

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Conseillers en exercice : 65
Reçu en Préfecture le : 10/04/2024
ID Télétransmission : 033-213300635-20240409-135170-DE-1-1

**Séance du mardi 9 avril 2024
D-2024/91**

Date de mise en ligne : 12/04/2024

certifié exact,

Aujourd'hui 9 avril 2024, à 14h00,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni à Bordeaux, sous la présidence de

Monsieur Pierre HURMIC - Maire

Suspension de séance de 16h55 à 17h11

Etaient Présents :

Monsieur Pierre HURMIC, Madame Claudine BICHET, Monsieur Stéphane PFEIFFER, Madame Camille CHOPLIN, Monsieur Didier JEANJEAN, Madame Delphine JAMET, Monsieur Mathieu HAZOUARD, Madame Harmonie LECERF MEUNIER, Madame Sylvie SCHMITT, Monsieur Dimitri BOUTLEUX, Madame Nadia SAADI, Monsieur Bernard G BLANC, Madame Céline PAPIN, Madame Pascale BOUSQUET-PITT, Monsieur Olivier ESCOTS, Madame Fannie LE BOULANGER, Monsieur Vincent MAURIN, Madame Sylvie JUSTOME, Monsieur Dominique BOUISSON, Madame Sandrine JACOTOT, Monsieur Laurent GUILLEMIN, Madame Françoise FREMY, Madame Tiphaine ARDOUIN, Monsieur Baptiste MAURIN, Madame Marie-Claude NOEL, Monsieur Didier CUGY, Madame Véronique GARCIA, Monsieur Patrick PAPADATO, Madame Pascale ROUX, Madame Brigitte BLOCH, Madame Isabelle ACCOCEBERRY, Madame Isabelle FAURE, Monsieur Francis FEYTOUT, Madame Eve DEMANGE, Monsieur Maxime GHESQUIERE, Monsieur Matthieu MANGIN, Monsieur Guillaume MARI, Madame Marie-Julie POULAT, Monsieur Jean-Baptiste THONY, Monsieur Radouane-Cyrille JABER, Madame Charlee DA TOS, Monsieur Marc ETCHEVERRY, Madame Léa ANDRE, Monsieur Maxime PAPIN, Madame Béatrice SABOURET, Monsieur Nicolas FLORIAN, Madame Alexandra SIARRI, Madame Anne FAHMY, Madame Géraldine AMOUROUX, Monsieur Aziz SKALLI, Madame Catherine FABRE, Monsieur Fabien ROBERT, Monsieur Guillaume CHABAN-DELMAS, Monsieur Nicolas PEREIRA, Monsieur Philippe POUTOU, Madame Myriam ECKERT,

M. Cyrille JABER présent à partir de 15h00, Mme Sandrine JACOTOT présente à partir de 16h50, M. Jean-Baptiste THONY présent à partir de 17h30, Mme Marie-Julie POULAT présente jusqu'à 15h40, M. Guillaume MARI présent jusqu'à 17h20, M. Vincent MAURIN présent jusqu'à 18h05, Mme Sylvie JUSTOME présente jusqu'à 18h40, M. Didier CUGY présent jusqu'à 18h40, M. Patrick PAPADATO présent jusqu'à 19h35.

M. Dimitri BOUTLEUX et Mme Harmonie LECERF MEUNIER quittent la séance de 19h41 à 20h35.

Excusés :

Monsieur Olivier CAZAUX, Madame Servane CRUSSIÈRE, Monsieur Stéphane GOMOT, Monsieur Maxime ROSSELIN, Monsieur Pierre De Gaétan NJIKAM MOULIOM, Madame Nathalie DELATTRE, Monsieur Marik FETOUH, Monsieur Thomas CAZENAVE, Madame Evelyne CERVANTES-DESCUBES,

Rapport d'observations définitives de la CRC Nouvelle-Aquitaine sur contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux- Enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire. Information du Conseil Municipal

Monsieur Stéphane PFEIFFER, Adjoint au Maire, présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

Conformément à la législation en vigueur, vous trouverez annexé ci-après le rapport comportant les observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux concernant l'enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire.

J'attire votre attention sur le caractère confidentiel de ce document jusqu'à sa publication.

Je vous prie de bien vouloir en prendre acte.

INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Fait et Délibéré à Bordeaux, le 9 avril 2024

P/EXPEDITION CONFORME,

Monsieur Stéphane PFEIFFER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BORDEAUX - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

(Département de la Gironde)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 12 octobre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 PRÉSENTATION	7
1.1 La situation géographique de Bordeaux	7
1.2 La population de Bordeaux	8
1.3 L'offre de logement.....	9
1.3.1 Un marché du logement tendu en dépit du rythme de construction soutenu, ancien et onéreux	9
1.3.2 Un patrimoine architectural à préserver et une dimension environnementale à considérer	10
1.3.3 Une offre de logements sociaux insuffisante mais en progression	11
2 LES DOCUMENTS D'URBANISME	13
2.1 Le schéma de cohérence territoriale	13
2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal	14
2.2.1 La première révision du PLUi : le PLU3.1	15
2.2.2 La présentation du PLU3.1 en vigueur.....	17
2.2.3 Le PLUi intéressant la ville de Bordeaux.....	18
2.3 Des périmètres sensibles pour la commune	19
2.3.1 Le plan de sauvegarde et de mise en valeur	19
2.3.2 Le périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco	21
2.3.3 Le périmètre de l'OIN Bordeaux-Euratlantique.....	23
2.4 Les plans de prévention des risques naturels et technologiques	25
2.4.1 Le risque d'inondation	25
2.4.2 Les autres risques naturels et les risques technologiques.....	27
2.5 Les modalités d'information et de participation des citoyens	28
2.6 L'évaluation de l'atteinte des objectifs	29
3 LES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN MATIÈRE D'URBANISME.....	30
3.1 La prévention.....	30
3.2 Le contrôle.....	31
3.3 Les conseils : le référent déontologue	31
3.4 Les attributions des adjoints en charge de l'urbanisme.....	31
4 LES AUTORISATIONS D'URBANISME	32
4.1 L'information destinée au pétitionnaire préalablement au dépôt de sa demande d'autorisation	32
4.1.1 Les documents participant à un urbanisme négocié.....	32
4.1.1.1 Le label « bâtiment frugal bordelais »	32
4.1.1.2 Les objectifs recherchés	33
4.1.1.3 Les instances prévues préalablement à l'instruction	36

COMMUNE DE BORDEAUX - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX
DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

4.1.1.4 La mise en œuvre d'un urbanisme concerté voire négocié.....	38
4.2 Les services communs.....	39
4.2.1 La création des services communs	39
4.2.2 L'organisation des services communs.....	40
4.2.2.1 L'accueil et le conseil dans le cadre de la pré-instruction	40
4.2.2.2 L'instruction au sein du pôle territorial de Bordeaux	41
4.2.2.3 L'efficience de l'instruction	42
4.2.2.4 Des décisions préparées par le PTB jamais contestées.....	44
4.2.2.5 Les refus et la formulation de prescriptions	44
4.2.3 Une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation.....	45
4.2.4 Les voies précontentieuses et contentieuses.....	47
ANNEXES.....	51
Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Les documents composant le PLU3.1	54
Annexe n° 3. Les risques naturels et technologiques	55
Annexe n° 4. Certificats d'urbanisme et demandes d'autorisation d'urbanisme déposées.....	58
Annexe n° 5. Les recours contentieux.....	59
Annexe n° 6. Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc HLM par quartier.....	60
Annexe n° 7. Dispositions du code de l'urbanisme applicables dans les territoires dotés d'un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d'urbanisme.....	61
Annexe n° 8. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme.....	62

SYNTHÈSE

Neuvième commune française par sa population (un peu plus de 260 000 habitants) et ville-centre de la sixième unité urbaine de France, Bordeaux a vu le nombre de ses habitants décroître de près de 22 % de 1968 à 1982 avant de revenir à une nette hausse à partir des années 2000.

Avec plus de 142 000 ménages à loger, l'accès au logement est aujourd'hui tendu en dépit d'un rythme de construction soutenu. Le caractère ancien du parc et l'attractivité de la métropole, ainsi que l'augmentation des locations de logements meublés de tourisme de courte durée ont achevé de tendre le marché dont les prix ont augmenté de manière très significative. Bordeaux est confronté à un défi d'urbanisation rapide qui n'est pas nécessairement compatible avec un patrimoine architectural reconnu. La commune pâtit également d'une faible surface d'espaces verts.

La commune est par ailleurs déficitaire en logements sociaux, dont la proportion représente 19,43 % du parc. Cette dernière a cependant progressé depuis 2015 (où cette proportion était de 16,86 %). Le coût du foncier, la dynamique de construction basée sur la défiscalisation, l'allongement des délais de construction ou encore la baisse importante du nombre d'agrément pour le financement du logement locatif, sont quelques exemples des nombreuses contraintes pesant sur la progression du taux de logements sociaux. Toutefois l'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique, le projet du quartier Bassins à flot, ainsi que les mesures exceptionnelles (non exclusives à la ville-centre) approuvées par le bureau de Bordeaux-Métropole en mai 2023, dont un dispositif de fonds de soutien de 20 M€, pour débloquer certaines opérations, pourraient à terme contribuer à relever ce taux.

L'ensemble des documents d'urbanisme est aujourd'hui mis en œuvre. Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé en 2006 a connu plusieurs procédures d'évolution ; la onzième est en cours de finalisation, en vue d'accompagner la transition écologique et maintenir une offre de logements adaptée ; elle devrait être opposable début 2024. Dénommé PLU3.1, il se compose en particulier du projet d'aménagement et de développement durables, prenant en compte la protection des espaces naturels, du schéma régional climat air énergie, ainsi que du programme local de l'habitat et du plan des déplacements urbains matérialisés par les programmes d'orientations et d'actions qui rassemblent les mesures et les informations relatives aux politiques de l'habitat et de la mobilité. Ce document intègre également les projets pour les quartiers et, en annexes, les servitudes d'utilités publiques, les plans de prévention et de périmètres des risques.

Concernant le secteur sauvegardé approuvé en 1988, une procédure de révision générale du plan de sauvegarde et de mise en valeur a débuté en 2010 pour prendre en compte les nouvelles politiques urbaines et rendre compatible ce document avec le PLU3.1. Cette révision, approuvée début 2022 dans la 10^e modification du PLUi, renouvelle les règles applicables aux immeubles du site patrimonial remarquable du centre ancien. Deux autres périmètres sont sensibles pour la commune. Le premier, « Bordeaux, port de la Lune », a été inscrit en 2007 par l'Unesco sur la liste du patrimoine mondial. Cette distinction offre une reconnaissance internationale, mais impose de rendre compte de la gestion de ce patrimoine en termes de préservation et de transmission aux générations futures des composantes de l'identité bordelaise. Le second, le périmètre de l'OIN Bordeaux-Euratlantique, correspond à une des plus vastes opérations d'aménagement en France, destinée à accompagner les effets induits par l'arrivée de la LGV

Bordeaux-Paris en améliorant durablement le cadre de vie et en contribuant au rayonnement de la métropole bordelaise.

Dans le cadre de la création des services communs de la commune avec Bordeaux-Métropole et des pôles territoriaux métropolitains, des engagements de service ont été définis par domaine, dont celui relatif « au cadre de vie, urbanisme, autorisation d'occupation des sols et foncier ». Ces engagements n'avaient cependant pas été actualisés et les indicateurs associés ne seraient pas usités et ne feraient pas l'objet d'une évaluation régulière. La chambre régionale des comptes recommande donc, en lien avec Bordeaux-Métropole, d'actualiser ce contrat d'engagement. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une réflexion au niveau administratif a conduit récemment à redéfinir les indicateurs dont il s'est engagé à assurer un suivi régulier.

À l'initiative de la commune, un label intitulé « bâtiment frugal bordelais » a été établi en mai 2021, référentiel qui promeut une culture de la sobriété architecturale dans le contexte de transition écologique et sociale du bâtiment. En 2021, une petite centaine de projets prenait en compte tout ou partie des critères de labellisation. Ce document, *a priori* non contraignant et non opposable, formalise certaines attentes prescriptives de la commune. Il conduit à favoriser des projets s'appuyant sur une analyse des caractéristiques locales, mais en privilégiant l'intérêt général à celui des acteurs économiques et des propriétaires isolés. Cet outil d'urbanisme concerté, dont l'appropriation est un enjeu primordial pour l'ordonnateur, se traduit en pratique par des négociations avec les opérateurs. Ces dernières, qui portent sur des exigences supplémentaires par rapport aux droits ouverts dans le PLU3.1 au motif de servir l'intérêt général par des adaptations aux projets initiaux, sont le reflet d'un PLU3.1 imparfait. La chambre régionale des comptes recommande donc, en lien avec Bordeaux-Métropole, d'identifier les dispositions du label que la commune souhaite rendre contraignantes et de modifier le PLU3.1 en conséquence. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que certains de ces critères figurent déjà dans le PLU3.1, d'autres devraient être intégrés dans la onzième modification du PLUi et que ceux ne relevant pas juridiquement du PLUi auraient vocation à être transposés dans les politiques publiques correspondantes.

Face à l'attractivité du territoire métropolitain et à la concurrence entre communes, ces dispositifs d'urbanisme concerté (label et commissions préalables) sont perçus par la commune comme un moyen de sélectionner les projets les plus adaptés à ses attentes et de favoriser un équilibre entre urbanisme et qualité esthétique, sociale, environnementale et paysagère.

Un schéma de mutualisation métropolitain a été adopté en mai 2015, pour mettre en place, de manière échelonnée dans le temps, des services communs et proposer aux communes une mutualisation « à la carte ». Un pôle territorial dédié à Bordeaux a été créé, chargé notamment de l'instruction des autorisations d'urbanisme. Les agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de Bordeaux-Métropole et sous l'autorité fonctionnelle du maire de Bordeaux. Outre l'accueil et le conseil, ce pôle territorial est chargé de l'instruction. L'efficacité de ses agents a été comparée avec celle des agents de l'État. Ces résultats qui doivent être appréhendés avec prudence, témoignent d'un niveau relativement proche du standard des services préfectoraux.

L'instruction a par ailleurs mis en évidence une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : actualiser le contrat d'engagement conclu avec Bordeaux-Métropole en matière d'urbanisme (notamment les engagements associés, les priorités et s'assurer de la pertinence des indicateurs) et réviser l'attribution de compensation en tant que de besoin **[en cours de mise en œuvre]**.

Recommandation n° 2. : en lien avec Bordeaux-Métropole, identifier les dispositions du label qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et modifier le PLU3.1 en conséquence **[non mise en œuvre]**.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bordeaux, pour la période courant de 2017 à aujourd'hui, a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune entre la Cour et plusieurs chambres régionales des comptes relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire.

L'ouverture du contrôle a été notifiée, en application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), le 1^{er} février 2023, à Monsieur Pierre Hurmic, maire en fonctions depuis le 3 juillet 2020 et à Messieurs Nicolas Florian et Alain Juppé, anciens ordonnateurs. Les entretiens de début de contrôle ont eu lieu le 20 février 2023 avec le maire, le 2 février 2023, par téléphone, avec M. Juppé et le 16 février 2023 avec M. Florian.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du CJF, a eu lieu le 16 mai 2023 avec l'ordonnateur en fonctions, le 31 mai 2023 avec M. Juppé et le 2 juin 2023 avec M. Florian.

La chambre régionale des comptes a délibéré les observations provisoires dans sa séance du 28 juin 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé le 31 juillet 2023 dans sa version intégrale au maire et aux anciens ordonnateurs. L'ordonnateur en fonctions a fait parvenir ses réponses le 7 septembre 2023. M. Juppé a fait de même le 29 août 2023. M. Florian n'a pas répondu.

La directrice générale de l'établissement public d'aménagement Bordeaux Euratlantique, destinataire le 7 août 2023 d'extraits du rapport d'observations provisoires, n'a pas répondu.

Après en avoir délibéré, la chambre régionale des comptes a adopté les observations définitives qui suivent lors de sa séance du 12 octobre 2023.

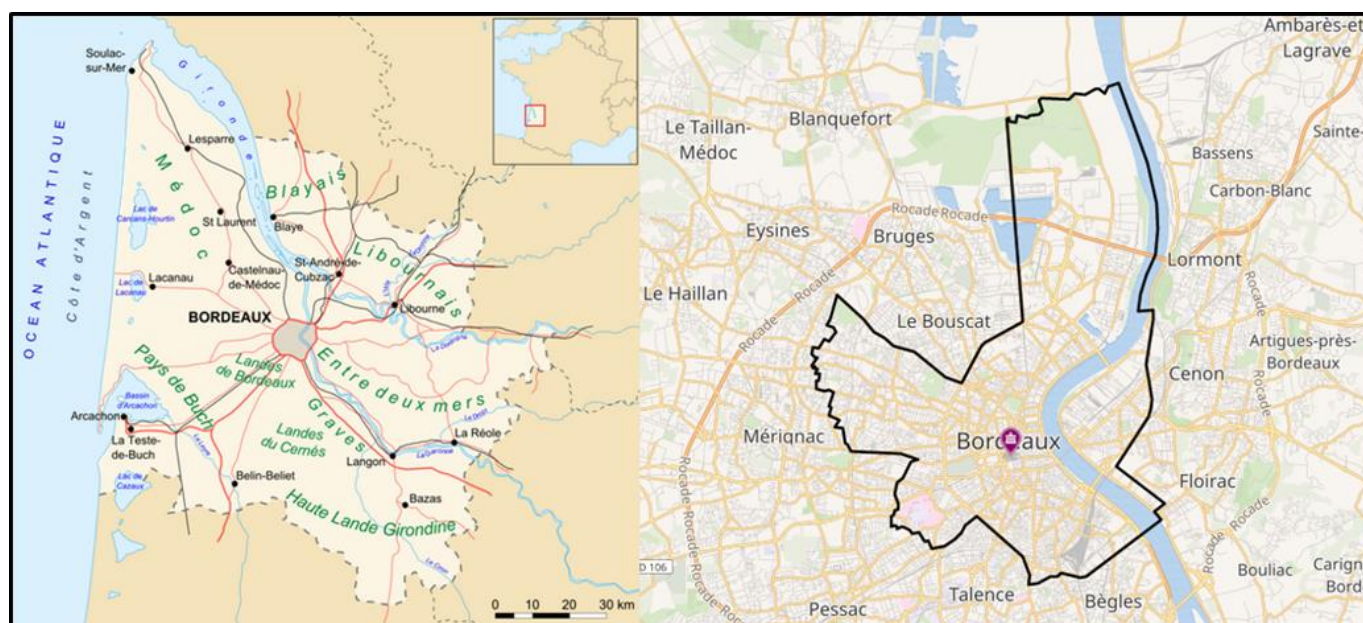
1 PRÉSENTATION

1.1 La situation géographique de Bordeaux

Préfecture de la zone de défense et de sécurité Sud-Ouest, de la région Nouvelle-Aquitaine et du département de la Gironde, ville-centre de Bordeaux-Métropole, la commune de Bordeaux est la neuvième commune par sa population et ville-centre de la sixième unité urbaine¹ de France. Son aire d'attraction² comporte 275 communes.

Proche de l'océan Atlantique, de la forêt des Landes et de l'estuaire de la Gironde, traversée par la Garonne, la capitale mondiale du vin est depuis juin 2007 la ville ayant la plus grande surface protégée au monde, inscrite sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, avec le Port de la Lune, pour son unité architecturale classique et néoclassique. Elle est labellisée « ville d'art et d'histoire » depuis 2009.

Carte n° 1 : territoire de Bordeaux



Source : <https://fr.wikipedia.org>

¹ Elle correspond au territoire constitué de l'ensemble des communes ayant une continuité de bâti autour de Bordeaux (agglomération dans le langage courant). Elle regroupe près d'un million d'habitants dans 73 communes sur une superficie de 1 287 km².

² Zonage caractérisant l'influence d'une commune sur les communes environnantes, composée d'un pôle, défini à partir de critères de population et d'emploi ainsi que d'une couronne constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle, point de convergence des déplacements domicile-travail. L'aire d'attraction de Bordeaux est interdépartementale (270 communes de Gironde, trois des Landes, deux en Charente-Maritime).

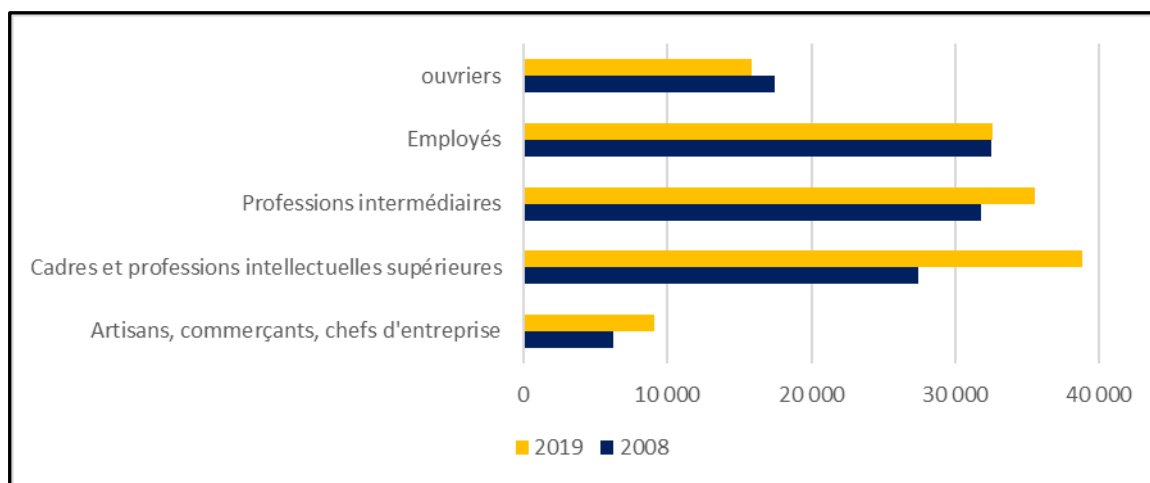
1.2 La population de Bordeaux

La commune de Bordeaux est la plus peuplée de Gironde avec en 2023 263 247 habitants³. Stabilisée par rapport à 2022 (- 0,38 %), elle représente près d'un tiers (31,71 %) de la population de Bordeaux-Métropole et plus de 16 % de la population girondine. Par le passé, de 1968 à 1982, la « belle endormie » a connu une baisse de sa population (proche de - 22 %) due à un solde migratoire négatif bien supérieur au solde naturel positif, pour s'éveiller, dans les années 80 et 90, et voir sa population augmenter significativement à partir des années 2000⁴.

En 2019, Bordeaux comptait 142 167 ménages avec une part croissante de petites tailles ayant franchi le seuil des deux occupants par résidence principale dès les années 1990 (1,79 individus contre 2,63 en 1968), en raison notamment d'une proportion importante des plus de 65 ans vivants seuls⁵. La même année, plus de 62 % des ménages étaient des personnes seules avec ou sans enfant. Les 15 à 29 ans étaient majoritairement étudiants⁶.

Parmi les catégories socio-professionnelles, les cadres, professions intermédiaires et les artisans, commerçants et chefs d'entreprise ont progressé fortement entre 2008 et 2019 ; les ouvriers ont en revanche connu une régression (cf. graphique n° 1 *infra*).

Graphique n° 1 : évolution 2008-2019 de la population active résidente de Bordeaux par catégorie socio-professionnelle



Source : Insee

³ En population totale au sens de l'Insee.

⁴ La population de la commune aujourd'hui proche de son maximum atteint en 1921 (267 409 habitants), a augmenté de + 22,2 % entre 1999 et 2023.

⁵ 39,6 % pour les 65 ans à 79 ans et 58,3 % au-delà de cet âge.

⁶ 54,6 % des 15 à 29 ans étaient scolarisés en 2019 contre 47 % en France.

Malgré un revenu médian disponible⁷ en 2020 de 23 860 €, un peu plus élevé que le celui constaté au sein de la métropole bordelaise (23 580 €) et supérieur à la moyenne nationale (22 400 €), le taux de pauvreté observé dans la commune était de 17 % (29 % chez les moins de 30 ans). 45 % des ménages fiscaux n'étaient pas imposés, part moins importante que celle relevée au niveau national (48,9 %).

1.3 L'offre de logement

1.3.1 Un marché du logement tendu en dépit du rythme de construction soutenu, ancien et onéreux

Depuis le début des années 1970, Bordeaux a vu son parc de logements augmenter de plus de 50 %, pour atteindre en 2019 plus de 162 000 logements (37 % des logements de la métropole), à plus de 87 % constitué de résidences principales. 78 % des logements était composé d'appartements⁸ et 7 % du parc était vacant. Il s'agissait également d'un parc relativement ancien puisque plus des trois quarts des résidences principales⁹ avaient été construites avant 1991 et seulement 9,8 % entre 2006 et 2015.

Selon le site internet de Bordeaux-Métropole, 63 % des logements construits avant 1967 seraient en 2022 potentiellement indignes. Le nombre de personnes à reloger est estimé à 4 000. Depuis 2010, l'offre de logements est menacée par l'augmentation des locations de logements meublés de tourisme de courte durée¹⁰.

En 2019, le parc de résidences principales était très majoritairement locatif, seulement 31,6 % des occupants en étaient propriétaires (contre 57,5 % en France et 42,5 % dans l'ensemble de la métropole) ; 13 % étaient des logements HLM.

L'offre de logement a dû s'adapter pour faire face à la croissance démographique et à l'attractivité de la métropole bordelaise (arrivée de la ligne LGV Paris-Bordeaux, déploiement du tramway, travaux de rénovation entrepris sur les quais, proximité de la côte Atlantique etc.). L'importante demande de logements a engendré une forte hausse des prix. Dans l'ancien, le prix médian au m² pour un appartement dans le centre-ville serait passé de près de 2 500 € en 2010 à plus de 4 300 € en 2020, soit une augmentation de plus de 70 % (+ 38 % de 2015 à 2019). En avril 2023, le prix médian du m² est supérieur à 5 000 €. S'agissant des constructions neuves, le prix médian du neuf était proche de 4 000 € du m² fin 2014, pour atteindre aujourd'hui environ 5 000 € le m², soit une augmentation de 25 % en moins de neuf ans. La hausse de la médiane des loyers au m² mensuels n'a en revanche progressé que de 3,6 % de 2014 à 2019. Bordeaux serait toutefois la deuxième ville de France, derrière Paris, à avoir le loyer moyen à la relocation le plus élevé avec une moyenne de 13,9 € du m².

⁷ Revenu tel que la moitié des salariés de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Il se différencie du salaire moyen qui est la moyenne de l'ensemble des salaires de la population considérée.

⁸ Contre 82,9 % à Toulouse et 79,6 % à Nantes.

⁹ Construites avant 2016.

¹⁰ Selon le dossier de presse de la commune du 3 mai 2021 intitulé « repenser la politique de l'habitat et de l'urbanisme », en 2020, 6 783 annonces auraient été recensées sur sept plateformes, dont 4 743 logements complets.

La variation du prix d'achat moyen des différents types de logements connaît une évolution hétéroclite entre 2014 et 2022. Pour les logements de type T1, T2 et T3, le prix a augmenté. À l'inverse, les logements de type T4 et T5 connaissent une variation moindre, voire négative. Ces évolutions sont en phase avec la conjoncture immobilière qui enregistre une baisse de la demande pour les logements de grandes surfaces.

Du fait de la hausse du taux directeur de la banque centrale européenne¹¹ et de la hausse des coûts de fabrication¹², les prix de l'immobilier semblent désormais ne plus progresser, victimes d'une capacité financière des ménages désormais réduite.

Bordeaux est confrontée à un défi d'urbanisation rapide. Le rythme de construction pourtant important ne permet pas de satisfaire totalement la demande. Des tensions existent également concernant le parc de logements étudiants, ces derniers étant désormais plus nombreux (en 2021, 105 000 étudiants sur le territoire de Bordeaux-Métropole), favorisant depuis 2020 une nouvelle tendance, le « co-living » accès sur la collocation à la fois dans les logements existants et neufs. Bordeaux s'est fixé la création de 1 800 logements étudiants d'ici 2026.

1.3.2 Un patrimoine architectural à préserver et une dimension environnementale à considérer

Cette dynamique d'urbanisation s'inscrit dans un patrimoine architectural reconnu, où la place de la pierre est centrale. Or, le rythme de construction ne va pas toujours de pair avec l'utilisation de matériaux nobles et l'usage du béton a été largement observé dans le cadre de la construction de nouveaux quartiers, comme celui de Ginko¹³ au nord de la ville. Certains projets ont intégré l'utilisation de matériaux moins agressifs pour l'environnement tels que le quartier Saint-Jean Belcier et la tour Silva ou encore, avec l'entrée en vigueur de la réglementation environnementale RE2020, l'utilisation de béton bas carbone, avec par exemple le projet Combo, quai de Brazza (rive droite).

Selon l'observatoire des villes vertes, en 2020, Bordeaux a une moyenne d'espaces verts de 23 m² par habitant, bien inférieure à la moyenne nationale de 51 m². La commune a créé en janvier 2023 un comité de veille foncière pour repérer les parcelles de plus de 500 m² stratégiquement intéressantes pour préserver certains espaces verts ou encore créer des logements sociaux. Le maire a ainsi exercé¹⁴ son droit de préemption urbain¹⁵ (DPU) pour préserver à la fois un jardin partagé et un îlot de fraîcheur dans le quartier de la gare et également utiliser le bâti présent sur la parcelle pour installer une structure dédiée à la petite enfance. L'acquisition

¹¹ De 0 % de 2016 à 2022, il s'élevait en avril 2023 à 3,75 %.

¹² L'indice du coût de la construction a évolué de 1 615 en 2016 à 2 052 fin 2022, soit une hausse de 27 %.

¹³ Selon le dossier de presse de la commune du 3 mai 2021 intitulé « repenser la politique de l'habitat et de l'urbanisme », la résidence « cœur de Ginko » (600 logements) aurait nécessité 90 000 m³ de béton coulé générateur de gaz à effet de serre.

¹⁴ Coût de l'opération : 620 000 € pour cette parcelle de 1 146 m² dont 203 m² de bâti.

¹⁵ Le DPU s'applique en zones urbaines et en zones à urbaniser du PLU pour des projets urbains, des politiques locales d'habitat, des activités économiques, des loisirs, le tourisme, des équipements collectifs ou encore la constitution de réserves foncières. Il peut également être utilisé dans les périmètres de sauvegarde de quartiers et d'ensembles urbains présentant un intérêt esthétique ou historique. Mais il peut aussi s'appliquer dans les zones d'exposition aux risques des PPRT, PPRI, dans les périmètres de protection rapprochés des captages d'eau potable, de constitution de réserves foncières etc.

devait prochainement être soumise au vote de l'organe délibérant. D'autres parcelles auraient été repérées, destinées à accueillir du logement social.

1.3.3 Une offre de logements sociaux insuffisante mais en progression

En 2022, Bordeaux était déficitaire¹⁶et¹⁷ en logements sociaux avec 19,43 % du parc (contre 16,86 % en 2015) et a engagé la même année 5,16 M€ de dépenses en atténuation de prélèvements bruts de l'État, soit en réalité 2,59 M€, une fois déduites les majorations qui s'élevaient à 2,57 M€ (sur les 4,34 M€ de pénalités pour l'ensemble des communes de la métropole bordelaise). L'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique (cf. encadré dédié au chapitre 2.4) ainsi que le projet du quartier Bassins à flot pour lequel 25 % des logements seraient classés PLUS/PLAI, 7,5 % PLS¹⁸ et accession sociale, pourraient à terme contribuer à relever ce taux.

Selon une étude un peu ancienne désormais (2015) de la coopérative-conseil PLACE, il existerait, en particulier au regard de l'indice de spécialisation sociale¹⁹ et de l'évolution du taux de pauvreté par commune, une permanence des déséquilibres sociaux entre les communes de Bordeaux-Métropole (cf. cartes annexe 6). À Bordeaux, les quartiers du centre et de la rive droite accueillent une proportion plus importante de foyers aux ressources réduites.

Parmi les 15 enjeux que la commune souhaite traiter²⁰ figurent : le « *[développement de] son parc de logements locatifs conventionnés et satisfaire aux obligations de la loi SRU* », « *[la poursuite de] la requalification de ce parc, et en priorité les Aubiers et la Benaugue* », « *[la poursuite de] la lutte contre le mal-logement et l'habitat indigne, en particulier en centre historique* », le « *[développement] des logements sociaux en centre historique afin de renforcer la mixité sociale* », le « *[développement de] des logements sociaux dans les quartiers très résidentiels dans une perspective de mixité sociale (SMS-SDS²¹)* ».

¹⁶ La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 de solidarité et renouvellement urbains, dite loi SRU s'applique aux communes de 3 500 habitants ou plus (1 500 habitants dans l'agglomération parisienne) faisant partie d'une agglomération ou intercommunalité de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Ces communes doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

¹⁷ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui a modifié l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitat dont les dispositions prévoient un taux minimum de logements locatifs sociaux (sauf exceptions et selon la situation des communes : 25 % ou 20 % des résidences principales).

¹⁸ PLAI : logements destinés aux locataires en situation de grande précarité et financés par le prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : logements destinés à des locations d'habitation à loyer modéré (HLM) et financés par le prêt locatif à usage social ; PLS : logements destinés aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé, et financés par le prêt locatif social ; PLI : logements destinés aux mêmes personnes que le PLS et financés par le prêt locatif intermédiaire.

¹⁹ Rapport entre le nombre de ménages aux ressources supérieures à 130 % des plafonds pour l'accès à une location d'habitation à loyer modéré et le nombre de ménages aux ressources inférieures à 60 % des plafonds. Ces éléments sont référencés dans le fichier des logements à la commune (FILOCOM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

²⁰ PLU 3.1 – 1ère révision approuvée par délibération du conseil de la métropole du 16 décembre 2016 (portraits communaux habitat).

²¹ Secteurs de mixité sociale et secteurs de développement social.

L'intercommunalité s'est par ailleurs donnée comme objectif de tendre vers 40 % de logements locatifs conventionnés²² pour répondre aux besoins des ménages et aider les communes déficitaires à se mettre en conformité avec leurs obligations légales. De plus, le contrat de ville métropolitain, signé le 2 novembre 2015, prévoit des actions²³ vers les quartiers sensibles identifiés dans le cadre de la politique de la ville avec pour objectif le rééquilibrage du territoire et la mixité sociale. Parmi ces quartiers, deux localisés à Bordeaux²⁴ ont été proposés dans le protocole de préfiguration métropolitain et bénéficieraient d'une convention pluriannuelle de renouvellement urbain avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Le pourcentage de logements sociaux étant également fonction, au dénominateur, du nombre de résidences principales implantées dans la commune, il est plus difficile d'améliorer cette proportion dans une commune avec une dynamique de construction importante depuis plusieurs exercices, en relation avec sa croissance démographique. Le développement actif de projets privés lié à la recherche de défiscalisation, consommateurs de foncier, ou encore la division dans certains quartiers de grandes parcelles opérées par des propriétaires en quête de profit, pèsent sur le rapport entre logements sociaux et les autres logements et contribuent à atténuer cette proportion. Par ailleurs, le coût du foncier²⁵ (consécutif à la hausse du coût des matières premières, à l'application de la réglementation thermique 2020 et d'une augmentation des taux de crédit immobilier), l'allongement des délais de construction, ou encore la volonté de certains promoteurs de demeurer en deçà des seuils²⁶ à partir desquels l'intégration de logements sociaux est obligatoire²⁷, sont une partie des causes de cette évolution.

Parallèlement à cette hausse du prix de revient des opérations, les moyens des organismes de logements sociaux ont diminué depuis 2018 avec la réduction de loyer de solidarité²⁸, la hausse des cotisations au titre de la caisse de garantie du logement locatif social et la hausse du taux du livret A²⁹.

²² Cf. Programme d'orientations et d'actions (POA) habitat du PLUI (chapitre 2.2) page 34 : objectif de produire 15 492 logements locatifs conventionnés 2016-2021.

²³ Quatre piliers : développement économique et accès à l'emploi ; amélioration des conditions de vie des habitants ; amélioration du cadre de vie (dont le renouvellement urbain et la mixité sociale) ; la question des valeurs républicaines.

²⁴ Joliot Curie (Bordeaux/Cenon/Floirac), Le Lac Aubiers (Bordeaux).

²⁵ + 22 % en moyenne entre 2020 et le 1^{er} trimestre 2023 selon les indices du coût de la construction des immeubles à usage d'habitation (ICC) ou index du bâtiment (BT01) tous corps d'état base 100 2010.

²⁶ Le PLU prévoit une obligation d'intégrer un pourcentage (30 % ou 35 %) de logements sociaux, fonction du secteur de densité sociale, pour les projets d'une surface plancher supérieure ou égale à 2 000 m². Conformément aux articles L. 123-1-5, II, 4^o et R. 123-12, 4^o f) du code de l'urbanisme, le PLU prévoit également des servitudes ou secteurs de mixité sociale (SMS), sans seuil particulier de déclenchement, qui s'appliquent à la parcelle (partie de zones urbanisées ou à urbaniser d'un PLU) et impose un pourcentage de logements sociaux en fonction des catégories de logements. Ce pourcentage peut éventuellement être fixé en fonction du nombre de logements envisagés.

²⁷ Les dispositions de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme autorisent des dérogations au règlement PLU pour délivrer un permis de construire, dans certaines communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et certaines communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique ainsi que dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme (article L. 312-3 du code de l'urbanisme). Le 1^o, le 2^o et le 5^o de l'article L. 152-6 autorisent des dérogations sous condition de respect d'un objectif de mixité sociale.

²⁸ Conformément à l'arrêté du 27 septembre 2022 modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité, un locataire d'un logement social (conventionné HLM ou géré par une société d'économie mixte) bénéficiant de l'aide personnalisée au logement (APL) peut, sous certaines conditions de ressources (fonction du foyer et de la zone géographique), obtenir une réduction du montant de son loyer.

²⁹ Les taux d'intérêt des prêts accordés par la caisse des dépôts aux organismes de logement social sont indexés sur le rendement de ce produit d'épargne.

Il existe également des dispositifs permettant la vente de logements sociaux à des locataires, ce qui, à la marge, fait baisser le ratio des communes (certains logements sociaux ne le demeurant pas forcément, en dépit de leur financement public). Le cas particulier de démembrement temporaire de la nue-propriété et de l'usufruit locatif social, permettant à des investisseurs privés d'acquérir des logements sociaux en laissant un bailleur social percevoir les loyers pendant une longue durée, peut aussi conduire à atténuer ce taux. En effet, au terme de ce délai, les investisseurs récupèrent le bien qui devient un logement classique.

2 LES DOCUMENTS D'URBANISME

2.1 Le schéma de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme et de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il sert de cadre de référence aux différentes politiques publiques composant la vie d'un territoire, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat etc. En matière d'urbanisme, il désigne les nouvelles zones à urbaniser, ce qui représente toujours un enjeu considérable. Le SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise, approuvé le 13 février 2014, a été élaboré par le syndicat mixte Sysdau³⁰ et s'applique sur le territoire de Bordeaux-Métropole et des sept communautés de communes membres (soit au total 94 communes) regroupant près d'un million d'habitants (soit 60 % de la population du département de la Gironde) sur un périmètre de 167 000 hectares (dont 120 000 hectares de nature).

Un bilan d'évaluation du SCoT doit être réalisé obligatoirement six ans après son approbation, selon l'article L. 143-28 du code de l'urbanisme, afin d'analyser les résultats obtenus « *en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation de l'espace, de réduction du rythme de l'artificialisation des sols, d'implantations commerciales* ». À la suite de cette analyse, le conseil syndical doit délibérer sur son maintien ou sa révision pour éviter que ce dernier ne devienne caduc. Ce bilan a été effectué par le Sysdau en 2019, conformément à la réglementation, et le maintien du SCoT de l'aire métropolitaine bordelaise a décidé et délibéré le 16 décembre 2019.

³⁰ Le Sysdau, créé le 10 février 1996, intervient sur les dossiers d'urbanisme et d'aménagement du territoire et a pour vocation de réaliser et suivre la mise en œuvre du SCoT. Il est composé de huit membres : Bordeaux-Métropole et sept communautés de communes (Médoc-Estuaire, Rives-de-la-Laurence, Côteaux-Bordelais, Créonnais, Portes-de-l'Entre-Deux-Mers, Montesquieu et Jalle-Eau-Bourde).

2.2 Le plan local d'urbanisme intercommunal

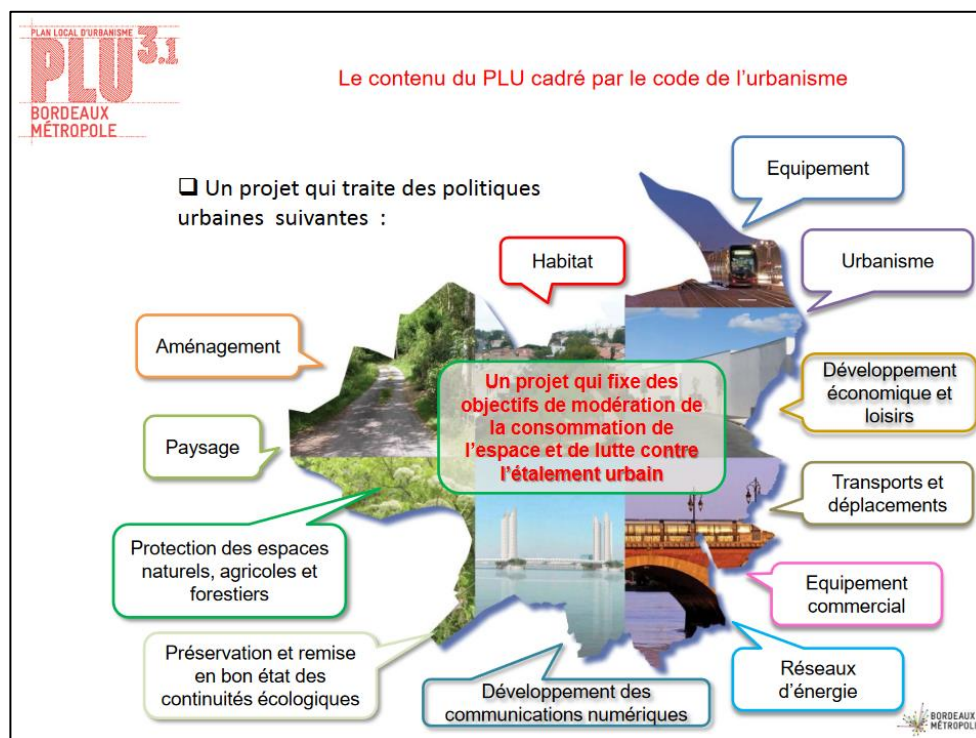
Le plan local d'urbanisme (PLU) de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB), devenue depuis le 1^{er} janvier 2015 Bordeaux-Métropole, a été élaboré à l'échelon intercommunal et s'applique aux 28 communes de la métropole. Il a succédé au plan d'occupation des sols (POS). Il correspond à un document d'urbanisme réglementaire et stratégique qui traduit le projet politique ainsi que les grandes orientations d'aménagement et de développement du territoire à moyen terme. Il fixe les modalités de mise en œuvre de cette politique et, plus particulièrement, les règles de constructions et d'usages des sols sur le territoire. La procédure d'élaboration du PLU intercommunal (PLUi), initiée en 2002, a abouti à un document approuvé par l'assemblée communautaire le 21 juillet 2006.

Depuis, plusieurs procédures d'évolution du PLUi, encadrées par le code l'urbanisme³¹, ont été engagées et achevées pour répondre aux besoins liés à l'avancement des études et projets d'équipements et d'aménagement du territoire : la première révision du PLUi, dix modifications (la 10^e ayant été approuvée le 28 janvier 2022) et de nombreuses révisions simplifiées et mises en comptabilité. Ces procédures, rendues opposables, sont intégrées dans le PLU en vigueur et sont applicables aux particuliers et aux professionnels.

Actuellement, la procédure de la 11^{ème} modification est en cours de finalisation, elle a débuté le 18 mars 2021 et une phase de concertation a eu lieu du 26 avril au 14 juin 2021, avec une enquête publique organisée du 9 mai au 14 juin 2023. L'objectif majeur de cette modification est de mieux accompagner la transition écologique tout en maintenant une offre de logements adaptée aux besoins du territoire. Le contenu de cette modification devrait, selon l'ordonnateur, être opposable début 2024.

³¹ Les procédures de modifications du PLU sont codifiées aux articles L. 153-36 à L. 153-48 du code de l'urbanisme.

Schéma n° 1 : le contenu du PLUi



Source : extrait du PLU3.1 Mode d'emploi de Bordeaux-Métropole

2.2.1 La première révision du PLUi : le PLU3.1

La procédure de révision³² générale du PLUi a été adoptée par le conseil de la CUB le 24 septembre 2010 pour prendre en compte les nouveaux éléments de contexte locaux (projet métropolitain, révision du SCoT) et les évolutions législatives³³.

Les objectifs stratégiques de cette révision ont été précisés au travers de trois axes de méthode³⁴ et de cinq orientations générales présentes dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (cf. schéma n° 2). Le schéma régional climat air énergie (SRCAE), approuvé le 15 novembre 2012, a été intégré au PLU, selon le principe de compatibilité dès le début du projet de révision et a été pris en compte dans le PADD pour la mise en œuvre des politiques en faveur de la lutte contre les changements climatiques, la pollution atmosphérique et le développement des énergies renouvelables.

³² Les cas où une révision du PLU s'impose sont rappelés par les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme.

³³ La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et l'urbanisme rénové (ALUR).

³⁴ Que sont la double échelle métropolitaine et communale, la diminution de normes et l'amélioration des outils.

**Schéma n° 2 : les objectifs stratégiques de la révision du PLUi :
les trois axes de méthodes et les cinq orientations générales présentes dans le PADD**

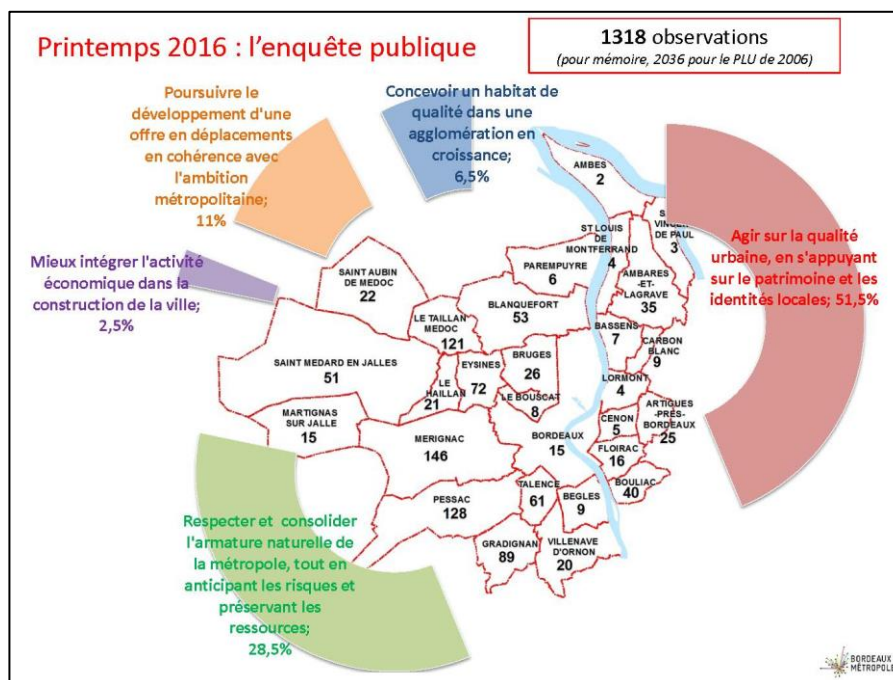


Source : <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Historique-du-PLU3.1>

Après la démarche de concertation intervenue du 15 novembre 2010 au 12 février 2015, les décisions d'arrêter le bilan de cette concertation et d'émettre un avis favorable sur les projets de périmètre de protection des monuments historiques adoptés³⁵ par l'assemblée délibérante de Bordeaux-Métropole le 10 juillet 2015 et l'enquête publique réalisée du 15 février au 30 mars 2016, la première révision du PLUi, valant désormais programme local de l'habitat (PLH) et plan des déplacements urbains (PDU), dénommée PLU3.1 pour « trois en un » (car réunissant ces trois documents), a été approuvée par le conseil de la métropole le 16 décembre 2016. Le PLU3.1 est devenu opposable le 24 février 2017.

³⁵ Les périmètres des abords de 46 monuments historiques concernant 18 communes ont été présentés lors de l'enquête publique de révision du PLU, la commission d'enquête a émis un avis favorable. Comme la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) a modifié la procédure, il a été convenu qu'ils devaient être annexés au PLU ultérieurement en tant que servitude d'utilité publique sur la base d'arrêtés transmis par le préfet (selon la délibération du 16 décembre 2016 de Bordeaux-Métropole).

Schéma n° 3 : l'enquête publique



Source : <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Historique-du-PLU3.1>

2.2.2 La présentation du PLU3.1 en vigueur

Le PLU en vigueur, consultable sur le site internet de Bordeaux-Métropole³⁶, se compose d'un tableau d'évolution des procédures et de six parties ou documents (cf. annexe n° 2) :

- 1 - le rapport de présentation et ses dix avenants qui constituent le document explicatif ayant pour vocation d'exprimer le plus clairement possible la rencontre entre le territoire métropolitain et son projet³⁷ ;
- 2 - le PADD présente le projet métropolitain et le détail de ses cinq orientations générales : il correspond à l'élément dynamique et stratégique du PLU qui définit le projet urbain dans toutes ses dimensions (politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques, de l'habitat, des transports et déplacements, du développement des communications numériques, de l'équipement commercial, du développement économique et des loisirs) ;
- 3 - le programme d'orientations et d'actions (POA) qui rassemble les mesures et les informations nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'habitat et de la mobilité, il tient lieu de PLH et PDU et contient le schéma directeur d'accessibilité des transports ;

³⁶ <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Se-procurer-le-PLU>.

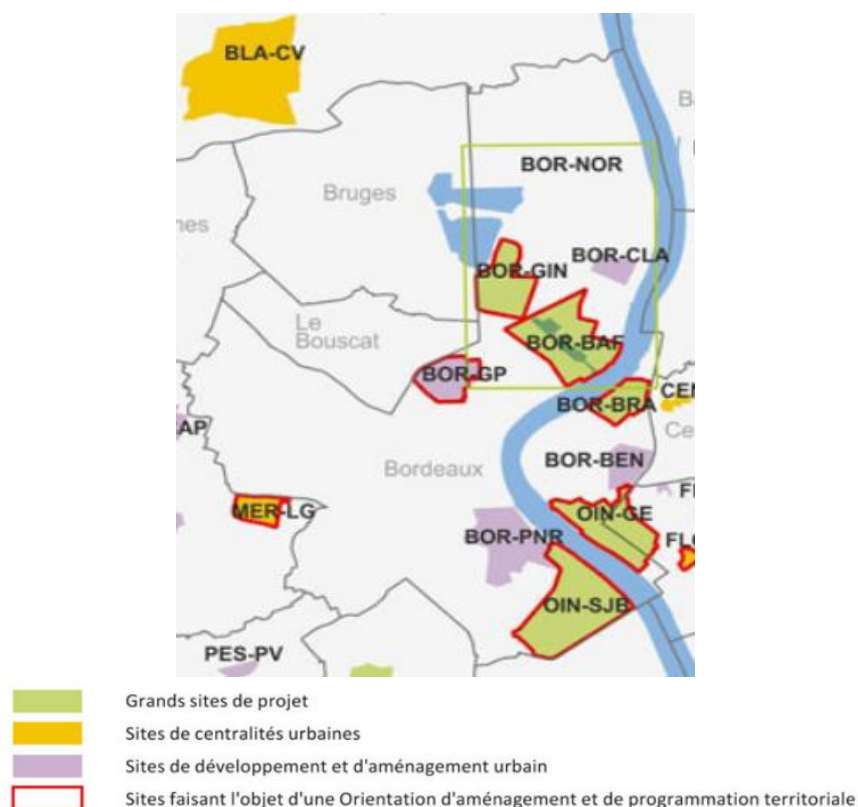
³⁷ Il contient un état initial de l'environnement et un diagnostic, l'explication des choix retenus et l'articulation avec les documents cadre, l'évaluation du projet et un résumé non technique.

- 4 - les projets pour les quartiers : pour chaque quartier faisant l'objet d'une attention particulière, un livret a été établi pour orienter son développement (comprenant un complément du rapport de présentation et suivant les cas, une présentation d'orientation d'aménagement et de programmation) ;
- 5 - le règlement (pièces écrites, documents graphiques et listes associées) qui fixe les règles d'affectation, d'utilisation des sols et de mixité fonctionnelle et sociale³⁸ ;
- 6 - les annexes (servitudes d'utilités publiques, plans de prévention des risques, périmètres des risques etc.) qui regroupent des dispositions relevant d'autres législations applicables au PLU.

Un guide mode d'emploi du PLU3.1 a été confectionné par les services de Bordeaux-Métropole et est également disponible pour aider les utilisateurs dans leurs recherches.

2.2.3 Le PLUi intéressant la ville de Bordeaux

Carte n° 2 : les grands projets de quartiers



Source : extrait du PLU3.1 - Bordeaux-Métropole

³⁸ Composé de 200 zonages différents, le règlement définit les caractéristiques urbaines, architecturales, environnementales et paysagères, les règles de stationnement et de desserte.

La ville de Bordeaux abrite sur son territoire des grands projets de quartiers : quatre sites concernent des projets de développement et d'aménagement urbain (le centre ancien de Bordeaux dénommé PNRQAD³⁹, Benauges, Grand Parc et Claveau) et six grands sites de projets ont été validés (Saint-Jean Belcier, Garonne-Eiffel⁴⁰, Brazza, Bassins à flot, écoquartier Ginko - quartier des Aubiers et Bordeaux Nord). Six de ces sites (Saint-Jean Belcier, Garonne-Eiffel, Brazza, Bassins à flot, écoquartier Ginko - quartier des Aubiers et Grand Parc) font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP), opposables aux tiers et donc faisant partie des documents ayant une valeur contraignante dans le PLU. Ces OAP retracent les actions à mettre en œuvre, pour chaque projet, en matière de développement et renouvellement urbains, de patrimoine et d'environnement ainsi que dans le domaine paysager.

Sur l'ensemble du territoire communal, en cohérence avec les objectifs d'accueil et de mixité sociale énoncés dans les orientations générales du PADD, des terrains ont été identifiés en vue d'y réaliser des programmes de constructions de logements neufs (servitudes de mixité sociale). Dans le cadre de mesures de protection pour le patrimoine bâti, figurent également des règlements spécifiques avec les plans ville de pierre qui couvrent environ 1 300 ha. Des prescriptions particulières ont aussi été intégrées au PLU, notamment pour les maisons bourgeoises, les échoppes, les maisons de villes et certains édifices particuliers, ainsi que pour des ensembles bâtis et paysagers (aspect extérieur à prendre en considération, valorisation des abords, interdictions de démolition sauf en cas de procédure d'insalubrité ou de périls irrémédiables etc.). Afin de protéger les ensembles naturels, au titre des continuités écologiques et paysagères (comme les trames verte et bleue), les parcs, domaines et espaces publics ainsi que les espaces verts intérieurs, le PLU contient des dispositions propres à ces thématiques.

2.3 Des périmètres sensibles pour la commune

2.3.1 Le plan de sauvegarde et de mise en valeur

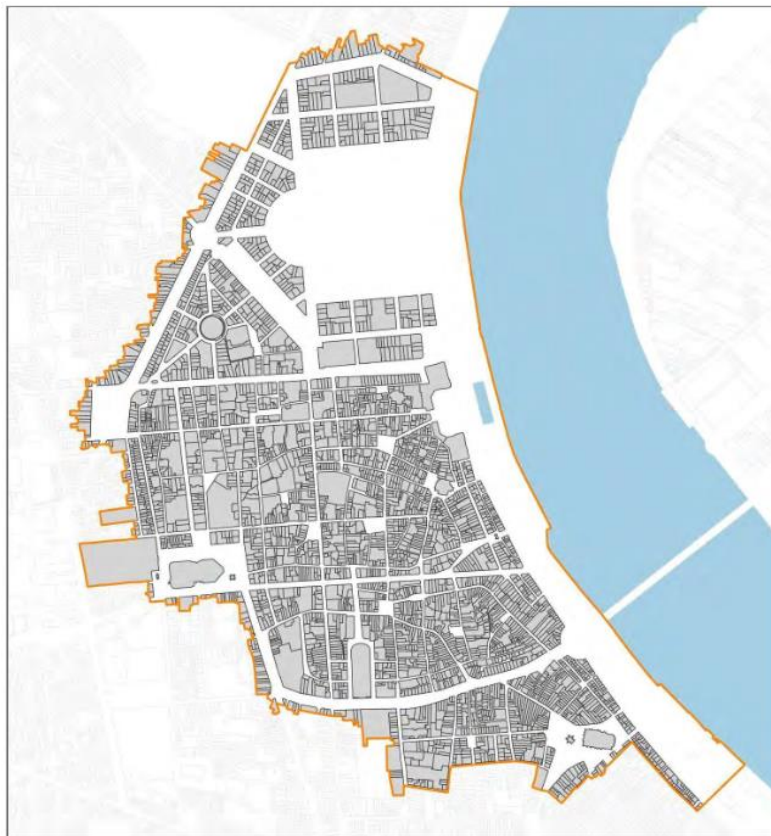
En 1967, la ville de Bordeaux s'est vue dotée d'un secteur sauvegardé dont le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) a été approuvé en 1988. Ce document d'urbanisme a été modifié et révisé partiellement à de multiples reprises. La révision générale du PLU métropolitain (cf. *supra*) a été engagée notamment pour prendre en compte les nouvelles politiques urbaines (liées, par exemple, à la qualité et à la diversité de l'habitat ou au développement durable) et devait rendre compatible le PSMV avec le PLU3.1. Une fois la concertation terminée et après l'avis favorable du conseil municipal de Bordeaux, cette révision a été approuvée le 28 janvier 2022 dans la 10^e modification du PLU et a abouti à un nouveau

³⁹ Programme national des quartiers anciens dégradés : programme expérimental dont l'objectif est de reconquérir les centres anciens en difficulté.

⁴⁰ Les projets des quartiers Saint-Jean Belcier et Garonne-Eiffel concernent l'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux Euratlantique.

document d'urbanisme⁴¹ qui renouvelle les règles applicables aux immeubles du site patrimonial remarquable (SPR)⁴² du centre ancien de Bordeaux.

Carte n° 3 : délimitation du périmètre SPR



Source : extrait du PSMV - Rapport de présentation - Bordeaux

Comme le PLU, le PSMV comporte un rapport de présentation, un plan et un règlement écrit. Il fixe les règles de restauration et de transformation de tous les immeubles. Tous les travaux sont soumis à l'accord de l'architecte des bâtiments de France⁴³ à travers les permis de construire ou de démolir, les déclarations préalables de travaux et les autorisations de pose d'enseignes. Le PSMV s'inscrit, pour la commune, dans un projet urbain qui a pour ambition de rendre la ville historique vivante et dynamique, d'équilibrer les activités, les commerces et le tourisme avec les logements.

⁴¹ <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Patrimoine-et-paysage/Plan-de-sauvegarde-et-de-mise-en-valeur-PSMV-de-Bordeaux>.

⁴² Les monuments historiques ne sont pas réglementés par le SPR et donc par le code de l'urbanisme, ils obéissent au code du patrimoine. Cependant, ils figurent dans le PSMV, car ils sont nombreux dans le centre historique de Bordeaux (on en compte plus de 350). Les travaux sur les monuments historiques situés dans le SPR doivent être conformes à son règlement.

⁴³ Les architectes des bâtiments de France exercent, dans chaque département, au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui constituent les unités territoriales de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

Il a six objectifs :

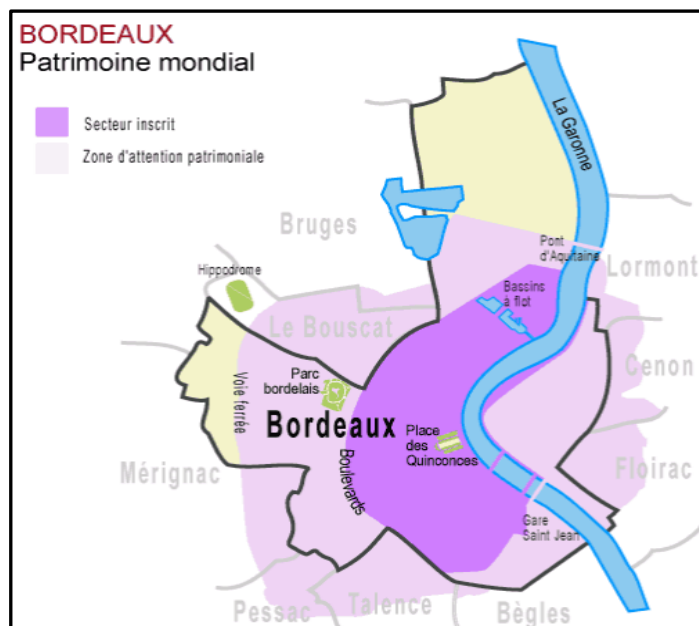
- affirmer le SPR comme une composante centrale du projet urbain métropolitain en sauvegardant et valorisant la valeur d'image du cœur du site inscrit sur la liste du patrimoine mondial en 2007 ;
- être un outil de gestion adapté au patrimoine historique, architectural, urbain et paysager du centre historique de Bordeaux, qui précise quels sont les niveaux de protection des immeubles et les règles qui s'y appliquent ;
- être au service d'une évolution raisonnée d'une ville qui reste vivante et habitée (logements, activités, commerces) ;
- promouvoir la qualité des espaces publics et paysages urbains, aménager et embellir la ville ;
- accueillir la modernité au sein d'une ville historique et promouvoir la qualité architecturale tant dans les immeubles anciens que dans les constructions neuves ;
- être au service des impératifs environnementaux et promouvoir les qualités d'un patrimoine par définition durable.

2.3.2 Le périmètre inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco

Le 28 juin 2007, l'Unesco⁴⁴ a inscrit Bordeaux, Port de la lune, sur la liste du patrimoine mondial. Si cette distinction offre une reconnaissance internationale, elle impose à la commune de rendre compte de la gestion de ce patrimoine en termes de préservation et de transmission aux générations futures des composantes de l'identité bordelaise. Elle n'implique en revanche aucune obligation autre que celles imposées par les règlements d'urbanisme. Elle n'apporte en outre aucun financement direct à la préservation ou à la valorisation des biens.

⁴⁴ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

Carte n° 4 : périmètre de la commune inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco



Source : site internet de la commune de Bordeaux

L'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco

D'abord cité romaine, puis ville médiévale, Bordeaux n'a cessé de se développer pour, au XVIII^e siècle, à son âge d'or, devenir le premier port de France grâce à son fleuve, lieu d'échanges qui a fait sa fortune. De grands ensembles architecturaux classiques et néoclassiques ont émergé au cours de ce siècle et du suivant. Bordeaux compte 350 édifices classés ou inscrits aux monuments historiques, dont trois ensembles religieux inscrits au patrimoine mondial depuis 1998 au titre des chemins de Saint-Jacques de Compostelle. Aujourd'hui, la ville reconvertit ses friches industrielles ferroviaires et portuaires des deux côtés des rives de la Garonne.

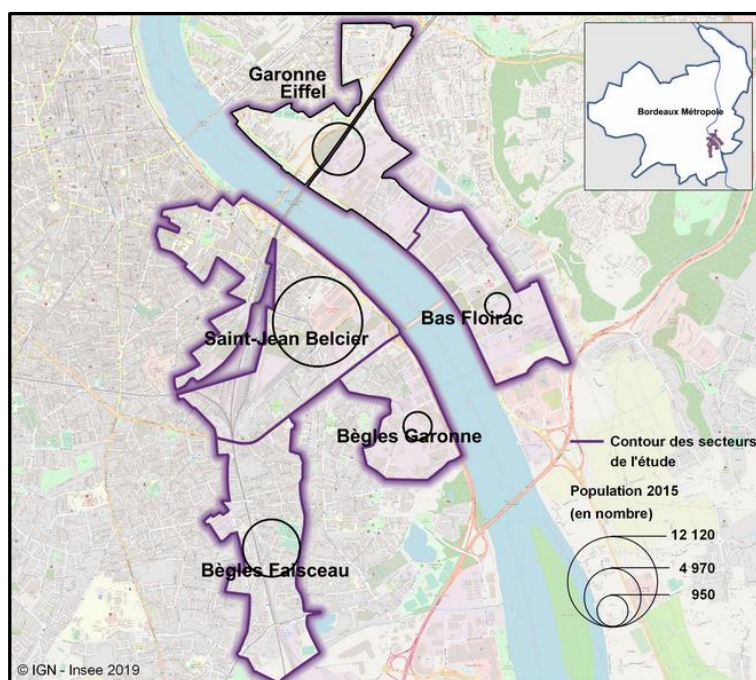
Essentiellement situé sur la rive gauche, le site inscrit, d'une superficie de 1 810 hectares (soit près de la moitié de la commune), regroupe l'ensemble du territoire à l'intérieur de la ceinture des boulevards (excepté la gare) ainsi que la Garonne et sa ripisylve sur la rive droite.

En termes d'occupation bâtie, Bordeaux est une ville assez dense avec 34 % de surface bâtie à l'intérieur du périmètre inscrit. On observe un lien fort avec le fleuve et ses berges naturelles, marquées par des espaces humides marécageux, drainé et aménagé au nord. Cela contraste avec les espaces verts et de loisirs limités aux grands jardins publics en cœur de ville (moins de 5 %). Organisée autour du fleuve, elle se caractérise par une forte proportion des espaces de circulation, irriguée par un maillage dense correspondant à son statut de centre d'agglomération plus étendue. La surface de la zone tampon de Bordeaux, espace de transition entre le périmètre inscrit et le reste de l'espace urbanisé, représente le double de la superficie du site inscrit (3 725 hectares). Cette zone « d'attention patrimoniale », entourant le secteur préservé, couvre une part de huit autres communes périphériques à la ville-centre.

2.3.3 Le périmètre de l'OIN Bordeaux-Euratlantique

L'opération d'intérêt national (OIN) Bordeaux-Euratlantique, mise en œuvre par l'établissement public d'aménagement (EPA) Bordeaux-Euratlantique, est une des plus vastes opérations d'aménagement en France, destinée à accompagner les effets induits par l'arrivée de la LGV Bordeaux-Paris en améliorant durablement le cadre de vie et en contribuant au rayonnement de la métropole par l'aménagement urbain et le développement économique. Financée par un investissement public de 100 M€, apporté par l'État (35 %), la métropole (35 %) et les trois communes concernées (20 % pour Bordeaux, 7 % Bègles et 3 % Floirac), l'opération couvre une zone de 738 hectares (dont un tiers est appelé à muter par l'action foncière de l'EPA ou de partenaires privés dont les projets sont définis avec l'EPA), de chaque côté de la Garonne, réparti sur les trois communes et incluant la gare Saint-Jean, porte d'entrée de la métropole.

Carte n° 5 : territoire couvert par l'opération d'intérêt national Bordeaux-Euratlantique



Source : Insee, estimations démographiques 2015

Elle prévoit l'aménagement d'un territoire composé notamment de friches industrielles, destiné à être densifié pour offrir de l'activité économique (30 000 emplois supplémentaires d'ici 2030), des logements (accueil de 50 000 habitants supplémentaires et une mixité sociale recherchée à travers la construction d'habitats collectifs variés), des équipements (commerces et équipements de proximité) et des espaces verts et de loisirs. Quatre grands équipements ont été construits ou vont l'être dans le cadre de cette opération : la salle de spectacle Bordeaux Arkéa Aréna (depuis janvier 2018), la maison de l'économie créative en Aquitaine (la MECA depuis 2019), la cité numérique à Bègles (depuis octobre 2018) et le futur pont Simone Veil.

Pour mener à bien ses projets démarrés en 2014, l'EPA jouit du pouvoir d'initiative en termes de zone d'aménagement concerté (ZAC), d'outils de maîtrise foncière (préemption et expropriation) et de la faculté d'exonération de la taxe d'aménagement (hors part départementale) sous conditions. Les permis de construire sont, dans le périmètre de l'OIN, délivrés par l'État.

Le programme prévoit une répartition entre accession libre, accession abordable et locatif social, avec un double objectif recherché de densification de la population proche du centre-ville, tout en limitant l'étalement urbain. La construction de 20 000 logements collectifs est prévue majoritairement dans le quartier Saint-Jean Belcier qui deviendrait le plus densément peuplé à terme, avec l'accueil de 40 000 habitants supplémentaires, mais également dans le quartier Garonne-Eiffel avec 9 000 logements construits mêlés d'espaces verts (20 hectares). À Floirac, le quartier du Belvédère devrait proposer à partir de l'automne 2023 plus d'un millier de logements (35 % à caractère social), plus de 9 000 m² de commerces et 50 000 m² de bureaux. Des immeubles seront construits en bordure de Garonne dans le quartier Bègles Garonne tout en préservant l'habitat individuel déjà présent sous la forme d'échoppes. Huit hectares de parc arboreront ces berges.

Euratlantique permettrait de contribuer au rattrapage du taux de logements sociaux dans la métropole bordelaise, en particulier concernant la commune de Bordeaux, 32 % des logements construits étant destinés à des foyers prioritaires. Environ trois quarts des logements du quartier Garonne Eiffel, 31 % de celui de Bègles Faisceau et 25 % du quartier Saint-Jean Belcier relèveront du parc social. Ces objectifs seraient cohérents avec le pourcentage élevé constaté en 2015 de personnes vivant seules dans ces quartiers, étudiants (notamment le quartier Saint-Jean Belcier) ou personnes âgées de 60 ans et plus (notamment le quartier Bas Floirac).

En 2019, selon l'Insee, les secteurs les plus avancés étaient Saint-Jean Belcier (Bordeaux rive gauche) et Garonne Eiffel (Floirac et Bordeaux rive droite), développés dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC). Fin 2022, 3 000 logements ont été livrés : 1 900 dans la ZAC Saint-Jean/Belcier et 1 100 à Garonne-Eiffel.

Le programme est également un régulateur des prix de vente de l'immobilier qui sont moins importants (4 745 € du m²) que ceux observés pour les autres projets immobiliers de la métropole tel qu'aux Bassins à flot (5 875 € du m²) ou à Bastide Niel (5 660 € du m²).

L'OIN s'est développée en concertation avec les habitants, les promoteurs, les services de Bordeaux-Métropole et des trois communes concernées. Des études par quartier ont ainsi été menées pour comprendre les besoins des habitants et usagers dans la durée. Cette initiative pourrait permettre de diminuer le nombre de contentieux.

Dans le cadre de l'OIN, pour la première fois en France, un permis de construire sans affectation a été déposé le 20 décembre 2021 pour un immeuble constitué de deux tours, composé de bureaux et de logements. La répartition bureaux/logements n'étant pas déterminée à la conception du projet, ce dernier est réversible et permet une mutation au fil du temps. Son caractère réutilisable serait susceptible de réduire sur la durée l'empreinte carbone du bâtiment et garantit une mixité d'usage sur le long terme. Le projet dénommé « Elithis » a pu voir le jour

grâce au permis d'innover⁴⁵ qui donne la possibilité aux constructeurs de déroger aux règles d'urbanisme dans le cadre de certains périmètres comme celui de l'OIN.

2.4 Les plans de prévention des risques naturels et technologiques

2.4.1 Le risque d'inondation

Près d'un quart du territoire métropolitain présente un risque d'inondation dit « fluviomaritime », conséquence de la rencontre de la Garonne et de la Dordogne et du plus vaste estuaire d'Europe occidentale largement ouvert sur la mer (les marées pouvant atteindre un différentiel d'altitude de sept mètres entre les basses et hautes eaux et 13 500 hectares situés en dessous des cotes de marée haute pouvant être potentiellement inondables en cas d'une rupture d'une partie des 80 km de digues recensés ou en cas de surverse sur une digue intacte lors de tempêtes). Une large part des terres inondables est dévolue aux palus humiques (élevage et agriculture), mais des zones d'activités industrialo-portuaires stratégiques et des zones urbanisées, parmi les plus anciennes (cœurs historiques plus denses et mieux équipés faisant l'objet de grands projets de renouvellement urbain et, pour partie, inscrits au patrimoine mondial de l'Unesco), sont aussi concernées.

Sur le plan réglementaire, dans les annexes du PLU3.1 se trouvent les plans de prévention des risques d'inondations (PPRI) de l'aire élargie de l'agglomération bordelaise (selon l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2005) dont la commune de Bordeaux et le secteur de la presqu'île d'Ambès (selon l'arrêté préfectoral du 4 juillet 2005). Ces PPRI, outils de gestion des risques visant à maîtriser l'urbanisation en zone inondable afin de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, en révision depuis le 2 mars 2012, ont été approuvés le 23 février 2022⁴⁶ à l'exception de ceux de Bordeaux et de la commune de Bègles pour lesquelles les PPRI de 2005 restent applicables jusqu'à l'approbation des nouveaux. En effet, par la délibération du 8 décembre 2020, le conseil municipal de Bordeaux avait formulé « *un avis favorable assorti de*

⁴⁵ Cf. les dispositions de l'article 88 de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) du 7 juillet 2016 qui présentent deux processus visant à faciliter l'innovation dans la construction : le I de l'article 88 permettait, à certains types de maîtres d'ouvrage publics à l'origine de projets de construction d'équipements publics ou de logements sociaux, de déroger à des règles de construction dès lors que leurs étaient substituées des solutions permettant d'atteindre les mêmes résultats. Cette possibilité est dorénavant abrogée car le permis d'expérimenter tel qu'issu de l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 (ordonnance abrogée au plus tard le 1^{er} juillet 2021 par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 qui autorise de plein droit les maîtres d'ouvrage à mettre en œuvre des solutions techniques ou architecturales innovantes), pris en application de l'article 49 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) la recouvre et va au-delà. Le II de l'article 88, qui reste en vigueur pour une durée de sept ans à compter du 23 novembre 2018, vise le permis d'innover. Il offre à l'État et aux collectivités la possibilité d'autoriser les maîtres d'ouvrage au sein d'OIN, de grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou d'opérations de revitalisation des territoires (ORT), à proposer également des solutions alternatives aux règles de construction, en plus des règles d'aménagement à condition de démontrer que ces alternatives permettent d'atteindre des résultats satisfaisants par rapport aux objectifs poursuivis par les règles auxquelles il est dérogé.

⁴⁶ Les cartographies et le règlement des PPRI opposables des communes de Bordeaux-Métropole sont disponibles sur le site des services de l'État en Gironde : <https://www.gironde.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Prevention-des-risques-naturels-et-technologiques/Quels-risques-dans-ma-commune/Etat-des-risques-par-commune-IAL>.

réerves sur le projet de PPRI [...], dans le cadre du processus de révision de ce document » et avait demandé « la mise en révision du PPRI dès son entrée en vigueur pour intégrer les nouvelles hypothèses de changement climatique ».

Comme le PPRI applicable pour la ville de Bordeaux est ancien et afin que Bordeaux-Métropole et Bordeaux puissent prendre connaissance des derniers éléments des risques connus dans le cadre de l'instruction des autorisations d'occupation des sols (AOS), les services de l'État ont transmis des porter à connaissance successifs : le 20 juillet 2016, les porter à connaissance dans le cadre de la révision des PPRI de l'agglomération bordelaise et de la presqu'île d'Ambès, le 8 février 2019, le porter à connaissance à la suite des travaux de restauration de la digue rive droite sud et, le 13 avril 2022, celui prenant en compte la baisse du niveau de sûreté de la digue « Saint-Jean, Belcier et Bègles » issue de l'étude de danger réalisée en juin 2021. Ceux-ci comportaient des cartes d'aléas fondés sur l'évènement de référence (évènement tempête 1999 + 20 cm) du futur PPRI, avec la prise en compte ou non des ouvrages de protection en fonction de leur état, pour déterminer la constructibilité et les cartes des niveaux d'eau pour l'évènement à l'horizon 2100 (évènement tempête 1999 + 60 cm) pour déterminer les cotes de seuil à appliquer. Ces informations complémentaires permettent d'appliquer le principe de précaution et peuvent être utilisées pour refuser un permis de construire ou l'assortir de prescriptions complémentaires en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme⁴⁷.

Les PPRI qui constituent des servitudes d'utilité publique (SUP) s'imposent à tous (particuliers, entreprises, collectivités etc.) et à tous les projets, notamment pour la délivrance des permis de construire. Ils constituent des annexes à valeur contraignante du PLU. Le risque d'inondations est également expliqué dans le livret « B21. Environnement » du rapport de présentation du PLU3.1 où le secteur d'inondation potentielle est clairement identifié (cf. annexe n° 3 - carte n° 6). Cette problématique a été traduite dans le PLU au travers :

- de la définition d'une enveloppe des zones inondables basée sur les cartes réglementaires des PPRI de 2005 encore opposables, de l'arrêté préfectoral du 20 avril 2011, les cartes issues des études hydrauliques disponibles sur le territoire métropolitain et les cartes des territoires à risques d'inondation portées à la connaissance par l'État en septembre 2014 ;
- du repérage au plan graphique réglementaire (1/5 000) des zones concernées, un indice inondation potentielle (IP) figure sur les secteurs concernés et justifie des restrictions d'occupation des sols, en application de l'article R. 123-11-b du code de l'urbanisme⁴⁸, certains secteurs étant volontairement plus larges que la stricte juxtaposition par outil informatique, par mesure de précaution ;

⁴⁷ Article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ».

⁴⁸ Article R. 123-11 du code de l'urbanisme : « [...] Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu :

b) Les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches, ou de risques technologiques justifient que soient interdites ou soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols ».

- des prescriptions écrites pour chacune des zones réglementaires concernées ; le chapitre traitant des « *conditions particulières relatives à la salubrité, à la prévention des risques et à la protection contre les nuisances* » du règlement intègre un paragraphe concernant les risques naturels en particulier le risque d'inondation (prise en compte de la connaissance du risque la plus récente et application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, pour refuser ou accepter sous réserve de prescriptions spéciales les projets, comme les hauteurs de constructions par exemple).

Le risque d'inondation est également pris en compte dans le plan communal de sauvegarde évoqué au chapitre 2.3.1.

2.4.2 Les autres risques naturels et les risques technologiques

La stratégie développée en matière de gestion de prévention des risques technologiques et des aléas naturels est déclinée dans le règlement et le plan de zonage, en complémentarité des servitudes d'utilité publique du PLU. Plusieurs documents à valeur contraignante sont intégrés au PLU en annexes et identifient des risques naturels (hors inondations) et technologiques, leurs règles s'imposent au PLU.

Plusieurs communes sont concernées par un risque de mouvement de terrain dû principalement aux phénomènes d'éboulement des falaises des côteaux et d'effondrement d'anciennes carrières et d'érosion des berges (principalement en rive droite de la Garonne). Un périmètre de la zone spéciale de recherche et d'exploitation de carrières de sables et de graviers d'alluvions se situant sur quatre communes métropolitaines dont Bordeaux a été défini par le décret du 17 juillet 1970. Le territoire de la ville de Bordeaux est également concerné par un aléa retrait-gonflement des argiles moyen.

Des risques technologiques liés au transport de matières dangereuses et aux activités industrielles sont localisés en périphérie de la commune de Bordeaux sur la presqu'île d'Ambès et à Saint-Médard-en-Jalles. Tous les établissements Seveso « seuil haut » (cf. annexe n° 3 - carte n° 7) font l'objet d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Cinq PPRT sont prescrits et approuvés sur le territoire de Bordeaux-Métropole, aucun n'est présent sur la commune de Bordeaux (cf. annexe n° 3 - carte n° 8). Toutefois, le risque industriel y reste présent, ces PPRT se trouvant dans le périmètre de l'agglomération. 36 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) se situent sur le territoire communal. Les activités de ces ICPE sont soumises à déclaration, enregistrement, ou à autorisation préfectorale en raison des nuisances éventuelles ou des risques importants qu'elles présentent. Parmi ces activités, 17 ICPE sont soumises à autorisation dont seulement deux classées Seveso « seuil bas » (Saft SAS, Brenntag Aquitaine).

En application de l'article L. 125-6 du code de l'environnement, l'État doit élaborer, « *au regard des informations dont il dispose, des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage au sens de l'article L. 556-1 A, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement* ».

L'arrêté préfectoral du 21 février 2019 a créé et répertorié les secteurs d'information sur les sols (SIS)⁴⁹ pour Bordeaux-Métropole, 16 SIS sont présents sur le territoire communal bordelais.

La ville de Bordeaux est également dotée d'un plan communal de sauvegarde (PCS), créé par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Ce PCS, réalisé sous la responsabilité du maire, obligatoire pour toute commune couverte par un plan de prévention d'un risque naturel (PPRN), a pour objectif d'identifier les risques majeurs, les enjeux et de recenser les moyens communaux pour répondre aux événements de sécurité civile pouvant affecter la ville. Il contribue aussi à l'information préventive, à l'alerte et à la protection de la population. Le PCS de Bordeaux, approuvé par arrêté municipal le 22 octobre 2019, est composé de deux parties, les dispositions générales et les dispositions spécifiques, il est en cours d'actualisation. Un document d'information sur les risques majeurs (DICRIM) a également été élaboré par la commune, il s'inscrit dans le cadre du droit à l'information sur les risques majeurs pour les habitants d'une commune soumise à un PPRN, selon l'article L. 125-2 du code de l'environnement⁵⁰.

2.5 Les modalités d'information et de participation des citoyens

En application de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, le maire est tenu d'informer les habitants des risques auxquels ils sont soumis. Le PCS et le DIRCM sont accessibles sur le site internet de la commune⁵¹ sur une page qui expose également les différents risques majeurs pouvant survenir. Ces documents sont aussi consultables en mairie. En octobre 2022, une journée internationale de la résilience à destination du grand public a été organisée (animations dans l'espace public, stands sur les risques majeurs etc.).

⁴⁹ Les extraits de l'annexe 1 de l'arrêté de création des SIS du 21 février 2019 des communes de Bordeaux-Métropole sont disponibles sur le site des services de l'État en Gironde : <https://www.gironde.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Prevention-des-risques-naturels-et-technologiques/Quels-risques-dans-ma-commune/Etat-des-risques-par-commune-IAL>.

⁵⁰ L'article L. 125-2 du code de l'environnement indique : « I. - Toute personne a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui la concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. Dans ce cadre, ne peuvent être ni communiqués, ni mis à la disposition du public des éléments soumis à des règles de protection du secret de la défense nationale ou nécessaires à la sauvegarde des intérêts de la défense nationale ou de nature à faciliter des actes susceptibles de porter atteinte à la santé, la sécurité et la salubrité publiques ou dont la divulgation serait de nature à porter atteinte à des secrets de fabrication ou au secret des affaires.

II. - L'État et les communes exposées à au moins un risque majeur contribuent à l'information prévue au I par la mise à disposition du public des informations dont ils disposent.

II bis - Dans les communes exposées à au moins un risque majeur, le maire communique à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde, en application de l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure. Cette communication comprend les garanties prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances. [...] ».

⁵¹ https://www.bordeaux.fr/ebx/pgPresStand8.psm1?_nfpb=true&_pageLabel=pgPresStand8&classofcontent=presentationStandard&id=147575.

Sur le site internet de Bordeaux-Métropole, les différentes pièces constituant le PLU3.1⁵², dont le PSMV⁵³ propre à la commune de Bordeaux, sont accessibles ainsi qu'un guide mode d'emploi de ce PLU dans le but d'aider les utilisateurs dans leurs recherches. Ce guide est un outil indispensable pour appréhender dans de meilleures conditions l'ensemble des documents et informations contenus dans le PLU, ceux-ci étant denses et complexes.

Depuis 2006, des participations citoyennes sont organisées avec la direction générale de l'aménagement de la commune de Bordeaux, sous la forme de concertation des habitants et des acteurs économiques concernés par la transformation urbaine. La restitution des échanges et des informations recueillies lors de visites était auparavant transcrite dans des carnets qui étaient ensuite transmis à l'intercommunalité. Désormais, ces échanges s'effectuent dans le cadre des Assises de la démocratie permanente⁵⁴ organisées par la ville.

2.6 L'évaluation de l'atteinte des objectifs

Le PLUi ne relevant pas de sa compétence, Bordeaux ne s'est pas dotée d'outils de pilotage spécifiques du suivi des documents d'urbanisme. Les indicateurs de suivi ont été mis en place par Bordeaux-Métropole et sont intégrés au PLU3.1, dans le livret C2 « Évaluation postérieure à l'élaboration du projet : indicateurs de suivi » du rapport de présentation. Ces indicateurs se répartissent entre six thématiques : habitat et démographie, consommation des sols et optimisation du foncier, nature et agriculture, environnement (risques, nuisances, ressources), mobilités, économie et commerce. Ces plus de 70 indicateurs ont une périodicité de la donnée d'un an ou plus et correspondent davantage à des indicateurs statistiques qui, selon les services, ne seraient pas utilisés dans le cadre d'un véritable pilotage et ne feraient pas l'objet d'un échange particulier ou périodique avec le maire ou l' élu en charge de l'urbanisme. Selon l'ordonnateur, une évaluation est actuellement en cours, conformément aux articles L. 153-27 et R. 151-3 et suivants du code de l'urbanisme : une analyse globale des résultats de l'application du PLU3.1 a été lancée à l'automne 2022 par le service de la planification urbaine de Bordeaux-Métropole, en lien avec son agence d'urbanisme, les autres services métropolitains et des services d'autres établissements publics. Ce travail donnera lieu à une délibération qui sera débattue en conseil métropolitain, notamment pour statuer sur l'opportunité de réviser le PLU.

Pour le suivi des activités liées aux autorisations d'occupation des sols et à l'urbanisme en général, la commune et la métropole se sont accordées en particulier sur quatre engagements de service principaux et cinq priorités, à l'occasion de la création des services communs et des pôles territoriaux (cf. paragraphe 4.2 organisation des services communs). La qualité du service rendu correspondant à ces engagements devait être mesurée par l'intermédiaire d'indicateurs

⁵² <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Plan-local-d-urbanisme-PLU/Consulter-le-PLU-en-vigueur>.

⁵³ <https://www.bordeaux-metropole.fr/Vivre-habiter/Construire-et-renover/Patrimoine-et-paysage/Plan-de-sauvegarde-et-de-mise-en-valeur-PSMV-de-Bordeaux>.

⁵⁴ Initialement organisées de mai à octobre 2021, les Assises de la démocratie permanente se sont tenues de mai à octobre 2021, à travers des ateliers et des débats pour élaborer le mode de fonctionnement d'une démocratie de proximité déclinée dans différents domaines, dont l'urbanisme. Ce dispositif de dialogue est reconduit chaque année, à travers deux outils : une plate-forme en ligne est disponible aux Bordelais pour donner leurs avis et souhaits sur des thématiques larges. Un parlement mobile a par ailleurs été installé dans chaque quartier de Bordeaux de juillet à septembre.

mensuels. Ces derniers n'ont cependant pas évolué depuis fin 2016 et, selon les services métropolitains, ne seraient plus de réels outils de pilotage ; leur suivi ne fait d'ailleurs l'objet d'aucun compte rendu périodique. Par ailleurs, au moins une priorité n'est plus d'actualité⁵⁵. En outre, de nouveaux enjeux ont émergé depuis la création des services communs, comme par exemple la nécessité de suivre les locations de logements meublés de tourisme de courte durée (cinq agents recrutés pour cette extension de service). Compte tenu de ces évolutions, la chambre régionale des comptes invite Bordeaux à actualiser le contrat d'engagement passé avec Bordeaux-Métropole et éventuellement à réviser l'attribution de compensation en conséquence. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que « *la revue du contrat d'engagement telle que mise en place en 2016 ne garantissait pas un pilotage fluide de l'activité des services communs* » mais qu'« *une réflexion au niveau administratif a conduit en 2023 à redéfinir les indicateurs domaine par domaine* »⁵⁶. L'ordonnateur s'est engagé à assurer un suivi régulier de ces nouveaux indicateurs. La chambre observe toutefois que la méthode n'implique pas pour le moment de révision du contrat d'engagement.

Recommandation n° 1. : actualiser le contrat d'engagement conclu avec Bordeaux-Métropole en matière d'urbanisme (notamment les engagements associés, les priorités et s'assurer de la pertinence des indicateurs) et réviser l'attribution de compensation en tant que de besoin.

3 LES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN MATIÈRE D'URBANISME

Afin d'éviter les conflits d'intérêts en matière d'urbanisme, la ville de Bordeaux a mis en place des dispositifs qui s'articulent autour de trois orientations : la prévention, le contrôle et les conseils.

3.1 La prévention

Des sensibilisations générales sur la déontologie et le risque de conflit d'intérêts ont été proposés aux encadrants dans le cadre de la formation interne : entre 2020 et 2022, 11 agents de la direction du développement et de l'aménagement du pôle territorial de Bordeaux ont suivi ces formations. Les services de l'ordonnateur ont indiqué qu'une communauté déontologie existe sur l'intranet des agents, celle-ci contient des informations notamment sur les conflits d'intérêts.

Depuis 2021, un programme de sensibilisation, dispensé par un avocat spécialiste de ces questions, a été proposé aux élus. Un code de déontologie de l'élu municipal a également été adopté par le conseil municipal le 29 mars 2022 (délibération n° D-2022/69).

⁵⁵ « *Maintenir la biennale Agora* » : il s'agissait de rendez-vous, rencontres, expositions, conférences, animations, invitant le public à découvrir les possibilités de l'architecture et de l'urbanisme contemporain en lien avec les enjeux environnementaux. La dernière édition de cet événement s'est tenue en 2017.

⁵⁶ Par exemple, concernant les autorisations d'occupation du sol, les indicateurs retenus sont, selon l'ordonnateur, le nombre de dossiers déposés, le nombre d'inscrits à la taxe de séjour, le pourcentage d'attente inférieure à dix minutes pour les visites au guichet et le nombre de plaintes ou de signalements.

3.2 Le contrôle

Avant chaque conseil municipal, le service de la direction des assemblées s'assure, pour les différents dossiers devant être délibérés, que les élus ne présentent pas de potentiels risques de conflits d'intérêts. Ainsi, diverses mesures peuvent être mises en place pour éliminer tout risque : départ, non prise de parole, non-participation aux débats et aux votes. Ceci concerne tous les sujets au-delà de ceux en lien avec l'urbanisme.

Le service droit des sols organise également un travail en amont avec les élus afin d'identifier les potentiels risques de conflits d'intérêts. Deux départs ont été réalisés en 2020 et 2021.

3.3 Les conseils : le référent déontologue

Un poste de déontologue commun à Bordeaux et Bordeaux-Métropole⁵⁷ a été créé respectivement par les délibérations des 18 décembre et 22 décembre 2017. Cette fonction est placée auprès de l'inspection générale des services de Bordeaux-Métropole. La contrepartie financière de la ville dépend du bilan d'activité annuel. Depuis sa création, le déontologue a été saisi sur divers sujets, au total, à plus de 290 reprises.

3.4 Les attributions des adjoints en charge de l'urbanisme

Des délégations en matière d'urbanisme ont été attribuées à des adjoints au maire de la ville de Bordeaux.

Par divers arrêtés⁵⁸, une adjointe au maire chargée de l'urbanisme opérationnel, de l'habitat et des déplacements ou mobilité disposait de la délégation de signature pour les documents d'autorisation d'urbanisme (dont les permis de construire).

Par un arrêté du 5 juillet 2022, un adjoint au maire était chargé du service public du logement et de l'habitat, de l'emploi, de l'économie sociale et solidaire et des formes économiques innovantes, mais cet arrêté ne mentionnait aucune délégation de signature concernant les autorisations d'urbanisme et en particulier les documents relatifs au permis de construire. Sa délégation a évolué avec l'arrêté du 24 novembre 2022. Il est devenu responsable de l'urbanisme résilient, du service public de l'habitat et de l'économie sociale et solidaire, délégation incluant les domaines relatifs à l'habitat, au logement, à la qualité urbaine, aux autorisations du droit des sols ainsi qu'à l'aménagement et à la rénovation urbaine. Il a été également habilité à signer les décisions et documents en matière d'autorisation d'urbanisme (dont les permis de construire). Sur ce même arrêté, il est également indiqué qu'un autre adjoint au maire contribue à sa délégation pour le droit des sols et a une délégation de signature en matière d'autorisation d'urbanisme. Un arrêté du 20 janvier 2023 a complété la délégation du

⁵⁷ Ce poste concerne aussi le CCAS de Bordeaux.

⁵⁸ Arrêtés n° 201715288 du 10 juillet 2017, n° 201804945 du 5 mars 2018, n° 201817984 du 18 juillet 2018, n° 201830673 du 19 décembre 2018, n° 201906128 du 11 mars 2019, n° 201923348 du 16 septembre 2019 et n° 201925743 du 9 octobre 2019.

premier en matière d'urbanisme. Il est désormais habilité à signer, également, les arrêtés de mise en demeure avec ou sans astreinte, les arrêtés de consignations et les arrêtés de mise en recouvrement afférents à ces procédures.

4 LES AUTORISATIONS D'URBANISME

4.1 L'information destinée au pétitionnaire préalablement au dépôt de sa demande d'autorisation

4.1.1 Les documents participant à un urbanisme négocié

4.1.1.1 Le label « bâtiment frugal bordelais »

À l'initiative de la commune, un label intitulé « bâtiment frugal bordelais » a été établi en mai 2021, référentiel qui promeut une culture de la sobriété architecturale dans le contexte de transition écologique et sociale du bâtiment. Cette démarche a été menée en collaboration avec la direction de l'urbanisme et le service du droit des sols (SDS), mais également avec les professionnels, la fédération des promoteurs immobiliers, l'ordre des architectes et l'ordre des avocats. Ce document précise trois enjeux : faire mieux avec moins, être bienveillant avec le territoire d'accueil et s'adapter au contexte de demain. Il « *vise à promouvoir un bâtiment préservant les espaces de nature existants, adapté au territoire, tourné vers les filières locales, soucieux de l'usage et de la qualité de vie de ses occupants, tout en réduisant ses impacts climatiques* ». Il distingue trois profils : les particuliers accompagnés ou non et les professionnels. Selon ce document, 42 critères (dont 20 optionnels) permettent d'apprécier le caractère frugal des projets. Certains seraient depuis redondants avec la réglementation environnementale RE 2020 qui est entrée en vigueur en 2022⁵⁹. La labellisation n'est pas imposée au pétitionnaire : il s'agit d'une démarche volontaire. Il concerne à la fois les logements et l'immobilier tertiaire (hors quartier Euratlantique).

En 2021, une petite centaine de projets ayant obtenu une autorisation de permis de construire prenait en compte tout ou partie des critères de labellisation. Concernant les projets d'ampleur, une note dédiée à la prise en compte de ce label est exigée par la commune aux promoteurs immobiliers, lors de la commission métropolitaine des avant-projets (CMAP). Sans cadre juridique, le label est attribué provisoirement à la délivrance du permis de construire, pour être confirmé à la livraison de l'ouvrage, en réunion publique, associant les habitants. Les

⁵⁹ La RE 2020 poursuit un objectif d'amélioration de la performance énergétique, du confort des constructions et vise une diminution de leur empreinte carbone. Le décret n° 2021-1004 du 29 juillet 2021 relatif aux exigences de performance énergétique et environnementale des constructions de bâtiments en France métropolitaine et l'arrêté du 4 août 2021 fixent les exigences techniques et la méthode de calcul (prévue à l'article R. 172-6 du code de la construction et de l'habitation) de la RE 2020. L'entrée en vigueur est prévue : sauf dérogation, le 1^{er} janvier 2022 pour les bâtiments à usage d'habitation, le 1^{er} juillet 2022 pour les bâtiments ou partie de bâtiments de bureaux et les locaux d'enseignement primaire ou secondaire et le 1^{er} janvier 2023 pour les extensions de ces constructions et les constructions provisoires.

services de Bordeaux-Métropole ne détenant pas la compétence pour vérifier le respect des critères par les pétitionnaires, la commune de Bordeaux a, dans un premier temps, passé un marché⁶⁰ avec un prestataire extérieur chargé d'examiner 25 projets au regard du référentiel. Un marché public devait être passé au cours du deuxième semestre 2022 pour couvrir l'ensemble des permis de construire (prestation évaluée par la collectivité à 60 000 € par an). La chambre régionale des comptes invite la commune à mettre en place, rapidement, une procédure de commande publique robuste et pérenne de vérification de la conformité au label, indispensable à l'assurance du respect des différents critères par les pétitionnaires ; ceci d'autant que la prise en compte de ce label susciterait une hausse des prix de la construction (qui auraient déjà augmenté d'environ 35 % en quatre ans) possiblement répercutée sur le prix des biens. Selon l'ordonnateur, le label serait, à terme, source d'économie réalisée notamment sur la consommation énergétique.

Il considère l'appropriation du label comme enjeu primordial pour la commune. La création d'un poste dédié, la formalisation de documents de communication à destination des professionnels et les présentations lors d'évènements ou de manifestations, participent, selon lui, de cette démarche d'appropriation.

En parallèle, Bordeaux-Métropole s'est dotée depuis le 9 février 2018 d'une charte et d'un label de qualité pour la construction, intitulés « bien construire à Bordeaux-Métropole », par lequel les professionnels s'engagent à respecter un ensemble de bonnes pratiques codifiées dans une charte. Ce document de huit pages a fait l'objet d'une concertation avec des acteurs du marché immobilier⁶¹. Un suivi renforcé des constructions est prévu lors des phases de conception (pour éviter les ajustements lors de la construction) et de chantier (coordination, pilotage et suivi actifs pour garantir les options définies lors de la conception). De même, un mécanisme de contrôle a été intégré permettant aux habitants d'exercer un suivi des constructions neuves, à la livraison mais également un an et trois ans après, notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique. Le label éponyme est accordé pour trois ans, renouvelable après une nouvelle évaluation, mais peut aussi être perdu. À travers cette charte, la lutte contre l'étalement urbain a été recherchée, par exemple en densifiant davantage. Le recours à la sous-traitance en cascade y est également proscrit. Cette charte n'a pas de valeur opposable et ne se substitue pas aux normes et réglementation en vigueur qui régissent l'acte de bâtir. Dans le cadre de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur et également ancien président de Bordeaux-Métropole a précisé que ce document avait été mis en œuvre après de nombreux constats de malfaçons et d'emploi de matériaux, particulièrement dans le cadre du développement des nouveaux quartiers, contrastant avec le patrimoine architectural du centre de la métropole marqué par la pierre. Ce document aurait permis de convaincre certains professionnels de la construction d'adapter leurs projets en cohérence avec les attentes de la métropole et dans l'intérêt général de ses habitants.

4.1.1.2 Les objectifs recherchés

Ces documents complémentaires d'urbanisme correspondent ainsi à un cadre général d'intention. Pédagogiques, ils indiquent le niveau d'exigence recherché et permettent une prise de conscience par les promoteurs, souvent nationaux, des attentions locales en matière d'urbanisme, pour les aider à préparer leurs projets. Ils incitent également à pousser la réflexion au-delà des règles normatives du PLU 3.1, document faible concernant la thématique de

⁶⁰ Avec le cabinet 180 degrés Ingénierie.

⁶¹ La fédération des promoteurs immobiliers Aquitaine Poitou-Charentes (FPIAPC), la fédération française du bâtiment (FFB) de la Gironde, l'agence qualité construction (AQC), l'ordre des architectes.

l'esthétique, pour parfaire un produit immobilier. En complément du PLU3.1, document à grande échelle qui indique ce qui est théoriquement possible en matière d'urbanisme, ils mettent en avant des caractéristiques locales à respecter.

Alors que le PLU, qui définit la philosophie globale de l'aménagement à l'échelle d'un territoire communal et intercommunal, ne permet pas d'exprimer précisément, pour chaque parcelle, les contraintes intrinsèques en termes par exemple de topologie, de proximité de zones urbanisées ou rurales, d'orientation, ces documents formalisent certaines attentes prescriptives de la commune. Ils favorisent l'acceptation et la compréhension par les porteurs de projet de certaines décisions des services instructeurs en donnant du crédit à leurs interprétations du PLU. Ils permettent de garantir une équité entre les maîtres d'ouvrage privés et d'apaiser les tensions entre les propriétaires fonciers, les porteurs de projet et les riverains par une meilleure compréhension de la politique de la commune et du territoire par un diagnostic orienté et partagé.

Par ailleurs, si, dans le cadre d'une demande de permis de construire, une notice⁶² doit être fournie obligatoirement pour témoigner de l'insertion du projet dans la parcelle d'accueil (aménagement du terrain, implantation, traitement des constructions, accès etc.) et décrire cette dernière (état du terrain, abords, éléments paysagers, végétation notamment), ce document demeure relativement général. La notice offre une marge de manœuvre importante qui peut finalement être recadrée et restreinte par des attentes communales particulières.

Ces documents constituent une base documentaire commune et officielle au profit de l'ensemble des acteurs de l'aménagement d'un territoire communal. Ils ont pour objectif de conserver et protéger le cadre de vie des habitants, en s'appuyant sur certains critères comme l'intégration du bâti en fonction de l'environnement et la topologie, ou encore sur la conservation des arbres existants⁶³. Ils peuvent traiter de points qui échappent aujourd'hui au périmètre du PLU3.1, par exemple le revêtement de sols pour réduire leur imperméabilité⁶⁴. Dans ce dernier cas, cette concertation complète les règles d'urbanisme portées par les documents d'urbanisme.

Dans un souci de qualité du service public et du respect de l'intérêt général qui doit primer sur les intérêts particuliers des acteurs économiques et des propriétaires isolés, le label privilégie des projets s'appuyant sur une analyse précise des caractéristiques locales plutôt que sur des modèles d'aménagement reposant sur des concepts généraux sortis de leur justification territoriale et donc sans considération du patrimoine local.

Ce document n'est *a priori* pas contraignant et les volontés et souhaits identifiés ne sont pas des règles opposables. Néanmoins, il existe des dispositions du code de l'urbanisme⁶⁵, applicables dans les territoires dotés de PLU qui, en fonction de situations particulières, permettent de refuser un projet qui serait par ailleurs en adéquation avec ces documents d'urbanisme. L'article R. 111-27 en particulier prévoit que si « *les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des*

⁶² Cf. dispositions de l'article R. 431 8 du code de l'urbanisme qui définissent cette notice.

⁶³ Cf. par exemple le critère n° 29 intitulé « soigner le rapport au milieu naturel – préserver et favoriser la biodiversité », du label bâtiment frugal bordelais – cahier logement. Il y est par exemple indiqué : « *En milieu urbain, chaque parcelle plantée constitue un îlot de biodiversité au milieu de l'océan minéral du tissu urbain* ».

⁶⁴ Cf. par exemple le critère n° 30 intitulé « soigner le rapport au milieu naturel – gérer les eaux de pluie de façon adaptée », du label bâtiment frugal bordelais – cahier logement

⁶⁵ Articles R. 111-2, R. 111-4, R. 111-24-1, R. 111-26 et R. 111-27, cf. annexe 7.

perspectives monumentales [...] le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserves de l'observation de prescriptions spéciales ».

Les différents cas prévus par le code de l'urbanisme et récapitulés en annexe n° 7, correspondent à des situations très précises. Dans une décision récente⁶⁶, le Conseil d'État en a précisé la portée en indiquant qu'il appartient à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, « *d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site. Les dispositions de cet article excluent qu'il soit procédé, dans le second temps du raisonnement, à une balance d'intérêts divers en présence, autres que ceux mentionnés par cet article et, le cas échéant, par le plan local d'urbanisme de la commune* ».

Le label vient compléter le PLU3.1, document d'urbanisme qui inclut des dérogations pour motif de protection, de conservation et de mise en œuvre du patrimoine paysager⁶⁷ et reprend, sous une formulation assez proche, les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme évoquées *supra*. Au regard de ces dispositions et des éléments figurant dans le PLU3.1, le label pourrait tout à fait servir d'argument à la justification d'un refus d'autorisation d'urbanisme en faveur d'un urbanisme négocié.

Cet outil d'urbanisme concerté, qui donne lieu en pratique à des négociations avec les opérateurs pour les inciter à se conformer aux attentes de la commune, alors même que le projet initial serait en adéquation avec les droits ouverts dans le PLU3.1, au motif certes de servir l'intérêt général, est le reflet d'un PLU3.1 imparfait. Aussi, la chambre régionale des comptes recommande à la commune de Bordeaux, en lien avec Bordeaux-Métropole, d'identifier les dispositions du label qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et de modifier le PLU en conséquence. Ceci, d'autant plus qu'au regard d'une jurisprudence récente⁶⁸, ces dispositions pourraient être considérées comme ne relevant pas de la compétence de la commune.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que le label comporte des critères qui, soit figurent déjà au PLU3.1, soit seront intégrés à l'occasion de la 11^{ème} modification du PLU. En revanche, certains critères du label ne peuvent relever du PLU car ils dépassent le cadre juridique du domaine de l'urbanisme et relèvent d'autres législations⁶⁹. Le PLU ne peut par exemple imposer des matériaux particuliers pour la réalisation d'un projet immobilier, ni encadrer les réalisations intérieures. En revanche, certaines actions de ce type pourraient être intégrées dans le PSMV, en mesure d'imposer des prescriptions à l'intérieur du bâti.

⁶⁶ Conseil d'État, 6^{ème} – 5^{ème} chambres réunies, 22 septembre 2022, ferme éolienne de Seigny, req. 455658.

⁶⁷ Partie « règlement pièces écrites », règlement zone UM 39, chapitre 2.4.1. intitulé « aspect extérieur des constructions » (page 27) : « *La situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions et leur aspect extérieur doivent être adaptés au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. [...] de manière à ne pas remettre en cause son intérêt architectural, culturel et/ou historique (par exemple en termes d'implantations, de volumes, de proportions, de matériaux et de teintes, d'accompagnements paysagers) [...]* ».

⁶⁸ Cf. décision du tribunal administratif de Rouen n° 2202586 du 26 janvier 2023 (préfet de la Seine-Maritime contre la commune de Bois-Guillaume) : « *[...] Au vu de ses termes, et notamment de la nature de certains des « engagements » qu'elle prévoit, la « charte de l'urbanisme et du cadre de vie » de Bois-Guillaume doit être regardée comme imposant aux opérateurs immobiliers concernés des règles impératives relatives à la conception et à la réalisation de projets de construction, relevant, par leur nature, de la loi ou du règlement. Par suite, la commune de Bois-Guillaume n'était pas compétente pour imposer de telles prescriptions en matière d'urbanisme [...]* ».

⁶⁹ Par exemple la mise en œuvre du cycle de vie des matériaux : législation relative à la réduction des déchets.

Recommandation n° 2. : en lien avec Bordeaux-Métropole, identifier les dispositions du label qu'il est souhaitable de rendre contraignantes et modifier le PLU3.1 en conséquence.

4.1.1.3 Les instances prévues préalablement à l'instruction

En amont du dépôt de demande d'autorisation d'urbanisme, différentes instances permettent de s'assurer de la cohérence et de la régularité des projets au regard des objectifs et orientations des collectivités.

Hors opération d'aménagement, avant le dépôt de la demande de permis de construire, les projets d'envergure (création de plus de dix logements et constructions non destinées à l'habitation d'une surface supérieure à 1 000 m²) sont analysés par la CMAP. Cette commission est une instance de présentation et d'échange qui s'attache à vérifier la conformité au PLU. Une centaine de dossiers sont abordés tous les ans à raison de deux demies journées par mois (trois ou quatre projets par séance). L' élu en charge de l'urbanisme qui préside la CMAP, en lien avec les porteurs de projets, leur propose de présenter leurs intentions, accompagnés du maître d'œuvre et/ou de l'architecte, éventuellement du propriétaire, pour recueillir l'avis non contraignant des autres participants ; à savoir, selon le projet, l'architecte conseil de la commune, et de responsables de Bordeaux-Métropole : un cadre représentant le service droit des sols (en charge de l'instruction), un responsable de la direction générale de l'aménagement de Bordeaux-Métropole, un chef de projet de la direction générale de l'urbanisme ou du service droit des sols. Les représentants de l'établissement public d'aménagement sont conviés si le projet concerne l'OIN. La plupart des grands projets ne se limitent pas à une seule CMAP et un processus itératif peut conduire à l'organisation de deux à trois commissions. Ces itérations permettent de mûrir le projet ainsi qu'un temps de consultation, par exemple de la direction générale de l'habitat.

La tenue de cette instance, depuis longtemps mise en œuvre par Bordeaux et, selon les services largement consultée par les promoteurs, n'est pas obligatoire. Les professionnels peuvent en effet demander une autorisation d'urbanisme sans passage devant la CMAP. En cas de difficulté, les services en charge de l'instruction proposent aux opérateurs économiques un retrait du dossier et un renvoi vers cette commission pour échanger sur les attendus du PLU3.1 et entrevoir des solutions. Selon les services, cette instance permettrait aux porteurs de projet de gagner du temps en appelant leur attention sur un certain nombre de points, et éviterait des incompatibilités ou non conformités avec les prescriptions des documents d'urbanisme. Une présentation des projets traités en CMAP est par ailleurs faite trimestriellement au maire.

Dans les opérations d'aménagement (hors projet de renouvellement urbain - PRU), des ateliers de projet tels que les ateliers des bassins à flot ou encore de Brazza sont organisés pour assurer leur concordance avec les attendus des plans guides⁷⁰ des architectes urbanistes en charge de ces opérations. Préalablement aux études d'avant-projet (AVP)⁷¹, les ateliers ont la même

⁷⁰ Cadre dans lequel les grandes orientations urbaines sont décrites, permettant notamment de garantir la continuité urbaine (interfaçage entre des quartiers existants et de nouveaux), y compris les toits (la « cinquième façade »).

⁷¹ Ces études comprennent les études d'avant-projet sommaire (APS) et celles d'avant-projet définitif. Les premières permettent de préciser notamment la composition générale en plan et en volume, d'apprécier les volumes intérieurs et l'aspect extérieur de l'ouvrage, de préciser les dispositions techniques pouvant être envisagées, le calendrier de réalisation et son séquençage et d'établir une estimation provisoire du coût prévisionnel des travaux. Les autres déterminent les surfaces détaillées, arrêtent les plans, les coupes, les façades, les dimensions de l'ouvrage et son

valeur et objectif que les CMAP. Un atelier spécifique pourrait voir le jour concernant le quartier de Bacalan, situé rive gauche de la Garonne, une fois le plan guide réalisé.

Par ailleurs, les ateliers Garonne, mis en place depuis 2012, dans le cadre d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE) qui devrait aboutir en 2025, sont organisés régulièrement, avec la participation des équipes de maîtrise d'œuvre, de représentants du Grand port maritime de Bordeaux⁷², de Bordeaux-Métropole et de la commune de Bordeaux. Comme les CMAP, ces ateliers participent d'un urbanisme négocié avec les professionnels. Les ateliers Garonne constituent une forme d'instance supérieure pour les projets qui bordent le fleuve. Ils associent plusieurs plans guide, en vue de réfléchir sur les principes de la relation de la commune de Bordeaux à la Garonne. Ces ateliers ont par exemple piloté des réunions de concertations dans le cadre des aménagements en lien avec le futur pont Simone Veil. Le budget dédié à ces ateliers serait d'environ 20 000 € par an.

Des ateliers mensuels sont également tenus dans le cadre de chaque PRU réunissant les assistants à la maîtrise d'ouvrage (AMO) dont la métropole dispose et l'équipe projet constituée des services de la métropole et de la ville, des bailleurs et des services de la DDTM pour les territoires en ANRU. Il s'agit d'une instance de coordination générale et d'approfondissement de sujets particuliers (voiries, équipements etc.), avant passage en CMAP. Lors de l'instruction des permis de construire par les agents du pôle territorial de Bordeaux (PTB), les avis de l'AMO et de la direction de l'habitat sont pris en compte. Des points bimensuels de l'avancement de chaque projet sont par ailleurs assurés entre le SDS, le centre de mise en valeur de l'architecture et l'élu de la commune.

Un examen du projet sous l'angle de la qualité architecturale et de la conformité aux objectifs de la politique du logement de la commune de Bordeaux est réalisé dans le périmètre de la concession d'aménagement du centre historique de Bordeaux. Pour ce faire, le conseil programmatique d'inCité⁷³ associe les services instructeurs, l'architecte des bâtiments de France⁷⁴, l'équipe d'inCité et un architecte conseil.

aspect, estiment définitivement le coût prévisionnel des travaux, décomposés en lots séparés et permettent au maître d'ouvrage d'arrêter définitivement le programme.

⁷² Établissement public national qui gère le port de Bordeaux à la suite de la transformation du port autonome (2008). Ses installations s'étalent sur 1 500 hectares et sur 100 km le long de la Gironde.

⁷³ Créée en 1957 par la commune de Bordeaux sous le nom de société Bordeaux mixte d'urbanisme et de construction (SBUC), dénommée inCité Bordeaux-Métropole Territoires depuis 2019, est une société d'économie mixte intervenant dans les domaines du logement ou de l'urbanisme publics de la municipalité et de la métropole (actionnaire depuis 1967). Elle construit et gère un patrimoine de près de 2 000 logements (1 300 non conventionnés et 700 conventionnés), commerces et activités tertiaires (14 000 m² de locaux d'activités) et réalise un chiffre d'affaires d'environ 21 M€. En 2014, elle se voit confier la concession d'aménagement pour la requalification du centre historique de Bordeaux. Elle est également missionnée par Bordeaux-Métropole pour l'animation du programme d'intérêt général (PIG) 3 2019-2024 pour les 28 communes.

⁷⁴ Les architectes des bâtiments de France, exercent dans chaque département au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) qui constituent les unités territoriales de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Ils participent à la promotion de la qualité architecturale et urbaine, à la conservation et à la valorisation du patrimoine monumental. Ils veillent aussi à la préservation et à la mise en valeur des espaces protégés : abords de monuments historiques, secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) ou aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

Le comité local Unesco Bordeaux (CLUB) est également consulté dans le cadre de l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de « Bordeaux, port de la Lune », par l'intermédiaire de l'architecte des bâtiments de France. Le CLUB ne donne pas d'avis de conformité. En théorie, il ne peut contraindre un projet. Son appréciation est cependant examinée avec soin dans la mesure où un avis défavorable pourrait conduire à un retrait d'agrément de l'Unesco⁷⁵. Ce comité est composé d'experts du patrimoine (sélection informelle proposée aux élus) et de représentants de la société civile, de représentants de la direction générale de l'aménagement et de la direction de l'urbanisme de Bordeaux-Métropole, d'un architecte des bâtiments de France, de l'architecte conseil de la commune de Bordeaux et de la conservatrice des monuments historiques. Le comité étant indépendant, aucun élu n'en est membre. Les porteurs de grands projets (impliquant des évolutions importantes) sont invités à les présenter et à argumenter sur les raisons de les mettre en œuvre. Un compte-rendu est communiqué au ministère de la culture⁷⁶ qui, en tant que de besoin, alerte l'Unesco. Selon les services de Bordeaux-Métropole, le projet de transport par câble par télécabines, composante du schéma des mobilités global voté par Bordeaux-Métropole en septembre 2021, et participant aux liaisons transversales entre les deux rives de la Garonne, serait en discussion.

4.1.1.4 La mise en œuvre d'un urbanisme concerté voire négocié

Comme évoqué *supra*, pour la commune de Bordeaux, l'urbanisme, lorsqu'il est concerté, est normalisé par l'intermédiaire des CMAP. Un compte-rendu précis est dressé pour éclairer les porteurs de projet sur les évolutions éventuelles à engager avant le dépôt de leur permis de construire (PC). Ce compte-rendu est par ailleurs utile ensuite aux services en charge de l'instruction pour comprendre les choix proposés, limiter les interprétations et éviter éventuellement des blocages. C'est également l'occasion de systématiser l'interrogation de la commune sur la volonté du pétitionnaire à s'engager ou non sur les critères du label, par la production d'une note du porteur de projet à ce sujet.

Les porteurs de projets d'ampleur peuvent bien entendu faire le choix de ne pas s'inscrire dans ces pratiques qui ne relèvent d'aucune obligation réglementaire. Pour autant, ils optent le plus souvent pour la concertation qui leur semble plus sécurisante.

Par ailleurs, si l'un des objectifs recherchés du label « bâtiment frugal bordelais » est d'être un document contributif d'un urbanisme concerté, il gagnerait certainement à être moins complexe en vue d'une exploitation pratique par les promoteurs et les services instructeurs, ou en tout cas à proposer une méthodologie pragmatique pour la concertation en CMAP, propice à des gains de temps. Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que le recrutement de l'architecte conseil référent bâtiment frugal bordelais devrait permettre une meilleure appropriation du label par les promoteurs et les services instructeurs et une meilleure concertation en CMAP.

⁷⁵ Le comité du patrimoine mondial a par exemple retiré lors de sa 44^{ème} session le bien « Liverpool – Port marchand » de la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en raison de la perte irréversible des attributs qui transmettent la valeur universelle exceptionnelle du bien (atteinte à l'authenticité et à l'intégrité du site). Autres cas : la Vallée de l'Elbe à Dresde (Allemagne) et le sanctuaire de l'oryx arabe (Oman).

⁷⁶ Direction générale des patrimoines et de l'architecture.

4.2 Les services communs

4.2.1 La création des services communs

Les transferts de compétences des communes vers la métropole ont été échelonnés en plusieurs vagues successives. Dans le domaine de l'aménagement de l'espace métropolitain, les compétences SCoT, PLU, définition création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain, actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager, constitution de réserves foncières avaient déjà été transférées à la CUB et reprise en 2016 par Bordeaux-Métropole. Dans le domaine de la politique locale de l'habitat, il en était de même de la compétence PLH. Les autres groupes de compétences de ce domaine, notamment la politique du logement, les aides financières et actions relatives au logement social, l'amélioration du parc immobilier bâti ou encore la réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, ont été transférés à la métropole bordelaise en 2016⁷⁷.

Le 14 décembre 2015, Bordeaux-Métropole et la commune de Bordeaux ont signé une convention cadre⁷⁸ destinée à formaliser la création et la mise en œuvre de services communs, notamment le transfert à la métropole des fonctionnaires et agents non titulaires (les agents sont rattachés à la métropole, cette dernière se substituant aux droits et obligations de la commune de Bordeaux) qui participent à cette mise en œuvre (cf. article L. 5211-4-2 du CGCT). Parmi ces services mis en commun, la stratégie immobilière et foncière (4 ETP), le logement, l'habitat, la politique de la ville (7,65 ETP), le cadre de vie, l'urbanisme, les autorisations d'occupation des sols (127 ETP), en faisaient partie. Les effets de la mise en commun des services sont pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation.

Le PTB exerce la mission d'instruction des demandes d'AOS pour le compte de la ville. Aussi, la commune et la métropole ont approuvé des délibérations concordantes et ont signé une convention cadre de création de service commun, rendue obligatoire par l'article L. 5211-4-2 du CGCT, qui identifie les moyens transférés⁷⁹ et des contrats d'engagement (pages 32 à 36) et une fiche d'impact (pages 128 à 147)⁸⁰ qui décrit notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis des agents.

⁷⁷ Conformément au décret n° 2014-1599 du 23 décembre 2014 portant création de « Bordeaux-Métropole » et à l'article L. 5217-2 du CGCT (qui liste notamment les compétences exercées de plein droit par la métropole, en lieu et place des communes membres). Voir également la délibération n° 2015-0207 du 10 avril 2015 entérinant le transfert de compétence à la métropole dans les domaines du logement et de l'habitat.

⁷⁸ Cf. également délibération du conseil municipal de Bordeaux n° 2015-556 du 23 novembre 2015.

⁷⁹ Annexées aux conventions cadre, figurent une fiche d'impact ressources humaines, la liste des marchés transférés, la liste des biens et locaux transférés ou mis à disposition, la liste des matériels et logiciels informatiques ainsi qu'une synthèse de l'impact financier de la mutualisation.

⁸⁰ Ces documents identifient, par domaine, l'ensemble des activités mutualisées, les interfaces entre les services communs et la ville ainsi que le niveau de service attendu par la commune et les engagements réciproques. Pour la commune de Bordeaux, les domaines et activités mutualisés sont le logement, l'habitat, la politique de la ville, le cadre de vie, l'urbanisme, les AOS, les finances, la commande publique, les affaires juridiques, les ressources humaines, les bâtiments, logistique et moyens généraux, la stratégie immobilière et foncière, le numérique et système d'information, les fonctions transversales, le développement économique, la gestion du domaine public et l'investissement sur le domaine public (hors périmètre de clarification de compétences). Pour le cadre de vie, l'urbanisme, les AOS, cela représentait 127 ETP (dont 10,65 ETP compensés sans agent transféré). Pour le logement, l'habitat, la politique de la ville cela représentait 7,65 ETP (dont 2 ETP compensés sans agent transféré et 23 agents en renfort – apprentis, CAE etc.).

Bordeaux-Métropole s'est substituée aux droits et obligations de la commune pour ce qui concerne les activités mutualisées. En fonction du type de mission réalisée, les agents transférés sont placés sous l'autorité hiérarchique du président de Bordeaux-Métropole et sous l'autorité fonctionnelle du maire conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Les agents en provenance de la commune sont rattachés hiérarchiquement au directeur de leur direction d'accueil, qui définit et organise leurs missions et activités. Ils sont évalués par leur supérieur hiérarchique direct. Les bâtiments ont été mis à disposition de Bordeaux-Métropole à partir du 1^{er} janvier 2016, sans transfert des charges du propriétaire conservées par la commune (un forfait d'entretien est alors appliqué conformément à la délibération n° 2015-0533 et un coût de renouvellement est facturé à la commune par la Métropole pour assurer les moyens d'exercice de ses missions). La commune de Bordeaux a transféré la propriété des matériels et des véhicules utilisés par les services mutualisés. Le financement du service commun a été arrêté dans la délibération du 25 septembre 2015, et conformément à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, il s'opère par imputation sur l'attribution de compensation.

Les services communs conseillent, préparent et exécutent les décisions des donneurs d'ordre. Pour ce faire, certains sont rattachés aux pôles territoriaux, c'est le cas des services communs relatifs au « cadre de vie, urbanisme et AOS » ; d'autres sont rattachés aux directions thématiques centrales, c'est le cas du « logement et habitat » ; les derniers le sont, en fonction des activités, soit aux pôles, soit aux directions, par exemple les « affaires juridiques ».

Le PTB est organisé en trois directions, dont une dédiée au développement et à l'aménagement, qui traite en particulier les AOS, mais également la mobilité, les projets urbains etc. Le SDS du PTB créé le 1^{er} janvier 2016 à la suite de la mutualisation des services, est issu de la fusion des services instructeurs de la municipalité de Bordeaux et de la métropole. Ce service de 43 agents (hors contrat à durée déterminée ou apprentis), réunis en un lieu (la cité municipale), est réparti sur un secrétariat et trois centres, un dédié à l'accueil et la pré-instruction évoqué (neuf agents), un autre chargé de l'instruction des demandes d'autorisations d'occupation du sol (AOS) (20 agents dont 16 instructeurs) et un troisième dédié au suivi des AOS et au changement d'usage (12 agents).

4.2.2 L'organisation des services communs

4.2.2.1 L'accueil et le conseil dans le cadre de la pré-instruction

Le centre d'accueil et de pré-instruction rattaché au SDS du PTB est chargé, d'une part, de l'information préalable au dépôt d'un projet de construction (réglementation applicable, orientation etc.) et, d'autre part, de la réception des demandes. Un accueil en continu ainsi qu'un standard téléphonique sont proposés au public. Les particuliers (éventuellement accompagnés de leur architecte) peuvent obtenir, en plus de l'information aux guichets, des rendez-vous avec le service de pré-instruction et les architectes conseil. Sans pouvoir isoler les pétitionnaires des autres usagers, la métropole a cependant pu comptabiliser les différents flux de demande d'informations et de consultations concernant les sujets relevant de l'urbanisme et du logement. En 2021, plus de 7 500 visiteurs ont été accueillis en guichet pour 852 rendez-vous de pré-instruction. En 2022, les services ont accueilli près de 5 000 visiteurs avec une cadence mensuelle relativement régulière. Le service constate depuis 2018 une réduction constante du volume d'accueil en guichet, la mise en place d'une permanence téléphonique permettant *a priori* de répondre aux usagers sans qu'ils aient à se déplacer.

Le conseil aux pétitionnaires est organisé autour d'une équipe de quatre conseillers, titulaires d'un diplôme d'architecte qui interviennent en soutien du PTB en charge des AOS et sont rattachés au « centre de mise en valeur de l'architecture » du « service architecture et patrimoine urbain en projet » intégré à la direction de l'urbanisme de Bordeaux-Métropole. Ils assurent un accompagnement préalablement à l'instruction des demandes d'autorisation. Un agent est chargé de l'accueil et de l'organisation des rendez-vous.

Autre moyen d'information, le site internet de Bordeaux-Métropole a enregistré en moyenne plus de 1 000 consultations par mois (12 802 au total), sur la thématique des formalités d'urbanisme. Concernant le PLU, 21 234 visiteurs du site internet ont été recensés en 2022 pour près de 34 000 pages vues. Cette thématique figure parmi les cinq les plus consultées sur le site internet. Le nombre élevé de consultations (52 470) du site concernant la thématique du logement, avec des pics observés en juin et juillet (un tiers des consultations), reflète la tension du marché du logement dans la métropole.

4.2.2.2 L'instruction au sein du pôle territorial de Bordeaux

L'intégralité des délivrances des certificats d'urbanisme d'information (de type A)⁸¹ est traitée de manière dématérialisée à partir du portail des services depuis le 1^{er} janvier 2022. Il est fait application de l'article R. 410-12 du code de l'urbanisme (certificat d'urbanisme tacite avec cristallisation des droits pendant 18 mois). Ce traitement ne fait l'objet d'aucune instruction par les services, une fiche d'information automatisée étant transmise instantanément au demandeur.

Le SDS du PTB a en charge l'instruction des autorisations d'urbanisme⁸², des certificats d'urbanisme (ainsi que le contrôle de conformité et le traitement des infractions associés) et, depuis le 1^{er} mars 2018, le suivi de l'application de la réglementation sur les meublés de tourisme. La grande technicité du domaine et un renouvellement important des agents susciteraient, selon les services, des difficultés de recrutement de candidats expérimentés.

L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (4 732 dossiers traités en 2022, dont 3 638 DP) est en revanche traitée par les instructeurs du SDS. Depuis sa création, ce centre a été renforcé pour faire face à l'augmentation de 26,7 % du nombre de dossiers traités (DP, PC, PD et PA) entre 2015 et 2022 (+ 7,6 % de PC, PD et PA sur la même période). Ce renfort aurait permis, selon les services, de résoudre les difficultés à traiter le contrôle des dossiers dans les délais fixés par la réglementation et de faire évoluer le processus pour gagner en réactivité, en atténuer les fragilités juridiques et assurer un meilleur suivi lors de la procédure d'instruction.

Dans le périmètre de l'OIN Bordeaux-Euratlantique, les demandes d'autorisation sont instruites par les services de l'État (DDTM). Un avis technique métropolitain est requis concernant les compétences exercées par l'intercommunalité en matière principalement d'urbanisme, d'habitat et de mobilité (voierie, réseaux, accessibilité, stationnement etc.). Le maire de Bordeaux est seulement consulté sur le volet architectural ; son avis simple n'est pas décisif. En cas d'avis défavorable du maire, celui-ci est visé par la DDTM qui, si elle peut passer outre, ne peut l'ignorer. Outre le périmètre de l'OIN, les services de l'État peuvent être consultés

⁸¹ Il existe également un certificat d'urbanisme (CU) opérationnel (de type B). Le CU de type A renseigne notamment sur les règles d'urbanisme sur la parcelle, les taxes et les servitudes. Le CU de type B indique si le projet envisagé est réalisable sur la parcelle.

⁸² Permis de construire (PC), permis de démolir (PD), permis d'aménager (PA) et déclarations préalables (DP).

dans les dossiers instruits au titre de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme dont la décision revient au préfet. Dans le cadre de dossiers d'ampleur, l'architecte conseil donne également un avis.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur Alain Juppé, a souligné le bon niveau de concertation entre les services de l'État et ceux métropolitains et municipaux. Le cas récent du développement du secteur dit Amédée-Saint-Germain⁸³, dont les riverains demandaient l'arrêt du projet depuis un an, a semblé remettre en question ce procédé. Les riverains dénonçaient une « bétonisation » et une opacité suscitée par les nouvelles constructions trop importantes. Un moratoire avait été demandé par un collectif d'habitants et d'élus. En avril 2021, face à l'inquiétude du voisinage, le maire de Bordeaux, vice-président du conseil d'administration⁸⁴ de l'EPA, a demandé l'arrêt du projet qui initialement n'était pas prévu dans le programme Euratlantique. La SNCF, propriétaire de l'îlot Amédée-Saint-Germain, souhaitait, par ce projet, le développement de locaux techniques, de bureaux et de logements (679 dans sa partie centrale). Le projet s'est finalement poursuivi, l'EPA ayant pris des engagements, notamment concernant la construction d'une tour de bureaux. Une concertation volontaire a débuté le 1^{er} mars 2022 avec une présentation par l'EPA de deux scénarios corrigés, prévoyant l'intégration d'un parc, entouré certes d'une construction dense, mais bénéficiant de l'implantation de commerces de proximité. Selon ses porteurs, ce projet limite l'étalement urbain, garantit la mixité sociale (263 logements locatifs sociaux) et permet l'accession à la propriété des moins aisés, avec la construction de 111 logements sous condition de ressources. L'objectif de cette concertation et de ces contre-propositions qui portent sur le volume de construction, est de rétablir un climat de sérénité.

4.2.2.3 L'efficacité de l'instruction

Les services n'ont pas été en mesure de préciser la durée moyenne constatée pour réaliser l'*instruction* des demandes d'autorisation d'urbanisme, aucune statistique n'étant tenue à ce sujet. Celle-ci varierait en fonction de la nature du dossier, de l'ampleur du projet, sa situation etc. Selon les services, dès lors que l'instruction n'est pas contrainte par le retour d'un service externe tels que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou l'architecte des bâtiments de France (ABF), il serait régulièrement possible de délivrer une réponse dans les délais maxima légaux.

En dépit d'une absence de statistiques, Les services n'ont pas été en mesure de préciser la durée moyenne constatée pour réaliser l'*instruction* des demandes d'autorisation d'urbanisme, aucune statistique n'étant tenue à ce sujet. Celle-ci varierait en fonction de la nature du dossier, de l'ampleur du projet, sa situation etc. Selon les services, dès lors que l'instruction n'est pas contrainte par le retour d'un service externe tels que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ou l'architecte des bâtiments de France (ABF), il serait régulièrement possible

⁸³ Quartier qui s'étend sur une surface de 7 500 m² et situé sur un ancien site ferroviaire près de la gare Saint-Jean à Bordeaux.

⁸⁴ Le conseil d'administration de l'EPA se compose de six représentants de l'État, de six représentants des collectivités territoriales et de sept membres de droit dont la directrice générale de l'EPA. Depuis le 17 juin 2020, il est présidé par le maire de Bègles ; le premier vice-président est l'adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de la transition écologique ; le second vice-président est le maire de Bordeaux. Le maire de Floirac et le président de Bordeaux-Métropole sont également membres. Un conseiller régional et un conseiller départemental complètent les membres représentant les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

de délivrer une réponse dans les délais maxima légaux. Lors de la contradiction, l'ordonnateur a assuré que les avis sur les autorisations d'urbanisme étaient systématiquement rendus dans les délais légaux, que l'avis des services externes soit requis ou non. À défaut, un accord tacite interviendrait, pratique non souhaitée par les services comme par les élus, mais généralement les services parviendraient, selon l'ordonnateur, à délivrer ou refuser les autorisations avant la fin du délai réglementaire.

Les services disposent par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2022, d'un logiciel métier commun, dénommé Cart@ds, permettant la mise en œuvre d'un système de suivi des dossiers et d'alertes associées, et qui a précédé la dématérialisation des autorisations d'urbanisme.

À la création des services communs, 1 057 agents ont rejoint⁸⁵ les services de la métropole au titre de la mutualisation, dont 24 à la direction de l'urbanisme, du patrimoine et des paysages. En 2023, comme le montre le tableau n° 1 *infra*, 43 agents associés au domaine de l'urbanisme sont intégrés au PTB.

Tableau n° 1 : effectifs des pôles territoriaux participant au domaine de l'urbanisme

	Total	Chef de centre / service	Cadre instruction	Instructeurs	Appuis instructeurs	Suivi des AOS et changement d'usage	Cadre accueil	Accueil urbanisme	Accueil général	Secrétariat / appui administratif
Pôle territorial Bordeaux	43	1	1	16	2	12		9		2

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine, à partir des données communiquées par Bordeaux-Métropole

Le tableau n° 2 *infra* récapitule les effectifs particularisés du PTB et ceux de l'ensemble des pôles territoriaux dédiés à l'instruction des demandes de pétitionnaires en matière d'urbanisme et mesure leur efficacité de traitement à partir d'un ratio équivalents permis de construire (EPC)⁸⁶. Ce ratio est par ailleurs comparé au standard d'efficacité observé dans les services de l'État. Il montre pour le PTB un niveau un peu supérieur (103 %) du standard des services de l'État et supérieur à la moyenne des pôles territoriaux confondus (65 %).

Ces chiffres sont à appréhender avec circonspection, certains agents considérés dans ces effectifs réalisant une activité non exclusive de l'instruction, comme l'encadrement ou encore en soutien de cette fonction (archivage, numérisation, classement etc.). La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur, en lien avec les services métropolitains, à mettre en place des outils d'évaluation à même d'évaluer précisément l'efficacité des agents en charge de l'instruction pour s'assurer de l'adéquation des ressources consacrées à cette mission.

⁸⁵ Cf. fiche impact correspondant à l'annexe 1 à la convention cadre pour la création des services communs entre Bordeaux-Métropole et la commune de Bordeaux.

⁸⁶ Mode de calcul utilisé par les services de l'État, en appliquant des coefficients de pondération prenant en compte la difficulté particulière et la durée moyenne d'instruction de chaque type d'acte d'urbanisme selon les coefficients suivants : 1 pour les permis de construire, 0,2 pour les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a), 0,4 pour les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 b), 0,7 pour les déclarations préalables, 1,2 pour les permis d'aménager et 0,8 pour les permis de démolir. À titre de comparaison, la charge d'un agent avoisine en moyenne, dans les services de l'État, 1 300 AU par an et une instruction efficace permettrait d'atteindre 350 EPC par agent.

Tableau n° 2 : ratios équivalents permis de construire

	Effectifs dédié à l'instruction	2022					Équivalents permis de	
		Nombre de Permis de construire	Nombre de permis d'aménager	Nombre de permis de démolir	Nombre de déclarations préalables	Nombre de demandes de certificats d'urbanisme	Nombre	Comparaison / standard d'efficacité d'un agent de l'État
Coefficient de pondération pour le calcul de l'EPC		1	1,2	0,8	0,7	0,2		
Tous pôles territoriaux	53,6	2 846	86	206	8 261	16 145	226	65%
Pôle territorial Bordeaux	15	1 016	9	69	3 638	8 799	359	103%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir des données communiquées par Bordeaux-Métropole et étude conjointe élaborée par l'AMF et l'AdCF⁸⁷ en 2014 sur l'instruction des autorisations d'urbanisme (page 21)

4.2.2.4 Des décisions préparées par le PTB jamais contestées

Les décisions préparées par les services communs n'ont jamais été contestées. Aucune divergence n'a, selon les services, été constatée avec l'élu de la commune de Bordeaux ayant reçu délégation en matière d'urbanisme conformément à l'arrêté du 12 décembre 2022. En cas de désaccord, la procédure qui serait mise en œuvre consisterait en la rédaction d'une note à l'attention de l'élu, sous couvert de la chaîne hiérarchique, pour replacer le dossier dans son contexte, présenter les enjeux en fait et en droit et rappeler la position des services. Un retour écrit de l'élu est ensuite attendu.

4.2.2.5 Les refus et la formulation de prescriptions

Les refus sont étayés en droit et pour la très grande majorité, se fondent sur le non-respect de règles du PLU3.1 portant notamment sur la destination, le stationnement, la morphologie du bâti, la qualité architecturale et paysagère, la voirie et les réseaux etc. Ils peuvent également porter sur des réglementations échappant au PLU3.1, comme par exemple la réglementation concernant la défense incendie ou les établissements recevant du public (ERP), la réglementation relative aux monuments historiques et/ou le secteur patrimonial remarquable. La motivation est alors exprimée par les services non métropolitains compétents.

Des prescriptions sont fréquemment formulées et varient selon la nature du dossier et sa situation géographique. Elles sont soit formulées par les services instructeurs lorsqu'elles portent sur l'application des documents d'urbanisme, soit par les services consultés, par exemple, le SDIS, l'ABF, la société d'assainissement de Bordeaux-Métropole (SABOM - gestion des eaux, assainissement) ou encore par les services de Bordeaux-Métropole (services en charge du traitement des ordures ménagères, experts arboricoles, architectes conseils notamment).

⁸⁷ Association des maires de France – Assemblée des communautés de France. Malgré le traitement désormais automatisé des demandes de certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a), le tableau a pris en compte le traitement de ces demandes pour pouvoir réaliser une comparaison avec l'efficacité des agents de l'État évaluée en 2014 avec un coefficient de pondération particulier. De plus, l'équipe d'instruction n'ayant pas l'information de la répartition entre les certificats d'urbanisme de type L. 410 1 a) et b), un coefficient de 0,2 a été appliqué, partant du principe que la proportion des certificats de type L. 410 1 b) est largement minoritaire, de l'ordre de 2 %.

La politique des services serait de n'accorder aucune adaptation mineure. Il peut en revanche être fait application ponctuellement de dérogations prévues par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, notamment le 2° concernant les règles de densité dans le respect d'un objectif de mixité sociale ou le 4° relatif aux obligations de création d'aires de stationnement à proximité d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Consultés, les services du PTB ne sont pas en mesure d'évaluer l'impact des décisions de refus sur le foncier mobilisé et les conséquences financières pour le pétitionnaire.

4.2.3 Une police de l'urbanisme limitée aux récolements obligatoires et à des contrôles après dénonciation

La police de l'urbanisme sur le territoire bordelais relève du centre de suivi des AOS et changement d'usage du PTB. Celui-ci, en plus des contrôles de conformité et du constat des infractions, est chargé du suivi des plaintes, des recours gracieux et contentieux, de la relation avec les notaires, et de la gestion des archives. Les agents réalisent également des missions en lien avec les changements d'usage et les meublés de tourisme de courte durée, pour instruire les demandes, réaliser des contrôles, éventuellement rédiger des procès-verbaux (PV) et suivre juridiquement le traitement des infractions.

La majorité des déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) déposées ne font l'objet d'aucun contrôle⁸⁸. Le contrôle se concentre essentiellement sur les récolements obligatoires prévus par l'article R. 462-7 du code de l'urbanisme⁸⁹. Dans le cadre de ces contrôles, les agents peuvent être assistés des services de l'ABF ou des géomètres du service topographie de Bordeaux-Métropole (en secteur PPRI). En secteur OIN, cette mission incombe aux services instructeurs de la préfecture.

Dans une décision du 26 novembre 2018 (Sormonte, n° 411991), le Conseil d'État a déduit de l'alinéa 2 de l'article L. 462-2 du code de l'urbanisme que l'épuisement du délai dépouille l'autorité administrative de son pouvoir de « *mise en demeure* », mais également de celui « *d'exiger du propriétaire qui envisage de faire de nouveaux travaux sur la construction, qu'il présente une demande de permis ou dépose une déclaration portant également sur des éléments de la construction existante, au motif que celle-ci aurait été édifiée sans respecter le permis de construire précédemment obtenu ou la déclaration préalable précédemment déposée* ». Cette décision crée une exception à la règle dégagée par la jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État selon laquelle un propriétaire qui souhaite réaliser des travaux sur une construction existante irrégulière doit solliciter une autorisation pour l'ensemble de la construction (CE, 9/07/1986, Thalamy, n° 51172), même quand les nouveaux éléments de

⁸⁸ Pour cette raison, Bordeaux-Métropole n'a pas été en mesure de déterminer le nombre de cas, par année, de non-respect des délais administratifs pour l'exécution des travaux.

⁸⁹ Travaux concernant un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou réalisés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé (le récolement est alors réalisé avec l'architecte des bâtiments de France ou le représentant du ministre chargé des sites). Il peut s'agir également d'immeubles de grande hauteur ou recevant du public de 5^{ème} catégorie, ou encore des travaux réalisés à l'intérieur d'un espace classé dans le cœur d'un parc national ou dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), technologiques (PPRT) ou minier (PPRM).

construction ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisé sans autorisation (CE, 13/12/2013, Mme Carn et autres, n° 349081).

La décision Sormonte incite donc fortement les constructeurs à déposer une DAACT car elle vaut certificat de conformité vis-à-vis de l'administration une fois passé le délai de récolement⁹⁰. Elle devrait, dans la même logique, conduire les autorités compétentes à redoubler de vigilance dans la réalisation des opérations de récolement.

Les agents peuvent être mobilisés pour constater des infractions, suite à un signalement d'un administré, d'un élu ou d'agents communaux voyers, plus généralement lorsqu'il y a connaissance d'une situation conflictuelle. La saisine sur signalement du service droit des sols n'est étudiée que lorsque la plainte est formelle, écrite et non anonyme. L'autosaisie est rarement pratiquée, les moyens des services de la métropole étant limités. Le croisement de données issues des orthophotographies du système d'information graphique avec celles d'un logiciel gratuit de navigation virtuelle d'un célèbre moteur de recherche sur internet est également un moyen utilisé par les services pour repérer des travaux en infraction.

Les contrôles en cours de chantier en application de l'article L. 461-1 du code de l'urbanisme sont relativement rares et à la demande de la commune (notamment pour des dossiers identifiés à enjeu, par exemple des logements collectifs, des constructions de grande envergure etc.). Les visites sont réalisées essentiellement à réception de la DAACT.

Les non-conformités relevées lors des visites de récolement peuvent donner lieu à régularisation et/ou PV d'infraction. Elles sont variées et portent par exemple sur des modifications de façades non déclarées, sur des matériaux non validés, sur des cotes, altimétries, emprises non respectées etc. Lorsque les travaux sont non conformes à l'autorisation, une mise en demeure de les mettre en conformité avec l'autorisation accordée est notifiée au pétitionnaire, soit par dépôt d'un modificatif, soit par la réalisation de travaux en règle. En cas de régularisation impossible, la commune peut imposer la démolition de la construction. Mais les services de Bordeaux-Métropole n'ont pas été en mesure de déterminer le nombre de défaillances ayant obligé à la modification, voire à la démolition d'une construction. Une attestation de non-contestation est délivrée, selon les services, dans un délai de trois à cinq mois⁹¹ à compter de la date de réception en mairie de la DAACT, lorsque les travaux sont conformes à l'autorisation.

Les PV pour défaut d'autorisation d'urbanisme représentent entre 2016 et 2021, un peu plus des trois-cinquièmes (63,3 %) des PV dressés. La commune de Bordeaux, durant ces six années, a concentré près de 83 % des PV d'infraction de l'ensemble de la métropole. Bordeaux a délivré 26 552 autorisations (PC, PA, PD et DP) et a dressé dans le même temps 645 PV d'infraction, dont 237 avec autorisation préalable. Selon les services, environ 80 % des infractions concernent des travaux soumis à déclaration préalable. On observe également, pour la commune de Bordeaux, un ratio du nombre de PV d'infraction rapporté au nombre d'autorisations délivrées (2,4 %), plus de trois fois supérieur à celui des autres communes⁹² ayant mutualisé le contrôle, laissant penser, même si le taux réel d'infraction n'est pas connu, que le niveau de contrôle est plus soutenu concernant la commune de Bordeaux. Ce point de vue doit cependant être nuancé au regard par exemple du niveau de police de l'urbanisme pratiqué dans

⁹⁰ Le juge pénal reste compétent pour sanctionner les irrégularités, qu'il y ait ou non un certificat de conformité.

⁹¹ La commune a trois mois pour contester la conformité des travaux. Ce délai est porté à cinq mois lorsque les travaux portent sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou situé dans un secteur sauvegardé ou encore si les travaux sont réalisés dans un secteur couvert par un PPRN, PPRT ou PPRM. Sans réponse de la municipalité dans ces délais, les travaux sont considérés achevés et conformes.

⁹² Mérignac, Bruges et Le-Taillan-Médoc, Pessac, Bègles à partir de 2020 et Floirac à partir de 2020.

la commune de Saint-Médard-en-Jalles, commune ayant maintenu son autonomie en matière d'instruction des demandes d'ADS, et qui assure le contrôle d'une très grande majorité des demandes d'autorisation d'urbanisme.

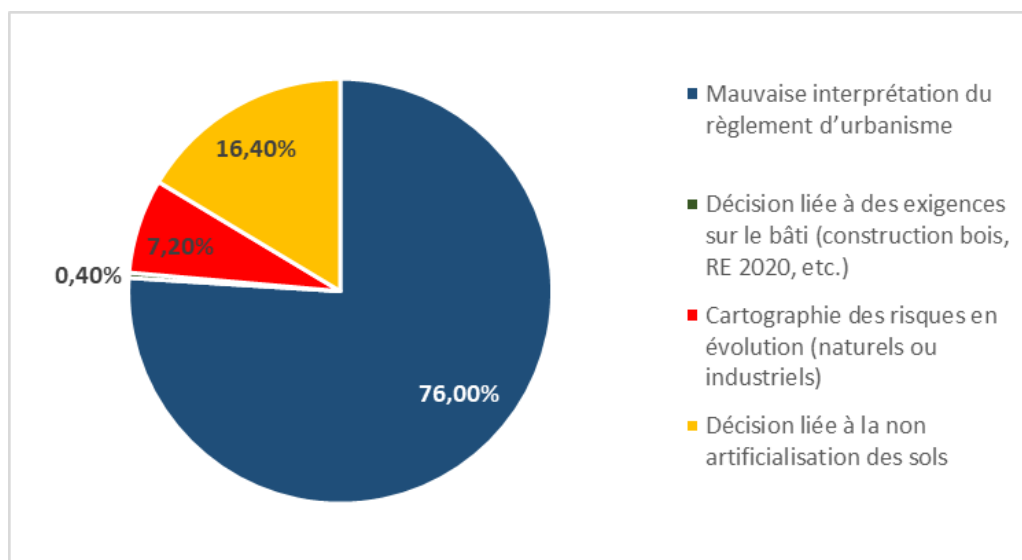
4.2.4 Les voies précontentieuses et contentieuses

4.2.4.1 L'orientation des décisions relatives aux demandes d'autorisation d'urbanisme

Après instruction, 74,4 %⁹³ des demandes de permis (PC, PA et PD y compris modificatifs et transferts) déposées en 2021 ont reçu un avis favorable du PTB de Bordeaux-Métropole. En moyenne, une demande sur quatre n'a donc pas abouti.

Parmi les demandes de permis (PC, PA et PD y compris modificatifs et transferts) refusés, plus des trois-quarts seraient la conséquence d'une mauvaise lecture des documents d'urbanisme par le pétitionnaire comme en témoigne le graphique *infra*.

Graphique n° 2 : causes de refus de demandes de permis (PC, PA et PD) en 2021



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

4.2.4.2 L'organisation du contentieux mis en place au sein du PTB et des directions générales de Bordeaux-Métropole

La commune de Bordeaux a fait à la fois le choix de mutualiser les affaires juridiques et l'instruction des autorisations d'urbanisme.

⁹³ Plus faible part d'avis favorable en comparaison avec les autres pôles territoriaux.

Au PTB, les deux juristes, bientôt trois selon l'ordonnateur, du centre chargé du suivi des AOS conseillent les pétitionnaires et sont responsables du contentieux de premier niveau⁹⁴.

La mission juridique de l'aménagement (MJA), intégrée à la direction de l'urbanisme de la direction générale de l'aménagement de Bordeaux-Métropole, dispose d'un chef de mission, de deux juristes et d'un secrétaire qui répondent au fond sur certains recours gracieux uniquement formulés par avocats (en lien avec la direction des affaires juridiques) et assurent la relecture des PV d'infraction avant transmission au procureur de la République.

La direction des affaires juridiques (DAJ) de la direction générale RH et administration générale de Bordeaux-Métropole est chargée du suivi des contentieux (en lien avec la MJA). Elle est le contact des avocats de pétitionnaires.

4.2.4.3 La prévention des contentieux et la gestion des infractions à l'urbanisme : une collaboration entre le service droit des sols et la MJA

Face aux décisions, soit de refus de permis, soit de contestation par un tiers d'une autorisation d'urbanisme, on observe que 57 %⁹⁵ des cas de recours contentieux ont fait préalablement l'objet d'un recours gracieux⁹⁶. La MJA, en soutien du pôle instructeur, formule des solutions en cas de contestation par un pétitionnaire (par voie de recours gracieux ou contentieux) d'une décision individuelle d'urbanisme. Dans le cas d'un recours gracieux, l'audit de légalité alors réalisé par la MJA conduit à formuler une réponse expresse aux services en charge du droit des sols, pour prévenir un contentieux. Cette réponse qui se veut pédagogique et gage de confiance pour les pétitionnaires est, selon les services, notifiée à l'utilisateur dans le mois⁹⁷ de la formulation du recours gracieux.

L'intérêt de cette réponse serait, selon les services, multiple. En premier lieu, l'audit de légalité conduit parfois à envisager la régularisation (via un permis de construire modificatif) ou même le retrait de la décision de refus, des erreurs d'appréciation des instructeurs étant toujours possibles ; cela contribue par ailleurs à améliorer l'instruction des dossiers, les compétences juridiques des instructeurs et à harmoniser les pratiques. En deuxième lieu, elle serait un levier d'action dans le cadre de négociations, transactions, avec le voisinage contestataire, ce dernier étant plus enclin à accepter un accord lorsque la commune justifie de manière expresse l'autorisation accordée. En troisième lieu, lorsque le recours gracieux émane du voisinage, elle permet de savoir si le voisin requérant a l'intention d'engager une procédure contentieuse devant le tribunal administratif (requête en annulation de la décision contestée) ; en revanche, le recours

⁹⁴ Visa de l'ensemble des procès-verbaux, suivi des procédures pénales et administratives, ainsi que la quasi-totalité des recours gracieux.

⁹⁵ Données courant de 2016 à début 2023.

⁹⁶ Le recours gracieux n'est pas un préalable obligatoire à un recours contentieux.

⁹⁷ Le maire a deux mois pour annuler l'autorisation d'urbanisme ou rejeter la demande d'annulation de sa décision. Si aucune réponse ne parvient à la personne ayant formulé le recours gracieux, cette demande doit être considérée comme étant rejetée.

gracieux ne limite pas le temps de ce voisin pour parfaire son éventuel recours contentieux⁹⁸, le recours gracieux suspendant le délai de deux mois⁹⁹ pour agir devant la juridiction administrative.

Lorsque dans le cadre de l'audit de légalité, la MJA identifie une fragilité concernant le permis accordé ou le considère en contradiction avec la réglementation, il est préconisé soit de retirer le permis (avec une procédure contradictoire), soit d'abroger le refus de permis, soit de déposer un permis modificatif de régularisation en prévention d'un contentieux ou, en cours d'instance, en cas de contentieux.

La MJA est également l'interlocuteur unique auprès des services du procureur de la République pour la commune de Bordeaux qui a délégué à Bordeaux-Métropole le constat des infractions au code de l'urbanisme¹⁰⁰. Bordeaux concentre plus des trois-quarts des PV d'infractions transmis au parquet.

4.2.4.4 Des recours contentieux concentrés sur la commune de Bordeaux

Sur les 560 recours contentieux administratifs recensés¹⁰¹ entre 2015 et le début de l'année 2023¹⁰², les trois-quarts contestaient une décision relative à un permis de construire et près de 22 % à une demande préalable (cf. graphique n° 3 *infra*). 77 % de ces recours concernaient une décision relative à la commune de Bordeaux.

Fin janvier 2023, 72,3 % de ces recours avaient été jugés. Outre les désistements, un peu moins de 9 % des décisions de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation d'urbanisme ont été annulées par les juridictions administratives (cf. graphique n° 4 *infra*).

⁹⁸ Pour une prise en compte par le tribunal administratif d'un éventuel recours contentieux, le requérant doit informer du recours gracieux le titulaire de l'autorisation (notification de la copie du texte intégral du recours gracieux dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt de ce recours).

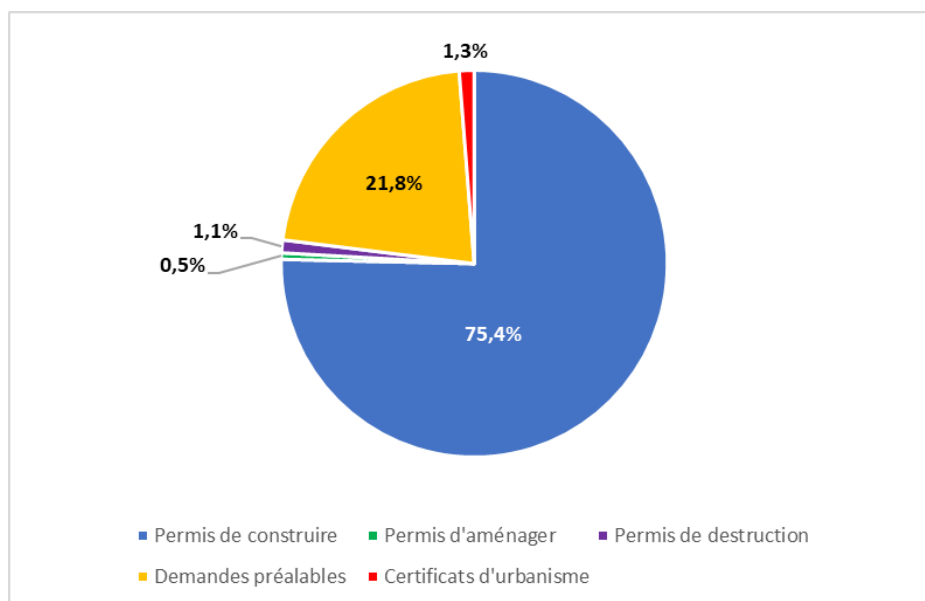
⁹⁹ Ce délai peut être porté à six mois suivant l'achèvement des travaux, dans le cas où l'autorisation n'est pas affichée sur le terrain.

¹⁰⁰ Comme sept autres communes : Bruges, Le-Taillan-Médoc, Mérignac, Bègles, Pessac, Ambarès-et-Lagrave et Floirac.

¹⁰¹ En fonction des statistiques communiquées par les services de Bordeaux-Métropole et concernant les dix communes ayant mutualisé au 1^{er} janvier 2016 à la fois les affaires juridiques et l'urbanisme. Un recours devant la Cour d'appel administrative a également été recensé pour la commune d'Ambès qui pourtant n'a pas fait le choix de mutualiser les affaires juridiques.

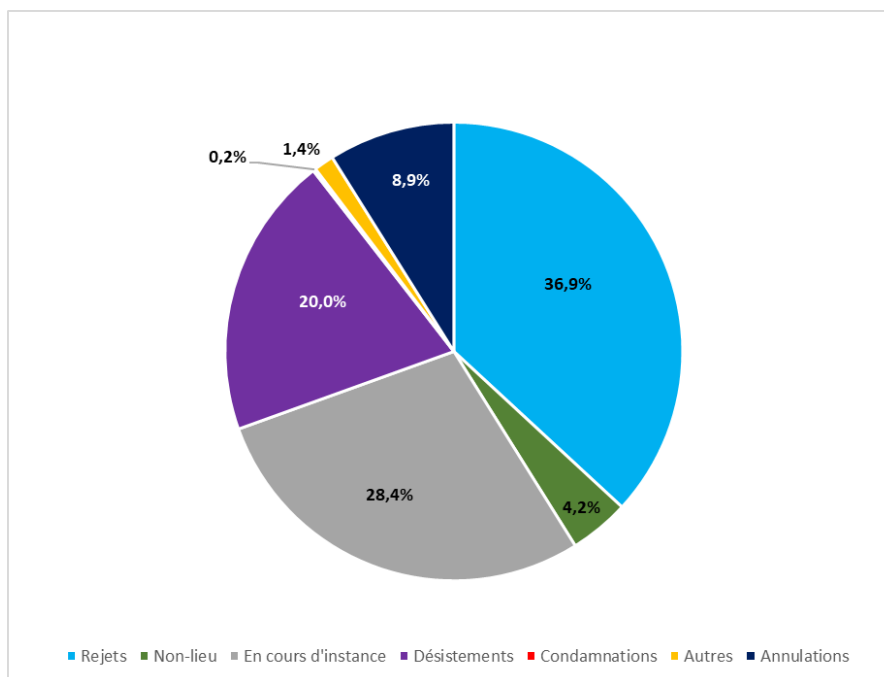
¹⁰² En fonction des dates de saisie du greffe de la juridiction administrative concernée. La date la plus ancienne prise en compte est le 14 janvier 2015, la plus récente est le 31 janvier 2023.

Graphique n° 3 : répartition des recours contentieux administratifs par type de demande d'autorisation d'urbanisme



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

Graphique n° 4 : répartition des recours contentieux administratifs par type de décision rendue par les juridictions administratives



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, à partir de données des services de Bordeaux-Métropole

ANNEXES

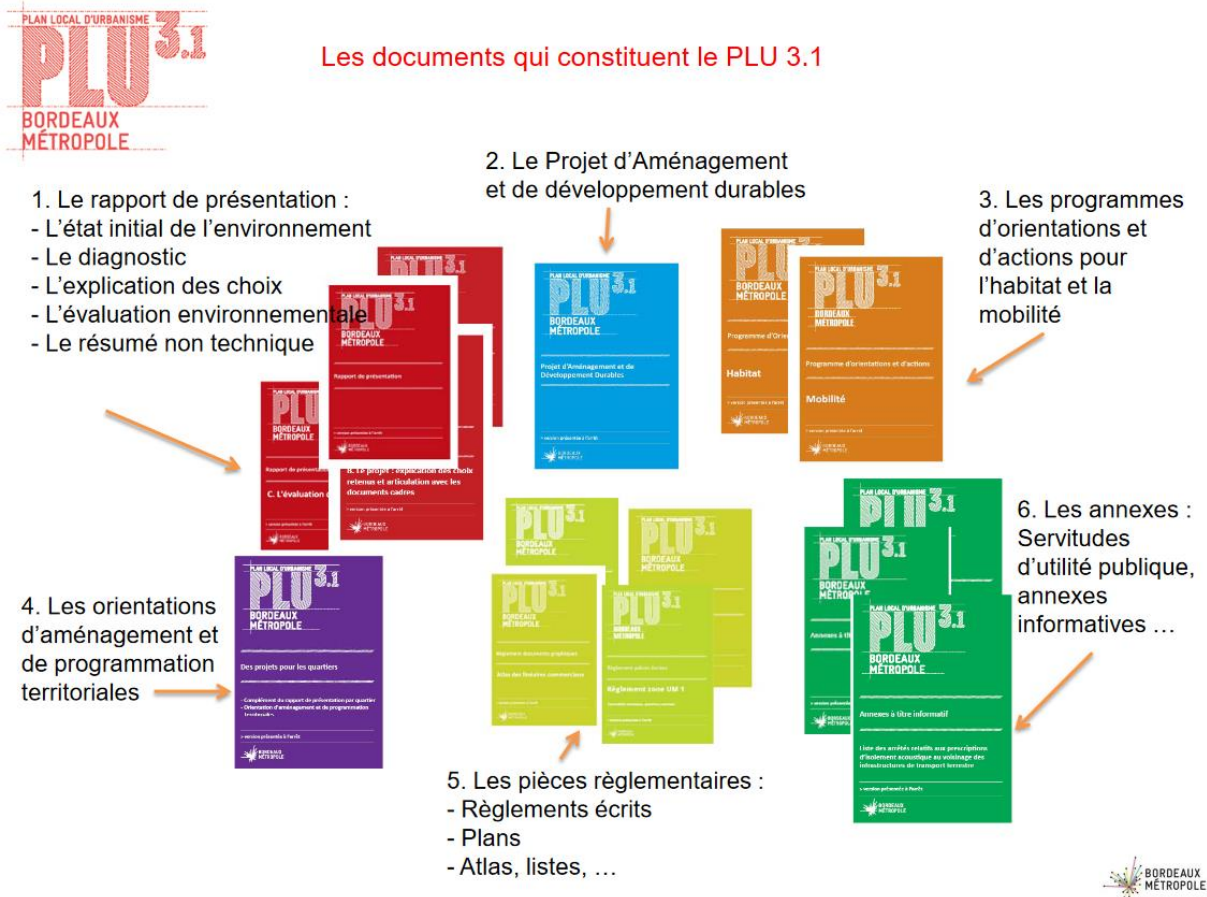
Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Les documents composant le PLU3.1	54
Annexe n° 3. Les risques naturels et technologiques	55
Annexe n° 4. Certificats d'urbanisme et demandes d'autorisation d'urbanisme déposées	58
Annexe n° 5. Les recours contentieux.....	59
Annexe n° 6. Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc HLM par quartier	60
Annexe n° 7. Dispositions du code de l'urbanisme applicables dans les territoires dotés d'un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d'urbanisme.....	61
Annexe n° 8. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme	62

Annexe n° 1. Glossaire

Sigle	Signification
ABF	Architecte des bâtiments de France
AdCF	Assemblée des communautés de France
ALEC	Agence locale de l'énergie et du climat
AMF	Association des maires de France
AMO	Assistant à la maîtrise d'ouvrage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOS	Autorisation d'occupation des sols
AVAP	Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
AVP	Avant-projet
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CLUB	Comité local Unesco Bordeaux
CMAP	Commission métropolitaine des avant-projets
CUB	Communauté urbaine de Bordeaux
DAACT	Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux
DAJ	Direction des affaires juridiques de Bordeaux-Métropole
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DPU	Droit de préemption urbain
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERP	Établissement recevant du public
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
GOU	Grande opération d'urbanisme
HLM	Habitat à loyer modéré
IP	Inondation potentielle
LGV	Ligne à grande vitesse
MJA	Mission juridique de l'aménagement de Bordeaux-Métropole
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
OIN	Opération d'intérêt national
ORT	Opération de revitalisation des territoires
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PAE	Plan d'aménagement d'ensemble
PC	Permis de construire
PCS	Plan communal de sauvegarde
PIG	Programme d'intérêt général

Sigle	Signification
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PLS	Prêt locatif social
POA	Programme d'orientations et d'actions
POS	Plan d'occupation des sols
PPI	Plan particulier d'intervention
PPRI	Plan de prévention des risques d'inondations
PPRIF	Plan de prévention des risques d'incendies de forêts
PPRM	Plan de prévention des risques miniers
PPRN	Plan de prévention d'un risque naturel
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PRU	Projet de renouvellement urbain
PTB	Pôle territorial de Bordeaux
PV	Procès-verbal
SABOM	Société d'assainissement de Bordeaux-Métropole
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDS	Service du droit des sols
SMS-SDS	Secteurs de mixité sociale et secteurs de développement social
SIS	Secteur d'information sur les sols
STAP	Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine
SPR	Site patrimonial remarquable
SUP	Servitude d'utilité publique
SRCAE	Schéma régional climat air énergie
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager

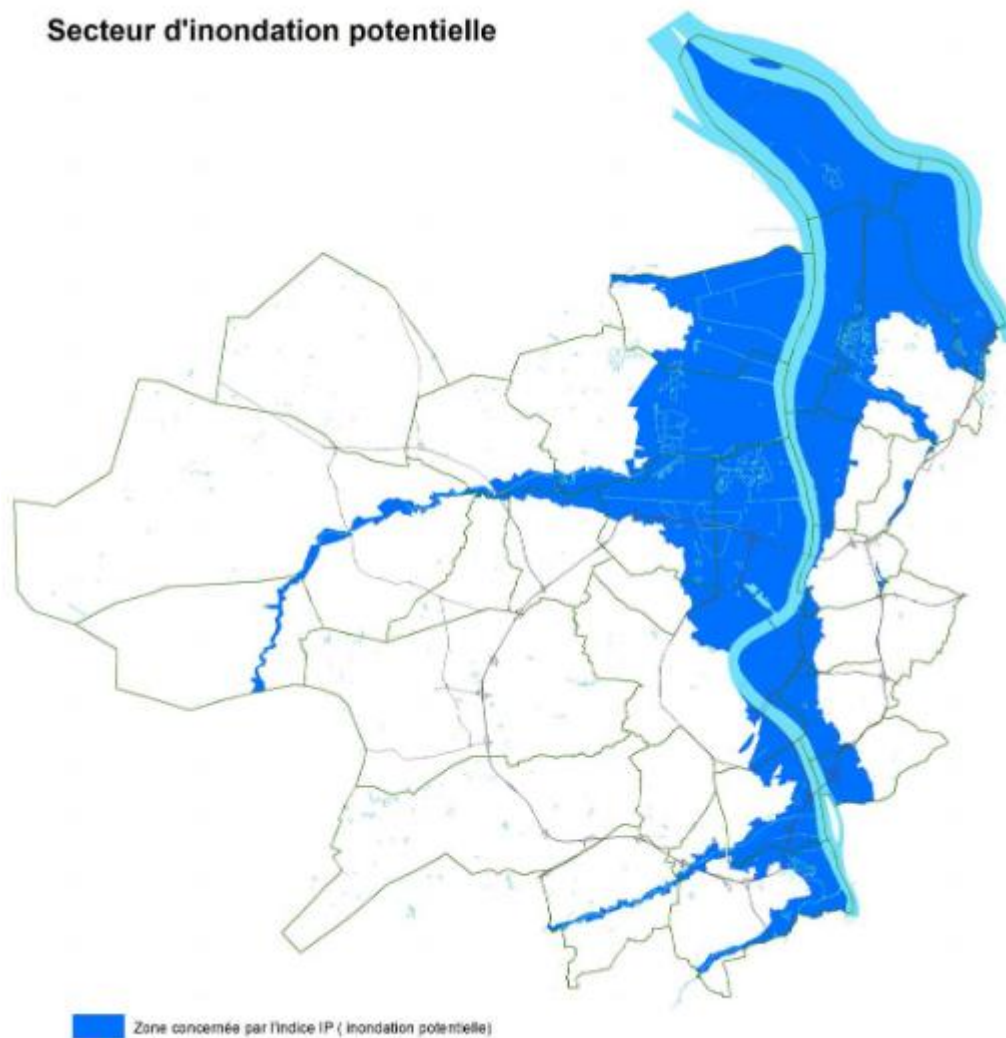
Annexe n° 2. Les documents composant le PLU3.1



Source : extrait du PLU3.1 Mode d'emploi de Bordeaux-Métropole

Annexe n° 3. Les risques naturels et technologiques

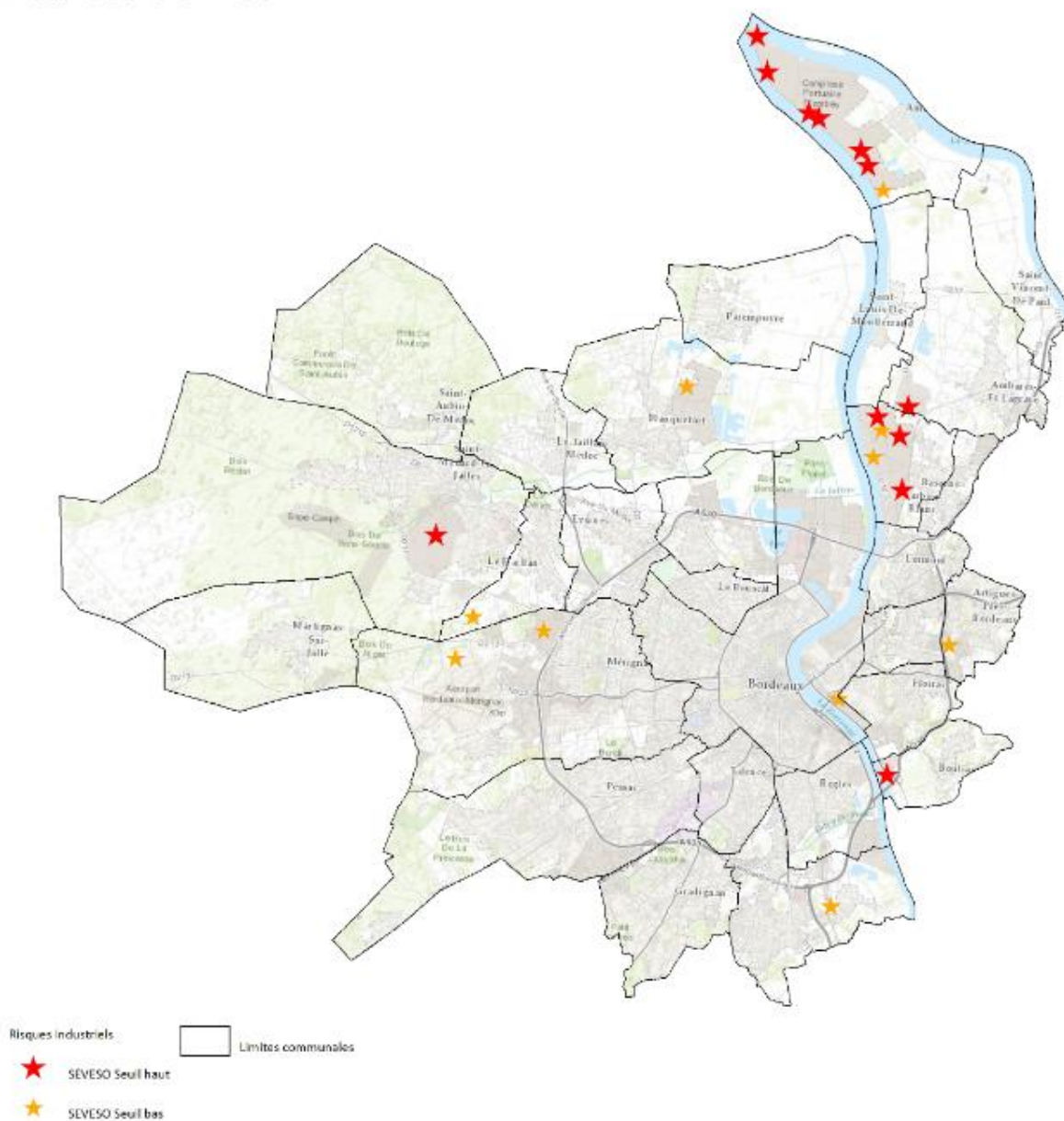
Carte n° 1 : Le secteur d'inondation potentielle



Source : extrait du PLU3.1 - Rapport de présentation - B21. Explication des choix retenus pour la thématique Environnement - Bordeaux-Métropole

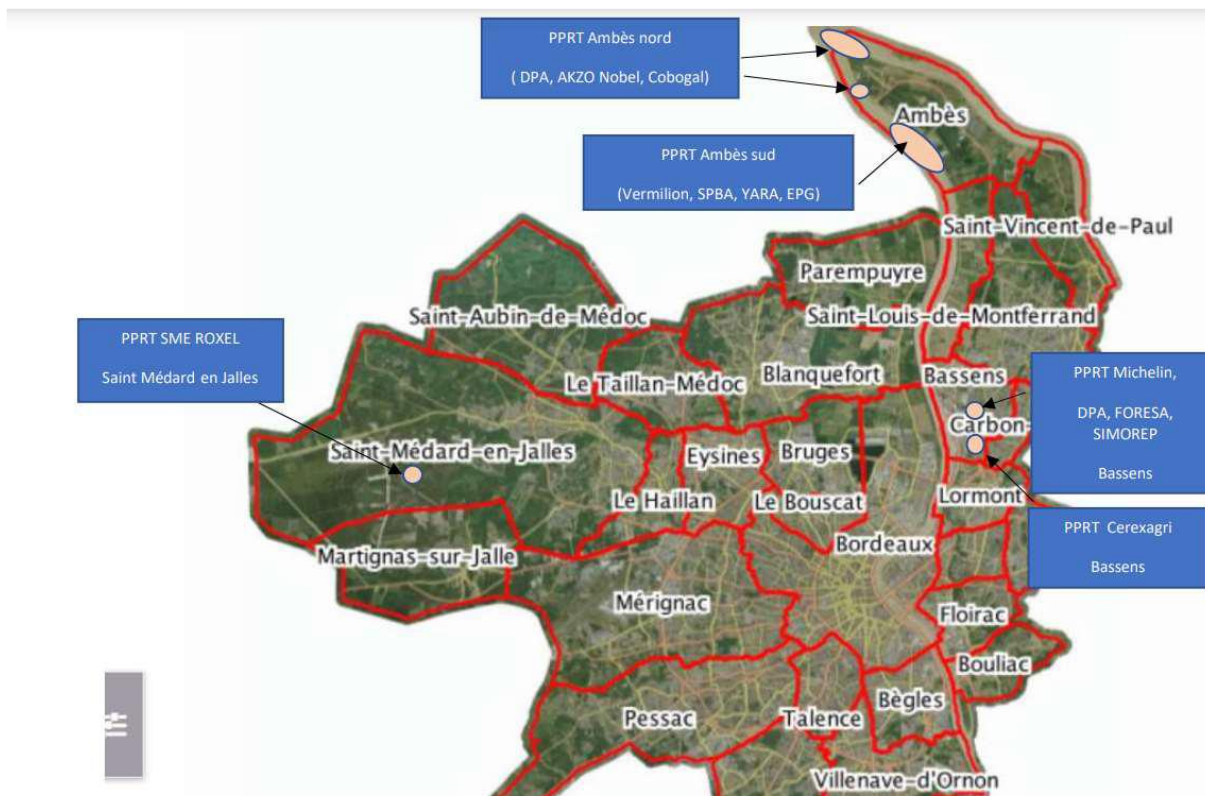
Carte n° 2 : Les installations SEVESO

Installations SEVESO



Source : extrait du PLU3.1 - Rapport de présentation - A21. Diagnostic intercommunal - Bordeaux-Métropole

Carte n° 3 : Les zones de PPRT



Source : document transmis par les services de Bordeaux-Métropole

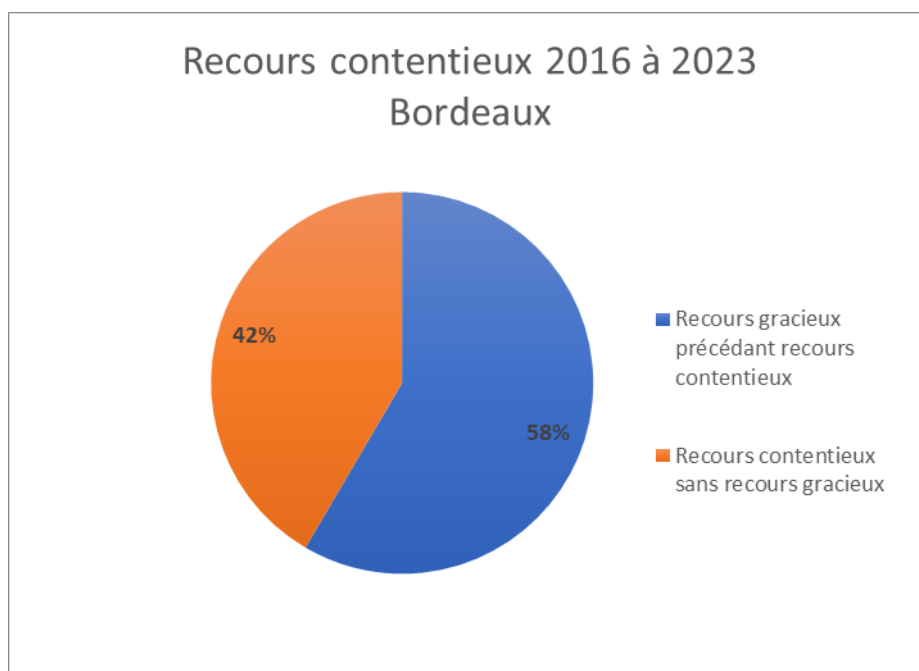
Annexe n° 4. Certificats d'urbanisme et demandes d'autorisation d'urbanisme déposées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne	Répartition
PÔLE TERRITORIAL BORDEAUX (PTB)											
BORDEAUX	11 013	11 809	12 486	12 150	12 131	11 788	13 550	13 531	98 458	12 307	100%
CU	7 278	7 826	7 742	7 604	7 876	7 495	8 819	8 799	63 439	7 930	58,9%
DP	2 718	2 869	3 452	3 366	3 041	3 185	3 543	3 638	25 812	3 227	24,0%
Permis	1 017	1 114	1 292	1 180	1 214	1 108	1 188	1 094	9 207	1 151	8,6%
dont PA	2	2	10	6	11	6	10	9	56	7	
dont PC	953	1 055	1 215	1 109	1 142	1 030	1 133	1 016	8 653	1 082	
dont PD	62	57	67	65	61	72	45	69	498	62	

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services de Bordeaux-Métropole

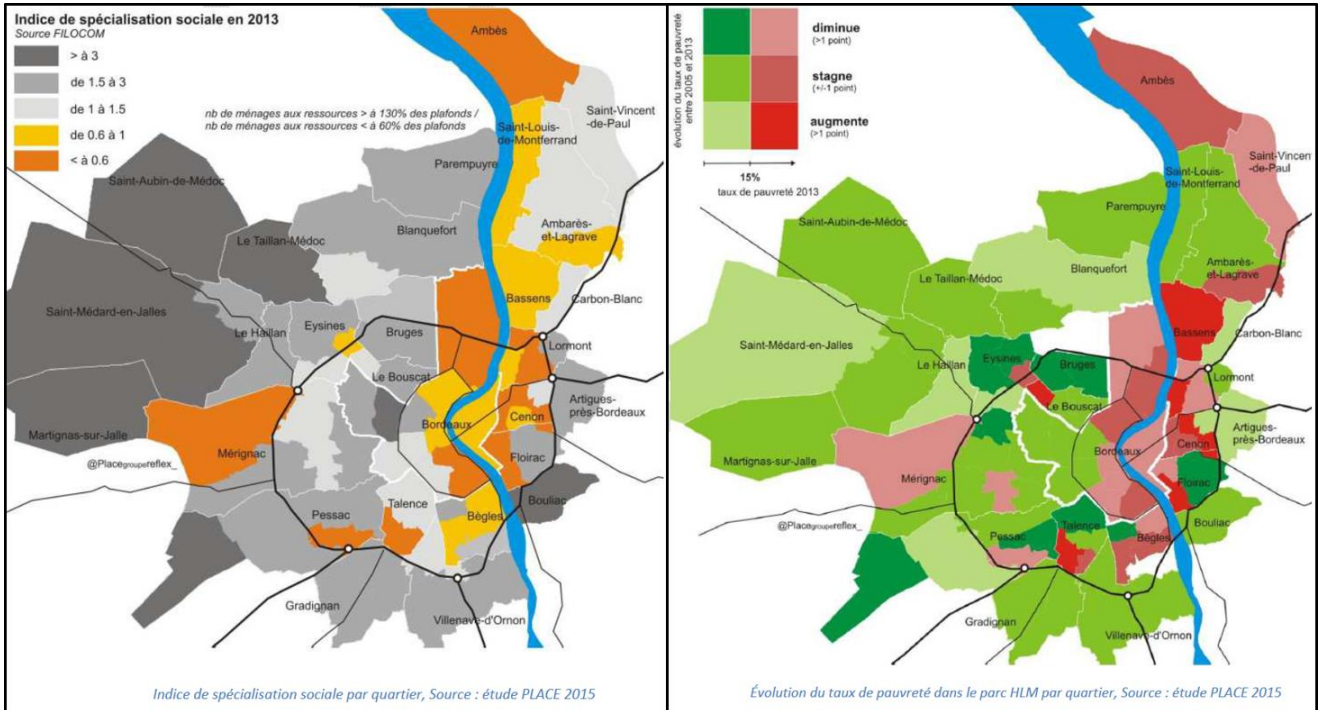
Annexe n° 5. Les recours contentieux

	Recours gracieux précédant recours contentieux	Recours contentieux sans recours gracieux	Nbre total recours contentieux
2016	19	26	45
2017	31	8	39
2018	33	21	54
2019	31	23	54
2020	37	28	65
2021	28	31	59
2022	48	27	75
Total	227	164	391



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine, d'après données transmises par les services de Bordeaux

**Annexe n° 6. Indice de spécialisation sociale et taux de pauvreté dans le parc
HLM par quartier**



Annexe n° 7. Dispositions du code de l'urbanisme applicables dans les territoires dotés d'un PLU qui permettent de refuser un projet qui serait en adéquation avec ce document d'urbanisme

Article R. 111-2, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »

Article R. 111-4, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation et ses caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques. »

Article R. 111-24-1, modifié par décret n° 2022-666 du 26 avril 2022

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales lorsqu'il contrevient à l'obligation de raccordement à un réseau de chaleur ou de froid prévue à l'article L. 712-3 du code de l'énergie. »

Article R. 111-26, modifié par décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017

« Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement. Le projet peut n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si, par son importance, sa situation ou sa destination, il est de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Ces prescriptions spéciales tiennent compte, le cas échéant, des mesures mentionnées à l'article R. 181-43 du code de l'environnement. »

Article R. 111-27, créé par décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015

« Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. »

Annexe n° 8. Éléments chiffrés relatifs à la police administrative de l'urbanisme

Certificats d'urbanisme de type L. 410-1 a (uniquement informatif)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de certificats	7 195	7 704	7 574	7 348	6 198	7 194	8 768	8 761
Nombre d'abandons	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Nombre de certificats exprès positifs	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Nombre de certificats exprès négatifs	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Nombre de modifications de projet suite à la délivrance d'un certificat exprès négatif	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO

SO = Sans Objet

Certificats d'urbanisme de type L. 410-1 b	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de certificats	44	73	43	51	43	37	27	38
Nombre d'abandons	0	4	0	0	0	3	0	SO
Nombre de certificats exprès positifs	19	39	19	25	22	9	9	1
Nombre de certificats exprès négatifs	15	12	2	8	12	21	12	0
Nombre de modifications de projet suite à la délivrance d'un certificat exprès négatif	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO	SO
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)	10	18	22	18	9	4	6	37

Permis de construire	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de permis (4)	985	1 139	1 257	1 148	1 204	943	999	840
Nombre d'abandons (1)	62	75	97	84	97	63	66	82
Nombre de permis accordés (3)	693	740	835	726	761	576	597	477
Nombre de permis refusés (2)	180	263	250	268	262	252	288	209
Nombre de modifications de projet suite à un permis refusé	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (arts. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	36	50	61	53	57	26	15	22

ND = Non Disponible

(1) comprend : annulation, caduc, classement sans suite

(2) comprend : défavorable, irrecevable, rejet implicite

(3) hors tacites

(4) hors PCM

Permis d'aménager	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de permis (4)	1	2	14	7	12	7	5	10
Nombre d'abandons (1)	0	1	1	0	1	0	0	5
Nombre de permis accordés (3)	0	1	11	5	10	5	4	3
Nombre de permis refusés (2)	1	0	1	2	1	2	1	0
Nombre de modifications de projet suite à un permis refusé	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (arts. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	1	0	0	0	0	0

ND = Non Disponible

(1) comprend : annulation, caduc, classement sans suite

(2) comprend : défavorable, irrecevable, rejet implicite

(3) hors tacites

(4) hors PAM

Permis de démolir	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de demandes de permis	69	61	68	68	62	73	44	70
Nombre d'abandons	3	4	6	5	1	2	0	3
Nombre de permis accordés (2)	59	50	55	59	52	63	40	57
Nombre de permis refusés (1)	3	2	5	1	4	2	1	4
Nombre de modifications de projet suite à un permis refusé	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (arts. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	1	4	2	2	3	6	0	3

ND = Non Disponible

(1) comprend : défavorable, irrecevable, rejet implicite

(2) hors tacites

Déclarations préalables relatives à des travaux	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de déclarations déposées	3 040	3 173	3 929	3 839	3 406	3 510	3 680	3 844
Nombre d'abandons (2)	106	111	122	177	139	115	89	206
Nombre de décisions expresses de non-opposition	2 354	2 303	2 851	2 764	2 473	2 509	2 675	2 555
Nombre de décisions expresses d'opposition (1)	480	617	702	758	729	769	776	820
Nombre de modifications de projet suite à une décision expresse d'opposition	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (arts. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	91	131	239	135	54	96	76	146

ND = Non Disponible

(1) comprend : défavorable, irrecevable, rejet implicite

(2) comprend : annulation, caduc

COMMUNE DE BORDEAUX - ENQUÊTE RELATIVE AUX SERVICES RENDUS AUX
DEMANDEURS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

Déclarations préalables relatives à des divisions parcellaires ou à la création de lotissements	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de déclarations déposées	14	4	17	5	1	1	13	18
Nombre d'abandons (2)	1	0	1	0	0	0	0	1
Nombre de décisions expresses de non-opposition	9	3	14	4	1	0	6	8
Nombre de décisions expresses d'opposition (1)	4	1	2	1	0	1	7	7
Nombre de modifications de projet suite à une décision expresse d'opposition	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (arts. L. 424-2 et R. 424-1, 2 et 3 du code de l'urbanisme)	0	0	0	0	0	0	0	1

ND = Non Disponible

(1) comprend : défavorable, irrecevable, rejet implicite

(2) comprend : annulation, caduc

Autres déclarations préalables	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de déclarations déposées	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre d'abandons	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions expresses de non-opposition	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions expresses d'opposition	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de modifications de projet suite à une décision expresse d'opposition	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de décisions tacites (art. R. 410-12 du code de l'urbanisme)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

ND = Non Disponible

Sursis à statuer sur des demandes de permis	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de décisions de sursis à statuer	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

ND = Non Disponible

Contrôle des autorisations	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Nombre de procès-verbaux d'infractions réalisés (art. L. 4801 du code de l'urbanisme)	163	117	144	132	146	112	122	129
Nombre d'arrêtés interruptifs pris (art. L. 480-2 du code de l'urbanisme)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

ND = Non Disponible

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données transmises par les services de Bordeaux (dans la limite des données en possession de la commune et sous réserve de la précision des informations saisies)

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

21 DEC. 2023

NOUVELLE-AQUITAINE

Bordeaux, le 13 décembre 2023

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives dans le cadre de l'enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire

Monsieur Paul Serre,
Président de la Chambre Régionale des Comptes
3 place des Grands Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

Monsieur le Président,

Par une correspondance en date du 16 novembre 2023, vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport d'observations définitives dans le cadre de l'enquête relative aux services rendus aux demandeurs de permis de construire, et je vous en remercie.

J'ai procédé à une lecture attentive de ce document et je souhaite vous faire part des commentaires suivants :

En ce qui concerne la première recommandation je confirme que l'actualisation des contrats d'engagements est en cours et que les attributions de compensation sont examinées à raison des travaux réalisés pour le compte de la commune.

La Ville de Bordeaux souscrit à la deuxième recommandation.

Par ailleurs, concernant la partie du rapport portant sur les autorisations d'urbanisme, il semble utile de préciser que le label « bâtiment frugal bordelais » a été cosigné par la Fédération de la Promotion Immobilière en novembre 2021. Les 20 critères obligatoires et les 22 optionnels ont été explicités dans des documents de communication destinés aux professionnels et au grand public. De plus, le label est régulièrement présenté lors d'événements ou de manifestations telles que le Forum zéro carbone de l'association France Urbaine, les Journées de la Transition écologique du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Ainsi, plus qu'un besoin de clarification du contenu du label, l'enjeu primordial pour la ville porte sur son appropriation, ce qui a conduit à la création par la Ville de Bordeaux en 2023 d'un poste dédié à la Direction de l'Urbanisme.

S'agissant de l'invitation de la Chambre à ce que la commune mette en place une procédure de commande publique robuste et pérenne de vérification de la conformité au label « bâtiment frugal bordelais », je peux vous indiquer que les missions de l'agent titulaire du diplôme d'architecte recruté sont :

- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'actions pour évaluer, rendre compte des effets de la démarche, et proposer des ajustements nécessaires.
- La promotion et la diffusion de cette démarche auprès des professionnels comme du grand public.
- La fonction de conseil en architecture auprès de la commission d'avant-projets pour la ville de Bordeaux sur cet aspect et en coordination et acculturation des autres conseillers en architecture.

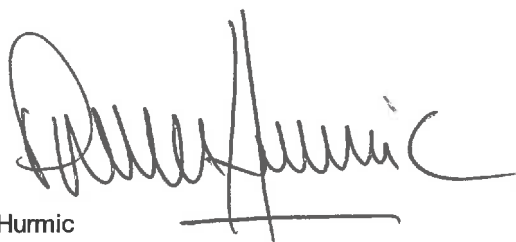
- La facilitation de l'engagement des acteurs de la construction en favorisant la mise en œuvre de réseaux collaboratifs et de mutualisation de pratiques, notamment en matière d'achats de matériaux (biosourcés, géosourcés, réemployés) et de participation citoyenne.

Dans le droit fil de la partie 4.1.1.3, relative aux instances prévues préalablement à l'instruction, il me paraît utile de mentionner le travail mené par le service planification urbaine de la métropole visant à l'élaboration d'une « Culture PLU » avec l'ensemble des services instructeurs. Ce travail vise à mieux expliquer l'objectif de la règle et à développer une lecture commune et une application homogène des différents outils règlementaires du PLU métropolitain. Concrètement cette démarche collaborative se traduit par des instances d'échanges réguliers, à l'instar des webinaires menés en septembre 2023 pour accompagner la prise en main de la prochaine 11ème modification du PLU), ou de la diffusion d'informations dans le cadre d'un réseau métier dédié et une plateforme documentaire partagée.

Cela permet à la fois aux instructeurs d'être mieux armés pour l'instruction des dossiers, et de faire remonter aux rédacteurs du PLU les difficultés d'application ou les effets indésirables induits. C'est un des moyens d'évaluer les règles et de les faire évoluer au gré des procédures pour que leur mise en œuvre réponde aux mieux aux objectifs recherchés.

Tels sont les remarques et compléments que je tenais à porter à votre connaissance.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Pierre Hurmic
Maire de Bordeaux