne 660 actes par an, contre 165 pour la Métropole (dans le périmètre de ses communes adhérentes au service ADS).

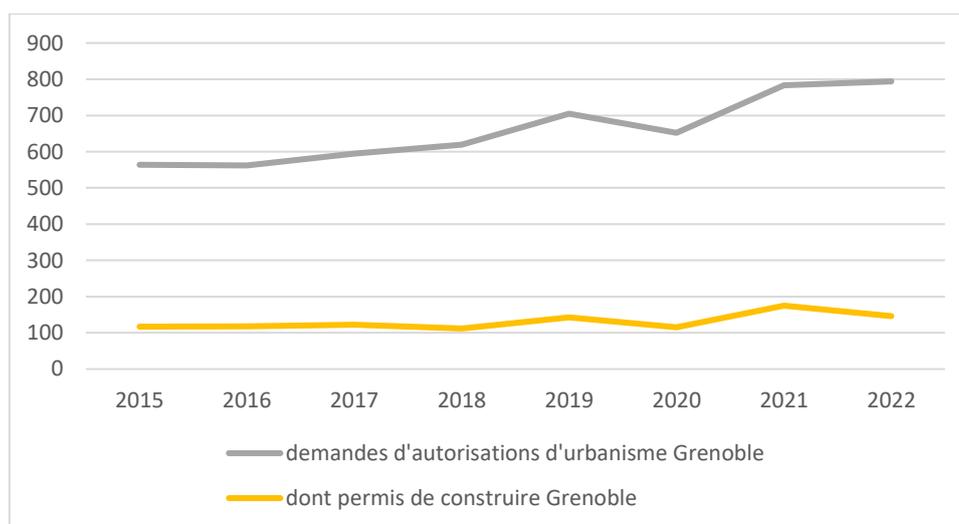
Les effets de la crise sanitaire en 2020 s'observent à la fois sur la baisse des demandes d'ADS de la ville de Grenoble et sur l'augmentation des demandes d'ADS de la Métropole, ce qui peut s'expliquer par un regain d'attractivité du péri-urbain.

Graphique n° 2 : Évolution des ADS et des PC de la Métropole



Source/note : données Métropole

Graphique n° 3 : Évolution des ADS et des PC de la commune de Grenoble



Source/note : données commune de Grenoble

Tableau n° 4 : Nombre de demandes d'autorisations d'urbanisme

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2016-2022
<i>GAM</i>	86	230	176	194	113	119	198	209	- 9 %
<i>Grenoble*</i>	564	562	595	619	705	652	783	794	+ 41 %
Ensemble	650	792	771	813	818	771	981	1003	+ 27 %

*hors permis de construire transférés

Source/note : données commune de Grenoble et Métropole

Les déclarations préalables aux travaux constituent près de 80 % des actes pour la commune de Grenoble, tandis qu'ils ne représentent que 14 % pour la Métropole.

La part des demandes de PC représente près de 80 % pour la Métropole et près de 15 % seulement pour la commune de Grenoble, soit en moyenne une centaine par an.

Tableau n° 5 : Typologie des demandes d'autorisations d'urbanisme

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Part
Nombre de demandes Métropole	86	230	176	194	113	119	198	209	
<i>a- Déclarations préalables</i>	14	49	26	6	12	15	41	28	14,4 %
<i>b- Permis d'aménager</i>	11	19	8	21	7	3	12	12	7,0 %
<i>c- Permis de construire (y.c. permis modificatifs)</i>	61	162	136	166	93	99	142	163	77,1 %
<i>d- Permis de démolir</i>	0	0	6	1	1	2	3	6	1,4 %
<i>e- Permis modificatifs</i>	Comptés avec les permis de construire								Sans objet
Nombre de demandes Grenoble	564	562	595	619	705	652	783	794	
<i>a- Déclarations préalables</i>	430	434	458	495	547	509	596	633	77,8 %
<i>b- Permis d'aménager</i>	3	1	0	1	3	4	1	2	0,3 %
<i>c- Permis de construire*</i>	86	76	91	93	100	82	139	109	14,7 %
<i>d- Permis de démolir</i>	14	9	15	11	12	24	11	13	2,1 %
<i>e- Permis modificatifs</i>	31	42	31	19	43	33	36	37	5,2 %

*hors permis transférés

Source : données commune de Grenoble et Métropole

2.3 La gouvernance

2.3.1 A la Métropole

Les grandes orientations d'urbanisme de Grenoble-Alpes Métropole sont fixées par son président et par un vice-président en charge de la stratégie foncière, de l'urbanisme¹ et du PLUi qui bénéficie d'une délégation de fonction et de signature. Le conseil métropolitain, le bureau du conseil métropolitain et la conférence des maires sont des instances qui débattent et déterminent la politique d'aménagement et d'urbanisme de la métropole.

La commission thématique « Territoires en Transition », constituée en début de mandat, est en charge notamment des thématiques de stratégie foncière, d'urbanisme et de PLUi. L'ensemble des groupes politiques sont représentés au sein de cette commission qui se réunit avant chaque conseil métropolitain. Les élus y sont dans leur majorité assidus.

La Métropole s'est dotée également d'une instance de travail, le comité d'instruction des projets d'aménagement et d'urbanisme (CIPAU). Instituée par la délibération-cadre du 3 avril 2015, cette instance permet à ses sept élus membres permanents², et à des membres invités selon l'ordre du jour, d'échanger de manière transversale sur les sujets d'aménagement du territoire métropolitain et de préparer certains arbitrages. Elle constitue également une instance de dialogue entre Grenoble-Alpes Métropole et les communes sur des projets

¹ M. Ludovic Bustos, maire de Poisat est en charge de la stratégie foncière, de l'urbanisme et du PLUi depuis octobre 2020, M. Yannick Ollivier, vice-président chargé de l'aménagement du territoire, des risques majeurs et du projet métropolitain l'ayant précédé de 2015 à 2020.

² Six vice-présidents de la Métropole et un conseiller délégué. Six vice-présidents de la Métropole et un conseiller délégué.

communaux d'aménagement, d'urbanisme ou fonciers impactant Grenoble-Alpes Métropole ou nécessitant une évolution du PLUi.

Les derniers comptes-rendus de ces deux commissions, sont très synthétiques ; la chambre constate que ces instances sont associées au processus de pilotage des politiques de l'urbanisme et du foncier de la métropole.

2.3.2 A la commune de Grenoble

Concernant la commune de Grenoble, sur la période 2015-2023, le maire conserve sa compétence en matière d'instruction et de signature des ADS qu'il a déléguée à sa neuvième adjointe³. Outre les instances délibératives ou les commissions internes au sein desquelles les questions d'aménagement et d'urbanisme peuvent être débattues, la commune a créé le « groupe de travail urbanisme » (GTU) composé des services techniques et d'élus de la majorité invités en fonction des thématiques abordées. Il se réunit à rythme hebdomadaire sur des dossiers relatifs à l'urbanisme et notamment les projets de permis de construire à enjeux. Selon les sujets, des partenaires sont conviés comme des promoteurs pour présenter leur projet avant dépôt ou des partenaires institutionnels (SEM, SPL, autres collectivités dont GAM).

Ces derniers comptes-rendus indiquent que ce groupe est un espace d'échanges et de négociation entre les porteurs de projets et les décideurs locaux. La qualité de l'insertion, l'aspect architectural et le caractère propice à la santé publique⁴ en sont les principales préoccupations.

Outre les instances politiques locales traditionnelles, la chambre constate que Grenoble-Alpes Métropole a fait le choix d'une gouvernance en matière d'urbanisme qui s'exprime par des instances de travail composées d'experts et d'élus. La commune de Grenoble pilote sa politique d'urbanisme par un groupe de travail permanent composé d'experts et d'élus de la majorité.

2.4 Une organisation de l'ingénierie interne structurée

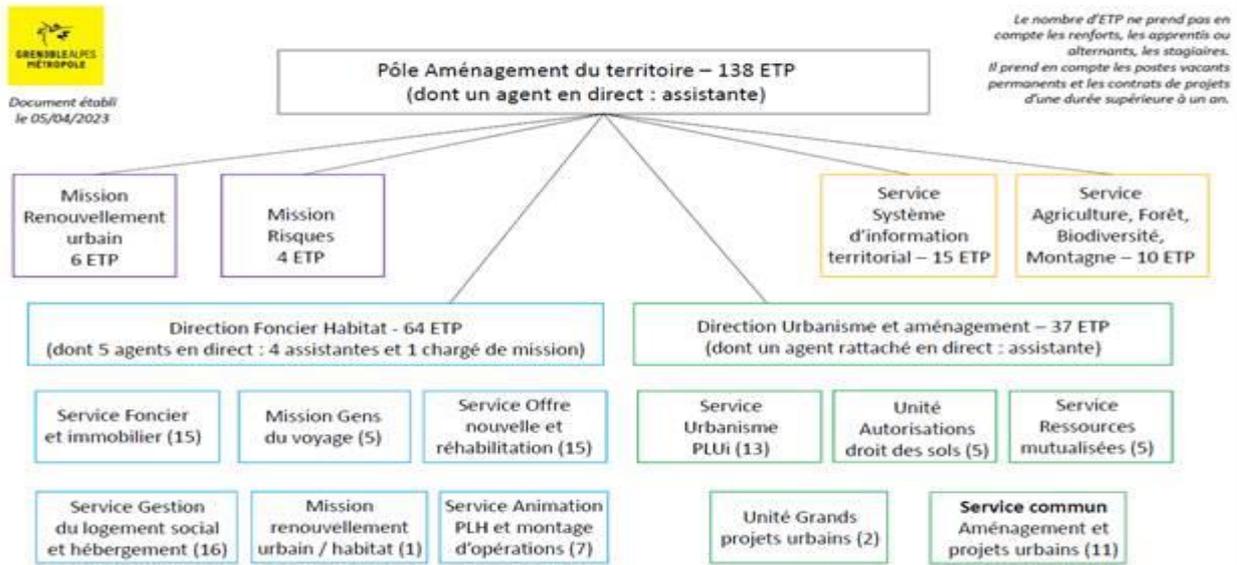
2.4.1 Grenoble-Alpes Métropole : une ingénierie étoffée

Grenoble-Alpes Métropole bénéficie d'une ingénierie importante. Son pôle de services dédié à l'aménagement du territoire (pôle aménagement du territoire) comprend 138 ETP et concentre tous les aspects de l'aménagement du territoire : l'urbanisme (planification et instruction), le logement, le foncier, la gestion des risques, l'agriculture-forêt-biodiversité-montagne. Un service « système d'information territorial » de 15 ETP lui est rattaché.

³ Depuis 2015, trois vice-présidents en charge de l'urbanisme se sont succédé.

⁴ Par exemple, l'exposition des logements ou leur caractère traversant.

Organigramme n° 1 : Le pôle aménagement du territoire



Source : GAM

La compétence urbanisme représente une mobilisation de 37 ETP dont 13 affectés au PLUi et 5 à l'unité des ADS. S'ajoutent 4 ETP sur la mission de gestion des risques.

Le service exerçant l'instruction pour le compte des communes est composé de six agents représentant 5,2 ETP.

Le pôle aménagement du territoire est piloté par une direction générale adjointe qui coordonne et anime l'ensemble de ces entités.

La Métropole recourt peu aux consultants externes.

La chambre constate que Grenoble-Alpes Métropole, qui a connu des mutations importantes en intégrant de nouvelles communes membres et en acquérant de nouvelles compétences d'ingénierie comme l'urbanisme, a su prendre la mesure de ces transformations en termes d'organisation interne.

2.4.2 La commune de Grenoble

L'urbanisme est géré par la direction de l'urbanisme et de l'aménagement (DUA) qui comporte 35 agents⁵.

Le service « conseil et urbanisme réglementaire » (SCUR) est le service instructeur des ADS. Les agents du service sont à la disposition des particuliers et des professionnels, pour les renseigner et les accompagner dans la réalisation de leurs projets.

Outre leur mission de pré-instruction et d'instruction, ils sont en charge du contrôle de conformité, de la fiscalité, de la veille juridique et du contentieux de l'urbanisme.

⁵ 38 postes dont 3 vacants.

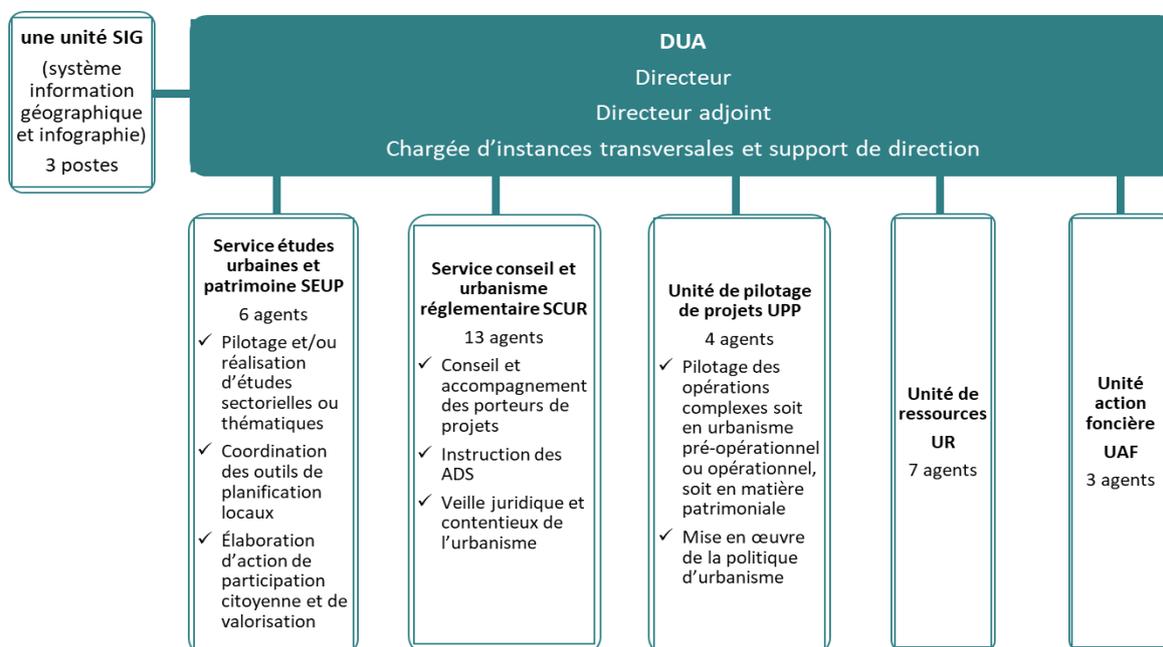
L'équipe⁶ intervenant sur les ADS est constituée de 11,7 ETP dont 3 A, 6,8 B et 1,9 C.

L'instruction mobilise également 4 agents de l'unité de support pour le suivi administratif des dossiers, le traitement des dossiers papiers et les courriers. La proportion d'agents dédiée aux fonctions support permet de délester les équipes techniques du suivi administratif. Depuis la mise en place du projet de direction de 2021, le service intègre la dimension conseil auprès des particuliers avec des agents experts et un poste dédié à la planification pour favoriser les synergies et remontées d'informations auprès des services métropolitains en charge de la planification.

Ainsi, au total, l'instruction mobilise 15,7 ETP, ce qui constitue un effectif étoffé au vu du nombre de décisions traitées.

La commune de Grenoble recourt peu aux consultants externes.

Organigramme n° 2 : Organigramme de la direction de l'urbanisme et de l'aménagement



Source : CRC à partir de ville de Grenoble

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Grenoble-Alpes Métropole est compétente en matière de planification urbaine mais la signature des ADS est une prérogative conservée par la totalité des maires. La commune de Grenoble a fait le choix de conserver son pouvoir d'instruction des ADS.

Grenoble-Alpes Métropole et la commune de Grenoble ont su s'adapter à cette nouvelle répartition des compétences et se doter des ressources internes structurées et adaptées.

⁶ 2 agents C (1,9 ETP) sur de la pré-instruction et 1^{er} renseignement d'urbanisme, 7 agents B (6,8 ETP) sur l'instruction des ADS et AT (technicien et rédacteur, avec des profils variés : fonctionnaire généraliste et BAC+5 avec des profils architecte / juriste / urbaniste, 2 agents A (2 ETP) sur le conseil : architecte et architecte du patrimoine, 1 cheffe de service A (1 ETP) : ingénieure urbaniste.

3 LE CITOYEN ET SA CONNAISSANCE DES DOCUMENTS D'URBANISME

3.1 La juxtaposition des documents d'urbanisme et de prévention des risques

3.1.1 Les documents d'encadrement de l'aménagement

Rappels sur le SCoT

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) en décembre 2000. Son périmètre s'étend à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, etc. Ainsi, les prescriptions du SCoT s'imposent, entre autres, aux plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) et aux cartes communales (CC).

Conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, les PLU doivent être compatibles avec les dispositions contenues dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et le programme local de l'habitat (PLH).

Grenoble-Alpes Métropole (GAM) est adhérente au syndicat mixte du SCoT de la grande région de Grenoble qui a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre le SCoT. Le SCoT a été approuvé le 21 décembre 2012. Il a fait l'objet d'une modification approuvée le 23 octobre 2018. Il recouvre 261 communes, sept intercommunalités et près de 790 000 habitants.

Le SCoT doit être compatible avec le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, adopté par le Conseil régional les 19 et 20 décembre 2019 et approuvé par arrêté du Préfet de région le 10 avril 2020.

Le PLH 2010-2016 a été modifié le 3 juillet 2015 et est étendu aux 49 communes. Le PLH 2017-2022, a été prolongé jusqu'à fin 2024.

Si la loi ALUR autorise la fusion du PLUi, PLH et PDU dans un seul document, le PLUi-HD, cette possibilité n'a pas été retenue par la métropole grenobloise au regard des contraintes de calendrier liées à chacune des démarches.

L'élaboration du PLUi de Grenoble-Alpes Métropole a été engagée par délibération du conseil métropolitain en date du 6 novembre 2015. Il a été approuvé par le Conseil métropolitain le 20 décembre 2019.

3.1.2 Les plans de prévention des risques et périmètres

Du fait de leur situation géographique décrite précédemment, les communes de la Métropole sont particulièrement exposées aux aléas naturels. Conformément à l'article L. 101-2

du code de l'urbanisme, les auteurs de PLU doivent assurer la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et nuisances de toute nature. Des interdictions ou conditions spéciales à la construction peuvent être justifiées.

Les plans et périmètres de protection divers, qui ont pour objet de limiter l'exposition aux risques des personnes et des biens, sont des servitudes d'utilité publique (SUP) s'imposant aux PLU et devant figurer en annexe du PLUi. Leur élaboration incombe aux services de l'État (DDT).

Le territoire de la Métropole recouvre les plans suivants : trois plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) approuvés et un en cours de finalisation, quatre plans de prévention des risques technologiques (PPRT) approuvés, 11 linéaires de servitudes d'utilité publique liées aux canalisations de transport de matières dangereuses (SUP TMD), 10 sites ICPE⁷ et trois zones d'aléas miniers⁸

S'agissant des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), seules 19⁹ des 49 communes de la GAM étaient couvertes par un plan approuvé par l'État. A la demande des services de l'État, la Métropole a complété le dispositif pour les 30 autres communes avec la production de 30 cartographies d'aléas, d'une réglementation graphique complémentaire dédiée « risques naturels », d'une OAP¹⁰ thématique « risques et résiliences ». Elle s'est appuyée, outre ses services, sur l'expertise du service RTM-ONF¹¹ et de ceux de la DDT.

L'approbation du PLUi a rendu opposable l'ensemble de cette réglementation relative aux risques sur ces 30 communes.

⁷ Installation classée protection de l'environnement.

⁸ Au-delà des SUP et des périmètres liés aux risques naturels et technologiques, d'autres éléments sont annexés au PLUi parmi lesquels :

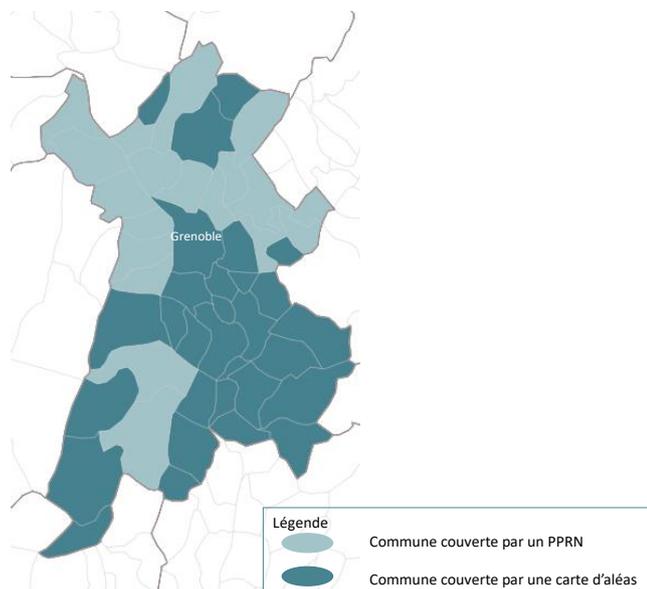
- classement sonore des infrastructures de transports terrestres ;
- plan d'exposition aux bruits de l'aérodrome de Grenoble-Le Versoud ;
- secteurs d'information sur les sols ;
- périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

⁹ Le dernier en date est celui de La Tronche en 2022.

¹⁰ Orientation d'aménagement et de programmation.

¹¹ Service de restauration des terrains de montagne et de l'office national des forêts.

Carte n° 4 : Couverture de la Métropole par les plans relatifs aux risques naturels



Source retraitements CRC

La démultiplication de ces documents d'urbanisme et de gestion des risques a alourdi la tâche des concepteurs du PLUi. Un pôle dédié aux risques a été constitué à la métropole à cet effet, ce qui représente un effort en termes d'allocation de ressources humaines important.

Leur juxtaposition, accroît également le risque de contradiction dans la mesure où il n'existe pas de hiérarchie des normes entre le PLUi et les PPR qui sont des documents issus de législations indépendantes (droit de l'urbanisme et droit de l'environnement). Ainsi, en cas de dispositions contraires, celles qui sont les plus contraignantes s'appliquent¹².

3.2 Le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole : un urbanisme de projet à temporalité courte

Lancée en novembre 2015 et achevée en décembre 2019, la procédure a été finalisée en quatre ans. De 2015 à 2019, la Métropole a géré également les procédures de révision et de modification des PLU communaux engagées avant le transfert de la compétence et conduit les nouvelles procédures d'évolution des PLU communaux, dans un souci d'efficacité et de proximité avec ses communes.

Au total, pas moins de 64 procédures ont été portées par la Métropole pour le compte des communes.

¹² Voir observations des services de la DDT.

Les élus de la Métropole ont souhaité que le PLU intercommunal ne soit pas qu'une addition de 49 PLU mais un outil donnant une vision d'ensemble au territoire dans le cadre de la loi climat et résilience et qu'une véritable logique de projet de territoire soit menée.

Document stratégique et structurant, le PLU intercommunal est perçu par les élus en fonctions comme un rendez-vous politique de dialogue avec le citoyen et les élus locaux même si ces derniers ont pu éprouver des réticences à abandonner leur compétence d'urbanisme.

3.2.1 Le calendrier d'élaboration

Le calendrier d'élaboration du PLUi a été maîtrisé par Grenoble-Alpes Métropole qui a su déployer une ingénierie importante, tant juridique que technique, principalement par ses ressources internes, et ce d'autant qu'un travail important avait été effectué sur les PPRNT.

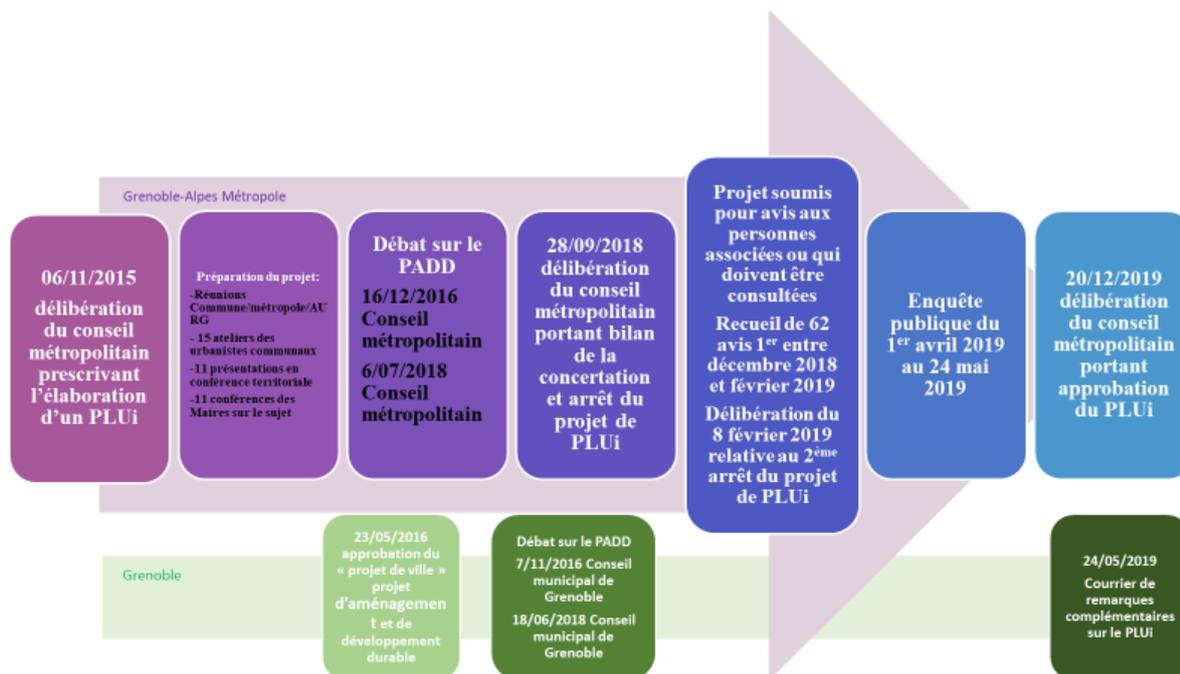
La commune de Grenoble a souhaité être partie prenante dans l'élaboration du PLUi, en affirmant sa place de ville-centre par un « projet de ville » adopté en 2016, qui a alimenté la construction du PLUi tant sur les grandes orientations que sur les aspects sectoriels. Elle a participé activement à l'écriture des différentes pièces constitutive du PLUi (PADD¹³, zonage, règlement¹⁴, OAP¹⁵).

¹³ Article L. 151-5 du code de l'urbanisme : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques / 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. (...)* »

¹⁴ Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger (cf. article L. 151-8 et suivants du code de l'urbanisme).

¹⁵ Orientations d'aménagement et de programmation.

Schéma n° 1 : Calendrier d'élaboration du PLUi



Source : CRC d'après GAM / commune de Grenoble

La chambre constate que le PLUi de la Métropole a été réalisé en un temps très contraint alors que le territoire est vaste et hétérogène en termes de risques.

3.2.2 Les objectifs déclinés

La délibération du conseil métropolitain du 6 novembre 2015 contient les objectifs poursuivis par la Métropole : définir une organisation spatiale polycentrique et de proximité qui respecte les identités urbaines, périurbaines, rurales et montagnardes des communes ; favoriser la cohésion sociale et l'intégration des quartiers prioritaires, l'intégration de la transition énergétique et l'adaptation au changement climatique, les déplacements doux, les logements abordables de qualité ; développer une dynamique économique équilibrée et diversifiée.

Outre ces orientations « classiques », la chambre constate un engagement précis sur la non artificialisation des sols, avant même la parution de la loi dite « climat et résilience » de 2021 dans le rapport de présentation du PLUi.

Il est prévu de « poursuivre l'effort de réduction de la consommation d'espace avec l'objectif de limiter la surface artificialisée en moyenne annuelle à 37 ha/an au maximum pour les 12 prochaines années¹⁶ (- 20 % au moins) dont 6 ha/an pour les espaces économiques (soit - 40 %) ».

Dans le cadre du volet opérationnel du PLUi, des secteurs d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ou des OAP thématiques ont été introduits sur le fondement de l'article L. 151-6 alinéa 1 du code de l'urbanisme qui précise que « les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement

¹⁶ A compter de décembre 2019.

et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles».

94 OAP dites « sectorielles » et trois OAP thématiques (l'OAP « Paysage et Biodiversité », l'OAP « qualité de l'air ») et l'OAP « risques et résilience » sont intégrées au PLUi.

Grenoble-Alpes Métropole a souhaité compléter son PLUi par des OAP afin d'enrichir le règlement et introduire des intentions ou des orientations qualitatives, notamment sur la prise en compte de l'enjeu paysager. Selon les services, « *l'OAP permet d'adosser des éléments de qualité au PLUi, dans un rapport de compatibilité, permettant d'enrichir les attentes et ambitions placées dans les secteurs de projet inscrits au PLUi* ».

Les services de l'État, dans leur avis sur le projet de PLUi, ont pu souligner les risques de contradiction interne entre les règles du règlement du PLUi et celles de l'OAP « Qualité de l'air »

Grenoble-Alpes Métropole affiche des objectifs d'aménagement qui sont complétés par des objectifs qualitatifs découlant de nombreuses OAP sectorielles et des OAP thématiques.

3.2.3 Les concertations et l'enquête publique

3.2.3.1 La concertation organisée par la Métropole

Grenoble-Alpes Métropole a développé une large concertation, tant physique que numérique, des citoyens.

Une plateforme participative, mise en place en avril 2016 puis refondue en 2021, a permis¹⁷ de présenter le projet et la démarche de concertation, d'annoncer les dates des événements avec un système d'agenda et d'articles, de retrouver l'ensemble des documents (dossier de concertation, présentation, compte-rendu), de contribuer directement avec des formulaires de dépôts. Des vidéos pédagogiques ont présenté les grandes orientations du PLUi.

L'outil « *C@rticipe* », qui est une cartographie collaborative, accessible 24 h/24 et 7j/7 par tous les métropolitains, a donné la possibilité aux citoyens métropolitains d'exprimer leurs avis, idées et remarques.

La Métropole a également développé un portail cartographique pour visualiser les règles et les évolutions du PLUi dans l'espace, pour rechercher une parcelle puis consulter les règles et les documents du PLUi qui lui sont associés.

Elle a acquis et fait installer dans chacune des 49 mairies de la métropole une « borne » informatique connectée en 4G offrant une navigation dans les vastes plans du PLUi.

Elle s'est appuyée sur les communes pour relayer la communication par le biais de kits de communication complets.

Au total, 2 523 contributions, 1 648 commentaires et 19 331 votes ont été générés pour l'élaboration du PLUi.

S'agissant de la concertation des élus, 15 ateliers avec des urbanistes communaux, 11 conférences territoriales et 31 conférences des maires ont été organisées.

¹⁷ Pour l'élaboration du PLUi, sa modification simplifiée et ses modifications n°1 et n°2.

3.2.3.2 La concertation de la commune de Grenoble

La commune a mis en œuvre de multiples actions de concertation : deux réunions publiques (11 février et 6 avril 2016) pour débattre des orientations générales, une rencontre avec les professionnels de la construction (30 mars 2016), deux forums citoyen (20 septembre à l'Hôtel de ville, puis 5 novembre 2016 au Musée de Grenoble), trois ateliers de concertation en 2016 (27 septembre, 6 et 13 octobre, ayant réuni environ 70 personnes au total), une réunion publique de clôture (6 décembre 2016) et une exposition à la Plateforme (du 18 janvier au 25 février 2017).

Une fois le PLUi arrêté, une concertation a été organisée sur l'évolution du zonage et des principales règles ainsi que l'OAP Paysage et Biodiversité avec des associations de quartier : avec l'Union de quartier Ile Verte (26 mars 2019), avec l'Union de quartier Berriat (20 mars 2019), avec le CLUQ (comité de liaison des unions de quartier- le 19 novembre 2018). Une journée porte ouverte avec exposition a été programmée le 28 novembre 2018 et en vue de l'enquête publique.

Une contribution conclusive de la commune a été approuvée par le conseil municipal du 24 mai 2019.

La chambre constate qu'une large concertation a été menée conjointement par la Métropole et la commune de Grenoble.

3.2.3.3 L'enquête publique

L'enquête publique s'est déroulée du 1^{er} avril 2019 au 24 mai 2019 inclus, 11 commissaires enquêteurs ont été désignés.

L'étendue du territoire et sa forte diversité, ainsi que l'utilisation de solutions dématérialisées, ont été des marqueurs forts de l'enquête. Des espaces ont été dédiés à l'enquête sur le site internet. La commission d'enquête a sollicité des affichages complémentaires dans les hameaux isolés ; elle a souhaité que des permanences soient ouvertes dans chaque commune et que des compléments au dossier mis à disposition du public soient apportés. Deux permanences par commune ont été tenues et trois dans les communes présentant un enjeu particulier, soit 127 permanences sur 52 sites. La chambre a pu constater que la Métropole a donné suite à toutes les demandes de la commission.

En sus des registres papier mis à disposition dans les permanences, les contributions des citoyens pouvaient parvenir par courriel, par courrier et par l'ouverture d'un registre numérique.

L'enquête a suscité un grand intérêt du public, avec plus de 1 000 visiteurs dans les permanences et près de 9 000 visites du sites internet. Les nombreuses contributions ont donné lieu à 4 231 observations analysées par la commission. 34 pétitions ont été présentées au cours de l'enquête, signées par un nombre de pétitionnaires allant jusqu' à 240 personnes.

Tableau n° 6 : Typologie des contributions

Moyen de de contributions	Nombre de contributions	Provenance des contributions	Part en %
Registre numérique	950	Particuliers	82
Courriels	223	associations	7
Registre papier	1042	Collectivités, élus, groupe d'élus	5
Courriers	187	acteurs socio-économiques et organisations professionnelles	6
TOTAL	2402	Syndicat et partis politiques	0

Source/note : conclusions de la commission d'enquête

Dans ses conclusions, la commission d'enquête a émis 44 réserves et 132 recommandations, pour l'essentiel sur les questions de risque, de consommation foncière et de règlement, auxquelles la Métropole a apporté une réponse par une modification du projet de PLUi dans 45 % des cas.

À titre d'illustration, certaines observations de la commission d'enquête relatives aux OAP thématiques ont été prises en compte, comme celle imposant aux constructeurs que les toitures terrasses soient conçues de sorte d'éviter la stagnation de l'eau et la prolifération des moustiques (OAP « Paysage et Biodiversité »).

La chambre a pu constater que le pilotage du PLUi s'est effectué avec la collaboration des communes et une large mise à disposition d'informations au public.

Pour autant, une fois approuvé, le PLUi a fait l'objet d'une quarantaine de recours introduits devant le tribunal administratif de Grenoble.

3.2.4 Le PLUi, un document en ajustement permanent

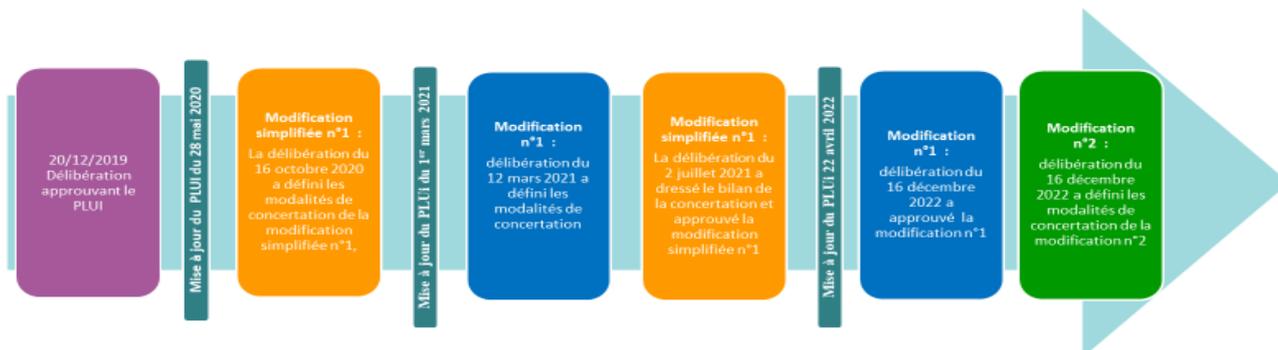
Le PLUi a fait aussi l'objet d'évolutions.

Des mises à jour les 28 mai 2020, 1^{er} mars 2021 et 22 avril 2022 ont été effectuées, puis une modification simplifiée n°1 approuvée le 2 juillet 2021 et une modification n° 1 approuvée le 16 décembre 2022. Une procédure de modification n°2 du PLUi a été engagée par la délibération fixant les objectifs et les modalités de la concertation préalable du conseil métropolitain du 16 décembre 2022.

Compte-tenu du délai de modification d'environ 18 mois, la modification n° 3 est déjà en chantier dans la perspective d'adopter un PLUi bioclimatique.

Les élus et services ont souligné la lourdeur des procédures de révisions et modifications du PLUi, notamment au regard du décret n°2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles, qui soumet à l'évaluation environnementale les évolutions des PLU à l'instar du PLU initial. Leur allègement est une piste d'amélioration proposée.

Schéma n° 2 : Les évolutions du PLUi



Source CRC

3.2.5 Le coût du PLUi

Grenoble-Alpes Métropole ne s’est pas dotée d’un outil de comptabilité analytique lui permettant d’évaluer le coût global de son PLUi et de ses évolutions afin d’en avoir une vision exhaustive.

Elle a toutefois été en mesure de produire des éléments de compréhension et de suivi de leur coût.

Tableau n° 7 : Éléments du coût du PLUi (en milliers d’euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Masse salariale</i>	495 (recrutements en cours d'année)	650 (18 ETP)	918 (18 ETP)	1 120 (18 ETP)	1 080 (17 ETP)	1 160 (17 ETP)	1 050 (16 ETP)	890 15,4 ETP (mobilités dans l'équipe avec des postes vacants sur plusieurs mois)
<i>Intervention AURG *</i>	456	1527	1620	1620	1234	986	1100	860

* Les montants indiqués correspondent aux interventions de l’Agence d’urbanisme de la région de Grenoble (AURG), qui a été missionnée par Grenoble-Alpes Métropole pour l’accompagner dans toute la phase d’études et d’élaboration du PLUi.

Source :GAM

S’ajoutent les coûts de la commission d’enquête qui s’élèvent à 404 000 € pour le PLUi initial, près de 205 000 € pour sa première modification et près de 324 000 € pour la production cartographique pour les PPR entre 2017 et 2019.

La chambre invite la Métropole à évaluer le coût initial du PLUi et à en suivre son évolution. En réponse aux observations provisoires, la métropole s’est engagée à le mettre en œuvre.

3.2.6 L'évaluation du PLUi

Conformément à l'article L. 153-27 du code de l'urbanisme, la métropole doit assurer le suivi de la réalisation des différents objectifs fixés dans le PADD¹⁸, évaluer le PLUi six ans après son approbation. Cette évaluation peut intégrer l'analyse de la lutte contre l'artificialisation qui impose à l'exécutif local, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes (article L. 22311 du CGCT).

La Métropole a programmé de finaliser ce travail pour 2025, et dans cette perspective, a construit un tableau de bord avec le rappel des objectifs et les critères et indicateurs qui ont été retenus pour l'analyse (tableau figurant en annexe du PLUi approuvé).

Selon les services de la Métropole, cet outil est en cours de révision dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. Une nouvelle grille clarifiant les objectifs, définissant l'état initial et les motifs de non atteinte de l'objectif est en cours d'élaboration.

La chambre encourage la Métropole à poursuivre ses efforts et à utiliser ce levier pour améliorer la qualité du PLUi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole, adopté en un temps très contraint, a fait l'objet d'une concertation large et d'un travail approfondi. Depuis son adoption, il a subi des modifications et des révisions.

Grenoble-Alpes Métropole affiche dans son PLUi des règles d'aménagement et de construction qui sont complétées par des objectifs qualitatifs découlant de nombreuses OAP sectorielles et de trois OAP thématiques.

La chambre l'invite à mieux suivre le coût du PLUi.

4 LES PARCOURS FORMEL ET INFORMEL D'INSTRUCTION DU PERMIS DE CONSTRUIRE

4.1 La plateforme d'instruction métropolitaine

Grenoble-Alpes Métropole propose aux communes membres un service d'instruction de deux niveaux possibles et un logiciel mutualisé de traitement des ADS.

¹⁸ Y compris le bilan des UTN dans les zones de montagne.

4.1.1 Les deux niveaux de service proposés par la Métropole

Sur la période de contrôle, deux offres de service d’instruction ont été mises en place sur le fondement de l’article R. 423-15 du code de l’urbanisme, suite aux délibérations du conseil métropolitain¹⁹ des 21 mai 2015, 27 mai 2016 et 9 février 2018 :

- De 2015 à 2018 :

La Métropole a proposé dans l’urgence un service d’expertise juridique et d’animation de réseau ouvert à l’ensemble des communes de son territoire sans contrepartie financière, qui s’est suivi par des mises à dispositions conventionnelles de personnels de la part des communes ayant du personnel expert. Le remboursement de ces mises à disposition a été pris en charge par la métropole et une facturation à l’acte a été établi selon un barème.

La Métropole a pu constater qu’une majorité de communes avaient un fort taux de recours au dispositif en transmettant la quasi-totalité de leurs actes alors que d’autres l’utilisaient que de manière ponctuelle.

- De 2018 à 2024 :

Tout en maintenant son service d’expertise juridique et d’animation de réseau, la métropole a structuré son offre autour de deux conventionnements possibles pour une durée de trois ans : une formule dite renforcée et une formule à titre exceptionnel.

Dans la formule renforcée, les communes délèguent l’ensemble des instructions de leur ADS et à titre ponctuel, elles peuvent également transmettre des dossiers complexes. L’ensemble du service est facturé à l’acte²⁰ à chaque commune conventionnée selon une grille tarifaire. Celle-ci prend en compte les coûts de l’instruction. Un coefficient traduisant la durée moyenne d’instruction et les spécificités de chaque acte est appliqué au tarif de l’acte défini dans la grille tarifaire. Une participation forfaitaire de 300 €/an est sollicitée au titre de la maintenance du logiciel.

Dans la formule exceptionnelle, les communes conservent l’exercice de leur compétence mais elles ont la possibilité d’avoir recours, occasionnellement à l’instruction d’ADS. La convention leur ouvre la possibilité de recourir deux fois par an au service métropolitain pour des actes relevant du champ des permis de construire et du permis d’aménager pour un montant de 900 € l’acte.

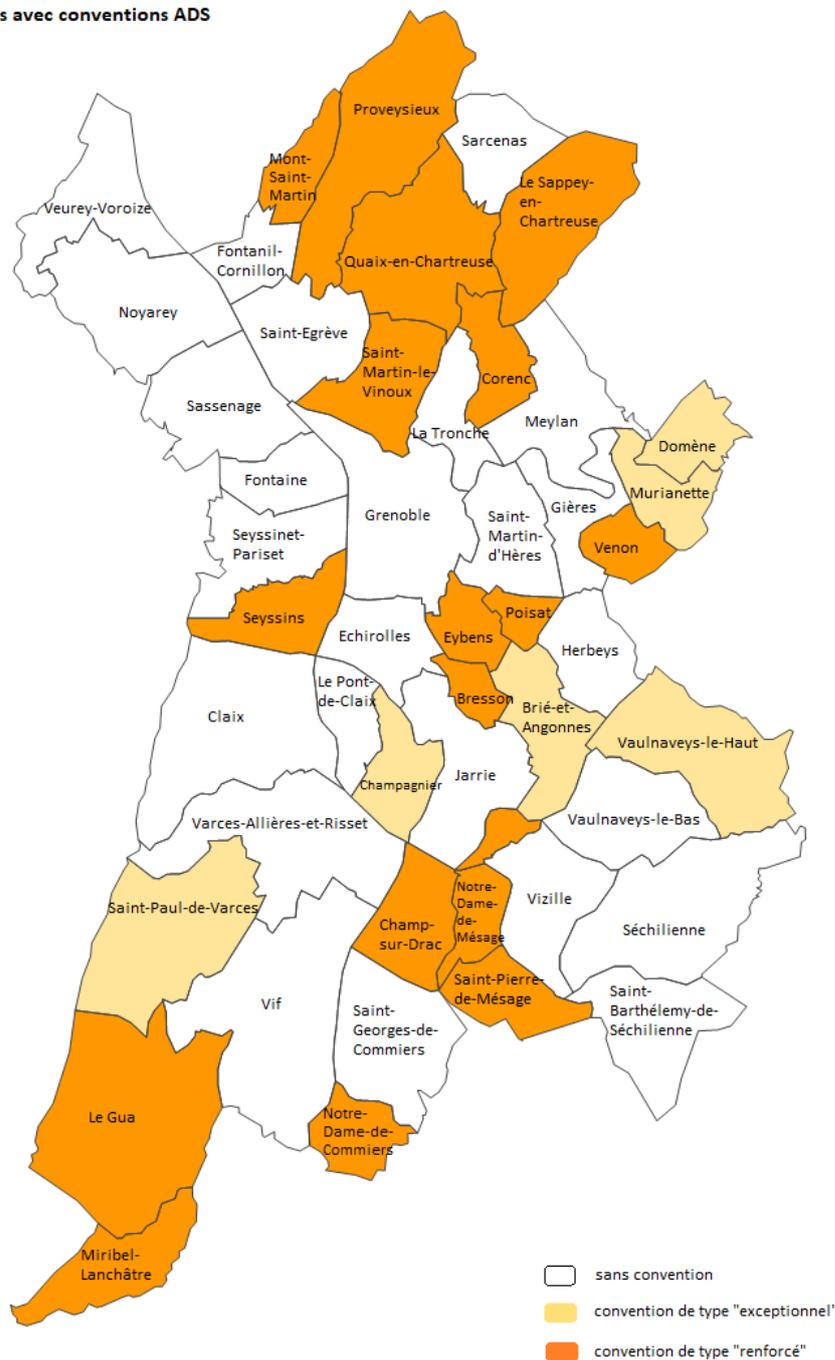
¹⁹ Délibérations du conseil métropolitain du 21 mai 2015 relative à l’instruction des ADS, du 27 mai 2016 relative aux modalités de poursuite du dispositif d’instruction des ADS, du 9 février 2018 relative aux nouvelles modalités du dispositif d’instruction des ADS.

²⁰ Permis de construire pour maison individuelle, permis de construire hors maison individuelle, permis de démolir, permis d’aménager, certificat d’urbanisme (L. 410-1 b du code de l’urbanisme), déclarations préalables, autorisations de travaux, permis modificatif.

Carte n° 5 : Choix des formules d'instruction par commune de métropole depuis 2018

Grenoble Alpes Métropole

Communes avec conventions ADS



Source/note : GAM, retraité CRC

La chambre relève que plus de 60 % des communes ont choisi de maintenir totalement ou partiellement l'instruction des ADS en interne, seules 18 communes ont adhéré au système renforcé et 6 au système exceptionnel. Hormis Eybens qui compte plus de 10 000 habitants, les communes adhérentes à la formule « renforcée » a en moyenne 1 904 habitants en 2020. Il s'agit majoritairement des communes ayant antérieurement recours aux services de l'État.

La commune de Grenoble n'adhère pas au service ADS de la métropole. Elle dispose de ses propres agents.

Les services de la métropole souhaitent pouvoir mettre en place un service mutualisé au 2^{ème} semestre 2024.

La chambre constate que le service d'instruction proposé par la métropole a suscité une adhésion de seulement 24 communes. La métropole n'a pu compter sur l'effet d'entraînement de la ville centre.

4.1.2 Le logiciel mutualisé Géoservices

La saisine par voie électronique en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022

Les administrés peuvent saisir l'administration par voie électronique (SVE) pour toutes leurs procédures depuis le 7 novembre 2016 (date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2014-1330 pour l'ensemble des collectivités territoriales). Ce principe a cependant fait l'objet de dérogations transitoires pour motifs de bonne administration, notamment dans le domaine de l'urbanisme jusqu'au 31 décembre 2021.

Le code de l'urbanisme prévoit ainsi que « *les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette téléprocédure peut être mutualisée au travers du service en charge de l'instruction des actes d'urbanisme.* » (article L. 423-3).

Les communes de la Métropole, qu'elles soient conventionnées ou non pour le service d'instruction, peuvent bénéficier de la mise en commun du logiciel d'instruction qui assure également la gestion des DIA.

La Métropole a acquis en 2018, suite à la passation d'un marché d'acquisition et de maintenance, la solution proposée par Géoservices qui s'appuie sur le logiciel OXALIS. Il arrive à terme en septembre 2023.

Elle a proposé à ses communes membres d'y adhérer au moyen d'une convention de mise à disposition technique et d'une grille tarifaire. Les communes conventionnant au service d'instruction de la GAM sont tenues de conventionner à Géoservice, moyennant une participation financière.

Un module de base de gestion des ADS est proposé ainsi que de la cartographie.

La commune de Grenoble a recours à ce logiciel depuis juillet 2020, qui a comme fonctionnalités l'enregistrement des dépôts, la notification des délais d'instruction, la consultation des services, la notification des décisions, la gestion des chantiers et de la fiscalité de l'urbanisme, l'établissement de tableaux de bord de suivi d'activité, l'édition de statistiques sur la construction, le suivi d'études de faisabilité.

Le déploiement de l'outil a donné lieu, selon la Métropole et la commune de Grenoble, à un investissement conséquent de la part de leurs agents respectifs.

Au 1^{er} janvier 2023, l'ensemble des communes de la Métropole a adopté ce logiciel.

La Métropole élabore au 2^{ème} semestre 2023 un projet de groupement de commandes d'une durée de quatre ans, pour assurer notamment la maintenance et l'hébergement du logiciel d'instruction, auquel la commune de Grenoble participe. Il est prévu une contribution des communes au prorata de leur nombre d'habitants.

La chambre constate un effort d'accompagnement de la métropole dans la mutualisation du logiciel de gestion de l'instruction des ADS qui pourra permettre d'amplifier son poids de négociation pour adapter le logiciel aux besoins des 49 communes. A ce titre la métropole a indiqué, en réponse aux observations provisoires, avoir déjà intégré des demandes d'améliorations dans son projet de renouvellement du logiciel.

4.2 Le processus d'instruction

4.2.1 Une instruction technique de Grenoble-Alpes Métropole

Les services de la Grenoble-Alpes Métropole se bornent à l'instruction technique des demandes. L'ensemble des tâches d'interface avec les usagers est à la charge des communes, aussi bien en début de procédure (pré-instruction, complétude du dossier, consultation des services) qu'en fin de procédure (transmission de la décision, contentieux).

La commune demeure le lien quasi exclusif avec les pétitionnaires. Elle porte la responsabilité des échanges avec les demandeurs. Elle assure le renseignement, la réception des demandes, la consultation éventuelle des services extérieurs, la notification des délais, les demandes de pièces complémentaires, la signature et la notification des décisions aux demandeurs, la gestion des contentieux et le suivi en phase chantier (DOC, DAACT et conformité).

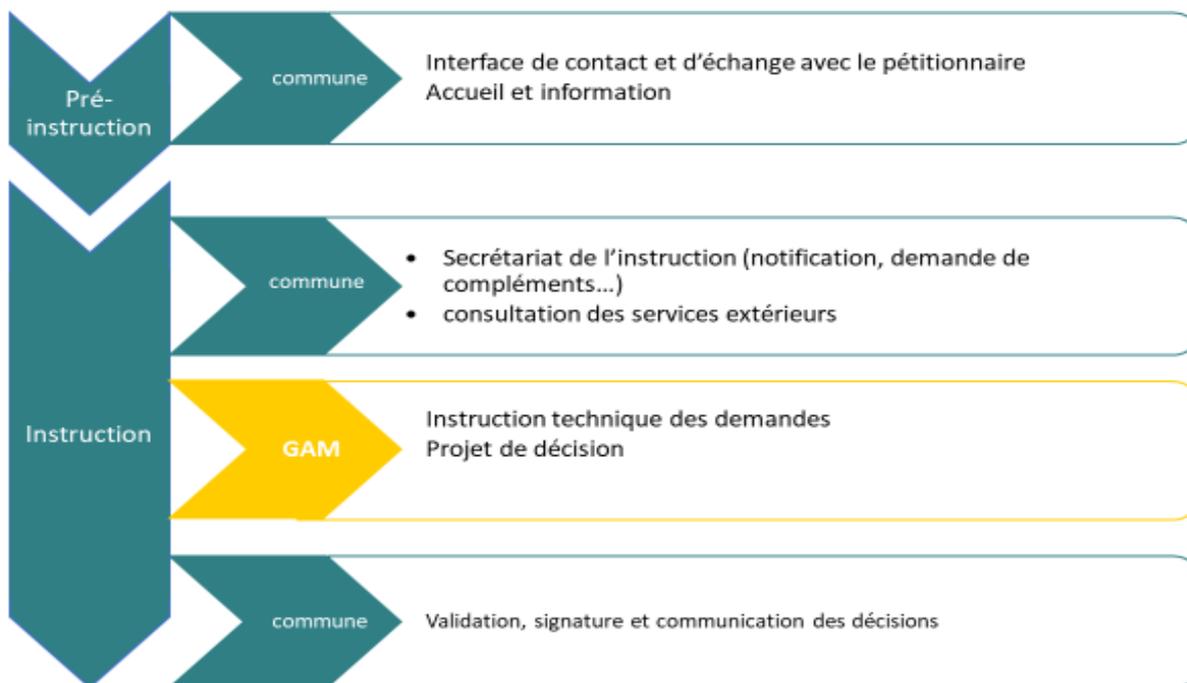
Grenoble-Alpes Métropole prend en charge l'instruction technique des demandes qui lui sont confiées et propose en retour à la commune un projet de décision, qui est proposé à la signature du maire ou d'un adjoint délégué.

L'articulation entre les communes et la métropole est facilité par une organisation où chaque commune dispose d'un référent instructeur qui a une bonne connaissance du « terrain ».

Cette organisation centralisée de l'instruction et sectorisée dans sa réalisation permet à la fois des conseils et une instruction des dossiers prenant en compte l'esprit du PLUi à l'échelle de sa construction et une connaissance fine des particularités de chaque territoire.

Les certificats d'urbanisme « informatifs » demandés avant travaux ou construction à titre d'information afin que le pétitionnaire connaisse l'état de la réglementation ne sont pas instruits par la métropole alors que les certificats d'urbanisme « opérationnels », au titre de l'alinéa b de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme le sont.

Schéma n° 3 : Processus d’instruction des ADS Grenoble-Alpes Métropole



Source/note : GAM

Le service d’instruction proposé par la métropole ne couvre ni toutes les catégories d’ADS ni toutes les étapes de la procédure d’instruction. Il n’exonère pas les communes membres de maintenir leur propres ressources internes, ce qui doit pouvoir expliquer son manque d’attrait notamment pour les communes les plus importantes.

4.2.2 Une instruction de proximité de la commune de Grenoble

La commune de Grenoble a souhaité proposer aux citoyens un service à la fois expert et de proximité, ayant le souci permanent de la pédagogie.

4.2.2.1 L’accueil

La ville de Grenoble dispose, pour accueillir le public, d’une permanence téléphonique ou physique sur rendez-vous trois demi-journées par semaine. Les renseignements de premier niveau sont donnés par le pôle pré-instruction (deux agents), qui sollicite si besoin les instructeurs pour des demandes plus complexes.

Deux boîtes mails²¹ sont dédiées aux usagers pour solliciter les services et, selon les services, l’équipe répond également à de nombreuses demandes téléphoniques d’usagers en dehors des permanences fixées.

A noter que les sollicitations qui ne relèvent pas de la simple réponse réglementaire sont enregistrées en tant que « demande de renseignement » conservée dans les dossiers.

²¹ urbanisme.réglementaire@grenoble.fr et ravallements@grenoble.fr.

Tableau n° 8 : Nombre de demandes de renseignements avant le dépôt d'un dossier (phase de pré-instruction)

2017	2018	2019	2020	2021	2022
185	83	176	207	186	138

Source/note : Commune de Grenoble

4.2.2.2 La pré-instruction

Cette étape consiste à informer et accompagner les usagers professionnels ou particuliers dans leurs projets de sorte qu'ils soient à leur dépôt, conformes aux dispositions des documents d'urbanisme et à l'interprétation qui en est faite par les services.

Cela se traduit par de nombreuses réunions auxquelles participent le pétitionnaire et le cas échéant son architecte, l'instructeur et l'architecte conseil. En fonction des enjeux identifiés, la cheffe de service préside la réunion à laquelle peuvent être associés des services techniques de la métropole ou des services de l'État²². Les dossiers les plus complexes sont présentés au sein d'une « revue de projets » hebdomadaire dans la DUA.

Des comptes rendus sont systématiquement élaborés à chaque réunion afin de conserver les relevés d'échanges et de décision et les transmettre au pétitionnaire.

Les promoteurs s'inscrivent dans cette démarche avec en général en moyenne au moins deux ou trois réunions (y compris une réunion « PC minute avant dépôt ») afin de faciliter ensuite l'instruction.

Le délai en amont du dépôt peut varier, selon les services, de trois mois à plus d'un an en fonction des échanges et des nécessités d'évolution du dossier. Ces délais ne sont pas comptabilisés dans les indicateurs de suivi de la commune de Grenoble.

Les projets à fort enjeux (notamment plus de dix logements), sont également présentés par les promoteurs en Groupe de Travail Urbanisme puis à une réunion d'information organisée par la ville auprès des riverains proches ou de l'union de quartier.

4.2.2.3 L'instruction

Le circuit interne de l'instruction est classique : enregistrement et prise en compte des dossiers, vérification de leur complétude et si besoin suspension pour incomplétude (voir infra), consultation des services et commissions réglementaires, analyse du dossier, échanges éventuels avec le pétitionnaire, si besoin visite de terrain, rédaction d'un projet de décision soumis à la signature de l' élu.

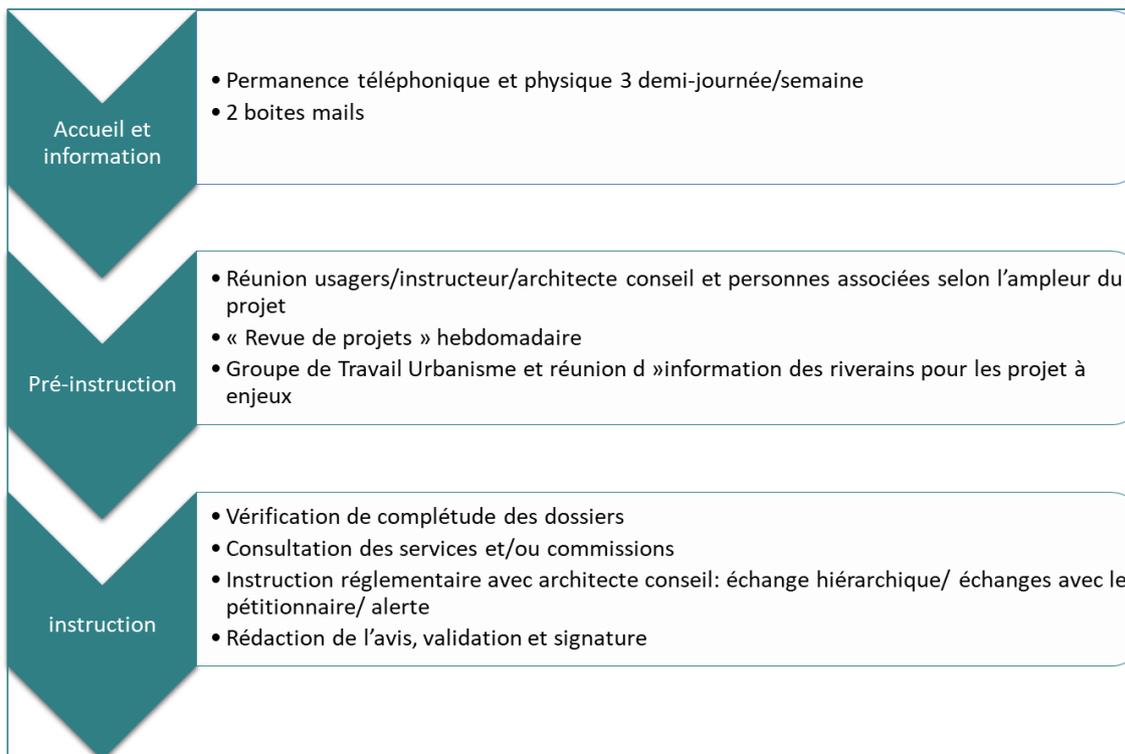
Le suivi administratif²³ des dossiers est fait par le pôle ressource qui prend en charge également les certificats d'urbanisme.

Hormis les services de l'ABF, les services de l'État sont rarement consultés en cours d'instruction, principalement pour les questions d'ERP ou de PPR.

²² De réunions bimensuelles sont organisées avec les ABF pour évoquer les dossiers en amont des dépôts sur les dossiers au sein des secteurs protégés.

²³ Envoi des courriers / mise en signature et suivi des parapheurs / notification / transmission au contrôle de légalité / archivage.

Schéma n° 4 :



Source/note : Commune de Grenoble

Les procédures internes d'instruction sont formalisées et le traitement des demandes est tracé. Les agents instructeurs disposent de fiches d'instruction leur servant de support et les pratiques internes concourent à conserver des synthèses ou comptes-rendus sur les dossiers.

La commune de Grenoble a confirmé à la chambre qu'elle peut exiger des pétitionnaires la production de pièces non-réglementaires, c'est-à-dire non prévues dans la liste limitative des articles L. 423-1 et R. 431-4²⁴ du code de l'urbanisme, ces dernières n'étant pas assorties de délai suspensif. L'objectif affiché est d'améliorer le projet du pétitionnaire en termes notamment de qualité architecturale ou d'insertion environnementale et selon sa réponse aux observations provisoires de la chambre, de sécuriser les projets en cas de contentieux.

Les demandes non réglementaires sont, au vu des dossiers consultés par la chambre, principalement les suivantes : une notice d'hygiène alimentaire, une notice d'hygiène habitat, une attestation énergie qui renforce les objectifs de production d'énergie renouvelable.

La chambre constate que la commune de Grenoble renforce son instruction en phase amont, avec notamment des demandes, outre des pièces réglementaires, de documents non réglementaires qui viennent de facto contraindre et alourdir le parcours des pétitionnaires, voire représenter un coût supplémentaire.

²⁴« La demande de permis de construire comprend : a) Les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ; b) Les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33-1 ; c) Les informations prévues aux articles R. 431-34 et R. 431-34-1. Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a et au b ci-dessus. Aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente. »

C'est pourquoi la chambre rappelle que les pièces demandées pour l'instruction doivent s'en tenir aux seules pièces exigibles par l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme.

Recommandation n° 1. : Limiter les pièces exigées du pétitionnaire aux seules pièces règlementaires (commune de Grenoble).

4.3 La procédure informelle : vers une instruction négociée ?

4.3.1 La charte de l'habitat et de la construction favorable à la santé de Grenoble

Inspirée par le rapport Girometti-Leclercq²⁵, la commune de Grenoble a souhaité se doter d'outils complémentaires au PLUi pour intervenir sur la problématique de la qualité du logement dans l'espace privé.

Suite à la délibération du conseil municipal du 27 juin 2022²⁶, une charte « de l'habitat et de la construction favorable à la santé » a été élaborée en partenariat avec les acteurs de la construction et de la réhabilitation : promoteurs, bailleurs sociaux, ordre des architectes, chambre des notaires, entreprises, organismes de conseil, l'Agence locale de maîtrise de l'Energie. Elle est finalisée depuis le 7 juin 2023 mais n'a pas été approuvée par le conseil municipal étant considérée comme non normative.

Ce document a été conçu avec l'accompagnement du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)²⁷ de l'Isère et avec l'appui d'une enquête réalisée en janvier 2021 auprès d'un échantillon de plus de 600 Grenoblois.

La charte, proposée à la signature des opérateurs professionnels comme des particuliers, expose les principes d'un urbanisme favorable à la santé et au bien-être, propice à la moindre exposition aux risques liés à la pollution, dans la perspective que les pétitionnaires les partagent.

Ils concernent tant l'échelle du quartier, de la résidence que celle du logement, dont la disposition interne et la répartition de la volumétrie des pièces²⁸. Le cadre référentiel qui est présenté veut aller au-delà de la réglementation en vigueur en matière de qualité des constructions et des aménagements. « Dépasser les règles en vigueur » est expressément préconisé notamment pour la végétation à introduire dans les projets.

Ainsi en page 20, la règle du PLUi est rappelée (l'article 6.2 qui impose un minimum de surface végétalisée ou perméables) ainsi que les principes de l'OAP « Paysage et biodiversité » qui expriment des préférences sur les types de plantations et les essences à privilégier. Il est précisé que la charte va permettre de dépasser ces règles en se référant à des labels en matière de végétalisation et de biodiversité plus ambitieux.

²⁵ Rapport sur le « référentiel du logement de qualité » remis au ministre en charge du logement en septembre 2021.

²⁶ Il s'agit d'une délibération cadre sur la politique de l'habitat qui prévoit en point 2.2 (page 14) d'adopter une charte de la construction favorable à la santé.

²⁷ Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

²⁸ Les « bonnes dimensions du logement, pour plus de bien être » sont précisées.

S'agissant du choix des matériaux, la commune de Grenoble incite les signataires de la charte à aller au-delà de la réglementation, notamment, par exemple, à exclure les menuiseries en PVC (page 25).

Il est prévu en page 48, que « les opérateurs s'engagent à remettre à la ville de Grenoble une fiche d'autoévaluation de leurs opérations concomitamment au dépôt de permis de construire. Cette fiche sera fournie par la ville de Grenoble. Elle précisera en quoi chaque opération répond favorablement aux orientations édictées dans la présente charte. ».

La chambre constate que la commune de Grenoble fixe des objectifs collectifs en matière d'aménagement, d'habitat et de construction qui ne sont pas de simples intentions d'ordre général mais qui sont prescriptifs. Les pétitionnaires, en signant la charte, s'engagent à respecter des normes qui peuvent être plus contraignantes que les normes réglementaires en vigueur, ce qui, de fait, conditionne la validation de leur projet.

La charte telle qu'elle est proposée, impose aux opérateurs immobiliers des règles nouvelles relatives à la conception et à la réalisation de leurs projets d'aménagement et de construction, ce qui, outre le fait de ne pas avoir été prévu par le législateur, ne saurait relever de la compétence communale²⁹.

Combinée aux pratiques de demandes de pièces non réglementaires, la charte ajoute au pétitionnaire des obligations qui ne sont pas fondées sur le droit en vigueur et qui le mettent dans une position de devoir y souscrire faute d'obtention de son autorisation d'urbanisme. Le pétitionnaire se voit ainsi acculé à un processus d'instruction négocié malgré lui.

En conséquence, la chambre rappelle qu'il ne peut être demandé aux pétitionnaires de signer un document irrégulier.

<p>Recommandation n° 2. : Retirer l'obligation de signature de la charte de l'habitat dans les pièces demandées aux pétitionnaires et instruire les ADS sur le seul fondement des lois et règlements en vigueur (commune de Grenoble).</p>

4.3.2 Une charte métropolitaine en projet

Les services de Grenoble-Alpes Métropole réfléchissent à un projet de « charte sur la qualité de l'habitat » qu'ils souhaiteraient finaliser en 2024.

L'objectif est, selon ces derniers, de doter le territoire d'un référentiel, d'un guide des bonnes pratiques sur la méthode à suivre pour produire des logements de qualité sur des enjeux comme : « l'adaptation des logements » ; « la qualité d'usage des logements » ; « la qualité d'usage des espaces partagés » ; « les mobilités » ; ou encore « la performance énergétique et la biodiversité ».

Au regard des diverses initiatives communales³⁰ et de la jurisprudence récente sur le sujet, Grenoble-Alpes Métropole s'interroge sur le format et la méthode de conception du projet de charte à mettre en œuvre.

²⁹ Voir TA de Rouen, n° 2202586, en date du 26 janvier 2023, commune de Bois-Guillaume.

³⁰ La commune de Meylan est dotée également d'une charte.

La chambre attire l'attention de la Métropole sur le fait qu'il ne peut être demandé aux pétitionnaires de signer un document irrégulier, au-delà des seules pièces prévues au code de l'urbanisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service d'instruction proposé par la Métropole est axé sur les aspects techniques de l'instruction. Il a suscité une adhésion de seulement 24 communes mais la totalité d'entre elles bénéficient du logiciel d'instruction mutualisé.

La commune de Grenoble, qui conserve son propre service d'instruction, s'attache à mettre en œuvre une instruction de proximité, en accordant à la phase de pré-instruction une dimension stratégique.

Toutefois, la chambre rappelle que la commune ne peut s'inscrire au-delà du champ réglementaire par le jeu de demandes de pièces non réglementaires ou la signature de la charte de la qualité de l'habitat et de la santé, qui induisent une instruction extra-légale pour le pétitionnaire.

5 LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AU PÉTITIONNAIRE : DES EFFORTS DE PILOTAGE

5.1 La dématérialisation

Les pétitionnaires des communes adhérentes au service d'instruction de Grenoble-Alpes Métropole comme ceux de la commune de Grenoble recourent pour le dépôt et le suivi du dossier des ADS au service GNAU³¹ mis à disposition par l'État depuis le 1^{er} janvier 2022³² conformément à l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme.

Ce guichet unique, accessible 24h/24, tous les jours, permet la saisie de tous les types de demande pour le pétitionnaire et pour l'instructeur d'accéder au dossier en temps réel.

Si ce service permet à l'usager de ne pas se déplacer et de réduire ses frais d'impression et postaux, la métropole et la commune de Grenoble remontent des difficultés de pétitionnaires notamment sur les pièces complémentaires et l'ergonomie générale de cette interface. Une simplification des formulaires numériques est préconisée.

³¹ Guichet numérique des autorisations d'urbanisme.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2022, toutes les communes ont l'obligation d'être en capacité de recevoir les demandes d'autorisation d'urbanisme par voie électronique conformément à l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration et au dispositif de saisine par voie électronique (SVE). Outre la saisine par voie électronique, les communes de plus de 3 500 hab. doivent disposer d'une « *téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme* », conformément à l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme.

Le déploiement de l’outil et la résorption de ses dysfonctionnements nécessitent des compétences techniques pour les acteurs locaux.

Grenoble-Alpes Métropole n’a pas d’informations sur la proportion de recours au dépôt dématérialisé sur la métropole.

En revanche, la commune de Grenoble dispose de statistiques pour 2022. En 2022, 49 % des demandes relatives au ADS ont été déposées via le téléservice, soit 58 % des PC (permis de construire), 54 % des DP (demandes préalables) et 48 % des CU (certificats d’urbanisme).

Pour autant, le processus reste hybride et la chaîne numérique discontinue dans la mesure où les services extérieurs ne peuvent y être intégrés (ABF, DDT, SDIS) et la signature des actes n’est pas numérique.

La chambre constate que la dématérialisation est perfectible. Elle encourage Grenoble-Alpes Métropole et la commune de Grenoble à fluidifier la chaîne numérique du parcours d’instruction des ADS, à accompagner les formulaires numériques de tutoriels pédagogiques et à mieux former les personnels chargés de l’instruction.

La métropole partageant le constat de la chambre s’engage, dans sa réponse aux observations provisoires à mettre à disposition des supports pédagogiques afin de faciliter le parcours des pétitionnaires. Elle affirme s’être engagée dans la formation des agents instructeurs dans la cadre de la prestation de service fournies par l’éditeur du logiciel d’instruction.

5.2 Le système d’information

Le système d’information mis en place par la Métropole et auquel la commune de Grenoble a adhéré, satisfait dans l’ensemble leurs adhérents.

Le logiciel d’instruction commun aux 49 communes a pu être amendé par l’éditeur au gré des besoins et retours des communes partenaires. Il a été conçu de façon évolutive et flexible. Ainsi, à la ville de Grenoble, il permet de gérer de façon semi automatisée les certificats d’urbanisme, ce qui a permis de déléguer cette tâche de gestion aux assistantes.

Le logiciel d’instruction permet aujourd’hui des systèmes d’alerte, ce qui facilite la vigilance sur les délais lors de l’instruction.

Conformément aux articles L. 1614-7 et R. 1614-17 du CGCT, la Métropole se charge d’effectuer les exports sur la base de données de la DREAL, Sitadel.

Toutefois, les saisies en mode numérique ne permettent pas une remontée fiable dans la base nationale Sitadel³³. Plusieurs incohérences ont été constatées par la chambre. Par exemple, le nom des communes ne sont pas saisies de manière identique. En outre, la structure de la base est conçue de telle sorte qu’elle ne permet pas une saisie complète de la date de dépôt d’un dossier. Elle est enregistrée au mois et non au jour de dépôt. Dans sa réponse aux observations provisoires, la métropole indique qu’un rappel sera fait auprès des services instructeurs en commune afin d’uniformiser les données saisies.

³³La base de données SITADEL fournit des informations descriptives sur les permis de construire, permis d’aménager, permis de démolir et les déclarations préalables (PC, PA, PD et DP) déposés en France depuis 2013. Une partie du contenu de cette base est diffusée en données ouvertes par le Ministère de la Transition écologique.

La base de données Sitadel a été ainsi utilisée pour vérifier les grandes tendances comme la progression du nombre de logements.

5.3 Des délais maîtrisés

Bien que les délais de pré-instruction ne soient pas comptés dans les délais globaux d'instruction, les délais d'instruction sont suivis et maîtrisés par la Métropole et la commune de Grenoble.

Les délais sont un élément essentiel de la procédure des demandes d'autorisation d'urbanisme. En effet, chaque type de demandes est assortie d'un délai d'instruction au-delà duquel la décision d'autorisation sera tacite. Les délais de droit commun sont soumis à nombre de dérogation, prolongation ou prorogation selon la nature du projet, la complétude du dossier ou des consultations de services extérieur.

Ainsi l'administration dispose d'un délai d'un mois à compter du dépôt de la demande pour réclamer des pièces complémentaires à la demande reçue. Cette réclamation est faite par lettre recommandée avec accusé réception, ou en cas d'accord du demandeur par courriel.

À défaut de demande reçue par la mairie dans ce délai, le dossier est réputé complet.

En cas de réception d'une telle demande, les pièces manquantes doivent être adressées sous 3 mois, à défaut la demande de permis de construire est rejetée tacitement.

Des délais d'instruction particuliers existent. Notamment, le délai d'instruction est porté à cinq mois dans les cas suivants :

- le projet est situé dans un parc national ou ayant vocation à l'être,
- le projet porte sur un bien inscrit au titre des monuments historiques,
- le projet porte sur des travaux relatifs à des établissements recevant du public.

Le délai d'instruction est prolongé de deux mois si le projet est situé dans un site patrimonial remarquable ou aux abords d'un monument historique afin d'obtenir l'accord préalable de l'architecte des bâtiments de France (ABF).

5.3.1 Les délais d'instruction des PC instruits par la Métropole

Les délais d'instruction des permis de construire de la Métropole ont pu être analysés précisément sur 2021 et 2022.

A partir des données fournies sur 2021 et 2022, les dossiers ayant fait l'objet d'une décision³⁴ ont été extraits. Les dossiers abandonnés, retirés, ou annulés ont été exclus. Un retraitement a été effectué afin de corriger des saisies de dates erronées³⁵ (année « 1900 » ou « 2201 » au lieu de 2021 par exemple).

Les délais s'établissent en moyenne à 75 jours pour l'ensemble des dossiers ayant fait l'objet d'un avis, tandis que le délai médian se situe à 67 jours. Les délais paraissent mieux maîtrisés en 2022 qu'en 2021, ce qui s'expliquerait par un moindre nombre de dossiers déposés et de décisions rendues.

³⁴ Les permis de construire dont les transférés et les modificatifs.

³⁵ Ce qui souligne un défaut de sécurisation du logiciel d'instruction.

Tableau n° 9 : Les délais moyens d’instruction des PC de la Métropole

<i>En jours</i>	2021	2022	Moyenne sur la période
Moyenne de délai tous dossiers	80	69	75
<i>Dont moyenne de délai maison individuelle</i>	71	62	67
Moyenne de délai dossier complet	58	50	54
<i>Dont moyenne de délai maison individuelle</i>	42	45	43
Médiane de délai tous dossiers	78	61	67

Note : permis de construire (y. c modificatifs et transférés) hors abandons, retraits, annulations

Source : échantillon de données du logiciel d’instruction GAM

59 % des dossiers sont traités en moins trois mois par les services instructeurs de la métropole dont 38 % en moins de deux mois.

Tableau n° 10 : Répartition du nombre de dossiers en fonction de leurs délais d’instruction (Métropole)

<i>Délai</i>	2021	2022	Cumul	%
<i>Inférieur à 60 jours</i>	48	45	93	38 %
<i>Entre 60 et 90 jours</i>	28	22	50	21 %
<i>Entre 90 jours et 120</i>	22	16	38	16 %
<i>Plus de 120 jours</i>	44	17	61	25 %
Total	142	100	242	

Source/note : échantillon de données du logiciel d’instruction GAM

D’après les données examinées sur les années 2021 et 2022, moins de la moitié (47 %) des dossiers ont fait l’objet d’une demande de pièces complémentaires.

Tableau n° 11 : Taux de demandes de pièces complémentaires des dossiers de permis de construire*-Métropole

	2021	2022
Nombre de dossiers	142	100
Dont dossiers incomplets	76	47
%	54 %	47 %

**permis de construire transférés, modificatifs ayant fait l’objet d’une décision*

Source/note : données Métropole retraitements CRC

5.3.2 Les délais d’instruction des PC instruits par la commune de Grenoble

La même méthode que celle utilisée sur la métropole a été retenue.

La commune de Grenoble annonce un délai moyen d’instruction de 82 jours en 2022. Ce délai est cohérent avec celui calculé par la chambre à partir d’un échantillon de dossiers déposés en 2021 et 2022 et ayant fait l’objet d’une instruction suivie d’une décision en 2022.

Le délai médian s’établit à 85 jours. Il apparaît que la commune respecte dans la majorité des cas les délais qui lui sont imposés.

64 % des dossiers sont traités en moins de trois mois par les services instructeurs de la ville de Grenoble dont 23 % en moins de deux mois.

Les services ont à instruire une part importante de dossiers complexes qu'ils doivent assurer en quatre ou cinq mois. 14 % des dossiers sont instruits à plus de 120 jours. En 2021, quatre dossiers ont vu leur instruction dépasser les 240 jours dont un dossier a pris presque deux ans à être instruit.

Parmi l'échantillon de données examinées, 12 dossiers (9 en 2021, 3 en 2022) ont fait l'objet d'un accord tacite.

Tableau n° 12 : Les délais moyens d'instruction des PC de la ville de Grenoble

<i>En jours</i>	2021	2022	Moyenne sur la période
<i>Moyenne de délai tous dossiers</i>	96	83	91
<i>Dont moyenne de délai maison individuelle</i>	61	41	54
<i>Moyenne de délai dossier complet</i>	97	85	92
<i>Dont moyenne de délai maison individuelle</i>	62	35	52
<i>Médiane de délai tous dossiers</i>	87	85	87

Permis de construire, modificatifs, transférés

Source : données ville de Grenoble, retraitement CRC

Tableau n° 13 : Répartition du nombre de dossiers en fonction de leurs délais d'instruction (commune de Grenoble)

<i>Délai</i>	2021	2022	Cumul	%
<i>Inférieur à 60 jours</i>	28	34	62	23 %
<i>Entre 60 et 90 jours</i>	70	40	110	41 %
<i>Entre 90 jours et 120</i>	37	23	60	22 %
<i>Plus de 120 jours</i>	24	15	39	14 %
<i>Total</i>	28	34	62	23 %

Source/note : échantillon de données du logiciel d'instruction Grenoble

La contrainte de l'éloignement géographique du service instructeur du signataire final de la décision et du service courrier de la ville représenterait, selon les services, au moins une semaine dans les délais de notification.

5.4 La connaissance perfectible du coût de l'instruction

Ni Grenoble-Alpes Métropole, ni la commune de Grenoble n'assurent un suivi du coût de l'instruction, la phase de pré-instruction n'est pas valorisée.

Quelques éléments d'informations ont toutefois été communiqués à la chambre.

5.4.1 Le logiciel d'instruction

S'agissant du logiciel d'instruction, Grenoble-Alpes Métropole a établi une grille tarifaire fixée en fonction de la strate de population communale pour la mise à disposition du logiciel. Des prestations complémentaires peuvent être commandées selon les besoins des communes sur la base d'un bon de commande.

Tableau n° 14 : Grille tarifaire de la mise à disposition du logiciel

En €	Droit d'accès licence métropole et 1 ^{ère} année de maintenance	Maintenance annuelle
Population > 40000	5 800	1 480
10 000 < population < 40 000	4 620	1 164
5 000 < population < 10 000	2 000	560
2 000 < population < 5 000	1 300	340
Population < 2 000	900	180

Source : Convention Géo services n°2020-231

A titre d'illustration, pour la commune de Grenoble, le coût de déploiement du logiciel dans ses services s'est élevé en 2020 à près de 42 000 €.

Tableau n° 15 : Évaluation du coût de mise à disposition du logiciel en 2020

€	Montant TTC
Prestation de base et complémentaires	13 120
Intégration des données grenobloise	2 440
Formation et migration	26 000
Prestation de maintenance	1 480
Total	41 708

Source/note : CRC d'après éléments de la ville de Grenoble

5.4.2 Les recettes de l'instruction

L'appréciation du montant des recettes générés par le service d'instruction de Grenoble-Alpes Métropole sur la période 2015-2022 doit tenir compte de sa mise en œuvre le 1^{er} juillet 2015 en phase expérimentale et de son changement de périmètre en 2018.

À l'échelle du budget de la Métropole, ces recettes ne sont pas significatives.

Tableau n° 16 : Évolution du montant des recettes de l'instruction (en €)

€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant facturé au titre des actes d'instruction effectués	133 155	98 560	114 455	67 375	67 705	105 765	112 420

Source GAM

Grenoble-Alpes Métropole n'a pu produire de document de suivi des actes d'instruction facturés aux communes. Un tel outil lui permettrait pourtant d'exercer un contrôle plus poussé de l'exécution des conventions avec les communes et de disposer d'indicateurs propices à l'amélioration continue de la qualité du service.

La chambre recommande à la Métropole de se doter d'une comptabilité analytique et de mettre en place des outils permettant de suivre ses dépenses globales, notamment en vue d'une meilleure facturation aux communes. En réponse aux observations provisoires, Grenoble Alpes-Métropole s'est engagée à renforcer ce suivi analytique

Recommandation n° 3. : Mettre en place un outil de suivi analytique du coût du processus d'instruction (Métropole).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité du service rendu au pétitionnaire, en dépit des efforts de pilotage par les délais de la Métropole et la commune de Grenoble, a des marges de progression en termes de dématérialisation, de fiabilisation des données et de connaissance de son coût.

6 DES DÉCISIONS MAJORITAIREMENT FAVORABLES

L'analyse du contenu des décisions de l'administration repose à la fois sur les tableaux remis par l'ordonnateur pour les besoins de l'enquête, sur le traitement des données locales d'instruction et sur les diligences faites par l'équipe de contrôle sur pièces.

6.1 Des décisions d'ADS majoritairement favorables mais à trajectoires différentes pour la métropole et la commune de Grenoble

6.1.1 Une augmentation des avis favorables sur la Métropole

Pour Grenoble-Alpes Métropole, les demandes d'ADS, toutes confondues, font l'objet d'un accord, pour près de 80 % (79,4 % pour les PC) en moyenne entre 2015 et 2022, taux qui augmente entre 2015 et 2022 de 76,7 % à 84,7 %.

Le taux d'avis défavorable baisse, passant de 23,3 % en 2015 à 15,3 % des demandes instruites en 2022.

Les taux d'abandons³⁶ et de retrait³⁷ n'ont pas été renseignés par la Métropole. Toutefois, sur la base du seul échantillon fourni pour 2021-2022, il s'établit à 4,1 % en 2021 et 4,8 % en 2022, sur les dossiers reçus ayant fait l'objet d'une instruction (cf. Annexe n° 3)

La Métropole indique ne pas générer d'autorisations tacites. Cependant, selon les données recueillies sur 2021 et 2022 sur les permis de construire, trois décisions tacites sont relevées, deux en 2021 et une en 2022. D'après la métropole, ces dossiers n'ont pas été transmis à ses services instructeurs.

³⁶ Un abandon est un dossier retiré par le pétitionnaire avant qu'une décision soit rendue.

³⁷ Un retrait est un dossier retiré après que le pétitionnaire ait bénéficié d'un avis favorable.

Tableau n° 17 : Décisions rendues sur les ADS (Métropole)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de demandes ADS</i>	86	230	176	194	113	119	198	209
<i>Accords</i>	66	169	144	160	92	96	155	177
<i>Refus</i>	20	61	32	34	21	23	43	32
<i>Nombre de décisions tacites</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Taux accords</i>	76,7 %	73,5 %	81,8 %	82,5 %	81,4 %	80,7 %	78,3 %	84,7 %
<i>Taux refus</i>	23,3 %	26,5 %	18,2 %	17,5 %	18,6 %	19,3 %	21,7 %	15,3 %

Source/note : GAM

Tableau n° 18 : Décisions rendues sur les permis de construire (Métropole)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de demandes de permis</i>	61	162	136	166	93	99	142	163
<i>Nombre de permis accordés</i>	46	120	112	136	76	79	107	138
<i>Nombre de permis refusés</i>	15	42	24	30	17	20	35	25
<i>Nombre de décisions tacites (ARTS. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Taux accords</i>	75,4 %	74,1 %	82,4 %	81,9 %	81,7 %	79,8 %	75,4 %	84,7 %
<i>Taux refus</i>	24,6 %	25,9 %	17,6 %	18,1 %	18,3 %	20,2 %	24,6 %	15,3 %

Source/note : GAM

Les communes adhérentes ne suivent pas systématiquement les propositions de décision du service instructeur de la métropole.

Sur un échantillon observé entre 2021 et 2022 correspondant à 242 avis ayant fait l'objet d'une décision, quelques avis sont divergents (4 en 2021 et 1 en 2022). Alors que l'instructeur avait émis un avis défavorable, la commune a pris une décision accordant le permis de construire. De même, en 2022, quatre demandes de permis de construire ayant fait l'objet d'un avis défavorable par la métropole, ont bénéficié malgré tout d'un accord tacite par la commune. Néanmoins, cela représente une minorité de dossiers.

6.1.2 Une baisse des décisions favorables de la commune de Grenoble, une forte augmentation des abandons et retraits

Pour la commune de Grenoble, la plupart des demandes d'ADS, toutes confondues, font l'objet d'un accord, pour plus de 86 % en moyenne entre 2015 et 2022.

Les décisions favorables sur les permis de construire (incluant les permis modificatifs et les transferts) s'établissent à plus de 82 % en moyenne entre 2015 et 2022.

Le taux d'avis défavorable sur les ADS augmente fortement et passe de 3,3 % en 2015 à 11,7 % des demandes instruites en 2022 soit + 300 %.

Le taux d'avis défavorable pour les PC a augmenté entre 2015 et 2022, passant de 0,9 % à 9,8 %.

Les abandons³⁸ et les retraits³⁹ augmentent concomitamment, et en particulier à partir de 2020, passent de 3,1 % en 2015 à 15,2 % en 2022 (25,1 % en 2021).

Les décisions d'accords tacites diminuent.

La chambre constate sur la période de contrôle, un accroissement très important des refus d'ADS et en particulier de PC.

La chambre invite les deux collectivités à établir un bilan des refus et des abandons afin de mettre en place, si nécessaire, des correctifs.

Tableau n° 19 : Décisions rendues sur les ADS (ville)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes d'autorisation	564	562	595	619	705	652	783	794
A- Déclarations préalables	430	434	458	495	547	509	596	633
B- Permis d'aménager	3	1	0	1	3	4	1	2
C- Permis de construire (y.c. Permis modificatifs et hors PC transférés)	117	118	122	112	143	115	175	146
D- Permis de démolir	14	9	15	11	12	24	11	13
Nombre de décisions rendues	541	552	620	629	616	602	719	766
Nombre d'abandons :	11	12	13	19	30	43	51	85
Dont retraits	0	1	11	9	6	4	5	14
Nombre d'accords :	514	522	562	582	541	480	534	591
Nombre de refus :	16	18	45	28	45	79	134	90
Taux d'abandons et retraits	3,1 %	3,4 %	8,0 %	4,8 %	8,3 %	16,5 %	25,1 %	15,2 %
Taux accords	95,0 %	94,6 %	90,6 %	92,5 %	87,8 %	79,7 %	74,3 %	77,2 %
Taux refus	3,0 %	3,3 %	7,3 %	4,5 %	7,3 %	13,1 %	18,6 %	11,7 %

Source/note : CRC retraitements ville de Grenoble

Tableau n° 20 : Décisions rendues sur les permis de construire (dont permis modificatifs), ville

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de permis reçus sur l'année	125	128	134	122	153	115	186	154
Dont permis transférés	8	10	10	10	10	10	11	8
Nombre de demandes instruites	115	143	140	141	155	106	167	153
Nombre de permis accordés	97	113	119	110	126	91	130	133
Nombre de permis refusés	1	3	5	5	11	15	23	15
Nombre de décisions tacites (ARTS. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	17	27	16	26	18	0	14	5
Taux accords	84,3 %	79,0 %	85,0 %	78,0 %	81,3 %	85,8 %	77,8 %	86,9 %
Taux refus	0,9 %	2,1 %	3,6 %	3,5 %	7,1 %	14,2 %	13,8 %	9,8 %
Taux d'accords tacites	14,8 %	18,9 %	11,4 %	18,4 %	11,6 %	0,0 %	8,4 %	3,3 %

Source/note : commune de Grenoble, retraitement CRC

³⁸ Un abandon est un dossier retiré par le pétitionnaire avant qu'une décision soit rendue.

³⁹ Un retrait est un dossier retiré après que le pétitionnaire ait bénéficié d'un avis favorable.

6.2 Les motifs de refus

Les motifs de refus n'étant pas répertoriés sur les bases de données à la disposition de la chambre, celle-ci a procédé par sondages sur un échantillonnage de dossiers.

Dans ces conditions, seuls les motifs de refus de la commune de Grenoble ont pu être analysés.

Selon la commune de Grenoble, les motifs les plus fréquents de refus depuis l'entrée en vigueur du PLUi sont les suivants :

- non-respect des prescriptions liées aux risques naturels. Les refus peuvent intervenir du fait des modifications du PPRI entre un permis initial et un permis modificatif comme l'illustre le dossier d'un établissement recevant du public (dossier PC 38185 22 U1016) ;

- avis conforme défavorable de l'ABF en SPR et PDA ;

- non-respect des obligations découlant des objectifs de végétalisation du PLUi (% espaces végétalisées dont % de pleine terre) ;

- dépassement en hauteur ou en linéaire non conforme ;

- création de logement impropre à l'habitation par exemple dans le cas de galetas (logement dans des combles) ou d'entrepôts dont le projet ne les rend toujours pas conforme à l'habitation. Par exemple un dossier (PC 38185 21 U1021) est refusé pour manquement au règlement sanitaire départemental notamment ainsi que plus généralement pour des risques incendie ;

- non-respect de la servitude de mixité sociale (en général nombre de logements atteints, mais pourcentage non atteint en surface de plancher) ;

- refus d'avoir recours à un architecte ;

- refus sur les antennes de téléphonie mobile (dépassement hauteur ou absence de retrait des façades).

Sur 242 décisions de PC, 38 décisions de refus ont été analysées par la chambre pour 2021 et 2022. Elle a pu observer que les avis défavorables de la commune portaient notamment sur des dossiers de changements de destination de bâtiments existants.

À cela il convient de rajouter que plusieurs avis défavorables sont fondés entre autres - mais pas uniquement- sur les prescriptions d'OAP. D'autres éléments plus techniques motivent aussi ces désaccords. Il en est ainsi des refus pour insertion paysagère selon les prescriptions de l'OAP intégrée au PLUi. Un dossier (PC 38185 17 U1084 M03) par exemple est sur une OAP paysage et biodiversité, le dossier est refusé pour des raisons d'occultation du paysage par les clôtures prévues dans le projet. Un autre dossier (PC 38185 U1083) est refusé notamment au titre du manquement aux prescriptions de cette même OAP dans son volet « ambiance Faubourg».

Les décisions de refus sont majoritairement fondées sur la réglementation environnementale ou au regard de l'insertion du projet dans son environnement.

Les services entendent préciser que les refus liés à l'installation des antennes relais ont donné lieu à des refus systématiques dans l'attente d'un jugement au fond au titre du principe de précaution lié aux enjeux sanitaires portés par la municipalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les décisions d'ADS et notamment celles relatives aux PC, sont favorables dans près de 80 % des cas sur la période 2015 à 2022, pour autant la chambre constate une augmentation des taux de refus et des taux d'abandons pour la commune de Grenoble.

Les motifs des décisions de refus analysées ont des fondements réglementaires (règlement du PLUi et OAP).

7 DES CONTRÔLES LIMITES, DE NOMBREUSES CONTESTATIONS

7.1 Le contrôle interne de l'exécution de la décision par l'administration : la police de l'urbanisme

La police de l'urbanisme permet de sanctionner le non-respect des règles d'urbanisme. Les infractions les plus fréquemment rencontrées portent sur la réalisation de travaux sans autorisation préalable ou non conformes à l'autorisation délivrée (permis de construire, d'aménager, de démolir ou déclaration préalable). L'article L. 480-1 du code de l'urbanisme prévoit que « lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 480-4 et L. 610-1, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal ».

S'agissant des irrégularités ou infractions constatées, peu de procès-verbaux sont établis chaque année et la ville de Grenoble n'a pas mis en œuvre d'astreinte administrative.

La chambre a pu constater un faible travail de suivi et de collaboration avec le procureur de la république et une absence de guide de procédure.

Tableau n° 21 : Le contrôle des autorisations d'urbanisme

<i>Contrôle des autorisations</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Nombre de certificats de conformité refusés en application des articles L. 462-1 et 2 et R. 462-1 à 10 du code de l'urbanisme</i>	1	2	1	3	2	1	3
<i>Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (article L. 480-1 du code de l'urbanisme)</i>	Données non connues				4	6	8
<i>Nombre d'arrêtés interruptifs pris (article L.4802 du code de l'urbanisme)</i>	Données non connues				1	1	0

Source : Ville de Grenoble

S'agissant des contrôles de conformité (à l'achèvement de travaux de construction ou d'aménagement), ils sont réalisés pour les projets à enjeux comme les opérations de plus de dix logements.

Sur les deux dernières années, les motifs principaux des refus de conformité ont été l'absence de réalisation d'aménagement d'espaces végétalisés communs ou les modifications en cours de chantier sans PC modificatif.

Sauf problématique particulière identifiée, la commune de Grenoble n'effectue pas de contrôle en phase chantier.

La chambre constate que la commune est peu engagée dans le contrôle des autorisations d'urbanisme qu'elle délivre, ce qui est paradoxal pour une collectivité qui renforce ses exigences.

Ce volet de politique publique qui relève de la compétence du maire pourrait être davantage renforcée.

De son côté, la Métropole pourrait engager une réflexion sur la mise en place d'un service de contrôle mutualisé, sur délégation des maires.

Recommandation n° 4. : Renforcer le contrôle de l'exécution des décisions d'urbanisme (commune de Grenoble).

7.2 Les contrôles des services de l'État

Le contrôle de la légalité des actes d'urbanisme est effectué par la DDT qui n'a relevé aucune illégalité « majeure » dans les ADS délivrés par le maire de Grenoble.

Sur la période de contrôle, onze contrôles de légalité « formels » ont été réalisés, aucun n'a débouché sur une lettre d'observations.

La chambre constate que le contrôle de l'État sur les ADS est peu fréquent, il est davantage développé sur les documents de planification.

7.3 Le contrôle du juge administratif : de nombreux contentieux

7.3.1 Les contentieux du PLUi

Suite à l'approbation du PLUi le 20 décembre 2019, une quarantaine de recours en annulation ont été introduits devant le tribunal administratif de Grenoble, majoritairement par des habitants. Selon les services, plus d'une dizaine ont déjà été rejetés⁴⁰.

La première modification du PLUi a également été contestée par sept recours qui sont pendants.

⁴⁰ Ou ont fait l'objet de désistement.

Grenoble-Alpes Métropole assure, avec ses conseils, la défense du PLUI et de ses actes subséquents.

7.3.2 Les contentieux des ADS de la commune de Grenoble

Entre 2015 et 2022, avec 11 nouveaux recours en moyenne par an et un stock de 48 recours pendants en 2022, la commune de Grenoble gère de nombreux contentieux. 75 % des recours portent sur des permis de construire.

Les réponses aux recours gracieux sont gérées par le service de l'urbanisme (13 en 2017 ; 11 en 2018 ; 6 en 2019 ; 13 en 2020 ; 15 en 2021 ; 9 en 2022).

Il résulte de l'analyse des tableaux de bord des contentieux administratifs sur les années 2015 à 2022, que les recours portent en début de période sur des permis de construire d'opérations importantes de logements ou de logements sociaux et qu'ils sont introduits par des associations. Au fil des années, excepté les contentieux relatifs aux antennes téléphoniques, les recours ont été davantage portés en 2020 et 2021, sur des refus de PC. La plupart des décisions de justice rendues sont au profit de la commune.

Cette tendance s'explique notamment par la concertation organisée systématiquement par la commune pour les opérations de plus de dix logements avec le promoteur, son maître d'œuvre et l'union de quartier et les riverains à proximité du projet, qui est facteur de prévention des conflits.

Tableau n° 22 : Les recours contentieux

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de recours</i>	8	16	13	11	6	13	15	9

Source : commune de Grenoble

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exécution des décisions en matière d'ADS est peu contrôlée par leurs auteurs ou les services de l'État ; elles sont contestées au plan contentieux.

Un contrôle effectif plus poussé apparaît nécessaire.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution démographique des communes de Grenoble-Alpes Métropole	52
Annexe n° 2. Nombre et typologie des DAU de la commune 2011-2022	53
Annexe n° 3. Taux d'abandon, annulation et retrait des PC de la Métropole	54

Annexe n° 1. Évolution démographique des communes de Grenoble-Alpes Métropole

<i>Commune</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Bresson</i>	684	684	684	677	671	664	677	671	664
<i>Brié-et-Angonnes</i>	2 531	2 553	2 556	2 554	2 545	2 533	2 554	2 545	2 533
<i>Champ-sur-Drac</i>	3 037	3 020	3 007	3 090	3 172	3 255	3 090	3 172	3 255
<i>Champagnier</i>	1 239	1 235	1 226	1 214	1 200	1 306	1 214	1 200	1 306
<i>Claix</i>	8 018	8 029	7 932	7 921	7 924	7 927	7 921	7 924	7 927
<i>Corenc</i>	3 980	3 996	4 013	4 053	4 075	4 101	4 053	4 075	4 101
<i>Domène</i>	6 739	6 742	6 745	6 701	6 677	6 670	6 701	6 677	6 670
<i>Échirolles</i>	35 648	35 855	36 840	36 961	36 932	36 970	36 961	36 932	36 970
<i>Eybens</i>	10 259	10 391	10 185	9 947	9 980	10 112	9 947	9 980	10 112
<i>Fontaine</i>	22 516	22 411	22 523	22 906	23 211	23 049	22 906	23 211	23 049
<i>Gières</i>	6 483	6 601	6 779	6 956	7 134	7 140	6 956	7 134	7 140
<i>Fontanil-Cornillon</i>	2 735	2 722	2 710	2 940	3 172	3 404	2 940	3 172	3 404
<i>Le Gua</i>	1 812	1 796	1 779	1 793	1 796	1 794	1 793	1 796	1 794
<i>Herbeys</i>	1 364	1 360	1 361	1 361	1 362	1 370	1 361	1 362	1 370
<i>Jarrie</i>	3 749	3 734	3 746	3 763	3 779	3 797	3 763	3 779	3 797
<i>Meylan</i>	17 289	17 115	17 129	17 448	17 786	18 221	17 448	17 786	18 221
<i>Miribel-Lanchâtre</i>	415	422	433	445	456	454	445	456	454
<i>Grenoble</i>	160 649	158 180	158 454	157 650	158 198	158 240	157 650	158 198	158 240
<i>Montchaboud</i>	360	349	339	337	337	337	337	337	337
<i>Mont-Saint-Martin</i>	80	80	79	77	76	83	77	76	83
<i>Notre-Dame-de-Commiers</i>	479	498	518	520	536	543	520	536	543
<i>Murianette</i>	886	892	882	872	862	859	872	862	859
<i>Notre-Dame-de-Mésage</i>	1 180	1 164	1 147	1 131	1 131	1 121	1 131	1 131	1 121
<i>Noyarey</i>	2 257	2 240	2 223	2 216	2 256	2 242	2 216	2 256	2 242
<i>Poisat</i>	2 165	2 208	2 168	2 147	2 127	2 120	2 147	2 127	2 120
<i>Le Pont-de-Claix</i>	10 818	10 698	10 435	10 605	10 716	10 879	10 605	10 716	10 879
<i>Proveysieux</i>	503	505	507	509	513	513	509	513	513
<i>Quaix-en-Chartreuse</i>	906	900	893	887	897	901	887	897	901
<i>Saint-Barthélemy-de-Séchilienne</i>	454	439	433	432	430	428	432	430	428
<i>Saint-Égrève</i>	15 738	15 902	15 838	15 801	15 944	16 015	15 801	15 944	16 015
<i>Saint-Georges-de-Commiers</i>	2 134	2 145	2 276	2 406	2 537	2 592	2 406	2 537	2 592
<i>Saint-Martin-d'Hères</i>	38 479	38 634	38 487	38 398	37 935	38 188	38 398	37 935	38 188
<i>Saint-Martin-le-Vinoux</i>	5 751	5 757	5 778	5 799	5 880	5 851	5 799	5 880	5 851
<i>Saint-Paul-de-Varces</i>	2 191	2 186	2 173	2 222	2 247	2 235	2 222	2 247	2 235
<i>Saint-Pierre-de-Mésage</i>	757	760	764	767	781	784	767	781	784
<i>Le Sappey-en-Chartreuse</i>	1 119	1 113	1 121	1 127	1 133	1 133	1 127	1 133	1 133
<i>Sarceñas</i>	196	191	189	202	214	227	202	214	227
<i>Sassenage</i>	11 659	11 372	11 376	11 277	11 062	11 339	11 277	11 062	11 339
<i>Séchilienne</i>	1 021	1 038	1 052	1 051	1 063	1 043	1 051	1 063	1 043
<i>Seyssinet-Pariset</i>	12 264	11 981	12 013	12 017	11 891	11 792	12 017	11 891	11 792
<i>Seyssins</i>	7 213	7 352	7 685	7 783	7 827	7 907	7 783	7 827	7 907
<i>La Tronche</i>	6 692	6 644	6 596	6 588	6 602	6 559	6 588	6 602	6 559
<i>Varces-Allières-et-Risset</i>	8 266	8 278	8 250	8 272	8 301	8 329	8 272	8 301	8 329
<i>Vaulnaveys-le-Bas</i>	1 247	1 265	1 282	1 292	1 321	1 341	1 292	1 321	1 341
<i>Vaulnaveys-le-Haut</i>	3 707	3 725	3 867	3 902	3 965	3 983	3 902	3 965	3 983
<i>Venon</i>	723	721	729	723	732	767	723	732	767
<i>Veurey-Voroize</i>	1 444	1 440	1 438	1 436	1 433	1 420	1 436	1 433	1 420
<i>Vif</i>	8 212	8 372	8 532	8 580	8 547	8 614	8 580	8 547	8 614
<i>Vizille</i>	7 468	7 428	7 361	7 303	7 246	7 305	7 303	7 246	7 305
Total	445 516	443 123	444 533	445 059	446 612	448 457	445 059	446 612	448 457

Annexe n° 2. Nombre et typologie des DAU de la commune 2011-2022

<i>Commune de Grenoble</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes Grenoble	687	571	682	539	564	562	595	619	705	652	783	794
<i>a- Déclarations préalables</i>	467	412	512	412	430	434	458	495	547	509	596	633
<i>b- Permis d'aménager</i>	0	0	1	2	3	1	0	1	3	4	1	2
<i>c- Permis de construire</i>	133	106	121	77	86	76	91	93	100	82	139	109
<i>d- Permis de démolir</i>	34	17	21	13	14	9	15	11	12	24	11	13
<i>e- Permis modificatifs</i>	53	36	27	35	31	42	31	19	43	33	36	37

Annexe n° 3. Taux d'abandon, annulation et retrait des PC de la Métropole

<i>Décision enregistrée</i>	2021	2022
<i>Abandon</i>	1	
<i>Accord avec prescriptions</i>	43	28
<i>Annulation</i>	3	4
<i>Défavorable</i>	38	20
<i>Favorable</i>	48	38
<i>Favorable avec prescriptions</i>	7	11
<i>Refus</i>		1
<i>Rejet tacite</i>	6	2
<i>Retrait suite à recours gracieux</i>	2	1
Total général	148	105
Taux abandons, annulations et retraits	4,1 %	4,8 %

Source GAM



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr