



HAL
open science

Les orientations d'aménagement et de programmation de secteur des Plans Locaux Urbanisme : analyse sur les limites et contraintes de leur application en zone rurale

Joffrey Oliveira

► To cite this version:

Joffrey Oliveira. Les orientations d'aménagement et de programmation de secteur des Plans Locaux Urbanisme : analyse sur les limites et contraintes de leur application en zone rurale. Sciences de l'environnement. 2021. dumas-03481854

HAL Id: dumas-03481854

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03481854v1>

Submitted on 20 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

Par

Joffrey OLIVEIRA

**Les orientations d'aménagement et de programmation de secteur
des Plans Locaux Urbanisme : analyse sur les limites et
contraintes de leur application en zone rurale.**

Soutenu le 8 juillet 2021

JURY

PRESIDENT : Monsieur Laurent MOREL

MEMBRES : Monsieur Nicolas CHAUVIN Professeur référent
Monsieur Eric BANSARD Examineur
Monsieur Julien MIRAMON Maître de stage

Remerciements

Je tiens dans un premier temps à remercier Monsieur Julien MIRAMON, géomètre expert et maître de stage, pour son accueil au sein du cabinet, ses nombreux conseils, son implication et sa disponibilité durant ma période de stage, me permettant de réaliser, dans les meilleures conditions, mon travail de fin d'étude de 2^{ème} année de master foncier de l'ESGT.

Je souhaite également remercier Monsieur Nicolas CHAUVIN, professeur référent, qui a encadré ce travail de fin d'étude par ses avis et conseils constructifs.

J'adresse également tous mes remerciements à Monsieur Arnaud DUPONT et Madame Rachel ROLLAND, collaborateurs de TERRA Géomètres Experts, pour leurs conseils, leurs disponibilités, leurs transmissions de connaissances et d'expériences en matière d'urbanisme de projet et plus particulièrement en termes d'OAP.

Enfin, je souhaite remercier l'ensemble des personnes interrogées parmi les services instructeurs, les bureaux d'études, les agences d'urbanisme et les aménageurs, qui ont en grande majorité, préféré resté anonyme et qui ont participé à la rédaction de ce mémoire par leurs retours d'expérience et leurs échanges avisés.

Liste des abréviations

CAA : Cour d'appel administratif

CE : Conseil d'état

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

DAACT : Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

Loi ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

OA : Orientations d'aménagement

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PDU : Plan de déplacements urbains

PLH : Programme local de l'habitat

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

POA : Programme d'orientation et d'action

POS : Plan d'occupation des sols

RNU : Règlement national d'urbanisme

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

TA : Tribunal administratif

Zone A : Zone agricole

Zone U : Zone urbaine

Zone AU : Zone à urbaniser

Zone N : Zone naturelle et forestière

Table des matières

Remerciements.....	2
Liste des abréviations.....	3
Table des matières.....	4
Etat de l’art.....	6
Introduction.....	11
I Les OAP au service d’un urbanisme opérationnel	15
I.1 Définition de l’OAP.....	15
I.2 Les différents types d’OAP	16
I.2.1 Les OAP sectorielles	17
I.2.2 Les OAP thématiques.....	18
I.3 Le formalisme de l’OAP.....	18
I.4 L’évaluation du PLU s’adaptant aux contraintes actuelles	19
I.5 La place des OAP au sein du PLU.....	21
I.5.1 OAP et PADD	21
I.6 La planification de l’OAP.....	25
I.6.1 L’OAP : un contenu minimum	25
I.6.2 Un contenu trop précis synonyme de texte réglementaire	26
I.6.3 PLU valant PLH ou PDU : Contenu des OAP	27
I.7 Les OAP selon les différents acteurs	28
I.7.1 Les OAP : regards des services de planification	28
I.7.2 Les OAP : regards des services instructeurs :.....	28
I.7.3 Les OAP : un encadrement nécessaire pour les aménageurs privés	29
I. La Difficulté d’application des OAP	31
II.1 L’opposabilité de l’OAP.....	31
II.1.1 Recours contre le PLU	33
II.2 Les OAP : une pièce obligatoire au sein des PLU ?	33
II.2.1 Un caractère obligatoire, contrariant certaines collectivités	35
II.2.2 Les OAP : un outil nécessaire à l’ouverture à l’urbanisation.....	36
II.3 Une Étude préalable aux services des OAP.....	38
II.3.1 Une méconnaissance des réalités du terrain.....	40
II.3.2 Un devoir de conseil nécessaire	40
II.4 L’instruction de L’OAP :.....	41
II.4.1 OAP et règlement : une double lecture nécessaire.....	41
II.4.2 L’interprétation de l’OAP, cause de discordance entre services	43

II.5	Un rapport de compatibilité empêchant les procédures d'évolutions	48
II.5.1	Un rapport de compatibilité pouvant être contourné.....	48
II.5.2	Des aménageurs privés centrés sur leurs projets	49
II.6	Les procédures d'évolutions en réponse à la non-compatibilité.....	50
II.6.1	La révision du PLU et la révision allégée	51
II.6.2	La modification et la modification simplifiée	53
II.6.3	La mise à jour	55
II.6.4	Déclaration de projet entraînant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme	56
II.6.5	L'OAP de Berméricourt « l'Ancienne ferme »	57
II.7	L'évaluation environnementale	59
II.8	Les contraintes d'application	60
II.8.1	Contraintes financières.....	60
II.8.2	Contraintes foncières	61
II.8.3	Contraintes topographiques	63
II.8.4	Contraintes de viabilité	63
Conclusion		65
Bibliographie.....		67
Table des annexes		73
Annexe 1 OAP de la commune de Montigny-sur-Vesle		74
Annexe 2 Plan de composition du projet Montigny-sur-Vesle		77
Annexe 3 OAP de la commune de Puisieux		78
Annexe 4 Extrait du schéma d'intention de l'OAP de la commune d'Orainville		80
Annexe 5 Plan de composition du projet d'Orainville		81
Annexe 6 OAP de la commune de Berméricourt		82
Annexe 7 Plan de composition du projet de Berméricourt.....		83
Annexe 8 OAP de la commune de Berru		84
Annexe 9 Plan de l'état actuel du secteur de Berru.....		86
Annexe 10 hypothèse d'implantation		87
Liste des figures		88

Etat de l'art

L'arrivée des opérations d'aménagement et de programmation (OAP) en 2010 a fait l'objet de plusieurs travaux au fil des années. Dans les sujets déjà étudiés, nous y retrouvons notamment le champ d'application des OAP, l'étude de la mise en œuvre des OAP avec le constat et les perspectives de ces dernières ou encore l'intégration du paysage dans les Plan locaux d'urbanisme (PLU).

Ces études mettent en évidence la difficulté concernant la dualité opérationnelle et réglementaire devant être ajustée de façon minutieuse, afin d'obtenir des OAP de qualité. Cette opposition se retrouve principalement dans les rapports entre le règlement du PLU, les OAP et les autorisations d'urbanisme. Les OAP sont prévues pour encadrer et contrôler l'occupation des sols sans pour autant bloquer les projets de l'aménageur. Les recherches effectuées démontrent que la pertinence d'une OAP est déterminée par son application, mettant en valeur ses qualités et ses défauts.

L'OAP est devenue une pièce obligatoire dans l'élaboration d'un PLU. Sa conception est l'étape la plus importante, car c'est elle qui déterminera la durabilité et la continuité du projet. La conception d'une OAP est englobée dans l'élaboration du PLU(i). La première étape, dans l'élaboration du PLU, consiste à fixer son périmètre. Celui-ci doit couvrir l'intégralité du territoire communal, évitant ainsi les « PLU partiels ». Le PLU_i est obligatoire dans le cas où les EPCI ont pris la compétence d'élaboration de PLU. Ces derniers auront la possibilité d'établir des plans de secteur en se focalisant sur des communes ou territoires spécifiques.

L'élaboration du PLU s'articule en cinq grandes étapes : la procédure de délibération, l'élaboration du projet, l'arrêté du projet par le Conseil municipal après la consultation des autorités concernées et l'avis des personnes publiques, l'enquête publique et, *in fine*, l'approbation du plan local d'urbanisme. La prescription de l'élaboration du PLU est régie par l'article L.153-11 du code de l'urbanisme. Cette dernière est approuvée uniquement par le Conseil municipal ou par l'assemblée délibérante de l'EPCI compétente. Cette délibération précise les motifs de réalisation de la collectivité souhaitant se doter d'un PLU. Les acteurs prenant part à l'élaboration du PLU sont nombreux ; nous retrouvons, par exemple, l'état qui participe en tant que membre à part entière. Aussi se joignent à cet ensemble les personnes mentionnées dans les articles L.132-7 à L.132-11, à savoir les régions et départements, les chambres de métiers, les organismes de gestion des PNR, autorités compétentes, etc.

Les personnes publiques associées « *reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme* »¹. Elles peuvent demander à être consultées sur le projet de PLU tout au long de l'élaboration et émettent des avis qui seront joints à l'enquête publique.

Tout au long de la procédure, l'état, par intermédiaire du préfet, va utiliser le porter à connaissance. Il devra également communiquer aux communes toutes les informations concernant le territoire (servitudes administratives, zone de survol, ...). Il devra également indiquer la présence ou non de plans d'intérêt général (PIG). La réalisation de certains de ces projets est prévue sur le territoire communal et va faire l'objet d'emplacements réservés. La collectivité aura l'obligation de porter ces informations dans son PLU.

L'article R.153-20 du code de l'urbanisme impose des mesures de publicités et d'informations de « *la délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision du plan local d'urbanisme et qui définit les objectifs poursuivis ainsi que les modalités de la concertation. Il en est de même, le cas échéant, de l'arrêté qui définit les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation lors de la modification du plan local d'urbanisme* »². Ces informations seront affichées durant un mois en mairie, afin d'informer la population des collectivités concernées.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est débattu par le Conseil municipal de la mairie ; en cas de PLUi, celui-ci est débattu dans chacune des mairies de l'intercommunalité. Le projet de PLU final est arrêté par délibération du Conseil municipal. Une fois le projet arrêté, il est soumis à avis des personnes publiques concernées pour acceptation. Le projet de PLU est ensuite soumis à enquête publique, qui permet aux tiers (citoyens) de donner un avis sur les décisions de la commune. Pour ce faire, le président du tribunal administratif (TA) nomme un commissaire enquêteur sur demande du maire ou du président de l'EPCI concernée. L'enquête est alors ouverte et soumise à publication.

La durée de l'enquête publique est de trente jours au minimum et ne peut dépasser deux mois. L'objectif est de recueillir les observations et les avis des tiers, sur un registre prévu à cet effet. À la date de fermeture de l'enquête, le commissaire enquêteur dispose d'un délai de trente jours pour émettre ses conclusions à travers un rapport. Suite aux différentes conclusions, le projet peut être amené à évoluer, avant validation. Le PLU est ensuite approuvé entraînant son opposabilité.

Dans le cas où l'enquête publique est jugée insuffisante ou présente des défauts de motivation dans le rapport de l'enquête publique, l'article R120.20 du code de l'environnement prévoit

¹ Article L.132-11, code de l'urbanisme.

² Article R.153-20, code de l'urbanisme.

que l'autorité responsable puisse saisir le tribunal administratif dans un délai de quinze jours après le rendu du rapport, afin de demander au commissaire enquêteur de compléter ledit rapport. Les études antérieures ont permis de déterminer l'importance et la place des OAP au sein des PLU(i). En effet, le législateur a planifié trois cas où le contenu des OAP n'est pas optionnel au sein d'un PLUi.

En l'absence de schémas de cohérence territoriale (SCOT), un EPCI, qui a élaboré un PLU, aura l'obligation de réaliser des OAP comportant des orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (art 151-6, code de l'urbanisme), déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux étant susceptibles d'avoir un impact sur le développement durable et l'aménagement du territoire.

De même pour les PLUi assurant le rôle du plan local de l'habitat (PLH), ces derniers doivent contenir des OAP relatives à l'habitat (art.151-46, code de l'urbanisme).

De façon similaire, les PLUi assurant le rôle de plans de déplacements urbains (PDU) doivent contenir des OAP définissant des dispositions concernant les dessertes en transports collectifs ou encore des règles relatives aux stationnements. (art.151-47, code de l'urbanisme).

Dans les cas où le PLUi assure le rôle du PDU ou PLH, il est désormais obligatoire de compléter le PLUi avec un programme d'orientations et d'actions (POA) créé par la loi ALUR (art, L.151-54, code de l'urbanisme). La loi ALUR a prévu de séparer le PLH et le PDU des OAP en créant le POA ; ce dernier reprend plus précisément les orientations liées au déplacement et à l'habitat présentes dans l'OAP.

« Le programme d'orientations et d'actions comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements définis par le plan local d'urbanisme »³.

Les autorisations d'urbanisme - en particulier les permis d'aménager, permis de construire, déclaration préalable, etc. - doivent être conformes avec le règlement du plan local d'urbanisme, et doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation. La notion de compatibilité traduit une possibilité d'adaptation de la part de l'aménageur, tandis que cette possibilité n'est pas présente dans un rapport de conformité.

La notion de compatibilité inclut une possibilité de modification. Dès sa conception, une OAP est pensée pour évoluer et être modifiée par le biais de procédures d'évolutions, de façon à poursuivre les objectifs décidés par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou la collectivité. Les sujets des années passées traitent de ces possibles évolutions.

³ Article L151-54, code de l'urbanisme.

Pour qu'une OAP préserve une capacité d'adaptation, il est primordial de concevoir de potentielles modifications, dans le but d'appliquer au mieux le projet aux réalités du terrain. Il existe plusieurs procédures possibles, afin de faire évoluer une OAP, notamment la révision et la modification. La révision, encadrée par les articles L.153-31 à L.153-35 du code de l'urbanisme, est la procédure la plus longue et la plus contraignante. Il s'agit de la même procédure que celle de l'élaboration du PLU. Elle est adaptée pour des modifications majeures du PLU.

La modification, encadrée par les articles L.153-36 à L.153-48, est la procédure la plus simple et la plus rapide. Cette procédure est utilisée pour des modifications minimales. « *Le plan local d'urbanisme est modifié lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide de modifier le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ou le programme d'orientations et d'actions* »⁴.

L'application d'une OAP est l'étape qui permet le mieux d'analyser sa conception. Rappelons que les projets futurs doivent être compatibles avec l'OAP. Cette notion traduit une volonté, de la part des collectivités, de délivrer des libertés opérationnelles aux différents acteurs intervenant dans le projet : aménageurs public ou privé, promoteurs, association foncière urbaine (AFU)... Cependant, la notion de compatibilité est vague, car on ne sait pas jusqu'où va celle-ci. On estime alors au cas par cas si un projet est compatible ou non, en fonction de son écart avec les grandes lignes du projet de l'OAP.

Les études réalisées démontrent le fait qu'un trop grand degré de précision donné à une OAP supprime son aspect opérationnel, laissant place à un type d'aménagement autoritaire sans adaptation possible. L'exemple suivant illustre parfaitement ces dires : dans le cadre d'une OAP, en ce qui concerne la voirie, il est préférable de laisser décider de la trame des voies à l'aménageur, lui permettant de penser l'opération dans son ensemble, plutôt que de dessiner les axes à mettre en place.

Une étude réalisée en 2015, par LEFRANC Ludivine (élève de Master à l'ESGT), porte sur les effets, le régime, l'efficacité et la pertinence des OAP au sens des PLU, avec l'analyse de dix-neuf PLU comportant un total de quarante-huit OAP. L'analyse met en évidence que les OAP sont plus ou moins détaillées selon les communes et projets. Comme expliqué ci-dessus, il est préférable de s'orienter vers un degré de détails relativement faible, assurant l'encadrement du projet tout en laissant une marge de manœuvre aux aménageurs.

⁴ Article L153-36, code de l'urbanisme.

L'étude de 2019, réalisée en région Rhône-Alpes, permet de constater que les OAP ont tendance, dans la majorité des cas, à être précises avec une partie écrite composée de grands principes d'aménagement. Aussi, une seconde partie se compose d'un programme précis reprenant les volets enjeux urbains, caractéristiques de l'habitat, déplacement, gestion de l'eau...

Il ressort également de l'étude que la partie graphique est « moyennement » précise, reprenant dans la plupart des cas un schéma du projet sur un support cadastré (plan cadastral ou photo aérienne cadastrée), mettant en relief le traitement paysager, la gestion des eaux (noue, bassin de rétention...), les espaces publics, les emplacements de stationnements, illustration de la zone d'implantation des bâtiments (alignement des façades, sens des faîtages...), voiries ou encore les carrefours et zone de retournement...

Cette étude conclut sur le fait qu'en règle générale les collectivités, les bureaux d'études ou encore les agences d'urbanisme équilibrent les deux parties (écrit et graphique) en termes de précision. Il ressort également de l'analyse que les OAP étudiées ont tendance à posséder un niveau de précision assez élevé pouvant être synonyme de « frein » à l'urbanisation de par les nombreuses contraintes que composent les OAP.

Ces travaux de fin d'étude mettent en lumière le fait que les collectivités voient l'OAP comme une étape primordiale à l'élaboration du PLU. Une OAP aura plutôt tendance à se concentrer sur « les dents creuses » d'une commune surtout en zone U. En zone AU, on les trouvera majoritairement dans la continuité de la commune. Le choix des secteurs d'OAP n'est pas évident pour certaines communes, car plusieurs éléments sont à prendre en compte comme le SCOT, la géographie de la commune ou encore l'urbanisation existante, l'environnement de la zone ou encore les moyens financiers.

Le travail d'étude qui a été réalisé a permis d'apporter une analyse constructive et critique sur les difficultés d'application des OAP dans certains secteurs. Permettant d'identifier le champ d'application et les limites des orientations d'aménagement et de programmation, cette étude a également eu pour but d'approfondir les possibilités d'évolution d'une OAP et plus précisément concernant la procédure de modification, de modification simplifiée et de mise en compatibilité. Ces méthodes sont moins chronophages et plus simples. Ce cadrage est expliqué par le fait qu'une procédure trop longue, comme celle de la révision du PLU, décourage parfois les aménageurs qui se soumettent aux décisions des services instructeurs par manque de temps.

Introduction

Il existe de nombreuses réglementations d'urbanisme permettant d'encadrer l'occupation du sol. Ces dernières peuvent être aussi bien législatives que réglementaires et sont façonnées à différentes échelles. Certains de ces documents peuvent être élaborés directement par les collectivités. Effectivement, chaque commune a le pouvoir de réaliser son propre plan local d'urbanisme (PLU), sans en avoir l'obligation. Certaines communes ne possèdent pas de PLU, ce qui pourrait se traduire par des secteurs non soumis à des règles d'urbanisme. Pour pallier ce danger, le législateur a conçu des règles d'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire français, à travers le Règlement National d'Urbanisme (RNU).

Ce document est divisé en deux grandes parties. D'une part, le RNU d'ordre public s'applique à l'ensemble du territoire, et également aux communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU. D'autre part, le RNU général a pour objectif de couvrir les communes non soumises à un document d'urbanisme, en y appliquant des règles contraignantes, notamment la règle de constructibilité limitée, issue de la loi de décentralisation du 16 janvier 1983, et encadrée par les articles L.111-3 et L.111-5 du code de l'urbanisme. « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune* »⁵.

La carte communale, codifiée aux articles L.160-1 et suivants et R.161-1 et suivants, l'emporte sur la règle de constructibilité limitée, mais les règles du RNU perdurent à travers ce document. Elle a pour réel intérêt d'accorder des compétences aux communes, en particulier concernant la délivrance des permis de construire, l'application de droit de préemption, mais également le choix de délimitation des zones constructibles au sein de la commune.

Le PLU est le document réglementaire le mieux adapté à l'échelle communale et/ou intercommunale (PLUi). Il a été créé par la loi de solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 ; il est codifié à l'article L.151-1 à L.153-60 du code de l'urbanisme et articles réglementaires R151-1 à R153-22. Il vient remplacer le plan d'occupation des sols (POS), créé en 1967. Le PLU est compatible avec les documents énumérés à l'article L.131-4, qui listent les SCOT, les schémas de mise en valeur de la mer, les plans de mobilité, les programmes locaux de l'habitat et également les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes.

⁵ Article L111-3, code de l'urbanisme.

Le SCOT influence directement l'élaboration des OAP puisque le PLU a une obligation de compatibilité avec le SCOT. Son influence naît des recommandations et prescriptions qu'il possède. L'objectif de ce document est de simplifier les procédures et le transfert de compétences, afin de délivrer des autorisations individuelles sur chaque parcelle de la commune. L'article L.151-2 mentionne les pièces nécessaires à l'élaboration de ce règlement.

Le plan local d'urbanisme est composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), d'un règlement, de documents graphiques et des annexes. Comme l'indique l'article L.151-4, le rapport de présentation explique les choix retenus pour l'ensemble de ces pièces. Le PADD expose les grandes orientations politiques du législateur en matière d'urbanisme, d'équipement, de préservation de l'environnement ou encore d'aménagement. Il fixe également les objectifs chiffrés de modération de la consommation foncière et permet d'exprimer clairement l'évolution du territoire souhaité par les élus.

Le rapport de présentation expose le diagnostic approfondi de l'aménagement de la commune. Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il explique et justifie les choix retenus pour le règlement, le PADD et les OAP.

Le PADD et les orientations générales qu'il contient vont déterminer le contenu des autres pièces du PLU et, en particulier, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Introduites en 2010 par la loi Grenelle II, les OAP représentent un nouveau document au sein du PLU.

La loi Grenelle II a mis en place une nouvelle génération de PLU, le PLU-Grenelle renforçant un peu plus les intentions en matière de protection environnementale et de lutte contre l'étalement urbain, déjà renforcé par la loi ALUR du 24 mars 2014 (accès au logement et un urbanisme rénové). Ainsi, ces dispositifs juridiques favorisent largement le principe de densification des zones urbanisées diminuant la consommation foncière.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le PLU s'est « modernisé » par le biais du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015, avec un objectif de transition d'un urbanisme réglementaire vers un urbanisme opérationnel. Les OAP constituent un atout majeur dans cette dynamique « d'urbanisme de projet », de par leur efficacité en matière de planification urbaine.

Les OAP, encadrées par les articles L.151-6 à L.151-7-2 du code de l'urbanisme, traduisent les orientations générales intégrées au PADD, dans un objectif d'opposabilité aux porteurs de projets d'aménagement (aménageur, lotisseur, promoteur...).

« Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles [...] sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable »⁶.

L'article L.151-7-1 explicite les pouvoirs donnés aux OAP. Celles-ci définissent les actions et les opérations nécessaires à la mise en valeur de l'environnement, des paysages, du patrimoine, des entrées de villes. Tout en assurant les continuités écologiques (ex : trame verte et trame bleue). Elles luttent également contre l'insalubrité et l'étalement urbain, favorisant ainsi le développement et la densification de la commune.

Conformément à l'article L151-7-2, les OAP peuvent notamment *« comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants »⁷.*

Cet échéancier permet aux collectivités d'établir les différents secteurs à urbaniser avec les dates d'ouverture de ces secteurs. Il permet aux communes d'appréhender au mieux les dépenses prévues pour les aménagements futurs (ex : équipements publics).

Les OAP ont été introduites, afin de favoriser la mutation d'un urbanisme réglementaire vers un urbanisme de « projet ». L'objectif est d'offrir aux collectivités des possibilités d'aménagement et des projets s'inscrivant au mieux dans l'existant. Leur bonne réalisation réside dans la façon d'appréhender les différentes contraintes actuelles, afin de faire les choix adaptés à la zone concernée, tout en traduisant, le mieux possible, sous forme de règlement, les choix de la collectivité.

Leur objectif est d'encadrer les aménageurs dans les élaborations de projets. Elles sont présentées sous la forme d'un document écrit et d'un document graphique. Pour aider à leur conception, les communes et/ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent d'un guide de recommandations juridiques établi notamment par la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages), le CAUE (conseil architecture, d'urbanisme et de l'environnement) et la DDT (direction départementale des territoires), afin de réaliser des OAP de qualité.

⁶ Article L151-6, code de l'urbanisme.

⁷ Article L151-7-2, code de l'urbanisme.

Dès sa conception, une OAP est pensée pour évoluer et pour être modifiée. Ces modifications interviennent lorsque des choix d'aménagement plus judicieux sont identifiés et que l'OAP ne présente pas la meilleure solution d'aménagement pour la zone concernée. De plus, certaines d'entre-elles présentent de fortes difficultés d'application et des incohérences face aux réalités du terrain, entraînant parfois des impossibilités d'application des orientations.

Plusieurs facteurs peuvent être la cause de ces incohérences et sont la source de nombreuses interrogations.

- Quel est le degré d'importance des OAP au sein du PLU ?
- Quelles sont les contraintes pouvant empêcher l'application d'une OAP ?
- Quels degrés de précision appliquer à une OAP ?
- Est-ce qu'un niveau de détail trop développé, au sein d'une OAP, préserve le rapport de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme ?
- Quelles sont les possibilités de modification d'une OAP ?
- Quelles sont les limites de leur application aux réalités du terrain ?
- Quelles sont les difficultés de faisabilité des projets ?
- Quelles solutions peut-on apporter ?

Afin de répondre au mieux à ces questions, une analyse jurisprudentielle et une étude de cas traitant et mettant en exergue certaines difficultés d'application de ces OAP a été menée dans le cadre de ce travail de fin d'études. Cette étude apporte une analyse constructive et critique sur les difficultés d'application des OAP dans certains secteurs permettant d'identifier le champ d'application et les limites des orientations d'aménagement et de programmation.

I Les OAP au service d'un urbanisme opérationnel

I.1 Définition de l'OAP

Issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), les OAP ont été remaniées une première fois par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national sur l'environnement dite « Grenelle II » prenant ainsi leur appellation actuelle, remplaçant les orientations d'aménagement (OA). Elles ont ensuite été réformées par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 sur la modernisation du contenu du PLU, afin de prendre en compte les enjeux de l'urbanisme actuel.

Le PLU est intervenu en remplacement du plan d'occupation des sols, et permet à la collectivité de mieux exprimer ses choix et stratégies d'aménagement fondés sur un diagnostic approfondi de l'aménagement des communes.

Les OAP viennent fixer les grands axes d'aménagement (voiries, cône de vue, desserte, zone de transition écologique...). Leur objectif est de traduire les exigences et choix des collectivités, à travers des orientations permettant d'obtenir un urbanisme de qualité et homogène avec l'existant.

L'objectif poursuivi était d'offrir davantage de possibilités aux collectivités pour s'adapter aux enjeux locaux et favoriser un urbanisme de projet. Le terme de « programmation » vient traduire l'aspect opérationnel de ce dispositif. Les OAP sont en lien avec les orientations générales du PADD. Ce lien est justifié dans le rapport de présentation du PLU.

Elles sont régies par les articles L.151-6 à L.151-7-2 du code de l'urbanisme. Les OAP comprennent des dispositions relatives à l'habitat, l'aménagement, aux déplacements et transports. Elles portent sur des quartiers, des secteurs, mais peuvent être également thématiques. Elles sont le principal outil d'application du PADD.

Depuis plus d'une dizaine d'années, les OAP représentent le deuxième document opposable du PLU, derrière le règlement écrit et graphique. Elles sont l'intermédiaire entre le règlement du PLU qui fixe les règles générales et le PADD qui définit les grandes orientations d'aménagement retenues par la commune. Elles interviennent en zones U et AU et peuvent concerner plusieurs zones dans un objectif de cohérence du projet. Ces zones AU peuvent être contiguës ou dispersées.

Elles sont susceptibles de définir les actions et opérations permettant la valorisation, la réhabilitation ou encore la protection de l'environnement, des continuités écologiques, des paysages (urbain et naturel), du patrimoine et des entrées de villes. Ces dernières assurent le développement des collectivités, tout en intervenant dans la lutte contre l'insalubrité, la lutte contre l'étalement urbain, par le biais d'aménagement d'ensembles et favorisant la densification des espaces. Il est tout de même possible de réaliser des projets isolés à l'intérieur d'un périmètre d'OAP, si le projet est compatible avec celle-ci.

Elles favorisent également la mixité fonctionnelle (ex : pourcentage d'aménagement réservé à l'activité commerciale).

En complément de la lutte contre l'étalement urbain, la loi ALUR prévoit des mesures spéciales pour éviter l'artificialisation des sols. L'urbanisation des zones rurales par des ménages augmente les déplacements (distance entre le domicile et le lieu professionnel), ce qui se traduit par des émissions de gaz à effet de serre impactant l'environnement.

Les OAP facilitent grandement l'échange opérationnel entre les collectivités et les aménageurs, et expriment concrètement les stratégies et les décisions d'aménagement prises par les collectivités (EPCI ou communes).

Les OAP offrent aux collectivités un contrôle concernant l'aménagement de leur territoire. Ce contrôle et, plus précisément, cet encadrement permet d'adapter les projets aux enjeux locaux et, ainsi, favoriser un urbanisme de projet répondant aux besoins des collectivités, des politiques et contraintes actuelles. L'avantage d'un tel dispositif réside, en grande partie, dans sa souplesse.

Afin d'éviter de trop nombreuses modifications du PLU, les OAP ont la nécessité de rester un outil souple, respectant ainsi la notion de compatibilité qu'elle a avec les autorisations d'urbanisme. Elles permettent ainsi la réalisation d'un projet partagé entre l'auteur de l'OAP (collectivité) et les aménageurs qui vont pouvoir l'adapter, en respectant les grands axes qui ont été pensés.

I.2 Les différents types d'OAP

Les OAP permettent de traduire les orientations générales du PADD en projets. Ces dernières peuvent être définies par secteur ou bien concerner l'ensemble du territoire communal. Il existe les OAP sectorielles concentrées sur des secteurs d'aménagement en zones U et AU, les OAP dites thématiques (OAP patrimoniales, habitat, transports et déplacements) et les OAP comportant un volet commercial en l'absence de SCOT.

I.2.1 Les OAP sectorielles

Qualifiées ainsi en raison de leur échelle d'intervention, elles portent sur un secteur défini qui sera reporté sur le document graphique du PLU. Encadrées par l'article réglementaire R.151-6, les OAP de secteurs définissent les orientations d'aménagement les mieux adaptées, en prenant en compte les potentiels architecturaux, les qualités urbaines et paysagères, afin d'inscrire les projets dans la continuité de l'existant. Leur objectif principal est l'encadrement des projets, par le biais d'orientations permettant de répondre au mieux aux problématiques actuelles des secteurs concernés. Les OAP sont un véritable atout pour l'urbanisme opérationnel des collectivités. Cet outil a pour mission de définir les grands axes d'aménagement, afin de contrôler les porteurs de projets et ne pas laisser « porte ouverte » aux seules intentions et intérêts des aménageurs.

«Lorsqu'elles sont déclinées par quartier, par secteur ou à l'échelle d'une opération s'inscrivent dans un urbanisme « positif » ou partenarial visant à prévoir les modalités de réalisation d'un projet : un programme de logements, une nouvelle voie, un aménagement... tout en laissant des marges de manœuvre pour sa réalisation »⁸

Les OAP de secteurs interviennent, en majorité, dans les zones AU pour l'ouverture à l'urbanisation des zones, mais leur champ d'application est plus vaste et s'étant aux zones déjà urbanisées « zone U », notamment pour des opérations de valorisation et réhabilitation.

I.2.1.1 Les OAP de secteur d'aménagement :

Introduites par la loi ALUR régie par l'article réglementaire R.151-8, et appuyées par la réforme de modernisation du PLU, les OAP dites « sans règlement » interviennent en zone U ou AU, où les conditions et règles d'aménagement ne sont pas définies - ou de façon minimale - par des dispositifs réglementaires. Les OAP se suffisent à elles-mêmes.

Une zone démunie de dispositifs réglementaires doit comporter a minima des OAP de secteurs d'aménagement, dites « sans règlement ». Malgré le fait qu'elles ne soient soumises à aucune prescription réglementaire, ces OAP ne doivent pas être exprimées sous forme de règles, mais bien sous forme d'orientations.

Néanmoins, elles sont toujours soumises aux respects des objectifs du PADD. Celles-ci sont justifiées dans le rapport de présentation et peuvent porter sur plusieurs objectifs que sont la mixité sociale et fonctionnelle, la qualité environnementale, la prévention des risques, l'insertion urbaine, paysagère et architecturale, le transport et stationnement ou encore les

⁸ DHUP. *Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme*. Guide de recommandations juridiques.

dessertes. Ces OAP doivent comprendre un schéma d'aménagement afin de préciser l'organisation spatiale de la zone.

I.2.2 Les OAP thématiques

Ces OAP définissent les orientations sur les différentes thématiques du PLU. De par sa grande liberté en matière d'OAP, le code de l'urbanisme ne limite pas de manière formelle la délimitation et l'échelle de ces dernières

Les articles L.151-6 et L.151-7 du code de l'urbanisme listent les différentes thématiques sur lesquelles peuvent porter ce type d'OAP (ex : déplacement, aménagement, habitat, mise en valeur de l'environnement, continuités écologiques, lutte contre l'insalubrité...).

Autrement dit, le code de l'urbanisme prévoit un panel très large concernant les thématiques, et permet à ce type d'OAP de se rattacher à l'ensemble des objectifs généraux du code de l'urbanisme, fixés à l'article L.101-2.

Ces OAP visent à préserver et/ou mettre en valeur les éléments du paysage d'ordre culturel, patrimonial, historique, environnemental ou encore architectural.

« Les OAP peuvent également afficher des ambitions plus vastes pour afficher à l'échelle communale ou intercommunale les orientations en matière de continuités écologiques ou pour définir des principes d'aménagement commun à tout le territoire de la collectivité. »⁹

Les OAP peuvent concerner toutes les zones du PLU, mais sont essentiellement utilisées en zones U et AU. Très peu d'OAP sur l'environnement existent, excepté les OAP thématiques se concentrant sur la trame verte et bleue.

Ce type d'OAP est parfaitement adapté aux objectifs liés au déplacement urbain (voie douce alternative à l'utilisation de la voiture, réhabilitation, valorisation ou création des continuités écologiques relatives à la trame verte et bleue).

I.3 Le formalisme de l'OAP

Le code de l'urbanisme précise le contenu des OAP, mais reste cependant très vague, car il n'impose aucune forme. Le rôle des OAP est établi par l'article L.151-7 du présent code. Celui-ci laisse une grande liberté de rédaction concernant les OAP ; leur rôle n'est pas restreint à un contenu spécifique.

⁹ Op.cit

Aucune forme n'étant imposée aux OAP par le code de l'urbanisme, elles incarnent diverses formes, afin de s'adapter au mieux aux réalités et spécificités du terrain. Elles sont généralement composées d'un règlement écrit et d'un règlement graphique. « *On peut imaginer que l'OAP ne présente que sous forme littérale* »¹⁰

Plusieurs « dangers » existent lors de la réalisation d'une OAP ; une définition trop faible du projet traduit mal les orientations retenues et complique un peu plus leur application.

A contrario, une définition trop précise du projet peut être assimilée à des choix autoritaires, se traduisant par l'absence de marges de manœuvres pour l'aménageur privé. Qui plus est, un trop grand degré de précision peut être synonyme de contraintes économiques, ce qui peut repousser les aménageurs et freiner les projets d'aménagement. La trop grande précision donnée à une OAP lui fait perdre sa souplesse.

Les textes de droit ne prévoient pas explicitement de forme à respecter dans la rédaction d'une OAP, son objectif étant tout de même de faire passer au mieux leurs idées et décisions concernant l'aménagement prévu par la collectivité, d'autant plus que celle-ci est opposable aux demandes d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable...). Les orientations ont tout intérêt à être comprises de tous, afin que les demandes d'urbanisme respectent le rapport de compatibilité et pour assurer la cohérence entre les différents acteurs.

La forme et le contenu d'une OAP au sein du PLU sont déterminants dans sa phase de réalisation. Il est important de mettre en évidence ses contraintes, ses faiblesses, mais également ses qualités, afin que l'aménageur se projette au maximum dans la réalisation du projet et que ce dernier comprenne parfaitement les spécificités du terrain, en prenant en compte les contraintes et les potentiels de la zone.

I.4 L'évaluation du PLU s'adaptant aux contraintes actuelles

L'évaluation du plan local d'urbanisme est encadrée par les articles L.153-27 à L.153-30 du code de l'urbanisme. Les prévisions du PLU sont dépassées au bout d'un certain temps et ne peuvent plus s'adapter à la réalité du terrain qui évolue. L'évaluation de l'application du PLU permet alors de mettre en lumière le décalage entre ce qui avait été prévu lors de la délibération du PLU et la réalité du terrain. Concrètement, un projet pensé ou une OAP non

¹⁰ Philippe Couillens, juriste. Les orientations d'aménagement et de programmation. Urb-Amégt. 2020. 02/117.

réalisée et établie il y a neuf ans, correspondant aux problématiques de l'époque, n'est plus adapté aux contraintes et besoins actuels.

L'article L.153-27 précise que tous les neuf ans au plus tard, après approbation ou révision du PLU, l'EPCI ou la commune a l'obligation de procéder à une « *analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L.101-2* »¹¹. L'analyse des résultats donnera, par la suite, lieu à une délibération sur l'opportunité ou non de réviser le PLU. L'article L.101-2 intervient dans le respect des objectifs du développement durable, et vise à atteindre des objectifs urbanistiques, l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, le renouvellement urbain, la sécurité, la salubrité ou encore la protection des risques naturels et des paysages.

En référence à l'article L.153-28, et dans le cas où le PLU tient lieu de PLH, la durée passe de neuf à six ans. De plus, l'évaluation porte également sur les résultats de l'application du PLU, au vu d'autres objectifs prévus à l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation, qui répondent à des besoins de logements, en matière de renouvellement urbain, de mixité sociale, de performance énergétique ou encore d'accessibilité.

*« Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain »*¹²

L'autorité administrative peut demander des modifications à apporter au plan, dans le cas où le plan ne répond pas aux objectifs fixés par l'article L.302-2 du code de la construction et de l'habitation. L'EPCI a un mois pour faire connaître ses intentions concernant la réalisation ou non des modifications demandées. Si aucun accord n'est trouvé entre l'autorité compétente et l'EPCI et qu'aucune délibération attestant des modifications dans un délai d'un an n'est effectuée, l'autorité administrative de l'État engagera la mise en compatibilité du plan.

Toujours dans la situation où le PLU*i* assume le rôle de PLH, l'organe délibérant de l'EPCI réalise - au plus tard tous les trois ans - un bilan de l'application du PLH. Lorsque le PLU tient lieu de plan de mobilité (PDU), des évaluations et des calculs relatifs aux émissions de gaz à effet de serre et de polluant atmosphérique sont réalisés à l'instant de son élaboration et lors des résultats du plan réalisé tous les neuf ans.

¹¹ Article L153-27, code de l'urbanisme

¹² Article L.302-1, code de la construction et de l'habitation.

I.5 La place des OAP au sein du PLU

Les articles L.151 et suivants encadrent et habilitent le PLU à restreindre le droit de propriété. Il ne pourra pas émettre de règles d'urbanisme autres que celles autorisées par ces textes de loi. Le PLU va définir les usages interdits ou encadrés sur le territoire. Pour ce faire, il définit cinq destinations de constructions spécifiées par les articles réglementaires R.151-28 et R.151-28 du code de l'urbanisme : les exploitations agricoles et forestières, les habitations, les commerces et activités de service, les équipements d'intérêt collectif et services publics, et toutes autres activités des secteurs secondaire et tertiaire.

Le règlement du PLU est organisé selon trois parties, comprenant l'usage des sols et destinations des constructions, les caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, où les questions de gabarit des constructions et d'insertion sont mises en avant, ainsi que les équipements et réseaux traitant notamment des communications numériques.

Le règlement est primordial lors de l'application d'une OAP. Ils ont des rôles complémentaires. Le règlement vient fixer les règles générales

d'utilisation des sols, en cohérence avec le PADD. L'OAP viendra compléter ces dispositions de façon plus précise et mieux adaptée au secteur. A l'inverse du PADD, les OAP et le règlement sont opposables aux autorisations d'urbanisme.

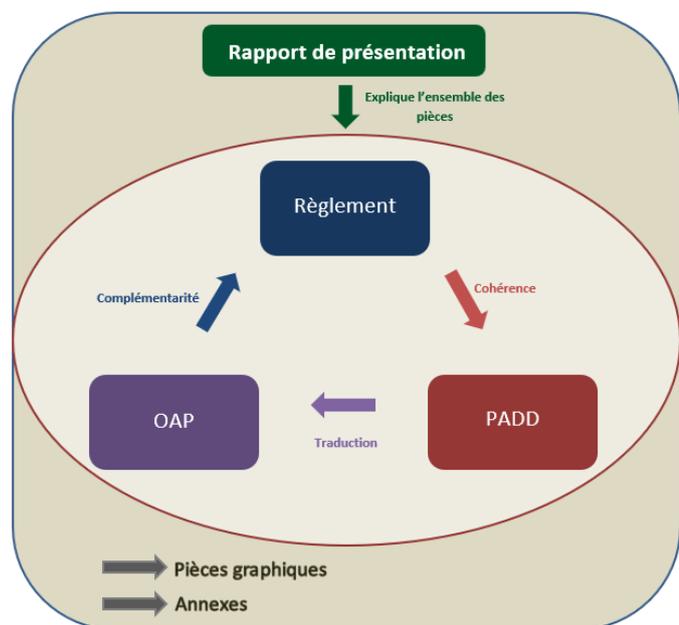


FIGURE 1 : SCHEMA PERSONNEL

I.5.1 OAP et PADD

Les OAP traduisent les orientations générales intégrées au PADD, dans un objectif d'opposabilité aux porteurs de projets (aménageur, lotisseur, promoteur...). Ces deux documents sont complémentaires. Le PADD assure la mission stratégique des opérations et les OAP assurent la mission pré-opérationnelle..

« Une OAP de qualité traduit efficacement le PADD. Elle tient compte de la zone réglementaire de l'OAP comme de son environnement, bâti et naturel, plus ou moins proche. Elle vise un objectif de qualité pour

les futurs usagers comme pour les riverains actuels. L'aménagement envisagé doit être corrélé à la capacité réelle et prévisionnelle d'accueil de nouvelles populations. »¹³

Les deux documents coexistent dans un rapport de cohérence. Lors de l'élaboration du PLU, il est primordial d'éviter les contradictions entre ces deux pièces.

Selon l'article R.151-2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation contient les justifications de la cohérence des OAP avec les orientations générales du PLU. Par définition, l'OAP dépend du PADD. Mais la notion de cohérence entre ces deux pièces est assez vague.

Pour cela, les auteurs peuvent lister les orientations et objectifs du PADD et justifier la façon dont ces dernières sont traduites dans les OAP. La notion de cohérence est à interpréter à l'échelle globale du territoire communal ou intercommunal (zone couverte par le PLU(i)). Il faut bien comprendre que les OAP ne doivent pas venir contrarier les objectifs et les orientations du PADD. En revanche, une différence entre les OAP et une orientation du PADD n'est pas forcément synonyme d'incohérence entre un projet et l'OAP, sachant que le projet présentera d'autres orientations et objectifs pouvant également répondre aux objectifs généraux.

Le jugement n°19VE01707-19VE03808 de la cour d'appel administrative (CAA) du 17 décembre 2020 vient apporter des indications à ce sujet. Les associations France nature environnement, collectif pour le triangle de Gonesse, Val-d'Oise environnement, France nature environnement Ile de France..., ont présenté quatre demandes devant le TA de Cergy-Pontoise, dans l'objectif de faire annuler la délibération du 25 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune de Gonesse a approuvé la révision de son PLU.

Les requérants soutiennent que l'OAP du triangle de Gonesse n'est pas cohérente avec les orientations indiquées dans le PADD. En effet, les objectifs de ce dernier favorisent la densification et le renouvellement urbain, afin d'éviter au maximum la consommation des terres agricoles dans des objectifs de pérennisation de l'agriculture locale et



FIGURE 2 : EXTRAIT DE L'OAP DE LA COMMUNE DE GONESSE

¹³ Direction départementale des Territoires de l'Oise. *Définition des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)*. Note Planif. N°9

des commerces de proximité. Cependant, l'OAP concernée prévoit l'urbanisation de 248 hectares de terres agricoles représentant 12 % du territoire communal. Une telle urbanisation est prévue afin d'accueillir la réalisation du complexe Europacity, avec la préservation d'une « carré agricole » de 400 ha et le souhait d'aménager une lisière agricole en limite nord de l'OAP. La cour retient que l'OAP du triangle de Gonesse répond à d'autres orientations du PADD, soit « *l'ouverture progressive à l'urbanisation de façon à permettre à la fois une optimisation foncière des aménagements de l'espace public, une gestion agricole pertinente des dernières tranches à urbaniser et une desserte en transport en commun de plus en plus forte* »¹⁴ avec la préservation de 400 ha de terres agricoles. L'OAP vise à conserver un équilibre urbain entre la commune de Gonesse et la zone du projet, en y instaurant une trame viaire entre les espaces publics. La cour d'appel administrative retiendra que l'OAP n'est pas incohérente avec le PADD du PLU révisé.

Le jugement n°18LY02308 de la cour d'appel administrative de Lyon du 15 octobre 2019 traite également des incohérences entre les OAP et les orientations générales du PADD.

L'association « Les Amis du Capiton et des Petites Eymes », ainsi que de nombreux particuliers, ont demandé au tribunal administratif d'annuler la délibération du conseil municipal approuvant le PLU de la commune. Ces derniers présentent plusieurs désaccords avec le PLU, notamment le fait que l'OAP n° 2 du secteur des petites Eymes méconnaît les trois axes d'orientation majeurs du PADD, qui sont le développement de l'attractivité et du dynamisme de la commune, la préservation et la valorisation du patrimoine agricole et forestier, ainsi qu'un « *développement raisonné et maîtrisé* »¹⁵ Légifrance. Les requérants s'appuient sur le fait que l'OAP n° 2 ouvre à l'urbanisation un secteur éloigné du centre-ville, n'ayant pas la suffisance en termes de réseaux pour les aménagements prévus, et situés sur des parcelles classées en zone A. Ces derniers soutiennent que l'OAP est incohérente avec les objectifs du PADD visant à prioriser les aménagements autour des équipements publics et du centre de la commune, ainsi que la préservation des espaces agricoles, afin de lutter contre l'étalement urbain. Cependant, la cohérence entre les OAP et le PADD implique une analyse globale à l'échelle de la collectivité. Ici, l'incohérence de l'OAP avec un des objectifs du PADD ne suffit pas pour prouver le caractère illégal de cette dernière au vu de l'existence d'autres orientations. Certes, l'OAP des Petites Eymes est écartée du centre bourg, dépendant de la création des équipements publics nécessaires. Néanmoins, celle-ci est réalisée au sein

¹⁴ Extrait de la CAA n°18LY02308.

¹⁵ *Ibid*

d'un aménagement d'ensemble permettant de fermer, de façon durable, l'urbanisation au nord, tout en prévoyant la préservation d'un cône de vue et des espaces verts. Après analyse de toutes les spécificités du dossier, la cour retient que dans le cas présent d'une analyse globale à l'échelle du territoire communal, l'OAP en question n'est pas incohérente avec le PADD.

Pour finir d'illustrer ce rapport de cohérence entre les OAP et le PADD, citons l'arrêt n°19MA01102, du 2 juillet 2020, rendu par la CAA de Marseille. Le comité d'intérêt local du quartier des Rougières (CILQ) a demandé au TA de Toulon d'annuler la délibération du 10 février 2017 visant à approuver le PLU de la commune de Hyères-les-Palmiers - demande rejetée par le TA.

Les OAP doivent être en cohérence avec les objectifs du PADD qui visent à préserver les espaces agricoles. Cet objectif doit être concilié avec d'autres objectifs du PADD, en particulier celui de « *Définir un projet urbain de long terme* »¹⁶, tendant à renforcer et développer le centre urbain, afin de répondre à des enjeux économiques et démographiques. Le PADD exprime clairement un besoin de logements, avec le choix de privilégier des logements sociaux dans toutes les opérations d'aménagement à venir (avec un minimum de 30 % de logements sociaux, s'élevant à 35 % dans les secteurs situés à proximité du centre). A rappeler que les logements sociaux, à la différence des logements individuels, permettent un renouvellement constant de la population favorisant le fonctionnement des commerces et des équipements publics (ex : école, collège, association sportive...).

Le secteur de l'OAP des Rougières est, à l'origine, majoritairement agricole et représente 29,3 ha. Certes, les orientations du PADD visent à préserver les espaces agricoles, mais expriment également un fort besoin de logements. La difficulté est de lier les deux, en optant pour une consommation raisonnée des espaces, en conciliant les risques d'inondation de la zone. L'OAP prévoit 35 % de logements sociaux, mais également des commerces et des équipements publics, tout en limitant la consommation des espaces agricoles. Elle est alors en cohérence avec les orientations du PADD ; bien que le projet soit consommateur d'espace agricole, il répond à d'autres objectifs du PADD.

Qui plus est, la validation de l'OAP est appuyée par le fait que celle-ci se situe en continuité avec trois zones d'urbanisation dense, ce qui inscrit le projet dans une optique de densification urbaine. Concernant le risque d'inondation, le requérant rappelle que les études effectuées ont

¹⁶ Extrait du PADD. PLU de la commune d'Hyères-les-Palmiers

permis de déterminer que les débordements du Roubaud (fleuve) sont réguliers. Le risque est bien identifié et les aménagements ont été pensés pour anticiper ce risque d'inondation.

I.6 La planification de l'OAP

L'OAP peut prendre diverses formes. Celle-ci peut être composée d'un périmètre, des caractéristiques des espaces publics, du patrimoine (à conserver, à modifier ou à créer), des installations d'intérêt général, des espaces verts (trame paysagère, transition écologique), du pourcentage d'opérations dédié au commerce et à la mixité fonctionnelle.

Il est primordial de gérer le niveau de détail d'une OAP, afin de laisser des libertés à l'aménageur, mais également pour préserver la notion de compatibilité avec les demandes d'urbanisme.

I.6.1 L'OAP : un contenu minimum

Selon les structures interrogées, une OAP doit être a minima structurée, afin d'encadrer les projets et ne pas être une « coquille vide » laissant porte ouverte à toutes les volontés des aménageurs privés. L'OAP devrait être composée d'un schéma d'intention reprenant les grandes orientations du projet, en y indiquant le sens des dessertes (ex : entrées prévues à l'est de la zone et sorties prévues à l'ouest).

Une OAP est l'outil parfait dans la dynamique d'urbanisme de projet. Celle-ci prévoit un ensemble d'orientations sur l'ensemble de son périmètre, et intervient dans des objectifs de restructuration, de réhabilitation, de mise en valeur et d'aménagement. En d'autres termes, une orientation d'aménagement et de programmation ne peut pas avoir pour simple objectif de préserver la zone dans son état actuel ; elle doit comporter de réelles intentions sur la majeure partie de la zone.

La jurisprudence n°16LY00375, reprenant le jugement n° 1403358 de la CAA de Lyon du 13 février 2021, illustre parfaitement ces propos. Sur demande de la société immobilière (SCI) du Vernay, le TA de Lyon annule la délibération du conseil municipal approuvant l'OAP dite n°5 située à l'est de la commune. L'orientation prévoit au nord un parc d'environ 4 ha à préserver, des immeubles collectifs au sud-est du secteur et sud-ouest sur une superficie de 4000 m². Sont prévus sur les deux parcelles (151 et 154) appartenant à la SCI un espace de stationnement, la mise en place d'une poche verte d'environ 1000 m², et l'implantation d'un bâtiment au sud de la parcelle cadastrée n°151. L'OAP en question a été jugée sur l'ensemble de son périmètre ; la CAA retient l'illégalité de l'OAP. Cette dernière se concentre sur une

seule et même parcelle (implantation de bâtiment au sud de la parcelle 151) représentant une partie très minime du secteur couvert.

L'OAP ne peut pas se contenter d'établir des préconisations uniquement sur une partie minime de la zone concernée. En conclusion, l'OAP doit être pensée, conçue à l'échelle du secteur.

I.6.2 Un contenu trop précis synonyme de texte réglementaire

Toute la difficulté d'une bonne OAP résulte dans le fait de gérer le niveau de détails de celle-ci. Une OAP trop minime n'encadre pas l'aménageur et laisse porte ouverte à des projets mal pensés, tandis qu'une OAP définie avec un trop grand niveau de détail aura tendance à transformer l'OAP en un texte réglementaire (rapport de conformité).

Dans un objectif de prise d'initiative pour l'aménageur, il est plus judicieux de traduire les objectifs généraux avant de les rédiger sous forme graphique ou écrite, que de les retranscrire directement, afin qu'ils soient compris et appréhendés au mieux.

La jurisprudence n°16LY00375, citée ci-dessus (I.6.1), expose également le cas d'une orientation définie trop précisément, en prévoyant l'implantation d'un type de logements bien spécifique et exigeant un bâtiment *"de type logements collectifs ou intermédiaires en R+1" d'une douzaine de logements* »¹⁷

Cette partie d'OAP est jugée trop précise, du fait qu'elle fixe les caractéristiques spécifiques de la construction, ce qui n'est aucunement prévu par l'article L.151-7, reprenant les possibilités offertes aux OAP. L'orientation contenue au sein de l'OAP fixe avec trop de précisions les caractéristiques techniques des constructions (immeuble collectif R+1). Or, les OAP n'ont pas pouvoir à autoriser les auteurs du plan local d'urbanisme *« qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement »*¹⁸

Le jugement de la 1^{ère} chambre de la cour administrative d'appel de Lyon du 17 mai 2018, numéroté 16LY0272, confirme ces conclusions. Les requérants ont demandé au TA de Grenoble d'annuler la délibération du conseil municipal approuvant le PLU de la commune de Vourey pour diverses raisons et, notamment, le fait que les OAP soient entachées d'illégalités. Après rejet de leur demande par le TA, ces derniers décident de faire appel. Concernant le

¹⁷ Extrait du règlement écrit de L'OAP de la commune de Voures

¹⁸ AJDA 2018 p.932

litige des OAP, la cour a conclu de manière identique à la précédente jurisprudence (n° 16LY00375). En effet, l'orientation contenue au sein de l'OAP fixe également de façon trop précise les caractéristiques techniques des constructions, en distinguant les maisons jumelées des maisons individuelles, immeuble collectif de gabarit R+1...). Il est rappelé que de telles orientations n'ont pas vocation à fixer ce genre de caractéristiques concernant les constructions, « *les requérants sont fondés à soutenir que les OAP en litige sont, dans cette mesure, entachées d'illégalité* »¹⁹.

L'OAP ne doit pas chevaucher le règlement. Tout élément pouvant être assimilé à un texte réglementaire convient d'être placé au sein du règlement et non dans l'OAP. La bonne conception d'une OAP réside alors dans les choix de la collectivité, de ce qu'elle va considérer comme des choix primordiaux et non négociables et des intentions pouvant être plus facilement modelées et appréhendées de manière différente de la part du porteur de projet.

S'il existe des incohérences avec les OAP et le règlement, c'est la règle la plus stricte qui s'applique. Les OAP sont non réglementaires et souvent moins directives que le règlement. « *La possibilité qu'elles aient de prescrire des interdictions est incertaine* »²⁰. S'il y'a des interdictions à faire passer, il vaut mieux privilégier les interdictions au sein du règlement.

I.6.3 PLU valant PLH ou PDU : Contenu des OAP

Le PLU tenant lieu de PLH doit comporter des OAP qui précisent les actions et les opérations d'aménagement des objectifs de l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le cas échéant, le PADD et les OAP doivent comporter la mention des principes et objectifs mentionnés à l'article R.302-1-2 du code des commerces et de l'habitation, et devant figurer dans les PLH (article qui doit figurer) et notamment les principes permettant une offre suffisante, diversifiée et équilibrée en termes de mixité de logements (sociale, personnes handicapées...).

Les PLU tenant lieu de PDU doivent comporter des OAP qui précisent les actions et opérations d'aménagement des objectifs des articles L.1214-1 et L.1214-2 du code des transports.

¹⁹ Extrait de la CAA, n°16LY00375

²⁰ EPF de Bretagne L'enquête publique environnementale ancienne enquête « loi Bouchardeau »

I.7 Les OAP selon les différents acteurs

I.7.1 Les OAP : regards des services de planification

Les services d'urbanisme, les bureaux d'études et tous autres auteurs d'OAP, interviennent dans de vastes opérations de planification d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Après observation et analyse des caractéristiques, des besoins et des contraintes de la zone, les agences d'urbanisme interviennent dans l'expertise des différents facteurs liés à l'urbanisme et au développement territorial (habitat, mixité sociale, mobilités, foncier, environnement, économique...) et orientent les stratégies du développement territorial.

Ils accompagnent les collectivités par des moyens d'observation, des stratégies de développement, des décisions opérationnelles, afin de conseiller au mieux les collectivités dans leur prise de décision.

Selon eux, l'OAP « idéale » devrait indiquer les intentions sur les risques, les grands principes d'aménagement et le corps essentiel du projet, sans pour autant placer de façon précise les intentions (ex : réserver une zone spécialement pour les commerces, à défaut d'exiger un pourcentage de commerces dans la zone de l'OAP).

Elle devrait également pouvoir se reposer sur le règlement du PLU concernant certaines règles plus restrictives (ex : emprise maximale ou minimale de la voirie).

D'un point de vue représentation, les OAP ne devraient pas être dessinées sur un fond de plan cadastral. Ce type de représentation donne à l'OAP une trop grande précision concernant le tracé des voiries, des dessertes, de l'implantation du bâti ou même des limites parcellaires.

L'OAP de Montigny-sur-Vesle (I.7.3.1) est l'exemple type d'une OAP ayant été réalisée trop précisément. Cette dernière comporte un schéma d'intention réalisé très précisément sur un fond de plan cadastral. Celle-ci représente les voiries et sente piétonne de façon très précise, les espaces publics, et va même jusqu'à représenter les limites du parcellaire. Une telle représentation prive l'aménageur de toute prise de décision, amenant peu à peu l'OAP vers un rapport de conformité se traduisant par une instruction qui sera faite plus « sévèrement » par les services instructeurs.

I.7.2 Les OAP : regards des services instructeurs :

Pour appuyer ce travail, des rencontres ont été réalisées avec des services instructeurs, afin d'obtenir un avis réel et constructif du terrain concernant l'application et l'avis que ces derniers ont de la conception d'une OAP. Pour les personnes interrogées dans ces services,

l'arrivée des OAP a été, avant tout, le moyen de cadrer et d'orienter les aménageurs. La collectivité a maintenant un contrôle sur ces derniers et sur les projets d'aménagement situés en secteurs U ou/et AU, avec l'objectif d'encadrer les aménagements, et fixer les grands axes d'aménagement, en matérialisant le souhait des collectivités en matière d'aménagement.

D'après l'un des services instructeurs interrogés, l'OAP « idéale » ne doit pas être trop précise ; elle doit être schématique (dessin mettant en évidence les grandes orientations) en y indiquant les grands axes de voiries, en évitant une partie écrite trop volumineuse. Par définition, il faut privilégier son côté graphique, en y indiquant les grandes lignes et limiter la partie écrite, en se reportant au règlement du PLU qui reste applicable. Ce procédé évite les contradictions entre une partie écrite trop volumineuse de l'OAP et le règlement du PLU.

I.7.3 Les OAP : un encadrement nécessaire pour les aménageurs privés

En règle générale, les aménageurs ont tendance à vouloir densifier à l'extrême sans se soucier de l'homogénéité des différents aménagements, et ce, notamment depuis la loi SRU de 2000, qui a supprimé les surfaces minimales de parcelle, ce qui a eu pour effet une densification des constructions au détriment des espaces verts et des modes de déplacement doux.

L'emprise au sol très peu dense dans certains PLU maîtrise la densification. Pour autant, cette emprise ne permet pas de maîtriser l'aménagement au sens large (voiries, espaces verts, mode de déplacements doux). En grande majorité, les aménageurs ont une vision ciblée sur leurs opérations et ne se soucient pas des conséquences que cela peut impliquer, à savoir un urbanisme morcelé, au lieu de penser des aménagements d'ensemble tournés vers l'extérieur.

Prenons l'exemple d'un projet qui propose une voirie qui change de manière significative avec ce qui est prévue dans l'OAP, cela se traduira par un refus du PA lors de l'instruction. (arrêt de la CAA de Bordeaux, du 10 juillet 2014, n° 13BX00235, Sté Ranchère).

En effet, pour qu'une OAP s'adapte au mieux à son environnement, il faut qu'elle soit conçue et réfléchi dans la continuité de l'existant (exemple : en évitant les plateformes de retournement ou tout aménagement qui aurait tendance à ignorer les aménagements existants).

L'objectif est de répondre aux besoins du secteur et d'insérer le projet en continuité, notamment avec la prise en compte de ce qui a déjà été fait dans le secteur (exemple : en regardant le pourcentage d'espaces verts qui a été choisi pour les aménagements à proximité du secteur, les aménagements récents aux abords du secteur). Les OAP permettent de résoudre ces problématiques.

I.7.3.1 L'OAP de Montigny-sur-Vesle « le chemin de la croisette ».

L'un des rôles clés d'une OAP est l'encadrement des aménageurs privés. Un projet d'aménagement réalisé judicieusement passe, avant tout, par un dialogue entre l'aménageur et la collectivité qui ne fait pas toujours les bons choix en termes d'aménagement, d'où la nécessité de laisser une part de prise de décision concernant la réalisation du projet. Outre le fait que certains aménageurs pensent parfois à leurs intérêts propres, et poussent à la surdensification, les collectivités ne font pas toujours les choix les plus judicieux. La difficulté, pour une OAP, est de trouver le bon équilibre, afin d'intégrer les projets au mieux dans l'existant.

Pour illustrer ces propos, une étude de l'OAP « le chemin de la croisette »²¹ de la commune de Montigny-sur-Vesle (51) a été réalisée. Au-delà de la trop grande précision accordée au schéma d'intention (I.7.1), l'OAP prévue s'intègre difficilement au sein de son environnement (rural). Les orientations de l'OAP se concentrent sur la cohérence du bâti avec l'existant, « le

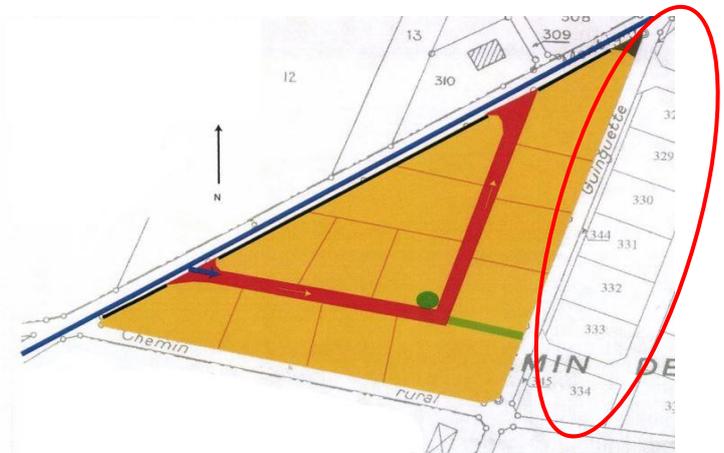


FIGURE 3 : EXTRAIT DE L'OAP DE LA COMMUNE DE MONTIGNY-SUR-VESLE

projet vient en continuité de l'espace bâti existant notamment avec le lotissement récent à proximité »²², ainsi que la densification des espaces bâtis. Ces deux principaux objectifs pointent certaines incohérences avec ce qui a été prévu par l'OAP. Celle-ci projette la réalisation de treize parcelles d'habitation ayant une taille moyenne de 980 m². Au vu de la réalisation récente du lotissement à proximité (entouré en rouge sur la figure ci-dessus) et des choix retenus par la commune, les enjeux souhaités ne sont pas totalement respectés. Effectivement, la taille des parcelles ne répond pas aux soucis de cohérence avec l'aménagement récent à proximité de la zone, qui comporte des parcelles d'environ 600 m² répondant aux besoins de la commune. De plus, le choix de l'OAP ne respecte pas les objectifs de densification. En réponse à l'OAP, l'aménageur n'avait pas beaucoup de marges de manœuvre, au vu de la précision donnée à l'OAP. Le projet retenu²³ par l'aménageur intervient en cohérence avec l'aménagement existant à proximité. Le projet définitif reprend

²¹ Annexe 1 : OAP de la commune de Montigny-sur-Vesle

²² Extrait du règlement écrit de l'OAP « le chemin de la croisette » de Montigny-sur-Vesle (51)

²³ Annexe 2 : Plan de composition du projet

une taille de lots similaire à ce qui a été fait, variant de 610 m² à 868 m², répondant ainsi mieux aux enjeux de densification avec des lots de dimensions respectables pour la zone. Ce projet permet la réalisation de dix-sept lots contre les treize initialement prévus et un potentiel démographique passant de 35 habitants à environ 45 habitants. Dans ce cas précis, le projet a su s'adapter à une OAP trop précise, et s'est également adapté à l'objectif de densification des espaces, dans le cadre de la lutte contre l'étalement urbain, tout en répondant aux besoins de la collectivité. Le danger, avec ce type d'OAP très précise, est qu'elle peut faire l'objet d'une instruction trop stricte qui, de plus, laisse très peu de marges de manœuvre à l'aménageur.

II. La Difficulté d'application des OAP

II.1 L'opposabilité de l'OAP

Selon l'article L.152-1 du code de l'urbanisme, la compatibilité des demandes d'autorisations d'urbanisme avec les OAP est obligatoire. Cette opposabilité a des limites et intervient uniquement en cas de non-compatibilité avec l'OAP en vigueur.

Néanmoins, une OAP n'est pas en droit d'imposer quoi que ce soit aux propriétaires des parcelles, ce qui peut poser des contraintes foncières dans l'application d'une OAP (ex : OAP qui impose une desserte sur une parcelle précise, dans le cas où le propriétaire de la parcelle concernée refuserait la vente, cela rendrait impossible la réalisation de l'OAP, excepté le cas de l'OAP valant ZAC).

Les OAP ne sont pas en droit d'acquérir de manière forcée une propriété que ce soit par la voie de l'expropriation ou par la voie d'un emplacement réservé, cependant elles restent bel et bien opposables aux autorisations.

De plus la CAA de Nancy, par un arrêt n° 12NV01800 du 16 mai 2013 a relevé l'incompatibilité d'un permis de construire avec une orientation d'aménagement, car la parcelle concernée devait servir à accueillir une future voie servant à l'aménagement du secteur.

La décision de la cour d'appel administratif (CAA), 5^{ème} chambre du 17 juin 2016 n°15NT01645, illustre parfaitement ces dires. Il a été jugé que les parties, M et Mme C, ne sont pas en droit de demander l'annulation d'une OAP, bien que celle-ci prévoie une possibilité de réaliser une « sortie de lotissement » à travers leurs parcelles. Leur demande a été jugée irrecevable par la CAA, puisqu'une telle orientation, figurant sur la partie graphique de l'OAP, ne porte aucunement atteinte à leurs droits de propriété. La raison en est simple, un

tel dispositif (OAP) est dénué d'effet de droit, et ne peut aucunement soumettre des obligations aux propriétaires et ainsi ne peut porter atteinte au droit de propriété des requérants. Une décision du conseil d'état (n°402511) datant du 8 Novembre 2015, traite de la même problématique. Les requérants décident de diriger un recours pour



FIGURE 4 : EXTRAIT DU SCHEMA D'AMENAGEMENT DE L'OAP DE LA COMMUNE DE DAMMARIE

excès de pouvoir, contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Le PLU comprenant une OAP de secteur comportant la mention « liaison ultérieure possible », les requérants possèdent un terrain sur l'emprise de la possible liaison. Le conseil d'état (CE) conclut de la même façon, « le plan local d'urbanisme attaqué et n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'orientation contestée ne pouvait être assimilée à la création d'un emplacement réservé [...] cette dernière n'était pas reportée aux documents graphiques du plan local d'urbanisme et en retenant qu'elle ne constituait qu'une simple prévision insusceptible de faire par elle-même grief »²⁴.

Il faut bien comprendre que le règlement et ses documents graphiques sont opposables pour toutes exécutions de travaux, et le simple fait que cette « liaison possible » ne soit pas indiquée dans les documents graphiques se traduit par une impossibilité de faire naître une obligation pour le propriétaire.

En revanche, il ressort, de ces deux jugements, que les propriétaires ne sont pas fondés à saisir le juge concernant une simple possibilité (ex : création de voie) sur leurs parcelles.

Or, une OAP est bien opposable aux autorisations d'urbanisme, ce qui peut justifier le mécontentement de la part de ces propriétaires, qui peuvent se voir refuser un permis de construire (ex : construction de maison individuelle) pour non-compatibilité avec l'OAP. Cependant, une OAP doit être compatible avec le projet et non conforme. Cela veut dire que les propriétaires peuvent déplacer cette sente en restant dans l'esprit de l'OAP, cela restera à l'appréciation du service urbanisme.

Effectivement, les propriétaires ne peuvent attaquer le PLU : l'OAP ne grève pas la propriété foncière au même titre qu'un emplacement réservé, mais elle prévoit son aménagement, ce

²⁴ Extrait du CE n°402511

qui restreint tout de même les possibilités de construction, afin de contrôler et aménager au mieux à l'échelle de la collectivité.

Par ailleurs, dans son arrêt n°402511, le conseil d'état n'émet pas de rappeler que les OAP « *étaient opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme, à condition d'avoir suffisamment de consistance pour justifier une décision de refus* »²⁵

II.1.1 Recours contre le PLU

Une OAP est opposable aux demandes d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. En cas de non-respect de ce rapport entre un projet et l'OAP en vigueur, une OAP susceptible de justifier d'un refus d'autorisation d'urbanisme peut être contestée par les porteurs de projet, par le biais d'un recours dirigé contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme.

Si le juge retient le fait que l'OAP en vigueur est entachée d'illégalité et que celle-ci n'est pas en cohérence avec les orientations générales du PADD ou en conformité avec le règlement, le PLU devrait être régularisé.

Lorsqu'un PLU est attaqué, il y a la possibilité de surseoir à statuer, c'est-à-dire qu'il y aura un délai pour régulariser. Ce procédé permet d'éviter d'appliquer les documents d'urbanisme antérieurs (ex : carte communale) ou le RNU, qui sont moins restrictifs et moins adaptés à l'échelle d'une collectivité, ce qui peut poser des problèmes d'application lorsque le document est très ancien.

II.2 Les OAP : une pièce obligatoire au sein des PLU ?

En plus d'être une pièce primordiale du PLU, l'OAP est devenue obligatoire à l'élaboration de ce dernier. Une collectivité souhaitant élaborer un plan local d'urbanisme couvrant son territoire communal devra se prévaloir d'OAP sur des zones U ou AU.

Pour cela, le ministère se réfère à l'article L.151-2 du code de l'urbanisme, définissant la composition du PLU, « *Le plan local d'urbanisme comprend [...] 3° Des orientations d'aménagement et de programmation* »²⁶.

S'appuyant sur le même article, la doctrine administrative considère que l'article du code de l'urbanisme (L.151-2) est trop « vague » et aurait dû être mieux exprimé tel que « *le plan*

²⁵ Roland Vandermaelen, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 21-22, 25 Mai 2020, 2151

²⁶ Article L.151-2, code de l'urbanisme,

local d'urbanisme doit comprendre »²⁷, afin d'assurer le caractère obligatoire de l'OAP au sein des PLU et ne pas laisser le doute d'un caractère facultatif.

La doctrine administrative représente l'ensemble des textes et documents créés par l'administration, dans l'objectif d'interpréter au mieux les textes et donner des instructions à ses agents. La doctrine administrative prend la forme de documentation, de décisions de rescrit (prise de position de l'administration), de réponses ministérielles, de réponses aux organismes professionnels ou encore de jurisprudences commentées par l'administration.

Ici, on distingue une sorte de désaccord entre la doctrine administrative et le ministère. Selon Philippe COUILLENS (juriste), cette opposition entre les deux parties s'entend également à l'article R.151-20.

Le décret du 28 décembre 2015 a souligné l'importance des OAP ; elles sont alors obligatoires pour toute ouverture à l'urbanisation de zone AU, eu égard à l'article R.151-20 du code de l'urbanisme. Les zones AU peuvent être ouvertes à l'urbanisation, à condition que les voies publiques et réseaux (eau, électricité, assainissement) soient en capacité suffisante pour accueillir les constructions futures sur l'ensemble de la zone, et que des OAP et le règlement en ont défini les orientations et conditions d'aménagement (zone 1AU).

Au sein de ces zones, les constructions sont autorisées dans le cadre « *d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement* »²⁸

En revanche, lorsque les réseaux n'ont pas la capacité pour desservir les projets d'aménagement (zone 2AU), l'ouverture à l'urbanisation de la zone sera rendue possible, par le biais d'une modification ou d'une révision du PLU, dans les neuf ans suivant l'approbation du PLU, qui comportera alors les OAP à appliquer à la zone.

Comme énoncé ci-dessus, la contradiction entre le ministère et la doctrine administrative concerne également l'article réglementaire R.151-20 du code de l'urbanisme. L'article exprime clairement le fait que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 1AU doit être encadrée par une OAP.

« la lecture de l'article L. 151-2 et le style impératif qui y est retenu suffisent à démontrer le caractère obligatoire des orientations d'aménagement et de programmation relatives à

²⁷ Philippe Couillens, juriste. Les orientations d'aménagement et programmation

²⁸ Article R151-20 du c.urb.

*l'aménagement. Ainsi les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, doivent comporter des dispositions en matière d'aménagement »*²⁹

A ce sujet, la doctrine administrative se montre moins radical. Comme présenté précédemment, elle considère que l'article L.151-2 du code de l'urbanisme ne confère pas à l'OAP un caractère obligatoire. De ce fait, elle estime que l'article R.151-20 n'est pas en mesure d'obliger la présence d'OAP pour l'ouverture à l'urbanisation d'une zone 1AU.

La jurisprudence vient apporter des précisions à ce sujet. Conformément à l'arrêt rendu le 29 janvier 2015, par le tribunal administratif de Besançon (n°1200465), ce dernier a jugé qu'en application des articles L.151-2 et L.151-6 du code de l'urbanisme et dans le cas où le PLU contient un PADD définissant les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme sur l'ensemble du territoire communal, les OAP relatives à des secteurs ou quartiers à mettre en valeur, aménager, restructurer ou réhabiliter, sont uniquement facultatives dans la composition du PLU.

Un second arrêt du tribunal administratif de Melun, du 10 novembre 2017 (n°1401145), vient préciser le caractère obligatoire des OAP. Un PLU est dans l'obligation de contenir des OAP concernant l'aménagement, uniquement dans le cas où ces orientations sont indispensables, au vu de la situation de la collectivité et de la traduction du PADD. En cas d'absence d'OAP concernant l'aménagement dans la composition d'un PLU, celui-ci ne sera entaché d'illégalité que si cette omission n'est pas motivée et/ou justifiée au sein du rapport de présentation.

Ces différentes appréhensions des textes mettent en relief une confusion entre la doctrine administrative et le ministère. Le ministère, quant à lui, « proclame » l'obligation des OAP, tandis que la doctrine retient le fait que les OAP peuvent être absentes dans le cas où le PADD définit des orientations d'aménagement, cette absence devant être justifiée au sein du rapport de présentation. Au vu de cette confusion, il conviendrait d'élaborer les PLU composés d'OAP afin d'assurer la légalité du document.

II.2.1 Un caractère obligatoire, contrariant certaines collectivités

Une problématique intervient face à l'obligation des OAP dans les plans locaux d'urbanisme et le refus de certaines communes à s'y soumettre. Certaines communes, s'étant peu familiarisées avec l'urbanisme opérationnel que représentent les OAP, dressent des OAP par obligation, afin de respecter le code de l'urbanisme qui ne manque pas de rappeler le caractère

²⁹ Rép.min. n° 37. JOAN Q. 6 nov. 2012, p. 6302

obligatoire des OAP nécessaires pour approuver leur PLU. Cette réticence donne lieu à des OAP très peu structurées et mal pensées par manque d'intérêt, se limitant à quelques flèches sur un fond de carte. Cette façon de faire engendre un encadrement insuffisant des projets, laissant trop de libertés aux aménageurs privés, et des projets mal pensés et s'intégrant difficilement dans l'existant.

II.2.2 Les OAP : un outil nécessaire à l'ouverture à l'urbanisation

Les OAP permettent aux communes et aux collectivités d'orienter et d'encadrer l'urbanisation de leur territoire sans être ni les propriétaires ni les porteuses de projet.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 vient renforcer le côté opérationnel des OAP permettant à la collectivité la définition d'OAP dans le périmètre de ZAC (OAP valant ZAC).

L'article R.151-20 du code de l'urbanisme, énoncé précédemment (II.2), indique que les zones 1AU peuvent être ouvertes à l'urbanisation, si celles-ci ont la capacité suffisante pour desservir les constructions projetées (réseaux d'eau, d'électricité, d'assainissement...) dans l'ensemble de la zone, et que le règlement et des OAP ont défini les conditions d'équipements et d'aménagements.

En d'autres termes, cette approche vise à éviter que la zone ouverte à l'urbanisation le soit sans un réel projet, mais également à assurer une qualité d'aménagement. Par ailleurs, « *Les OAP d'ouverture à l'urbanisation devront comporter des dispositions relatives aux qualités architecturales et paysagères à préserver notamment en entrée de ville* »³⁰

L'OAP doit être, avant tout, gage de souplesse, tout en étant un moyen de discuter avec les aménageurs.

II.2.2.1 Une constructibilité non acquise et une lutte contre l'étalement urbain

Concernant l'attribution des terrains constructibles, c'est le SCOT qui définit un pourcentage de surface terrains constructibles aux communes de son territoire, ce qui peut entraîner beaucoup de déclassements de terrains jusqu'à présent constructibles au sein des communes, afin de mettre l'ensemble des PLU en conformité avec le SCOT en vigueur et ainsi obtenir un nombre total d'hectares constructible compatible avec le SCOT.

³⁰ DHUP. *Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme*. Guide de recommandations juridiques.

Prenons l'exemple du SCOT de la région de Reims. Celui-ci prévoit 56 hectares de terrain à ouvrir à l'urbanisation (classé AU). Par contre, les zones AU prévues par les PLU sur le même territoire prévoyaient 126 Hectares de terrain constructible. Les PLU ont dû rapidement assurer la conformité avec le SCOT, en procédant à de nombreux déclassements sur l'ensemble des communes concernées par le schéma de cohérence territoriale.

Il faut bien comprendre que la constructibilité n'est pas acquise. Un terrain constructible est susceptible d'être déclassé. Cette crainte de la part des propriétaires a fait émerger beaucoup de demandes de permis de construire ou d'aménager par peur de ne plus pouvoir construire sur leur propriété en cas de modification ou révision du PLU.

Les OAP représentent une avancée majeure dans la maîtrise de la consommation foncière. La lutte contre l'étalement urbain se traduit par de moins en moins de surfaces constructibles et les collectivités ne peuvent pas se permettre de laisser des parcelles classées zones AU inexploitées. En raison du pourcentage qui leur est accordé, les collectivités préféreront classer d'autres parcelles, afin de voir naître des projets d'aménagement.

Ce pourcentage à faire respecter est un outil indispensable dans la lutte contre l'étalement urbain et de la consommation des espaces. En revanche, ce procédé contraint parfois des communes à l'aménagement de zones où il est difficile de réaliser un projet cohérent au vu du pourcentage qui leur est accordé (trop petite surface pour développer un aménagement cohérent).

II.2.2.1.1 L'OAP de Puisieulx « les Trois Saules »

A l'exemple de l'OAP de secteur « les Trois Saules »³¹ de la commune de Puisieulx (51), (extrait du schéma d'intention reporté ci-contre).

Cette OAP de secteur couvre environ 5000 m² de parcelles classées en zone AU. Cette OAP illustre une OAP frappée de plusieurs incohérences. Pour bien comprendre l'échelle du schéma, la partie la plus large de la zone est de 60 m et d'une

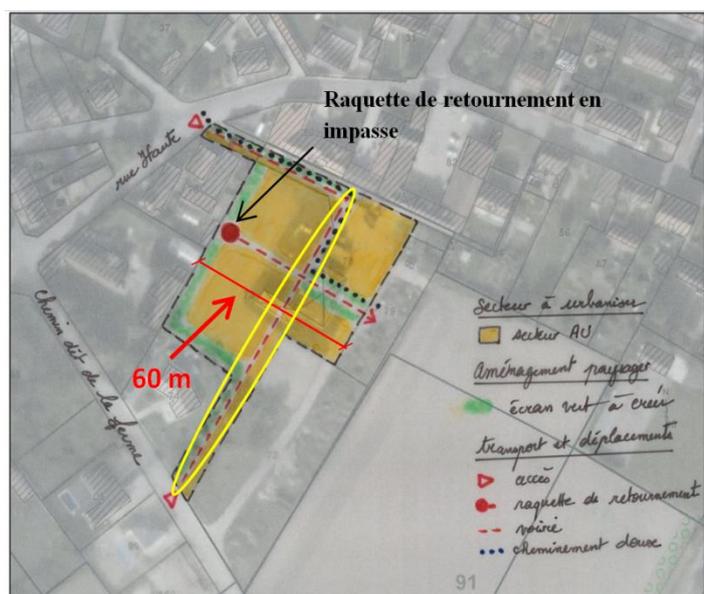


FIGURE 5 : EXTRAIT DE L'OAP DE LA COMMUNE DE PUISIEULX

³¹ Annexe 3 : OAP de la commune de Puisieulx

trentaine de mètres sur la partie Est de l'axe de voirie principale (entourée en jaune). Les auteurs du PLU ont fait le choix d'exiger un axe transversal à la zone (ouest-est), le côté Ouest aboutissant sur une placette de retournement, tournant le dos au bâti existant. La partie Est, quant à elle, se termine sur une parcelle nue, sûrement prévue en cas d'extension de la zone. Hormis la desserte aboutissant sur le terrain vague, l'axe transversal (ouest-est) n'a aucune utilité au vu de la largeur des parcelles, ces dernières pouvant être largement desservies par l'axe principal (entouré en jaune). Cet axe est également incohérent par rapport à la politique actuelle concernant le développement durable et la lutte contre l'imperméabilisation des sols.

II.2.2.2 Consommation des espaces agricole et naturel : piste d'amélioration

Pour certaines communes, ce pourcentage représente une surface de consommation minimale qui limite la possibilité de projet cohérent. L'une des pistes d'amélioration serait de ne pas attribuer un pourcentage de consommation des espaces naturels et agricoles commune par commune, mais d'opter pour une vision globale, afin de planifier des OAP cohérentes en termes d'urbanisme et d'aménagement.

Le danger, dans le cas d'une communauté urbaine comme le Grand Reims, est que la surface constructible tolérée par le SCOT profite plus facilement aux plus grandes collectivités, laissant les communes moins importantes lésées et devant, dans un premier temps, se contenter des espaces non exploités dits « dents creuses » à l'intérieur de leur territoire.

II.3 Une Étude préalable aux services des OAP

Lors de l'élaboration du PLU, une étude préalable est effectuée. Celle-ci sera utile à la réalisation et à la conception des OAP présentes dans le plan. Cette étude va permettre d'identifier les besoins, la vocation de la zone, l'état des lieux, le flux et les nuisances que l'aménagement est susceptible d'engendrer. Ce procédé permet de retenir les choix et stratégies d'aménagement les mieux adaptés.

Cette étude préalable permet également de prévenir des risques majeurs tels que les remontées de nappe phréatique, de prendre en compte le paysage urbain, de gérer les transitions entre les espaces (ex : transition paysagère) ou encore réfléchir à l'objectif de densification de la zone.

L'étude influe directement sur les choix retenus pour l'élaboration des OAP et permet de créer les conditions favorables à l'aménagement.

La bonne réalisation réside dans la façon d’appréhender les différentes contraintes actuelles, afin de faire les choix adaptés à la zone concernée, tout en traduisant le mieux possible, sous forme de règlement, les choix de la collectivité.

Avant tout projet souhaité par la collectivité, l’agence d’urbanisme s’assure de la faisabilité de ce dernier. En outre, les urbanistes peuvent demander aux aménageurs de réaliser certaines études complémentaires, ce qui permet, dans quelques situations, de prévenir d’une impossibilité concernant la réalisation du projet.

A l’image du jugement de la 1^{ère} chambre de la CAA, arrêt n°arrêt n° 16DA00153 du 01/02/2018, inédit au recueil Lebon.

L’association du groupement des organismes de sauvegarde de l’Oise (ROSO) et l’association de l’environnement de la vallée de l’Esches (SEVE) demandent au TA d’Amiens d’annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du conseil municipal de Fosseuse approuvant le PLU - demande rejetée par le tribunal administratif.

La CAA de Douai en juin 1996 a annulé la délibération du conseil municipal de la Fosseuse approuvant la modification du POS en novembre 1982, au motif que celle-ci est entachée d’une erreur manifeste d’appréciation, en raison d’un risque de ruissellement et d’érosion constaté sur un secteur transformé en zone INA d’urbanisation immédiate. Le pourvoi, adressé contre cet arrêt, a également été rejeté en octobre 2003 par le Conseil d’État. Après une délibération du 23 février 2007 approuvant la transformation du POS en PLU, et au vu d’une nouvelle étude hydrogéologique complémentaire, les associations demandent l’annulation de cette délibération approuvant le PLU, au motif d’excès de pouvoir de la part du maire. « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l’affaire qui en fait l’objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* »³²

Or, l’ouverture à l’urbanisation des parcelles a été réalisée en 2007, alors que les terrains présents dans cette zone, appartenant à la famille du maire, ont été vendus en 2006. L’intérêt du maire n’est pas retenu par la cour, lors de l’élaboration du PLU de la commune.

La cour retient que la collectivité a pris en compte de manière suffisante les risques naturels du secteur (coulée de boue, ruissellement...), dans l’ouverture à l’urbanisation des secteurs 1AUv et 1AUh.

³² Article L. 2131-11, code général des collectivités territoriales.

Il ressort de l'étude qu'il y a bien un risque de coulée de boue, mais celle-ci est identifiée et notifiée dans l'OAP du secteur concerné. Cependant, les nouvelles études hydrauliques et hydrogéologiques réalisées en 2004, et confirmées en 2011, ne concluent pas à un risque naturel majeur dans le secteur. Elles estiment qu'il s'agit de risques minimes, compte tenu des caractéristiques des bassins versants.

En revanche, dans le cadre des OAP du secteur 1AUh situé au nord de la commune, une OAP comprise dans le PLU a été décidée le long du chemin de Roi délimitant la limite naturelle du phénomène de ruissellement et de coulées de boue.

En prévention et afin d'adapter au mieux l'OAP au risque naturel, il a été décidé de prévoir l'implantation d'arbres de haute tige au pouvoir absorbant le long du chemin (pour les risques naturels, collecte des eaux pluviales) avec la protection des espaces boisés et la réalisation de noues engazonnées et 1000 m² d'espace vert à l'intérieur de la zone, avec une densité du bâti restant très raisonnable (en réponse à l'exposition limitée du risque naturel).

II.3.1 Une méconnaissance des réalités du terrain

Ces études sont parfois négligées de la part de certains bureaux d'études. Le choix d'orientation est, dans ces cas-là, défini par des bureaux d'études en charge de la planification, qui ne se rendent pas toujours sur place, ce qui se traduit par des orientations mal conçues et mal adaptées au terrain.

Dans certaines situations, le bureau d'études élabore les projets d'OAP sans même connaître les niveaux du terrain naturel au moment de la conception du projet, avec l'idée que la conception des OAP est forcément réalisée sur un terrain parfaitement plat où les conditions sont optimales pour la réalisation de projet d'aménagement. Or, ce n'est que rarement le cas.

Cette rencontre met en évidence une méconnaissance du terrain, se traduisant par une mauvaise appréhension de la réalité du terrain, ce qui explique certaines difficultés d'application des projets.

A l'image de l'OAP de la commune de Thurins énoncée dans le mémoire de Ludivine LEFRANC, l'OAP en question est dans l'impossibilité d'être effectuée, en raison d'une partie de terrain trop inclinée rendant impossibles les constructions prévues par l'OAP.

II.3.2 Un devoir de conseil nécessaire

Pour pallier ces manquements, les services de planification, comme les bureaux d'études, ont un rôle de conseil envers les élus et les collectivités. Le danger dans la conception d'une OAP

est de suivre à la lettre les volontés des élus, sans même s'opposer à des choix d'aménagements qui ne sont pas judicieux, au vu de l'environnement et de la situation du projet.

Les rencontres avec ces services ont permis d'illustrer ces dires par des cas réels :

- Un bureau d'études suit l'avis du maire souhaitant un grand espace vert avec la création d'une aire de jeux et d'activités, sans se soucier de l'homogénéité avec l'existant, et des extérieurs de la zone.
- Un élu souhaite des sous-sols au sein des projets d'aménagement, alors que les sols des parcelles communales accueillent énormément de sources.

La difficulté réside dans le fait que ces élus n'ont pas une vision globale du projet. Ils se concentrent sur la zone du projet sans regarder ce qui se fait et ce qui existe aux alentours. L'aménagement doit être pensé dans un ensemble et ne doit pas devenir un urbanisme au « coup par coup ». Il conviendrait de renforcer le devoir de conseil des services chargés de la planification, et affirmer un peu plus leur prise de décision envers les élus.

II.4 L'instruction de L'OAP :

II.4.1 OAP et règlement : une double lecture nécessaire.

OAP et règlement du PLU se complètent et s'appuient l'un sur l'autre. Cette complémentarité est appuyée par l'affichage du périmètre des OAP dans les documents graphiques du règlement.

Les OAP « *sont distinctes du règlement d'un PLU et s'en différencient parce qu'elles ne fixent pas, à proprement parler, des règles d'utilisation du sol, mais définissent diverses actions ou opérations à mener* »³³

Les OAP représentent l'intermédiaire entre le PADD et le règlement. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement. Cela permet aux auteurs de fixer les principales caractéristiques des voies et espaces publiques à intégrer, sans pour autant que cela soit fait de manière trop précise, afin de ne pas empiéter sur le contenu du règlement.

Le règlement ne s'appliquera pas de la même façon selon le fait que la zone est couverte ou non par une OAP. En effet, l'OAP va venir compléter le règlement. Prenons l'exemple d'une règle de prospect fixée à 6 m dans le règlement qui ne suffit pas toujours et n'est pas adaptée au mieux au secteur précis de l'OAP. Cette dernière peut venir compléter et indiquer des

³³ *Op.cit*

règles mieux adaptées au projet ou encore dans l'hypothèse où le règlement admet des constructions de 10 mètres, une OAP pourra venir restreindre, dans son secteur, cette possibilité à 6 m, dans un objectif de valorisation paysagère, par exemple.

A l'image de la jurisprudence Dos Santos, cette double lecture du règlement et de ses documents graphiques suivie des orientations d'aménagement et de programmation peut poser des problèmes de compréhension. Il est légitime de se demander s'il ne serait pas préférable de reporter également au sein du règlement du PLU le règlement écrit et/ou graphique de l'OAP.

Pour répondre à cette interrogation, l'arrêt du conseil d'état Dos Santos du 26 mai 2010, numéroté 320780, apporte des précisions à ce sujet.

M. Manuel X, représenté par M. C (avocat), demande à la cour l'annulation des arrêtés, selon lesquels le maire de la commune de Saint-Avé (56) refuse la délivrance de deux permis de construire portant sur la construction d'une maison d'habitation individuelle sur chacune des deux subdivisions de la parcelle cadastrée DH n°218, aux motifs que les parcelles ne disposent pas de réseaux suffisants et qu'elles sont situées en zone verte. La demande est rejetée par le TA de Rennes.

M. X fait ensuite appel afin d'annuler ce jugement et demande une nouvelle instruction de ses demandes de permis de construire, considérant que les parcelles sont vraisemblablement classées en zone AU, qui accueille la « zone verte », uniquement reportée au sein du document graphique de l'OAP. A rappeler que les OAP n'ont pas vocation à créer elles-mêmes de droit réel comme une servitude d'emplacement réservé, zone de protection... ; et, en l'occurrence, l'indication précitée de « zone verte » portée à l'OAP n'attribue pas à cette dernière le pouvoir de grever cette zone d'inconstructibilité.

*« Leur côté « programmatique » implique qu'elles ne sont opposables aux orientations d'urbanisme qu'en termes de compatibilité et qu'elles ne sauraient donc poser des règles d'inconstructibilité ».*³⁴

En l'occurrence, c'est bien le règlement du PLU qui a fonction à classer la parcelle concernée en zone constructible AU et n'ordonne aucunement la réalisation d'espace vert sur la totalité de la parcelle. L'OAP et l'indication qu'elle comporte n'a pour simple vocation qu'à définir la

³⁴ Extrait du conseil d'état Dos Santos, 26 mai 2010, n° 320780

zone « *comme un secteur à caractère naturel destiné à être ouvert à l'urbanisation* »³⁵ et ne peut être perçue comme une interdiction de construire sur la parcelle.

Seul le règlement peut grever la parcelle d'une telle interdiction et n'interdit en aucun cas l'édification d'une maison individuelle sur la parcelle. De ce fait, l'arrêté du maire refusant les demandes de permis de construire est entaché d'illégalité.

Le ministère affirme que les OAP se suffisent à elles-mêmes. Ici, la jurisprudence nous signale qu'un espace vert reporté au sein d'une OAP n'a pas lieu d'être inscrit dans le règlement. Une telle inscription au sein du règlement ferait l'objet d'un classement en zone N ou en emplacement réservé. Rappelons que les OAP n'ont pas pouvoir à soumettre des obligations aux propriétaires ; elles sont donc incapables de porter atteinte au droit de propriété (II.1). D'un point de vue général, la raison est donnée au ministère.

C'est justement tout l'intérêt de l'OAP : encadrer sans figer. Des orientations reportées au sein du règlement les transformeraient en texte réglementaire, perdant ainsi leur rapport de compatibilité avec les demandes d'urbanisme et tous leurs intérêts et qualités opérationnelles.

Assimiler ces nuances, et faire la bonne distinction entre le règlement exigeant un rapport de conformité et les OAP offrant un rapport de compatibilité, est primordial. Ne pas discerner cette nuance peut faire l'objet de confusions auprès des services instructeurs non expérimentés. En effet, une trop grande précision donnée à certaines OAP pourrait faire l'objet d'une instruction trop stricte. L'OAP est alors instruite comme pourrait l'être le règlement, ce qui est incohérent du fait que les OAP ont été conçues pour encourager l'urbanisme opérationnel et justement apporter de la souplesse au projet.

L'objectif de l'OAP est de privilégier l'articulation des projets dans un rapport de compatibilité, évitant ainsi les procédures d'évolution trop fréquentes du PLU, ce que pourrait engendrer une OAP trop précise.

II.4.2 L'interprétation de l'OAP, cause de discordance entre services

La représentation a une réelle importance. Une OAP mal exprimée, où les intentions sont mal représentées, peut induire en erreur un service instructeur n'étant pas forcément familiarisé avec ces dispositifs. Une intention mal assimilée aura tendance à être appliquée de façon trop stricte, et pourra faire l'objet de refus incohérents concernant certains projets favorables à la zone. Ce qui est compréhensible par un service l'est peut-être moins pour un autre.

³⁵ Ibid

La conception d'une OAP est déterminante ; les représentations qui en sont faites ne respectent parfois pas l'esprit qui devrait être d'une OAP. Comme expliqué par l'un des services urbanisme interrogé, c'est la raison pour laquelle le fond de plan cadastral est à bannir, étant trop précis et donc difficile à instruire, à l'image de la précédente décision du Conseil d'État, jugeant principalement une OAP représentée sur fond de plan cadastral.

La mise en lumière de ce désaccord est souvent engendrée par la création d'une intercommunalité, à l'instar du projet du grand Reims. Auparavant, ce projet a divisé les services de planification et les services instructeurs. Ces deux services sont dorénavant complètement indépendants et ceci pose des problèmes de cohésion. Les personnes qui pensent les projets d'OAP ne sont pas celles qui sont chargés de les faire appliquer. Les cas où les services instructeurs sont en désaccord avec les services de planification sont fréquents. Et pourtant, ces services sont chargés d'instruire un projet avec lequel ils ne sont pas toujours en accord.

II.4.2.1 Solution à apporter

La bonne vie d'une OAP tend à faire participer le plus possible les services instructeurs lors de la phase de conception de l'OAP, afin d'éviter, par la suite, les potentielles incompréhensions des intentions, lors de la phase d'instruction d'un projet d'aménagement. Souvent par manque de moyens humains, les services instructeurs sont dans l'impossibilité d'assister aux trop grands nombres de réunions et sont souvent uniquement sollicités pour la relecture des OAP.

Cette problématique laisse place à des incompréhensions entre les idées de planification et l'instruction de ces concepts, avec des services instructeurs qui souhaitent des intentions plus simples à instruire.

Les PLU peuvent être élaborés par différents acteurs (bureau d'études, agence d'urbanisme...). Il ressort de l'étude qu'en grande majorité, ces services affirment qu'il conviendrait que les choix d'orientations d'aménagement soient travaillés à la fois avec les bureaux d'études, les chargés de planification et, surtout, les instructeurs des autorisations du droit des sols, qui ont la mission de faire respecter ces orientations. Les bureaux d'études et les chargés d'études n'ont pas toujours à l'esprit les conséquences que peuvent engendrer les orientations d'aménagement dans leur application, même si celles-ci doivent être compatibles et non conformes avec les projets déposés par les aménageurs.

Il conviendrait également de renforcer la formation aux outils d'aménagement et d'urbanisme, souvent mal assimilés par les élus. Cet « apprentissage », déjà entrepris par de nombreux guides de recommandation adaptés aux orientations d'aménagement et de programmation, permet une meilleure prise de conscience quant aux bienfaits de l'OAP et une meilleure adaptation des projets à leur environnement et aux besoins de la collectivité, bien connus par ces derniers. Il est bien évidemment primordial que ces élus restent entourés par des services compétents dans le domaine de l'urbanisme de projet.

II.4.2.1.1 L'OAP de « la croix Chamailot », de la commune d'Orainville.

Dans le cadre d'une orientation d'aménagement, présente au sein du PLU de la commune d'Orainville (51)³⁶. La société SEGIB collaborant avec le cabinet TERRA, a déposé un premier permis d'aménager auprès des services de la commune d'Orainville. Ce dépôt a fait l'objet d'un premier refus de la part du maire, suite à un avis défavorable de la DDT de l'Aisne.

Après concertation avec la collectivité et son service instructeur, la société a déposé une seconde demande de permis d'aménager, refusée également. Suite à ces deux refus, la société SEGIB a formé deux recours gracieux adressés à la commune d'Orainville. Le maire ayant rejeté ces deux recours gracieux, la société saisit le tribunal administratif d'Amiens, pour recours contre excès de pouvoir. En réponse aux nombreux refus, la commune expose les motifs ci-après, auxquels la société SEGIB a répondu, et s'est défendue.

La commune indique que le projet³⁷ se situe en zones AU et 1AU alors qu'il se trouve en zone UA (et non AU) et 1AU.

La commune affirme que le second PA a subi des modifications mineures et qu'il reste identique au premier, tandis que le dossier du permis d'aménager a entièrement été revisité, en présence du maire et du service instructeur de la commune de la communauté urbaine de la Champagne Picarde qui a donné son aval, concernant le dépôt du nouveau dossier et qui a, par la suite, rédigé un arrêté d'autorisation du permis d'aménager - document que refuse de signer le maire.

Qui plus est, il est stipulé que le projet fait l'objet d'une prescription d'archéologie préventive. En réponse, la société SEGIB précise que la législation est déconnectée du code de l'urbanisme et la prescription de fouille est prise en parallèle de l'instruction du dossier. De

³⁶ Annexe 4 : Extrait du schéma d'intention de l'OAP de la commune d'Orainville

³⁷ Annexe 5 : Plan de composition du projet d'Orainville

toute façon, un rapport du service régional de l'archéologie confirme que l'intervention a bien été exécutée et atteste la levée de toutes contraintes archéologiques sur le terrain.

Il leur est également reproché que le projet ne prévoit pas la réalisation de travaux de finition différés et de demande de lots par anticipation. Certes, le projet ne prévoit pas ce type de travaux ; ceci est justifié par le fait que les travaux seront exécutés en totalité avec réception des travaux et faisant l'objet d'une déclaration attestant de l'achèvement et la conformité de travaux (DAACT) avant la vente des lots.

La commune avait, en amont, indiqué deux emplacements réservés au sein de son PLU, dans le but de réaliser les accès à la zone concernée par l'orientation d'aménagement. Elle reproche, à ce jour, que la procédure d'abandon des emplacements réservés n'a pas fait l'objet d'une procédure de délaissement. Il a été rappelé qu'un emplacement réservé ne peut être utilisé dans un PLU que dans l'intérêt général de la commune. Ici, l'emplacement réservé est destiné à des voies sans intérêt général ; l'accès à la zone est d'intérêt privé. Par définition, ce seront aux administrés de payer pour la réalisation des voies d'un projet privé, ce qui est incohérent. Le recours à cet outil d'aménagement est une erreur manifeste de la collectivité, qui met à la charge de la commune l'achat de terrain pour la réalisation d'un projet privé. Il faut bien comprendre que, pour un tel projet, c'est à l'aménageur de réaliser et payer ses équipements propres. Suite à ces rappels, lors du premier recours gracieux, la commune a souhaité abandonner les emplacements réservés qui n'avaient pas lieu d'être. Procédure qui a été mise en attente lors de l'élection du nouvel élu. L'arrêt de la procédure, concernant le délaissement des emplacements réservés, relève uniquement de la commune et ne peut pas être reproché à l'aménageur.

Le schéma d'intention de l'OA se suffit à lui-même. L'apposition de flèches indiquant les accès et dessertes du secteur est suffisante pour imposer l'emplacement des raccordements du projet sur les voies publiques existantes.

De même, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), qui participe à la réflexion générale en termes d'urbanisme, indique que la mise en place d'un emplacement réservé ne peut pas recevoir de travaux non conformes à la destination de la servitude ; ici, ce sont des voies d'accès. Le Conseil d'État estime que la réalisation simultanée d'un autre projet ne constitue pas un obstacle, si celui-ci est compatible avec l'objet de l'emplacement réservé, ce qui est le cas, avec un accès à toute la circulation sur la rue des remparts, et un accès destiné à une liaison douce sur la rue Maryse Bastié. La commune pointe le non-respect du projet avec les articles IAU3 et IAU13.

Concernant le respect de l'article 1AU3 du règlement, qui prévoit la réalisation d'une voie nouvelle d'une emprise de 10 mètres de largeur (7 mètres de chaussée carrossable avec un trottoir d'1m50 de chaque côté), après concertation avec le maire et le service instructeur, un accord a été trouvé entre les parties pour ne pas respecter ce principe qui consiste à imperméabiliser 10 m de largeur de voiries, ce qui est contraire aux objectifs de développements durables et environnementaux actuels. Une telle voie n'est pas nécessaire au vu du projet, en sachant que le minimum recommandé dans le cadre d'une circulation à double sens est de 4,50 mètres. Ici, le projet prévoit 5 m de chaussée, un seul trottoir d'1 m 50, la réalisation d'espaces verts sur l'autre partie de la chaussée et une circulation règlementée en zone de rencontre, donnant la priorité aux piétons (vitesse limitée à 20 km/h).

Par ailleurs, le profil de voiries reste non conforme au PLU, qui va à l'encontre des normes environnementales. Sur conseil et demande du service instructeur, il a été demandé à la commune de procéder à une modification simplifiée du PLU, afin de faire évoluer le profil de voiries présent dans le règlement du plan et au sein de l'orientation, ce qui a été refusé par le maire.

L'article 1AU13 prévoit que « *pour tous lotissement ou ensemble immobilier à usage d'habitation portant sur une surface supérieure à 3000m², 10% au moins de sa surface doit être aménagé en espace collectif planté d'arbres de hautes tiges* »³⁸. Seule la zone 1AU est concernée par la création d'espace collectif de ce type. La société SEGIB répond que 13,1 % de la zone sont constitués d'espace collectif dans son projet.

Enfin, la collectivité indique que le projet n'est pas compatible avec le SCOT. L'article L142-1 du code de l'urbanisme rappelle que les PLU, les opérations foncières et les opérations d'aménagement, doivent être compatibles avec le SCOT. L'article réglementaire R142-1 du code de l'urbanisme vient apporter cette précision : les « *opérations ou constructions portent sur une surface de plancher de plus de 5000 mètres carrés* »³⁹. Seules ces opérations ou constructions sont concernées par ledit article.

D'après ces deux articles du code, seul le PLU (qui a trois ans pour se mettre en compatibilité avec le SCOT) est opposable à l'aménagement.

Toutes ces problématiques interviennent sur la base d'une OAP mal conçue. Ce cas concret illustre parfaitement des orientations souhaitées par la commune et, plus particulièrement, par

³⁸ Extrait du règlement du PLU de la commune d'Orainville

³⁹ Article R142-1, code de l'urbanisme

un maire s'opposant à un projet contre les avis du bureau d'études et de son service instructeur, qui restent les interlocuteurs compétents en termes d'aménagement et d'urbanisme. A l'image du sujet des emplacements réservés, on constate que les collectivités disposent d'un nombre conséquent d'outils d'aménagement et d'urbanisme, sans parfois les assimiler complètement ni être en capacité d'en faire bon usage. Cette affaire portée au tribunal administratif va sans doute être difficile à défendre, en raison de la non-conformité avec le PLU (profil de voiries non respecté), alors que ce projet a mûri ces choix en réponse aux contraintes actuelles, notamment la lutte contre l'artificialisation des sols. D'autant plus qu'une modification simplifiée du PLU suffit à la mise en conformité du projet. Il semble incohérent qu'un maire et son conseil municipal puissent s'opposer à ce dispositif, à ce projet et aux structures compétentes que sont les services d'urbanisme et le service instructeur.

II.5 Un rapport de compatibilité empêchant les procédures d'évolutions

Malgré leur opposabilité, les OAP possèdent une notion de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable...). Cette notion, à l'inverse de la conformité, inclut une « marge de manœuvre » et donne au projet une certaine souplesse d'adaptabilité avec les OAP.

La souplesse et la notion de compatibilité des OAP permettent d'encadrer les projets sans imposer des choix autoritaires. Cette souplesse évite aux auteurs du PLU de remédier à une procédure d'évolution du PLU (ex : modification, révision...) à chaque fois qu'un projet n'est pas conforme au document. Les OAP ne doivent pas être trop contraignantes de façon à figer le projet à une seule possibilité. Et

Toute évolution du PLU a un coût financier pour la collectivité, qui ne peut pas se permettre d'user trop régulièrement de ces démarches.

II.5.1 Un rapport de compatibilité pouvant être contourné.

II.5.1.1 L'OAP de la commune de Fumay (08) :

Le cas n°1 met en évidence une propriété située dans le périmètre d'une OAP de secteur ayant pour projet un aménagement d'ensemble de la zone. Le propriétaire de la parcelle, voulant construire une maison individuelle sur sa parcelle, s'est vu refuser son permis de construire, car le projet ne répondait pas à l'objectif de densification d'espaces de l'OAP en vigueur, le propriétaire souhaitant faire construire son habitation au milieu de son terrain, et garantir ainsi sa tranquillité autour de son habitation.

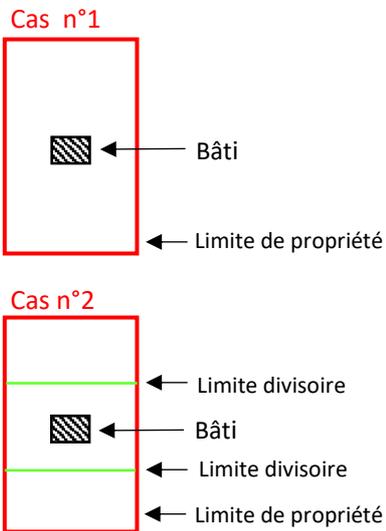


FIGURE 6 : CROQUIS DE L'ETUDE DE CAS DE L'OAP DE FUMAY

Sur conseil d'un bureau d'études, le titulaire de la parcelle a fait réaliser une déclaration préalable pour la division de sa parcelle (cas n°2) dans un objectif de construction. Ce dernier a déposé un second permis de construire accepté par les services instructeurs, le second projet répondant mieux aux objectifs de densification de la commune. Dans l'hypothèse où le propriétaire conserve les trois subdivisions, nous avons sensiblement le même projet qui, dans le cas n°1, a été refusé, mais a été accepté dans le cas n°2.

II.5.2 Des aménageurs privés centrés sur leurs projets

Les difficultés d'adaptation d'un projet, ainsi que celles relevant du rapport de compatibilité entre un projet avec l'OAP en vigueur, émanent souvent d'un désaccord de l'aménageur envers le PLU(i). Ceci s'explique par le fait que certains projets sont pensés sans même analyser le PLU(i). C'est au projet de s'adapter au règlement et à l'OAP en vigueur et non l'inverse.

Pour ce faire, le recours à la procédure d'évolution est fréquent. Toute procédure de ce type est, avant tout, un échange à avoir avec l'aménageur sur les meilleures dispositions et modifications à apporter au plan.

Il existe plusieurs procédures d'évolution dont la révision, la modification et la déclaration de projet et de mise en compatibilité. Au vu des modifications à apporter, c'est souvent la procédure de révision qui est nécessaire. Cette procédure la plus chronophage est peut-être crainte par certains aménageurs, qui privilégieront, dans un souci de temps, la modification du projet plutôt que de s'atteler à une procédure d'évolution du PLU comme la révision.

En effet, ils préféreront s'adapter aux décisions d'orientation exigées sans se poser de questions, afin d'obtenir rapidement leur permis d'aménager, pour obtenir le marché le plus rapidement (ZAC, Lotissement...).

En revanche, ces procédures d'évolution font désormais toutes l'objet d'une évaluation environnementale (II.7), dans le but d'approfondir les décisions d'évolution et allongeant un peu plus le délai de procédure.

II.5.2.1 Des OAP modelées aux projets

Afin d'éviter ce genre de procédure d'évolution et aux dires des services interrogés, certains services de planifications (Bureau d'études, services urbanisme...), intervenant pour les collectivités, collaborent directement avec des aménageurs pendant la phase d'élaboration, la révision ou la modification de leur PLU. En amont de l'OAP existe déjà un projet défini. Les auteurs du PLU vont alors calquer plus ou moins précisément l'OAP sur le projet. Cette façon de procéder est incohérente, du fait que c'est au projet de se rendre compatible à l'OAP en vigueur, et non l'inverse. C'est le moyen pour les collectivités d'assurer le rapport de compatibilité du projet presque transformé en conformité. Le danger, dans ce genre de cas, s'explique par le fait que l'OAP est tellement influencée par le projet existant qu'elle ne saurait assurer la compatibilité avec d'autres, et l'hypothèse où l'aménageur n'est plus en capacité de porter le projet pour une quelconque raison est un réel risque, comme dans le cas d'une OAP trop précise.

II.6 Les procédures d'évolutions en réponse à la non-compatibilité

Concernant les OAP, tout défaut ou impossibilité d'instruire un projet peut faire l'objet d'une procédure d'évolution du PLU. Ces procédures permettent d'assurer la compatibilité et/ou la conformité avec les documents composant le PLU (règlement, PADD, OAP...). Les procédures d'évolution sont utilisées pour adapter au mieux le document aux objectifs et aux volontés actuelles de la collectivité.

A l'échelle des OAP, ces procédures interviennent au cours de l'instruction et de l'adaptation des projets aux règles d'urbanisme en vigueur, qui peuvent sembler parfois incohérentes.

Selon l'importance de la modification, on distingue plusieurs possibilités d'évolution : la révision, la modification, la mise à jour et la déclaration de projet pouvant entraîner la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme.

Ces procédures d'évolution sont à l'initiative des communes ou intercommunalités. Sur l'ensemble de la communauté urbaine du Grand Reims, ce pouvoir est donné à la CUGR (communauté urbaine du Grand Reims) qui en exerce la compétence.

Les possibilités les plus simples pour adapter un projet à une OAP sont la procédure de modification simplifiée et la déclaration de projet et de mise en compatibilité qui exige un but d'intérêt général. Il existe également la possibilité par le maire d'éditer une décharge auprès des services instructeurs, afin d'approuver le projet, en assumant l'ensemble des risques au nom de la collectivité.

Ici, nous nous concentrerons davantage sur la modification simplifiée et la mise en compatibilité orientées sur les possibilités d'évolution des OAP. Ce choix est justifié par le fait qu'il s'agit des procédures les plus simples et les plus rapides, capables d'intéresser les aménageurs. Une procédure de révision, par sa complexité et sa durée, pourra être rapidement abandonnée par un aménageur privé. Celui-ci préférera réaliser un projet rapidement, en se soumettant aux services et aux règles imposées.

Même si la modification simplifiée est l'une des procédures les plus simples, elle n'est que très rarement utilisée, au vu de son délai d'application (plus d'un an). Certains aménageurs préfèrent, dans certains cas, modifier leur projet, afin de gagner du temps et éviter la procédure d'évolution du PLU.

Les procédures d'évolution du PLU, que sont la révision et la modification, sont dissociées entre modification majeure et mineure. Par définition, toutes les modifications d'ordre majeur vont concerner la procédure de révision ; et les modifications mineures seront traitées avec la procédure de modification du PLU. Le code de l'urbanisme vient apporter des précisions quant à cette distinction. Tous les cas ne se trouvant pas dans la liste de l'article L.153-31 (II.6.1.1) ne sont pas qualifiés d'évolution majeure du plan local d'urbanisme.

Les procédures portant uniquement sur les OAP sont fréquemment réalisées par modification du PLU. Mais les articles du code de l'urbanisme viennent de plus en plus contrarier les possibilités de modifications des OAP.

II.6.1 La révision du PLU et la révision allégée

La révision définie par les articles L.153-31 à L.153-35 du code de l'urbanisme est la procédure la plus lourde et compliquée. Elle est identique à la procédure d'élaboration du PLU. Cette dernière est la méthode qui va être utilisée pour tout changement d'orientation défini dans le PADD.

Elle est utilisée dans les cas suivants et listée à l'article L.153-31 : - Le changement des orientations défini dans le PADD ; - Réduction d'un espace boisé classé, d'une zone naturelle et forestière ou d'une zone agricole ; - Réduction d'une protection ; - Ouverture à l'urbanisation d'une zone AU qui n'a pas été ouverte dans les neuf ans suivant sa création ou qui n'a pas fait l'objet d'acquisition foncière significative de la part de l'EPCI ou de la commune, l'objet de la révision est uniquement une confirmation de la vocation de la zone couverte par une OAP, cela n'engendre pas un reclassement de la zone en question (cela est

possible par le biais de la déclaration de projet (voir II.6.4) s'il y a présence d'un intérêt général) ; - Création d'OAP valant création de ZAC.

Dans le cas d'une évolution du document qui ne porte pas atteinte à l'économie générale du PLU, la procédure de révision lourde n'est pas nécessaire.

L'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme, a substitué à son tour le terme « orientations » à « l'économie générale » du PADD.

L'atteinte aux orientations du PADD est plus simple à comprendre. Les orientations notifiées dans le PADD sont les porteurs des grandes orientations d'aménagement et d'urbanisme de la commune, que le règlement doit développer par des dispositions opposables aux tiers. Sa portée juridique est limitée, mais essentielle puisqu'elle vise à garantir la cohérence de l'ensemble du PLU. Donc, le fait de porter atteinte à l'économie générale du PADD impose alors de recourir à des procédures adaptées, car, en finalité, l'objectif est de remanier plus ou moins profondément la finalité du PLU (zonage, règlement...). Il faut donc porter un regard critique sur l'écriture actuelle des orientations du PADD et voir si les changements apportés aux documents opposables du PLU concerné (règlement, OAP) risquent d'affecter le discours politique écrit dans le PADD. Dans l'affirmative, l'économie générale du PADD pourrait être considérée comme affectée, d'où le recours à la révision générale ou à la déclaration de projet. En effet, le PADD est le socle du PLU ; sa remise en cause entraîne le recours à des procédures adaptées comme la révision.

La procédure de révision dite « allégée », introduite par la loi n°2012-11 du 5 janvier 2012, est régie par l'article L.153-34 du code de l'urbanisme. Elle est utilisée si le projet ne porte pas atteinte aux orientations définies par le PADD. La révision allégée est pratiquée si elle ne concerne que l'un ou l'autre des quatre cas suivants : - La révision porte uniquement sur la réduction d'un espace boisé, une zone agricole ou naturelle et forestière ; - La révision porte uniquement sur la réduction d'une zone de protection des risques de nuisance, de qualité des sites et des zones de protection des milieux naturels et paysagers (la réduction d'une zone de protection peut prendre la forme d'une réduction matérielle (réduction de la superficie) ou bien une réduction juridique (réduction du degré de protection)) ; - La révision porte uniquement sur la création de nouvelles OAP valant création de ZAC.

Cependant, la révision allégée ne permet pas de modifier les OAP. Elles constituent une pièce trop importante au sein du PLU.

II.6.2 La modification et la modification simplifiée

Dans les cas où la procédure d'évolution ne concerne pas les cas présents, dans la liste de l'article L.153-31 (II.6.1.1), il s'agira d'une procédure de modification et non de révision.

C'est une procédure plus simple que celle de la révision. Également à l'initiative du maire ou du président de l'EPCI, elle établit le projet de modification. La démarche se poursuit ensuite par une enquête publique, se concluant par une délibération du conseil municipal. Ce processus de modification est utilisé lorsque l'EPCI ou la commune décide de modifier le règlement, les OAP ou le POA.

La vie d'une OAP passe forcément par l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU. À rappeler que selon l'article R.151-20 du même code, lorsqu'une zone AU n'est pas en capacité de desservir les constructions projetées dans l'ensemble de la zone, l'ouverture à l'urbanisation de la zone passe par une modification ou une révision du PLU.

La procédure de modification est utilisée lorsque le projet concerne l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, suivie d'une délibération motivée de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil communal, imposée par l'article L.153-38 du code de l'urbanisme.

Cette délibération doit justifier le fait que la zone est apte à accueillir le projet en termes de faisabilité et que ce dernier ne peut pas être réalisé dans une zone déjà urbanisée et inexploitée, dans le but de favoriser la densification urbaine, conformément à la loi ALUR.

Lors d'une modification de PLU concernant une règle d'urbanisme au sein d'une ZAC, on recueillera l'avis de la personne publique ayant créé la ZAC (personne publique, EPCI, commune). Avant l'ouverture de l'enquête publique nécessaire à un projet de modification, le maire ou le président de l'EPCI devra notifier le projet aux personnes publiques associées et aux maires des communes concernées.

La modification de droit commun est régie par les articles L.153-41 à L.153-44. Cette procédure concerne : - Les majorations de plus de 20 % des possibilités de construction ; - La diminution de ces possibilités de construire ; - La réduction de surface d'une zone U ou AU, pouvant affecter une OAP ; - L'application de l'article L.131-9 du code de l'urbanisme.

L'article L.131-9 du présent code porte sur les PLUi tenant lieu de PLH, devant se mettre en compatibilité avec « *toute nouvelle obligation applicable aux communes du territoire intercommunal en application des articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et*

de l'habitation »⁴⁰. Cette mise en compatibilité peut faire l'objet d'une modification, devant être réalisée dans un délai de deux ans.

Dans le cas d'un PLUi, où la modification ne concerne qu'une ou plusieurs communes de l'intercommunalité, l'enquête publique est possible uniquement sur le territoire de ces communes.

La procédure de modification simplifiée est la plus simple, rapide et la moins contraignante. Celle-ci est régie par les articles L.153-45 à L.153-48 du code de l'urbanisme. Le législateur a prévu trois cas où la procédure simplifiée peut être effectuée (art.L.153-45) : - Dans tous les autres cas, autres que ceux mentionnés à l'article L.153-41 (I.3.2.2) ; - Dans les cas de majoration des droits à construire prévue à l'article L.151-28 ; - Dans le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle.

L'article L.151-28 reprenant plusieurs cas de majoration des droits à construire tels que : le dépassement de la hauteur (> 20 %) ou de l'emprise au sol d'un bâtiment à usage d'habitation représentant une extension inférieure à 20 % de la surface de plancher existante et la majoration des droits à construire >50 % de la hauteur et/ou de l'emprise au sol des logements locatifs sociaux. Un dépassement des règles concernant les gabarits peut être effectué avec un seuil de 50 % pour les constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou étant à énergie positive et de 30 % pour les logements intermédiaires.

Citons l'arrêt n°416364 du 31 Janvier 2020. Le CE (Conseil d'État) permet la rectification d'une erreur matérielle via la procédure de modification simplifiée d'un PLU.

Le législateur a également prévu à l'article L.153-46 que tout dépassement des droits à construire présumé au 3° de l'article L.151-28, concernant les bâtiments faisant preuve d'exemplarité énergétique, peut être supprimé, en effectuant un projet de modification simplifié du PLU, seulement après l'expiration de deux ans à compter de l'adoption de la modification simplifiée du règlement. Dans ce cas, la modification doit faire l'objet d'une justification motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines.

Un projet ne respectant pas les normes de gabarit, concernant ces constructions, pourra alors demander la réalisation d'une procédure de modification simplifiée, afin d'obtenir une majoration de ces gabarits au sein du règlement ou de l'OAP en vigueur.

⁴⁰ Article L.131-9, code de l'urbanisme

II.6.2.1 Notification du projet de modification simplifié

L'article L.153-47 du code de l'urbanisme impose que le dossier, comprenant le projet de modification, la motivation et les avis émis par les différentes personnes publiques associées, soit mis à disposition des tiers (public) durant un mois, afin de recueillir leurs observations.

Les conditions de la mise à disposition sont précisées par l'organe délibérant dans un délai de trois mois à partir de sa transmission à l'établissement public du projet, et sont portées à la connaissance du public pendant un minimum de huit jours avant le début de la mise à disposition (ex : avis de presse...). Dans le cas d'un PLUi, où la modification simplifiée ne concerne qu'une ou plusieurs communes de l'intercommunalité, la mise à disposition du public est possible uniquement sur le territoire de ces communes.

Suite à cette mise à disposition, le président de l'EPCI, ou le maire de la commune concernée, en présente le bilan au conseil municipal ou à l'organe délibérant compétent (EPCI). Ce bilan fera ensuite l'objet d'une délibération, afin d'adopter le projet qui est susceptible d'avoir évolué avec la prise en compte des observations amenées par les tiers.

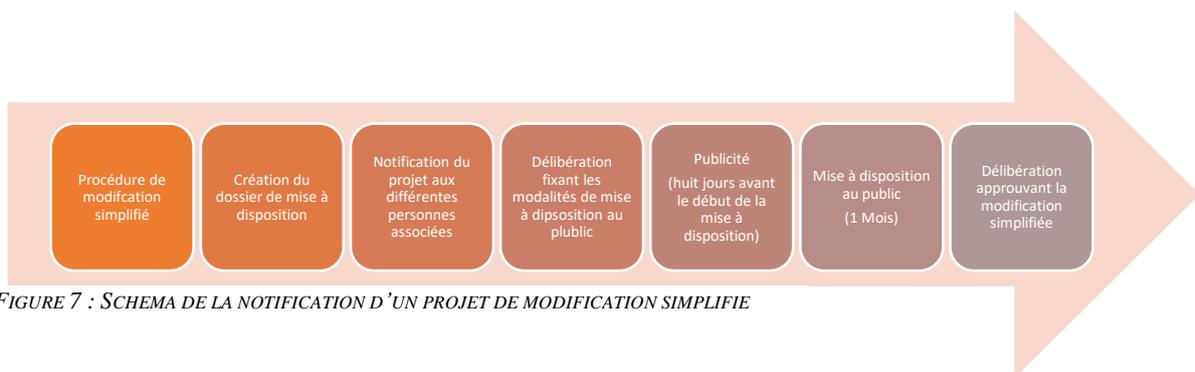


FIGURE 7 : SCHEMA DE LA NOTIFICATION D'UN PROJET DE MODIFICATION SIMPLIFIE

« L'acte approuvant une modification simplifiée devient exécutoire à compter de sa publication et de sa transmission à l'autorité administrative compétente de l'Etat »⁴¹

II.6.3 La mise à jour

Cette procédure est uniquement utilisée pour modifier le contenu des annexes (modification d'une servitude par exemple). La mise à jour ne doit pas impacter le contenu du plan local d'urbanisme.

⁴¹ Article L153-48, code de l'urbanisme

II.6.4 Déclaration de projet entraînant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme

La loi du 1er Aout 2003 a permis aux communes et aux établissements publics, réalisant des opérations d'aménagement, de disposer d'une procédure simplifiée de mise en conformité des SCOT et des PLU, lorsque ces documents n'avaient pas prévu l'opération, par le biais d'une déclaration de projet justifiant d'un intérêt général de l'opération projetée.

Régie par l'article L.300-6, cette procédure a pour objectif de permettre une mise en compatibilité simplifiée et accélérée des documents d'urbanisme, avec un projet d'intérêt général ou d'utilité publique (ex : zone d'habitat, zone commerciale) ayant un impact favorable sur la collectivité.

La déclaration de projet issue du code de l'urbanisme s'étend, à ce jour, aux collectivités territoriales, à l'État, ainsi qu'à ses établissements publics, de par la loi du 13 juillet 2006.

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a étendu les possibilités de la déclaration de projet. En effet, si cette dernière est mise en œuvre par l'État, elle peut, en plus de la mise en compatibilité du PLU, procéder aux adaptations nécessaires d'autres documents, plans ou programmes d'urbanisme. La déclaration indique les apports du projet pour la collectivité. Aussi, cette dernière indique les éléments à modifier et ceux à faire évoluer, afin d'assurer la mise en compatibilité du document d'urbanisme. Cette déclaration doit alors être motivée d'un intérêt général et sera soumise à enquête publique.

La déclaration de projet et de mise en compatibilité intervient lors de la réalisation d'un projet qui nécessite une évolution du document d'urbanisme en vigueur. Les documents d'urbanisme, et notamment le PLU, sont pensés pour évoluer, afin de répondre au mieux aux besoins et stratégies d'aménagement qui sont changeant dans le temps. Il est préférable de posséder des règles d'occupation du sol mal adaptées et que l'on fera évoluer, à défaut de ne pas encadrer et laisser « porte ouverte » à tous les projets.

Les possibilités d'évolution d'un PLU peuvent se traduire par différentes procédures : la déclaration de projet, la révision ou la modification, en fonction de l'ampleur des modifications à apporter. La déclaration offre au porteur de projet public ou privé la possibilité d'une mise en compatibilité rapide du document d'urbanisme. Ainsi, la révision simplifiée du PLU, s'appliquant à la réalisation d'une opération ou construction d'intérêt général, a été supprimée. Cependant, il reste la procédure de révision allégée qui a le même objectif. La déclaration de projet peut entraîner la modification du PADD, ce qui n'est pas le cas de la révision allégée qui ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du PADD.

II.6.4.1 Deux catégories de déclaration de projet

Il existe une déclaration de projet au titre du code de l'environnement (L.126-1), ainsi qu'une déclaration de projet fondée sur le code de l'urbanisme (L.300-6), chacune d'entre elles correspondant respectivement à des types d'opérations.

Les projets, entrant dans le champ d'application de l'article L.126-1 du code de l'environnement, visent les projets publics soumis à étude d'impact.

L'article L.300-6 du code de l'urbanisme concerne les actions et/ou opérations d'aménagement, au sens du livre III du code de l'urbanisme (aménagement foncier), mais peut également concerner un programme de construction.

II.6.4.2 L'autorité compétente pour la gestion de la déclaration de projet

Il existe trois possibilités indiquées dans le code de l'urbanisme :

- La déclaration de projet à l'initiative de la commune ou de l'EPCI, à la différence de la révision, ne nécessite pas de délibération pour lancer la procédure.
- La déclaration de projet à l'initiative d'un établissement public d'État, d'une collectivité territoriale, établissement public dépendant d'une collectivité autre qu'un EPCI qui possède la compétence des PLU. Gérée par le président de l'organe délibérant ou bien par le président du conseil d'administration, dans le cas d'un établissement public dépendant de l'État.
- La déclaration de projet à l'initiative de l'État, gérée par le préfet.

II.6.5 L'OAP de Berméricourt « l'Ancienne ferme »

L'OAP de Berméricourt dans la Marne est une OAP de secteur, située à l'est du territoire communal. La commune connaît une croissance de sa population assez importante, ces dernières années. S'ajoute à ce constat un phénomène de desserrement, qui favorise la consommation d'espace et l'étalement urbain. La commune accueille à ce jour 200 habitants et estime un nombre de 300 habitants aux environs de 2030-2035, ce qui nécessitera la consommation de 2,1 ha supplémentaires. Pour éviter ce mitage, la commune a la volonté

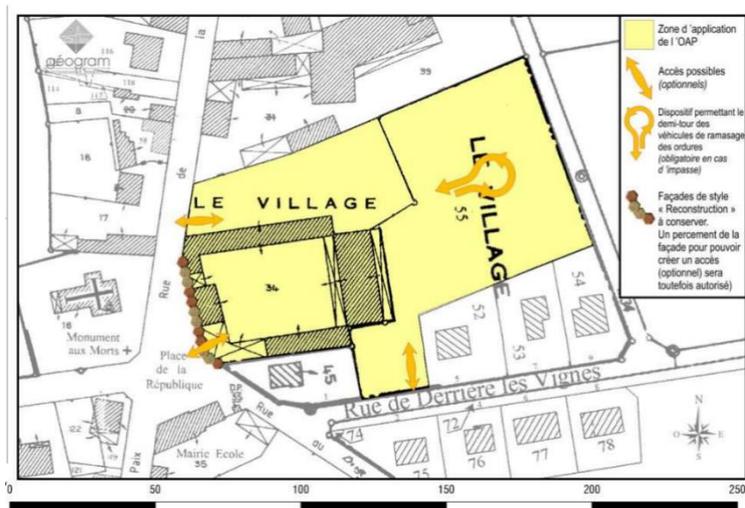


FIGURE 8 : EXTRAIT DE L'OAP DE LA COMMUNE DE BERMERICOURT

de se consacrer aux dents creuses de la commune qui fournit 1,3 ha. Le PADD joue pleinement son rôle, et donne plusieurs orientations strictes à faire respecter au sein des OAP. Ici, le PADD informe que : « *Dans le même souci de sécurité routière, aucun nouveau débouché de véhicules ne devra être créé sur la Rue de la République entre la dernière construction et le bassin d'infiltration* »⁴² ; - « *Doivent s'inscrire dans le site (respect de la topographie, préservation des vues, traitement des voiries, volumétrie adaptée des constructions, traitement des clôtures etc.)* »⁴³

Au sein de ce projet ⁴⁴, la collectivité a porté son choix sur une chaussée de minimum six mètres de largeur, Dans ce cas, cette voirie est destinée à desservir sept lots, ce qui ne justifie pas le choix d'une telle largeur, au vu de l'utilisation qu'il va en être faite. Ce type d'alternative engendre des surfaces d'imperméabilisation conséquentes. De plus, ces décisions sont prises dans un objectif de sécurité routière, alors que la circulation va être de très faible allure (à l'intérieur de la zone d'aménagement).

L'OAP indique le souhait d'un accès sur la rue de la République, ainsi que sur la rue de Derrière les Vignes, avec une zone de retournement permettant le demi-tour des véhicules d'urgence et de ramassage d'ordures, à l'Est de la parcelle. Ici, nous pouvons, dans un premier temps, noter une incohérence entre l'OAP avec le PADD, qui interdit l'accès sur la rue de la République pour des questions de sécurité.

En outre, le projet proposé ne respecte pas l'OAP :

Le projet est situé en zone Ub. Dans ce secteur, il est indiqué, dans le règlement du plan local d'urbanisme de la commune, que « *La largeur minimale de la chaussée des voies nouvelles ouvertes à la circulation publique sera de 6 m* »⁴⁵. Le projet prévoit une voirie traitée en espaces de rencontre, avec une circulation limitée à 20 km/h donnant la priorité aux piétons. L'utilisation du chemin rural coté Est a été privilégiée, de façon à faciliter les potentiels aménagements au cours des années à venir, avec une largeur de chaussée de 5 m pour la circulation automobile à double sens.

Cette étude de cas illustre parfaitement les incohérences pouvant être fréquentes au sein d'OAP similaires, notamment pour le choix d'une telle largeur de chaussée, afin de desservir sept lots. Ce choix n'est pas justifié, au vu de son utilisation et des intentions environnementales actuelles.

⁴² Extrait du PADD, Plan local d'urbanisme de la commune de Berméricourt

⁴³ Ibid

⁴⁴ Annexe 7 : Plan de composition du projet

⁴⁵ Extrait du règlement du PLU de la commune de Berméricourt

De par sa conception, le projet, dont les choix ont été justifiés auprès de la commune, n'est pas compatible avec l'OAP en vigueur. La possibilité d'une modification simplifiée a évidemment été envisagée par la commune, mais rapidement abandonnée par l'aménageur, de par sa durée (plus d'un an). L'aménageur s'était alors résigné à se conformer au PLU, avec la réalisation d'une voie impliquant une surface d'imperméabilisation conséquente allant contre tout bon sens environnemental. Le maire et le conseil municipal ayant compris la nécessité du projet, une autre solution a été adoptée et a rendu possible l'instruction du projet d'aménagement : la « décharge communale ». Ce dispositif fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, afin de valider et approuver le projet souhaité auprès du service instructeur. Il a permis de contourner la modification simplifiée. Ce type de décharge est un document qui reste extrêmement imprécis, au vu des choix d'urbanisme retenus pour le projet. La collectivité prend donc les responsabilités et les risques du projet, en validant le projet au sein des services instructeurs. Ce document permet uniquement d'attester de l'acceptation du projet par la collectivité, sans y indiquer les choix retenus.

II.7 L'évaluation environnementale

L'article L.300-6 du code de l'urbanisme indique que « *lorsque l'action, l'opération d'aménagement ou le programme de construction est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, les dispositions nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme ou pour adapter les règlements et servitudes mentionnés au deuxième alinéa font l'objet d'une évaluation environnementale, au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001* »⁴⁶

Par ailleurs, l'article 40 de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020, dite ASAP, modifie le régime de l'évaluation environnementale des plans locaux d'urbanisme. Cet article inclut les PLU dans la liste (fixée à l'article L.104-1 du code de l'urbanisme) des plans soumis à enquête environnementale. Les schémas régionaux (SDRIF, PADDUC...), les schémas de cohérence territoriale et les PLU(i) sont soumis à évaluation environnementale. Toutes procédures d'évolution impactant l'environnement, selon les critères annoncés par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du conseil du 27 juin 2001, sont soumises à une nouvelle évaluation environnementale, ou bien une actualisation de l'évaluation réalisée pour l'élaboration du plan.

⁴⁶ Article L.300-6, code de l'urbanisme

Dans l'attente du décret d'application, permettant d'identifier les situations au cas par cas soumises à l'évaluation environnementale, il est recommandé de réaliser une évaluation ou, au minima, interroger l'autorité environnementale compétente. De plus, la loi ASAP affecte l'article L.103-2 du code de l'urbanisme concernant la concertation obligatoire des documents d'urbanisme. Jusqu'à présent, seules l'élaboration et la révision des SCOT et des PLU étaient concernées. Il est également nécessaire de réaliser une concertation pour la modification du SCOT et du PLU, ainsi que la mise en compatibilité du SCOT et du PLU, ce qui était jusqu'à présent facultatif.

II.8 Les contraintes d'application

Outre les contraintes de compatibilité des OAP avec les orientations générales du PADD et de conformité avec le règlement du PLU, les OAP doivent être pensées et appliquées avec l'intégration de nombreuses autres contraintes.

II.8.1 Contraintes financières

En prévoyance, les OAP ont tendance à se concentrer sur quelques parcelles. Cela permet une urbanisation progressive de la commune et, par définition, un coût et un risque financier moindre.

Les rencontres avec les aménageurs privés ont mis en évidence l'importance des études préalables hydrogéologiques des fouilles, notamment l'étude de sol réalisée en amont des études archéologiques, qui permet de mettre en exergue les complications liées aux mauvaises structures ou perméabilités des sols. Ces fouilles permettent, dans certaines situations, d'anticiper des opérations coûteuses imprévues, mais nécessaires, qui sont parfois synonyme d'abandon de projet, suite à l'évolution du budget.

Les fouilles peuvent également faire augmenter considérablement les dépenses pour l'aménageur ; cela conduit à une nouvelle négociation du foncier (prix d'achat) se traduisant par une hausse du foncier.

De même, comme indiqué précédemment (II.5.1), les collectivités, en particulier les plus petites d'entre elles, ne peuvent pas se permettre de recourir à des procédures d'évolution trop fréquemment, afin d'assurer la compatibilité ou la conformité d'un projet, car ce type d'opération reste un coût non négligeable pour celles-ci.

Pour rappel, la réalisation d'un projet isolé au sein d'un secteur d'OAP est tout à fait possible. En prévention à cette situation, les documents opposables du PLU que sont le règlement et les

OAP, le sont également pour les projets de nature à rendre plus onéreuse ou à compromettre la réalisation des aménagements (ex : axes prévus par une OAP).

A l'image d'un arrêt rendu le 13 novembre 2015 par la 9^{ème} Chambre de la CAA de Marseille (n°14MA00567 et 14MA00568).

Le maire de la commune de Grabels oppose un sursis à statuer sur la demande de permis de construire de M. A. Sur le fondement, la construction projetée par M. A n'est pas en cohérence avec l'urbanisation de la commune. De surcroît, le permis déposé se situe dans le périmètre d'une OAP (valant ZAC) ayant l'objectif de réaliser un minimum de 30 % de logements sociaux. Cette construction engendrerait un surcoût lors de la réalisation de la ZAC.

La cour d'appel administrative de Marseille considère que la réalisation d'un projet au sein de la ZAC n'est pas nécessairement synonyme de surcoût, et n'affecte pas forcément les objectifs et la réalisation de la ZAC si le projet ne contrarie pas les orientations retenues.

Dans ce cas, la commune n'a pas assez d'éléments pour prouver que le projet souhaité engendre des surcoûts ou compromet la réalisation de la ZAC.

II.8.2 Contraintes foncières

L'acquisition foncière est la source de nombreuses difficultés concernant la réalisation d'un projet d'OAP. Une fois l'OAP définie par l'auteur du PLU, le porteur du projet devra acquérir l'ensemble des parcelles. En sachant que l'OAP n'a pas pouvoir à créer des obligations concernant le droit de propriété des propriétaires (droit de préemption, expropriation), excepté l'OAP valant ZAC.

Dans le cas d'un aménageur privé, l'acquisition foncière de l'ensemble des parcelles sera une phase longue et complexe qui nécessitera l'accord de l'ensemble des propriétaires. Si l'un des propriétaires s'oppose au projet et à la vente de sa propriété, cela peut compliquer l'application de l'OAP. Il existe bien sûr d'autres alternatives telles que l'AFU libre ou autorisée, les OAP valant ZAC...

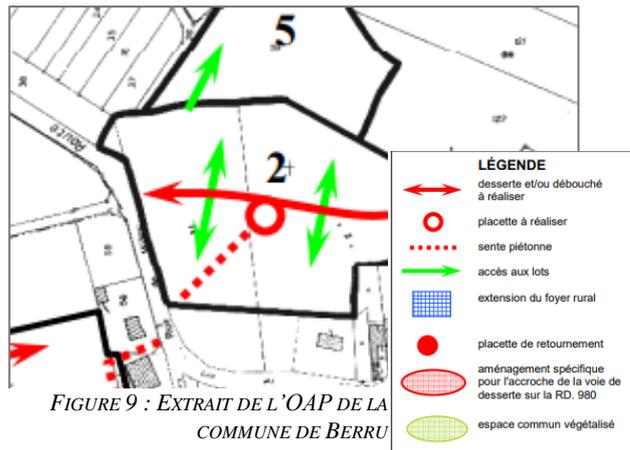
Comme indiqué précédemment un propriétaire privé peut alors aménager lui-même son terrain dans le respect de l'OAP et en cohérence avec l'ensemble du projet.

L'acquisition foncière est une réelle problématique à l'image du cas suivant : Cette OAP de secteur⁴⁷ concerne le site n°2 situé à l'entrée de la commune de Berru (51), elle comprend

⁴⁷ Annexe 8 : OAP de la commune de Berru

une voirie transversale permettant une desserte cohérente du site. Ce projet prévoit également la réalisation d'une placette végétalisée, un sentier piéton ou une voix douce, partant de la placette. Plus à l'Est, il est prévu l'extension du foyer rural.

Le projet de l'OAP prévoit une voirie transversale d'ouest en est se rattachant sur une voirie existante.



Une première opération (à l'ouest)⁴⁸ a été réalisée très récemment avec succès. Pour cette première partie, quatorze lots ont été réalisés, accueillant chacun d'entre eux des maisons individuelles. Cet aménagement a été réalisé par le biais d'une procédure de lotissement, avec la création d'équipements publics (voie nouvelle) qui n'ont pas pu être rétrocédés à la collectivité et qui appartiennent désormais aux membres d'une association syndicale libre (ensemble des propriétaires de lots).

Comme indiqué à l'article R442-7 du code de l'urbanisme, « *Le dossier de la demande est, sous réserve de ce qui est dit à l'article R.442-8, complété par l'engagement du lotisseur que sera constituée une association syndicale des acquéreurs de lots à laquelle seront dévolus la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs* »⁴⁹

Cette voirie a été réalisée par l'aménageur, sans prendre en compte les avis du pouvoir public (communauté urbaine du Grand Reims) destiné à récupérer la gestion et l'entretien de la voie après sa rétrocession. Au vu des méthodes et des matériaux utilisés pour l'édification de la voirie, l'intercommunalité du Grand Reims refuse la rétrocession de la voie. L'ASL est contrainte de conserver la pleine propriété des voiries de la phase 1.

Étant dans un projet d'aménagement d'ensemble, les voiries de la phase 1 ont été pensées en vue de la phase 2⁵⁰, afin de desservir les nouveaux lots. Cependant, l'ASL refuse l'accès au promoteur et aux futurs propriétaires, pour la réalisation et la viabilité des lots situés en phase 2. Cette situation laisse des voiries non raccordées et une phase 2 qui ne peut pas s'intégrer dans la continuité de la phase 1. Ce projet d'ensemble, initialement prévu en deux phases, a été pensé de façon à créer un aménagement homogène, avec une tranche 2 devant être édiflée

⁴⁸ Annexe 9 : Plan de l'état actuel du secteur de Berru

⁴⁹ Article R442-7, code de l'urbanisme

⁵⁰ Annexe 10 : Document graphique avec hypothèse d'implantation des constructions la tranche 2

dans le prolongement de la première. Cette prévision est rendue infaisable par l'opposition de l'ASL. La notion d'aménagement d'ensemble présente dans l'OAP n'est donc pas respectée.

Pour la réalisation de la tranche 2, il est maintenant nécessaire de créer un nouvel accès, afin de desservir l'aménagement, sans pouvoir utiliser celui appartenant à l'ASL. Cette situation crée une coupure nette entre deux aménagements contigus qui se « tournent le dos », laissant un espace complètement déstructuré.

II.8.3 Contraintes topographiques

Il est primordial de concevoir une OAP en fonction de son secteur et des caractéristiques des terrains (taille, formes, topographie...). Certaines d'entre elles sont mal conçues et mises en place sans réellement (ou de manière insuffisante) prendre en compte ces facteurs.

Cela peut conduire à une impossibilité d'adaptation, un blocage ou un projet d'aménagement mal adapté, à l'exemple d'une partie d'OAP non réalisable au vu d'une pente trop élevée rendant les constructions impossibles. Comme précité, les impossibilités peuvent également intervenir à la suite de fouilles indiquant de forts risques quant à la perméabilité ou à la structure des sols.

Les OAP peuvent également soumettre des exigences et contraintes visuelles pour les projets comme la conservation des vues, ou encore limiter les impacts visuels, à l'image de l'arrêt n 17LY02025 de la 1^{ère} chambre de la CAA de Lyon, du 4 décembre 2018.

Le requérant, M. E, demande à la cour d'annuler l'arrêté du maire, en date du 17 janvier 2017, autorisant un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Le requérant motive sa demande notamment par le fait que le projet serait incompatible avec l'OAP. Le projet prévoit une bande engazonnée, à la place d'une bande arborée, capable d'atténuer l'impact visuel du parking placé dans l'alignement des voies publiques. Le projet portant son choix sur une bande enherbée implique un fort impact visuel sur l'extérieur.

II.8.4 Contraintes de viabilité

Outre la réalisation des aménagements dans le respect des OAP en vigueur, un projet doit être pensé de manière à pérenniser et à prospérer dans son environnement. Ces préoccupations concernent davantage les commerces. En effet, le porteur de projet est légitime de s'interroger sur la viabilité des commerces, notamment sur le nombre et le type d'usagers concernés par les commerces (potentielles clientèles), à savoir si le nombre d'habitants aux alentours de la zone est suffisant pour que les commerces prospèrent (parts de marché), ainsi que sur les

problématiques d'acquisition foncière. En réponse à cette interrogation, les différents services interrogés ont précisé que la viabilité des commerces est, quant à elle, conduite par l'aménageur. Ce dernier fait un pari sur l'avenir en fonction des besoins et contraintes qu'il identifie, à la suite d'une étude aux résultats approximatifs.

Au-delà de la conception de l'OAP et de la réalisation du projet qui s'ensuit, les équipements publics existants et futurs sont à étudier à proximité et dans la zone, en particulier dans leur dimensionnement. Certes, pour qu'une zone soit classée en zone 1AU, les réseaux doivent d'être suffisants pour accueillir le projet, mais faut-il encore s'en assurer. Cela pose, dans quelques situations, des problèmes d'adaptation aux réalités du terrain, sur le modèle de l'arrêt n°17LY02025 rendu par la 1^{ère} chambre de la CAA de Lyon du 04/12/2018, inédit au recueil Lebon.

M. E demande à la cour d'annuler la délivrance d'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale à la SCCV, en vue de la réalisation d'un ensemble commercial de 6700 m², motivé par le fait que le projet commercial porte atteinte aux conditions d'occupation et de jouissance de son habitation, suite à une erreur manifeste d'appréciation découlant d'un flux de circulation trop important.

L'OAP prévoyant une dominante commerciale, la commune a de grandes ambitions en termes de gestion des eaux pluviales, dues à l'évaluation environnementale réalisée au cours de la révision du PLU. Le projet prévoit deux cuves de récupération des eaux de pluie. En complément, il était prévu que les eaux des toitures et de la voirie soient rejetées dans le collecteur de la commune qui a une capacité de 2 l/s/ha. Or, le rejet estimé des eaux pluviales du projet est de 3 l/s/ha. Ce débit est supérieur à ce que les installations communales peuvent supporter. La fluidité de l'écoulement (sans stagnation) n'est alors pas assurée, le « *projet est de nature à aggraver le débit de fuite du terrain* »⁵¹.

L'arrêt du 17 janvier 2017, par lequel le maire de la commune d'Aurillac a délivré un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, est annulé.

⁵¹ Extrait de l'arrêt n°17LY02025, CAA de Lyon

Conclusion

Les OAP sont devenues l'outil adéquat dans la dynamique d'urbanisme de projet. Apportées par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national sur l'environnement dite « Grenelle II », ces dernières viennent traduire les orientations générales du PADD. Elles offrent aux collectivités la possibilité de s'adapter aux enjeux actuels locaux, tels que la lutte contre l'insalubrité, la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, par le biais d'aménagement d'ensemble, favorisant la densification des espaces.

Le SCOT, notamment, vient adresser un pourcentage de consommation des espaces naturels et agricoles pour chaque collectivité, afin de contrôler et limiter cet étalement. Cette étude induit une piste d'amélioration qui tend à opter pour une vision globale dans l'attribution de la consommation d'espace, afin de planifier des OAP cohérentes, en termes d'urbanisme et d'aménagement, au vu de l'attribution de zones parfois trop minimes.

La cohérence des OAP avec les orientations du PADD est à apprécier à l'échelle globale du territoire communal. Elles peuvent contredire certaines de ses orientations et être en cohésion avec le document de manière générale.

Par leur opposabilité et leur rapport de compatibilité avec les demandes d'occupation des sols, les OAP sont un outil primordial dans l'échange opérationnel entre les collectivités et les aménageurs privés, permettant *de facto* la réalisation de projets partagés et encadrés.

Devenant une pièce obligatoire à l'ouverture à l'urbanisation des zones AU, les OAP, dans leur rapport de compatibilité, sont pensées pour laisser une marge d'adaptabilité aux projets et, ainsi, éviter les procédures d'évolution du PLU trop fréquentes.

Néanmoins, en réponse à la non-compatibilité, lorsque le projet porte atteinte aux orientations de l'OAP, sa remise en cause entraîne le recours à des procédures adaptées d'évolution du PLU, procédures désormais soumises à évaluation environnementale (loi ASAP).

Cette notion d'obligation, au sein du plan, peut parfois poser quelques soucis concernant des communes ne s'étant pas ou peu familiarisées avec cet outil, et créant des OAP par simple nécessité de voir leur PLU approuvé. Cette situation engendre des OAP mal adaptées aux sites et aux réalités du terrain.

Dans la vie d'une OAP, la phase de planification est l'une des étapes les plus importantes. En effet, une OAP, dont le contenu est trop minime, sera qualifiée de « coquille vide », laissant porte ouverte aux seules intentions et intérêts des aménageurs. Quant à une OAP trop précise, celle-ci pourra être perçue comme un texte réglementaire, perdant ainsi peu à peu son rapport de compatibilité. L'OAP devant être, avant tout, gage de souplesse, avec la possibilité de

discuter avec les aménageurs et leur laisser une marge de manœuvre, afin d'adapter leurs projets.

In fine, l'OAP encadre, mais ne fige pas et ne doit pas devenir une doublure réglementaire.

Qui plus est, les études préalables à la réalisation des documents d'urbanisme permettent d'appréhender les forces et contraintes des secteurs concernés (topographie du site, contraintes financières, atouts patrimoniaux, qualités urbaine et paysagère...). Cependant, dans certains cas, ces études sont mal abouties ; et, parfois, certains bureaux d'études ne se rendent pas sur place pour planifier les documents, ce qui laisse présager une mauvaise connaissance du terrain pouvant être synonyme de difficultés d'adaptation aux réalités du terrain.

Comme énoncé précédemment, les OAP sont l'outil adéquat à l'urbanisme de projet. Elles n'ont toutefois pas vocation à porter atteinte au droit de propriété des occupants. En d'autres termes, elles ne créent pas d'obligations pour les propriétaires, qui peuvent rester maîtres de leurs parcelles, et qui ne sont pas fondés à saisir le juge quant à une simple possibilité naissant d'une OAP et s'agissant de leurs parcelles. Cette hypothèse est parfois synonyme de contraintes foncières pour les porteurs de projets qui n'ont pas les pleins pouvoirs en termes d'acquisition foncière.

L'une des limites des OAP réside dans sa mauvaise élaboration, en raison des cas précités, mais, également, de par une maîtrise insuffisante de l'outil par les élus. Une OAP mal conçue engendrera des difficultés, lors de la phase d'instruction.

Outre la mauvaise utilisation que les collectivités ont de l'OAP dans certaine situation, la phase d'instruction est d'autant plus délicate depuis la scission entre les services de planifications qui veulent faire passer leurs idées et celles des collectivités, et entre les services d'instructions qui ne comprennent pas toujours ces intentions, et qui souhaiteraient des orientations plus simples à instruire - d'où l'émergence d'une certaine discorde entre services.

Il ressort, de l'étude, qu'il serait préférable de limiter cette séparation des services, en faisant participer plus activement les services instructeurs, lors de la phase de planification, ce qui est difficilement réalisable au vu des moyens humains trop limités. En outre, il serait judicieux de former davantage les élus et leur collectivité à l'appréhension, à la connaissance et à l'utilisation des outils d'urbanisme dont ils disposent, et privilégier une unicité de formation auprès de l'ensemble des acteurs intervenant dans la vie d'une OAP (de sa planification à son application).

Bibliographie

I. Ouvrages

CASSIN Isabelle. *Le PLU : Régime et champ d'application. Prévention des contentieux. L'impact de la réforme des autorisations d'urbanisme*. 3ème édition. Le Moniteur. 2007. p.242 p (Guides juridiques)

HERCÉ Steve. *Le PLU(i) : Régime juridique, Élaboration, Évolution, Contentieux*. 3ème édition. Le Moniteur, 2017, 405 p. (Guides juridiques)

Patrick BERTIN, Nicolas CHAUVIN, Vincent GUINOT, Pascal PLANCHET. *Code Pratique de l'urbanisme*. Edition du Moniteur, 2018 (mise à jour 36)

II. Travaux universitaires : Mémoires

LEFRANC Ludivine. *La mise en œuvre des orientations d'aménagement et de programmation, quels constats et quelles perspectives ?* [en ligne]. Identification Aménagement et Gestion du foncier, Le MANS : Conservatoire National des Arts et Métiers - Ecole supérieur des géomètres et topographes, 2015, 85 p.
Disponible sur : <<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01632614/document>>

JOURDREN Perrine. Comment intégrer le paysage ordinaire dans les PLU d'aujourd'hui ? Cas des PLU de Cournon-d'Auvergne et de Chaponost [en ligne]. Institut Supérieur des Sciences agronomiques, agroalimentaires, horticoles et du paysage, Angers : AGROCAMPUS OUEST, 2015, 73 p.
Disponible sur : <<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01203089/document>>

AUTRAN Jacques. Le champ d'application des orientations d'aménagement et de programmation. Exemple d'une OAP dans le Var sur la commune de Garéoult [en ligne]. Géomètre et Topographe, Le MANS : Conservatoire National des Arts et Métiers - Ecole supérieur des géomètres et topographes, 2019, 63 p.
Disponible sur : <https://edocuments-scd.cnam.fr/esgt/tfe/2019/B/AUTRAN%20Jacques.pdf>

JACQUOT Henri. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) [en ligne]. Professeur à l'Université d'Orléans. Groupement d'intérêt public de recherche dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat, 2020, 17p.
Disponible sur : <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%202%20%281%29.pdf>

III. Articles de revues universitaires, juridiques ou scientifiques

Gilles GODFRIN. Les orientations d'aménagement du PLU sont-elles opposables ? GRIDAUH, Séminaire Écriture des PLU – Fiche OAP. 2012.

Laetitia SANTONI. Quelle portée juridique pour les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ? Constr-Urb n° 12. Décembre 2017. P159.

Loi ASAP : une nouvelle base pour l'évaluation environnementale des PLU
Disponible sur : < <https://www.editions-legislatives.fr> > (consulté le 03/20)

Philippe Couillens, juriste. Les orientations d'aménagement et de programmation. Urb-Amégt. 2020. 02/117.

Roland Vandermeeren. Chronique de jurisprudence du Conseil d'État - . - Décisions de juillet à décembre 2019. La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 21-22, 25 Mai 2020.

Xavier Couton. Portée des orientations d'aménagement et de programmation des PLU Constr-Urb n° 7-8. Juillet 2016. P.97.

IV. Publications, documentations et rapports institutionnels

Actualité juridique de droit administratif 2018 p.932.

Disponible sur <https://www-dalloz-fr.proxybib-pp.cnam.fr/documentation/Document?id=AJDA%2FJURIS%2F2018%2F0994&FromId=RFDA_CHRON_2020_0327>

Consulté le 04/2021

Conseil d'architecture, d'urbanisme, et de l'environnement. Les orientations d'aménagement et de programmation un outil de projet pour le PLU(i) en faveur du développement durable, [en ligne], 2019. Disponible sur : < OAPmaj_jan_2019.pdf (caue45.fr) >. (consulté le 02/2021)

Direction départementale des Territoires de l'Oise. *Définition des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)*. Note Planif°. N°9 (consulté le 02/2021)

Etablissement public foncier de Bretagne, L'enquête publique environnementale ancienne enquête « loi Bouchardeau »)

Disponible sur <https://www.epfbretagne.fr/img_ftp/1359_EPFB-Fiches-BAO-ENV06-160729.pdf>

Consulté le 08/04/2021

Fiche technique de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, Ministère du logement et de l'habitat durable

Disponible sur : <[https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/fiche_technique_-](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/fiche_technique_-_)

[_declaration_de_projet_au_titre_du_code_de_l_urbanisme_maj2017_internet.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/fiche_technique_-_declaration_de_projet_au_titre_du_code_de_l_urbanisme_maj2017_internet.pdf)> (Consulté le 08/04/2021)

Guide sur les dispositions opposable du PLU, Mars 2020, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/Guide_PLU_18_03_20_BD_WEB.pdf

Gilles Godfrin, Actualité juridique de droit administratif, Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation 2017, p.1262.

Consulté le 05/2021

La Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages. Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme. Guide de recommandations juridiques,

Disponible sur : <Guide_juridique_Orientations_Amenagement_et_Programmation_plu_-_nov_2019.pdf (cohesion-territoires.gouv.fr)>. (Consulté le 02/2021)

V. Codes

Code de la construction et de l'habitation
Code de l'urbanisme
Code général des collectivités territoriales

VI. Réponses Ministérielles

Réponse ministérielle, n°3785, JOAN, 6 novembre 2012, p.6302
Réponse du ministère de l'égalité des territoires et du logement. JO Sénat. 03/01/2013. p.26

VII. Décision de justice

V.1. Conseil d'état

Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 26 mai 2010, n° 320780, AJDA 2010 p.1056 ; RDI 2010 p.404, obs. P. Soler-Couteaux

Conseil d'état, 2ème – 7ème chambres, 8 novembre 2017, n°402511,
Lebon T., p. 847 ; JCP A 2018, 2168, chron. R. Vandermeeren ; Constr.-Urb. 2017, comm. 159, note L. Santoni ; AJDA 2018, p. 125, concl. X. Domino)

Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 08 juillet 2019, n°418292.

V.2. Cour d'appel administrative

Cour d'appel administrative de Lyon, 5 mars 2013, n° 12LY02385 : AJDA 2014, p. 24 ; RD imm. 2013, p. 342, obs. P. Soler-Couteaux

Cour d'appel administrative de Nancy, 16 mai 2013, n° 12NC01800

Cour d'appel administrative de Bordeaux, 1ère chambre, 10 juillet 2014, n° 13BX00235.

Cour d'appel administrative de MARSEILLE, 9ème chambre, 13 Novembre 2015, n°14MA00567 et 14MA00568.

Cour d'appel administrative de NANTES, 2ème chambre, du 20 mai 2016, n° 12NT02190.

Cour d'appel administrative de NANTES, 5ème chambre, 17 juin 2016, n° 15NT01645.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 16 mai 2017, n°16LY04282.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 19 décembre 2017, n° 16LY01065.

Cour d'appel administrative de LYON, Formation de chambres réunies, 13 février 2018, n°16LY00375, AJDA 2018 p.932.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 02 octobre 2018, n°17LY00784

Cour d'appel administrative de DOUAI, 1ère chambre, 01 décembre 2018 n°16DA00153.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 04 décembre 2018, n° 17LY02025.

Cour d'appel administrative de DOUAI, 1ère chambre, 13 décembre 2018, n°16DA01636.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 15 octobre 2019, n° 18LY02308.

Cour d'appel administrative de LYON, 5ème chambre, 18 juin 2020, n° 19LY00769.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 30 juin 2020, n°19LY02445.

Cour d'appel administrative de MARSEILLE, 1ère chambre, 02 juillet 2020, n°19MA01102

Cour d'appel administrative de LYON, 5ème chambre, 03 décembre 2020, n°20LY00064

Cour d'appel administrative de VERSAILLES, 2ème chambres, 17 décembre 2020, n°19VE01707-19VE03808.

Cour d'appel administrative de MARSEILLE, 1ère chambre, 7 janvier 2021, n°19MA05068

Cour d'appel administrative de MARSEILLE, 04 février 2021, n°19MA03975.

Cour d'appel administrative de LYON, 1ère chambre, 9 février 2021, n°20LY00653.

VIII. Sites web

Grand Paris, ville de Châtillon. Plan local d'urbanisme de Châtillon, modification simplifiée n°1. [en ligne], 2015.

Disponible sur : <https://ville-chatillon.fr/files/pages/plu-modification-simplifiee-349-390.pdf>. (consulté le 02/2021)

Lextenso, Defénois, actu-juridique.fr Une commune peut-elle refuser le transfert de voies privées de lotissement dans son domaine public ?

Disponible sur : <https://www.defrenois.fr/actualites/une-commune-peut-elle-refuser-le-transfert-de-voies-privees-de-lotissement-dans-son> (Consulté le 03/2021)

Ville de Hillion. Notice explicative de la modification simplifiée du plan local d'urbanisme. [en ligne], 2019.

Disponible sur : < <https://mairie-hillion.fr/fr/>>. (consulté le 02/2021)

IX. Orientations d'aménagements et programmation

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Berméricourt.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Berru.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Ville de Fumay. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Fumay.

Disponible sur : <https://www.ville-fumay.net/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Montigny-sur-Velse.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune d'Orainville.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune d'Ormes.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Puisieux.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

Communauté urbaine du Grand Reims. Orientation d'aménagement et programmation de la commune de Pomacle.

Disponible sur : <https://www.grandreims.fr/>

X. Entretiens (certaines personnes interrogées ont préférées rester anonyme)

M. A, responsable du service urbanisme d'un pôle territoriale dans la Marne. Le 11/03/2021

Responsable du pôle urbanisme au sein du bureau d'études DUMAY, Sedan (Ardennes). Le 12/03/2021

M. B, Aménageur 1. Le 31/03/2021

M. C, Aménageur 2. Le 05/04/2021

M. F, responsable du pôle urbanisme au sein d'un cabinet de Géomètres-Experts, basé dans les Ardennes. Le 19/04/2020

L'Agence d'Urbanisme, de Développement et de Prospective de la Région de Reims.
15/04/2020

M. D, directeur du pôle aménagement Durable du territoire d'une communauté de communes dans les Ardennes.

M. E. Instructeur droit des sols et référent technique d'une communauté de communes en Picardie.

Pôle Urbanisme de la communauté urbaine du grand Reims. Sans suite

Table des annexes

Annexe 1 OAP de la commune de Montigny-sur-Vesle	74
Annexe 2 Plan de composition du projet Montigny-sur-Vesle	77
Annexe 3 OAP de la commune de Puisieux.....	78
Annexe 4 Extrait du schéma d'intention de l'OAP de la commune d'Orainville.....	80
Annexe 5 Plan de composition du projet d'Orainville.....	81
Annexe 6 OAP de la commune de Berméricourt	82
Annexe 7 Plan de composition du projet de Berméricourt.....	83
Annexe 8 OAP de la commune de Berru	84
Annexe 9 Plan de l'état actuel du secteur de Berru.....	86
Annexe 10 hypothèse d'implantation	87

Annexe 1

OAP de la commune de Montigny-sur-Vesle

Montigny-sur-Vesle- PLU-Orientations d'aménagement et de programmation-Bureau d'études M.T. Projets

En application des articles L. 123-1, R. 123-3 et suivants du code de l'urbanisme, le PLU comporte des «orientations d'aménagement et de programmation ».

Ces orientations prévoient en cohérence avec le PADD, les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour valoriser l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ».

Ces orientations concernent le territoire de projet dans lequel sont menées des actions et opérations d'aménagement, déjà engagées ou à venir.

Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU se présentent sous la forme de schémas d'aménagement composés d'un texte explicatif et d'un document graphique

fournissant les informations relatives à la compréhension des intentions d'aménagement.

Ces orientations traduisent les principaux choix arrêtés par la commune. Elles définissent un cadre permettant de maîtriser l'évolution de ces secteurs.

Les principes seront à affiner lors d'études de faisabilité plus détaillées.

Tout projet de construction ou d'aménagement devra d'une part être compatible avec les orientations définies dans les fiches jointes et d'autre part, conformes aux dispositions réglementaires du PLU.

Orientation d'aménagement et de programmation « le chemin de la Croisette »



Description du site

- Classement de la zone : **Zone N et U de la carte communale**
- Situation géographique : **Entrée et sortie du centre-bourg**
- Occupation actuelle : **Espaces cultivés**
- Contraintes d'urbanisation : **Aucune contrainte**

Disposition relatives au schéma d'orientations d'aménagement

- **Connecter le projet au centre du village**
- **Un nouveau réseau viaire permettant de structurer le village et de ne pas surcharger la circulation sur la rue principale**
- **Une zone d'habitat en cohérence avec le bâti existant à proximité**
- **Une insertion urbaine travaillée par des tampons végétaux**
- **Une taille de terrain répondant à la demande actuelle**

Enjeux

- **Cohérence urbaine : Cohérence avec le bâti existant environnant**
- **Liaison viaire : Une entrée et une sortie se fera sur la route départementale**
- **Liaison bâtie : Densification de l'espace bâti**
- **Prévision à moyen/long terme : aucune extension prévue**

Chiffres clés

- **Surface totale : 1.4 hectares**
- **Nombre d'habitation : 13 parcelles**
- **Superficie moyenne des parcelles : 980 m²**
- **Potentiel démographique total : environ 35 habitants**
- **Réseaux : présents aux entrées de zone mais à étendre**
- **Nouvelle voirie : environ 200 mètres**
- **Caractéristique des réseaux : conduite de 90 mm**

Annexe 2 Plan de composition du projet Montigny-sur-Vesle



Annexe 3 OAP de la commune de Puisieulx

Secteur « Les Trois Saules »

Les orientations d'aménagement et d'équipement du secteur :

- Ce secteur sera urbanisé dans une opération d'aménagement d'ensemble.
- Les conditions de raccordement aux réseaux sont les suivantes :

Eaux usées : la desserte par les réseaux d'assainissement collectif peut être réalisée depuis la rue Haute.

Eaux pluviales : Toutes les eaux collectées devront être infiltrées sur l'unité foncière génératrice des eaux pluviales, ou dans des dispositifs permettant le recueillement des eaux pluviales. Toutes les eaux collectées sur les zones publiques imperméabilisées devront être infiltrées dans des noues paysagères plantées et/ou des dispositifs permettant le recueillement des eaux pluviales.

Eau Potable : la desserte par les réseaux d'eau potable peut être réalisée depuis la rue Haute.

Electricité et numérique : la desserte par les réseaux peut être réalisée depuis la rue Haute.

Les orientations en matière d'habitat :

- L'opération prévoira la création d'une zone résidentielle comprenant un programme de logements comprenant une offre diversifiée en matière d'habitat, en proposant des logements de type individuel ou groupé, et pouvant être en accession comme en locatif.
- La part de logements aidés devra être de l'ordre de 5% minimum des logements créés sur l'ensemble du secteur.
- La densité résidentielle à atteindre sera de l'ordre de 12 à 16 logements par hectare sur l'ensemble du secteur.
- Les nouvelles constructions devront présenter une qualité architecturale et écologique favorable à l'environnement et s'intégrer sur le plan architectural et urbain avec l'habitat limitrophe.

Les orientations en matière de transports et déplacements :

- Un accès principal sera à prévoir depuis la rue Haute. Un second accès sera prévu depuis le chemin dit de la ferme.
- Une voie principale desservira les parcelles internes. Afin de permettre le développement urbain ultérieur et le prolongement des voies de desserte, des emprises seront réservées au-delà de la partie lotie aménagée (cf. schéma).
- Les accès seront suffisamment dimensionnés et aménagés de manière à répondre aux exigences de sécurité routière, en laissant des vues suffisamment dégagées de part et d'autre de l'accès.
- Le profil de voirie devra présenter une emprise pour une bande plantée, intégrant les contraintes de la gestion des eaux pluviales depuis la bande circulante et un trottoir unilatéral.

- Des cheminements piétons seront à créer soit en site propre soit dans l'emprise des voies de desserte, en direction de la rue Haute, pour rejoindre le centre du village.
- Les aires de stationnement ouvertes au public seront prévues au droit des parcelles et réparties dans l'opération.

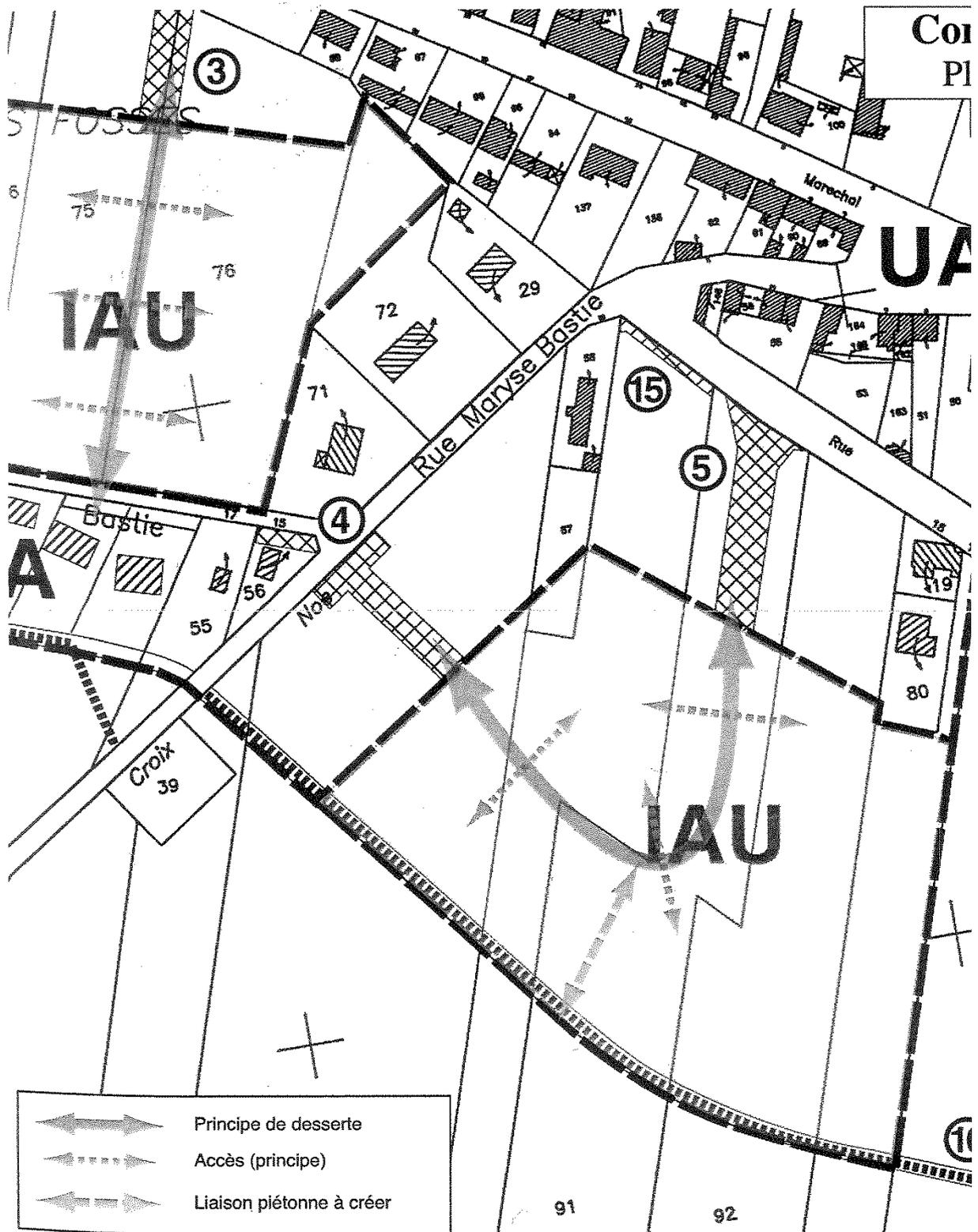
En matière de paysagement :

- La dimension paysagère sera intégrée à l'ensemble de la trame des espaces publics en espace vert d'accompagnement. Ces espaces verts seront prédominants dans l'occupation de l'espace par rapport aux aires de stationnement. Le végétal devra être structurant dans l'aménagement. Une partie des espaces verts sera traitée en espaces verts communs dans des parcs.
- En limite d'opération, un espace planté sera créé. Les plantations devront être constituées d'arbres et de haies pour constituer un écran vert paysager.
- Les plantations seront denses, constituées d'espèces variées et locales, et de faible entretien. Les arbres auront la priorité sur les plantations d'arbustes. Les essences recommandées sont essentiellement celles qui sont résistantes au climat et au sol calcaire de notre région (rustique).
- Les cheminements piétons seront aménagés et paysagés pour leur conserver un caractère d'itinéraire de promenade.

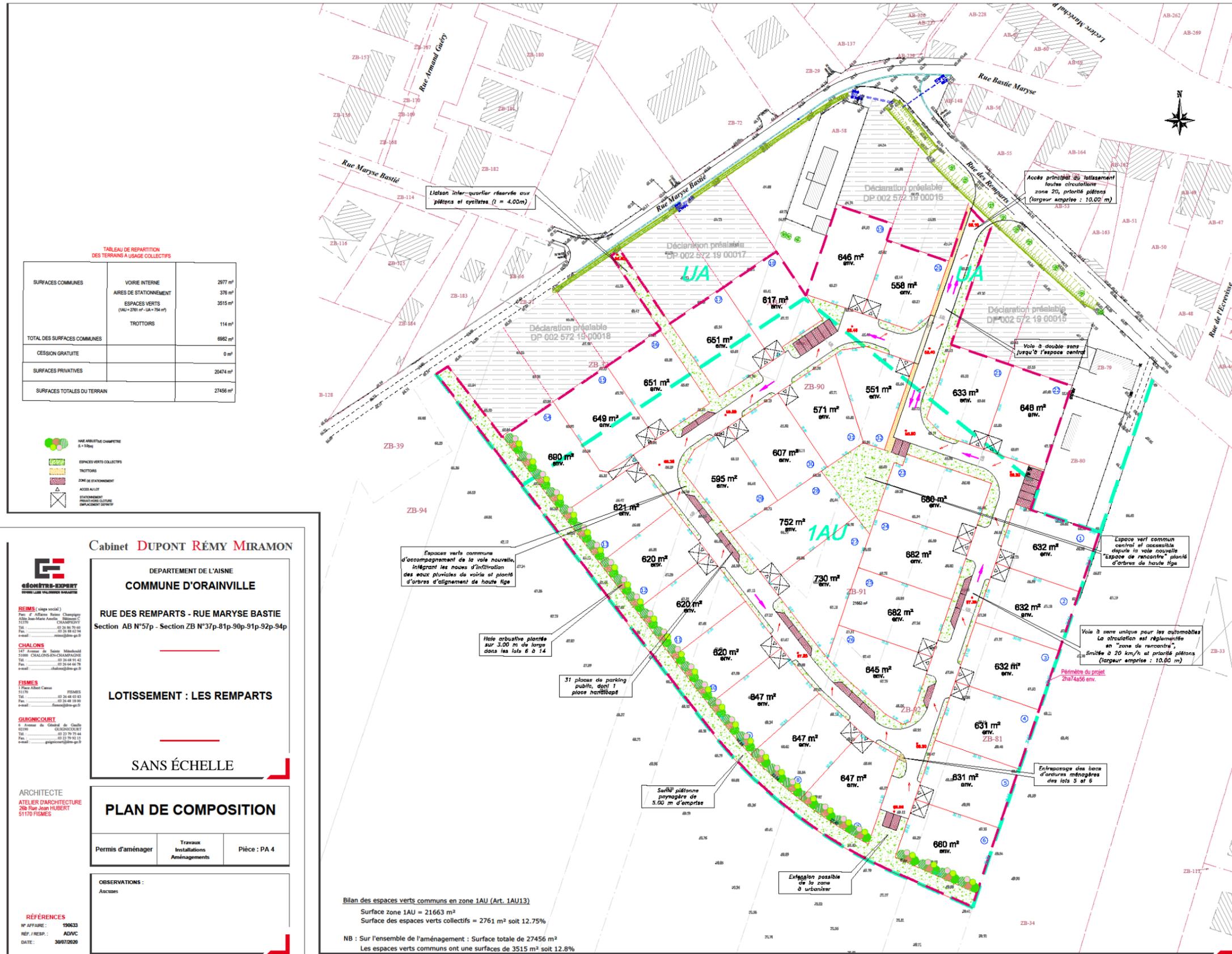
Les principes schématiques d'aménagement



Annexe 4
Extrait du schéma d'intention de l'OAP de la commune d'Orainville



Annexe 5 Plan de composition du projet d'Orainville



**TABEAU DE REPARTITION
DES TERRAINS A USAGE COLLECTIFS**

SURFACES COMMUNES	VOIRIE INTERNE	2977 m ²
	AIRES DE STATIONNEMENT	376 m ²
	ESPACES VERTS (SAU = 276 m ² - SA = 154 m ²)	3515 m ²
	TROTTOIRS	114 m ²
TOTAL DES SURFACES COMMUNES		6962 m²
CESSION GRATUITE		0 m ²
SURFACES PRIVATIVES		20474 m ²
SURFACES TOTALES DU TERRAIN		27456 m²

- ESPACES VERTS COLLECTIFS
- TROTTOIRS
- ZONE D'ENVIRONNEMENT
- ACCES AULOT
- STATIONNEMENT
- EQUIPEMENT

Cabinet DUPONT RÉMY MIRAMON

DEPARTEMENT DE L'AISNE
COMMUNE D'ORAINVILLE

RUE DES REMPARTS - RUE MARYSE BASTIE
Section AB N°57p - Section ZB N°37p-81p-90p-91p-92p-94p

LOTISSEMENT : LES REMPARTS

SANS ÉCHELLE

PLAN DE COMPOSITION

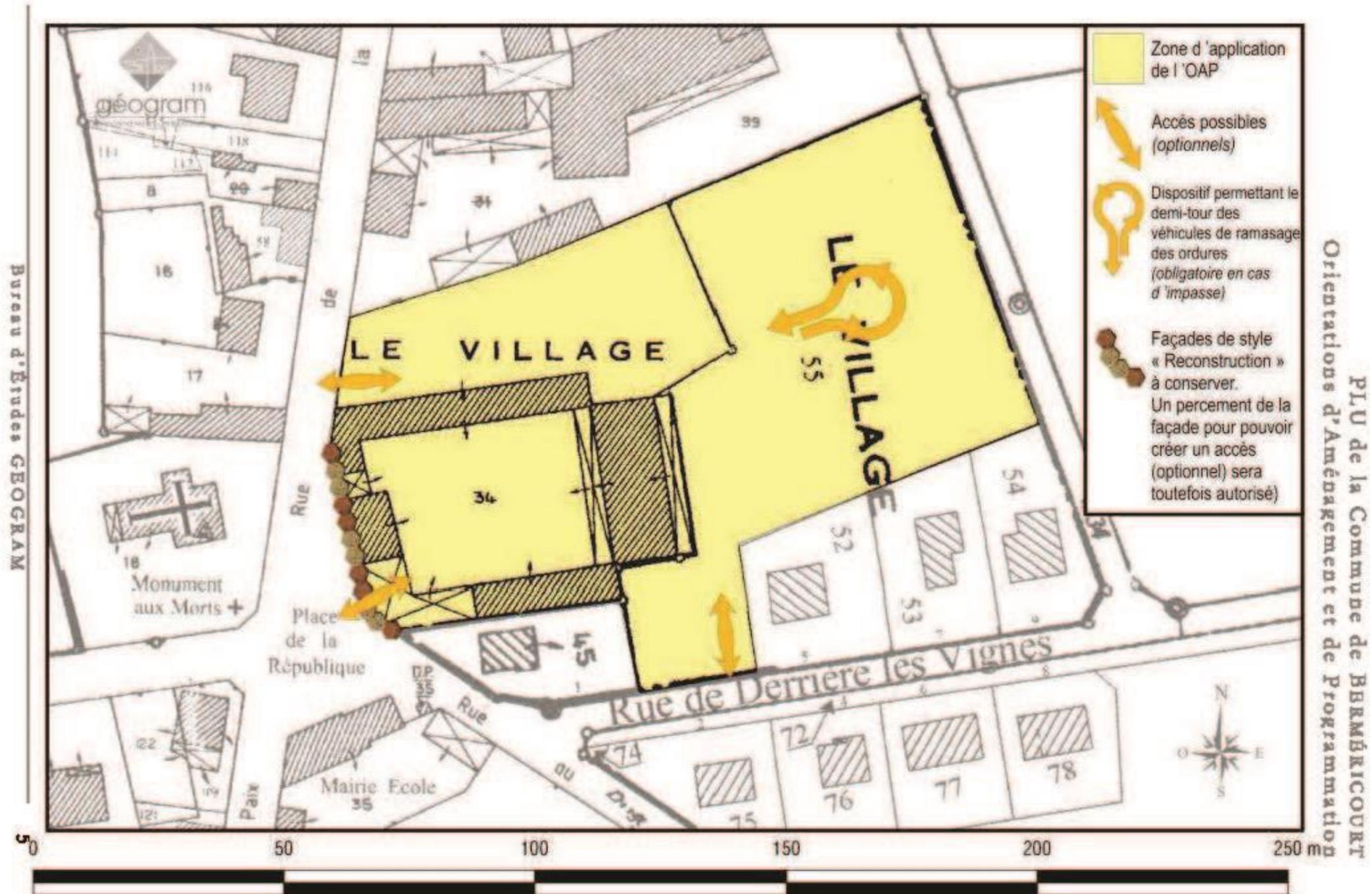
Permis d'aménager	Travaux Installations Amenagements	Pièce : PA 4
-------------------	--	--------------

OBSERVATIONS :
Ascenseurs

RÉFÉRENCES
N° AFFAIRE : 196633
REF./RESP. : ADVC
DATE : 30/07/2020

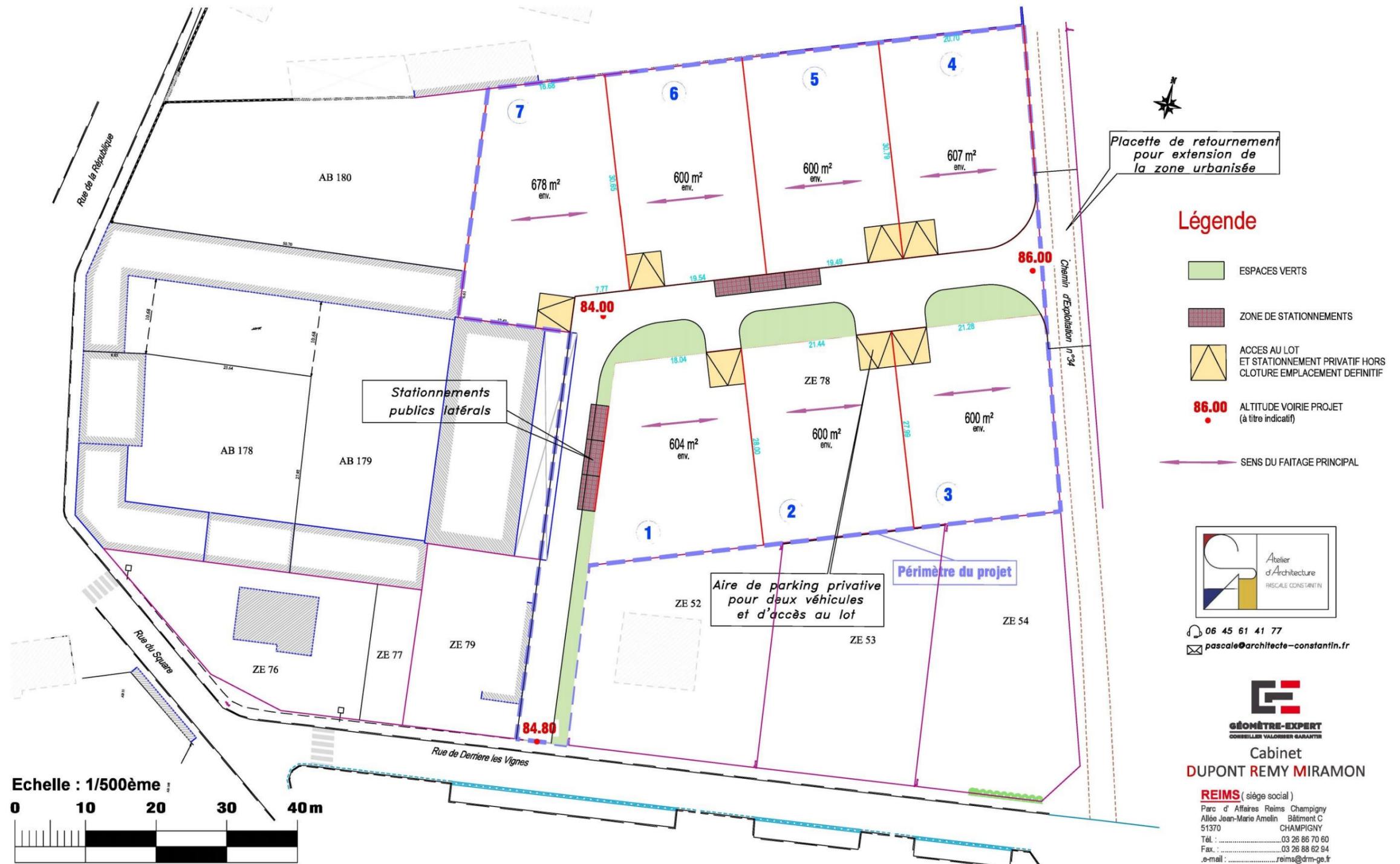
Bilan des espaces verts communs en zone 1AU (Art. 1AU13)
 Surface zone 1AU = 21663 m²
 Surface des espaces verts collectifs = 2761 m² soit 12.75%
 NB : Sur l'ensemble de l'aménagement : Surface totale de 27456 m²
 Les espaces verts communs ont une surfaces de 3515 m² soit 12.8%

Annexe 6 OAP de la commune de Berméricourt



Annexe 7 Plan de composition du projet de Berméricourt

PA4 - Plan de composition

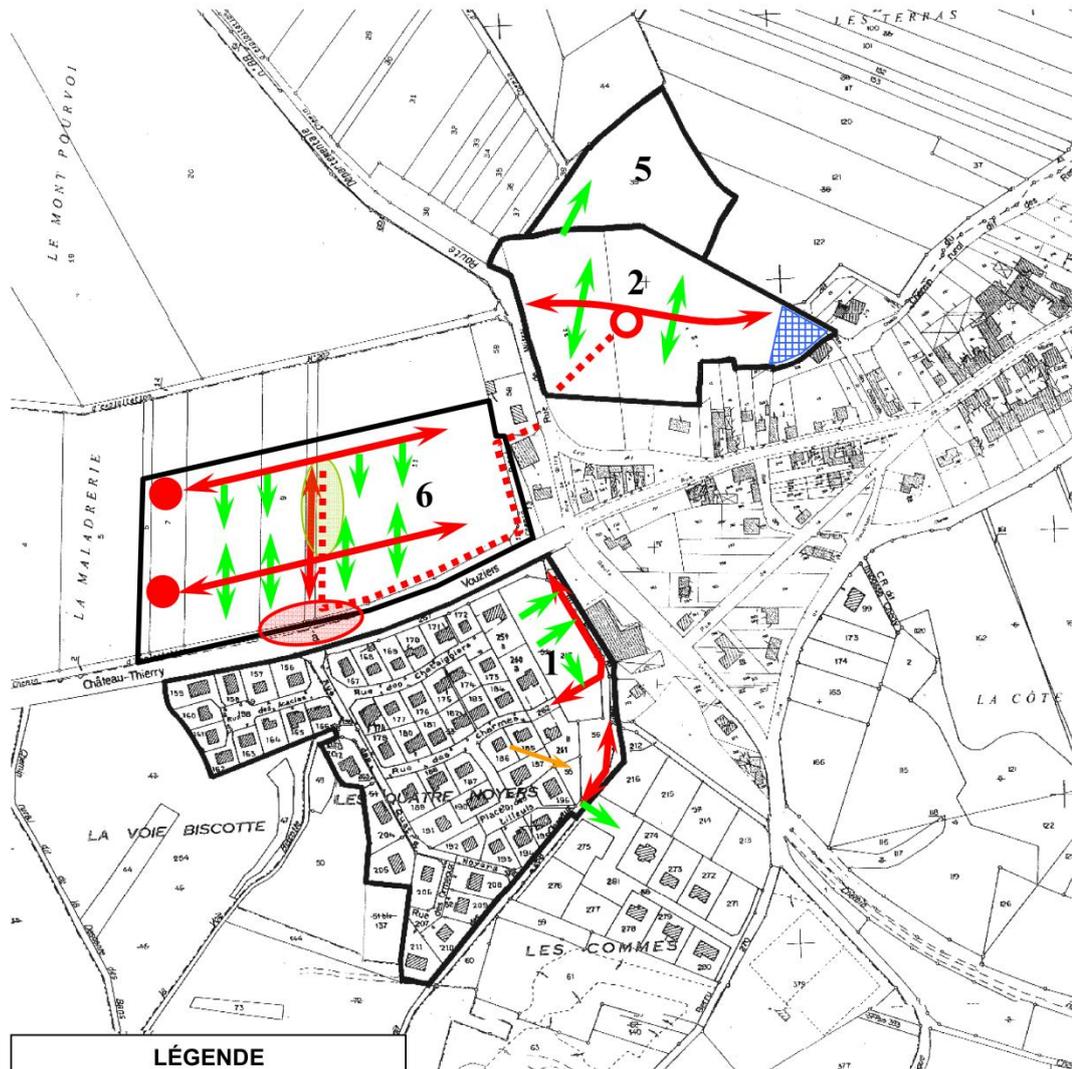


Annexe 8

OAP de la commune de Berru

Les Orientations d'Aménagement

Les zones d'habitat et la zone d'activités



LÉGENDE	
	desserte et/ou débouché à réaliser
	placette à réaliser
	sente piétonne
	accès aux lots
	extension du foyer rural
	placette de retournement
	aménagement spécifique pour l'accroche de la voie de desserte sur la RD. 980
	espace commun végétalisé

Les zones d'habitat

- Le site n°6 reprend les orientations prévues dans le cadre du P.L.U. approuvé le 15 avril 2009 de par le phasage du développement.

Le débouché sur la RD. 980 se situera en vis-à-vis du débouché existant desservant l'opération des "Quatre Noyers", et comprendra un aménagement spécifique afin de répondre aux aspects sécuritaires.

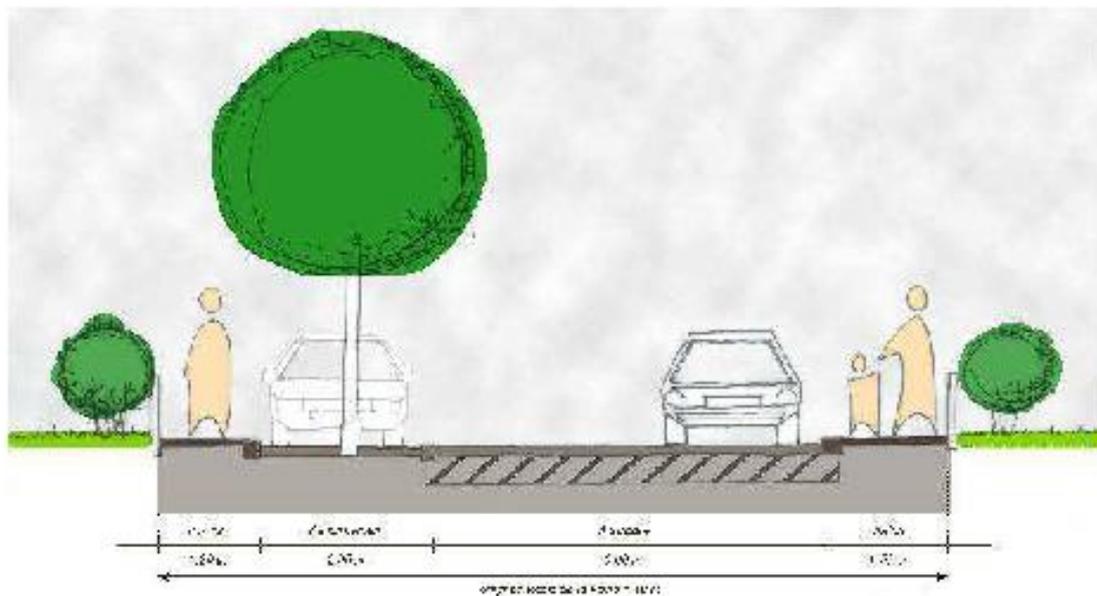
Hormis les voies attribuées aux modes doux, la voirie interne aura une emprise minimale de 10m pour permettre la réalisation, notamment, de stationnement dit "visiteurs" mais aussi de végétalisation et plantations facilitant de la sorte l'insertion paysagère tout en prenant en compte le cadre de vie des futurs habitants.

Le schéma d'aménagement et de desserte proposé ci-dessus ne remet pas en cause l'urbanisation du reste de la zone, en l'occurrence le secteur AUb (site n°4).

- Le site n°1 étant en partie urbanisé, il reste en extrémité Est, un aménagement à finaliser.
La desserte prévue permet de réaliser un débouché sur la rue des Charmes.
Quant au terrain référencé 55 (repéré sur le plan par une flèche orange) celui-ci sera desservi soit par le chemin de la Gare via le chemin des Cloiseaux, soit par la rue des Commes.
Le reliquat de desserte à réaliser reste à 8m d'emprise minimale.
- Le site n°2 comprend une voirie transversale permettant de la sorte une desserte globale et cohérente du site.
En position médiane de ce site est prévue la réalisation d'une placette, cette dernière pouvant être végétalisée.
Une sente piétonne, ou déplacement modes doux, est à envisager depuis la placette ci-dessus.
En extrémité Est de ce site est prévu l'extension du foyer rural.

L'emprise de la desserte devra être de 10 mètres minimum afin d'obtenir une partie de circulation et espace piéton, et une partie stationnement qualifié de visiteurs ou stationnement ouvert au public.

Le profil ci-dessous donne une définition de ces emprises.



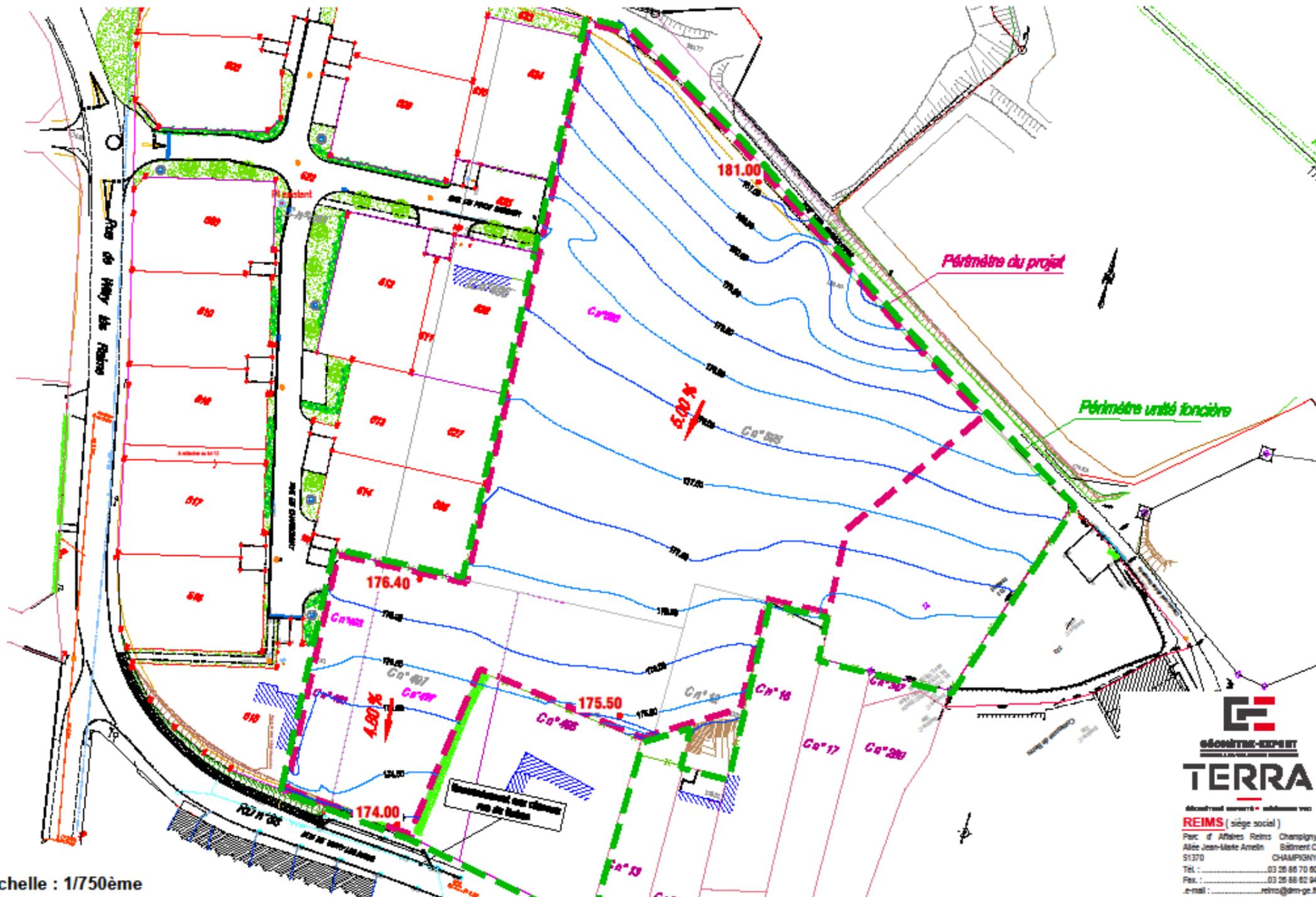
La zone d'activités

Le site n°5 est un site où existe déjà une activité qui s'est édifiée dans le cadre d'un secteur spécifique inscrit au P.O.S. précédent.

La voirie principale de desserte est constituée par la voie existante en bordure Sud.

Un seul accès au site est prévu, le débouché se situant au droit de la rue des Chabouzets.
L'ensemble de ces mesures va dans le sens d'une bonne prise en compte de la sécurité.

PA3 - Plan de l'état actuel



Echelle : 1/750ème

GE
GÉOMÈTRE-EXPERT
TERRA
Microlocal experts • solutions vob
REIMS (siège social)
Parc d'Affaires Reims Champagne
Allée Jean-Marie Amelin Bâtiment C
51370 CHAMPIGNY
Tél. : 03 26 86 70 00
Fax. : 03 26 86 82 04
e-mail : terra@dm-ge.fr

Annexe 10
hypothèse d'implantation

PA9 - Document graphique avec hypothèse d'implantation des constructions



Liste des figures

Figure 1 : Schéma personnel	21
Figure 2 : extrait de l'oap de la commune de gonesse.....	22
Figure 3 : extrait de l'OAP de la commune de Montigny-sur-Vesle.....	30
Figure 4 : Extrait du schéma d'aménagement de l'OAP de la commune de Dammarie.....	32
Figure 5 : Extrait de l'OAP de la commune de Puisieulx	37
Figure 6 : Croquis de l'étude de cas de l'OAP de Fumay	49
Figure 7 : Schéma de la notification d'un projet de modification simplifié.....	55
Figure 8 : Extrait de L'OAP de la commune de Berméricourt	57
Figure 9 : Extrait de l'OAP de la commune de Berru.....	62

Les orientations d'aménagement et de programmation de secteur des Plans Locaux Urbanisme : analyse sur les limites et contraintes de leur application en zone rurale.

Mémoire de Master C.N.A.M., Le MANS 2021

RESUME

Les OAP se sont imposées comme étant l'outil adéquat dans la dynamique d'un urbanisme opérationnel, impulsées par la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010. Elles permettent aux collectivités de fixer et d'encadrer l'aménagement de leur territoire par le biais de ces orientations. Elles viennent traduire les grandes orientations et décisions d'urbanismes et d'aménagements sous formes d'un schéma d'intention et d'un document écrit.

La phase de planification est très complexe, les auteurs du PLU doivent prendre en considération les atouts et contraintes du secteur, traduire le mieux possible les exigences des élus sous forme d'orientation d'aménagement, tout en assurant un rapport de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme, afin de ne pas figer ces orientations à la manière d'un texte réglementaire.

Cependant, certaines de ces OAP de secteurs présente des incohérences et des difficultés d'adaptation aux réalités du terrain. Cet outil d'urbanisme tend à être mieux connu, compris et appréhendé par les différents acteurs intervenant dans le cycle d'une OAP (Services d'urbanismes, bureaux d'études, élus, services instructeurs, aménageurs, promoteurs...).

Mots clés : OAP, PLU, urbanisme opérationnel, aménagement, autorisation d'urbanisme, compatibilité.

SUMMARY

The OAP have emerged as an appropriate tool in the dynamics of operational urban planning, driven by the law "Grenelle II", of 12 July 2010. They allow local authorities to set and control the development of their territory through these guidelines. They translate the major urban planning and development guidelines and decisions into a scheme of intent and a written document.

The planning phase is very complex, the authors of the PLU must take into consideration the assets and constraints of the sector, translate the requirements of the elected representatives as best as possible, in the form of development guidelines, while favouring a relationship of compatibility with the town planning authorisations so as not to freeze these guidelines in the manner of a regulatory text.

However, some of these sectoral OAP present inconsistencies and difficulties in adapting to the realities on the ground. This urban planning tool tends to be better known, understood and apprehended by the various actors involved in the OAP cycle (urban planning departments, design offices, elected officials, instructional services, developers, promoters...).

Key words : OAP, PLU, operational urbanism, urban planning, urban planning authorisation, compatibility