

Trame verte et bleue et PLUi

Outils et mise en œuvre

(Atelier n°3)

Fiche n°6

Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et Trame Verte et Bleue : quelles opportunités ?



1. Le cadre juridique

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), obligatoires depuis la loi ENE, constituent une des quatre pièces du PLUi¹. Comme l'ensemble du document d'urbanisme, les OAP s'inscrivent dans un projet politique qui doit répondre aux objectifs du développement durable tel que défini dans le code de l'urbanisme, notamment la limitation de la consommation foncière et la préservation des ressources et de la biodiversité (L.123-1).

Leur contenu, défini par l'article L123-1-4 du code de l'urbanisme, comprend des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Des dispositions propres à des thématiques spécifiques comme les continuités écologiques sont dorénavant énumérées par le code de l'urbanisme. Ces thématiques vont pouvoir définir des actions (OAP thématique) ou des opérations (OAP spatialisée) nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, le patrimoine ou les paysages au sein d'un projet ou plus généralement sur l'ensemble du territoire communautaire. Elles vont ainsi permettre de rappeler les enjeux de continuités écologiques à l'échelle d'un aménagement ou de prévoir des orientations permettant de garantir la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques sur l'ensemble du territoire de la collectivité.

La portée juridique de ces OAP dépend de leur statut, qui ne leur permet pas d'imposer des prescriptions aussi précises que le règlement, ainsi que de la précision de leur contenu. Ces OAP sont opposables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir, et déclarations préalables) dans un rapport de compatibilité (article L.123-5 du code de l'urbanisme) et non de conformité comme le règlement. Les OAP ont donc une portée juridique intrinsèque mais différente de celle du règlement. En effet, la notion de compatibilité entre les OAP et les autorisations d'urbanisme conduit à considérer que les projets d'aménagement et de construction doivent être appréhendés au regard des objectifs suivis par l'OAP du secteur concerné. Ces objectifs vont dès lors influencer le contenu de l'OAP².

¹ Article L123-1 du code de l'urbanisme : « Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes ».

² Voir 2 fiches méthodologiques disponibles sur l'extranet du Club PLUi: "rédaction des OAP" et "Note sur l'arrêt Dos Santos".

2. Recommandations

2.1. Rendre les OAP et le règlement complémentaires

La mise en place d'outils réglementaires (zonage indicé ou sur-zonage) nécessite une bonne connaissance du fonctionnement écologique du territoire permettant de justifier de l'édiction de règles supplémentaires. Cette connaissance apparaît tout-à-fait accessible dans le cadre d'un diagnostic solide et appuyé sur un bon réseau de partenaires (cf fiche 1 sur la gouvernance et fiche 4 et 5 sur le diagnostic).

Les réservoirs de biodiversité bénéficient dans la majeure partie des cas de ces outils réglementaires (zonage N et/ou A indicés) afin d'assurer leur protection. L'OAP constitue alors une pièce complémentaire à mobiliser pour préserver les corridors écologiques ne pouvant faire l'objet d'un zonage clair. Toutefois, elle peut être couplée avec des prescriptions réglementaires permettant d'assurer le maintien de ces corridors (voir la liste des outils réglementaires dans la fiche " Outils réglementaires du code de l'urbanisme mobilisables pour la prise en compte de la Trame Verte et Bleue : avantages et inconvénients").

L'OAP peut constituer une solution à la question de la connectivité entre les réservoirs de biodiversité en posant un principe, une stratégie générale qui évite d'identifier un zonage particulier assorti de prescriptions. Opposable aux tiers dans un rapport de compatibilité, elle peut être utilisée pour préserver des espaces constitutifs de la TVB de moindre enjeu que les espaces à protéger réglementairement, ou encore en relais du règlement sur les espaces à fort enjeu, par exemple dans une perspective pédagogique.

Recommandations

Souvent confrontés à l'acceptabilité politique ainsi qu'à l'ambition de la collectivité, de nombreux PLUi s'éloignent des outils réglementaires (cf fiche 1), qu'ils utilisent de façons assez restreinte dans le règlement, pour s'orienter vers une ou des OAP.

Ces OAP permettent ainsi de donner plus de souplesse au document. Il n'en reste pas moins qu'elles ne suffisent pas systématiquement à atteindre les objectifs poursuivis en matière de TVB. Il s'agit dès lors de conforter, chaque fois que cela est nécessaire et surtout pas de façon systématique, les OAP par une prescription du règlement.

2.2. Améliorer les relations entre les différentes pièces constitutives du PLUi

L'OAP thématique constitue l'une des solutions possibles pour traduire la TVB dans le PLU/PLUi. Certaines communes hésitent toutefois à y recourir, estimant que le seul document référent pour les pétitionnaires est le règlement.

Encore peu de personnes font la démarche de lire les OAP, la preuve en est que les remarques émises lors de l'enquête publique des documents ne concernent jamais ce volet, mais concernent plus souvent le règlement et ses annexes.

Le rôle de l'instructeur est alors primordial, il se doit de vérifier à la fois la conformité du projet avec le règlement et sa compatibilité avec les OAP.

La loi offre donc un panel d'outils qui peuvent être utilisés de façon complémentaire pour répondre aux enjeux de développement durable du territoire et de protection de la biodiversité. Il appartient à chaque collectivité de trouver le meilleur équilibre entre les différentes pièces du document, de manière à rendre explicite le projet et ses impacts pour les différentes parties-prenantes du territoire.

2.3. Travailler le contenu des OAP

L'organisation des dispositions à l'intérieur des OAP est souple et à la libre appréciation de l'EPCI, en fonction du contexte et des besoins locaux.

➤ **L'organisation des OAP**

Les OAP « TVB » sont des dispositions qui restent facultatives pour tous les PLUi. Ces dernières sont encore peu nombreuses et elles ne sont pas toujours clairement intitulées comme telles. Certains EPCI optent pour des libellés divers tels que OAP « environnement », « paysage et biodiversité » qui traduisent souvent des objectifs écologiques, sociaux et paysagers allant donc bien au-delà des simples réseaux écologiques.

Recommandations

L'intitulé de l'OAP devra donc être choisi de manière à refléter les enjeux les plus prégnants sur le territoire. Un sous-titre ou un paragraphe introductif permettront si nécessaire de préciser le périmètre pris en compte dans l'OAP, de manière à garantir la lisibilité de la politique TVB et des autres politiques sectorielles.

➤ **La forme des OAP**

Au vu des exemples présentés, les dispositions relatives à la TVB peuvent aussi bien se décliner sur des secteurs géographiques (OAP spatialisées) que sous la forme d'un volet thématique sur l'ensemble du territoire. Toutefois, devant la difficulté d'adapter le PLUi aux enjeux écologiques globaux et aux enjeux locaux (à l'échelle des projets), certaines collectivités font le choix de mettre en place une OAP « TVB » applicable sur l'ensemble du territoire de l'EPCI à laquelle s'ajoutent plusieurs OAP sectorielles permettant de détailler plus précisément ces principes tout en les adaptant au territoire.

Recommandations

Le but de l'OAP est de donner à voir la stratégie de l'EPCI. La mise en place d'une OAP thématique, permettant de donner une lecture d'ensemble des enjeux de la TVB, est suffisante pour présenter les grands principes d'aménagement. Les OAP de secteurs peuvent être complémentaires et permettre ainsi de décliner ces principes selon les caractéristiques des différents secteurs et de les présenter de façon plus détaillée.

➤ **Le niveau de détail des OAP**

Lorsque la thématique TVB est abordée, elle l'est avec des degrés de précisions divers selon les collectivités.

- Certaines voient à travers l'OAP TVB une sorte de plan d'action précisant les secteurs « à préserver, conforter » (les réservoirs) ainsi que les secteurs « avec des connexions écologiques à établir ou à renforcer » (les corridors). Elles font alors le choix de réaliser une cartographie générale présentant de façon sommaire les éléments constitutifs de la TVB avec une représentation précise des réservoirs de biodiversité et une représentation schématique (pointillés) des corridors. La question des connexions est ensuite reprécisée sur les OAP de secteurs avec des échelles de représentation plus fines. Dans ce cas, c'est l'aménageur qui doit affiner la réalité de ces connexions et adapter précisément son projet.
- D'autres collectivités s'attachent à la rédaction de principes d'aménagement TVB applicables à l'ensemble du territoire puis déclinés de façon proportionnée aux enjeux écologiques. Ces collectivités font le choix de délimiter très précisément sur des cartes (à l'échelle de la parcelle ou de l'unité foncière) les éléments de continuités (réservoirs et corridors). Afin de garantir la fonctionnalité de la TVB à l'échelle de l'intercommunalité, des principes d'aménagement sont ensuite proposés sur la totalité du territoire intercommunal. Les zones ayant été définies comme des continuités écologiques bénéficient quant à elles de ces mêmes principes mais de façon plus poussée : l'exigence s'accroît au vu de l'enjeu écologique. Enfin, ces principes se déclinent ensuite dans les OAP sectorielles mises en place. Ces OAP très détaillées, conçues grâce à un travail fin d'écriture, sont ainsi facilement appropriable par un porteur de projet et par les services instructeurs.

Recommandations

Le niveau de détail des OAP « TVB » demeure très variable et reste lié à la volonté politique d'imposer ou non des principes sur tout ou partie du territoire. Pour les collectivités les plus ambitieuses, afin de garantir la fonctionnalité de la TVB à l'échelle intercommunale, il est possible d'introduire une notion de gradation dans les exigences qui sont émises : les principes d'aménagements, qui sont les mêmes sur l'ensemble du territoire de l'EPCI, peuvent devenir plus poussés lorsque les projets se situent dans une zone identifiée comme participant à la TVB.

➤ **Les formulations à adopter pour faciliter la mise en œuvre des OAP « TVB »**

Comme pour beaucoup de sujets traités par les OAP, il convient d'être attentif au vocabulaire employé pour définir les orientations prises par la politique publique. Ce vocabulaire met en évidence, par les verbes utilisés, le degré de contraintes qu'entendent poser les OAP vis-à-vis de la TVB. Alors que certains verbes traduisent un volontarisme fort (« s'engage » ; « sera réalisé » ; « comprendra »), la plupart des formulations adoptées pour le thème de la TVB indiquent davantage un but, une intention (« veillera », « cherchera », « prendra en compte »).

Même si l'OAP ne peut édicter des prescriptions, contrairement au règlement, il est important d'être vigilant sur les termes employés dans l'OAP, l'interprétation de ces derniers sera, en effet, réalisée au cas par cas.

Recommandations

Le choix du vocabulaire traduit le niveau d'intention de la collectivité. Le niveau d'opposabilité de l'OAP doit être claire et ne doit pas comporter d'ambiguïté.

➤ **Devenir encore plus ambitieux**

Dans les PLUi nouvelle génération, des informations (de budget, de gouvernance) ainsi que d'autres démarches contractuelles ou de planification³ (contrat de corridor écologique, agenda 21...), allant au-delà du champ de compétences du PLUi, sont présentées dans les OAP notamment relatives à l'habitat et à la mobilité. L'opposabilité de l'OAP est de ce fait partielle.

Certains PLUi essayent de s'inspirer de cette structuration dans les OAP TVB qu'ils mettent en place : des objectifs chiffrés, le budget envisagé pour les continuités écologiques sont par exemple précisés.

3. Illustrations

3.1. Exemple n°1 : PLU métropolitain de l'Eurométropole de Strasbourg (Strasbourg) (en cours d'élaboration)

L'OAP TVB dans le PLU l'Eurométropole est une OAP thématique qui renforce la place de la TVB dans le projet de territoire, en étant une de ses composantes structurantes. Elle offre un volet d'urbanisme durable visant une amélioration qualitative des projets d'aménagement, difficilement transposable à travers des trames graphiques et des règles normatives. L'OAP TVB permet d'apporter une réponse complémentaire au règlement graphique et au règlement écrit. Le choix de principes non normatifs pour mettre en œuvre la TVB permet de s'adapter à la diversité des contextes et des projets sur le territoire de Eurométropole de Strasbourg et de favoriser les réponses originales et ambitieuses.




Pour répondre de façon globale aux orientations du PADD, l'OAP propose deux cartographies qui permettent de localiser les espaces naturels et les besoins de préservation et de remise en bon état

³ Liste des outils contractuels : Guide du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « trame verte et bleue et documents d'urbanisme », juillet 2013, pp. 46-48

des continuités écologiques. Une carte d'intention schématique permet d'aborder les grands principes des continuités écologiques du territoire. Une carte détaillée complète la première et permet une localisation précise des éléments constitutifs de la Trame verte et bleue de l'Eurométropole de Strasbourg.

Une cartographie précise permettant au porteur de projet de savoir s'il est concerné (ou non) par l'OAP TVB



-  Elements constitutifs des continuités écologiques
-  Elements constitutifs des continuités écologiques pour le Crapaud vert
-  Elements constitutifs des continuités écologiques pour le Hamster Commun



Les principes d'aménagement ont été édictés de façon à être les plus appropriables possible par les pétitionnaires et visent tout type d'opérations et de constructions sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg. Ils sont mis en œuvre selon l'envergure et la nature de chaque projet soumis à autorisation d'urbanisme et se déclinent en fonction du milieu dans lequel elles se situent :

- ✓ en milieu urbain ou dans les secteurs à urbaniser,
- ✓ en milieu agricole ou naturel.

L'ensemble de ces principes participe à la même logique : leur mise à profit pour la qualité du cadre de vie et l'attractivité du territoire, en respectant les limites imposées par la sensibilité des milieux naturels concernés et en ne dégradant pas les milieux naturels et agricoles. Ils visent aussi, par endroit, à permettre le renforcement et la re-création de tronçons de continuités écologiques fortement dégradés.

Un chapitre spécifique édicte des principes favorisant la survie et le développement de deux espèces remarquables : le Crapaud vert et le Hamster commun. Ils sont applicables dans les secteurs cartographiés.

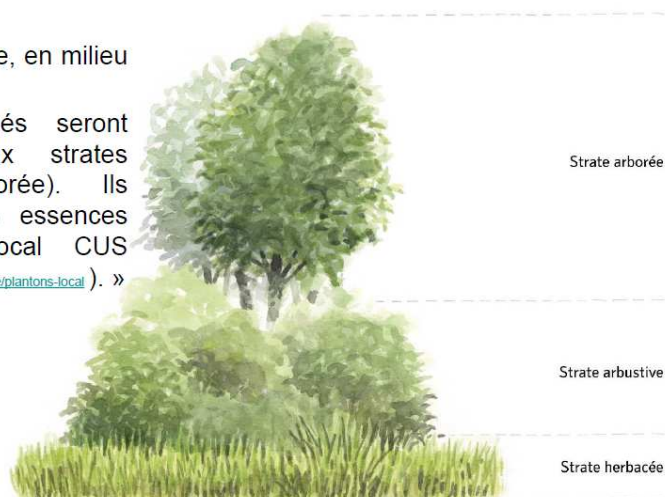
Ils sont, pour la plupart, accompagnés d'illustrations permettant une meilleure compréhension de ce qui est attendu.

Exemple de principe d'aménagement

MULTISTRATES

* Pour les aménagements à la parcelle, en milieu urbain:

* « Les aménagements végétalisés seront composés d'au minimum deux strates (herbacée, arbustive ou arborée). Ils comporteront notamment diverses essences locales (cf. Guide Plantons local CUS <http://www.strasbourg.eu/ma-situation/professionnel/gerer-mon-entreprise/plantons-local>). »



3.2. Exemple n°2: PLU facteur 4 de Brest métropole (approuvé le 20 janvier 2014)

L'orientation d'aménagement et de programmation environnement décline le projet de trame verte et bleue (TVB) et d'armature verte urbaine (AVU).

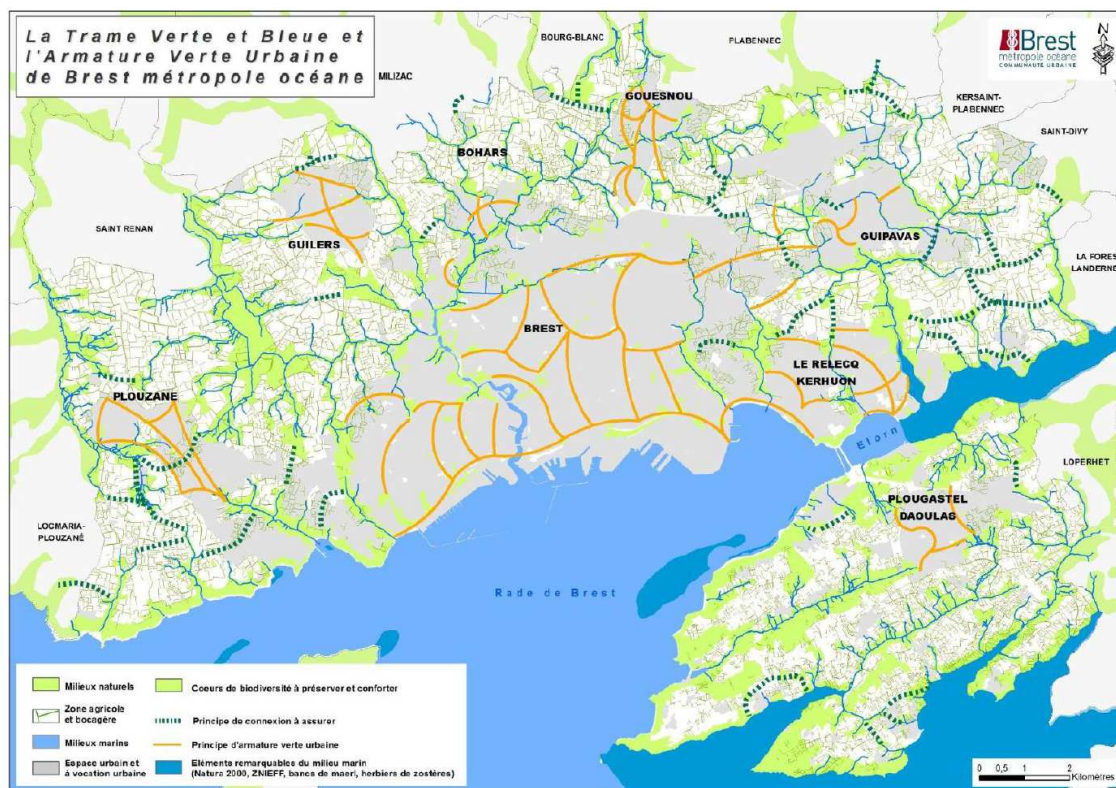
Les principes méthodologiques définis dans le cadre de l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique ont été déclinés pour tenir compte du contexte périurbain. Ainsi, les notions de réservoirs de biodiversité et de corridors écologiques sont traduits par des cœurs de biodiversité et des connexions à maintenir ou restaurer. Brest métropole a fait également le choix explicite d'élargir l'approche écologique à l'usage social de la nature en ville, qui a conduit à formaliser le concept d'armature verte urbaine comme un réseau d'axes accordant une place préférentielle aux cheminements doux, s'appuyant sur une présence accrue du végétal dans l'aménagement urbain, et concourant à la mise en réseau des espaces verts avec les ensembles naturels périphériques.

L'orientation d'aménagement et de programmation identifie les axes de la trame verte et bleue et de l'armature verte urbaine pour constituer un réseau de continuités vertes et bleues et précise les modalités de mise en œuvre au travers de 3 axes :

- conforter les cœurs de biodiversité ;

- assurer les connexions ;
- conforter l'armature verte urbaine.

L'OAP environnement précise les orientations privilégiées en termes de préservation des continuités écologiques ainsi que les modalités d'aménagement, de gestion des espaces considérés. Elle décrit également les mesures progressives de restauration des continuités écologiques des cours d'eau et des zones humides qui sont programmées sur les masses d'eau prioritaires du territoire.



(Source: BMO)

4. Conclusion

Les OAP TVB peuvent donc permettre aux collectivités de définir et de mettre en valeur une stratégie globale de mise en œuvre de la TVB sur leur territoire en fonction du contexte et de la concertation menée avec les acteurs locaux. C'est une solution à comparer avec les leviers réglementaires (cf fiche n°7 sur les outils réglementaires) pour faire le meilleur choix.

Tout comme pour les autres thèmes (habitat, transport), le choix d'intégrer un élément au sein des OAP ou du règlement dépend de sa précision et de la valeur que l'on souhaite lui conférer. L'objet des OAP est de permettre aux EPCI de formuler des dispositions qui ne peuvent être réglementaires.

Si le niveau de détail des OAP reste variable, certaines collectivités se saisissent des OAP thématiques « TVB » qu'elles déclinent ensuite par secteurs dans le but de s'adapter aux enjeux écologiques du territoire.

Certes, l'écriture des OAP est un exercice difficile pas encore totalement maîtrisé, tant au niveau du contenu qu'au niveau de la lisibilité, néanmoins, leur existence permet de garantir le refus d'un projet qui irait à l'encontre des orientations définies par l'OAP.

Le règlement ne constitue donc pas le seul outil susceptible de prendre en compte la TVB d'une intercommunalité et l'OAP représente dans certains contextes un complément intéressant au règlement écrit. Cependant, tout dépend de l'objectif visé : fixer des règles pour interdire certaines pratiques dans un but de préservation ou faire de la pédagogie auprès des aménageurs afin de diminuer l'impact de certains aménagements sur la biodiversité du secteur visé.

Enfin, l'OAP peut offrir une opportunité intéressante de concertation avec les élus et acteurs locaux dans l'élaboration du document. Sensibiliser et former les élus et acteurs locaux à la biodiversité du territoire et aux enjeux qui y sont associés est un des facteurs primordial pour réussir la mise en œuvre de la TVB.