

NOTE DE PRÉCONISATIONS :

LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION

L'OAP : UN OUTIL DE PROJET SOUPLE ET VARIÉ

Le Club PLUI de Picardie a consacré une journée d'échanges à la connaissance des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), pièce essentielle des Plans locaux d'urbanisme (PLU).

Créées par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) et complétées par la loi Grenelle 2, les Orientations d'aménagement et de programmation visent à définir des **intentions d'aménagement sur un secteur donné, quelle qu'en soit l'échelle** (îlot, quartier, commune, groupe de communes, territoire intercommunal...).

Le rôle des OAP a été conforté par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) et le décret de modernisation du règlement du 28 décembre 2015 comme principal outil de projet d'aménagement au sein du PLU.

Pour être efficace, l'OAP doit respecter un certain nombre d'exigences :

- répondre aux objectifs du PADD ;
- affirmer des choix tout en étant adaptée aux besoins des habitants et aux caractéristiques du territoire ;
- être compréhensible pour être appropriée par tous ;
- être applicable pour faciliter l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Dès lors, les OAP se révèlent être des outils de planification largement plébiscités par les auteurs de PLU(i). Cette note fournit quelques préconisations et des éléments juridiques, pour aider les élus à s'emparer à bon escient de cet outil.

Les OAP sont obligatoires dans les cas suivants :

OAP obligatoire...	Contenu de l'OAP	Articles du Code de l'urbanisme
Par zones		
Pour toute zone AU	OAP sectorielle définissant les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone.	R.151-20
Pour les secteurs d'aménagement non réglementés dans le PLU (couverts uniquement par une ou des OAP) situés en zone U ou AU	OAP sectorielle contenant notamment les objectifs de densité et d'insertion paysagère, les règles de stationnement, les conditions de desserte en transports collectifs, les éléments concourant à la mixité fonctionnelle et sociale.	R.151-8
Cas spécifiques		
PLUI en l'absence de SCOT	OAP « Aménagement commercial » contenant les localisations préférentielles des commerces et les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal.	L.151-6
PLUI tenant lieu de PLH (EPCI de 30 000 habs et +)	Dispositions « habitat » des OAP : éléments relatifs à la programmation des logements (sociaux y compris).	L.151-46
PLUI tenant lieu de PDU (EPCI de 100 000 habs et +)	Dispositions « mobilité » des OAP : dispositions relatives à la desserte en transports collectifs et les règles relatives au stationnement.	L.151-47

1. Rôle et place des OAP au sein du PLU(i)

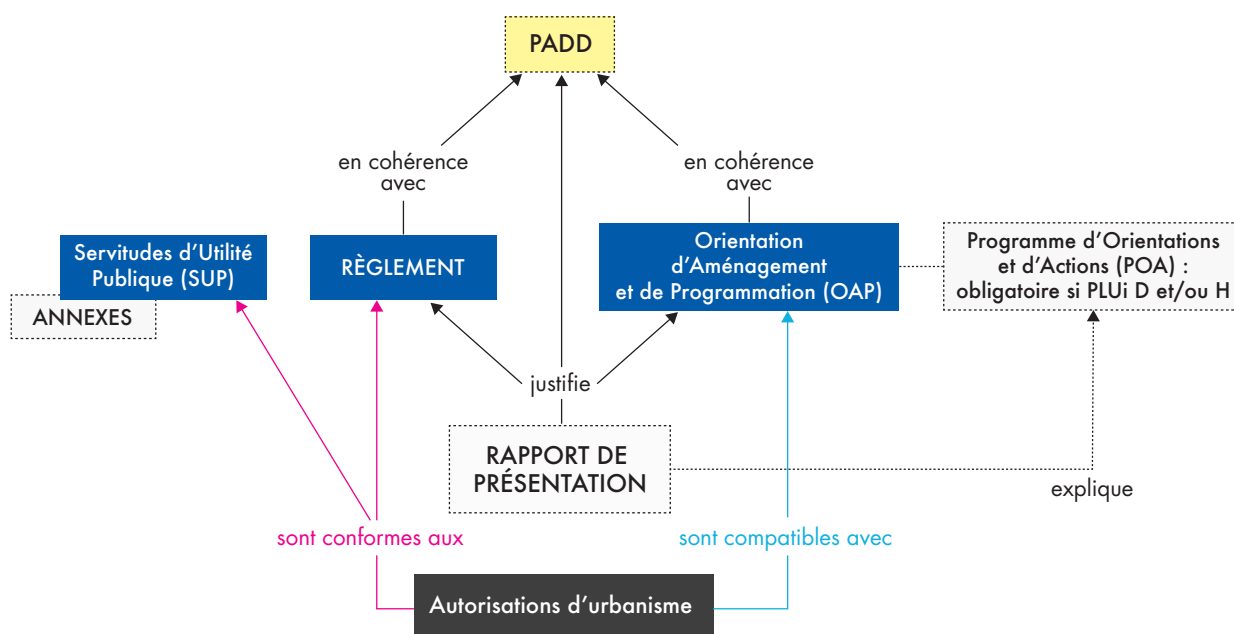
À RETENIR

Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme dans un lien de compatibilité

Pour toute autorisation demandée, le projet proposé doit respecter de manière souple les principes du parti d'aménagement contenus dans l'OAP (ou les OAP).

La compatibilité implique « de ne pas aller à l'encontre de la règle », alors que la conformité nécessite le respect strict de la règle.

L'articulation des OAP avec les autres pièces du PLU(i)



■ **Une cohérence entre le PADD et l'OAP** : le Projet d'aménagement et de développement durables fixe la philosophie et les grands objectifs du PLU. Il exprime le projet du territoire. Les OAP doivent concourir à sa mise en œuvre. Il convient de vérifier que les OAP ne compromettent pas la réalisation des orientations du PADD et, au-delà, qu'elles poursuivent les mêmes objectifs.

■ **Une complémentarité entre le règlement et l'OAP** : les OAP énoncent des principes d'aménagement et de programmation tandis que le règlement établit des normes. Il est désormais possible d'avoir des zones U ou AU sans règlement spécifique mais dont le développement est encadré par une OAP au stade de l'élaboration du PLU (cf tableau p.1).

■ **Le lien entre le Programme d'orientations et d'actions (POA¹) et l'OAP** : à la différence du règlement et des OAP, le POA n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme. Il comporte des mesures ou des éléments relevant du PLH ou du PDU et qui ne peuvent être traduits dans les OAP. En complément, les OAP précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs en matière d'habitat (disposition facultative dans les EPCI de moins de 30 000 habitants) ou de mobilité (disposition facultative pour les Autorités Organisatrices de la Mobilité de moins de 100 000 habitants).

¹ Créée par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), le POA est une composante obligatoire du PLU(i) tenant lieu de Plan Local de l'Habitat (PLH) ou de Plans de Déplacements Urbains (PDU).

2. Réussir l'élaboration d'une OAP

RECOMMANDATIONS

Traduire le projet du territoire grâce à l'OAP

« *Pas de projet : pas d'OAP* » : les OAP retranscrivent un projet politique et précisent les dispositions de sa mise en œuvre. Il peut être utile de réaliser un diagnostic à l'échelle du secteur concerné par l'OAP, pour y intégrer des éléments de contexte particuliers : acteurs et situations foncières, besoins des usagers...

■ **Piste d'action** : au moment de l'analyse des offres pour le PLUi, la collectivité doit s'assurer que le temps consacré à la rédaction des OAP compte tenu de la méthodologie proposée par les prestataires est suffisant pour en assurer la qualité et la faisabilité. Une indication en termes de nombre d'OAP dans le cahier des charges est recommandée.

Adapter l'OAP à l'état d'avancement des projets et aux futurs projets

En présence d'un projet, l'OAP peut constituer un outil d'accompagnement (procédure de ZAC ou de lotissement en cours...) en précisant de façon plus ou moins détaillée les conditions de sa mise en œuvre et les paramètres à prendre en compte.

Dans le cas inverse, l'OAP peut être utilisée comme opportunité de « susciter le projet » pendant l'élaboration du document d'urbanisme (identification des besoins, programmation cohérente avec le PADD, le PLH et le POA...).

■ **Piste d'action** : enrichir le travail mené pour les OAP tout au long de la procédure d'élaboration du PLU(i), se rapprocher des collectivités qui ont une expérience en la matière (en particulier lorsque celles-ci ont élaboré des OAP « déplacements » ou « habitat »).

■ **Piste d'action** : associer les services instructeurs lors de l'élaboration du PLU(i) : cela leur permet de connaître l'esprit de l'aménagement proposé dans les OAP et de pouvoir donner leur avis (avant et pendant l'écriture des OAP).

■ **Piste d'action** : circonscire les objectifs de l'OAP et les adapter à la situation locale : il est essentiel de s'assurer que les projets qui découlent des orientations soient faisables, si besoin en engageant des études pré-opérationnelles sur les sites stratégiques : en parallèle de l'élaboration du PLU(i) pour alimenter les OAP (principes d'aménagement, programmation) et après l'approbation pour faciliter et accélérer la mise en œuvre des projets. Par exemple : concertation réalisée par la communauté de communes du Canton de Fauquembergues sur certains secteurs d'OAP du PLUI dans le cadre d'une Approche environnementale de l'urbanisme (AEU).

Veiller à la rédaction des OAP et à leur justification

Le degré de précision dans la rédaction de l'OAP est déterminant pour apprécier la compatibilité des autorisations d'urbanisme avec le contenu de l'OAP ou des OAP. Si la rédaction des dispositions des OAP s'apparente à celle de normes ou de règles, plutôt qu'à des principes ou des orientations, le juge pourrait alors considérer qu'il existe un lien de conformité, et non plus de compatibilité.

■ **Piste d'action** : il est essentiel de justifier et d'explicitier les choix notamment dans le rapport de présentation du PLU(i). Des exemples sont à exploiter, tels que la pièce intitulée « Des projets pour les quartiers » du PLUI de Bordeaux Métropole, qui accompagne les OAP d'une partie explicative (complément du rapport de présentation).

3. Assurer la mise en œuvre des OAP

RECOMMANDATIONS

Après l'approbation du PLU(i), il convient de garantir l'instruction des autorisations d'urbanisme et la mise en œuvre future des projets :

- en facilitant le dialogue entre les différents acteurs de l'aménagement (élus, aménageurs, agences d'urbanisme, services instructeurs) pour qu'ils développent une capacité de négociation et d'explication réciproque afin de faire avancer les projets dans le respect des principes d'aménagement retenus, et pour favoriser l'amélioration qualitative de certaines opérations, au besoin en adaptant les choix proposés par l'OAP dans le respect de la règle de compatibilité entre le projet et l'OAP ;
- en veillant au respect du principe de compatibilité entre autorisations d'urbanisme et OAP. Le projet présenté dans la demande d'autorisation d'urbanisme doit être compatible avec les principes d'aménagement retenus dans l'OAP.

PISTES D'ACTION

Inciter les porteurs de projets (lotisseurs, aménageurs, particuliers...) à consulter les services instructeurs en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme : cela permet aux services instructeurs de s'imprégner de l'esprit de l'aménagement proposé et de pouvoir pré-instruire le projet en faisant ainsi une analyse de la compatibilité de celui-ci avec le contenu de l'OAP (ou des OAP) la plus appropriée possible (et le cas échéant de demander des détails complémentaires en vue de l'amélioration du projet).

En cas de difficultés d'instruction de la demande, mettre en place une « entité d'instruction » associant le service en charge du PLU(i), le service instructeur et les porteurs de projet.

POINTS DE VIGILANCE

Faire en sorte que l'OAP soit un outil facilitateur et non un frein bloquant certains projets

Les OAP doivent rester un outil souple, adapté à la temporalité des projets urbains et capable d'intégrer les modifications auxquelles sont soumis ces derniers, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation. Une OAP « qualitative » doit permettre d'éviter des modifications successives du PLU(i).

Attention aux représentations graphiques utilisées dans les OAP : Pour garantir le rapport de compatibilité, il est préconisé d'éviter le support cadastral et de flouter les contours. Lorsque certaines illustrations sont utilisées comme exemple, il faut veiller à le préciser pour éviter de rendre celles-ci opposables aux autorisations d'urbanisme.

Un terrain peut être concerné par plusieurs OAP : il convient de faire attention à la cohérence des OAP entre elles.

Documents à consulter :

- Compte-rendu et supports de présentation du Club PLUi du 18 octobre 2016, à retrouver sur l'Extranet du Club PLUi, et sur le site internet de l'ADUGA
- Fiche sur les OAP réalisée par le club PLUi national : <http://extranet.plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-redaction-des-oap-a325.html> (login : plui, mot de passe : extr@plui)
- Décret de modernisation du règlement de Plui : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031704629&categorieLien=id>
- Compte-rendu des travaux du GRIDAUH sur l'écriture des PLU (origine et place des OAP dans le PLU) : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/ecriture_des_plu/JFI%20RP%20Fiche%201.pdf