

Réunion téléphonique

PLU intercommunal : les Orientations d'Aménagement et de Programmation (2)

Compte rendu de la réunion téléphonique du 24 septembre 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours de Leslie Chaze, chargée de mission à Territoires Conseils, et de Anne Gentil, architecte urbaniste associée à Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama fourni en amont aux participants et annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

| Structure | Nom des structures | Département |
|----------------------------|---|-------------|
| Communauté de communes | Vie et Boulogne | 02 |
| Commune | Aubenas-les-Alpes | 04 |
| Communauté de communes | Bassin d'Aubenas | 07 |
| Communauté de communes | Val de Ligne | 07 |
| Commune | Plouër-sur-Rance | 22 |
| Communauté de communes | Creuse Grand Sud | 23 |
| Communauté de communes | Portes du Haut-Doubs | 25 |
| Communauté d'agglomération | Montélimar-Agglomération | 26 |
| Communauté de communes | Pleyben-Châteaulin-Porzay | 29 |
| Communauté de communes | Frontonnais | 31 |
| Communauté de communes | Massif du Vercors | 38 |
| PNR | Parc naturel régional des Causses du Quercy | 46 |
| Communauté d'agglomération | Saint-Lô Agglo | 50 |
| Commune | Malestroit | 56 |
| Communauté d'agglomération | Grand Annecy | 74 |
| Association | Réseau des Grands Sites de France | 75 |
| Communauté de communes | Mellois en Poitou | 79 |
| Commune | Pierrefitte-sur-Seine | 93 |

PRÉSENTATION

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Introduction

Le document que vous avez reçu est construit en quatre parties. La première présente le cadre législatif et réglementaire des OAP. La deuxième propose des exemples d'OAP de secteurs. La troisième illustre les OAP thématiques. Enfin, la dernière partie aborde la façon de regrouper et de présenter les OAP dans le PLUi.

Place et rôles de l'OAP

La place des OAP dans le PLU

Depuis **la loi SRU**, les OAP font partie intégrante du PLU. Elles déclinent et précisent, par secteur ou par thématique, les orientations du PADD. De ce fait, elles intéressent toutes les communes, à l'exception de celles qui n'ont aucun projet d'aménagement. Leur périmètre peut également être intercommunal.

L'esprit : un outil de projet

L'idée générale traduite par **la loi SRU**, confortée par **les lois Grenelle** et précisée par **la loi ALUR**, était d'introduire dans le dossier de PLU un outil qui relève davantage de l'urbanisme de projet que de l'urbanisme réglementaire conçu dans les années 1960, et qui permette ainsi de définir des projets d'aménagement sans recourir à des dispositions réglementaires.

Jusqu'à **la loi Grenelle**, les OAP ont été peu utilisées, mais il est aujourd'hui très clair que leur élaboration est obligatoire dans les zones AU ouvertes à l'urbanisation (**article R. 151-20 du code de l'urbanisme**). Selon les départements, la nomenclature de ces zones peut varier, mais l'usage dominant en France est de dénommer les zones à urbaniser 1AU ou AU1. En revanche, les OAP ne sont pas obligatoires pour les zones 2AU ou AU2, c'est-à-dire celles qui ne sont pas desservies par des capacités de réseau suffisantes et pour lesquelles l'urbanisation est envisagée à plus longue échéance.

Bien que les OAP ne soient obligatoires que pour les zones 1AU, il est possible d'en élaborer sur n'importe quelle autre zone, qu'elle soit naturelle ou agricole, ou qu'il s'agisse d'une zone U, 2AU ou de renouvellement urbain.

Contrairement au règlement, les OAP ont pour objet de déterminer les conditions « garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères » (**article R. 151-6 du code de l'urbanisme**). Cet aspect qualitatif est particulièrement intéressant, mais difficile à rédiger et à illustrer.

En l'absence de SCOT, il est obligatoire de définir une OAP thématique relative à l'équipement commercial et artisanal (**article L. 151-6 du code de l'urbanisme**). Cette OAP doit comprendre les mentions qui auraient figuré dans le SCOT, si celui-ci avait existé.

L'opposabilité des OAP

Les OAP sont opposables aux pétitionnaires, aux promoteurs et aux aménageurs. Un permis de construire ou un permis d'aménager doit donc être compatible avec l'OAP applicable au secteur (**article L. 152-1 du code de l'urbanisme**). En conséquence, les instructeurs sont tenus d'instruire un dossier au regard de sa conformité au règlement et de sa compatibilité à l'OAP éventuellement applicable. Ce principe de compatibilité, que cerne progressivement la jurisprudence, laisse une certaine marge d'interprétation aux services instructeurs. Ainsi, déplacer un chemin de 5 ou 10 m ne posera aucune difficulté pour certains de ces services, tandis que d'autres s'y opposeront.

Les OAP restant un document d'urbanisme, elles doivent être rédigées de façon compréhensible pour l'instruction des autorisations d'urbanisme et pour la conception même du projet d'aménagement et d'urbanisme. La description des aménagements projetés doit donc être aussi précise et concise que

possible, de façon à renseigner le pétitionnaire sur la compatibilité de son projet et l'instructeur sur l'interprétation qu'il doit faire de l'OAP.

Enfin, le champ d'application territorial de l'OAP doit être parfaitement délimité, afin de déterminer les terrains concernés.

Contenu général de l'OAP

Aux termes de l'**article L. 151-7 du code de l'urbanisme**, les OAP peuvent notamment :

- **porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.** Le code de l'urbanisme ne précise pas les notions de « secteur » et de « quartier ». Elles sont donc très larges. Une OAP peut ainsi porter sur un secteur de 2 000 m² comme sur un secteur de plusieurs centaines d'hectares. Le choix du périmètre appartient à la collectivité, mais doit être justifié dans le PADD ou en introduction de l'OAP. Par ailleurs, l'objet de l'OAP est extrêmement large, puisqu'il permet de « mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager », ce qui recouvre en fait tout le champ de l'urbanisme au sens large, aménagement et paysages ruraux inclus. Comme on le constate également à l'alinéa suivant, les OAP ne sont pas restreintes aux zones 1AU, puisqu'elles peuvent notamment réhabiliter, restructurer, aménager, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, etc. L'aménagement, au sens d'extension urbaine, et le développement de la commune ne constituent qu'une des opérations pouvant faire l'objet d'une OAP.
- **définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.** La définition des actions et opérations constitue la programmation dont il est question dans l'intitulé de l'OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation). Certaines actions, comme la production d'une couronne périurbaine ou le développement du maraîchage, ne relèvent pas entièrement de l'urbanisme et ne peuvent donc être totalement réglementées par le PLU. Dans ce cas, les modes opératoires recommandés par les OAP comme la vocation agricole de la couronne du site est efficiente, mais pas le type de production attendue.
- **prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.** Une OAP se traduit donc, au minimum, par un schéma d'aménagement et son programme. La notion de schéma d'aménagement est très large, puisque celui-ci peut se résumer à une ou deux patates avec une flèche ou développer beaucoup plus l'organisation de l'espace, les circulations et leur nature, les implantations bâties et leur volumétrie, le traitement des espaces paysagers et publics, etc. On ne doit pas descendre au niveau d'un dessin de plan de masse (possible dans un PLU mais dans le cadre des « secteurs de plan masse » défini par l'**article R151-40**). L'OAP peut « **préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics** » c'est-à-dire en fixer les largeurs, occupations et traitements (fossés, noues, pistes cyclables, etc.) qui s'illustrent le plus souvent par des profils en travers.
- **comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.** Cet échéancier est très utile à la détermination des différentes phases d'une même opération.
- **favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces.**

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Dans les zones 2AU, l'échéancier prévisionnel peut-il prévoir des échéances différentes selon les secteurs ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Je n'ai pas encore rencontré d'OAP sur des zones 2AU. En pratique, le travail que requiert l'élaboration d'une OAP est tel (surtout dans le cadre d'un PLUi) qu'il se limite aux zones 1AU, aux secteurs à renouveler et aux OAP thématiques. Néanmoins, il me paraît possible de prévoir un échancier dans une zone 2AU sans que cela soit contraire au nombre réduit d'articles du code de l'urbanisme portant sur les OAP.

Complément : Il s'agit bien de différencier au sein d'une même zone 2AU un phasage entre différents sous-secteurs, comme le dit l'article L151-7 « Les OAP peuvent notamment **...comporter un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation** des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ».

Une OAP peut constituer le seul encadrement réglementaire sur un secteur en zone U ou AU ouverte à l'urbanisation. Dans ce cas, un contenu minimal et renforcé lui est imposé. **L'article R. 151-8 du code de l'urbanisme** dispose en effet qu'à défaut de règlement, les OAP doivent comprendre au moins six thèmes, à savoir :

- 1° la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- 2° la mixité fonctionnelle et sociale ;
- 3° la qualité environnementale et la prévention des risques ;
- 4° les besoins en matière de stationnement ;
- 5° la desserte par les transports en commun ;
- 6° la desserte des terrains par les voies et réseaux.

Cette faculté d'introduire des dispositions réglementaires dans une OAP est susceptible d'être mise en œuvre lorsque le projet d'aménagement de la commune ou du groupement de communes est suffisamment avancé et que l'étude pré-opérationnelle est achevée.

Un outil au service de la qualité architecturale, urbaine, environnementale et paysagère

L'article R. 151-6 du code de l'urbanisme dispose que les OAP par quartier ou secteur « définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville. » En adoptant cet article, le législateur entendait sans doute encourager l'utilisation, jusqu'alors peu fréquente, des OAP dans ce domaine.

À ce titre, il est possible de prendre des dispositions sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification d'éléments du paysage, etc. Tout ce qui relève de la protection, de la mise en valeur ou d'orientations nouvelles en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysages relève donc également de l'OAP. Bien souvent, les DDT et les documents en ligne ont pour habitude de qualifier ces OAP de « patrimoniales ». Cette terminologie sans fondement légal ne me semble guère judicieuse, puisque des mesures de cet ordre devraient pouvoir être intégrées à toute OAP.

Les différents types d'OAP

Dans la pratique, les professionnels distinguent les OAP de secteur, qui portent sur un secteur géographique donné, des OAP thématiques, qui portent sur un thème défini et dont le périmètre s'étend souvent à l'intercommunalité.

En outre, il existe deux cas spécifiques d'OAP : (i) l'OAP Commerce en l'absence de SCOT et (ii) l'OAP pour création d'Unité Touristique Nouvelle (UTN) en zone de montagne, pour les projets d'intérêt local.

Les OAP de secteurs

Dans le cadre d'un PLUi, le nombre d'OAP est important. Une ville de 50 000 habitants nécessite généralement cinq à dix OAP. Une petite commune, qui pense d'abord pouvoir se contenter d'une OAP, finit souvent par en élaborer deux ou trois. Par conséquent, une intercommunalité constituée d'une cinquantaine de communes requiert *a minima* une centaine d'OAP. La charge de travail et le budget ne doivent donc pas être sous-estimés. Chaque OAP nécessite en effet deux ou trois réunions avec le maire concerné. À cela s'ajoute la réflexion qui doit être menée pour harmoniser l'ensemble des OAP communales.

OAP de secteur : harmoniser leur conception

L'extrait du PLUi de Brest Métropole illustre à la fois l'intérêt d'élaborer des OAP à l'échelle intercommunale et la nécessité d'en harmoniser la conception. À gauche figurent trois blocs listant les légendes rencontrées dans les OAP : un premier sur les principes d'occupation de l'espace, un deuxième sur les principes de répartition de la production et un dernier sur la qualité urbaine et environnementale. Ces trois blocs, qui correspondent sans doute assez bien à ceux du règlement, ont été définis par la collectivité.

À droite figure un extrait de l'OAP portant sur un secteur particulier, avec son schéma d'aménagement et les légendes qui s'y rapportent. Ces dernières sont empruntées, selon les besoins, à chacun des trois blocs de gauche. Lorsque les légendes deviennent trop nombreuses et trop complexes, on procède à la fusion de certaines d'entre elles.

Un exemple d'OAP de secteur légère

Ce type d'OAP se rencontrait beaucoup jusque dans les années 2010-2015. Il consiste à dessiner un cercle pour illustrer un secteur et un trait pour matérialiser une voie. On y trouve le nombre de logements à l'hectare requis par le SCOT, sans que soit toujours vérifiée la possibilité de réaliser ce nombre de logements sur la parcelle concernée. Moins répandues de nos jours, les OAP légères restent cependant utiles lorsque le projet d'aménagement n'est pas suffisamment avancé pour permettre une description plus détaillée.

Dans cet exemple, ne figurent, outre le périmètre de l'OAP, qu'un principe d'alignement sur rue appelé mitoyenneté dans la légende, deux points de vue à protéger en limites de parcelles et un espace-tampon paysager à conserver. Le programme est ici limité à deux ou trois lots à bâtir.

Un exemple d'OAP de secteur plus détaillée

Dans cet exemple, l'OAP porte sur un secteur situé en zone 1AU, en cœur de bourg. À gauche de l'exemple figure un bloc de légendes comprenant la voirie, des cheminements doux, des éléments végétaux à préserver, le type d'habitat avec une densité plus ou moins importante, les éléments de patrimoine à valoriser (lavoir) et un phasage. Un texte accompagne tous les items de la légende.

À droite, un tableau qui n'est pas celui de cette OAP, mais qui est dans le même esprit, indique l'estimation de la surface et celle du nombre approximatif de logements attendus. À cet égard, je précise qu'une estimation peut se traduire par une fourchette ou, comme c'est le cas ici, par une approximation. Dans ce dernier cas, l'instructeur tolérera une marge de + ou - 10 % (éventuellement + ou - 20 % lorsqu'il s'agit d'un petit chiffre). Le tableau indique en outre les obligations de mixité sociale (logements aidés et logements T1 à T3).

Cette OAP ne comprend ni le positionnement de l'alignement ni de sens de faitage. Bien qu'elle contienne des illustrations de principe qui ne figurent pas ici, la proposition architecturale reste assez simple.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

À la dernière ligne du tableau figure tout de même la mention de l'orientation des bâtiments. Est-il possible de l'imposer dans le cadre d'une OAP ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Le tableau mentionne effectivement l'orientation sud des bâtiments. Celle-ci peut être prévue dans l'OAP. En tant qu'architecte et urbaniste, je me méfie cependant beaucoup de l'alignement au sud qui paraît certes vertueux, mais qui s'adapte mal aux complexités foncières et d'accès, particulièrement dans les tissus urbains anciens. De même, la rédaction du PLU et des OAP sur les performances énergétiques exigées, surtout en matière de renouvellement urbain ou de rénovation, doit être bien pesée et prudente. Elle nécessite d'une part de bien connaître les objectifs énergétiques en vigueur qui s'appliquent déjà aux constructeurs (et qui ne cessent d'élever le niveau d'exigence) et de se demander s'il faut chercher à aller encore plus loin ; et, d'autre part, à avoir une idée technique des capacités d'adaptation des bâtiments ou du secteur concernés. Les conseils de professionnels sont indispensables en pareil cas.

Un exemple d'OAP de secteurs détaillée

Comme le précédent, cet exemple concerne un milieu urbain dense, puisqu'il s'agit d'un secteur en renouvellement urbain autour du CHR de Caen. Issue d'une étude urbaine préalable synthétisée et schématisée dans le PLU, l'OAP, qui porte sur des dizaines de logements, est très dense et détaillée.

Au regard des deux précédents, cet exemple permet de comprendre que ce type d'OAP détaillée nécessite soit l'insertion d'une OAP pré-opérationnelle dans le cadre du marché public passé pour l'élaboration du PLU, soit une étude pré-opérationnelle autonome en amont. Les grandes agglomérations disposent le plus souvent des éléments nécessaires à l'élaboration d'OAP détaillées de ce type, mais cela est plus rare dans les communes et intercommunalités rurales.

Un exemple d'OAP de secteurs pour le renouvellement urbain

Cet exemple porte sur le renouvellement du secteur de la « Grande muraille » de la ville de Clermont-Ferrand. Un schéma pose un certain nombre de principes, tout en laissant une large marge de manœuvre à la maîtrise d'œuvre. En matière d'urbanisme, l'essentiel est posé : les connexions, la protection du coteau, le percement de la « muraille de Chine », etc.

Un exemple d'OAP patrimoniale

Il s'agit d'un extrait de l'OAP de Saint-Offenge, dans le Parc naturel régional du Massif des Bauges. L'OAP porte sur un unique bâtiment en entrée de village. Selon la jurisprudence, une OAP ne peut en principe porter sur une unique parcelle appartenant à un seul propriétaire. Toutefois, la collectivité peut justifier de la nécessité d'une OAP pour améliorer et retraiter son entrée de ville qui se joue uniquement sur ce bâtiment situé à un endroit stratégique et susceptible d'accueillir six à huit logements.

Cette OAP consacrée à ce seul bâtiment s'étend sur 9 pages. Certaines illustrations sont décrites comme des illustrations de principe à valeur pédagogique. Le croquis en bas à gauche, par exemple, ne saurait constituer un schéma opposable aux aménageurs, puisqu'il s'agit d'une vue en coupe, laquelle relève de la conception de la maîtrise d'œuvre. En revanche, les deux autres croquis (vue en surplomb au milieu et vue latérale en bas à droite) relèvent de l'OAP.

Conclusion

Il appartient à la collectivité de définir le degré de détail de l'OAP en fonction du degré de maturation des projets. Un PLU étant conçu pour dix ou quinze ans, il n'est pas toujours possible d'élaborer des OAP détaillées. Cependant, la réflexion doit être menée aussi loin que possible, car elle permet d'anticiper l'évolution des différentes zones et de déterminer les orientations que la collectivité souhaite voir atteintes. Ce faisant, la collectivité n'a plus à subir des projets indésirables et néanmoins conformes au règlement. Elle peut s'appuyer sur l'OAP pour négocier avec les pétitionnaires. Bien que la plupart des architectes, promoteurs et maîtres d'ouvrage contestent volontiers la pertinence des OAP, parfois à raison, la collectivité doit afficher les principes d'urbanisme qui président à la réalisation du projet d'urbanisme qui est le sien et se permettre d'en discuter avec les maîtres d'œuvre et les promoteurs. Par la suite, l'OAP peut toujours être modifiée pour l'adapter aux évolutions. Il faut

d'ailleurs s'attendre à modifier le PLUi une à deux fois par an. Contrairement aux années 60, l'urbanisme de projet ne peut être réglementé dix ou quinze ans à l'avance.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Dans quel délai la modification d'une OAP doit-elle intervenir ? Doit-elle être intégrée à une révision globale du PLUi ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Le choix du rythme et des délais de révision du PLU incombe à la collectivité. La loi ne les précise pas ; elle prévoit seulement une évaluation de la mise en œuvre du PLU tous les six ou neuf ans, selon qu'il existe ou non un PLH.

Ceci étant dit, la modification d'une OAP passe en principe par une procédure de modification et non une procédure de révision, beaucoup plus lourde. Cette procédure est assez légère et peu coûteuse. Elle peut être réalisée en interne par les services Urbanisme si besoin (et compétence) quand la collectivité l'estime nécessaire. Néanmoins, des modifications très importantes, bouleversant les fondements même d'une OAP relèvent a priori d'une procédure de révision, beaucoup plus coûteuse.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Dans notre secteur, la nouvelle communauté de communes tente de faire voter un PLUi avant la fin de l'année ou, du moins, avant les élections municipales. Les nouveaux conseils municipaux pourraient donc se voir opposer un PLUi ne correspondant pas à leurs propres orientations. La délibération arrêtant le projet de PLUi a été prise, l'enquête publique est en cours d'achèvement

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Dans ce cas, le PLUi sera approuvé, sauf recours. Néanmoins, une commune peut, si elle émet un avis négatif sur des mesures prévues dans une OAP ou un règlement la concernant, contraindre la communauté de communes à délibérer de nouveau pour arrêter le projet à la majorité des deux tiers. Dans votre cas, cela suspendrait *de facto* la procédure d'approbation pendant six mois, de sorte que le PLUi ne pourrait être adopté avant les élections municipales.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MASSIF DU VERCORS

La commune peut effectivement émettre un avis défavorable au moment de l'arrêt du projet de règlement ou d'OAP. Or, la commune de Plouër-sur-Rance semble indiquer qu'elle est en fin d'enquête publique, donc il est trop tard pour l'avis défavorable. Nous sommes exactement dans le même cas de figure, raison pour laquelle nous nous inquiétons de la remise en cause éventuelle du nouveau PLUi en cas de changement de majorité. La pérennité des documents d'urbanisme pose question. Peut-être le coût très important engendré par leur élaboration freinera-t-il les velléités de révision. Les économies d'échelle vantées par l'État pour encourager l'élaboration de PLUi plutôt que de PLU communaux ne se sont pas vérifiées.

Si la taille des territoires le permet, notamment dans les régions agricoles, il nous semble que l'élaboration d'une OAP doit se faire en concertation étroite avec les propriétaires des terrains concernés. Dans notre territoire rural et montagnard, où le rapport à la terre est particulier, nous nous sommes heurtés à des blocages dans l'ouverture à l'urbanisation de certains secteurs concernés par des OAP, parce que celles-ci avaient été pensées exclusivement par des bureaux d'études sans liens avec les réalités du terrain. Par conséquent, nous nous sommes efforcés, sinon d'associer les propriétaires à la conception des OAP (le temps nous a manqué pour cela), du moins de tenir compte de leurs droits légitimes. En effet, bien que le territoire souhaite encourager une urbanisation de qualité et de projet par l'intermédiaire des OAP, il n'en reste pas moins que celles-ci touchent aux droits des propriétaires. Sur de petites OAP, ces derniers pourraient être, avec les élus, des acteurs dans la réalisation des opérations. Il est donc souhaitable que les propriétaires soient associés à la conception des OAP, afin d'éviter qu'ils ne les découvrent le jour de l'enquête publique ou de l'approbation du PLU.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Je vous rejoins entièrement. Malheureusement, les OAP ont été conçues sans aucune concertation préalable dans notre territoire, suscitant ainsi l'opposition radicale des propriétaires concernés.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

C'est un débat qu'il conviendrait d'approfondir lors d'une prochaine réunion téléphonique sur la concertation. Les avis peuvent être très différents. Pour ma part, j'ai été échaudée par certaines expériences et par l'état d'esprit rencontré dans certains villages. Je pense qu'il appartient au maire, qui connaît ses administrés, de déterminer s'il est souhaitable que les propriétaires soient associés à la conception de l'OAP.

COMMUNE DE PLOUËR-SUR-RANCE

Bien entendu. Cependant, lorsque les accès à une zone à urbaniser étaient discutés, il aurait été préférable d'en informer les propriétaires, lesquels étaient en mesure de proposer des solutions et des arrangements.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

L'intercommunalité peut proposer aux maires qui le souhaitent de prendre l'avis de leurs administrés, sans que cela soit une obligation pour eux. Le dialogue avec les propriétaires peut être d'autant plus rude que la collectivité n'a pas pour vocation de servir des intérêts privés. Par ailleurs, une concertation engendre des frais dont la répartition entre l'intercommunalité et la commune doit être discutée.

Les OAP thématiques

Le code de l'urbanisme prévoit explicitement la possibilité d'élaborer des OAP sur des thématiques particulières, comme l'habitat, le transport ou l'environnement. Entre le Grenelle et **la loi ALUR**, les OAP thématiques Habitat ou Déplacements étaient obligatoires en cas de PLUi valant PLH ou PDU. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, mais ces OAP sont toujours pratiquées. En milieu urbain, les OAP Habitat ou Déplacements sont courantes. Cependant, l'habitat est généralement traité dans des OAP de secteurs, sauf en cas de PLH, lequel contient un volet consacré à ce thème. En milieu rural, les OAP thématiques portent essentiellement sur l'environnement ou le paysage et/ou la trame verte et bleue.

La délimitation entre ces OAP et le PADD pose parfois question. Il arrive en effet que le contenu d'OAP thématiques, y compris des OAP Déplacements ou Environnement, relève davantage du PADD. Tel est le cas, par exemple et en partie, du schéma de Strasbourg, dont il sera question plus loin. De fait, il existe des PADD contenant des planches thématiques en matière de déplacements, d'environnement, de trame verte et bleue, etc. Le recours à une OAP plutôt qu'au PADD suppose que l'on veuille un niveau de détail et de prescriptions plus élevé et qui s'impose.

Enfin, la rédaction des OAP thématiques doit se faire dans l'esprit du PLU, c'est-à-dire porter sur des questions d'urbanisme et d'aménagement. De ce fait, la mention des plans alimentaires territoriaux (PAT) dans les OAP paysagères, par exemple, peut se faire, mais n'a pas d'impact. Si une OAP ne sert qu'à faire le lien entre des actions diverses et variées sans aucune incidence sur l'aménagement ou l'urbanisme, elle excède son objet légal. Les OAP et le PADD n'ont pas vocation à définir le projet de développement de la commune dans des domaines autres que l'urbanisme et l'aménagement. Il faut donc veiller à ce que le contenu d'une OAP soit opposable aux autorisations d'urbanisme.

OAP thématique Parcs linéaires et sentiers urbains

L'OAP Parcs linéaires et sentiers urbains de Clermont-Ferrand n'est pas intercommunale, mais pourrait l'être. Le schéma comprendrait alors deux ou trois communes, à l'échelle 10 000^e (environ) plutôt qu'à l'échelle du 5 000^e. La hiérarchisation, la qualification et la vocation des différents espaces entre le Parc linéaire, les espaces verts et sportifs, et les sentiers urbains sont très précises. En outre,

des précisions sur les types d'aménagements et de liaisons possibles sont apportées dans les petits schémas en bas à droite. Ceux-ci relèvent entièrement de l'urbanisme, puisqu'ils offrent des solutions sur le recollage des schémas et des sentiers (sur la largeur des sentiers ou sur la façon de contourner un obstacle, notamment). S'agissant d'une coulée verte, par exemple, ils permettent de préciser sa (ou ses) largeur(s) et de la distinguer ainsi d'un simple sentier.

OAP thématique Quartiers métropolitains

Cet exemple est celui de l'OAP générale « Quartiers métropolitains » de Clermont-Ferrand. En haut à gauche, un petit schéma pose la stratégie globale de reconquête d'une structuration urbaine de toute la ville autour du nouveau Parc linéaire.

L'illustration centrale, quant à elle, indique, toutes les orientations prises sur le seul quartier Cataroux. Le degré de précision y est considérable, puisqu'on y trouve les enjeux de renouvellement, le positionnement des équipements, etc. Il traduit des années d'acquis, le recours à une agence d'urbanisme et une réflexion très avancée sur l'aménagement de l'ensemble de la ville. Dans les PLUi il arrive souvent que les niveaux de réflexion soient très inégaux.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Dans l'exemple donné, pourquoi la ville de Clermont-Ferrand a-t-elle fait le choix d'une OAP thématique plutôt que d'une OAP sectorielle ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

L'illustration du quartier Cataroux pourrait en effet être une OAP de secteur. Cependant, les dénominations d'OAP de secteurs et d'OAP thématiques sont purement usuelles et ne présentent guère d'intérêt en elles-mêmes. Quant au schéma en haut à gauche, qui définit la stratégie, il pourrait être inclus dans le PADD (ce qui, vérification faite, n'est pas le cas). Quoi qu'il en soit, il justifie et rend cohérent l'ensemble des schémas par quartier, que l'on peut qualifier d'OAP de secteurs.

OAP thématique Aménagement des lisières indispensables

Il s'agit d'un extrait du PLUi de Lintercom Lisieux – Pays d'Auge – Normandie. Cette OAP porte sur l'interface entre milieux urbains et milieux ruraux, et de l'obligation de traiter les lisières selon la culture bocagère. Trois schémas de principe, sous forme de profils en travers, sont proposés et fixent les principes de traitement de la lisière à créer ou reformer. Sur les coupes, le bleu porte sur la gestion des eaux pluviales, avec fossé au pied des buttes de la haie bocagère, d'autres couleurs sont attribuées aux chemins, aux plantations, et la légende en-dessous distingue ce qui relève de l'espace public, ou privé, ou agricole.

Ces prescriptions sont opposables à l'aménageur qui entreprend de créer des lots en zone 1AU. Ce dernier doit donc traiter lui-même, sur la partie privée indiquée, son fond de lisière, avec son talus et son fossé. En revanche, le chemin public imposé en arrière de la haie est de maîtrise publique, ce qui suppose que la commune se soit engagée à prendre à sa charge la réalisation du chemin.

OAP thématique paysagère

Dans cet exemple, l'OAP paysagère concerne la vallée du Loing, le long d'un canal situé dans l'Yonne. À l'origine, il s'agissait d'élaborer six OAP de secteur portant sur six communes ayant un patrimoine significatif (Rogny-les-Sept-Ecluses, château de Saint-Fargeau, réservoir du Bourdon, etc.). Il est cependant rapidement apparu qu'une OAP thématique Paysages serait préférable. De fait, les maires ont jugé plus intéressant de travailler à une cohérence d'aménagement d'ensemble, en précisant chacun leurs projets. L'OAP thématique est donc complétée par six schémas communaux que l'on peut qualifier d'OAP de secteurs.

Les aménagements projetés le long du canal sont très modestes. Ils comprennent le traitement d'un parking de la façon la plus naturelle qui soit et l'aménagement d'une aire de stationnement, d'une aire de pique-nique et d'un point d'information touristique. Cette OAP présente cependant l'intérêt d'harmoniser la qualité et l'aspect extérieur de ces aménagements. Elle permet également de renforcer

la cohérence des projets d'aménagements des six communes et de dynamiser le projet de développement touristique de la communauté de communes. Enfin, elle constitue un outil de dynamique politique.

OAP thématique Déplacements

Je passe rapidement sur cet extrait du PLU de Strasbourg Eurométropole, qui illustre le plus haut degré possible d'intégration d'une politique du déplacement dans un PLU. Cette OAP hiérarchise les voies, prévoit des points de stationnement en cas de crevaison à vélo, etc. Elle inclut également un tableau sur la circulation et la réglementation de police, en bas à gauche, laquelle relève pourtant moins du PLU que du pouvoir de police du maire.

PARC NATUREL REGIONAL DES CAUSSES DU QUERCY

Dans cet exemple, l'OAP Déplacements dispose-t-elle d'un zonage spécifique, ou bien renvoie-t-elle à celui de l'OAP du territoire ? Ne vaut-il pas mieux rattacher l'OAP thématique à l'OAP de secteur ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Après vérification, l'OAP Déplacements ne se traduit pas par un zonage spécifique ni ne renvoie à des OAP de secteur (il n'y a pas d'OAP du territoire).

Par contre, le texte prévoit explicitement des applications concrètes de l'OAP (voir l'extrait ci-après)

4. MOYENS MIS EN ŒUVRE

- Appliquer cette hiérarchisation lors de l'ensemble des travaux de réaménagement de voirie en se confortant au tableau descriptif ;
- Faire évoluer cette hiérarchisation (nouveaux projets urbains, projets de voirie, restructuration des lignes de transports en commun) par des réunions régulières avec les maires, élus ou leurs représentants ;
- Mettre en œuvre cette hiérarchisation à l'aide d'outils plus opérationnels comme la charte d'aménagement des espaces publics et des profils types par niveau de hiérarchisation.

PARC NATUREL REGIONAL DES CAUSSES DU QUERCY

Est-il envisageable de créer une OAP dans une autre OAP dont le périmètre serait plus large ? Imaginons, par exemple, qu'une OAP portant sur un secteur dans lequel la collectivité pourrait vouloir mener une action plus poussée en matière d'habitat puisse s'inscrire dans une OAP à l'échelle d'un quartier portant sur les clôtures et les haies.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Complément : Dans ce cas, je pense qu'il est plus simple de faire un zoom sur le sous-secteur en question dans l'OAP plus générale. Mais on peut voir des superpositions, le plus souvent partielles, entre 2 OAP. Cela peut s'expliquer, mais ne simplifie pas l'instruction.

OAP thématique Commerce

S'agissant de l'OAP Commerce, certains d'entre vous, n'ayant pas de SCoT en vigueur, sont-ils concernés ?

COMMUNE D'AUBENAS-LES-ALPES

C'est notre cas. Ceci appelle une question de notre part. Sur notre territoire, un PLU est en cours d'élaboration, avec un projet de création d'une zone artisanale. En l'absence de SCoT et de PLUi, celle-

ci requiert-elle une OAP, dès lors que **l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme** ne mentionne que le PLUi ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Effectivement, en l'absence de SCoT, l'OAP Commerce ne s'impose qu'au PLUi et renvoie à **l'article L. 141-16 et 17 du code de l'urbanisme**.

La définition des objectifs dans le cadre d'une OAP Commerce soulève des difficultés en matière d'encadrement du commerce, de surface des planchers ou de surface de vente, qui sont autant de sujets délicats donnant régulièrement lieu à contentieux.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MASSIF DU VERCORS

Nous avons une OAP thématique Commerce en l'absence de SCoT, deux OAP Unité Touristique Nouvelle en zone de montagne et une OAP thématique Habitat suite à la fusion du PLUi et du PLH. L'enquête publique du PLUi s'achevant, nos OAP sont disponibles sur le site internet de la Communauté de communes du Massif du Vercors. Ces objets juridiques nouveaux et hybrides auront nécessité un important travail des élus.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

L'élaboration d'une OAP Commerce est un sujet délicat, complexe et matière à contentieux. Il est donc nécessaire de faire appel à des spécialistes ou à un bureau d'études rompu à cet exercice.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION MONTELIMAR-AGGLOMERATION

Nous n'avons pas de SCoT approuvé sur notre territoire. Nous avons prescrit notre PLUi en juin 2018, sans prendre en considération la réglementation des OAP Commerce, laquelle n'était pas encore en vigueur. L'OAP Commerce n'étant pas mentionnée dans le cahier des charges, nos bureaux d'études ne sont pas chargés de son élaboration. Cependant ces mêmes bureaux d'études nous indiquent que nous n'avons pas à prendre en compte la réglementation sur les OAP Commerce, celle-ci étant postérieure à la prescription de notre PLUi. Pouvez-vous confirmer cette analyse ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Non. En 2018, les OAP Commerce en l'absence de SCoT étaient déjà obligatoires. Cette obligation n'est pas récente, puisqu'elle existait déjà pour les PLUi prescrits sous format Grenelle. Par ailleurs, l'OAP Commerce est obligatoire pour un PLUi en cours d'élaboration dont l'approbation précédera celle du SCoT, dont l'élaboration est moins avancée. En pareil cas, il faut prévoir que l'OAP Commerce du PLUi puisse être compatible avec le volet commercial du SCoT en cours d'élaboration parallèlement. En général, on veille à ce que le premier nourrisse le second.

Regroupement et présentation des OAP

L'intérêt des OAP est d'offrir une cohérence d'ensemble, qui doit se traduire par une cohérence pédagogique dans leur présentation. Certains feront le choix de les présenter par commune, mais d'autres présentations, parfois préférables, sont possibles.

Ainsi, la communauté de communes de Fauquembergues, dans le Nord, dispose d'une OAP générale constituée de principes applicables à l'ensemble de l'intercommunalité, ainsi que des OAP propres à des bassins de vie définis dans le PADD. Cette présentation par sous-secteurs est intéressante pour les collectivités constituées de bassins de vie ou, encore, d'entités paysagères bien différentes.

À Clermont-Ferrand des OAP stratégiques, formées sur le principe fondamental de croisement des axes (arc « Quartiers métropolitains » et arc « Biodiversité ») s'ajoutent des OAP de secteurs.

Enfin, le PLUi de l'intercommunalité Cœur Côte Fleurie offre une présentation des OAP par politique. Outre une OAP paysagère sur trois communes, le PLUi comprend une famille d'OAP sur les secteurs d'urbanisation dans le tissu urbain (pastilles bleues) et une autre famille d'OAP pour les secteurs d'urbanisation en extension (pastilles orange). C'est une façon de privilégier le renouvellement urbain sur l'extension.

PARC NATUREL REGIONAL DES CAUSSES DU QUERCY

Certains d'entre vous ont-ils opté pour une OAP constituant le seul encadrement réglementaire au sens de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Je cherche également des retours d'expérience sur ce sujet. Pour le moment, je n'en connais pas. Peut-être ce genre d'OAP est-il plus usité dans les grandes métropoles.

PARC NATUREL REGIONAL DES CAUSSES DU QUERCY

J'y vois également un intérêt significatif en milieu rural. Notre territoire comprend des bourgs parfois constitués d'une trentaine d'habitations. Or, le règlement, bien que très restrictif, n'est pas en mesure d'interdire l'implantation de constructions qui dénaturent parfois l'aspect de l'ensemble du village. Une OAP réglementaire permettrait peut-être d'obtenir de meilleurs résultats en associant à la réglementation la pédagogie autour d'un projet.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Je pense que les OAP vont dans le sens de l'Histoire. Instituées en 2001 sans être obligatoires, elles n'intéressaient personne et sont demeurées ensuite très peu prisées. Mais depuis quelques années, la pratique des OAP ne cesse de croître, ce qui laisse penser que les OAP réglementaires se multiplieront elles aussi.

La culture des praticiens, des instructeurs et des élus est lente à évoluer. Les esprits sont encore réticents à l'idée d'abandonner le règlement. Par exemple, les uns et les autres persistent à rédiger le contenu des règlements sous forme d'articles, alors même que ceux-ci ont laissé la place à trois blocs. Nous sommes formatés par cinquante ans de PLU (POS) réglementaires, dont certains ont été une catastrophe nationale. Afin de faire évoluer la situation, il est nécessaire de former les instructeurs à la délicate mission de l'interprétation.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU FRONTONNAIS

Nous envisageons de passer en PLUi. Une de nos communes dispose d'un PLU récent, pour l'élaboration duquel nous avons beaucoup travaillé avec le bureau d'études en tant que service instructeur. Il était effectivement très difficile de passer de l'instruction à l'urbanisme de projet, notamment dans la rédaction des OAP. Or, le projet n'a pas été accepté par la commune, qui demande un retour à l'esprit réglementaire et aux motifs de refus.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

C'est la pratique qui fera évoluer les esprits. Vos communautés ont, pour la plupart, des services mutualisés qui sont à même d'associer l'urbanisme de planification, l'urbanisme opérationnel et la gestion des droits des sols. Les échanges auxquels se livrent ces services leur permettent de gagner rapidement en maturité.

Il n'en demeure pas moins que les relations peuvent être difficiles avec des élus habitués au POS des années 1990 et des propriétaires qui ne comprennent pas que leurs projets puissent être rejetés.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU MASSIF DU VERCORS

Je partage vos propos sur la crainte des élus et des services instructeurs d'évoluer vers un urbanisme de projet. Bien que nous tentions de modifier l'esprit des PLU et des règlements écrits, il nous est

demandé, *in fine*, de revenir aux règles et aux articles. Il serait souhaitable que la compétence des maires en matière d'autorisations d'urbanisme et celle des EPCI en matière d'élaboration des documents d'urbanisme soient harmonisées, de façon à rendre l'acculturation plus dynamique. Or, la plupart des maires conservent la signature.

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Pour ceux qui l'ignorent, je précise que la délivrance des autorisations d'urbanisme n'est pas une compétence, mais un pouvoir de police du maire. Le cas échéant, celui-ci délègue donc un pouvoir à la communauté de communes.

Ceci étant dit, les maires éprouvent un vif sentiment de dépossession. Leur demander de déléguer leur pouvoir de signature, qui leur permet d'entretenir un contact avec les pétitionnaires, n'est pas de nature à les rassurer. Néanmoins, sans doute faudrait-il accueillir et sensibiliser les pétitionnaires avant qu'ils n'arrêtent leurs projets.

LESLIE CHAZE, TERRITOIRES CONSEILS

Le PNR des Pyrénées Ariégeoises et celui des Vosges du Nord ont expérimenté une sensibilisation très en amont des pétitionnaires et des artisans. Voir le compte rendu de leur témoignage : <https://www.banquedesterritoires.fr/ameliorer-la-construction-et-lurbanisme-en-milieu-rural-outils-et-methode-participatifs-0>

A voir aussi : <https://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/wp-content/uploads/2016/07/Creonslepatrimoinededemain.pdf>

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Dans quelle mesure pouvons-nous prendre en considération le Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) dans la rédaction des OAP ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Au-delà des intentions générales et généreuses, j'ai rarement trouvé dans des PCAET des éléments concrets qui puissent contribuer à des objectifs énergétiques (en réhabilitation ou dans la construction neuve) et aider à la rédaction d'une OAP. Toutefois, si le projet d'OAP est suffisamment avancé et qu'il existe des arguments techniques permettant d'affirmer que le label E+C⁺ peut être atteint, il est envisageable d'introduire des éléments en ce sens dans l'OAP. Cela nécessite les conseils de professionnels, car beaucoup de PCAET sont rédigés par des personnes qui n'ont pas les compétences architecturales nécessaires à l'appréciation de la réglementation thermique, de la puissance de chauffe, etc. L'inflation réglementaire sur les bâtiments basse consommation est telle qu'elle décourage nombre d'élus de projeter quoi que ce soit dans ce domaine.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Sans chercher à connaître la situation particulière de chaque terrain, est-il possible d'inscrire dans une OAP que la rénovation d'un bâtiment ancien doit être précédée d'une étude préalable qui définira le niveau de performance énergétique susceptible d'être atteint ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

D'un point de vue pratique, vous imposeriez ainsi une dépense au pétitionnaire ce qui peut constituer une approche discriminatoire.

Réponse du juriste

Les OAP doivent être conçues comme une sorte de cahier de charges d'intention et de cadrage au futur projet. Elles ne doivent pas avoir la précision d'un règlement ni la dimension stratégique du PADD mais bien aborder l'aménagement du secteur d'un point de vue opérationnel et programmé dans le temps et dans l'espace. Cela passe notamment par la possibilité de fixer des orientations de performance environnementale et énergétique.

Cependant il n'est pas possible de conditionner un projet à la réalisation d'étude préalable ne portant pas directement sur des sujets de sécurité ou de salubrité publique. Ces études peuvent être néanmoins suggérées dans le règlement (et non dans les OAP) : il est possible de rédiger la règle de telle sorte que la présentation d'une étude sur le sujet considéré (ex objectifs de performance énergétique) soit indispensable au service instructeur pour vérifier le respect de cette règle, rendant de fait l'étude obligatoire pour le pétitionnaire s'il veut répondre à ces objectifs.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DES PORTES DU HAUT-DOUBS

Le volume constructible a-t-il également sa place dans une OAP ?

ANNE GENTIL, ARCHITECTE URBANISTE ASSOCIEE A TERRITOIRES CONSEILS

Je pencherai plutôt pour le faire figurer dans le règlement. Toutefois, si le règlement de votre zone 1AU (si c'est la cas) est très léger, et que votre question ne porte que sur un seul site d'OAP, vous pouvez inscrire un objectif indicatif de volume dans l'OAP.