

Les OAP

*interface entre
urbanisme de
planification et
urbanisme de
projet*

*sous la direction de Françoise
Zitouni et Jérôme Dubois*

n°1 octobre 2018



PUBLICATIONS

LIEU

Laboratoire Interdisciplinaire
Environnements Urbanisme
Aix-Marseille Université

Aix*Marseille
université
Initiative d'excellence

SOMMAIRE

LES OAP, INTERFACE ENTRE URBANISME DE PLANIFICATION ET URBANISME DE PROJET	2
INTRODUCTION	2
 PARTIE 1 - LES OAP, NOUVEL OUTIL HYBRIDE DE L'URBANISME	4
 BIOGRAPHIE DES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION	5
ÉLISE CARPENTIER, PROFESSEUR AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ, GREDIAUC, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I – LA NAISSANCE	5
II – L'AUTONOMISATION	7
III – LA DISPERSION	9
IV – LA MATURITÉ	10
 ENTRE PLANIFICATION ET CONCEPTION : L'OAP OUTIL DE COMPOSITION URBAINE	13
FRÉDÉRIQUE HERNANDEZ, PROFESSEUR, AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ, LIEU AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I – L'UNITÉ DU PLAN COMPOSÉ FACE AU TEMPS LONG DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OAP	13
II – COMPOSER AVEC LE LIEU ET PAR LES ESPACES PUBLICS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCURRENTÉ DES PROJETS, VISIBLE DANS LES OAP	17
III – ITÉRATIONS ENTRE ART DE LA CONCEPTION ET ART DE LA RÈGLE	19
 OAP : LE CHAINON MANQUANT ENTRE PLANIFICATION RÉGLEMENTAIRE ET URBANISME OPERATIONNEL ?	23
FRANÇOISE ZITOUNI, MAÎTRE DE CONFÉRENCES, AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ, LIEU, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I – LA COMPLÉMENTARITÉ DE L'OAP ET DU RÈGLEMENT	24
II – L'AFFAIBLISSEMENT DE LA PORTÉE DE L'OAP CONFRONTÉE AU DROIT DE CONSTRUIRE	25
III – LE RENFORCEMENT DE LA PORTÉE DE L'OAP ALTERNATIVE AU RÈGLEMENT	29
 PARTIE 2 - LES OAP, POUR UNE APPROCHE MULTISECTORIELLE DE L'URBANISME	34
 LES OBJECTIFS CLIMAT-ÉNERGIE DANS L'OAP	35
MARIE-LAURE LAMBERT, MAÎTRE DE CONFÉRENCES, AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ, LIEU, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I – LA VOCATION « PÉDAGOGIQUE » DE L'INTÉGRATION DES ASPECTS CLIMAT-ÉNERGIE DANS DES OAP THÉMATIQUES	36
II – LA DIFFICULTÉ D'ALLER TROP PRÉCISÉMENT AU-DELÀ DES OBJECTIFS DANS LES OAP DE SECTEUR	38

LE COMMERCE DANS LES ORIENTATIONS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION	42
JEAN-PIERRE FERRAND, MAÎTRE DE CONFÉRENCES, AIX MARSEILLE UNIV, LIEU, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I – UN OUTIL D'ENCADREMENT DE LA LOCALISATION DES COMMERCES À APPRÉHENDER PAR SON OBJET	42
II – UN OUTIL D'ENCADREMENT DE LA LOCALISATION DES COMMERCES À APPRÉHENDER PAR SON CONTENU	46
 PARTIE 3 - L'OAP, UN OUTIL AU SERVICE DE LA STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT D'UN PROJET DE TERRITOIRE	66
L'OAP, UN OUTIL AU SERVICE DE LA STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT D'UN PROJET DE TERRITOIRE.	67
YVAN FERMY, CHARGÉ DE PROJETS À LA DPUAF, CT1 MARSEILLE PROVENCE	
I – UN DÉLAI CONTRAINT ET UNE NÉCESSAIRE ARTICULATION ITÉRATIVE ENTRE LES DIFFÉRENTS TEMPS ET DOCUMENTS DU PLUI	67
II – UN ACCORD CADRE ET DES MARCHÉS SUBSÉQUENTS POUR UNE DÉFINITION DU BESOIN ET UNE DÉMARCHE COMMUNE	67
III – LA DÉCLINAISON D'UN PROJET LOCAL PARTAGÉ À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE. L'OAP SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE LA CIOTAT	70
 L'OAP COMME VECTEUR D'INTENSITÉ URBAINE ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	74
LISE DEBRYE, CHARGÉE D'ÉTUDES PLU, DIRECTION GÉNÉRALE AMÉNAGEMENT, TOULOUSE MÉTROPOLE	
I – LE CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DES OAP	74
II – LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES OAP DU PLUi-H DE TOULOUSE MÉTROPOLE	78
III – LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE OAP ET RÈGLEMENT	86
 PARTIE 4 - L'OAP, INSTRUMENT D'UN URBANISME « NÉGOCIÉ » / « À NÉGOCIER » ?	88
L'OAP, VECTEUR D'UN URBANISME NÉGOCIÉ ?	89
PATRICE IBANEZ, MAÎTRE DE CONFÉRENCES, AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ, LIEU, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I.- LES CONDITIONS D'UN	90
« URBANISME NÉGOCIÉ »	90
SUGGÉRÉES PAR L'ADOPTION D'OAP	90
II.- LES LEVIERS DE L'URBANISME NÉGOCIÉ	92
 OAP : LE DÉLICAT PASSAGE À L'OPÉRATIONNEL	95
JÉRÔME DUBOIS, PROFESSEUR, AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ, DIRECTEUR DU LIEU, AIX-EN-PROVENCE, FRANCE	
I– FAIRE DU PROJET MAIS AVEC QUI ?	96
II – LE RISQUE DE RENDRE IMPOSSIBLE LA RÉALISATION EFFECTIVE DES PROJETS	100
III – TOUT ÇA POUR ÇA : DES OAP POUR BLOQUER OU LORSQUE LE PROJET EST REPORTÉ SINE DIE	103

LES OAP, INTERFACE ENTRE URBANISME DE PLANIFICATION ET URBANISME DE PROJET

*Jérôme Dubois,
Professeur, Aix Marseille Université,
Directeur du LIEU, Aix-en-Provence, France*

*Françoise Zitouni, Maître de conférences,
Aix Marseille Univ, LIEU, Aix-en-
Provence, France*

INTRODUCTION

En quelques années les OAP se sont imposées comme des outils incontournables de l'aménagement et de la planification. Elus locaux, praticiens des collectivités ou bureaux d'études confient désormais aux OAP la mission de définir principes et règles d'aménagement des secteurs d'enjeux. La multiplication des secteurs d'OAP dans les PLU est devenue en soi une source d'interrogation. Pouvait-on réellement faire de l'urbanisme de projet avant l'invention cet outil providentiel ?

Les OAP seraient-elles parées de toutes les vertus ? C'est parfois l'impression que nous donnent les professionnels de l'urbanisme. Favorisant l'écriture d'un projet territorial à l'inverse de secteurs réglementaires aveugles aux particularités des lieux, outils de négociation entre les pouvoirs publics, les propriétaires et les promoteurs ou encore moyens de multiplier les entrées thématiques en aménagement - environnement, énergie, commerce ... - les OAP auraient permis un saut qualitatif dans la façon dont les collectivités pensent l'aménagement de leur territoire.

Face à ces questions, le LIEU (Laboratoire Interdisciplinaire Environnement Urbanisme, EA 889) et l'IUAR (Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional) d'Aix Marseille Université ont organisé une journée d'échanges le 24 novembre 2017 à Aix-en-Provence. Cette journée à été l'occasion de confronter les regards de tous ceux qui travaillent aujourd'hui sur les pratiques et les enjeux de l'aménagement : universitaires relevant de plusieurs disciplines, mais aussi techniciens de collectivités territoriales faisant part de leurs pratiques et de leurs interrogations, représentants de bureaux d'études, architectes et paysagistes ou encore promoteurs-bâisseurs qui *in fine* accompagnent les collectivités dans la réalisation de leurs projets. Cette journée avait deux ambitions. La première était bien sûr de confronter les regards disciplinaires et les pratiques - le LIEU, à l'image de l'urbanisme, est un laboratoire interdisciplinaire - avec l'ambition d'offrir un recul le plus complet possible sur l'intérêt et les limites des OAP. La seconde relevait davantage du monde de l'action et visait à questionner l'intérêt des OAP dans l'ensemble du déroulé des processus d'aménagement, depuis les intentions de la planification stratégique jusqu'à leurs réalisations opérationnelles.

Si ce colloque avait pour objectif d'aborder

l'ensemble des questions posées par la multiplication des OAP, celles-ci ont été regroupées selon quatre entrées particulières.

La première retrace l'évolution des OAP, depuis leur émergence, à la suite de la loi SRU de 2000, jusqu'à leur maturité et les étapes de la construction d'un régime juridique original, quoique non exempt d'ambiguïtés. Car les OAP ne sont pas, comme on le suppose parfois, des opérations d'aménagement mais en réalité, des documents d'orientation à finalité opérationnelle qui constituent l'une des composantes du PLU. A travers leur courte mais riche histoire, les OAP ont été amenées à profondément évoluer, en accompagnant, voire en accélérant les mutations de la planification dite réglementaire : OAP sectorielles complémentaires au règlement du PLU, OAP patrimoniales s'accommodant d'un règlement simplifié, jusqu'aux OAP de secteurs d'aménagement qui, en zone U ou AU, peuvent s'affranchir de tout règlement sous réserve du respect de certaines conditions. Bien qu'inscrites dans le code de l'urbanisme ces variations de rigidité et de souplesse sont contrariées par une conception plus traditionnelle de la règle d'urbanisme. Une analyse critique des évolutions du Code de l'urbanisme et des différentes directives ministérielles nous est donc apparue fondamentale.

La seconde interroge les praticiens de l'aménagement, urbanistes ou architectes, qui ont fortement contribué à la diffusion des OAP dans les pratiques professionnelles. Pour les intervenants les OAP ont permis de sortir d'une définition trop réglementaire de l'urbanisme pour mettre à l'honneur la composition urbaine dans l'élaboration des documents d'urbanisme. Ils analysent deux raisons majeures au succès des OAP. La première tient à leurs capacités à articuler une vision d'ensemble et la conception de projets ponctuels qui s'en réfère. La seconde à la possibilité qu'elles offrent de traiter des sujets thématiques peu abordés dans la partie réglementaire des documents d'urbanisme : espaces publics, énergie, adaptation au changement climatique, paysage ou développement commercial notamment... A l'heure de l'urbanisme durable, les OAP viennent opportunément élargir la palette des justifications du projet.

Un troisième champ d'interrogations concernait l'utilisation des OAP par les collectivités territoriales. Délibérément nous avons choisi de faire témoigner des

grandes métropoles confrontées au double défi d'avoir à organiser de grands territoires composés de plusieurs dizaines de communes souvent disparates et d'inventer des dispositifs novateurs dans le cadre du passage au PLUI. Quel intérêt présentent alors les OAP dans cette France des EPCI XXL ? Les exemples abordés donnent à voir une utilisation très stratégique des OAP qui servent davantage à construire des enjeux et des représentations partagées à l'échelle de ces nouveaux territoires qu'à concevoir des projets communaux ponctuels, même si l'un n'empêche pas l'autre.

Enfin, une quatrième et dernière interrogation portait naturellement sur les marges exactes de négociation entre tous les acteurs de la ville lors de la définition des OAP. Si celles-ci sont effectivement des outils de projet, nous étions alors en droit d'imaginer qu'elles puissent servir de prétexte à une discussion élargie seule susceptible de garantir un passage rapide à l'opérationnel dans un monde où l'initiative privée prend une place croissante face à l'assèchement des financements publics. Dans le cas contraire, les OAP ne seraient que le prolongement d'une toute-puissance publique simplement présentée différemment. Pour traiter ce point, nous avons donné la parole aux promoteurs et à l'homme de Loi. Tous montrent qu'en la matière il n'y a pas qu'une seule vérité. L'analyse des conditions localisées de mise en œuvre des OAP donne à voir des exemples souvent très différents. Difficile alors de tirer des conclusions définitives, si ce n'est de rappeler que les OAP ne sont qu'un outil à confronter aux différents contextes.

Le plan de cet ouvrage reprend ces 4 questionnements.

La première partie intitulée *Les OAP, nouvel outil hybride de l'urbanisme* apporte les éclairages de deux juristes et d'une urbaniste architecte. Elise Carpentier retrace les évolutions de l'outil OAP à travers 18 ans d'histoire et montre les changements opérés entre la loi SRU et aujourd'hui. Françoise Zitouni et Frédérique Hernandez, chacune avec leur regard, démontrent comment les OAP sont venus enrichir la boîte à outils de l'urbanisme en tissant des liens entre planification réglementaire et composition urbaine.

La deuxième partie, *Les OAP, pour une approche multisectorielle de l'urbanisme*,

vise à montrer la plasticité de l'outil OAP qui permet de mettre en avant des enjeux thématiques en lien avec les enjeux de l'urbanisme durable dans les projets d'aménagement. OAP agricole, OAP paysage... plusieurs exemples ont été présentés lors de cette journée. Dans le présent ouvrage Marie Laure Lambert analyse comment les OAP permettent de mettre en avant des objectifs en termes de climat et d'énergie et Jean Pierre Ferrand ceux en matière d'urbanisme commercial.

La troisième partie visait à donner la parole à des représentants de grandes intercommunalités qui à travers leurs PLUI ont utilisé les OAP pour construire des stratégies et des représentations communes à la grande échelle. Dans cette partie *L'OAP, un outil au service de la stratégie d'aménagement d'un projet de territoire* Yvan Fermy pour le Conseil de territoire Marseille Provence de la Métropole Aix Marseille Provence et Lise Debrye pour la Métropole de Toulouse témoignent de l'intérêt des OAP, des modes de gouvernance et des méthodologies utilisés pour leur élaboration en vue de concevoir des représentations et des normes communes à l'échelle des intercommunalités et des PLUI.

La quatrième partie *L'OAP, instrument d'un urbanisme « négocié » / « à négocier » ?* interroge les formes que peut prendre cette négociation dans le cadre de la réalisation opérationnelle des projets définis dans le cadre des OAP. Patrice Ibanez démontre notamment que les OAP n'appellent pas systématiquement une négociation et que, lorsqu'elle est possible, celle-ci demeure encadrée. Enfin, analysant les différentes situations de négociations entre collectivités et promoteurs, Jérôme Dubois démontre la nécessité d'une certaine souplesse dans les processus de conception, des OAP trop rigides définies trop en amont peuvent aussi devenir des sources de blocage.

PARTIE 1 - LES OAP, NOUVEL OUTIL HYBRIDE DE L'URBANISME

BIOGRAPHIE DES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (et quelques traits de caractère)

Élise Carpentier, Professeur
Aix Marseille Université, GREDAUC,
Aix-en-Provence, France

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) font partie des stars du droit de l'urbanisme contemporain. Tout plan local d'urbanisme (PLU) qui aujourd'hui ne contient pas au moins une OAP a vite fait d'être considéré comme totalement *has been*.

Devant l'engouement suscité par les OAP, on peut légitimement se demander s'il s'agit d'un simple phénomène de mode, n'ayant vocation qu'à passer le moment venu, ou si nous sommes face à un outil radicalement nouveau, ayant un réel potentiel de transformation du droit de l'urbanisme. Il faut dire que si les OAP rencontrent un succès indéniable dans la pratique du droit de l'urbanisme, elles restent entourées d'un certain mystère, ce qui leur donne un certain charme, mais n'est pas propice à la plus grande sécurité juridique... Pour contribuer au travail doctrinal d'élucidation du mystère des OAP¹, il peut être utile d'en dresser une biographie, puisque bien qu'assez jeunes (elles ont tout juste 17 ans), les OAP ont beaucoup évolué au fil des textes. Or, pour comprendre ce que sont les OAP aujourd'hui, il peut être utile d'avoir une petite idée de ce qu'elles ont été.

La vie des OAP sera présentée en quatre temps, qui correspondent à quatre législations ayant, avec leurs décrets d'application, sensiblement marqué le droit de l'urbanisme en général, et les OAP en particulier : la loi SRU (I), la loi UH (II), la loi Grenelle² (III) et la loi ALUR (IV). Chaque étape sera l'occasion d'évoquer un certain nombre de questions importantes relatives au régime juridique des OAP, interrogations qui sont apparues au fur et à mesure que ce nouvel instrument trouvait sa place dans le droit de l'urbanisme, et qui n'ont pas toujours été levées. Nous ne prétendons évidemment pas y apporter des réponses, que seul le juge sera en mesure de donner le jour où elles lui seront posées, mais au moins quelques éléments de réflexion supplémentaires.

1 Travail bien entamé par le professeur Jacquot, dans le cadre des fiches sur l'Écriture du PLU élaborées dans le cadre du GRIDAUIH et accessibles sur le site internet de cet organisme (deux fiches sont consacrées aux OAP). Cf. également l'article de G. Godfrin, « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du plan local d'urbanisme », AJDA 2017, p. 1262.

2 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, complétée par un décret n° 2001-260 du 27 mars 2001, modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et relatif aux documents d'urbanisme.

I – LA NAISSANCE

Les OAP ont été créées par la loi SRU du 13 décembre 2000, en même temps que leur support, le PLU. A ce moment, les OAP n'apparaissent pas en tant que telles ; elles ne sont qu'une composante du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), et même une composante facultative de cette partie du PLU.

Le PADD pouvait comprendre deux parties : une partie obligatoire et une partie facultative. L'élément incontournable était l'expression du projet politique sur le territoire. Autrement dit, l'exposé, en termes plus politiques que juridiques, des objectifs poursuivis par la commune à travers son document d'urbanisme³. Outre ce contenu obligatoire, et à titre facultatif, le PADD pouvait également contenir un certain nombre d'orientations et de prescriptions d'urbanisme et d'aménagement, consistant à préciser par exemple des mesures de nature à préserver les centres-villes, des actions permettant de lutter contre l'insalubrité ou de restructurer certains îlots, des opérations de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers, des conditions d'aménagement des entrées de ville, etc⁴. Dans cette seconde partie du PADD, les auteurs du document pouvaient donc donner des précisions (des « coups de loupe » disait-on à l'époque) sur des projets particuliers concourant à la mise en œuvre des orientations générales définies dans la première partie.

3 Cf. les ex articles L.123-1 et R. 123-3 du code de l'urbanisme, dans leur version issue de la réforme SRU. Aux termes du second : « Le projet d'aménagement et de développement durable définit, dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité architecturale et l'environnement (...) ».

4 Cf. la suite de l'ex article R. 123-3 du code de l'urbanisme : « (...) Dans ce cadre, il peut préciser : 1° Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ; 2° Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ; 3° Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ; 4° Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ; 5° Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L.111-1-4 ; 6° Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages ».

L'objectif des auteurs de la loi SRU, lorsqu'ils ont créé cette faculté, était de combler les lacunes laissées par la suppression des plans d'aménagement de zone, ainsi que de légaliser certaines pratiques, telle celle des schémas d'aménagement d'ensemble dans les zones à urbaniser (ex NA), qui s'étaient développées en dehors de toute base légale. Dans cette perspective, on comprend que les orientations d'aménagement aient au départ été le plus souvent sectorielles. Au demeurant, rien à l'origine ne s'opposait à ce qu'elles fussent thématiques (on peut tout à fait concevoir des orientations relatives à la lutte contre l'insalubrité non localisées). Il est vrai que les textes ont par la suite pu sembler donner un caractère nécessairement localisé (donc sectoriel) aux orientations d'aménagement¹. Mais cette possible restriction a disparu par la suite, les textes laissant assez nettement la porte ouverte aux OAP thématiques². Il nous semble donc, pour répondre à une interrogation fréquente, que les OAP thématiques³ ont pratiquement toujours été possibles.

De même, les orientations particulières ont, nous semble-t-il, toujours pu être exprimées tant sous forme graphique (schémas, croquis, coupes...) que de façon littérale. Loin d'être exclusives d'ailleurs, les deux options sont même potentiellement complémentaires, une même orientation pouvant employer ces deux modes d'expression. Le principal écueil inhérent à la représentation graphique réside dans la difficulté qu'il peut y avoir à représenter graphiquement une simple orientation, le trait de crayon offrant a priori moins de souplesse que les mots. Or, il est clair que les OAP n'ont pas vocation à accueillir des prescriptions graphiques aussi précises

que celles qui peuvent résulter d'un plan de masse par exemple⁴. En grossissant un peu le trait, on pourrait dire qu'une forme d'impressionnisme se prêterait assez bien à la représentation picturale des OAP.

Pour finir avec cette première étape de la vie des OAP, il faut encore préciser que les auteurs de la réforme SRU avaient prévu l'opposabilité des orientations d'aménagement inscrites dans le PADD⁵. Une difficulté s'est cependant rapidement posée du fait de l'absence de distinction entre les différentes composantes du PADD. Or, si l'on pouvait sans trop de difficulté concevoir la normativité des prescriptions et orientations particulières (facultatives) du PADD, il était beaucoup plus délicat de reconnaître celle du projet politique (des orientations générales) exprimé dans le PADD. La difficulté était d'ordre théorique (un projet politique ne saurait par nature être opposable – seule sa traduction normative peut l'être), mais également d'ordre pratique, car si certains PLU distinguaient clairement les deux composantes du PADD, tous ne procédaient pas de cette façon et certains mêlaient, dans une présentation thématique, les orientations générales (obligatoires) et les orientations et prescriptions, plus spécifiques, portant sur le même thème. Pour sortir de cet imbroglio, les pouvoirs publics ont choisi de désolidariser les orientations particulières des orientations générales du PADD, ce qui a permis aux premières d'acquérir une identité propre.

1 Cf. l'article L. 123-1 dans sa version issue de la loi UH : les PLU peuvent « comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs... », ainsi que l'article R. 123-3-1 issu de la même réforme : « Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 123-1 ».

2 Cf. l'article L. 123-1 dans sa version issue de la loi UH : les PLU peuvent « comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs... », ainsi que l'article R. 123-3-1 issu de la même réforme : « Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement mentionnées au troisième alinéa de l'article L. 123-1 ».

3 Cf. l'article R. 123-3-1 dans sa version post loi Grenelle 2 : « les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées au 1 de l'article L. 123-1-4 peuvent, le cas échéant par quartier ou par secteur, prévoir les actions et opérations d'aménagement prévues par ces dispositions ».

4 Nous y reviendrons au point suivant, lorsque sera évoqué le rapport de compatibilité existant entre les OAP et les autorisations d'urbanisme.

5 Cf. l'ex article R. 123-1 du code de l'urbanisme : « Les orientations et prescriptions du projet d'aménagement et de développement durable et les prescriptions du règlement ainsi que leurs documents graphiques sont opposables dans les conditions prévues par l'article L. 123-5 ».

II – L'AUTONOMISATION

C'est la loi UH du 2 juillet 2003, qui a réalisé cette différenciation et fait des orientations (spécifiques) d'aménagement une composante à part entière du dossier de PLU¹, en les faisant sortir du PADD. A partir de ce moment le PADD n'a plus vocation qu'à exprimer, en termes généraux, le projet politique sur le territoire (les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme). Il reste obligatoire mais n'est plus opposable aux occupations et utilisation du sol. Il peut être suivi, dans le dossier de PLU, avant le règlement, d'orientations d'aménagement.

Leur objet n'est pas très différent de ce que pouvait auparavant contenir la partie facultative du PADD (restructuration de certains quartiers, mise en valeur des paysages, des entrées de villes, lutte contre l'insalubrité, etc...). Mais on note tout de même un certain élargissement². D'une part, les orientations peuvent à présent également viser à mettre en valeur l'environnement et le patrimoine, à permettre le renouvellement urbain ou encore à assurer le développement de la commune, ce qui est assez vaste... D'autre part, il est désormais prévu que les orientations d'aménagement peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. Les orientations d'aménagement sortent donc de ce point de vue plutôt renforcées de la réforme de 2003.

Cependant, on remarque aussi qu'il n'est plus question que d'orientations (non de prescriptions) et – ce qui est lié – si elles demeurent opposables aux utilisateurs du sol, elles ne le sont plus que dans un rapport de compatibilité³. Ainsi que l'ont

fort bien exposé le professeur Lebreton et Jean-Claude Bonichot, le rapport de compatibilité est une relation de subordination moins exigeante que le rapport de conformité, qui caractérise par exemple les relations entre le règlement du PLU et les autorisations d'urbanisme et interdit tout écart entre la norme et la mesure d'exécution, mais plus contraignante que l'exigence de simple prise en compte, qui autorise quant à elle certaines petites contradictions entre le paramètre de référence et l'élément subordonné⁴. Le rapport de compatibilité, lui, interdit toute contrariété entre les éléments en cause (orientations d'aménagement et utilisations du sol en l'occurrence) mais tolère tout de même une certaine distance entre les deux. La compatibilité permet une application souple de la norme de référence et laisse une certaine latitude à celui à qui elle s'impose. Par exemple, les PLU et cartes communales ne sont pas tenus d'être conformes au schéma de cohérence territoriale (SCOT), mais seulement compatibles avec lui, ce qui permet par exemple que le zonage des premiers ne coïncide pas parfaitement avec celui du second. De la même façon, si les utilisateurs du sol doivent se conformer strictement aux prescriptions du règlement du PLU – ou à celles du RNU d'ailleurs –, ils ne supportent pas le même niveau de contrainte avec les orientations d'aménagement, qu'ils doivent simplement s'abstenir de contrarier. Bien entendu, encore faut-il que la norme à respecter se prête à l'application du rapport de compatibilité car, comme l'a également très bien exposé le professeur Lebreton, l'intensité du rapport de contrainte est intimement liée à la précision du paramètre de référence. Tandis qu'une règle (précise) se respecte en termes de conformité, une orientation appelle plus naturellement une simple compatibilité.

Cela justifie, pour les auteurs de documents d'urbanisme, d'être particulièrement attentifs à la formulation des orientations d'aménagement, qui ne doivent en aucun cas s'apparenter à de véritables règles, telles celles que l'on trouve classiquement dans le règlement du PLU (même s'il faut reconnaître qu'avec le développement des règles qualitatives, la distinction est moins évidente). Il est vrai que l'exercice peut

1 Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, *Urbanisme et habitat*, complétée notamment par un décret n°2004-531 du 9 juin 2004 relatif aux documents d'urbanisme et modifiant le code de l'urbanisme.

2 Cf. l'article L. 123-1 al. 3 dans sa version issue de la loi UH : le PLU peut « comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur 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. Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».

3 Cf. l'ex. art. L. 123-5 tel que réécrit par la loi UH.

4 J.-P. Lebreton, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA* 1991, p. 491 ; J.-C. Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

s'avérer délicat, et il n'est sans doute pas anodin que les deux décisions du Conseil d'Etat relatives aux OAP rendues jusqu'à présent portent précisément sur cette question de la normativité des OAP.

Dans un récent arrêt, en effet, le Conseil d'Etat a jugé irrecevable un recours pour excès de pouvoir intenté contre une orientation d'aménagement en raison du caractère excessivement vague, et partant non décisive, de l'orientation en question¹. C'est dire que si les orientations d'aménagement d'un PLU sont en principe opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, et en principe donc susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir, il en va différemment dans le cas où les orientations en cause, par leur manque de densité normative, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme. Ainsi, une orientation trop générale est inopposable aux autorisations d'urbanisme.

De même, en quelque sorte, qu'une orientation trop précise. En effet, dans une affaire *Dos Santos c. Commune de Saint-Avé*, le Conseil d'Etat a jugé que la délimitation, au titre des orientations d'aménagement du PLU, d'une « zone verte » au sein d'une zone à urbaniser, ne pouvait pas en elle-même fonder un refus de permis de construire relatif à une habitation. Selon la Haute juridiction, pour que ce refus puisse légalement être opposé, il aurait fallu que la parcelle d'assiette du projet se trouve dans une zone naturelle, dans un emplacement réservé à un espace vert ou encore dans un espace boisé classé². Il est intéressant de constater que l'orientation d'aménagement en question n'est pas purement et simplement écartée pour illégalité. Elle est, plus subtilement, interprétée et appliquée conformément à sa nature, donc avec une certaine élasticité et en termes de compatibilité. Or, une maison d'habitation n'est pas incompatible avec une zone verte ; mais on pourrait imaginer qu'un projet plus important puisse légalement être refusé sur le fondement de l'OAP en cause. On retrouve dans cette décision la logique de la jurisprudence relative aux orientations

que peuvent contenir les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les SCOT, en matière de préservation des espaces naturels³ ou en matière d'aménagement commercial⁴.

Dans ces hypothèses, l'orientation excessivement prescriptive n'est pas réputée non-écrite ; elle est appliquée avec indulgence (vis à vis de l'acte subordonné) par le juge. C'est encore ce qu'a récemment fait le tribunal administratif de Melun, estimant qu'un chemin piéton figurant sur la carte d'une OAP n'a pas la même portée que s'il avait été tracé au titre du règlement ou fait l'objet d'un emplacement réservé et qu'il ne peut interdire l'édification d'une clôture à cet endroit. Il est vrai que l'on ne saurait admettre que les OAP permettent de contourner les garanties entourant certaines servitudes susceptibles d'être prévues dans le règlement du PLU (le droit de délaissement assortissant les emplacements réservés par exemple). Au demeurant, cette jurisprudence ne signifie pas qu'une orientation d'aménagement ne peut produire d'effets de droit que si elle est confortée par une prescription du règlement ; elle signifie que lorsque les auteurs du PLU veulent imposer une

3 CE, 10 juin 1998, *SA Leroy-Merlin*, n° 176920, rec. : si le SDAU de la région toulousaine prévoit que « les coupures vertes (...) devront être inscrites dans les POS qui en assureront la protection intégrale », ces dispositions ne sauraient avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité des POS aux prescriptions du SDAU en ce qui concerne les coupures vertes. Dès lors, le classement de parcelles situées dans la coupure verte en zone II NA n'est, compte tenu de la taille de cette zone, pas incompatible avec les orientations du SDAU.

4 CE, 12 décembre 2012, *Société Davalex*, n° 353496, rec. : à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les SCOT peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci, avec lesquels les autorisations délivrées par les commissions d'aménagement commercial doivent être compatibles, doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs. Si de tels objectifs peuvent être pour partie exprimés sous forme quantitative, il appartient auxdites commissions non de vérifier la conformité des projets d'exploitation commerciale qui leur sont soumis aux énonciations des SCOT mais d'apprécier la compatibilité de ces projets avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent. En l'occurrence, un projet de création de 2000 m² de surface de vente est jugé compatible avec l'orientation d'un SCOT interdisant toute implantation nouvelle de supermarchés de plus de 1 000 m² de surface de vente.

TA Melun, 10 février 2017, *SDC du 10 rue Gaston-Monmousseau c. Commune d'Ivry-sur-Seine*, n° 1407193, *AJDA* 2017, p. 1092. On peut être plus réservé sur l'arrêt ayant dénié à un propriétaire le droit de construire une maison au motif que d'après « le document graphique joint aux orientations particulières d'aménagement (...) le terrain d'assiette de la demande de permis de construire (...) doit servir également de construction à l'une des futures voies internes à l'aménagement du quartier » (CAA Lyon, 16 mai 2013, *M. Depond*, n° 12NC01800).

1 CE, 8 novembre 2017, *M et Mme Saucier c. Commune de Dammarie*, n° 402511, rec. T, concl. X. Domino, que nous remercions pour son aimable communication.

2 CE, 26 mai 2010, *Dos Santos c. Commune de Saint-Avé*, n° 320780, rec. T., *BJDU* 2/2010, p. 193, concl. E. Geffray ; *RDI* 7-8/10, p. 404, obs. P. Soler-Couteaux ; *Constr.-urb.* 9/10, n° 113, comm. G. Godfrin.

servitude d'urbanisme lourde à tel ou tel endroit, c'est dans le règlement qu'ils doivent le faire.

De façon générale et sur un plan presque ontologique, il ne faut pas perdre de vue que les orientations d'aménagement n'ont pas vocation, comme le règlement, à fixer des contraintes précises, qui s'expriment et s'appliquent en termes souvent négatifs et fortement impératifs, ne laissant guère de marge de manœuvre aux opérateurs. Les orientations d'aménagement sont plus libérales dans leur esprit¹ ; elles ont une vocation plus incitative. Ainsi, le règlement et les orientations d'aménagement ont des fonctions bien distinctes, ce qui les rend d'ailleurs potentiellement complémentaires pour réaliser les objectifs du PADD. Mais en toute hypothèse, les orientations ne doivent pas s'apparenter à un règlement bis. S'il apparaît qu'une prévision incluse dans une OAP pourrait parfaitement se trouver dans le règlement, c'est très probablement qu'elle n'est pas à sa place (même si, une fois encore, la promotion des règles qualitatives dans le règlement brouille un peu la frontière). Ceci ne paraît pas avoir été remis en cause par les réformes ultérieures des orientations d'aménagement.

III – LA DISPERSION

La loi Grenelle 2 a d'abord complété la dénomination des orientations d'aménagement, en les qualifiant d'orientations d'aménagement « et de programmation »².

Dans le même temps, le législateur a entendu renforcer encore les orientations d'aménagement en développant leurs fonctions au sein des PLU intercommunaux (PLUI). Désormais, ces OAP ne concernent plus seulement l'aménagement comme c'était le cas jusqu'à présent ; elles portent également, dans les PLUI, sur l'habitat d'une part et sur les transports et les déplacements d'autre part³.

En ce qui concerne l'aménagement, les OAP ne sont pas fondamentalement modifiées dans leur objet par la loi Grenelle 2. Elles

peuvent toujours consister à définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement – les continuités écologiques étant désormais spécifiquement visées –, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; elles peuvent toujours porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager⁴ et peuvent encore prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

La principale nouveauté, s'agissant des OAP d'aménagement, est qu'elles peuvent désormais comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, alors que cet échéancier – destiné à programmer la réalisation des équipements publics nécessaires à l'ouverture à l'urbanisation de la zone – ne pouvait auparavant se trouver que dans le rapport de présentation. Ce changement n'est pas anodin a priori : l'idée est sans doute de rendre cet échéancier plus contraignant pour les collectivités publiques puisque, à la différence du rapport de présentation, les OAP sont opposables. Cependant, outre que leur caractère normatif a davantage vocation à jouer à l'encontre des administrés que de l'administration, le mode de sanction de cette prévision est loin d'être évident. Il est clair qu'il ne saurait en lui-même fonder la délivrance d'une autorisation d'urbanisme dans une zone AU qui n'aurait pas été ouverte à l'urbanisation dans les délais annoncés. Reste l'hypothèse d'une action en responsabilité pour faute de l'administration, mais compte tenu du caractère par nature modérément contraignant des OAP et du caractère réglementaire du document d'urbanisme, qui ne saurait en conséquence créer de droits et peut être aisément abrogé, on peut douter des chances de succès de telles actions...

¹ Nous y reviendrons en conclusion, car ce point paraît crucial.

² Loin^o 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, complétée notamment par un décret n^o 2012-290 du 29 février 2012.

³ Cf. l'ex article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi Grenelle 2.

⁴ Cette habilitation est développée par les articles R. 151-6 et R. 151-7 du code de l'urbanisme. Le premier précise que les OAP sectorielles 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. Le second offre aux OAP la faculté de contenir des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19 (OAP dite « patrimoniale », particulièrement adaptées aux zones U des PLUI régies par le RNU).

Là n'est au demeurant pas la plus délicate des questions suscitées par la réforme des OAP issue de loi Grenelle 2. Les interrogations les plus délicates ont découlé de l'élargissement de l'objet des OAP des PLUI aux politiques de l'habitat, des transports et des déplacements. En ce qui concerne l'habitat, la loi prévoit désormais que les OAP définissent les grandes lignes de la politique du logement sur le territoire intercommunal (dans une logique de renouvellement urbain, de mixité sociale, etc.) et tiennent dès lors lieu de programme local de l'habitat (PLH)¹. S'agissant des transports et des déplacements, les OAP définissent à présent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement et tiennent lieu de plan de déplacements urbains (PDU) si l'établissement public de coopération intercommunale auteur du document est aussi l'autorité compétente en matière de transports urbains.

Si la volonté d'intégration animant ces innovations pouvait être saluée, elles ont rapidement posé d'importantes difficultés. En premier lieu, on pouvait regretter que cette obligation ne corresponde pas à l'obligation de réaliser un PLH ou un PDU telle qu'elle était jusqu'alors prévue par le code de la construction et de l'habitation d'une part et par le code des transports d'autre part. Ainsi, certains EPCI compétents en matière de PLU se retrouvaient obligés d'élaborer un PLH et un PDU alors que les codes définissant initialement le champ de cette obligation ne le leur imposait pas, ce qui pouvait les dissuader d'exercer leur compétence en matière de PLU. En deuxième lieu, il était difficile de faire rentrer dans les seules OAP tous les éléments constitutifs des PLH et PDU. En troisième lieu, enfin, un double problème s'est posé relativement à l'opposabilité des PLH et PDU intégrés aux OAP des PLUI. D'une part en effet, le PLH et le PDU devenaient ainsi opposables aux autorisations d'urbanisme (en termes de compatibilité certes, mais tout de même), ce qui n'a jamais été leur vocation. D'autre part, on pouvait s'interroger sur leur opposabilité aux actes auxquels ils étaient auparavant opposables, le PLU ne leur étant quant à lui pas opposable². Il était nécessaire

que le législateur intervienne à nouveau pour remettre un peu d'ordre dans les OAP.

IV – LA MATURITÉ

Dernière grande réforme en date des OAP, la loi ALUR et son décret d'application relatif au PLU se sont attachés à promouvoir encore nettement les OAP³. Cela s'est traduit par des soustractions et des additions à leur contenu potentiel antérieur. Au titre des soustractions, on relèvera que si elles contiennent toujours des dispositions sur – outre l'aménagement – l'habitat, les transports et les déplacements, les OAP des PLUI n'ont plus vocation à accueillir ni PLH ni le PDU, qui sont intégrés à une nouvelle composante non opposable du PLUI : le programme d'orientations et d'actions (POA). Les problèmes d'opposabilité de ces documents qui avaient résulté de leur intégration aux OAP ont du même coup été résolus. Au titre des additions, il est en premier lieu nouvellement prévu qu'en l'absence de SCOT, les OAP des PLUI comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal figurant normalement dans le SCOT. Par ailleurs, depuis l'acte II de la législation sur la montagne, les OAP définissent désormais, dans les territoires concernés, la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles (UTN) locales⁴. Pour le reste, le contenu potentiel des OAP défini par la loi s'inscrit dans le prolongement des lois antérieures⁵. Les OAP peuvent, comme avant, définir des actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; elles peuvent toujours comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU ; porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; ou encore, prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. Elles peuvent

et du stationnement, ainsi que de la gestion du domaine public routier (art. L.1214-5 et L.1214-6 du code des transports), non soumises au PLU quant à elles.

1 Ce qui était déjà prévu par le décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

2 Le PDU est un document d'orientation qui n'est pas directement opposable aux tiers, à la différence du PLU qui doit être compatible avec lui et dont le règlement et les OAP sont opposables aux tiers. Le PDU ne s'impose, dans un rapport de compatibilité, (outre au PLU) qu'aux autorités chargées des polices de la circulation

3 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, complétée notamment par un décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme. Les OAP sont désormais régies par les art. L. et R. 151-6 et s. du code de l'urbanisme.

4 Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

5 Cf. les 6 items de l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme.

aussi désormais, et c'est nouveau, 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.

Cette redéfinition de l'objet des OAP pose en premier lieu la question de savoir si l'énumération de leur contenu potentiel est ou non limitative. En d'autres termes, les OAP doivent-elles nécessairement pouvoir se rattacher à l'un des items législatifs, ou bien peuvent-elles porter sur des sujets extérieurs à ces prévisions spécifiques ? Par exemple, une OAP peut-elle avoir pour objet la densification urbaine alors que – assez étrangement – cette finalité n'est pas expressément attribuée aux OAP ? A première vue, on pourrait être tenté d'affirmer le caractère nécessairement limitatif de la liste législative (précisée par le pouvoir réglementaire) des objets potentiels des OAP. En effet, ces orientations vont nécessairement avoir pour conséquence de limiter l'exercice du droit de propriété et cela ne peut se faire sans base légale. Cette exigence d'habilitation a d'ores et déjà été mise en lumière par le Conseil d'Etat à propos du règlement du PLU¹ et rien ne justifie qu'il en aille différemment avec les orientations d'aménagement, dès lors que celles-ci sont également – depuis l'origine – opposables aux autorisations d'urbanisme. Au demeurant, dans la mesure où les OAP font, avec les prescriptions écrites et graphiques du règlement, partie des outils mis à la disposition des auteurs du PLU pour atteindre les objectifs assignés à ce document, et où les normes qu'elles fixent sont par nature moins contraignantes pour les utilisateurs du sol que celles inscrites dans le règlement, on pourrait tolérer, en admettant avec la sagesse d'Aristote que « qui peut le plus peut le moins », que les OAP puissent fixer des orientations dans tous les domaines dans lesquels le règlement est susceptible d'édicter des prescriptions. Ainsi, une OAP imposant une tendance en matière de densification ne serait pas nécessairement illégale. En fin de compte, les OAP nous semblent davantage se caractériser (et se distinguer du règlement) par leur faible densité

normative que par leur objet. Bien sûr, encore faut-il que les OAP, faute de pouvoir se rattacher à leurs objets propres, puissent au moins se rattacher à ceux du règlement.

Une deuxième interrogation qui anime les débats sur les OAP concerne leur caractère obligatoire ou non. A cet égard, en premier lieu, il nous paraît peu douteux à la lecture de la loi, que les OAP « aménagement commercial » sont indispensables dans les PLU non couverts par un SCOT et que les OAP relatives aux UTN locales sont obligatoires dans les territoires où le régime des UTN s'applique. En second lieu, elles pourraient également sembler indispensables dans les zones 1AU². Cependant, outre que le pouvoir réglementaire n'a pas vocation à rendre obligatoire une composante du PLU que le législateur a apparemment voulue facultative³, il serait insensé d'exiger dans toute zone 1AU des OAP, y compris en présence d'un règlement qui encadrerait à lui seul suffisamment (et éventuellement assez soupagement, en privilégiant les règles qualitatives) l'ouverture à l'urbanisation du secteur⁴. Il est vrai qu'au fil des réformes, les textes définissant les zones AU donnent une place de plus en plus importante aux OAP. Mais cela nous paraît davantage traduire une incitation qu'une obligation de recourir à cet outil normatif. L'essentiel, dans les zones 1AU, est que l'ouverture à l'urbanisation soit suffisamment encadrée, sans l'être excessivement, ce pour quoi les OAP constitueront souvent l'outil idoine (on songe en particulier aux schémas d'aménagement pouvant préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics), mais on ne saurait exclure qu'un règlement s'avère

1 Cf. par exemple la décision Hoffman de 2012, dans laquelle le Conseil d'Etat juge que les PLU ne peuvent interdire les lotissements dès lors que le législateur ne les a pas spécifiquement habilités à édicter ce type de restriction du droit de propriété (CE sect. 27 juill. 2012, Hoffmann, n° 342908, rec., BJD 6/2012, p. 446, concl. X. de Lesquen et obs. Ph. Baffert).

2 Cf. l'article R. 151-20 al. 2 du code de l'urbanisme : « Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation 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 » (souligné par nous).

3 Cf. art. L. 151-7, I du code de l'urbanisme.

4 Cf. en ce sens le jugement du TA de Besançon du 29 janvier 2015, Préfet du territoire de Belfort, n°1300465, RDI 2015 p. 145, obs. P. Soler-Couteaux. Ce jugement contredit judicieusement une réponse ministérielle moins convaincante : RM n°3785, JOAN 6 novembre 2012, p. 6302. Bien que rendu au regard des textes antérieurs à la loi ALUR, la solution nous paraît toujours valable aujourd'hui.

parfois plus approprié. En troisième lieu, enfin, les OAP sont clairement obligatoires, en vertu de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme, dans les zones U ou AU dépourvues de règlement. Dans ces secteurs, les OAP doivent au moins porter sur les six points énumérés au dit article, qui évoquent les préoccupations essentielles de l'urbanisme contemporain, et elles doivent impérativement comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Ce nouveau dispositif n'est certes pas d'application générale. Le règlement ne pourra bien évidemment pas être laissé vide dans les secteurs méritant – en raison par exemple de leurs caractéristiques esthétiques – une protection particulière par la réglementation d'urbanisme. Lorsque tel n'est pas le cas en revanche (dans les secteurs de friche urbaine par exemple : industrielle, commerciale, militaire, ferroviaire, etc.), il paraît très intéressant, car propice au développement de secteurs de projet, dans lesquels les opérateurs immobiliers ne seront pas enfermés dans des règles rigides qui n'auraient pas lieu d'être (et dont ils s'évertueraient à obtenir la modification), sans remise en cause néanmoins de l'unilatéralisme du droit de l'urbanisme¹.

En fin de compte, la création de ces secteurs de projet paraît assez révélatrice de la nature des OAP, sorte d'interface entre l'urbanisme de planification et l'urbanisme de projet, comme l'exprime très bien l'intitulé du colloque dont ce papier a constitué l'introduction². Elle est aussi révélatrice d'une autre dimension de l'OAP, sorte d'interface entre l'urbanisme purement réglementaire (fortement dirigiste et pour ainsi dire « policier ») et l'urbanisme contractuel auquel d'aucuns aspirent tant aujourd'hui. En effet, il est assez clair que la promotion des OAP par la réforme ALUR (particulièrement par le décret du 28 décembre 2015) a constitué

pour le ministère en charge de l'urbanisme une façon de répondre à cette demande de plus en plus pressante. Le fait est que l'urbanisme est fondamentalement une police administrative, en tant que telle rétive à la contractualisation, et que si un changement de nature du droit de l'urbanisme aussi radical devait être opéré, seul le législateur pourrait en décider... Dès lors, la solution retenue par le Gouvernement – très post-moderne au sens où l'entend le professeur Jacques Chevallier – a été de favoriser une forme de déréglementation des occupations et utilisations du sol, en donnant moins de place au règlement et plus de place aux OAP, qui restent des normes unilatérales, mais présentent l'avantage – la caractéristique du moins – d'être plus souples, moins dirigistes, que les prescriptions du règlement. Ainsi, l'OAP n'est pas, par rapport au règlement, un simple changement de focale dans l'exercice de planification urbaine ; elle est aussi – et surtout – un changement de paradigme normatif.

Ce rappel implique une ultime prévention. Sur le plan de la philosophie politique, la promotion de l'OAP est un choix d'essence libérale ; il est anti-interventionniste dans son esprit ; une manifestation de l'« urbanisme en marche » si l'on peut dire... Cela implique que la marge de liberté laissée par les OAP ne doit pas être conçue comme une marge d'appréciation, comme un pouvoir discrétionnaire au profit de l'administration, mais comme une marge de manœuvre, un espace de créativité pour les utilisateurs du sol. En d'autres termes, il est important que les services instructeurs ne s'accaparent pas l'espace de liberté inhérent aux OAP car cet espace appartient aux porteurs de projet. Ce n'est pas seulement une question de philosophie de la réforme, c'est aussi une question constitutionnelle, d'égalité des administrés devant la règle de droit...

¹ Nous préférons d'ailleurs la formule « secteur de projet » à celle, que l'on rencontre parfois pour désigner la même réalité, de « secteur d'aménagement », qui suggère moins la faible densité normative et la liberté corrélativement laissée aux opérateurs dans les périmètres en question.

² « Les OAP : Interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet », Journée d'études organisée à Aix-en-Provence le 24 novembre 2017 par l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional et le Laboratoire Interdisciplinaire Environnement et Urbanisme.

ENTRE PLANIFICATION ET CONCEPTION : L'OAP OUTIL DE COMPOSITION URBAINE

Frédérique Hernandez,
Professeur, Aix Marseille Université,
LIEU Aix-en-Provence, France

Sur une période couvrant la fin des années 1970 à la fin des années 1990, la planification a été accusée d'avoir participé, avec l'avènement du fonctionnalisme, à la mort de la composition urbaine. Selon Pierre Riboulet (1998), la réglementation génère une homogénéisation et une répétition des formes qui est aux antipodes du travail de composition urbaine. Tant est si bien que l'auteur Albert Lévy présente la composition urbaine comme « un savoir faire en crise » dans un texte publié au milieu des années 1990. Plan et projet sont alors présentés comme antinomiques, selon une vision qui peut parfois être considérée comme caricaturale (Rabilloud, 2007).

Le renouveau de la planification par la stratégie d'inspiration anglo-saxonne et le projet urbain d'inspiration italienne tendraient à réconcilier les deux termes : la planification a désormais pour mission de mettre en œuvre des démarches de projets (Motte, 1995 ; Novarina, 2003). L'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) en serait une des expressions contemporaines tangibles. En effet, elle est aujourd'hui présentée comme l'outil d'un urbanisme de projet¹. Est-elle également le moyen d'introduire la composition urbaine dans le registre de la planification ? Dans la pratique, l'OAP mobilise les notions de « principe d'aménagement » et de « principe de composition » dans la légende de ses schémas graphiques et dans le phrasé des documents d'urbanisme. Cela participe-t-il d'un mouvement de réinvention ou de réécriture plus qualitative de la règle d'urbanisme ? Dès lors, comment l'élaboration d'OAP réinterroge la pédagogie dans les formations en urbanisme ?

Il s'agira ici d'aborder l'OAP et plus particulièrement l'OAP dite sectorielle au prisme de la composition urbaine. La composition urbaine a de nombreuses acceptions, nous ne procéderons pas à une mise en perspective historique de la notion, mais nous tenterons de confronter l'OAP à trois registres de définition de la composition urbaine. Ce travail concernera l'OAP sectorielle tant dans ses intentions, à partir de l'analyse des textes législatifs,

que dans sa mise en pratique, par l'analyse d'un corpus de projets d'OAP.

I – L'UNITÉ DU PLAN COMPOSÉ FACE AU TEMPS LONG DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OAP

Le premier registre de définition fait appel aux écrits de Pierre Riboulet (1998) et de Serge Thibault (2012), et appréhende la composition comme l'expression d'une unité entre le tout et les parties. « La composition qualifie une œuvre, un plan que l'on a sous les yeux et qui a pour qualité d'être composé au sens où les parties qui le constituent sont interreliées au point de former un tout harmonieux et indivisible ». En creux, la composition n'est pas une simple addition de composants, c'est un mode de faire qui travaille la relation pour apporter une harmonie d'ensemble. Ce registre de définition comme ordonnancement harmonieux des parties mobilise les notions d'équilibre des masses, de hiérarchie, de régularité, d'ordre et de proportions.

Serge Thibault s'intéressant à la composition urbaine comme processus (c'est-à-dire comme mode de faire ouvrant sur la notion d'organisation), définit plusieurs degrés pour caractériser les relations entre les composants d'un ensemble et l'ensemble lui-même. Dans le degré le plus faible, le tout n'est que la somme des parties. « Le projet de la partie est autonome au regard d'un plan d'ensemble ou d'une orientation générale, s'il y a composition, ce n'est qu'a posteriori afin de rendre plus organisé un espace conçu par fragments ». Dans un degré plus fort, la partie est conçue à partir d'un tout préétabli : un plan général qui porte sur un espace plus vaste. Par exemple, un plan de zone qui encadre la conception de ses îlots, à l'instar du procès d'élaboration de la ZAC Paris Rive Gauche. Dans ce procès, un PAZ général pose les bases essentielles du projet (trame viaire, vélum, grande répartition des fonctions et occupations du sol...), des sous-secteurs sont ensuite identifiés, qui font l'objet de projets urbains, qui à leur tour précisent l'agencement attendu pour les projets ponctuels qui prendront place dans les îlots. Dans un degré encore plus fort, le tout et la partie sont codéfinis. La conception du tout et de la partie de chacune de ses parties se fait simultanément et de façon récursive. Une illustration peut être donnée par l'aménagement du site de l'exposition universelle de Hanovre et d'un

¹ Voir l'article de Celine Lherminier et Morgan Bunel « Faciliter l'urbanisme de projet grâce aux OAP » dans *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* du 4 août 2017.

écoquartier associé au tournant des années 2000. L'élaboration d'une planification réglementaire et le lancement de concours d'idées de projets urbains et paysagers ont été conduits en parallèle, de sorte que les images des projets ont nourri la révision du plan d'urbanisme de la ville et n'en sont pas la simple résultante (Souami, 2009).

Ce registre de définition, qui appréhende la composition comme l'expression d'une unité entre le tout et les parties, semble être une préoccupation du législateur, qui transparait dans la cohérence attendue entre le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (le tout) et les OAP (les parties). Si avec la loi SRU (2000) « Les Orientations d'Aménagement doivent être établies en cohérence avec le PADD, au sein duquel elles trouvent leur fondement », le lien entre OAP et PADD est renforcé avec la loi ENE (12 juillet 2010) qui stipule que les OAP « doivent respecter les orientations du PADD » (Jacquot, 2011). A l'échelle de l'OAP elle-même, celle-ci est appréhendée comme n'étant pas une simple addition de micro-projets à la parcelle, mais comme relevant d'une « opération d'ensemble ». La notion même d'opération d'aménagement est définie par la jurisprudence comme « un effort d'organisation et d'agencement d'une portion de territoire » (Jacquot, 2012). La confrontation de ce registre de définition à la pratique ne consiste pas tant à évaluer si les projets d'OAP produisent un aménagement harmonieusement composé, mais aborde le processus de conception de l'OAP sous l'angle du degré d'organisation entre le tout (le schéma d'aménagement d'ensemble et ses grands principes) et les parties (les formes bâties et les diverses composantes du projet). Dans cette démarche, une première difficulté à l'analyse tient au niveau de précision des OAP données à voir dans les documents d'urbanisme, qui est souvent en retrait par rapport au travail effectif réalisé au cours de la conception. En effet, lorsque l'on interroge les concepteurs, il y a dans de nombreux cas codéfinition des parties et du tout, au sens où l'agencement des bâtiments est simulé plus avant et où l'articulation entre bâti, parcellaire et voirie est pensée en un même temps. Cette codéfinition peut être le fruit d'un travail en partenariat avec des porteurs de projet en même temps que s'élabore le document d'urbanisme (PLU ou PLUI) ou être le fruit d'un travail poussé du bureau d'étude qui élabore l'OAP et qui dans une volonté d'explication et de démonstration pousse

le projet jusqu'au détail pour donner à voir les formes urbaines susceptibles d'être générées par les principes de composition et le règlement. Si le projet est simulé plus avant, il s'agit ensuite de revenir en arrière dans la formulation graphique et écrite de l'OAP, de manière à ne pas figer un projet à un temps T. Ainsi, la codéfinition est un détour heuristique, et les relations d'organisation entre le tout et les parties peuvent être reconsidérées lors de la réalisation effective des projets de maîtrise d'œuvre. Autrement dit, si le tout et les parties peuvent être fréquemment codéfinis, le temps long de la mise en œuvre peut amener les projets des parties à s'autonomiser du projet d'ensemble. Cela peut s'illustrer sur une des OAP du PLU de Toulouse : l'OAP Plana, élaborée entre 2011 et 2012.

L'analyse s'appuie d'une part sur un mémoire réalisé à l'IUAR en 2012 par l'étudiante Elodie Marty, en stage au sein de la Communauté Urbaine Toulouse Métropole, et d'autre part sur différents documents publiés par la communauté urbaine relatifs au PLU, aux OAP et aux projets du secteur Plana.



Figure 1 : Périmètre des 19 ha de l'OAP Plana
Source : PLU Commune de Toulouse 2012-OAP

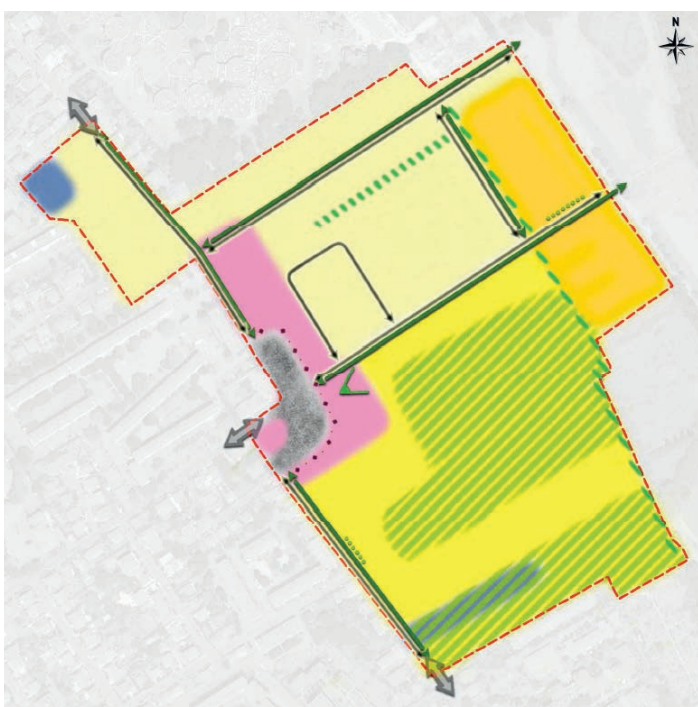
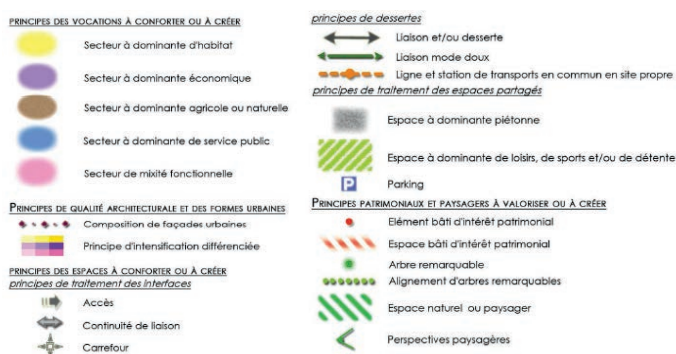


Figure 2 : Schéma d'aménagement de l'OAP Plana
Source : PLU Commune de Toulouse 2012-OAP



Cette OAP est définie à un moment où ce secteur de l'Est toulousain est engagé dans une dynamique de renouvellement urbain s'accompagnant de nombreux projets. Le contexte est également marqué par la volonté de la Ville de Toulouse de placer l'élaboration du PLU sous le registre de la concertation (Marty, 2012). L'hypothèse de la codéfinition est donc forte. L'OAP Plana a pour premier enjeu de créer une véritable centralité de quartier avec une place piétonne et des commerces. C'est également son premier principe de composition avec une prescription de « composition de façades urbaines » (partie grise et rose du schéma) au croisement de deux voies importantes, l'une d'orientation nord/sud (rue Louis Plana), l'autre d'orientation est/ouest connectant le secteur à la zone verte des Argoulets.

Dans la mise en œuvre, c'est d'abord la frange Est du périmètre qui a été construite, avec des opérations d'habitat en R+3, à proximité des équipements sportifs, et en R+4 en limite de la zone verte des Argoulets. Ces opérations immobilières

réalisées présentent un vocabulaire formel qui se distingue des opérations bâties alentour, déjà existantes. Vues en plan (Figure 3), elles s'autonomisent des volumétries et des agencements existants et viennent ajouter de nouvelles pièces architecturales à un quartier aux formes urbaines déjà hétérogènes. De plus, la polarité du projet d'ensemble, dont on aurait pu attendre que sa forme oriente et structure l'implantation des nouvelles opérations bâties, n'a été formalisée que bien plus tard, et selon une logique elle aussi autonome : son dessin fait l'objet courant 2016-2017 d'une démarche de concertation avec la population.

Le temps long et découpé de la mise en œuvre de l'OAP en plusieurs opérations relevant chacune d'opérateurs, de finalités voire de modes opératoires distincts entre en tension avec la recherche d'un ordonnancement harmonieux entre le tout et les parties.

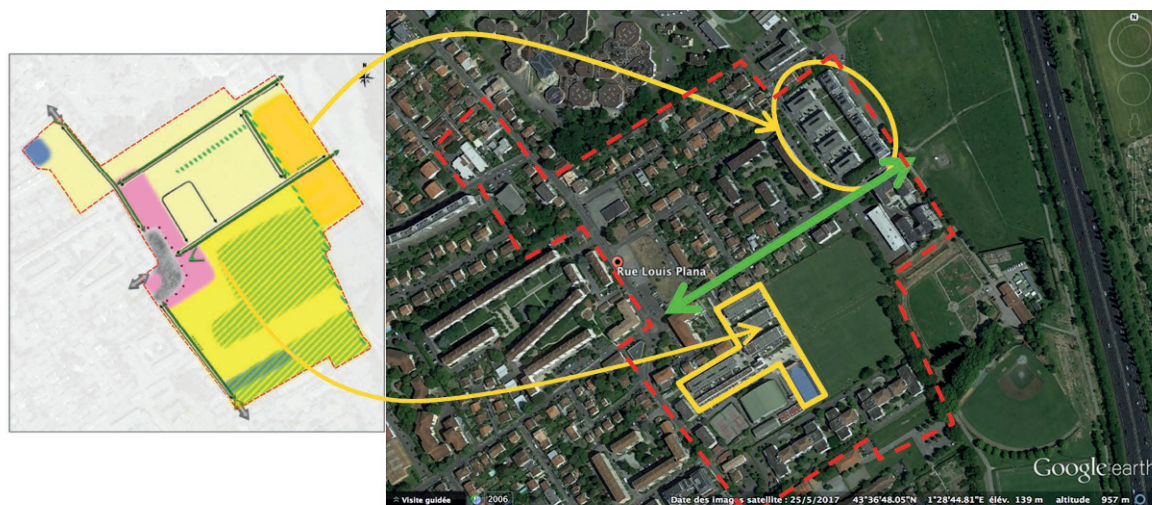


Figure 3 : Premières opérations réalisées au sein de l'OAP Plana
Source : Frédérique Hernandez d'après Google earth

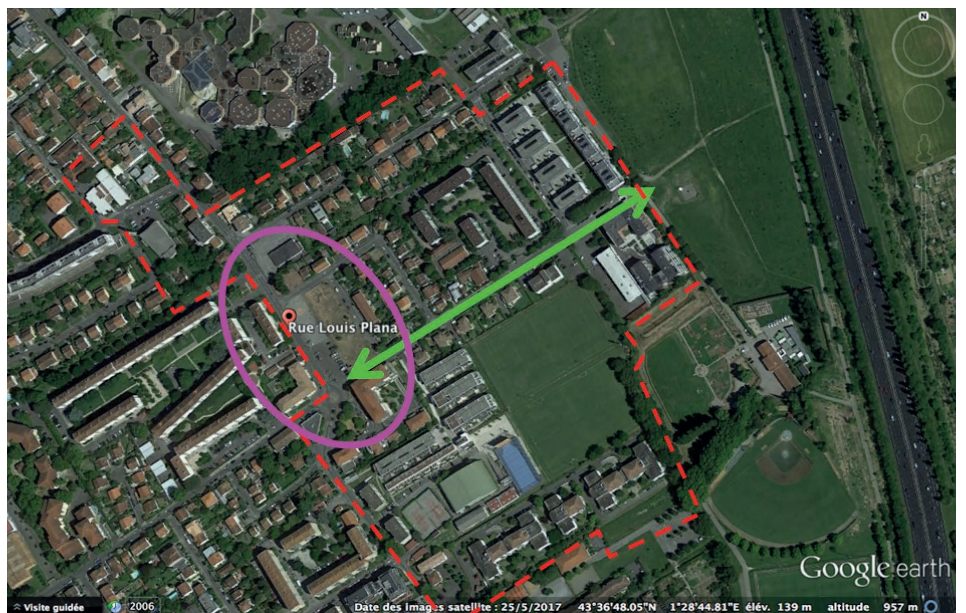


Figure 4 : Projet pour la polarité mixte de l'OAP

II – COMPOSER AVEC LE LIEU ET PAR LES ESPACES PUBLICS : UNE PRÉOCCUPATION RÉCURRENTÉ DES PROJETS, VISIBLE DANS LES OAP

L'unité dans la composition a longtemps été obtenue par l'unicité d'un concepteur, ou par l'existence d'une doctrine forte et partagée sur le bon agencement des formes commune à un corps professionnel (Riboulet, 1998). Or, l'évolution des conditions de production de la ville, marquée par l'incertitude et la co-production interroge la définition de la composition comme expression de l'unité et de l'harmonie entre le tout et les parties. Il n'est plus assuré que les parties conservent dans le temps long la configuration première envisagée. Cette évolution appelle une deuxième acception de la composition, plus contemporaine et plus extensive où la notion d'unité fait place à celle de dialectique (Candon, 1996). Il s'agit désormais de composer avec le lieu, le social, l'environnement et la technique. C'est à dire de faire cohabiter des enjeux multiples (Candon, 1996).

Parmi ces enjeux multiples, deux ressortent particulièrement tant de la littérature sur le projet urbain qu'à l'examen de différents projets urbains réalisés depuis la fin des années 1990¹ : le lieu et l'espace public.

Composer avec le lieu, renvoie à l'attention au site dans ses composantes morphologiques, topographiques, paysagères, patrimoniales et culturelles. Bref, il s'agit de porter attention à l'existant et à l'histoire (Levy, 1996). Composer avec le lieu marque également « le passage d'une esthétique du plan à une esthétique de l'espace »², qui conduit à se dégager de

¹ Voir à ce propos les discours d'Oriol Bohigas à propos du projet Sextius-Mirabeau à Aix en Provence et de Christian Devillers à propos du projet Paris-Rive Gauche.

² Selon la citation complète de Devillers « la plupart du temps le projet urbain est réduit à une composition urbaine graphique esthétisante et subjective... trop souvent académique et minimaliste. Elle relève d'une esthétique du plan qui peut être favorablement remplacée par une esthétique de l'espace », cité in CANDON N., 1996, La composition urbaine. Note et essai bibliographique, DAU, CDU, MELIT, Les éditions Villes et Territoires, Grande Arche, Paris la Défense, 79 p.

l'image esthétisante d'un plan vue d'avion pour aborder la perception vécue in situ.

Dans un contexte d'incertitude, l'ossature du projet ne tient plus tant sur les programmes bâtis (qui peuvent être remis en cause par une crise économique), que s espaces publics, souvent posés comme garants du projet sur le temps long. L'espace public est donc amené à jouer un rôle important dans la composition. Il n'est plus appréhendé comme un espace résiduel entre les édifices, mais à l'inverse comme un espace structurant qui ordonne les édifices (Candon, 1996). Alignements, retraits et hauteurs des bâtiments sont alors définis depuis l'espace public.

La préoccupation du site et l'attention à l'existant sont présentes dans les intentions du législateur lorsqu'il est écrit à propos des OAP sectorielles que « Leur objectif est de proposer des formes urbaines respectant les qualités des quartiers existants et de traiter les lisières entre les nouvelles constructions et le paysage avoisinant ». La question des voies et des espaces publics est prise en compte dans l'ancien article L123-1-4 du Code de l'Urbanisme¹. « Les OAP peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».

1 Créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, art. 19, abrogé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, art. 12.

Dans la pratique, le passage d'une « esthétique du plan » à une « esthétique de l'espace », valorisant l'appréhension vécue du site transparait par l'importance des principes d'aménagement relatifs aux vues proches et lointaines, aux transitions paysagères. De la même façon, les items relatifs aux accès, au traitement des voies, au maillage viaire sont récurrents dans les légendes des schémas d'aménagement des OAP. Et ce, qu'il s'agisse d'OAP en secteur rural ou de plus grandes OAP dans des contextes urbains de quartier de gare. Il semblerait que l'OAP vienne ici répondre à un manque des règlements antérieurs à traiter l'irrigation, la porosité et les liaisons.

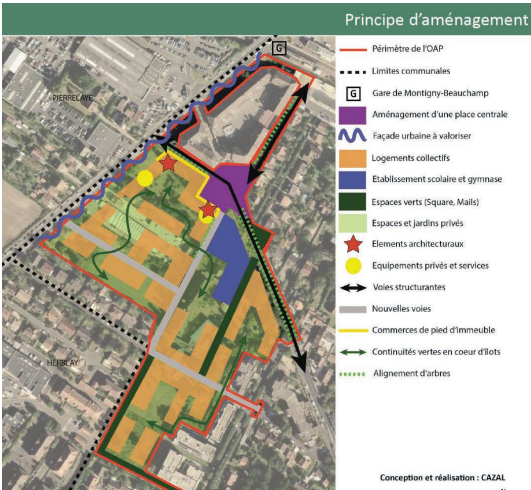


Figure 5 : OAP secteur Gare, PLU Montigny-les-Cormeilles
Source : PLU Montigny-les-Cormeilles, 2016

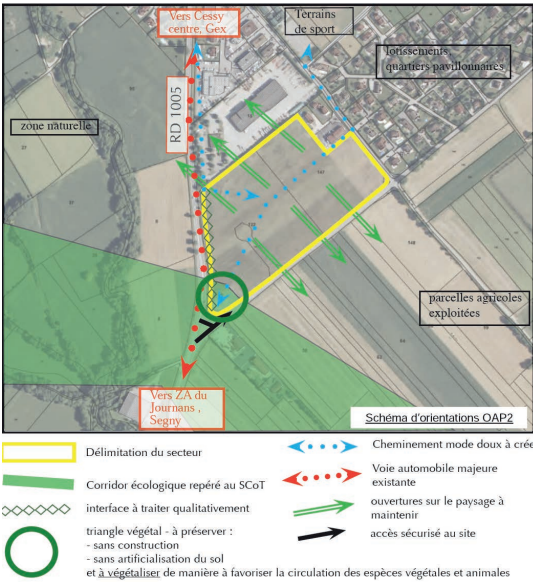
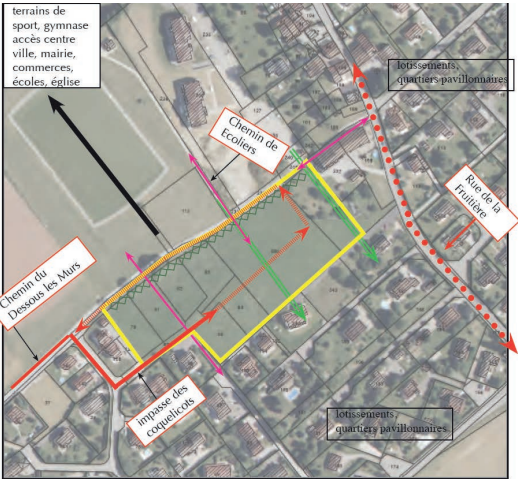


Figure 6 : OAP La Bergerie (zone 1AUB) et OAP Sud espace sportif (zone UB)
Source : PLU Commune de Cessy 2014 - Orientations d'aménagement et de programmation

Cet examen partiel, qui s'appuie principalement sur des schémas graphiques d'OAP sectorielles entre en résonance avec l'analyse du passage d'une vision aréolaire de l'espace à une vision réticulaire mise en évidence par Gilles Novarina (Novarina, 1999). Cette vision réticulaire donne aux infrastructures, aux systèmes de mobilité, mais aussi aux espaces en creux tels les vallées, talwegs ou cours d'eau un espace structurant dans la composition du territoire.

III – ITÉRATIONS ENTRE ART DE LA CONCEPTION ET ART DE LA RÈGLE

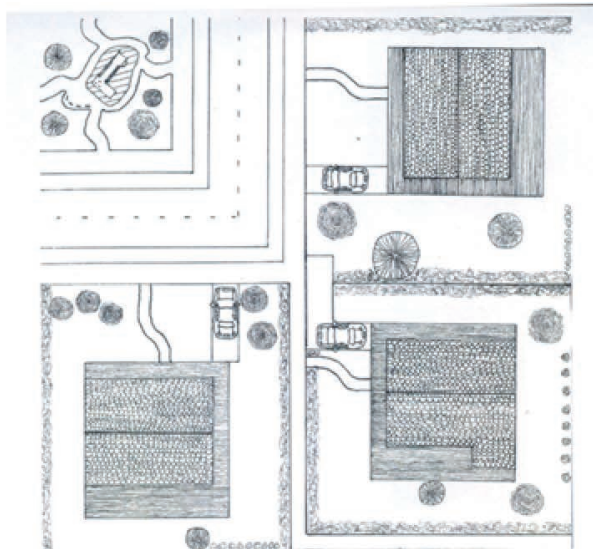
La troisième acception de la composition renvoie à un ensemble de connaissances et de savoir-faire, un art de faire qui vise à aider à projeter en mettant l'accent sur le design, c'est à dire la conception et le dessin de l'espace (Thibault, 2012 ; Pinson, 2014). Cette acception sera abordée ici sous l'angle de la pédagogie en urbanisme et plus particulièrement du dispositif de l'Atelier de projet. L'Atelier constitue une clé de voûte du dispositif pédagogique des formations en aménagement et urbanisme. Il s'agit de formuler des stratégies d'intervention et/ou des projets dans le cadre de commandes émanant d'une diversité de structures (collectivités territoriales, agences d'urbanisme, associations...). Ainsi, l'atelier est l'occasion d'une pratique en grandeur réelle et d'échanges avec des partenaires professionnels (maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre). Depuis 2013, l'élaboration d'OAP intègre les ateliers de projet de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional (IUAR). Nous nous baserons ici sur deux exemples : le projet d'une OAP en zone AU dans le cadre de la révision du PLU de la commune de Coudoux (Bouches-du-Rhône) engagé en octobre 2014 et le projet d'une OAP sur la commune de Marignane dans le cadre de l'élaboration du PLUI du Conseil de Territoire Marseille Provence engagé en 2016.

Dans les deux exemples, une démarche de projet urbain a d'abord été menée, permettant d'aboutir à un dessin relativement précis des formes urbaines envisagées dans le périmètre de l'OAP. Il a fallu ensuite « revenir en arrière » pour formaliser l'OAP dans les codes attendus par le document d'urbanisme. La démarche de projet mise en œuvre comporte dans chaque cas un diagnostic

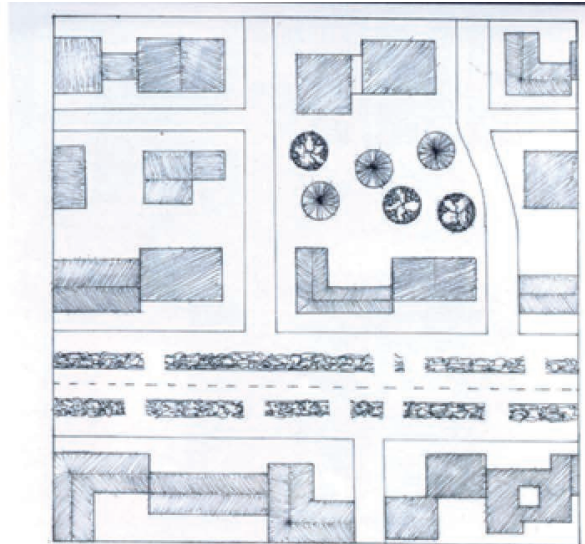
à différentes échelles, traitant notamment des grandes unités paysagères, des dynamiques urbaines communales puis des caractéristiques du site accueillant l'OAP. Le site de l'OAP donne lieu à une analyse plus approfondie abordant tant les pratiques que l'identification des éléments (naturels ou construits) remarquables ou patrimoniaux. Ce diagnostic multiscalair débouche sur des enjeux et des orientations d'aménagement guidant la phase projet proprement dite. Un programme et un parti pris d'aménagement spatialisé sont alors proposés, puis déclinés en propositions concrètes concernant la desserte du secteur, le modèle en termes de forme urbaine (parc habité, front bâti continu sur rue...), la gestion de l'eau et des espaces végétalisés, l'agencement des volumes bâtis, les modes d'habiter...

Dans la réalisation de ce travail d'atelier les étudiants vont jusqu'au dessin des gabarits bâtis et de l'espace public. Ces dessins ne sont pas une fin en soi, mais un détour visant à formuler des « principes d'aménagement » et des « principes de composition ». C'est dans cette phase que la composition comme art de dessiner l'espace entre en jeu, la prise en compte du contexte est un élément primordial de cet apprentissage (orientation de l'ancien parcellaire, inscription dans une topographie, dialogue avec le bâti alentour...).

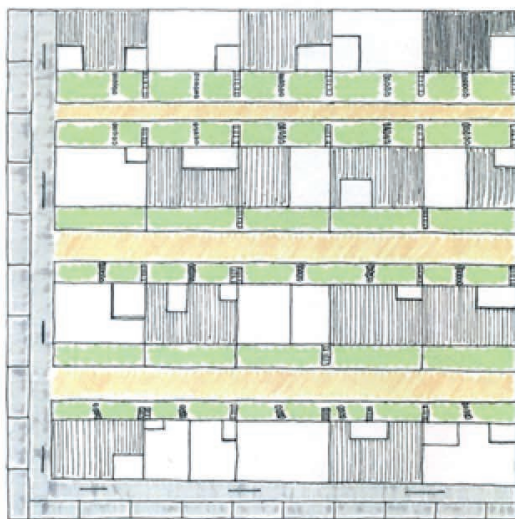
Cette démarche, qui consiste à dessiner finement les formes urbaines envisagées puis à revenir en arrière pour formaliser l'OAP sous formes de « principes d'aménagement », permet d'appréhender de façon empirique le rapport entre la règle et la typologie bâtie susceptible d'en résulter, mais également le lien entre forme urbaine et densité. Cela n'est pas sans réinterroger le cloisonnement parfois constaté dans l'organisation des formations en urbanisme entre d'un côté l'apprentissage de la conception du projet et de l'autre celui de la planification et de la stratégie.



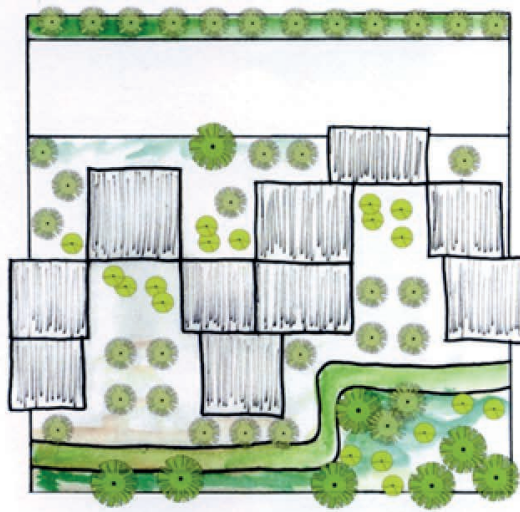
Implantation de la maison individuelle



Implantation de l'individuel en bande



Implantation de l'habitat intermédiaire



Implantation du petit collectif groupé

Figure 7 : Dessins exploratoires d'implantation de typologies bâties pour l'OAP Coudoux

Source : DESCIEUX C., HUCHON G., PISANO F., WATELET M., Rapport final Atelier de Master 2 Habitat, Politique de la Ville et renouvellement urbain, 2015/2016, IUAR, Aix-Marseille-Université

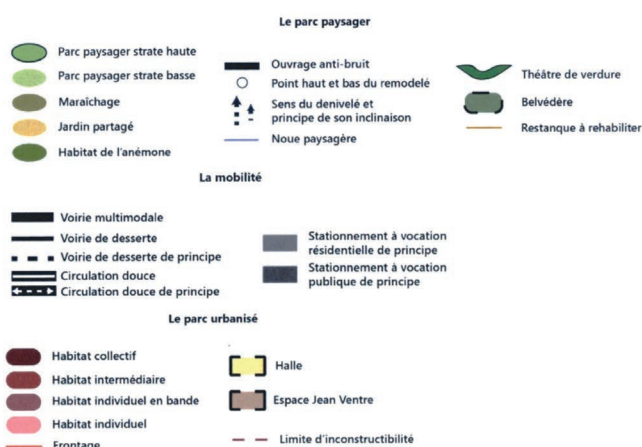
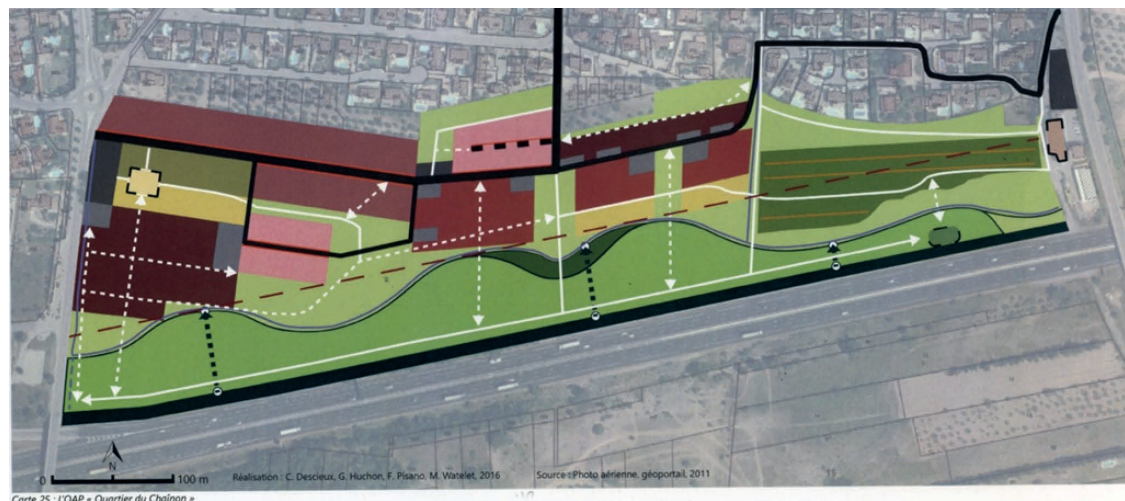


Figure 8 : Formalisation de l'OAP pour un nouveau quartier à Coudoux
Source : DESCIEUX C., HUCHON G., PISANO F., WATELET M., Rapport final Atelier de Master 2 Habitat, Politique de la Ville et renouvellement urbain, 2015/2016, IUAR, Aix-Marseille-Université

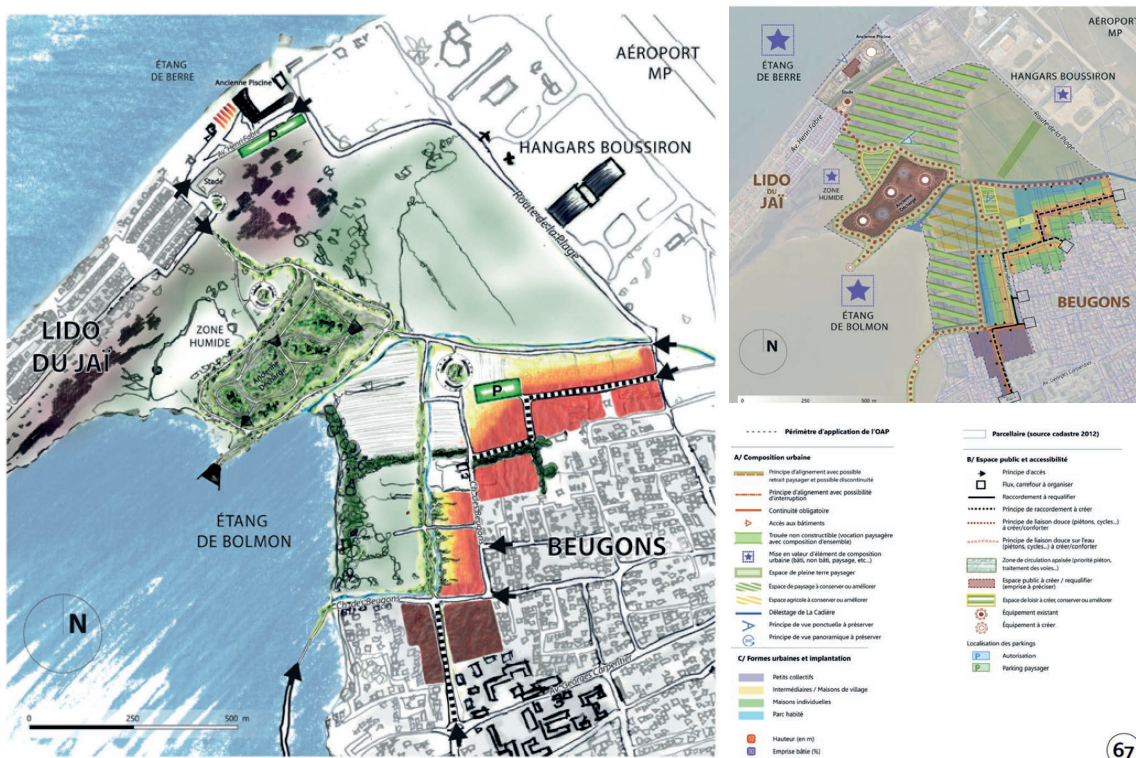


Figure 9 : OAP des Beugons à Marignane : du projet à la formalisation de l'OAP
Source : Blachon M., Mellet A., Morel L., Pesquier B., Ristori E., Rapport final Atelier de Master 2 UDPAO, 2016/2017, IUAR, Aix-Marseille-Université.

Cette pédagogie met l'accent sur la perception de la règle en trois dimensions. Cela passe par une formation du regard, au travers de l'analyse de références, mais aussi de la pratique du croquis et de la photographie en situation d'arpentage de terrain. S'il est important de maîtriser le dessin de l'espace, la traduction des formes urbaines souhaitées en règlement est une étape importante de la formation. Pour former au passage du projet urbain sous-tendant l'OAP à la formalisation « juridique » de l'OAP, l'IUAR s'appuie sur la pluridisciplinarité de l'équipe enseignante, et particulièrement sur la présence des juristes, qui interviennent alors ponctuellement dans les ateliers. Afin de conforter cette articulation règle/projet, dans un souci d'itération entre « art de la conception » et « art de la règle », nous expérimentons actuellement un atelier mixant des étudiants du Master 2 « urbanisme-aménagement » et du Master 2 « Droit et métiers de l'urbanisme ». Durant cette année 2017-2018, nous faisons travailler ensemble urbanistes et juristes sur l'élaboration d'une OAP sectorielle permettant de faire évoluer un secteur « en attente de projet » du PLU de la ville d'Aix-en-Provence.

Cette exploration de l'OAP sectorielle au prisme de la composition urbaine fait écho à différents questionnements : la capacité des documents d'urbanisme à maîtriser la forme urbaine, le rapport entre la règle et le projet, ou encore l'articulation entre l'activité de planification et l'acte de réalisation. Au croisement de ces questions, la définition de « principes d'aménagement », par sa capacité à articuler une vision d'ensemble et la conception des projets qui s'en réfère, semble tenir un rôle important. Le principe d'aménagement est en quelque sorte un passage de relais vers un autre concepteur, qui assurera la phase opérationnelle de l'OAP (Hernandez, 2015). Par ailleurs, le principe d'aménagement est souvent appréhendé comme issu d'une réflexion contextualisée, il n'est pas général comme peuvent l'être une norme ou une règle. N'est-il pas une nouvelle façon d'appréhender « le règlement », « la règle », d'y introduire de la souplesse favorable au dialogue, voire à la négociation entre les différents acteurs intervenant dans le projet ?

Bibliographie

- CANDON N., 1996, *La composition urbaine. Note et essai bibliographique*, DAU, CDU, MELIT, Les éditions Villes et Territoires, Grande Arche, Paris la Défense, 79 p.
- GENESTIER P. *Vers un nouvel urbanisme.*, Nov 1992, Champs-sur-Marne, France, La Documentation française, pp. 225-238.
- HERNANDEZ F., 2015, *Assembler les projets pour faire territoire. D'une exploration compréhensive des pratiques à la formalisation d'un cadre d'analyse*, Mémoire de Doctorat d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Pierre Mendès France, Grenoble-Alpes, 156 p.
- JACQUOT H., 2011, « Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), Fiche 1 : Origine et place des OAP dans le PLU », GRIDAUH.
- JACQUOT H., 2012, « Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), Fiche 2 : Objets, formes et portée juridique des OAP d'Aménagement », GRIDAUH.
- LEVY A., 1996, « La composition urbaine : un savoir-faire en crise ».
- MOTTE A. (dir.), 1995, *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Paris, Juris-Service, 271 p.
- NOVARINA G., 1999, « L'architecture du territoire : de la mesure au dessein », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 82, pp. 44-53
- NOVARINA G. (dir.), 2003, *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos-Economica, collection Villes, 233 p.
- PINSON D., 2014, « Design urbain, projet urbain, art urbain, composition urbaine... une question de vocabulaire ? », intervention au séminaire franco-canadien de Design urbain des 14 et 15 avril 2014, <http://daniel.pinson-urb.perso.sfr.fr>
- RABILLOU S., 2007, *De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique*, Thèse de doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme, soutenue le 4 juillet 2007 à l'Université Lumière Lyon 2.
- RIBOULET P., 1998, *Onze leçons sur la composition urbaine*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées, 255 p.
- SOUAMI T., 2009, *Ecoquartiers secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Paris, Editions Les Carnets de l'info, 207 p.
- THIBAULT S., 2012, « Composition urbaine, projets et territoires », communication au Congrès national des Sociétés Historiques et Scientifiques - Composition(s) urbaine(s) - Tours.

Travaux d'étudiants

- BLACHON M., MELLET A., MOREL L., PESQUIER B., RISTORI E., *L'interface ville/nature comme rupture et comme lien, symbole du mouvement perpétuel des villes. Etudes sur le bassin Ouest de Marseille. Rapport final Atelier de Master 2 Urbanisme Durable, Projet et Action Opérationnelle*, 2016/2017, IUAR, Aix-Marseille-Université.
- DESCIEUX C., HUCHON G., PISANO F., WATELET M., *Le chaînon retrouvé. Coudoux OAP Sud. Reconnecter Coudoux par son nouveau quartier. Rapport final Atelier de Master 2 Habitat, Politique de la Ville et renouvellement urbain*, 2015/2016, IUAR, Aix-Marseille-Université
- MARTY E., 2012, *Les orientations d'aménagement et de programmation : pour un projet de Plan Local d'Urbanisme plus opérationnel*, Mémoire de Master 2 sous la direction de Frédérique Hernandez, IUAR, FDSP, Aix-Marseille Université

ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION

le chaînon manquant
entre planification
règlementaire
et urbanisme
opérationnel ?

Françoise Zitouni,
Maître de conférences,
Aix-Marseille Université, LIEU,
Aix-en-Provence, France

Issue de la loi SRU, l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) participe de la volonté d'introduire une dimension de projet dans le plan local d'urbanisme (PLU). Dans les anciens plans d'occupation des sols (POS), cette dimension ne trouvait d'autre support pour s'exprimer que le rapport de présentation qui pouvait justifier le parti d'aménagement de la commune sans pouvoir en imposer la prise en compte, en raison de son inopposabilité aux tiers¹.

La définition du projet de territoire précède sa traduction réglementaire et bien que la primauté du projet ait été affirmée de longue date, le droit et la pratique de la planification urbaine ont développé et consolidé une conception essentiellement réglementaire des documents locaux d'urbanisme qui résiste encore aux transformations de l'urbanisme contemporain et de son droit. Ces documents, chargés de fixer « les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire »² ont par là même imposé une immédiateté de l'application de la règle, mise en œuvre à l'échelle de la parcelle, tandis que le projet de territoire exprime des orientations et des objectifs visant le moyen ou le long terme et applicables à l'échelle intercommunale ou communale.

En s'insérant dans l'écart temporel et spatial entre urbanisme de projet et urbanisme réglementaire, l'OAP répondrait donc au besoin d'anticiper la réalisation de projets d'aménagement. En effet, avant la création des OAP, il n'existait aucun moyen permettant, dans le document de planification urbaine, de poser les principes de l'aménagement futur d'un quartier ou d'un secteur et d'en imposer

le respect en termes de compatibilité aux projets d'aménagement et de construction portés par des personnes publiques ou privées.

Pendant longtemps, la seule possibilité d'empêcher qu'un projet de construction ou d'installation ne remette en cause les options d'aménagement d'un futur plan d'urbanisme consistait à lui opposer un sursis à statuer. Mais s'il permet de geler, pour un certain temps, des terrains en prévision d'un projet d'aménagement, le sursis à statuer ne permet pas d'afficher et de faire une application anticipée des conditions d'aménagement voulues par la collectivité. D'autres outils, tels que les périmètres d'attente de projet d'aménagement (C.urb., art.L151-41) reposent sur le même principe d'inconstructibilité préventive ou défensive que le sursis à statuer et ne permettent ni d'exprimer dans un schéma d'aménagement la stratégie urbaine de la collectivité pour un secteur donné, ni d'encadrer souplement les actions et opérations d'aménagement à y mener. Pourtant, ce besoin d'anticipation est présent depuis longtemps dans les politiques urbaines. Pour y répondre, plusieurs collectivités se dotent d'outils prévisionnels, tels que les programmes de référence³. Toutefois, ces outils, dépourvus de portée juridique, ne permettent pas d'autoriser un projet d'aménagement que le plan d'urbanisme en vigueur n'a pas prévu.

Seules les OAP peuvent remplir cette fonction et constituer ainsi le « chaînon manquant » entre urbanisme de projet et urbanisme réglementaire. Selon l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre 1er du code de l'urbanisme, les OAP comme le règlement doivent être élaborés en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) (C.urb., art. L 151-6 et R 151-8), laissant entendre que ces deux documents sont, par l'intermédiaire du PADD, en cohérence entre eux et complémentaires. L'article R 151-2, 3° créé par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, qui exige que la complémentarité des dispositions édictées par le règlement avec les OAP soit

¹ Le document réalisé par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC) du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement relatif au contenu du POS (juillet 1999) soulignait, à la veille de l'adoption de la loi SRU, l'importance du rapport de présentation en tant que support du projet d'aménagement de la commune : « Outil d'information essentiel, le rapport de présentation constitue, en quelque sorte, un instrument de démocratie locale. En effet, c'est la seule pièce du dossier POS qui permet aux élus de présenter leur projet d'aménagement et de le justifier » (p. 28).

² L'actuel article L 151-8 du C. urb. renvoie à ce même objet, qu'il subordonne cependant à la mise en œuvre des orientations du projet local et des objectifs de la politique nationale d'urbanisme : « Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 ».

³ Les programmes de référence sont nés avec la politique de réhabilitation des quartiers anciens en 1977 et ont été officialisées par la loi d'orientation pour la ville du 13/7/1991 (art. 20). Ils étaient destinés à servir de cadre aux actions et opérations d'aménagement visant notamment à la mise en valeur des quartiers anciens. La loi de 1991 ne rendait pas ces documents opposables aux tiers.

justifiée dans le rapport de présentation, le confirme explicitement. En effet, bien que leurs contenus n'appartiennent pas au même registre de normativité, OAP et règlement ont pour objectif commun de mettre en œuvre les orientations générales du PADD.

Cependant, le décret distingue deux cas de figure : la règle commune, qui pose la complémentarité du règlement et de l'OAP et la possibilité de faire exception à cette règle sous certaines conditions en élaborant des OAP alternatives au règlement. Le premier cas correspond aux OAP dites sectorielles, qui sont les plus courantes ; le second ouvre la possibilité de recourir exclusivement à des OAP sans règlement. Il vise les OAP patrimoniales, applicables dans les zones urbaines non réglementées par le PLU, qui ne seront pas étudiées dans le cadre de cet article, mais surtout les OAP dites de secteurs d'aménagement, qui concernent les zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) que la collectivité ouvre à l'urbanisation¹.

Qu'il s'agisse d'OAP avec ou sans règlement, les nouvelles dispositions issues de la réforme de 2015² laissent subsister des incertitudes quant à leur portée juridique et opérationnelle, incertitudes que la jurisprudence, qui porte encore sur des orientations d'aménagement antérieures à cette réforme, ne permet pas, à l'heure actuelle, de lever.

I – LA COMPLÉMENTARITÉ DE L'OAP ET DU RÈGLEMENT

Sauf exceptions favorisant le recours exclusif aux OAP, les OAP sectorielles, ciblées sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (C. urb., art. R 151-6) et qui peuvent concerner aussi bien les zones U que les zones AU, définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones dans un rapport de complémentarité avec le règlement. Les exigences de justification, dans le rapport de présentation, des dispositions du règlement et des OAP au regard des

objectifs du PADD ont été renforcées par le décret de 2015 et portent également sur la complémentarité du règlement avec les OAP. Cette rédaction reflète la volonté du pouvoir réglementaire d'arrimer le règlement du PLU au projet de territoire qu'il est chargé de mettre en œuvre³, ainsi qu'aux projets d'aménagement de quartiers ou de secteurs infra-communaux.

C'est donc en principe le contenu de l'OAP qui dicte le choix des dispositions réglementaires adéquates pour mettre en œuvre le projet d'aménagement, comme le comprend la Cour administrative d'appel de Nantes lorsqu'elle juge que la hauteur maximale des constructions admise par le règlement d'une zone à urbaniser (AU) qui autorisait la construction d'immeubles de quatre étages, ne permettait pas « la transition douce (...) entre les constructions à venir et l'environnement pavillonnaire existant, composé de constructions diffuses qui ne comportent pas plus de deux étages » recherchée par l'OAP. Elle en déduit que le classement de ce secteur en zone AU « ne correspondait pas à l'objectif poursuivi par les auteurs du PLU, consistant à ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation dans le respect des qualités paysagères du secteur »⁴.

Bien que cette décision soit relativement ancienne, la manière dont le juge administratif y analyse le contenu du règlement au regard de son aptitude à mettre en œuvre les finalités d'aménagement poursuivies par l'OAP nous paraît s'inscrire pleinement dans la logique de projet prônée par la réforme de 2015. En effet, dans ce cas d'espèce, sans faire obstacle à l'application des principes de composition urbaine retenus par l'OAP, la norme de hauteur maximale fixée par le règlement du PLU ne traduisait pas le parti d'aménagement choisi par les élus locaux.

Plus nombreuses sont les décisions de justice qui éprouvent la complémentarité des OAP et du règlement à l'occasion de contentieux mettant en cause des autorisations d'urbanisme. A l'instar de la précédente, la plupart de ces décisions démontrent que les OAP sectorielles jouent pleinement la carte de la complémentarité avec le règlement lorsqu'elles définissent

¹ Cf. Ministère du Logement et de l'Habitat durable, *Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme*, avril 2017, p. 53 et s.

² Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme et décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme entrés en vigueur le 1er janvier 2016.

³ « Il s'agit ainsi de redonner du sens au règlement en réaffirmant sa vocation à traduire techniquement les orientations stratégiques du PADD » (V. Guide de la modernisation du PLU, op. cit., p. 31).

⁴ CAA Nantes, 30 décembre 2009, Communauté urbaine du Mans – Le Mans métropole, Req. n° 08NT02204.

des conditions d'aménagement garantissant la bonne insertion du secteur à aménager ou à restructurer dans son environnement architectural, urbain et paysager. Ce faisant, elles valorisent l'apport qualitatif de l'OAP en complément des dispositions quantitatives du règlement, conformément à l'exigence formulée par l'article R 151-6 du Code de l'urbanisme.

A plusieurs reprises, le juge administratif a été conduit à annuler des autorisations de construire délivrées pour des projets de construction non compatibles avec les formes urbaines¹, l'implantation et le gabarit² ou encore les destinations³ prescrites par des OAP, quand bien même ces projets seraient-ils conformes au règlement. La Cour administrative d'appel de Nancy précise dans une décision de 2016⁴ qu'en dépit du respect par un projet de construction de la hauteur maximale prescrite par le règlement de la zone, celui-ci n'était pas compatible avec l'OAP qui préconisait l'implantation de bâtiments intermédiaires n'excédant pas un niveau R+2.

Ces exemples montrent que seule l'OAP permet de fixer des principes de composition urbaine à l'échelle de secteurs de projet que le règlement n'est pas habilité à exprimer dans les mêmes termes, que ce soit dans sa partie écrite⁵, ou dans sa partie graphique.

1 CAA Marseille, 22 fév. 2016, *SCI les Terrasses d'Oletta*, n°15MA00147 : incompatibilité d'un projet de construction de deux bâtiments collectifs comprenant 21 logements avec les typologies et l'implantation des constructions définies par les orientations d'aménagement qui visent à inscrire l'urbanisation du secteur dans la trame urbaine du village.

2 CAA Nancy, 15 déc. 2016, *SCCV Allée des Romances*, n°16NC00129 : un projet de construction de 3 bâtiments R+3 est incompatible avec l'orientation d'aménagement du secteur qui le destine à l'accueil d'un habitat intermédiaire en R+2 au maximum.

3 CAA Nantes, 5 juil. 2016, *M. Barome*, n°15NT00609 : incompatibilité d'un projet de construction de bureaux avec le schéma d'aménagement de l'orientation d'aménagement qui réserve ce secteur à une opération d'aménagement d'habitat individuel groupé.

4 CAA Nancy, 15 déc. 2016, *SCCV Allée des Romances*, n°16NC00129, *op. cit.*

5 Par exemple, le règlement du PLU ne peut identifier des destinations autres que celles énumérées par l'article R 151-27 du C. urb., ni exprimer une densité ou un volume constructible autrement que par la combinaison des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol définies par le code de l'urbanisme.

Par conséquent l'OAP semble être un outil intéressant pour maîtriser souplement les conditions de l'urbanisation ou de la restructuration d'un secteur. En revanche, elle est limitée par le règlement dès lors qu'elle a pour effet de rendre un secteur inconstructible.

II – L'AFFAIBLISSEMENT DE LA PORTÉE DE L'OAP CONFRONTÉE AU DROIT DE CONSTRUIRE

Dans l'arrêt *Dos Santos* du 26 mai 2010⁶, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur la portée d'une OAP qui rendait un espace inconstructible au sein d'une zone à urbaniser. Il a considéré que la délimitation d'une zone verte par l'OAP ne pouvant être assimilée ni à une zone naturelle, ni à un emplacement réservé aux espaces verts ni à un espace boisé classé, qui sont des outils réglementaires, ne suffisait pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible. En d'autres termes, une restriction au droit de construire figurant dans une OAP ne pourrait être opposable à une demande d'autorisation d'urbanisme qu'à la condition qu'elle s'appuie sur l'institution, dans le règlement, de servitudes d'urbanisme en contrepartie desquelles les propriétaires concernés bénéficient de garanties juridiques telles que le droit de délaissement.

Une note du Club PLUI sur la portée de cette décision⁷, fait référence à la position du ministre chargé de l'urbanisme qui y voit un cas d'espèce et engage à la relativiser. L'analyse du Club PLUI avance le fait que le juge entendait sanctionner la commune pour avoir cartographié ses orientations d'aménagement à la parcelle, ce que seul le règlement peut faire, sans avoir l'intention de remettre en cause de façon générale l'utilité et la portée des OAP. Il n'en reste pas moins que ce précédent fait peser un risque contentieux sur les PLU qui comportent de telles OAP et doit inciter les rédacteurs des PLU à la plus grande prudence.

La jurisprudence relative à la portée des OAP n'est toujours pas fixée aujourd'hui, laissant se développer des interprétations contradictoires, notamment à propos du cas fréquent de recours dirigés contre des OAP contenant des dispositions relatives

6 CE, 26 mai 2010, *req. n° 320780, Dos Santos*.

7 « Les conséquences de l'arrêt *Dos Santos* sur la portée des orientations d'aménagement et de programmation d'un PLUI », note du Club PLUI, 14/03/2014. http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/20140314_portee_dos_santos_dhup_vf.pdf

- Complémentarité de l'OAP 2 : secteur 1AUc :

Sur ce secteur, le contenu de l'OAP vient compléter le contenu du règlement de la zone 1AUc qui a une destination mixte (équipements, habitat et activités). L'OAP permet notamment d'organiser l'espace public et les fonctions urbaines (stationnement, déplacements), la destination, l'aspect des constructions ainsi que leur implantation de principe.

Thématique	Articles du règlement	Contenu du règlement	Contenu de l'OAP et complémentarité avec le règlement
Usages des sols et destinations des constructions	Articles 1 et 2	Obligation d'opérations d'ensembles (1 ha minimum), sauf pour les équipements de type établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, les salles d'art et de spectacles et les aires de stationnements publics. Destination mixte : logements et occupations et utilisations du sol compatibles avec le voisinage de zones d'habitations.	Le règlement s'applique à toute construction ou installation. Les constructions doivent respecter les typologies mentionnées sur l'OAP : objectif de 150 logements avec une densité de 50 logements/ha, destinations définies. Les espaces où sont mentionnées des destinations particulières sur l'OAP (parking, voies et cheminements à créer ou conserver) sont réservés à cet usage. Un espace suffisant pour la bonne intégration spatiale des éléments mentionnés doit être conservé.
Volumétrie et implantation des constructions	Articles 3 à 6	Divers. Se référer au règlement écrit de la zone.	Néant (le règlement s'applique à toute construction ou installation).
Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère	Articles 7 et 8	Possibilité d'implanter des clôtures. Les arbres isolés remarquables et les alignements d'arbres répertoriés au plan de détail et plan de zonage devront être conservés.	Le règlement s'applique à toute construction ou installation. Les prescriptions mentionnées sur l'OAP s'ajoutent à celles énoncées au règlement et devront être respectées : – Qualité architecturale recherchée et harmonie d'ensemble. – Prise en compte de l'ensoleillement dans l'implantation des bâtiments. – Obligation de plantations d'arbres et d'intégration d'espaces verts fonctionnels, dont au moins une aire de jeux/de repos. Pour les opérations à dominante de logements, espaces verts arborés ≥ 15 % de la surface. – Aires de stationnement végétalisées et plantées d'au moins 1 arbre pour 6 places. – Intégration de cheminements piétons au sein des espaces verts. – L'esprit et l'histoire du lieu devront être pris en compte.

Obligations minimales en matière de stationnement	Article 9	Les opérations doivent respecter les normes minimales définies en annexes du règlement.	Le règlement s'applique à toute construction ou installation. Les prescriptions mentionnées sur l'OAP s'ajoutent à celles énoncées au règlement et devront être respectées : – La moitié au moins des stationnements à réaliser sera à créer en souterrain.
Equipements et réseaux	Articles 10 et 11	Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon à apporter une moindre gêne à la circulation publique. Tout accès doit permettre d'assurer la sécurité.	Le règlement s'applique à toute construction ou installation. Les accès, cheminements et axes mentionnés sur l'OAP devront être respectés. Les accès à la rue de la République devront être limités.

- Complémentarité de l'OAP 3 : zone 2AU de l'Appenthal

L'OAP de l'Appenthal à destination mixte à dominante d'habitat, Sur ces secteurs, le contenu de l'OAP viendra compléter le contenu du règlement principalement concernant l'aménagement du réseau viaire, concernant certains reculs à respecter pour les constructions mais également concernant certains aspects paysagers. Elle fixe également un objectif de densité pour le secteur. Son ouverture à l'urbanisation nécessite une modification du PLU (zone de réserves foncière).

- Complémentarité des OAP sur secteurs 1AUa

Les OAP réalisées sur les secteurs d'extensions inscrits en 1AUa au zonage font tous référence au même règlement. Sur ces secteurs, le contenu des OAP vient compléter le contenu du règlement principalement concernant l'aménagement du réseau viaire mais aussi concernant certains reculs à respecter pour les constructions.

Les OAP concernées par cette thématique « déplacements, trame verte » sont les suivantes :

- **OAP** : secteur 1AUa du chemin du Schimberg.
- **OAP** : secteur 1AUa du chemin du Mannberg.
- **OAP** : secteur 1AUa à hauteur de la rue du Ballon.

Ces secteurs sont tous réglementés par le règlement de la zone 1AUa à dominante d'habitat.

à la création ou à l'élargissement de voies susceptibles d'affecter la constructibilité de certaines parcelles de propriété. Même si l'OAP se défend de déterminer à la parcelle l'emprise de ces voies, ce que seul le règlement peut faire, son opposabilité aux travaux et aux opérations de construction et d'aménagement semble poser toujours question.

Le Code de l'urbanisme habilite les OAP à préciser « les principales caractéristiques des voies et espaces publics » (art. L 151-7) et précise par ailleurs que les travaux, constructions ou aménagements réalisés par des personnes publiques ou privées doivent être conformes au règlement et à ses documents graphiques et, en outre, compatibles avec les OAP, lorsqu'elles existent (art. L 152-1). Il arrive que le juge administratif fasse application de ces textes en annulant des permis de construire ou d'aménager incompatibles avec des orientations projetant la réalisation de voies devant desservir de nouvelles zones d'urbanisation¹, dont l'une faisait également l'objet d'un emplacement réservé². Dans d'autres cas, il s'aligne au contraire sur la jurisprudence Dos Santos en affirmant qu'une OAP relative à un cheminement piétonnier n'était pas opposable à une déclaration de travaux en vue de l'édification d'une clôture qui aurait pourtant fait obstacle à la réalisation de ce cheminement³, ou encore, en annulant une OAP qui prévoyait la possibilité de créer ultérieurement une voie de liaison empiétant sur la propriété des requérants, au motif que ces orientations, qui ne pouvaient être assimilées à la création d'emplacements réservés, étaient dépourvues de toute opposabilité. Un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes va même jusqu'à qualifier une orientation relative à une voie de liaison de simple prévision « insusceptible de créer par elle-même des obligations aux propriétaires des parcelles concernées »⁴. Le conseil d'État a récemment confirmé l'interprétation de la cour avec la volonté de dégager une position de principe sur la possibilité de contester les OAP devant une juridiction administrative qui l'a conduit à conditionner leur opposabilité à la teneur des dispositions qu'elles contiennent. Il en conclut que la mention d'une « liaison ultérieure possible » n'a pas par elle-

même suffisamment de consistance pour pouvoir être opposable. Étant dépourvue de toute espèce de portée, elle ne saurait justifier légalement un refus de permis de construire⁵.

Il y a lieu de s'inquiéter de l'impact de cette jurisprudence sur l'utilisation des OAP. En effet, il ne suffira plus à l'avenir de « doubler » l'OAP par une servitude d'urbanisme pour assurer son opposabilité en termes de compatibilité aux opérations de construction et d'aménagement prévues dans son périmètre. L'arrêt du 8 novembre 2017 a pour conséquence d'imposer aux juridictions administratives saisies de recours de dissocier, en fonction de leur rédaction, les différentes composantes de ces OAP en distinguant les « prévisions », privées de portée juridique et qu'il n'y a donc pas lieu de contester des « orientations », qui seules sont opposables et donc contestables devant un tribunal⁶. C'est dire les difficultés auxquelles risquent de se heurter les rédacteurs de PLU pour élaborer les futures OAP sans disposer d'aucun critère précis leur permettant de différencier une prévision d'une orientation⁷.

De plus, l'interprétation particulière des textes d'encadrement qui découle de cet arrêt nous semble remettre en cause le caractère prévisionnel des OAP. Dans l'affaire en question, l'OAP prévoyait que l'aménagement du secteur sur lequel elle portait pourrait se réaliser en plusieurs phases en ménageant à court terme la possibilité de réaliser une sortie sur une rue pour rendre possible à plus long terme la réalisation d'une liaison entre cette rue et un futur lotissement. Au stade où le projet d'aménagement n'existe que dans

⁵ CE, 8 novembre 2017, n° 402511.

⁶ Dans ses conclusions, que le Conseil d'État a suivies dans son arrêt du 8 novembre 2018, le rapporteur public justifiait ainsi l'absence de portée de la prévision de liaison : « Ce qui est ultérieur à des orientations elles-mêmes déjà programmatiques et qui est, dans cet horizon lointain, non pas certain mais seulement qualifié de possible, c'est l'inconnu. Il serait illégal, à notre sens, de refuser une autorisation d'urbanisme au motif qu'elle serait incompatible avec elle ».

⁷ Voir notamment les commentaires de Laetitia Santoni (Quelle portée pour les OAP ?, *Construction-Urbanisme* n° 12, déc. 2017, Comm. 1595) et de Pierre Soler-Couteaux (Le recours contre une OAP est irrecevable si son contenu n'est pas de nature à fonder un refus d'autorisation, *RDI* 2018, p. 48), ce dernier exprimant son désaccord avec l'analyse du Conseil d'État : « Il nous semble donc que dès lors que les OAP sont opposables dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme, elles sont indivisibles et qu'il n'y a pas lieu d'opérer une partition en leur sein en fonction de leur teneur, c'est-à-dire en réalité de la manière dont elles ont été rédigées ».

¹ CAA Bordeaux, 10 juillet 2014, n° 13BX00235.

² CAA Nantes, 20 mai 2016, n° 15NT01153.

³ TA Melun, 12 février 2017, n° 1407193.

⁴ CAA Nantes, 17 juin 2016, n° 15NT01645.

ses grandes lignes, quel degré de certitude et de précision devrait-on attendre de l'OAP pour qu'elle puisse fonder un refus de permis de construire ?

Ces restrictions à la portée des OAP sectorielles trahissent une méconnaissance regrettable de la spécificité de leur objet et de leur contenu normatif et interrogent sur leur utilité en présence d'un risque d'atteinte au droit de construire.

III – LE RENFORCEMENT DE LA PORTÉE DE L'OAP ALTERNATIVE AU RÈGLEMENT

En laissant la possibilité aux intercommunalités ou aux communes compétentes de concevoir des OAP alternatives au règlement, dites OAP « de secteurs d'aménagement », on peut espérer que la réforme de 2015 leur donnera les moyens de s'affranchir des contraintes qui limitent la portée des OAP sectorielles. Cette nouvelle catégorie d'OAP est applicable dans des secteurs stratégiques situés dans des zones urbaines ou à urbaniser où leur fonction pré-opérationnelle est plus fortement valorisée.

En zone urbaine, les OAP de secteurs d'aménagement présentent un intérêt pour développer des projets de recomposition urbaine dans des secteurs déjà équipés ou déjà bâtis, auxquels l'existence de terrains non bâtis ou de friches confère un potentiel de mutabilité et dont la collectivité territoriale, lorsqu'elle en détient déjà la maîtrise foncière, est en mesure de contrôler les évolutions¹.

Parmi les zones à urbaniser, on distingue les zones AU constructibles ou 1 AU des zones AU inconstructibles ou 2 AU, suivant que ces zones disposent ou non d'équipements publics (voirie et réseaux d'eau, d'électricité et éventuellement d'assainissement) de capacité suffisante à leur périphérie immédiate (C. urb., art. R 151-20). La présence d'une OAP s'impose au moment de l'ouverture à l'urbanisation de ces zones pour définir les conditions de leur aménagement et de leur équipement.

Les zones 2 AU sont réputées inconstructibles tant que les équipements de desserte périphériques ne sont pas réalisés. La collectivité doit manifester son intention de les rendre constructibles en prescrivant la modification du PLU ou sa révision dans l'hypothèse où ces zones sont gelées ou n'ont pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives depuis plus de neuf ans. Le PLU modifié ou révisé doit alors comprendre des OAP qui précisent les conditions de leur aménagement et de leur équipement. Dorénavant, la définition des conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones est subordonnée à l'enclenchement d'une procédure d'évolution du PLU. Il n'est plus possible de définir ces conditions par anticipation dans le but de faire l'économie du recours à une procédure de modification ou de révision au moment de la transformation de la zone en zone AU constructible ou en zone U. Désormais, la constructibilité de ces zones est subordonnée à l'existence d'un projet d'aménagement exprimé par l'OAP et les modalités de leur ouverture à l'urbanisation sont mieux contrôlées.

La constructibilité des zones 1 AU est subordonnée non seulement au constat de la capacité suffisante des équipements existants à proximité, mais également à la présence d'OAP, l'élaboration d'un règlement de zone étant devenue facultative. Dans ces zones, la collectivité peut donc privilégier soit des OAP sectorielles, si elle fait le choix de les accompagner d'un règlement, soit des OAP de secteurs d'aménagement, si elle opte pour des OAP sans règlement, selon la place plus ou moins importante qu'elle veut faire au projet et suivant la latitude qu'elle souhaite laisser aux opérateurs. L'objet de ces OAP est de définir les conditions d'aménagement de ces zones dans le cadre de l'une ou l'autre des modalités d'aménagement des zones AU constructibles, c'est-à-dire soit dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit progressivement, au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone.

En l'absence de projet d'aménagement d'ensemble, les OAP semblent jouer un rôle plus important puisque ce sont elles qui garantissent un aménagement cohérent de la zone en prévoyant obligatoirement, notamment dans un schéma d'aménagement d'ensemble, la localisation et les caractéristiques des équipements internes structurants ainsi que les conditions de son aménagement

¹ Voir par exemple les OAP du PLU de la commune de Guebwiller (Haut-Rhin), approuvé le 6 décembre 2017, qui est à l'heure actuelle l'une des seules communes intégrant la modernisation du PLU de 2015 qui ait choisi d'élaborer deux OAP sans règlement.

6.5. Institution des zones U et AU soumises à OAP sans règlement

Les secteurs UBd1 et UBd2 font l'objet d'OAP sans règlement.

En effet, ces deux secteurs sont situés au sein du tissu urbain, et font respectivement l'objet d'enjeux particuliers : proximité avec le futur point de desserte ferroviaire pour l'OAP 9 et présence d'éléments patrimoniaux pour l'OAP 10. Il s'agit également de deux secteurs de petite taille (0,7 ha et 1,5 ha) d'ores et déjà viabilisés. Sur le secteur du Bois Fleuri (OAP 10), la commune possède la maîtrise foncière et est donc en mesure d'avoir la maîtrise de l'évolution du secteur.

De ce fait, le PLU cherche pour ces secteurs avant tout à favoriser une démarche de projet urbain sans brider d'éventuelles démarches innovantes et concertées. C'est pourquoi le PLU opte pour des OAP non soumises au règlement de zone.

Aussi, conformément à l'article R151-8 du code de l'urbanisme, les OAP de chacun des 2 secteurs portent sur :

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

Elles sont toutes accompagnées de schémas d'aménagement.

Justification de l'OAP 9 : secteur UBd1



Il s'agit d'un espace vierge ensermé dans le tissu urbain, à proximité du secteur AUC. Son positionnement dans la partie haute de la ville lui confère une proximité avec le futur point de desserte ferroviaire, son aménagement répond donc à l'objectif de densification du bâti autour des points de desserte de transports en communs (notamment mentionné dans le SCOT).

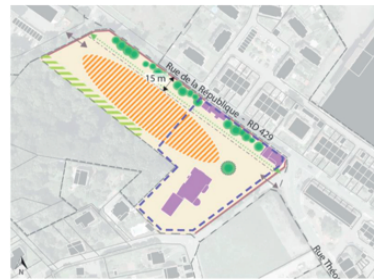
Cette OAP permet d'établir les différents éléments composant ce secteur :

- une implantation des constructions (dominante de logements et /ou d'équipements) à proximité des voies (l'idée consiste à maintenir un cœur d'îlot non bâti), dont la hauteur ne devra pas dépasser 7 mètres à l'acrotère et 13 mètres au total, pour ne pas produire des volumes déséquilibrés au sein du quartier ;

- une vocation à dominante de logements (logements individuels groupés (accollés) ou collectifs) avec une densité par ha comprise entre 20 et 30 logements/ha ;
- un cœur d'îlot vert pour maintenir des espaces de respiration, avec au 25 % de l'ensemble du secteur qui sera à traiter en espace vert,
- du stationnement selon la norme intégrée dans l'OAP et si possible en souterrain pour libérer l'espace ;
- une connexion aux différents réseaux (EP, EU, télécommunications, etc.) comme condition d'ouverture à l'urbanisation, afin d'assurer la sécurité, la santé et la salubrité publique.

Justification de l'OAP 10 : secteur UBd2

Ce site, localisé entre deux entités bâties comprend la friche bâtie du « Bois fleuri ». Cette OAP permet d'établir les différents éléments composant ce secteur :



- Ce secteur est réservé aux logements, équipements et bureaux pour répondre aux besoins de la ville et en cohérence avec l'organisation urbaine préconisée ;

- une densité d'au moins 25 logements/ha. Au moins 35 % des logements auront une surface de plancher supérieure à 80 m² pour favoriser la réalisation de plus grands appartements ;

- Du stationnement implanté en souterrain est recommandé pour libérer l'espace et préserver la qualité paysagère du site ;

- Une connexion aux différents réseaux (EP, EU, télécommunications, etc.) comme condition d'ouverture à l'urbanisation, afin d'assurer la sécurité, la santé et la salubrité publique ;

- L'OAP permet d'encadrer l'urbanisation à proximité du bâtiment «Bois Fleuri» afin d'assurer l'intégration des nouvelles constructions et une bonne cohérence de l'ensemble : pour ne pas produire des volumes déséquilibrés les uns par rapport aux autres, la hauteur des constructions est limitée à proximité du bâtiment à 12 mètres ; elle assure la protection du mur de clôture en grès qui possède une valeur patrimoniale, et impose un recul minimal des constructions de 15 mètres par rapport à la RD 429 pour des raisons paysagères et afin de mettre en place un mail pour les circulation douve.

2. OAP 10 : Secteur UBd2

3) Présentation

Ce secteur, situé en amont de la ville, est destiné au développement urbain. Sa vocation principale est l'aménagement et la construction de logements et d'équipements publics. Ce secteur fait l'objet d'une OAP sans règlement.

Superficie de l'OAP : 1,5 ha.

4) Prescriptions

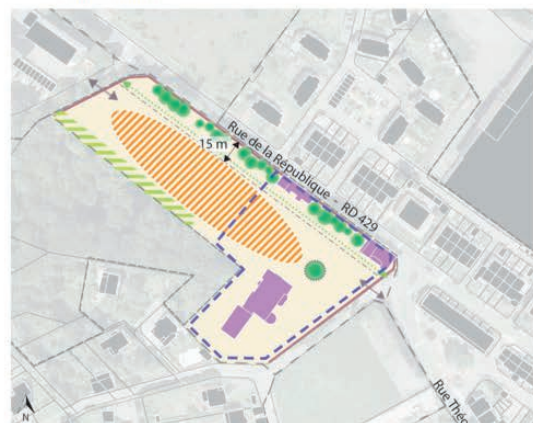


Illustration des objectifs d'aménagement (implantation indicative des bâtiments)

Source : étude Atelier Villes et Paysages - 2015



a. Mixité fonctionnelle et sociale

- Activités industrielles, commerciales et artisanales interdites.
- Au moins 35 % des logements auront une surface de plancher supérieure à 80 m².
- densité : 25 logements/ha minimum ; les logements seront uniquement des logements collectifs.

b. Qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère

- Le mur de clôture existant, en grès, participera à la valorisation de l'ensemble du site. Des percements ponctuels pourront être autorisés pour permettre un bon fonctionnement du site (accès, etc.).
- L'ensemble des aménagements et constructions au sein du site devra présenter une harmonie d'ensemble et les bâtiments seront de haute qualité urbaine et architecturale.
- Les aires de stationnement à l'air libre feront l'objet d'un aménagement paysager de qualité, et seront obligatoirement plantées d'arbres.
- L'orientation des bâtiments devra tenir compte, autant que possible, de l'ensoleillement des parcelles, de manière à optimiser les gains énergétiques.
- Hauteur des constructions :
Au sein de l'environnement du bâtiment protégé du "Bois fleuri" (cf. schéma d'aménagement), la hauteur maximale des constructions nouvelles sera de 9 mètres maximum à l'acrotère ou à l'égout du toit, et 12 mètres maximum au total. Au-delà la hauteur pourra être portée à 15 mètres.
Les ouvrages techniques de faible emprise (locaux techniques, cheminées, antennes, pylônes, panneaux solaires ou photovoltaïques...) et les équipements d'intérêt collectifs et services publics sont exemptés de règles de hauteur.

c. Stationnement et desserte par transport en commun

Dans le secteur UBd2, le stationnement souterrain est à privilégier pour la majorité des places de stationnement à créer.

Lors de toute opération de construction, d'extension, de création de surface de plancher ou de changement d'affectation de locaux, il devra être réalisé en dehors des voies publiques des aires de stationnement correspondant aux besoins nouveaux issus de ces opérations selon les normes minimales définies en annexe du présent cahier d'orientations.

d. Qualité environnementale et prévention des risques

Un espace tampon végétalisé sera aménagé aux abords de la zone N (cf schéma).

e. Desserte des terrains par les voies et réseaux

➤ **Accès et desserte :**

Les accès depuis la rue Théodore Deck sont à éviter pour des motifs de sécurité. Toutefois les sorties d'urgence (pompiers, ambulance, etc.) seront autorisées.

➤ **Eau potable :**

Le branchement sur le réseau public d'eau potable est obligatoire pour toute construction nouvelle qui requiert une alimentation en eau.

➤ **Assainissement :**

Eaux usées

Le branchement sur le réseau collectif d'assainissement est obligatoire pour toute construction nouvelle raccordable produisant des eaux usées.

En outre, si l'effluent est de nature à compromettre le bon fonctionnement des installations de traitement, l'évacuation des eaux résiduaires non domestiques peut être subordonnée à un prétraitement approprié.

Eaux pluviales

Les aménagements réalisés sur un terrain ne doivent pas faire obstacle au libre écoulement des eaux pluviales.

Le raccordement systématique des eaux pluviales au réseau public n'est pas la règle. Il appartient à tout porteur de projet d'envisager d'abord une gestion des eaux pluviales à la parcelle.

Elles devront être en priorité infiltrées sur la propriété bâtie moyennant un dispositif approprié à la nature du terrain, sauf impossibilité technique justifiée.

En cas d'impossibilité d'infiltration, et en cas d'existence d'un réseau des eaux pluviales, le rejet pourra se faire dans le collecteur sous réserve de ne pas perturber l'écoulement des eaux pluviales dans ce réseau. Dans ce cas, des dispositifs appropriés peuvent être imposés afin de permettre la limitation des débits évacués et le traitement éventuels des eaux rejetées dans le réseau.

En l'absence de collecteur ou d'exutoire naturel, l'aménagement devra être conçu de manière à anticiper la mise en œuvre en place ultérieure d'un réseau public séparatif, de manière permettre le branchement ultérieur sur le réseau.

➤ **Electricité, télécommunication et obligations en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques :**

A l'intérieur des îlots de propriété, les réseaux d'électricité et de télécommunication seront enterrés, sauf nécessité technique justifiée.

Les immeubles neufs groupant plusieurs logements ou locaux à usage professionnel doivent être conçus pour recevoir des lignes de communications électroniques à très haut débit.

Il conviendra, dans le cadre d'opération d'ensemble, de prévoir les infrastructures (fourreaux, chambres, ...) pour assurer le cheminement des câbles optiques jusqu'au domaine public de manière à pouvoir être raccordé au réseau de l'opérateur, lors de sa réalisation.

En outre, lors de la mise en place des réseaux et voiries, il conviendra de prévoir les dispositifs permettant la mise en place du très haut débit.

(C. urb., art. R 151-20). Elles peuvent également programmer la réalisation de ces équipements en l'échelonnant dans le temps¹.

Les OAP de secteurs d'aménagement n'étant pas accompagnées de règlement, il semble logique qu'elles fassent l'objet d'un encadrement juridique plus fort que celui des OAP sectorielles, bien que le Code de l'urbanisme laisse aux autorités locales une grande latitude dans l'élaboration de leur contenu. Lorsque les conditions d'aménagement des zones U ou AU constructibles sont prévues par des OAP de secteurs d'aménagement, ces OAP doivent faire l'objet d'une justification particulière dans le rapport de présentation du PLU conformément aux prescriptions du 5° de l'article R 151-2. L'OAP doit également garantir la cohérence des projets de construction avec le PADD du PLU. L'OAP sans règlement est dotée d'une partie graphique et d'une partie écrite, les deux étant obligatoires. Elle doit d'une part comporter un schéma d'organisation spatiale du secteur, seulement facultatif pour les autres types d'OAP. Elle est d'autre part dotée d'un contenu minimum obligatoire portant sur six points : la qualité de l'insertion architecturale et paysagère ; la qualité environnementale et la prévention des risques ; la mixité fonctionnelle et sociale ; les besoins en matière de stationnement ; la desserte par les transports collectifs ; la desserte des terrains par les voies et réseaux. Ce cadrage, qui n'exclut pas l'application des dispositions législatives communes à tous les types d'OAP (art. L 151-6 et L 151-7), oblige seulement à respecter la nature et le nombre des items déclinés par l'article R 151-8 du code de l'urbanisme. La rédaction de ces items est laissée à l'appréciation des collectivités territoriales qui peuvent les compléter par d'autres, au-delà du seuil minimal requis. On remarquera que ces six catégories de dispositions obligatoires font écho au contenu du règlement du PLU, qui, lui, est beaucoup plus détaillé mais seulement optionnel. Le choix de ne pas préciser le contenu de chaque catégorie manifeste probablement l'intention de garantir la souplesse de l'OAP. Néanmoins, il pourrait inversement, par « horreur du vide », inciter à transposer dans l'OAP les

règles propres au règlement, auquel la réforme récente a donné beaucoup plus de diversité et de souplesse. Les différences entre OAP et règlement tendraient alors à s'amenuiser au point que les deux documents ne se distingueraient plus que par leur opposabilité aux utilisations des sols en termes de compatibilité pour la première, de conformité pour le second².

L'appréciation du rapport de compatibilité entre les projets de travaux ou d'opérations et les dispositions de l'OAP à l'occasion de l'instruction des autorisations d'urbanisme est sans doute la principale difficulté inhérente à la mise en œuvre des OAP alternatives au règlement. Instruire un permis de construire ou d'aménager sur le fondement des règles principalement qualitatives, prévisionnelles, sectorielles, des OAP induit d'autres méthodes que celles qui s'appliquent au contrôle de la conformité d'un projet aux règles quantitatives, objectives, applicables à la parcelle, du règlement. Il s'agit de se prêter à un « véritable exercice d'urbanisme » qui requiert un examen au cas par cas³ et qui justifierait l'organisation, en amont de l'instruction, d'un temps de concertation préalable entre l'autorité administrative et les porteurs de projets.

Les OAP sans règlement peuvent offrir aux collectivités qui le souhaitent l'opportunité de donner à la planification locale le pouvoir d'orienter les projets publics et privés d'aménagement ou de construction en fonction d'objectifs et de principes d'aménagement. L'élaboration de ces OAP est cependant un délicat exercice d'équilibre, porteur de risques contentieux : leur contenu doit être suffisamment souple pour favoriser leur adéquation à des projets nécessairement évolutifs sans avoir à les modifier systématiquement pour assurer la stabilité du document d'urbanisme ; il devra être suffisamment précis pour guider l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme en préservant la sécurité juridique des pétitionnaires...

2 Voir Gilles Godfrin, « Insaissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du PLU », *AJDA* 2017, p. 1262. Constatant l'absence de différence de nature fondamentale entre les OAP et le règlement, l'auteur milite pour une insertion des OAP dans les parties écrites et graphiques du règlement, afin de donner plus de lisibilité aux projets d'aménagement au sein de la réglementation d'urbanisme. Cette proposition n'est pas incompatible avec le maintien d'OAP alternatives au règlement dans certains secteurs, puisque toutes les dispositions réglementaires à l'exception du zonage, sont devenues facultatives.

3 Voir l'article de Gilles Godfrin, *op. cit.*

1 D'après le 3° de l'article L 151-7 du C. urb., les OAP peuvent comporter un échéancier de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants. Dans la réglementation antérieure à 2015, cet échéancier pouvait aussi figurer dans le rapport de présentation qui n'est pas opposable aux tiers.

Au terme de cette analyse, l'OAP, avec ou sans règlement, s'avère être un outil du projet doté d'un fort potentiel, qui pourrait bien incarner le « chaînon manquant » entre la planification réglementaire et l'urbanisme opérationnel si son développement n'était contraint par la survivance de pratiques qui nient sa spécificité. Une évolution de ces pratiques anciennes liées à l'urbanisme réglementaire, que l'on retrouve aussi bien chez les collectivités locales que chez les juridictions administratives, paraît nécessaire pour que la flexibilité de l'OAP, qui est l'expression même du projet d'aménagement, ne fasse pas d'elle un « maillon faible » dans le processus d'aménagement de l'espace urbain.

Bibliographie

Club PLUI, « Les conséquences de l'arrêt Dos Santos sur la portée des orientations d'aménagement et de programmation d'un PLUI », Note, 14 mars 2014.

COUTON X., « Portée des orientations d'aménagement et de programmation des PLU » (commentaire de l'arrêt de la CAA de Nantes, 20 mai 2016, n° 15NT01153), Construction-Urbanisme n° 7-8, juillet 2016, Comm. 97.

GODFRIN G., « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du PLU », AJDA 2017, p. 1262.

Ministère du logement et de l'habitat durable, « Guide de la modernisation du contenu du PLU », avril 2017.

SANTONI L., « Quelle portée pour les OAP ? », Construction-Urbanisme n° 12, décembre 2017, Comm. 1595.

SOLER-COUTEAUX P., « Le recours contre une OAP est irrecevable si son contenu n'est pas de nature à fonder un refus d'autorisation » (à propos de l'arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017, n° 402511), RDI 2018, p. 48.

PARTIE 2 - LES OAP, POUR UNE APPROCHE MULTISECTORIELLE DE L'URBANISME

LES OBJECTIFS CLIMAT-ÉNERGIE DANS L'OAP

Marie-Laure Lambert, Maître de conférences,
Aix Marseille Université,
LIEU, Aix-en-Provence, France

*Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Agence
Nationale de la Recherche portant la référence ANR-
13-VBDU-0004, relative au projet MAPUCE*

Les OAP peuvent constituer des outils à la fois souples, incitatifs et pédagogiques pour intégrer des objectifs novateurs encore peu maîtrisés par les planificateurs et les opérateurs de l'urbanisme. A ce titre, les questions climat-énergie ne sont pas réellement nouvelles, puisque intégrées dans le droit de l'urbanisme depuis les lois Grenelle de 2009 et 2010, mais leur traduction claire dans des prescriptions ou préconisations techniques de documents de planification urbaine demeure encore peu répandue.

Pourtant, le code de l'urbanisme impose effectivement d'intégrer ces aspects dans la planification. L'article L101-2 7° du Code de l'urbanisme impose aux collectivités publiques en matière d'urbanisme d'agir pour la « lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ». On constate dans ce libellé, comme dans la pratique, que l'objectif d'atténuation du changement climatique (réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre, notamment par le moyen des énergies renouvelables) est beaucoup plus détaillé que celui de l'adaptation au changement climatique (gestion des risques littoraux pour les villes côtières, gestion des risques de canicule et d'îlots de chaleur urbains pour les villes denses notamment).

Ce traitement juridique différencié trouve plusieurs explications. Il résulte en premier lieu d'une connaissance et d'une maîtrise différentes des outils concrets. Aujourd'hui, les techniques permettant d'économiser l'énergie, de construire des bâtiments basse consommation ou à énergie positive, de produire des énergies de sources renouvelables, sont matures et accessibles. En revanche, les techniques de défense contre la mer connaissent des limites, et la transition vers une gestion plus souple du trait de côte peine à trouver son chemin dans les décisions publiques locales. De même, l'adaptation des grandes villes denses aux phénomènes d'îlots de chaleur urbains (ICU)¹ peut se faire à

travers des choix de matériaux urbains à fort albédo ou de végétalisation des espaces publics, qui a un effet rafraîchissant bien connu, mais aussi à travers des techniques plus complexes comme le travail sur la forme urbaine (compacité des bâtiments, largeur des rues qui permet des effets d'ombrage et des effets « canyon », orientation des rues dans le cadre d'une approche bioclimatique des bâtiments et du quartier, réflexion sur la ventilation naturelle des bâtiments et des rues). Ce travail sur les îlots de chaleur urbains devrait donc tenir toute sa place dans le design des villes du futur ou des quartiers nouveaux. Il demeure pourtant à l'état de recherches et ses applications restent encore limitées. La compréhension, la modélisation et l'atténuation des ICU nécessitent en effet des connaissances et une anticipation qui ne sont pas aujourd'hui généralisées dans les services techniques ou d'urbanisme ou chez les bureaux d'études.

En second lieu, en matière d'atténuation de l'impact climatique des villes, des outils juridiques existent déjà dans d'autres branches du droit : les obligations de performance énergétique des bâtiments neufs ou rénovés (code de la construction et de l'habitation), le régime des énergies renouvelables (code de l'énergie), la gestion efficace des déplacements urbains à travers les plans de déplacements urbains (code de l'environnement et code général des collectivités territoriales), les objectifs en matière d'énergies renouvelables à travers les Plans Climat, Air, Énergie territoriaux (PCAET, code de l'environnement). Les outils de planification urbaine, et notamment les OAP, peuvent donc s'appuyer sur ces objectifs, les renforcer ou les articuler avec leurs propres règles. Au contraire, en matière d'adaptation au changement climatique en cours, les PLU ne peuvent se référer qu'à deux documents supérieurs : le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) qui intègre désormais le SRCAE (Schéma

températures de 6 °C à 10°C ont été enregistrées lors de la canicule de 2003 entre certaines villes et leur périphérie. La forte minéralisation du milieu urbain absorbe les calories la journée et les restitue la nuit sous forme de rayonnements infrarouges qui réchauffent l'air et aggravent la vague de chaleur. Les ICU ont donc un impact sur l'inconfort thermique urbain des espaces publics et privés, et présentent un risque pour la santé des habitants des villes avec une surmortalité accrue. Enfin, en été, la climatisation intérieure des bâtiments augmente la consommation énergétique et rejette des calories à l'extérieur, participant ainsi à l'augmentation des températures et de l'ICU.

1 Le terme Îlots de Chaleur Urbain, ICU désigne le différentiel de température de l'air observé régulièrement entre une zone urbaine et les zones rurales limitrophes. En moyenne annuelle, l'écart de températures entre un centre-ville et sa périphérie est compris entre 2 et 3° C mais des différences de

Régional Climat, Air, Énergie, articles L 4251-1 à 11 du code de collectivités territoriales), et les PCAET. Le SRADDET, à l'échelle régionale, ne peut que fixer de grands objectifs. En revanche, le PCAET, qui doit désormais être rédigé par les intercommunalités (article L229-26 du Code de l'Environnement), peut identifier plus précisément les vulnérabilités climatiques du territoire en question, et donc indiquer sur quels thèmes prioritaires l'urbanisme local doit porter son attention. Ainsi, la traduction de ces objectifs pourrait-elle se faire dans le contenu du PLU, et notamment dans les OAP.

Le code de l'urbanisme ne prévoit pas explicitement une intégration directe des aspects climat-énergie dans les OAP. Pourtant, le contenu de ces dernières portant au sens large sur l'aménagement, l'habitat et les transports (art. L151-6 du Code de l'urbanisme) permet d'intégrer indirectement ces objectifs climat-énergie dans les dispositions visant, pour les OAP générales, à « Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, [...] lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain [...] ; Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; » (art. L151-7 1° et 5°), ou pour les OAP sectorielles, à « Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager » (Art. L151-7-4°).

En conséquence, les auteurs du PLU peuvent, soit traduire une intention forte en matière de prise en compte du changement climatique en réalisant une OAP thématique sur la question (I), soit choisir de travailler sur un secteur d'aménagement, en concentrant les techniques ou les dispositions exemplaires dans une OAP de secteur (II). Il apparaît en tout cas qu'à l'heure actuelle, la plupart des exemples étudiés ne traduisent que des intentions dans les OAP, sans réussir encore à rédiger des prescriptions très précises, ce qui ne semble, de toute façon, pas être la vocation des OAP.

I – LA VOCATION « PÉDAGOGIQUE » DE L'INTÉGRATION DES ASPECTS CLIMAT-ÉNERGIE DANS DES OAP THÉMATIQUES

Dans le respect des missions de l'article L101-2, 7° du Code de l'urbanisme

(lutte contre le changement climatique et adaptation à ce changement), les objectifs assignés aux OAP permettent donc d'intégrer des réflexions sur la rénovation ou l'aménagement énergétique et climatique des quartiers, la gestion de la végétalisation urbaine et des espaces publics dans un but de lutte contre les ICU.

Plus précisément, l'article R151-7 du Code de l'urbanisme prévoit que les OAP peuvent « comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, [...] sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre [...] écologique ». Si l'on entend ce motif d'ordre « écologique » au sens large d'écologie urbaine, on peut donc intégrer dans les OAP les objectifs d'atténuation du changement climatique, ainsi que d'adaptation au changement climatique et toutes les manières de lutter contre les îlots de chaleur urbains.

A – Une réflexion pouvant intégrer tous les aspects climat-énergie

L'intégration des questions climat-énergie dans les documents d'urbanisme doit viser les deux thématiques de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ce changement climatique (Lambert et al, 2016).

En premier lieu, pour ce qui concerne l'atténuation, les réflexions doivent porter sur la maîtrise des consommations d'énergie, notamment des bâtiments, qui passe par la performance énergétique des bâtiments, l'approche bioclimatique des constructions, la végétalisation des toitures. La commune peut imposer dans les OAP des modes d'orientation et d'implantation du bâti, qui peuvent favoriser l'orientation bioclimatique des bâtiments (notamment favoriser les façades sud et protéger contre les vents dominants).

En outre, les OAP peuvent prévoir l'intégration de dispositifs d'énergies renouvelables dans le quartier, voire dans le bâtiment. Les principes d'aménagement d'un quartier ou des constructions peuvent intégrer l'exposition au soleil dans l'optique d'exploiter le potentiel de production d'énergie solaire photovoltaïque. De même, les principes de volumétrie et typologie des bâtiments qui favorisent les formes compactes et la mitoyenneté des

constructions peuvent être favorables à la mise en œuvre d'installations collectives (chaudières) ou de réseaux de géothermie.

En second lieu, en matière d'adaptation au changement climatique, et de lutte notamment contre le réchauffement urbain, la commune peut imposer dans les OAP certaines formes urbaines, une orientation et une implantation du bâti limitant l'ICU par le maintien d'une bonne ventilation naturelle des rues ou une réflexion sur l'ombre portée des bâtiments. L'article R151-8 du Code de l'urbanisme indique en effet que les OAP des zones urbaines ou à urbaniser portent « au moins sur 1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; [...] 3° La qualité environnementale... ».

Le ministère considère que ces thèmes peuvent se décliner en orientations portant par exemple sur :

- « - Les hauteurs moyennes du bâti, et les principes d'implantation des constructions le long des voies et emprises publiques ;
- La densité attendue par la représentation de volumes constructibles précisant les orientations programmatiques définies sur la zone. En l'occurrence, le recours à des représentations en trois dimensions peut s'avérer extrêmement utile ;
- L'implantation des espaces libres, leur rôle environnemental et leur nature ; »

(Ministère du logement 2016). Les OAP peuvent donc travailler sur la forme du bâti et la structure urbaine.

De même, la réflexion sur la qualité des espaces communs peut inciter à des formes de végétalisation permettant de rafraîchir l'espace urbain l'été, en favorisant l'évapotranspiration, l'effet d'ombrage des arbres et la trame verte. C'est ce que préconise par exemple le PLU de Grenoble, qui comprend dans ses Orientations générales un titre relatif au rôle écologique de la végétation. Le document impose aux constructions de comporter des plantations « afin de bénéficier des avantages de la végétation : épuration de l'air, régulation thermique en été, biodiversité ». Les OAP peuvent également faire figurer un coefficient de biotope par surface.

Une réflexion sur l'albedo des matériaux des bâtiments et des espaces publics peut également permettre de limiter l'aggravation locale des canicules. Les OAP permettent en effet de préciser les principes d'aménagement. A ce titre, elles peuvent utiliser plusieurs incitations à limiter les espaces bitumés à faible albedo

(voiries et parkings), en optimisant chaque voirie afin de limiter la surface dédiée à la circulation, mutualisant les aires de stationnement pour limiter leur emprise, inscrire des emplacements réservés au co-voiturage, à l'auto-partage ou à des parkings relais, afin de favoriser des usages alternatifs de la voiture.

Dans le même sens, les OAP peuvent fixer une obligation de résultat sur le confort d'été, qui prohibe le recours à la climatisation, évitant ainsi les émissions extérieures de chaleur par les climatiseurs. C'est ainsi que dans le PLUI de l'agglomération d'Agen, l'OAP sectorielle pour la commune de Boé, secteur de la ZAC de Marot recommande de « ne pas installer de climatisation dans les bâtiments, dans le cadre de la certification « Habitat et Environnement » pour les logements collectifs et maisons ».

Enfin, la réflexion sur la présence de l'eau en ville, dans un objectif de rafraîchissement l'été, peut s'avérer utile ; trame bleue urbaine, fontaines, arrosage des espaces verts ... Les OAP peuvent en effet « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques » (Art. L151-7 1° du Code de l'Urbanisme), ce qui peut justifier un travail sur les trames bleues, la présence de l'eau dans le milieu urbain, l'infiltration naturelle des eaux pluviales et la lutte contre l'imperméabilisation des sols.

B – Le renvoi à un travail de terrain sur chaque projet

En revanche, il apparaît aujourd'hui impossible de donner des « recettes » trop générales et indifférenciées, tant les aspects climat-énergie sont différenciés d'un territoire à l'autre. Même au sein du même document couvrant le territoire communal ou intercommunal, les différences de micro-climat sont parfois saisissantes, entre une ville et la campagne alentour, ou entre les différents quartiers d'une même ville.

Aussi les OAP doivent-elles inciter les constructeurs et les aménageurs à réfléchir aux solutions à apporter à tous les enjeux d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, sans pour autant encadrer de façon trop rigide la formalisation des moyens pour les atteindre.

L'exemple du PLUI de l'Agglomération d'Agen nous semble particulièrement intéressant, en ce qu'il décline les outils techniques et les pistes de travail à la disposition des constructeurs, en laissant une possibilité d'adapter ces outils à la spécificité de chaque projet. Ainsi, dans les zones AU, l'OAP prévoit que « les opérations d'ensemble d'habitat doivent prendre en compte, dans leurs plans de composition, leurs plans masse, leurs choix de plantations et/ou leurs éventuels règlements particuliers, les préoccupations en matière de performance énergétique et de confort climatique. [...] De manière générale, les enjeux énergétiques et climatiques à prendre en compte sont notamment : la possibilité de valoriser les apports solaires, grâce à l'orientation générale du parcellaire créé et les expositions des façades principales des constructions, en réponse aux besoins de production d'énergie renouvelable, de conception bioclimatique et d'ensoleillement de l'intérieur des constructions ; la limitation des déperditions et des consommations énergétiques dans l'habitat en favorisant la mitoyenneté des constructions, que cette mitoyenneté soit prescrite, prévue ou au moins permise par l'opération ».

De même, les OAP peuvent renvoyer les constructeurs à des documents plus techniques extérieurs au PLU. A Grenoble, la Ville a ainsi conçu un « guide de la qualité environnementale dans l'architecture et l'urbanisme [guide ABC] », et le Grand Lyon incite les constructeurs de bâtiments neufs à se référer au « référentiel QEB du Grand Lyon ».

Enfin, dans certains cas, les OAP peuvent, sans obliger les constructeurs à réaliser des études supplémentaires précises, les inciter à « rechercher des solutions ». C'est ainsi que le PLU de Grenoble, dans ses orientations générales, vise l'objectif d'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle, qui répond à la fois à une gestion des risques de ruissellement urbain, et à des enjeux de micro-climat urbain. Le document précise que « l'imperméabilisation des sols étant très forte, la Ville oblige les constructeurs à rechercher des solutions pour l'infiltration des eaux pluviales sur la parcelle, comme le précise le règlement d'assainissement adopté en janvier 2002 par la Métro. Chaque nouvelle opération d'une certaine ampleur devra participer, à son échelle, à cette démarche (cœurs d'îlots en pleine terre, toitures-terrasses végétalisées...) ».

II – LA DIFFICULTÉ D'ALLER TROP PRÉCISÉMENT AU-DELÀ DES OBJECTIFS DANS LES OAP DE SECTEUR

Les OAP sectorielles (extensions urbaines et secteurs de renouvellement urbain) ont pour objectif de renforcer la qualité architecturale, urbaine et paysagère des espaces urbains (Art. R151-6 du Code de l'urbanisme). Toute nouvelle zone ouverte à l'urbanisation devra donc comporter des OAP sectorielles (Art. R151-20 du Code de l'urbanisme). Celles-ci permettent de donner plus de cohérence aux opérations prévues sur le territoire qu'elles couvrent. Des objectifs et des principes à respecter pourront ainsi être définis pour une opération publique comme privée, l'objectif étant d'orienter l'aménagement de façon à ce qu'il respecte les souhaits de la commune (formes urbaines, densité, accès, desserte, orientation et implantation du bâti, espaces communs...).

Deux difficultés se présentent aujourd'hui pour améliorer la précision des objectifs climat-énergie dans les OAP : la rédaction sous forme d'objectifs qualitatifs, et la nécessité de laisser une marge d'adaptation à la réalité topographique et « micro-climatique » de chaque secteur.

A – La rédaction d'objectifs qualitatifs

Les OAP ne sont opposables aux permis de construire que dans un rapport de compatibilité (art L152-1 du Code de l'urbanisme). Elles peuvent définir des principes, mais seul le règlement du PLU impose un rapport de conformité, et peut donc interdire de construire ou prescrire des règles d'urbanisme (CE, 26 mai 2010, M. A. c/ commune de Saint-Avé, n° 320780). Il y a donc lieu de compléter, le cas échéant, les OAP par des dispositions du règlement afin de permettre l'opposabilité effective des OAP aux projets d'aménagement.

La difficulté consiste alors à trouver le bon niveau de formalisation des orientations. « En effet, les OAP doivent permettre aux services instructeurs des permis de construire de vérifier que la construction répondra bien aux objectifs fixés [...]. L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir. [...] Les orientations doivent être claires et vérifiables, elles peuvent parfois être

rédigées de manière quantitative mais ne doivent pas s'apparenter à un règlement » (Ministère du logement, 2016).

Par exemple, les OAP peuvent prévoir des bâtiments et des îlots à performance énergétique renforcée (îlots à énergie positive, ou du moins à énergie zéro). Il s'agit bien là d'orientations qualitatives fixant un objectif de résultat assez facilement mesurable.

En revanche, en matière d'objectifs d'adaptation au changement climatique, la mesure du résultat sera plus complexe à définir, notamment en matière d'atténuation des effets micro-climatiques, même si des modélisations se développent aujourd'hui, dans le cadre de travaux menés par Météo France.

Néanmoins, le PLUI de l'Agglomération d'Agen a développé des OAP sectorielles concernant les objectifs d'intégration au contexte urbain, paysager mais aussi climatique : « Les opérations d'ensemble et les constructions nouvelles réalisées dans les zones 1AU doivent s'intégrer au contexte urbain, rural et paysager existant. [...] De manière générale, les enjeux énergétiques et climatiques à prendre en compte sont notamment : [...] - la protection contre les rayonnements solaires les plus forts et les risques de surchauffe estivale, des espaces collectifs et de l'intérieur des constructions, - la prise en compte des vents dominants et de la nécessité éventuelle de protéger les espaces extérieurs d'agrément, privés ou collectifs, contre les axes de vents les plus forts et les plus froids ».

Plus particulièrement, dans l'OAP sectorielle pour la commune de Boé, secteur de la ZAC de Marot, la question de l'ICU apparaît traitée indirectement par le titre sur le paysage et la biodiversité. Cette OAP fixe en effet comme objectif de « créer un quartier de type « ville à la campagne », avec une présence végétale forte. Les orientations à traduire sur le secteur de la ZAC sont à la fois qualitatives et mesurables : « Environ 40 % d'espaces verts et plantés sur l'ensemble du quartier [...] - Conserver un maximum la nature existante, notamment les arbres - Réalisation d'une palette végétale : espèces non invasives, non allergènes, adaptées au contexte local (sol et climat) - Créer des milieux différents (a minima 4) ».

B - L'adaptation fine des aspects climat-énergie aux potentiels et au micro-climat du secteur

La seconde difficulté réside dans la nécessité d'appréhender les questions d'énergie-climat de la manière la plus fine et adaptée au secteur, tant peuvent être différents, d'un secteur, d'un îlot, voire d'une parcelle à l'autre, des éléments comme le potentiel de limitation des gaz à effet de serre (potentiel d'énergies renouvelables, desserte par les transports en communs), la topographie (orientation des rues, pentes, effets d'ombrage, vents dominants), ou le tissu urbain déjà existant (hauteur des bâtiments, forme urbaine, potentiel de végétalisation).

Aussi l'OAP de secteur peut apparaître comme le bon outil, notamment si elle porte sur un secteur à urbaniser sur lequel la forme urbaine n'est pas encore contrainte par des constructions ou des alignements déjà existants. Pour autant, les rares exemples de rédactions d'OAP prenant en compte les aspects climatiques ressemblent encore aujourd'hui à des incitations inspirantes, et ne fixent jamais d'objectifs trop précis ou figés.

Ainsi, la Boîte A Outils de Grenoble incite à développer des OAP de secteur permettant de prendre en compte autant le confort d'hiver que le confort d'été. Pour le confort d'hiver, l'OAP permet « d'intégrer les éléments déterminants pour l'orientation et l'implantation des constructions : course du soleil, effets de masque (végétation, constructions existantes, relief...), vents dominants pour protéger au mieux des vents froids et maximiser les apports solaires ; de rechercher des formes urbaines compactes et simples ». Pour le confort d'été, l'OAP est un outil privilégié pour « considérer l'environnement immédiat du projet d'aménagement et agir sur les points principaux suivants :

- Orientation des constructions (avec modélisation des masques solaires) ;
- Maintien des éléments végétaux et des points d'eau existants : alignements d'arbres, haies, éléments remarquables... avec objectif de ne pas dégrader voire d'améliorer la situation initiale.
- Création d'éléments végétaux et traitement de l'eau en surface : bandes végétales de pied de façade... ».

Dans le PLUI de l'Agglomération d'Agen, l'OAP sectorielle pour la commune de Boé, secteur de la ZAC de Marot demande de traduire sur le secteur de la ZAC l'orientation visant à « étudier la solution énergétique d'une chaufferie bois collective desservant tout ou partie du quartier. Étudier la complémentarité avec

l'Eau Chaude Sanitaire solaire ». La même OAP définit un autre enjeu, celui de « gérer les eaux de pluie quantitativement et qualitativement ». L'orientation à traduire sur le secteur de la ZAC consiste à « étudier la récupération des eaux de pluie pour le public et le privé ».

Dans le PLU de Grenoble, les orientations d'aménagement détaillées concernant le site de la ZAC de Bonne prévoient le schéma spatial de ce quartier en précisant que « l'axe Sud est constitué par des îlots de logements ouverts au nord, avec des jardins privatifs en cœur d'îlot et des failles permettant une respiration du bâti et ménageant des percées visuelles ». Toujours dans le PLU de Grenoble, des OAP ont travaillé sur la question du végétal sur deux secteurs. Dans le secteur Teisseire /Jouhaux/Châtelet, les orientations d'aménagement prévoient « l'intensification de la présence végétale dans le quartier [...] avec la création de nouvelles trames paysagères ». Apparaît également une volonté de « valoriser et d'amplifier la présence végétale en laissant une large part aux jardins publics, parcs linéaires et promenades continues à travers le quartier, en améliorant la couverture végétale sur les voies existantes et les mails, en associant les plantations des espaces privés au paysage de l'espace public (doubler les clôtures par des haies vives par exemple) ». Dans le secteur de Grenoble Sud, l'ambition est de « renouveler le quartier en s'appuyant sur ses points forts : « la présence généreuse du végétal (parcs, liaison verte est-ouest, allée verte...) ». Enfin, « le projet Flaubert propose de renforcer la liaison verte Est/Ouest du parc Pompidou à l'avenue des jeux Olympiques. Pour cela, l'emprise de la coulée verte sera élargie dans la mesure du possible. L'ancienne friche ferroviaire sera réaménagée en parc urbain linéaire aux fonctions et aux ambiances végétales diversifiées. La coulée verte renforcée aura des ramifications dans les îlots voisins au travers de liaisons douces et de percées visuelles ».

La traduction des aspects énergie-climat dans les OAP est donc juridiquement et techniquement possible. Le droit de l'urbanisme y incite peut-être trop modérément les rédacteurs de PLU. Les premiers PLU exemplaires de ce point de vue sont encore rares, tant ils doivent être portés par des volontés politiques claires et des fonctionnaires courageux. Le projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, actuellement en enquête publique, en sera sûrement un nouvel exemple.

Pourtant, un très grand nombre de fonctionnaires dans les services et les agences d'urbanisme sont conscients des enjeux urbains liés au changement climatique, mais la crainte du contentieux les empêche souvent de traduire clairement ces objectifs dans la planification locale.

Surtout, il faut convenir que la réécriture presque permanente du droit national de l'urbanisme, d'une réforme à l'autre, d'une XIème ordonnance à un décret permettant aux préfets de déroger aux règles d'urbanisme et d'environnement, ne peut qu'empêcher les acteurs de développer une vision de long terme sur leurs possibilités d'action concrète avec une sécurité juridique satisfaisante.

Bibliographie

Communauté d'Agglomération de Grenoble-Alpes Métropole, « Boîte à outils Air, Climat et Urbanisme – Pour une intégration des enjeux environnementaux dans les PLU et les opérations immobilières ».

Lambert ML., Demazeux C. et Gallafrio M., 2016, « Traduction des objectifs climat/énergie dans le PLU et le SCoT : fiches méthodologiques et retours d'expériences »

- Fiche exemple: Agen - <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354293v1>

- Fiche-outil : Le SCOT - <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354275v1>

- Fiches-outils: Le PLU(i)

- Rapport de présentation et PADD : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354282v1>

- Règlement : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354285v1>

- OAP <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01354288v1>

Mises en ligne sur le site du GRIDAUH

<http://www.gridauh.fr/actualites/fiche/fiches-techniques-sur-leciture-des-documents-durbanisme-climat-urbain-et-energie/?cHash=0f0614ceef6d5d5c8dd1759875e10231>

Ministère du logement et de l'habitat durable, 2016 « Fiches techniques: décret sur la modernisation du contenu du PLU », fiche 5: les OAP, Juillet 2016

PLUI de l'Agglomération d'Agen exécutoire depuis le 12 août 2013 sur 12 communes, et approuvée le 22 juin 2017 étendue à 31 communes : <http://www.agglo-agen.net/-Plan-Local-d-Urbanisme-.html>

PLU de Grenoble, approuvé le 24 octobre 2005, mis à jour par arrêté métropolitain du 31 mars 2015 et modifié par délibération du Conseil Métropolitain du 30 juin 2017. <http://www.grenoble.fr/440-plan-local-d-urbanisme-plu-.htm>

LE COMMERCE DANS LES ORIENTATIONS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION ¹

Jean-Pierre Ferrand, Maître de conférences, Aix Marseille Univ, LIEU, Aix-en-Provence, France

Apparues dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) et complétées par la loi Grenelle 2, les orientations en matière d'aménagement et de programmation (OAP) apparaissent comme l'un des nouveaux outils d'affermissement de l'intégration de l'urbanisme commercial au sein du droit de l'urbanisme. Au même titre que l'habitat, les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux (PLU et SCoT notamment) sont ainsi devenus au moins partiellement (et parfois implicitement) de véritables instruments de planification commerciale.

Depuis une vingtaine d'années, le droit de l'urbanisme général est en effet l'un des moyens principaux utilisés pour tenter d'encadrer la localisation des activités commerciales. Avec l'échec des mécanismes d'autorisation prévus depuis la loi Royer du 27 décembre 1973 et Raffarin du 5 juillet 1996, le code de l'urbanisme est devenu le réceptacle et l'un des vecteurs principaux de la politique de l'État en ce domaine. L'article L101-2 (dans sa rédaction issue de la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016) vise de ce fait explicitement ou implicitement le commerce dans les objectifs qui doivent être poursuivis en matière d'urbanisme par la puissance publique.

L'ajout d'OAP en matière de commerces constitue cependant un défi supplémentaire pour le juriste. Ainsi, on ne se trouve pas en présence d'un, mais de plusieurs types différents d'OAP en matière de commerce. Leur dimension protéiforme a déjà été soulignée (Godfrin, 2017 et Carpentier dans cette livraison) et l'analyse in concreto des OAP qui abordent la question du commerce confirme ce constat.

D'une part, conformément à l'article L151-6 (alinéa 2) du code de l'urbanisme, en l'absence de SCoT, le PLUI doit prévoir les règles d'encadrement de l'urbanisme commercial normalement intégrées au SCoT. D'autre part, conformément à l'article L151-7, chaque PLU peut prévoir des OAP susceptibles d'intéresser directement le commerce afin de favoriser la mixité fonctionnelle. Mais il serait erroné de limiter les OAP Commerce à ce seul objectif. L'en-tête du I. de cet article destiné à préciser les finalités possibles des OAP comporte opportunément l'adverbe « notamment » et, en outre, les autres paragraphes de cet article peuvent au moins implicitement concerner directement le commerce.

Tout ceci fait de l'OAP en matière de commerce un outil à la fois innovant, insaisissable et attractif que l'on pourra examiner à travers son objet et son contenu.

I – UN OUTIL D'ENCADREMENT DE LA LOCALISATION DES COMMERCES À APPRÉHENDER PAR SON OBJET

La présence en matière commerciale de deux types d'OAP aux finalités assez différentes conduit à s'interroger sur leur objet à travers deux questions : Est-ce qu'elles servent à poser une stratégie commerciale au sein du PLU ? Et comment sont répartis, en matière commerciale, les rôles entre SCoT et PLU et à l'intérieur des PLU, entre règlement et OAP ?

A – L'OAP est-elle un outil de stratégie en matière commerciale ?

La diversité des contenus des OAP en matière de commerce ainsi que le type de PLU dans lesquels ils apparaissent conduisent ainsi à se demander si les OAP peuvent être l'expression d'une stratégie globale en matière de commerce en lieu et place du SCoT et si, à l'inverse, elles peuvent s'exonérer de toute considération en matière de stratégie commerciale.

Des éléments forts semblent militer pour une réponse positive à cette première interrogation. Elle s'appuie sur deux éléments de nature différente. En premier lieu, suite à l'intervention de la loi NOTRE, la politique locale du commerce est devenue une compétence obligatoire pour un certain nombre d'intercommunalités depuis le 1er janvier 2017. En second lieu, l'article L151-6, en imposant aux OAP d'un PLUI non couvert par un SCoT de se substituer à celui-ci pour prévoir le contenu attendu du Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) en matière d'équipement commercial et artisanal, lui confère explicitement cette fonction stratégique.

Néanmoins deux bémols peuvent être apportés. Tout d'abord, ce rapprochement opéré par la loi ALUR entre SCoT et PLUI correspondait pour partie à une logique - celle d'un PLUI ayant le contenu et les effets d'un SCoT - aujourd'hui largement abandonnée par le législateur, notamment depuis la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Ensuite, la question du territoire sur lequel

¹ Une version longue de cette contribution est disponible sur HAL-AMU.

peut porter une stratégie en matière de commerce ne peut être ignorée. Le choix du SCoT ou du PLUI pour l'encadrement de l'urbanisme commercial n'est pas une question neutre et n'est pas qu'une question d'outils. C'est aussi une question de pertinence du territoire retenu. Le territoire des PLUI est-il, sous cet angle, pertinent pour porter une telle stratégie en matière commerciale ? C'est une question sans réponse évidente tant les périmètres couverts par les PLUI sont disparates et évolutifs.

Ainsi, deux types d'insuffisances peuvent être soulignés dans les quelques OAP qui à ce jour présentent une stratégie globale en matière de commerces. D'une part, il s'agit de PLUI valant SCoT pour le commerce dont le contenu n'est pas toujours à la hauteur des attentes et des nécessités. Le cas du PLUI de Val d'Amour dans le Jura est intéressant sur ce point en raison de la présence d'une OAP « commerce » justifiée par l'absence de SCoT dans un territoire rural peu peuplé. Ce territoire, du fait de sa taille n'accueille qu'un nombre limité de commerces et connaît une évasion commerciale vers les zones de travail comme Dole ou Besançon. L'OAP commerce apparaît dès lors bien plus comme la satisfaction d'une exigence juridique que comme le support d'une stratégie cohérente en matière de commerce. Les objectifs poursuivis y sont : « renforcer le rôle des centralités urbaines et villageoises » et « accompagner le développement des zones commerciales existantes », mais le périmètre de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), la faible population concernée et la proximité de centres économiques rendent sans doute difficile leur mise en œuvre.

D'autre part, certains de ces documents présentent des risques de redondance et/ou d'appropriation par les OAP du PLUI (ou non) du contenu du SCoT. L'exemple de Strasbourg est sur ce point intéressant puisque, malgré un SCoTERS¹, le PLU de Strasbourg a prévu explicitement une OAP thématique « Critères de localisation préférentielle du commerce ». L'adoption d'une telle OAP peut surprendre dès lors que le SCoT contient déjà une telle stratégie. Mais les auteurs du PLU la justifient par la volonté de décliner les objectifs du SCoTERS à l'échelle du territoire du PLU tout en reprenant les mêmes objectifs que

ceux définis dans le volet commercial du SCoT. La redondance est ici permanente, mais assumée. En revanche, le cas de l'OAP commerce du PLU de Nîmes est très différent puisque, fin 2017, le PLU est en fin de procédure de révision alors même que le SCoT couvrant cette zone est lui-même en révision. Ce PLU prévoit ainsi une OAP thématique commerce portant une stratégie commerciale dont les objectifs sont cependant limités puisqu'il s'agit d'une part de « préserver la diversité commerciale du centre-ville et mettre en avant ses spécificités » et d'autre part de « conforter le caractère et l'ambiance de certaines rues (interdiction de changement de destination) ». L'OAP ne fait ici aucunement référence au SCoT en vigueur, ni même à la stratégie qui pourrait y être définie en matière commerciale. Ceci pourra d'autant plus surprendre que le Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC) du SCoT Sud Gard a été réalisé en avril 2016. À l'inverse de Strasbourg, on se trouve donc dans une situation d'ignorance du SCoT et éventuellement de concurrence avec celui-ci.

En dehors des hypothèses où une telle stratégie doit être obligatoirement exprimée, la question de la présence et de la nécessité d'une réflexion globale ou pour le moins d'une réflexion dans un cadre plus large que celui du projet se pose. Dans la limite du champ de cette étude, il semble que cela ne soit pas toujours le cas, notamment parce qu'on est en présence de deux types d'OAP portant sur le commerce. Parfois, le PLU contient une OAP thématique pour le commerce mais, le plus souvent, il s'agit d'OAP à finalité plus large et intégrant la problématique du commerce.

En premier lieu, et c'est sans doute plus logique, la plupart des OAP qui portent sur des zones limitées (secteurs ou projets) se dispensent de toute réflexion globale sur les conséquences de l'action entreprise en matière de commerces. Parfois, la stratégie commerciale est exprimée dans un autre document du PLU. Mais le plus souvent, cette stratégie apparaît très sommaire. Le PLU de Colmar, par exemple, correspond très largement à cette situation. Face à un rapport de présentation et un Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) qui semblent souhaiter une politique volontariste en matière commerciale, le règlement ne contient pas d'éléments de stratégie et les OAP qui sont sectorielles restent très sommaires dans le traitement du commerce.

¹ Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg.

En second lieu, lorsqu'il s'agit d'opérations plus lourdes de restructuration ou de requalification de zones importantes, le constat est le même. L'exemple du projet Cap Horizon à Vitrolles est sur ce point très intéressant. Sans rentrer dans les détails, il s'agit d'un projet qui porte sur 26h a sur lesquels sont réservés environ 20.000 m² pour des commerces (et services). Très peu d'informations sont données sur les impacts d'un tel projet alors même que sont installés de nombreux commerces aux abords de la zone et que les enjeux en termes de transfert d'activités et de clientèle sont susceptibles d'être importants.

Ainsi, dans la plupart des OAP analysées pour cette étude, il semble manifeste que le commerce et plus généralement les localisations économiques sont traités comme les autres formes d'occupation des sols, sans que soit appréhendée leur altérité juridique.

B – La question de la coordination entre OAP et règlement du PLU en matière de commerce

« Les orientations (...) ne doivent pas s'apparenter à un règlement »¹. Cette affirmation de juin 2016 de la doctrine administrative ne surprendra pas tant était apparente la volonté d'exclure la dimension réglementaire des OAP et d'éviter ainsi toute confusion entre OAP et règlement. Néanmoins, la doctrine administrative n'est pas restée - voire n'a jamais été - aussi claire, précise et unifiée. Au niveau déconcentré, l'OAP a pu être présentée comme un substitut à l'absence de dispositions réglementaires opposables et l'État central lui-même, dans son « Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme » publié en 2017, semble avoir évolué sur la question. Il s'agit alors bien plus de promouvoir un encadrement à la carte dont l'intensité va dépendre du projet, de la nature des obligations que la puissance publique entend voir respecter et des objectifs qu'elle a fixés.

Logiquement, on se retrouve donc avec de nombreuses hypothèses dans lesquelles, sauf cas particulier des OAP sans règlement de l'article R151-8, règlement et OAP vont conjointement s'appliquer sur la zone, ce qui peut immanquablement interroger sur l'éventuelle et nécessaire

complémentarité, concurrence ou conciliation des deux outils. Cette question de la répartition des rôles entre le règlement et les OAP n'est d'ailleurs pas une question spécifique aux commerces. Néanmoins elle présente une certaine spécificité en ce domaine dans la mesure où nombre d'instruments du règlement du PLU peuvent être utilisés pour encadrer la localisation des commerces.

Le Guide prévoit certes « qu'une meilleure complémentarité entre le PADD, le règlement et les OAP est donc essentielle, en s'appuyant sur une nomenclature dont chaque thème décline les grands axes d'un projet d'aménagement » mais un double constat peut être présenté à l'issue de cette recherche. D'une part la répartition des fonctions entre le règlement et les OAP n'apparaît pas distinctement dans les OAP examinées et, d'autre part, la coordination entre les deux types d'outils est quasi-inexistante ou pour le moins on n'en trouve pas de traces dans les OAP.

À bien des égards, on pourrait être tenté de croire que règlement et OAP obéissent, même s'il s'agit toujours de mettre en œuvre le PADD, à des logiques suffisamment différentes pour être bien en situation de non-concurrence, voire d'ignorance respective. Toutefois, une telle vision constitue une simplification exagérée de la réalité à laquelle on est confronté. Tout d'abord, ainsi qu'indiqué précédemment, si des OAP sans règlement peuvent désormais être élaborées on voit mal comment cela serait possible en matière commerciale. Le nombre et la diversité des outils susceptibles d'être inscrits dans le règlement du PLU pour encadrer la localisation des commerces sont tels² qu'on imagine mal en ce domaine une substitution de l'OAP au règlement ou même une OAP portant sur le commerce sans règlement. En effet, conformément notamment aux articles L151-16 (dans sa rédaction issue de l'ordonnance n°2015-1174 du 23 septembre 2015) et R151-37 (dans sa rédaction issue du décret n°2015-

² Par exemple, le projet de PLU de la Ville de Saint-Genest-Lerpt prévoyait initialement une interdiction de l'activité commerciale en zone AU, une limitation du commerce en zone A au seul produit issu des exploitations locales et, en zone UFc, une tolérance limitée à la surface de vente calculée sur la base des surfaces existantes au 01/01/2014. De même le projet de modification du PLU de Montbrison prévoit de « modifier le règlement de la zone UFc pour la destiner aux commerces non concurrentiels du centre-ville ». Source : http://www.ville-st-genest-lerpt.fr/IMG/pdf/42223_procedure_20170629.pdf et <https://www.registre-dematerialise.fr/365#>

¹ Consultable sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/5_fiche_-_les_oap.pdf

1783 du 28 décembre 2015) certains des outils en matière commerciale relèvent exclusivement du règlement. En outre l'importance de ces outils réservés au PLU est telle que tout encadrement de la localisation des commerces dans le PLU exige presque nécessairement, sauf à rester grandement inefficace, l'intervention du règlement au risque de multiplier les situations de concurrence entre le règlement et les OAP.

Or, malgré ce risque évident de concurrence entre les outils, l'OAP « critères de localisation préférentielle du commerce » de Strasbourg est le seul document étudié ayant explicité la répartition des rôles entre règlement et OAP en matière de commerce. Celle-ci n'y est pas directement fondée sur les caractéristiques du projet ou sur la nature des objectifs poursuivis ainsi que le Guide semblait le souhaiter, mais sur la localisation des commerces et la distinction périphérie/centralité. Il reste donc encore à construire une répartition claire et pérenne de cette répartition en fonction des finalités qu'il s'agit d'atteindre.

De plus, lorsqu'est comparé le contenu des OAP et des règlements en matière

commerciale (ce qui n'a pas pu être fait ici de manière précise) les dispositions réglementaires apparaissent logiquement plus précises et donc plus convaincantes quant à leur capacité à assurer les objectifs poursuivis. Sans doute, doit-on en tirer la conclusion que les OAP et le règlement ont vocation à être complémentaires plutôt que concurrents. Or cette complémentarité, si elle existe, n'apparaît pas véritablement dans les OAP analysées. Il y a certes un exemple de « bonne pratique » dans le PLU de la ville de Tarascon. En effet après avoir détaillé précisément dans une OAP, la liste des rues et voies couvertes par la protection de la diversité commerciale, le document procède à un rappel du règlement applicable dans les zones UA et UC concernées :

Liste des axes commerciaux à protéger en centre historique en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de l'article R151-37 du code de l'urbanisme

Rappel de la règle EN ZONE UA (extrait du règlement de la zone UA) :

« Parmi les destinations et sous-destinations admises dans la zone, les logements et les garages sont interdits dans les locaux commerciaux, artisanaux ou de services existants situés en rez-de-chaussée des immeubles ouvrant sur les rues et places identifiées dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en tant qu'axes commerciaux à protéger en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de l'article

Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de TARASCON (13)



R151-37 du code de l'urbanisme, lesquels doivent conserver leur vocation commerciale, artisanale ou de service.

En outre, dans les secteurs UA2 et UA4, lors des changements de destination des locaux situés en rez-de-chaussée des immeubles ouvrant sur les rues et places identifiées dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en tant qu'axes commerciaux à protéger en application des dispositions desdits articles du code de l'urbanisme, lesdits rez-de-chaussée devront être affectés à une vocation commerciale, artisanale ou de service. ».

Rappel de la règle en zone UC (extrait du règlement) :

« En cas de reconstitution d'un îlot bâti existant, de changement de destination ou de création d'un immeuble neuf au niveau des rues, places ou pôles identifiés dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en tant qu'axes commerciaux à protéger en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de l'article R151-37 du code de l'urbanisme, tout ou partie des rez-de-chaussée seront affectés à une vocation commerciale, artisanale ou de service. »

*Illustration 1 : PLU de Tarascon -
Règlement des zones UA.
Source : [http://www.tarascon.fr/assets/
files/plu/3_OAP_Appro.pdf](http://www.tarascon.fr/assets/files/plu/3_OAP_Appro.pdf)*

Mais cet exemple apparaît relativement exceptionnel. Cette absence de complémentarité peut être souhaitée dès l'origine comme pour les OAP sans règlement de l'article R151-8. Le plus souvent, en effet, règlement et OAP s'appliqueront sur le même objet urbanistique. Il appartient certes en premier lieu au PADD d'assurer la coordination et la complémentarité entre ces documents puisqu'ils y trouvent leur source et leur cohérence. Mais le principe de cohérence justement ainsi que leur opposabilité conjointe aux autorisations d'urbanisme permettaient de s'attendre à un renvoi régulier des OAP au règlement. Or, l'analyse menée ici montre qu'il n'en est rien. Les OAP semblent en effet avoir une telle originalité conceptuelle qu'elles échappent à cette nécessaire complémentarité avec, parfois, le sentiment que l'OAP est le document des urbanistes et le règlement celui des juristes. Ainsi on retrouve régulièrement dans les OAP des documents graphiques qui identifient les voies dans lesquelles la diversité commerciale doit être protégée, sans que soit généralement explicité comment l'OAP se coordonne alors avec le règlement du PLU qui peut identifier et délimiter les quartiers, îlots, voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif ou qui encadre les changements de destinations.

II – UN OUTIL D'ENCADREMENT DE LA LOCALISATION DES COMMERCES À APPRÉHENDER PAR SON CONTENU¹

L'analyse du contenu des documents d'urbanisme est toujours affaire délicate, tant celui-ci peut dépendre à la fois de la spécificité de la collectivité en cause, des problématiques à traiter, des compétences techniques engagées et du projet politique que ces documents traduisent. En matière commerciale, on soulignera également une vraie difficulté à trouver un équilibre normatif à la fois dans la finalité poursuivie et dans la rédaction. Dès lors le contenu hésite entre une certaine réserve dans le contenu (le plus souvent) et l'excès normatif (plus rarement).

¹ Sur cette question la recherche a n'a pas concerné les OAP qui, en l'absence de SCOT, ont le contenu en matière commerciale du DOO du SCOT. Dans cette dernière hypothèse, les problématiques de contenu sont en partie celles du DOO du SCOT en matière de commerce.

À l'issue de l'étude, un double constat s'impose néanmoins : d'une part le contenu des OAP relatives aux commerces est relativement hétérogène et d'autre part les problématiques absentes sont tout aussi importantes que celles qui y sont traitées.

A – Le contenu relativement convenu des OAP en matière de commerce

La question du commerce est devenue une des questions centrales posées aujourd'hui aux auteurs de documents d'urbanisme et elle est très régulièrement évoquée directement ou indirectement dans les OAP analysées.

D'autre part, il est à souligner que l'interventionnisme en matière commerciale reste le plus souvent très conventionnel dans ses fondements intellectuels. Comme le rappelait le géographe René Péron il y a une quinzaine d'années (Péron 2000), il y a une permanence dans la critique parfois virulente de la grande distribution au profit d'un petit commerce de centre-ville le plus souvent idéalisé. Il s'agit ainsi le plus souvent de « distinguer des zones centrales à usage commercial, qu'il conviendrait de préserver, des espaces commerciaux périphériques qu'il faudrait maîtriser ou interdire », et ainsi de basculer du contrôle économique destiné à préserver le petit commerce de centralité contre la grande distribution installée en périphérie au respect de l'exigence d'aménagement du territoire qui consiste alors à assurer la protection des centralités par le petit commerce contre la périphérie siège de la grande distribution.

De même, à la lecture de certaines OAP, on peut avoir parfois le sentiment que le commerce peut être encadré de manière à la fois très directive, coercitive, et quasi scientifique. Il y a plus d'une vingtaine d'années était soulignée la difficulté des documents d'urbanisme locaux à aborder la question des équipements commerciaux, en raison des possibilités limitées d'encadrement différenciées selon les types et les catégories de commerce et sur la difficulté à dépasser le dyptique « interdire ou autoriser » (Bonneville et al. 1998). Si les diverses évolutions du contenu du règlement ont permis très largement de revenir sur cette première critique et si les OAP favorisent une appréciation de l'équipement à travers le projet, le droit de l'urbanisme commercial reste malgré tout marqué par des travers qui le rendent en grande partie inopérant. Sans doute faut-il y voir le constat que

l'on fait généralement en matière de commerces selon lequel la puissance publique tend à encadrer la reproduction d'un modèle de développement alors même que ce secteur économique constitue l'un des plus innovants et des plus ouverts au changement¹.

. La volonté de protéger ou développer le commerce de centralité

Fort logiquement, il s'agit d'une problématique que l'on retrouve régulièrement dans les OAP qui traitent directement ou indirectement du commerce. Cela se traduit notamment par des orientations en matière de protection des commerces de proximité et de protection des linéaires commerciaux et enfin de diversité commerciale les trois étant d'ailleurs souvent assimilées ou pour le moins mélangées à la fois dans les enjeux et dans leur traitement.

Les OAP peuvent ainsi jouer un rôle déterminant dans l'encadrement urbanistique des commerces de centralité. Ainsi le PLU peut définir des OAP prescrivant des principes d'aménagement, en particulier la part et la localisation préférentielle des commerces notamment en rez-de-chaussée, en prenant en compte les voies et les modes de dessertes, l'offre en stationnements, les problématiques de livraisons de marchandises². De même, à travers l'objectif de préservation de la diversité commerciale ou la protection des linéaires commerciaux, les OAP peuvent identifier sur quelles voies cette diversité commerciale doit être protégée.

Néanmoins, en dehors du PLU de la ville de Toulouse, il est extrêmement rare de trouver dans les OAP étudiées une défense du commerce de proximité qui ne se résume pas au commerce de centre-ville. Dans le cas des OAP du PLUI-H de la métropole de Toulouse, il est intéressant noter des références au commerce de proximité dans des quartiers plus excentrés, dans des zones économiques tertiaires (OAP Ramassiers) et même dans l'OAP relative au Parc des Expositions³.

En outre, le contenu des OAP sur ce sujet reste peu directif et peu précis. On en a un très bon exemple avec les futures OAP de la commune de La Courneuve. Parmi les objectifs et principes d'aménagement de deux des OAP (« Quartier de la Mairie » et « 4 Routes ») est notée la volonté de « requalifier les commerces et les services existants pour créer des pôles de proximité » ou bien de procéder à une « requalification des commerces » de la centralité. Toutefois un tel objectif se traduit exclusivement par la possibilité d'implantation de commerces à conforter ou à créer en rez-de-chaussée et, comme c'est le cas pour la commune de Tarascon, à une préservation des linéaires commerciaux sur une longueur toutefois assez limitée.

¹ Rares sont ainsi les dispositifs ayant envisagé les évolutions que le e-commerce ou le vieillissement de la population vont entraîner sur la localisation des commerces. L'exemple des « Drives » est sur ce point symptomatique, l'encadrement juridique arrivant très en retard et avec des modalités en grande partie inadaptées.

² Voir en ce sens, les OAP de la ville d'Aurillac ou bien : http://www.loire.gouv.fr/IMG/pdf/urbanisme_commercial.pdf

³ PLUI-H/ Communes de Colomiers et Toulouse / Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), p.2.

OAP du PLU de La Courneuve Source : http://www.plainecommune.fr/fileadmin/Mediatheque_de_Plaire_Commune/Portail/DOCS/LA_DOC/PLU/PLU_LaCourneuve/93027_oap_1_20180320.pdf

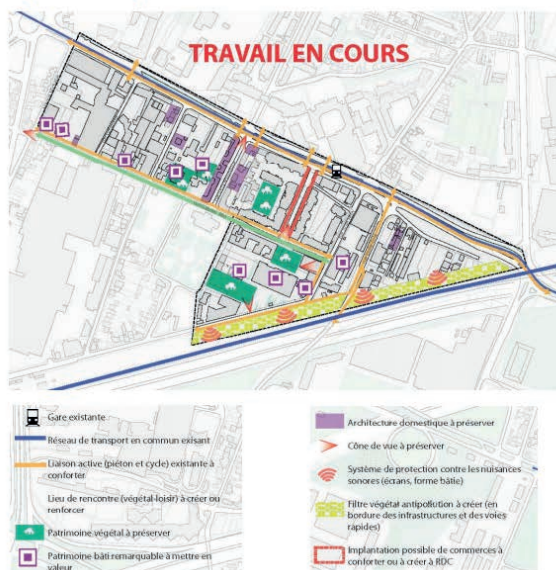
2/5 : OAP 4 ROUTES



OBJECTIFS & PRINCIPES D'AMÉNAGEMENT :

- Favoriser la création de nouveaux espaces publics et aménager les espaces existants afin de favoriser la place de la nature et du paysage dans la ville → Préserver et mettre en valeur les cœurs d'îlots verts et ouverts des espaces pavillonnaires et collectifs.
- Reconnecter les Quatre-Routes au reste du territoire de la Courneuve → Aménager des cheminements piétons et cycles pour favoriser les liaisons douces.
- Renforcer le rayonnement de la centralité à l'échelle de la Courneuve et de Plaine Commune par la réalisation de projets urbains, une requalification des commerces et la construction de nouveaux équipements.
- Conforter la polarité commerciale des Quatre-Routes → Préserver les linéaires de commerces en rez-de-chaussée le long des axes identifiés.
- Préserver les caractéristiques du tissu pavillonnaire, en particulier la présence des cœurs d'îlots non bâtis
- Densifier le long des grands axes : RN2 et RN186.
- Clarifier le stationnement

4/5 : OAP QUARTIER DE LA MAIRIE



OBJECTIFS & PRINCIPES D'AMÉNAGEMENT :

- Reconnecter le quartier au reste du territoire de la Courneuve → Améliorer la qualité des cheminements le long des grands axes et vers les stations de transports en commun.
- Développer et préserver les espaces verts publics et privés → Aménager les espaces publics existants et préserver et valoriser les cœurs d'îlots verts
- Conforter la fonction de services publics et de lieux d'échanges pour tous et requalifier les commerces et les services existants pour créer des pôles de proximité (notamment le Passage du Progrès)
- Préserver les caractéristiques du tissu pavillonnaire
- Préserver et mettre en valeur le patrimoine remarquable (notamment industriel)
- Tenir compte des nuisances sonores et de la qualité de l'air liées à la proximité des axes de transports
- Tirer parti de la position du pont Palmer pour assurer les liaisons écologiques
- Clarifier le stationnement

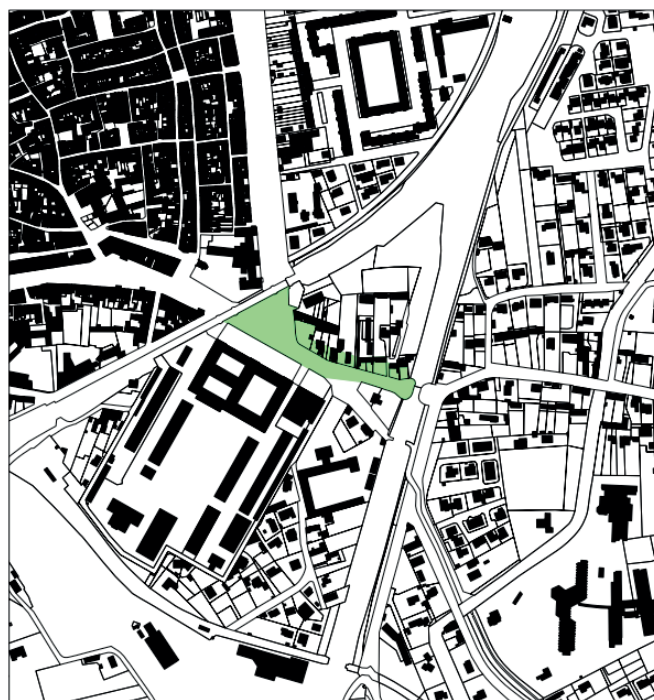
3 DISPOSITIONS PORTANT SUR L'AMENAGEMENT : AXES DE PRESERVATION DE LA DIVERSITE COMMERCIALE

es, rues et places identifiées dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) en it qu'axes commerciaux à protéger en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de ticle R151-37 du code de l'urbanisme, en lien avec le règlement écrit du PLU.

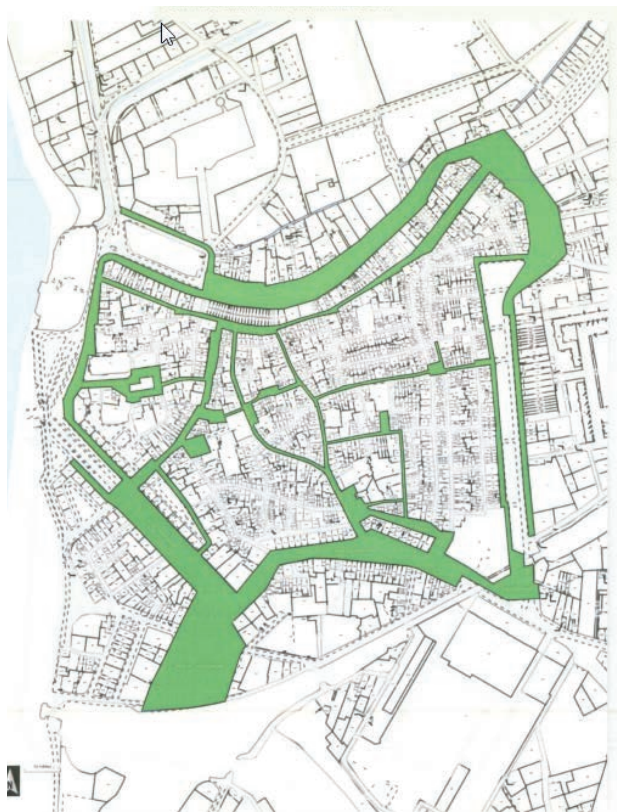


Pôles de PRESERVATION DE LA DIVERSITE COMMERCIALE en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de l'article R151-37 du code de l'urbanisme (Route d'Avignon en vert)

Elaboration du Plan Local d'Urbanisme de TARASCON (13)



Pôles de PRESERVATION DE LA DIVERSITE COMMERCIALE en application des dispositions de l'article L151-16 et du 4° de l'article R151-37 du code de l'urbanisme (Boulevard Jules Ferry en vert)



Echelle 1:3000

Projet de PLU de Tarascon (13)
Source : http://www.tarascon.fr/assets/files/plu/3_OAP_Appro.pdf

. La prise en compte des commerces dans un but de mixité fonctionnelle

Dans le prolongement des articles L101-2 et R151-37, les OAP peuvent sur le fondement de l'article L.151-7 2° du code de l'urbanisme 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.

Toutefois à la lecture de certaines OAP on prend rapidement conscience que le principe même de la mixité fonctionnelle au profit des commerces n'est chose évidente ni à définir, ni à mettre en œuvre. Lors d'une étude publiée en mai 2015 par le PUCA¹ était soulignée la relative indétermination de la notion de mixité fonctionnelle. Dans les OAP l'expression recouvre ainsi en elle-même l'installation, au milieu d'habitations, d'équipements publics (scolaires, culturels, de services publics communaux...), de bureaux et de commerces. Parfois est utilisée l'expression « mixité urbaine » qui correspond sans doute mieux au terrain qui nous intéresse ici. Cette mixité fonctionnelle doit alors être comprise dans les OAP étudiées comme n'intéressant que les zones majoritairement dédiées à l'habitat. En effet, dans presque aucune des OAP examinées il ne s'est agi d'assurer une mixité fonctionnelle dans des zones dominées essentiellement par l'activité économique. Au contraire même, puisque certaines OAP ont pris soin d'exprimer leur opposition à une telle évolution, par exemple en demandant à veiller au nombre limité des logements de fonction.

L'analyse d'un certain nombre d'OAP montre que, outre des conditions positives, sont également imposées des conditions négatives. Ainsi plusieurs OAP précisent que des constructions de faible surface à destination de bureau ou de commerce sont autorisées... dès lors qu'elles ont, peu ou prou, les mêmes besoins et les mêmes conséquences qu'une construction à fin d'habitation. On retrouve ainsi une OAP précisant que de telles constructions peuvent être autorisées dans des zones destinées à l'habitation « si les nuisances et dangers éventuels peuvent être prévenus de façon satisfaisante eu égard

à la vocation d'habitat de la zone et à condition qu'ils engendrent des besoins en réseaux et en stationnement similaires à ceux d'une habitation »². On retrouve ici l'une des problématiques classiques du commerce de proximité : comment développer celui-ci sans mécontenter ceux qui en sont les voisins immédiats et qui s'estiment à tort ou à raison victimes des conséquences en matière de stationnement, de pollution sonore...

Enfin, parfois, certaines OAP rejettent le principe même d'une mixité fonctionnelle et interdisent totalement les activités commerciales au sein de zones réservées alors exclusivement au logement. L'exemple suivant, certes exceptionnel, est très clair :

a. Mixité fonctionnelle et sociale

- Activité industrielles, commerciales et artisanales interdites
- Logement : des logements individuels groupés ou des logements collectifs seront édifiés

OAP du PLU de Guebwiller

Source : <http://www.ville-guebwiller.fr/wp-content/uploads/2017/05/3-Guebwiller-OAP-.pdf>

Dès lors on constate une faible résonance de la mixité fonctionnelle au profit des commerces dans les OAP examinées et on ne sera pas surpris de noter que peu d'OAP portent une réelle stratégie en matière de mixité fonctionnelle ou de mixité urbaine afin de développer le commerce. Il est même surprenant de noter parfois que des OAP portant un projet important en termes d'habitat n'évoquent absolument pas la localisation éventuelle de commerces, y compris lorsque la zone du projet semble elle-même dépourvue de commerces de proximité. Sur ce point, le cas des OAP de la ville de Champs-sur-Marne³ apparaît exemplaire : 3 OAP importantes sur le

¹ Plan urbanisme, construction, architecture : http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_Mixitefonctionnelle_IAU_mai2015.pdf

² Source: <http://pommeuse.org/wp-content/uploads/2017/10/3-OAP-LES-FORGES.pdf>
On pourra citer également le cas du PLU de la commune Villevaudé qui, sous le titre « La mixité fonctionnelle et sociale » précise avec moult détails que la zone de l'OAP sera dédiée à l'implantation de logements individuels et de logements collectifs ainsi qu'à des équipements collectifs mais que les « constructions à destination de bureau, de commerce sont autorisées, si les nuisances et dangers éventuels peuvent être prévenus de façon satisfaisante eu égard à la vocation d'habitat de la zone et à condition qu'ils engendrent des besoins en réseaux et en stationnement similaires à ceux d'une habitation ».

³ Source : http://www.ville-champssurmarne.fr/vivre/doc_vivre/plu16/3_OAP_2016.pdf

territoire communal, présence importante d'établissements scolaires et universitaires à proximité des zones concernées, absence de commerces à proximité... et pourtant aucune occurrence du terme commerce dans les documents relatifs à l'OAP. L'OAP ne semble donc pas être l'outil le plus utilisé pour assurer une mixité fonctionnelle au profit des commerces. Sans doute, d'autres dispositions du PLU, notamment celles du règlement relatives aux destinations ou les règles différenciées pour les rez-de-chaussée semblent sans doute plus adaptées à cet objectif. Le plus souvent il s'agit néanmoins, comme dans le cas des OAP de la Ville de Lorient, d'un enjeu présent dans les OAP mais parmi d'autres et sans réelles orientations. Parfois il s'agit d'un enjeu jumelé avec la mixité sociale comme dans les OAP de La Brigue ou Villevaude. C'est évidemment le cas notamment des communes qui ont choisi d'appliquer l'article R151-8 puisque la rédaction du 2° peut conduire les communes à traiter de manière commune ces problématiques qui sont pourtant assez différentes¹. De manière générale les OAP ont sur ce point un contenu de faible portée aussi bien d'ailleurs dans leur objet que dans leur contenu se limitant simplement à prévoir un emplacement possible pour un commerce sans réflexion sur la mixité fonctionnelle². Aucune OAP examinée ne semble par exemple avoir imposé un pourcentage de l'opération destiné à l'accueil de commerce en cas d'aménagement, de construction ou de réhabilitation.

Les orientations se traduisent le plus souvent par « l'autorisation accordée aux commerces pour s'installer dans la zone concernée » ou même par le rappel de l'absence d'interdiction : « Dans un but de mixité fonctionnelle, elle peut aussi accueillir d'autres affectations : accueil touristique, équipement collectif, commerce et artisanat, bureaux et services, aires de jeux et de sport... » (Commune de La Bigue). De même avec les OAP de la Ville de Montigny dans lesquelles il est bien précisé que la mixité est un des enjeux particuliers et qu'il s'agit de « créer un quartier mixte avec des logements, du commerce et des services », mais la normative de cette orientation reste limitée dès lors que « la création de nouveaux logements doit être

accompagnée d'une offre suffisante en termes d'équipements, de services et de commerces. L'objectif étant de créer un quartier assurant une mixité fonctionnelle. Ainsi, il est prévu de créer un établissement scolaire et un gymnase et de développer des commerces en pied d'immeuble aux abords de la place centrale. D'autres équipements et services, publics ou privés, pourront être développés dans le cadre des programmes de logements tels que : crèche, cabinet médical, club de remise en forme et jardins familiaux ». Le commerce n'est d'ailleurs souvent traité que comme un aménagement parmi d'autres. Le cas des OAP de la commune de Pont-Saint-Esprit est sur ce point exemplaire. Le document précise ainsi ce qu'il faut entendre ici par mixité : « du logement d'une part, mais aussi notamment des services et des équipements publics de premier ordre. Il est notamment projeté d'accueillir ici la Mairie ». Certes, un peu plus loin, est évoquée la volonté de « dynamiser le tissu de services et de commerces », mais sans rattachement à l'exigence de mixité fonctionnelle qui se limite alors à la réalisation de la Mairie.

Le type de vocabulaire référencé ici est sur ce point important puisque le plus souvent sont utilisés des énoncés normatifs qui relèvent de la catégorie des « il est permis » et plus rarement des catégories « il est obligatoire » ou « il est interdit » (Kalinowski 1972). Il en va ici, par exemple, de l'OAP n°2 du PLU de la Commune de Guebwiller étudiée qui prévoit que : « Nouveau quartier de la ville, ce secteur **pourra**³ comprendre essentiellement des logements, mais également des équipements, bureaux, commerces et activités éventuellement, afin d'assurer une mixité urbaine »⁴. Pour comparer, dans les « prescriptions » de l'OAP n°8 du PLU de la même commune il est indiqué avec une formulation rarement rencontrée : « Les nouvelles constructions (ou la nouvelle construction) visées sur le schéma d'aménagement sous l'intitulé « opérations immobilières » comprendront des logements et le rez-de-chaussée, sur la partie visée par le schéma d'aménagement, sera obligatoirement occupé par des activités commerciales et/ou de restauration »⁵.

¹ Ce constat n'est d'ailleurs pas réservé à cette situation ainsi que le montre le cas de La Courneuve qui prévoit d'« encourager l'affirmation d'une zone mixte ».

² Voir, parmi beaucoup d'autres, l'exemple du PLU de la commune de Montmorot.

³ Souligné par nos soins.

⁴ Source : <http://www.ville-guebwiller.fr/wp-content/uploads/2017/05/3-Guebwiller-OAP-.pdf>

⁵ Idem

Cependant le constat est loin d'être toujours aussi décevant. Contrairement à ce que les précédents développements pourraient laisser penser, la rédaction d'un certain nombre d'OAP démontre une compréhension fine des enjeux de la mixité fonctionnelle.

On peut évoquer ainsi le document relatif aux OAP de la commune de Saint-Gervais-les-Bains qui précise : « à l'intérieur de la zone déjà urbanisée : définir et encadrer des possibilités de constructions nouvelles sur les espaces libres de manière à maintenir une mixité sociale et fonctionnelle : diversité des catégories de logements, mixité habitat/activités, commerces, services... ». Répétées dans 3 des 4 OAP, ces orientations ne se traduisent cependant pas par une protection très poussée de l'activité commerciale : « Favoriser le maintien et le développement du commerce et des services liés à l'habitat permanent et à l'activité touristique », « Préservation des commerces », « Favoriser la préservation et le développement des linéaires commerciaux »¹.

Certaines OAP vont toutefois plus loin et évoquent ainsi de manière quasi systématique les commerces dès lors qu'il s'agit de favoriser la mixité. Le cas du PLU de la ville d'Ivry-sur-Seine est intéressant sur ce point puisqu'est notée la nécessité de « renforcer la diversité des usages en intégrant des services, activités, commerces et une offre diversifiée de logements afin de créer une mixité urbaine

et sociale »² ou bien de « favoriser par l'implantation de services et commerces en rez-de-chaussée la mixité des usages », le tout se traduisant d'ailleurs par des orientations plus précises : « Un espace public de qualité, en lien avec le nouveau point d'accès à la gare RER, sera aménagé au niveau de la rue Denis Papin. Rassemblant logements, commerces et bureaux/activités, il répondra à ces différents usages par son statut d'espace public fédérateur » ou bien : « Le pôle commercial existant au nord du secteur (Pathé, Truffaut, Leroy Merlin) a vocation à se prolonger le long de la rue François Mitterrand, dans la continuité de l'allée Paris/Ivry (à Paris), support d'un futur développement commercial ».

Parfois cette prise en compte de la mixité fonctionnelle donne lieu à une véritable concrétisation dans les OAP. À ce titre, le PLU de la commune de Velaux est intéressant puisque y figurent plusieurs tableaux quantifiant la part de surface au titre de la mixité fonctionnelle³.

² Ville d'Ivry-sur-Seine, Plan local d'urbanisme (PLU), 3 - Orientations d'aménagement et de programmation, consultable sur : http://www.ivry94.fr/fileadmin/ivry-sur-seine/MEDIA/services_publics/Urbanisme/PLU/PLU_2017/OAP.pdf

³ Sans aller toutefois jusqu'à distinguer précisément des commerces.

¹ OAP de Saint-Gervais-les-Bains, p.5, 9, 19.

SECTEUR DE RENOUVELLEMENT URBAIN	VOCATION	SURFACE NON BATIE UTILE (ha)	SURFACE UTILE POUR L'HABITAT APRES PRISE EN COMPTE DE LA MIXITE FONCTIONNELLE* (ha)
Ancienne cave coopérative	Habitat	0,58	0,58
Terrains près ancienne gare SNCF		0,37	0,37
Friche industrielle « SIF » au lieudit Le Plan	Mixte	9,29	6,19
Total		10,24	7,14

* Mixité fonctionnelle : des fonctions autres que l'habitat seront présentes dans les quartiers mixtes.

POCHE DE DENSIFICATION	VOCATION	SURFACE NON BATIE UTILE (ha)	SURFACE UTILE POUR L'HABITAT APRES PRISE EN COMPTE DE LA MIXITE FONCTIONNELLE (ha)
Avenue Jean Moulin (en zone UC)	Habitat	1,92	1,92
Bastide Bertin (en zone UD)		0,64	0,64
Servitude de mixité sociale L1 en zone UD		0,35	0,35
Servitude de mixité sociale L2 en zone UD		0,36	0,36
Servitude de mixité sociale L4 en zone UD		0,47	0,47
Diverses poches dans l'ensemble de la zone UD		7,00	5,60
Dans le secteur UDa		0,09	0,09
Lieudit Les Chaumes (zone AUCf2)		0,72	0,72
Lieudit Les Espradeaux (zones AUCf2)		4,29	4,29
Total		15,84	14,44

SECTEUR DE DEVELOPPEMENT DE L'AGGLOMERATION	SURFACE NON BATIE UTILE (ha)	SURFACE UTILE POUR L'HABITAT APRES PRISE EN COMPTE DE LA MIXITE FONCTIONNELLE (ha)
Lieudit Baoubacoua (zone AUP)	4,24	3,18
Total	4,24	3,18

Et avec un tableau récapitulatif :

OPPORTUNITES FONCIERES RETENUES	PART (%) DE LA SURFACE UTILE	PART (%) DE LA SURFACE UTILE POUR L'HABITAT APRES PRISE EN COMPTE DE LA MIXITE FONCTIONNELLE
Foncier mutable par renouvellement urbain	34%	29%
Foncier mutable par densification	52%	58%
Foncier retenu pour le développement mesuré de l'agglomération	14%	13%
Total	100%	100%

PLU de Velaux (13)

Source : http://www.velaux.fr/3_oap.pdf

. L'intégration des commerces dans les projets de restructuration

Assez logiquement, les commerces apparaissent régulièrement dans de nombreuses OAP comme un élément important des opérations de renouvellement, de consolidation ou de requalification. Après des dizaines d'années d'ignorance, le commerce est désormais perçu dans les documents d'urbanisme locaux comme un élément central de la revitalisation urbaine.

Un très bon exemple peut être trouvé dans les OAP de la commune de Saint-Leu-la-Forêt qui apparaissent, à bien des points de vue, comme un modèle de l'utilisation possible de cet outil en matière de commerces aussi bien sur le fond que sur la forme :

En matière de développement urbain

- **Créer une façade urbaine mixte le long de la RD 502, particulièrement entre la RD 139 et la rue Cognack Jay.** Cela implique de valoriser ses franges par un traitement urbain qualitatif : requalification, mutation des secteurs stratégiques, traitement de l'espace public. **La diversification fonctionnelle devra être favorisée**, ainsi que le développement d'une offre de logements diversifiée et de qualité.
- **Requalifier la portion du boulevard André Brémont comprise entre la rue Nadar et le centre des impôts**, afin de ménager une meilleure insertion des cheminements doux, de contribuer à la qualité paysagère de cet axe et de mettre en valeur l'entrée de ville et l'environnement urbain de la zone d'activités, notamment par des aménagements plantés permettant de poursuivre le linéaire d'arbres depuis Taverny.
- **Restructurer et recomposer entièrement l'îlot comprenant le pôle commercial et l'immeuble de onze étages** en envisageant sa démolition pour reconstruire un ensemble plus cohérent.

Cet axe présente en effet quelques réserves foncières et plusieurs emprises mutables ou à restructurer qui permettront de le mettre en valeur et de lui redonner de l'urbanité. **La RD 502, sur toute sa longueur doit être vue comme une vitrine et donc bénéficier d'un traitement paysager de qualité.** Cela favorisera la reconquête par les piétons de cet espace.

- **Renforcer et dynamiser le pôle commerçant en accompagnant sa restructuration vers un pôle commercial qui passe par une amélioration de l'offre ;** l'installation d'établissement(s) d'hôtellerie-restauration va dans ce sens et comblera par ailleurs l'absence d'offre dans le domaine sur Saint-Leu-la-Forêt. Cette nouvelle activité soutiendra pleinement le projet touristique d'obtention du label « Ville d'Art et d'Histoire » et donnera un signal fort dans le renouvellement économique du quartier et son inclusion dans la dynamique municipale.
- **Garantir des perméabilités au sein des grandes emprises foncières** (améliorer la porosité des îlots) afin d'améliorer les traversées et les liaisons douces.

Le réaménagement des espaces publics, la recomposition de l'îlot commercial et la création d'une trame verte permettront de redonner sa place au piéton par l'intermédiaire de cheminements plus lisibles et valorisés.

OAP du PLU de Saint-Leu-la-Forêt (95)

Source : http://www.saint-leu-la-foret.fr/docs/PLU/PLU_2017/OAP/3._OAP_-_PLU_Saint-Leu-la-Forêt_-_DCM_28_mars_2017.pdf

Ou bien :

Les orientations d'aménagement définies pour ce secteur ont pour objectif de **permettre le développement urbain du centre-ville, au regard de sa fonction de centralité, tout en l'encadrant**, afin de préserver ce qui fait du centre-ville l'un des derniers centres-villes traditionnels de la vallée de Montmorency. Il s'agit de **conforter le dynamisme commercial et l'attractivité résidentielle, ainsi que de contribuer au renforcement de la qualité urbaine du centre-ville - secteur gare**. Elles permettront de lui donner une nouvelle dynamique, d'autant plus qu'il s'agit d'un lieu d'animation et une vitrine pour le quartier, notamment son pôle commercial.

La requalification des abords de la gare (secteur sud) contribuera également à développer la gare, à conforter sa fonction mixte et à répondre à l'offre de logements, permettant ainsi **d'assurer la continuité et le prolongement du centre-ville de l'autre côté de la voie ferrée**.

▪ Les orientations d'aménagement

En matière de paysage urbain :

- **Conserver la vocation récréative et paysagère de l'îlot du Charme au loup**, seul square public en centre-ville ;
- **Conforter la qualité paysagère et visuelle de l'entrée de ville depuis la gare de Saint-Leu-la-Forêt**, notamment ses perspectives vers les coteaux et par un **aménagement de son parvis côtés nord et sud** afin d'unifier l'image de l'entrée de ville ;

En matière de développement urbain et commercial :

- **Restructurer et recomposer l'îlot Croix Blanche**. La mixité fonctionnelle sera recherchée, notamment le commerce en rez-de chaussée ;
- **Requalifier les îlots situés aux abords de la gare, au sud**. La mixité fonctionnelle sera recherchée pour l'îlot situé face à la gare. Sur les 3 îlots situés au sud de la gare, identifiés comme « à requalifier », la mixité sociale sera recherchée : l'objectif souhaité est d'atteindre **25% de logements sociaux sur l'ensemble de ces 3 îlots**.
- **Mettre en valeur la façade urbaine de la RD 928**, notamment la façade commerciale ;
- **Favoriser le maintien du tissu commercial**, notamment en rez-de-chaussée : rue du Général Leclerc, rue de Paris et le long de l'avenue de la Gare ;

En matière de mobilité :

- **Améliorer les liaisons douces**, notamment nord-sud, de part et d'autre de la voie ferrée ;
- **Réorganiser le parking du marché**, afin d'optimiser son utilisation et son fonctionnement.

Dans d'autres hypothèses, un bâtiment commercial constitue un des objets prioritaires de l'opération de requalification. Par exemple :

2. SECTEUR MOULIN DE BERNY

Contexte :

Ce secteur aujourd'hui très mixte regroupe le parc du Moulin de Berny, le marché sud de la ville, un supermarché ainsi que son parking et la parcelle de l'école Pasteur-Roux Blancs Bouleaux (1 maternelle+2 écoles primaires).

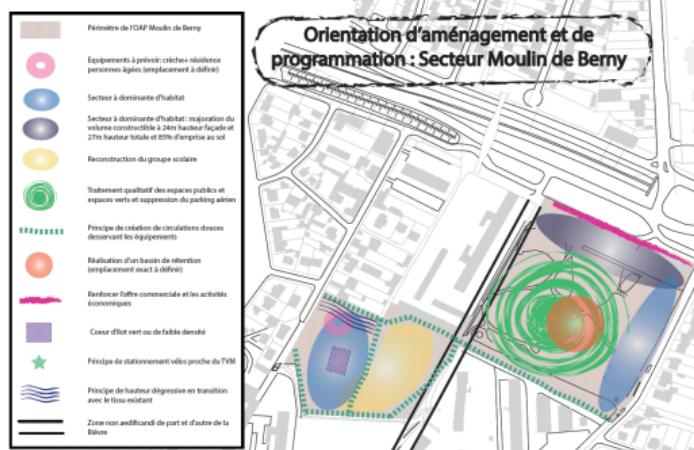
Le marché est un équipement vieillissant dont l'organisation et les services méritent d'être recomposés et modernisés afin de devenir un lieu de vie attractif pour tous les Fresnois. Les bâtiments des écoles souffrent d'une vétusté importante.

Programme d'actions :

- Dans le projet de la municipalité, la première phase d'aménagement affectera le marché et l'Intermarché. Ils seront reconstruits en rez-de-chaussée de nouveaux logements le long de l'A86 qui bénéficieront d'une hauteur majorée (R+7 ; R+8 max) justifiée par la localisation en bordure de l'autoroute. L'offre de commerces sera renforcée.
 - De nouveaux logements seront également édifiés le long du boulevard Pasteur, d'une hauteur plus faible de manière à assurer une transition douce avec les pavillons bordant l'autre côté du boulevard Pasteur.
- Nombre de logements approximatif prévus sur le secteur : 230 logements.
- Un bassin de rétention des eaux est prévu sur ce secteur, il sera enterré.
 - Le Parc du Moulin de Berny bénéficiera d'une requalification de ses espaces et de sa composition paysagère.
 - Une liaison douce sera aménagée pour relier le boulevard Pasteur et la rue Jules Guesde. Elle permettra l'accès sécurisé au groupe scolaire.
 - Le groupe scolaire sera reconstruit dans un environnement sécurisé et préservé des nuisances routières. Une offre de logements sera proposée ainsi que de nouveaux équipements (crèche et résidence personnes

âgées). Les cœurs d'îlots seront traités en espaces verts ou avec de faibles densités. Les aménagements sur ce site devront s'inspirer des qualités paysagères de la résidence de la Peupleraie (composition paysagère soignée avec une végétation dense, nombreux espaces plantés...). Par ailleurs, les logements collectifs ménageront des hauteurs dégressives en transition avec le tissu pavillonnaire.

- L'ensemble du nouveau quartier sera desservi par des liaisons douces, piétonnes et cyclables.



. Le commerce dans les OAP déplacements

Personne ne niera l'importance que revêt pour le commerce la question de l'accès et du stationnement aussi bien pour les clients que pour les livraisons. On retrouve d'ailleurs la même difficulté liée à l'existence de plusieurs outils susceptibles d'être utilisés pour réglementer l'accès aux commerces, non seulement des outils d'urbanisme, mais aussi le pouvoir de police du maire.

La première hypothèse, spécifique, concerne le cas des OAP des PLUI tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et de Plan de Déplacements Urbains¹ (PDU). Dans cette situation, les OAP précisent ainsi les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.

Le PLUI-D d'Angers prévoit ainsi une brève OAP déplacements de 5 pages dans laquelle il est prévu en ce qui concerne les livraisons

que « L'implantation d'une activité économique nécessite l'aménagement de places pour les livraisons. Celles-ci devront être suffisamment dimensionnées et localisées de manière à faciliter leur utilisation (aux extrémités d'une voie par exemple), et ce, sans occasionner de gêne pour le fonctionnement des espaces publics. Sont par exemple à éviter les créations d'espaces de livraisons sur des sites gênant la visibilité et la sécurité des autres modes (en amont d'un feu ou d'un passage piéton) ».

Dans les autres hypothèses, et sans réelle surprise, la question de l'accès aux commerces est également régulièrement traitée dans les OAP. Il s'agit systématiquement d'améliorer la desserte des commerces et notamment des zones commerciales. On constate néanmoins une évolution tangible quant aux réponses apportées à ces problématiques. D'une desserte exclusivement envisagée sous l'angle automobile, on évolue vers une mixité des modes de déplacement avec l'apparition de liaisons douces ainsi que le montre le PLU de la commune de Lacanau.

Exemple :

¹ Voir sur l'ensemble de la question, Jean-Pierre Lebreton, l'« intégration » du PLH et, le cas échéant, du PDU dans le PLU intercommunal, Séminaire d'écriture des PLU, GRIDAUH, consultable sur : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/ecriture_des_plu/JPL%20PLU%20intercom%20fiche3.pdf ainsi que Club PLUI, Fiche méthodologique - Rédaction des OAP, mai 2016, consultable sur : http://www.clubplui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_oap_corrigee_v_def_23_mai_2016.pdf

MONTAGNOL ZONE 1AU N°1

Objectif :

- ✓ Créer un développement du bourg en continuité et en espace intermédiaire entre le centre et la zone commerciale d'entrée de ville.

ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT

Accès – desserte

- ✓ Organiser les accès, la desserte et le stationnement de façon à limiter les circulations internes
- ✓ Désenclaver le secteur (et réaliser une sortie bis pour l'école) en ouvrant sur le chemin existant une nouvelle liaison de desserte au nord entre la route de Brach RD104E4 et l'avenue de la Libération d'une part, et en réalisant une nouvelle pénétrante nord/sud depuis la RD6E5 (lien avec la zone commerciale et la voie de contournement Nord-Est).

Liaisons douces

- ✓ Renforcer le système des déplacements par les axes modes doux
- ✓ Assurer l'accessibilité de l'opération en modes doux et compléter le réseau des cheminements en direction de l'école, du bourg commerçant, des équipements (sportifs notamment) et des secteurs d'activités économiques (existants et projetés à Montagnol est)

Stationnement

- ✓ Mutualiser le stationnement à dominante paysagère sous formes d'aires regroupées sous couvert forestier (aires non cimentées ni bitumées) ou implantées sous les emprises bâties.

OAP du PLU de Lacanau (33)

Source : <http://www.mairie-lacanau.fr/uploads/media/005-LACANAU-PLU-OAP-ARRET.pdf>

De même dans les OAP du PLU de la commune de Guérande, il est précisé : « Les projets de renouvellement devront être l'occasion de renforcer le maillage piéton au sein du centre-ville, notamment en reliant des poches de stationnement et les linéaires commerciaux. Chaque opération devra ainsi prévoir au moins une connexion piétonne traversante (le secteur 8 n'est pas concerné par cette obligation). Ces connexions devront être ouvertes au public, au moins durant la journée. Ces connexions piétonnes peuvent être mutualisées avec la desserte automobile à condition d'un traitement de sol adapté (voie partagée) »¹.

Toutefois, il semble que très peu d'OAP (deux parmi celles étudiées)² cherchent à traiter la question des conflits d'usage voiture/commerce le long de ces linéaires commerciaux. On voit sans doute dans ce silence la résonance du vieux principe « No Parking, No Business » qui sous-tend traditionnellement les prises de position sur le lien entre développement commercial et accès automobile. Qualifiée parfois de « mythe »³, remise en cause (Metton 1991), cette idée est toutefois encore très prégnante. En outre il n'est jamais fait état du type de population résidant dans la zone concernée par l'OAP. Or, on sait par exemple que le vieillissement de la population a désormais une influence forte sur la question du rapport entre commerce et accès automobile et sur l'accès des personnes âgées aux commerces (Negron-Poblete et al. 2013).

B – Des thématiques largement ignorées des OAP en matière de commerce

Malgré la diversité et la multiplicité des

références au commerce dans les OAP certaines thématiques apparaissent néanmoins assez peu présentes, notamment le commerce des communes périurbaines, la question du commerce dans les entrées de ville, la restructuration des zones commerciales ou, enfin, la dimension qualitative des réalisations commerciales.

. Le commerce des communes périurbaines

Certaines absences peuvent s'expliquer au regard de l'objet presque exclusif des OAP étudiées qui est de traiter les problématiques urbaines. Il en va ainsi du commerce dans les zones périurbaines, totalement ignoré dans les OAP analysées. Or, si ce constat est logique, il emporte néanmoins des conséquences très importantes en pratique. Nombre d'OAP en matière de commerce sont fondées sur l'idée que les commerces de centre-ville sont nécessairement des commerces de proximité à la différence de ceux installés en périphérie. Or, pour de nombreux « rurbains » les commerces de périphérie sont désormais des commerces de proximité et les commerces de centre-ville d'accès délicat, tant sont nombreuses les mesures destinées à refouler les voitures du centre-ville. Cette évolution est d'autant plus significative que, comme l'a montré l'INSEE, le commerce des communes périurbaines est aujourd'hui le plus défaillant : « ce sont les communes rurales périurbaines – qui regroupent plus des quatre cinquièmes de la population rurale – qui sont les moins bien dotées en magasins » (Trevien 2017).

À trop se focaliser sur les problématiques urbaines, les auteurs des OAP en arrivent non seulement à ignorer les zones périurbaines, mais également à poser un constat partiellement erroné sur l'évolution de la répartition des commerces. À ce titre, les OAP envisageant l'interdiction de tout commerce occupant une surface limitée, comme les boulangeries, en périphérie ou sur les voies extérieures de circulation, doivent être examinées à la lumière de la décision de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) du 30 janvier 2018, Visser Vastgoed Beleggingen BV c/ Raad van de gemeente Appingedam (C-31/16) qui sous certaines conditions admet de réserver certains commerces au centre-ville.

1 https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&e src=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi7-M2u-dTXAhVnKsAKHed3AC0QFggTMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ville-guerande.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2F2017-06-15_BrochureOAP.pdf&usq=A0vVaw0gWaz-xwXt1SpaX97NkQo0

2 OAP Saint Leu la Forêt : « Le réaménagement des espaces publics, la recomposition de l'îlot commercial et la création d'une trame verte permettront de redonner sa place au piéton par l'intermédiaire de cheminements plus lisibles et valorisés. » Ou bien celle de Fresnes qui précise dans une OAP thématique relatives aux circulations douces que « les piétons contribuent à faire vivre et à animer les quartiers car ils consomment auprès des commerces de proximité et contribuent à sécuriser les rues. »

3 <http://www.ecologieurbaine.net/fr/documentation/guide-techniques-documents/84-bonnes-pratiques-d-amenagement-des-arteres-commerciales/file>

. La dimension commerciale des OAP « entrée de ville »

La question de la requalification des entrées de ville constitue aujourd'hui en France l'une des problématiques essentielles de l'urbanisme moderne. Ainsi, il ne faut pas être surpris de voir l'article L151-7 (dans sa rédaction issue de la loi du 28 décembre 2016) prévoir que les OAP peuvent notamment « définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment (...) les entrées de villes » et l'article R151-6 (dans sa rédaction issue du décret du 28 décembre 2015) 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 ».

Personne n'ignore cependant le rôle attribué aux équipements commerciaux dans la dégradation (visuelle) de ces entrées de ville (Miguet 2016 et Jarcy 2010). Le législateur ne s'y est d'ailleurs pas trompé, le DAAC du SCoT devant, lorsqu'il détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux, privilégier « la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville » (L141-17).

Pour autant, rares sont les OAP qui, traitant la question des entrées de ville, prennent soin d'y inclure les équipements commerciaux situés dans la zone traitée par le projet. Et lorsque cette question est spécifiquement traitée, le résultat n'apparaît pas à la hauteur des enjeux. Ainsi, si à Clamart, l'OAP entrée de ville¹, qui concerne « le secteur autour du rond-point du Petit-Clamart, sur la RD906 », aborde effectivement la question des commerces et évoque des « grandes surfaces », il s'agit en fait exclusivement d'un garage et d'une station de lavage.

Et lorsque l'OAP, tout en ne se définissant pas comme une OAP « entrée de ville » a pour enjeu la création d'une zone commerciale en entrée de ville, on a le sentiment que l'enjeu « accroissement des surfaces commerciales » l'emporte très largement sur l'enjeu « traitement qualitatif de

l'entrée de ville ». L'OAP les Belouses² du PLU de la ville de Bourg-en-Bresse est un exemple significatif. On y trouve en effet l'annonce d'un traitement qualitatif d'entrée de ville, la volonté de créer une zone commerciale afin de « répondre aux besoins de foncières économiques » et, enfin, un traitement qualitatif a minima, mais bien exprimé.

. La restructuration des zones exclusivement commerciales par les OAP

Rares sont les hypothèses dans lesquelles, une OAP porte spécifiquement sur une zone commerciale définie dans le PLU par exemple sur une zone Ufc³. Ce constat semble ainsi indiquer que l'OAP n'est pas l'outil principalement utilisé pour la restructuration des zones exclusivement commerciales existantes.

Néanmoins, l'exemple de la ville de Strasbourg montre que c'est non seulement parfaitement possible mais que cela correspond parfaitement à cet exercice. En effet, parmi les OAP dites « métropolitaines » en cours d'élaboration de la ville de Strasbourg, l'une d'entre elles est consacrée à la « Zone commerciale Nord » (ZCN)⁴. Cette zone qui constitue sur 150 hectares l'une des principales zones commerciales de l'agglomération fait l'objet depuis 2013 d'une ZAC destinée à permettre une lourde restructuration dont le coût est évalué à 200 millions d'euros⁵. Les principes d'aménagement contenus dans l'OAP relative à cette restructuration sont, au regard de l'importance de l'opération, relativement longs, mais cherchent clairement à utiliser toutes les potentialités de cet instrument, notamment sa souplesse et la possibilité de penser les règles en termes d'objectifs et d'actions.

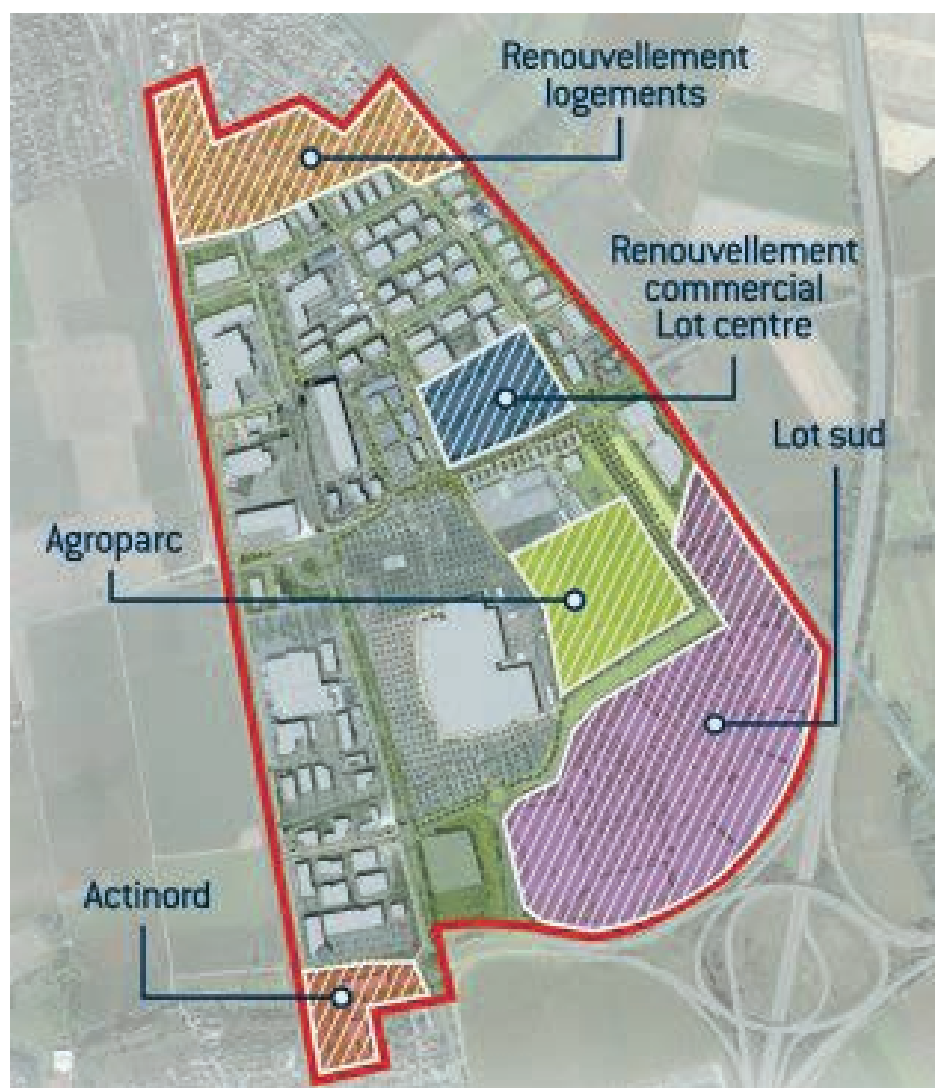
2 PLU de Bourg-en-Bresse, Tome 2 : Projet d'Aménagement et de Développement Durable et les Orientations d'Aménagement et de Programmation, 1 - Les OAP pouvant connaître une opérationnalité à court terme (2-5 ans), OAP les Belouses, consultable sur : <http://www.bourgenbresse.fr/content/download/37241/552181/file/3%20-%20OAP%20Belouses.pdf>

3 Il s'agit d'une zone à vocation d'activités artisanales et commerciales dans laquelle sont admis les commerces, bureaux et entrepôts liés aux activités artisanales et commerciales.

4 Ville de Strasbourg, PLU, 4 - Orientations d'aménagement et de programmation, document de travail - mars 2015, consultable sur : <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/plui-oap-strasbourg.pdf>

5 Voir sur cette question, <https://www.strasbourg.eu/zone-commerciale-nord>

1 PLU de Clamart, OAP Entrée de ville : http://www.clamart.fr/fileadmin/clamart/MEDIA/Actualites/Cadre_de_vie/Urbanisme/2014-revision_PLU/Contenu_projet_PLU/OAP_Approbation/3.3_OAP_Entree_de_ville_APPROUVE.pdf



OAP du PLU de l'Eurométropole de Strasbourg
Source : <https://www.strasbourg.eu/zone-commerciale-nord>

La zone commerciale s'étendra dans sa partie sud en bordure d'autoroute (en mauve, en bas), au nord, elle réaffectera les magasins démolis et transférés en surfaces de logements (en marron, en haut).

On voit donc, par cet exemple, la pertinence de l'utilisation de cet outil pour procéder à des restructurations de zones commerciales qui, dans un avenir proche, devraient se multiplier sur le territoire national. En permettant à la puissance publique de fixer les principes de la restructuration dans l'OAP tout en laissant à l'opérateur privé une certaine latitude dans leur mise en œuvre, l'OAP satisfait parfaitement son objet.

. La dimension qualitative du traitement des zones commerciales dans les OAP

On retrouve ici indirectement le même constat que pour les entrées de ville. En effet, sans que cela soit spécifique aux OAP, on ne peut que souligner la difficulté des communes à prévoir un traitement qualitatif autour de leurs commerces. On reste le plus souvent très éloigné des préconisations du rapport « Incrire les

dynamiques du commerce dans la ville durable » qui indiquait notamment que la réalisation d'un immeuble commercial « doit intégrer des exigences en matière d'insertion urbaine et paysagère de l'équipement. Elle doit également prendre en compte des considérations environnementales et sanitaires. Le traitement végétal de l'équipement permet par exemple une amélioration de la qualité de l'air, la préservation de la biodiversité et une diminution de la température grâce à l'aménagement d'îlots de fraîcheur en milieu urbain » (CGEDD 2017).

De manière générale les autorisations d'urbanisme portant sur les équipements commerciaux sont peu exigeantes en matière de traitement qualitatif. Et, lorsqu'elles le sont, il s'agit presque systématiquement d'une volonté exprimée par l'opérateur. On voit ainsi, à l'examen de certaines réalisations récentes, comme le centre commercial L'Atoll à Angers ou le centre commercial WavesActisud à Metz, que les centres commerciaux peuvent parfaitement s'acclimater à un traitement architectural soigné.

Et même sans aller jusqu'à ces réalisations exceptionnelles, on peut trouver des exemples parfaitement reproductibles d'un traitement qualitatif des problématiques commerciales dans les OAP de certains PLU, comme à Libourne¹, Salon-de-Provence² ou bien à Saint-Gaudens³.

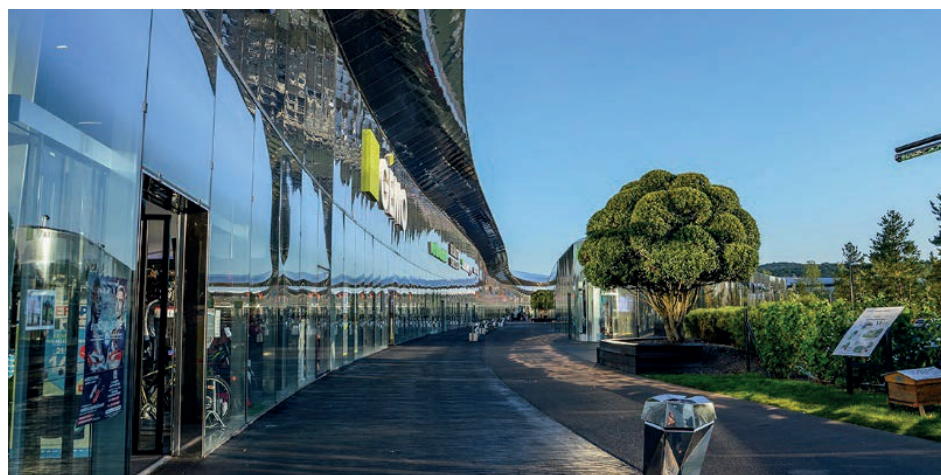
1 Libourne, Plan Local d'Urbanisme de Libourne, 3 - Orientations d'Aménagement et de Programmation, 2016, p.20 et suivantes, consultable sur : http://www.ville-libourne.fr/fileadmin/user_upload/pdf/OAP.pdf

2 Salon-de-Provence, Le Plan Local d'Urbanisme, 1-C orientations d'aménagement et de programmation, p.25, consultable sur : http://www.salondeprovence.fr/images/stories/pdf/logement-urbanisme/PLU_2016/plu-2016/1c_oap_160317.pdf

3 Saint-Gaudens, PLU, Document OAP ST-Gaudens, 2017, p.17.



Centre commercial Atoll réalisé en 2012 en périphérie d'Angers par la Compagnie de Phalsbourg.
Photos : Luc Boegly et Google Maps



Centre commercial Waves-Actisud réalisé en 2014 à Metz par la Compagnie de Phalsbourg
Photos : Groupe Nox

OBJECTIFS GENERAUX (en complément du rapport de présentation)

L'objectif est de faire du Verdet, actuellement une zone commerciale ancienne et monofonctionnelle, un nouveau quartier d'entrée de ville mixte. Le parti pris est de maintenir une activité commerciale tout en rendant possible de nouveaux usages et de nouvelles formes, dans un cadre végétalisé où la place du stationnement est revue.

Cela se traduit par des objectifs thématiques :

Déplacements-Stationnement :

- redéfinir les conditions de stationnement et de déplacements « multimodaux » à l'échelle du secteur ;
- rechercher les solutions pour mutualiser le stationnement relais et celui lié aux activités.

Paysage-Nature :

- développer les trames vertes arborées pour co-construire le futur paysage urbain par la nature ;
- marquer les lisières de la zone au contact de la zone agricole.

Economie-Emploi :

- maintenir et renforcer l'activité commerciale, diversifier l'emploi sur le secteur (services ...).

Formes urbaines :

- valoriser les ressources foncières par la densification des formes urbaines ;
- construire le futur paysage urbain entre architecture et nature ;
- rechercher une cohérence d'ensemble aux futures constructions pour faire le quartier ;
- veiller à une transition respectueuse avec les tissus périphériques pavillonnaires ;
- veiller à une transition respectueuse avec les espaces agricoles périphériques.

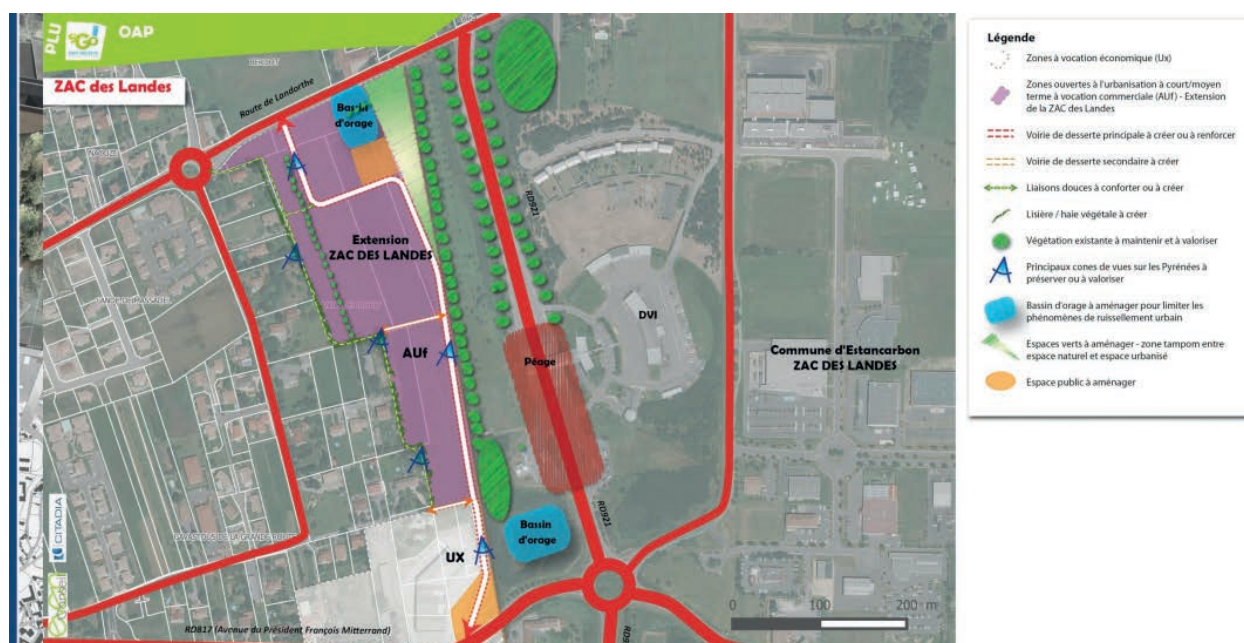
OAP Le Verdet, PLU de Libourne (33)

Source : http://www.ville-libourne.fr/fileadmin/user_upload/pdf/OAP.pdf



OAP du PLU de Salon-de-Provence (13)

Source : http://www.salondeprovence.fr/images/stories/pdf/logement-urbanisme/PLU_2016/plu-2016/1c_oap_160317.pdf



OAP du PLU de Saint-Gaudens (31)

Pour conclure, il apparaît clairement que le commerce est envisagé dans les OAP et même très régulièrement. Toutefois, une rapide analyse de leur contenu montre que, sauf rares exceptions, les OAP traitant du commerce se caractérisent par une faible ambition aussi bien quant à leur objet que pour leur contenu. De fait, il en résulte des OAP dont la force normative reste finalement assez restreinte. Les rédacteurs d'OAP manquent sans doute de recul au regard notamment de la complexité des enjeux. Toutefois on peut se demander également s'il ne s'agit pas de se laisser une plus grande marge d'appréciation lors de l'examen des demandes de permis de construire / autorisations d'exploitation commerciale.

Bibliographie

Bonneville M., Bourdin V., « Planification urbaine et développement commercial : De la réglementation à la concertation », Les Annales de la recherche urbaine, N°78, 1998. Echanges / Surfaces. pp. 12-19.

Bouyssou F., « Droit de l'urbanisme et développement économique et commercial », AJDA 1993, p. 161.

CGEDD, Rapport n° 010468-01, « Inscrire les dynamiques du commerce dans la ville durable », 2017, p.157, consultable sur : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010468-01_rapport.pdf.

Club PLUI, Note de synthèse, « Rédaction des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) », Éléments de synthèse issus du retour d'expériences de la rédaction des OAP par quelques lauréats du Club PLUI. Groupe de travail national du 24 juin 2013.

Club PLUI, Fiche méthodologique – « Rédaction des OAP », mai 2016, consultable sur : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_oap_corrigee_v_def_23_mai_2016.pdf

Godfrin G., « Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation », AJDA 2017, n°22, pp. 1262-1264

GRIDAUH, « Le commerce et la ville en Europe. Le droit des implantations commerciales », Les Cahiers du GRIDAUH, n°6, 2002

GRIDAUH, « Étude sur la mise en œuvre de la réforme du PLU opérée par la loi ALUR ». Publication de l'étude réalisée à l'occasion d'un contrat passé entre le GRIDAUH la Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, 2014 intitulée: « Quelques questions sur la mise en œuvre de la réforme du PLU opérée par la loi ALUR du 24 mars 2014 », <http://www.gridauh.fr/actualites/fiche/etude-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-reforme-du-plu-operee-par-la-loi-alur/?cHash=eb6d9d708f8a09d619fc84840e77186a> et http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/Publications/Contrats/ETUDE_LOI_ALUR_ET_PLU_-_PUBLICATION_SITE_GRIDAUH.pdf

Jacquot H., Fiche 2 : « Objets, formes et portée juridique des OAP d'aménagement », Écriture du PLU, GRIDAUH, 2013, consultable sur : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/ecriture_des_plu/2-2-3_F2_MAJ.pdf

Jarcy X. et Vincent R., « Comment la France est devenue moche », Télérama.fr, publié le 12/02/2010.

Kalinowski G., « La logique des normes », PUF, 1972.

Kalinowski G., « Études de logique déontique », LGDJ, 1972.

Lebreton J.-P., « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », AJDA 1993, n° spécial, p. 20

Lebreton J.-P., « L'intégration du PLH et, le cas échéant, du PDU dans le PLU intercommunal », Séminaire d'écriture des PLU, GRIDAUH, consultable sur : http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2011/compte_rendu_de_travaux/seminaire_thematique/ecriture_des_plu/JPL%20PLU%20intercom%20fiche3.pdf

Meunier-Chabert M. (sous la coordination), « Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU. Analyse juridique de l'intégration du PDU », CERTU-GRIDAUH, Collection Dossiers, n° 277, 2013

Mangin D., « La Ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine », Éd. De La Villette, 2004

Metton A., « Le commerce des Centres-villes », Actes du Colloque de Limoges 1990, Collection Commerce et Société, Presse de l'Université de Limoges et du Limousin (PULIM), 1991.

Ministère de la cohésion des territoires, « Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme », Août 2017, p. 12, consultable sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017.pdf

Moreno D., « Le commerce dans la nouvelle planification », GRIDAUH, Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, Éd. Le Moniteur, 2001

Miguet L., « Comment sortir de la France moche », Lemoniteur.fr, Publié le 03/11/16 à 09h26.

Negron-Poblete P. et Séguin A.-M., « Vieillesse et enjeux d'aménagement: Regards à différentes échelles », Presses de l'Université du Québec, 2013.

Péron R., « L'urbanisme commercial à la française : Quel agrément ? », In: Les Annales de la recherche urbaine, N° 78, 1998, pp. 4-11, consultable sur : http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_78_1_2151

Péron R., « Les boîtes. Les grandes surfaces dans la ville », Coll. Comme un accordéon, éd. L'Atalante, 2004 ou, du même auteur, « Cachez ces boîtes que je ne saurais voir. La recomposition des formes urbaines de la distribution vue par les parlementaires français », Norois, n° 185, 2000-1. Patrimoine et environnement. Les territoires du conflit, sous la direction de Gasnier A., pp. 9-22

Pound R., « Law in Books and Law in Action », American Law Review, 44, 1910, pp. 12-36, consultable sur : <http://heinonline.org/HOL/PL?key=DQEJp>

PUCA, « Mixité fonctionnelle versus zoning : de nouveaux enjeux », Acadie, novembre 2013 <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-mixite-fonctionnelle-metropole-sens.pdf>, p. 9.

PUCA, « La mixité fonctionnelle au regard du commerce : Retour sur 4 quartiers en rénovation urbaine », IAU-Ile-de-France, mai 2015, consultable sur : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/mixite-fonctionnelle-versus-zoning-de-nouveaux-a430.html>

Soler-Couteaux, P., « Le décret du 28 décembre 2015 : une refondation du PLU », RDI 2016, p. 197.

Tannier C. « Trois modèles pour mieux comprendre la localisation des commerces de détail en milieu urbain », L'Espace géographique, Tome 32, n° 3, 2003, pp. 224-238.

Trevien C., « Commerces et inégalités territoriales », Insee Références, édition 2017 - Dossier - Commerces et inégalités territoriales, consultable sur : <http://www.maire-info.com/upload/files/inseecommerces.pdf>

PARTIE 3 - L'OAP, UN OUTIL AU SERVICE DE LA STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT D'UN PROJET DE TERRITOIRE

L'OAP, UN OUTIL AU SERVICE DE LA STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT D'UN PROJET DE TERRITOIRE.

L'exemple du PLUI du Conseil de territoire de Marseille Provence

Yvan FERMY, Chargé de projets à la DPUAF,
CT1 Marseille Provence

Le Conseil de territoire Marseille Provence a arrêté le 28 juin son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). Lancée en 2015, la démarche avait été décidée par l'ancienne Communauté Urbaine avant même la création de la Métropole Aix Marseille Provence. Ce PLUI regroupe 18 communes autour de Marseille. Si par la suite les autres conseils de territoires devraient également lancer leur propre PLUI, celui de Marseille Provence est aujourd'hui le premier à être présenté.

Le PADD, adopté fin 2016, prévoit l'accueil de 55 000 habitants et la construction de 58 000 nouveaux logements d'ici à 2030. Ville centre, Marseille devrait bien entendu concentrer l'essentiel de cette croissance avec 45 000 nouveaux habitants et 46 000 logements neufs d'ici 2030, soit 5 000 logements/an. Sur ce territoire contraint par le relief, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) prévoit de limiter à moins de 40 hectares par an la consommation d'espace, 90% des logements neufs seraient alors accueillis dans le tissu existant.

Afin de parvenir à ces objectifs, le Conseil de territoire a pris le parti de s'appuyer sur la rédaction d'Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) de façon complémentaire : deux OAP multisites qui s'appliquent sur plusieurs zones et couvrent un vaste territoire et cinquante OAP sectorielles qui définissent autant de projets sur des secteurs particuliers.

Le plan de cet article est composé de trois parties. La première aborde la temporalité contrainte et les différentes étapes de la construction du PLUI. La seconde met en avant la spécificité de la méthode de l'accord cadre pour répondre à l'exercice. La troisième présente un exemple de déclinaison du projet intercommunal sur la commune de La Ciotat. La conclusion démontre la façon dont les OAP sont venues répondre aux objectifs fixés par le PADD.

I – UN DÉLAI CONTRAINT ET UNE NÉCESSAIRE ARTICULATION ITÉRATIVE ENTRE LES DIFFÉRENTS TEMPS ET DOCUMENTS DU PLUI

L'engagement du processus d'élaboration des OAP s'est inscrit dans le cadre de l'élaboration du PLUI du Conseil de territoire Marseille Provence. Le PLUI peut comporter des OAP, qui constituent des compléments au règlement et le précisent.

C'est un dispositif très utile pour exprimer les objectifs, les enjeux d'un projet et définir le programme de l'opération. L'OAP constitue une réponse aux objectifs du PADD, c'est la raison pour laquelle le processus d'élaboration n'a démarré qu'en septembre 2016, laissant peu de délai dans le temps du PLUI. En effet, l'année 2015 avait été consacrée au lancement du diagnostic et l'année 2017 à l'élaboration de la phase réglementaire.

II – UN ACCORD CADRE ET DES MARCHÉS SUBSÉQUENTS POUR UNE DÉFINITION DU BESOIN ET UNE DÉMARCHE COMMUNE

Le processus d'élaboration des OAP s'est formalisé par le choix d'une procédure de marché public adaptée de type « Accord Cadre à Marchés Subséquents ». Ce dispositif est né dès l'engagement des études de préfiguration du PLUI car il permettait de répondre aux délais contraints et de gagner en efficacité. Le choix de cette procédure de marché public a permis de définir efficacement les besoins selon un cahier des charges précisant le coût total (estimé à 2 millions d'euros), ainsi que les délais globaux estimés à 24 mois, c'est-à-dire jusqu'à l'arrêt du projet de PLUI.

L'accord cadre a permis également de présélectionner des candidats, c'est-à-dire 4 bureaux d'études et leurs groupements, soit une équipe d'environ 20 personnes pluridisciplinaire en charge des futures OAP.

A noter que ce dispositif a été mis en place uniquement sur le territoire des 17 communes membres du Conseil de territoire, hors commune de Marseille. Sur cette dernière commune, les études urbaines et les OAP ont été confiées à l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM).

A – La construction d'une méthodologie globale

La deuxième étape a été la remise en concurrence rapide, souple et adaptée des prestataires présélectionnés dans le cadre des marchés subséquents. L'identification des secteurs d'OAP à réaliser a été effectuée très tôt avec l'aide des communes membres. Forts de ce premier travail, ce sont au total 30 OAP hors Marseille qui ont été réalisées pour un budget d'environ 800 000 euros.

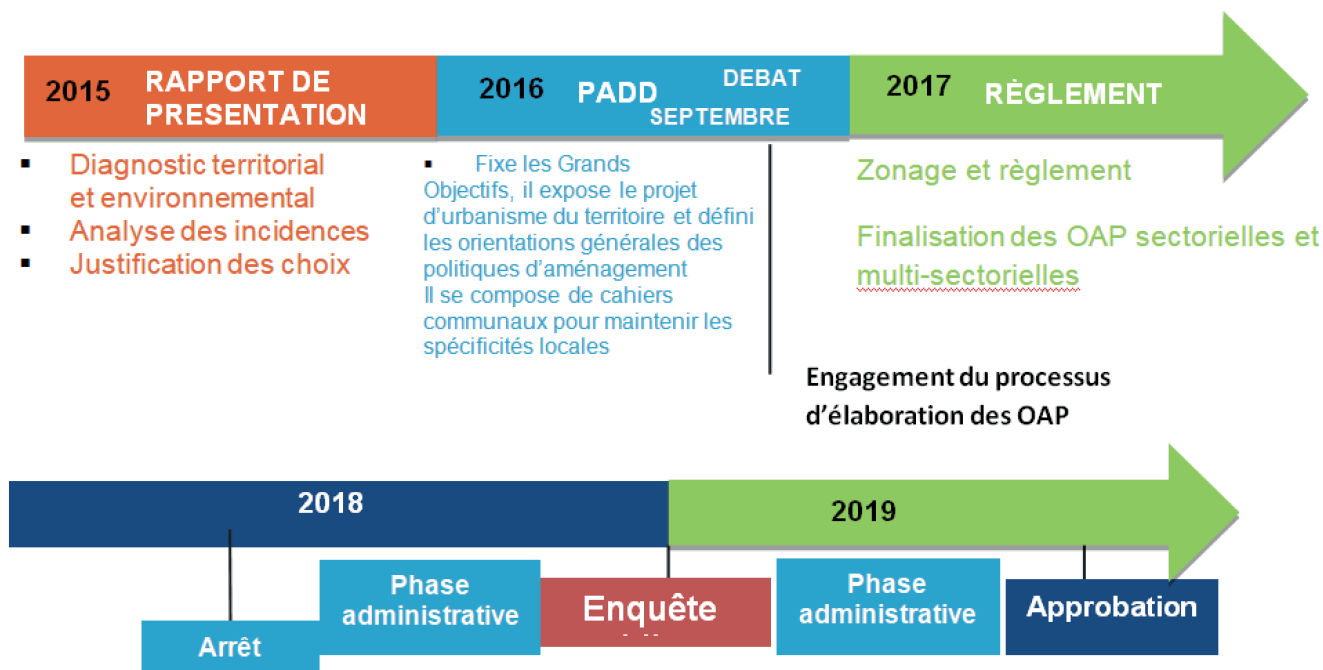


Image 1 : Un échéancier contraint

Dans le même temps, la co-construction d'un cahier des charges avec l'AGAM a permis l'élaboration d'une charte graphique et d'une légende commune pour la réalisation de 20 OAP sur le territoire de Marseille. Cette co-construction a permis de gagner en efficacité, par la mise en place d'une grille de référence transmise aux prestataires présélectionnés pour l'élaboration des OAP hors Marseille. Le travail de l'AGAM a entraîné la naissance d'une culture commune en termes d'enjeux comme de représentations. Globalement l'élaboration du PLUI a été accompagnée d'un important travail de simplification et d'harmonisation du vocabulaire, des zonages et des images. Les 450 zones existantes dans les 18 PLUI ont été ramenées à 100 et les mises en pages ont été harmonisées autour d'un lexique explicatif commun des termes architecturaux, administratifs ou réglementaires.

L'agence d'urbanisme a également été chargée de l'élaboration de deux OAP thématiques ou multi-sites, correspondant pour l'une, à la cohérence urbanisme/transports et pour l'autre, à la qualité d'aménagement et des formes urbaines. Ces OAP thématiques ne seront pas présentées ici.

Cinq étapes ont été nécessaires pour définir les critères d'engagement des études urbaines et des OAP, leur niveau de précision ou leur pertinence, notamment à travers :

- Le choix du secteur au regard des projets existants de type ZAC, PUP, PAC, secteurs à enjeux, secteurs identifiés par les communes....

- Le niveau d'information et de connaissance amont du secteur concerné : le classement au document d'urbanisme d'une zone AU stricte ou AU réglementée ouverte immédiatement à l'urbanisation car dotée des équipements de voirie et réseaux nécessaires ou encore le niveau de portage politique fort ou l'absence d'enjeux....

- Une réflexion sur le niveau de précision demandé dans le cadre de l'OAP en fonction des enjeux du site. Ce travail a permis de construire 3 niveaux d'OAP sectorielles en fonction du degré de précision et du phasage attendu :
 - Le schéma d'intention ;
 - Le schéma de composition urbaine détaillé ;
 - Le reclassement réglementaire (lié à une ZAC, un PUP...).

B – Le processus d'élaboration des études urbaines et des OAP

- Ce niveau de précision de l'OAP a permis d'identifier le type d'études à financer en fonction des sites :

- Des études de structuration urbaine pour les OAP d'intention,
- Des études de faisabilité pour les OAP de composition urbaine.

- La cinquième étape a été le lancement des études et l'élaboration des OAP par les bureaux d'études préalablement sélectionnés pour les 17 communes et par l'agence d'urbanisme pour le territoire de Marseille.

Le choix de l'accord cadre et la souplesse des marchés subséquents à tranches fermes ou optionnelles ont permis de ne pas s'orienter sur des études d'élaboration d'OAP dès lors que le secteur n'était pas pertinent au regard de l'ensemble des critères préalablement définis, mais d'opérer la mise en place d'un simple outil juridique de type « servitude d'attente », justifiée par une note d'intention.

C'est ainsi que 52 OAP sectorielles ont été élaborées avec deux niveaux de précision en fonction de la nature des enjeux identifiés avec les communes :

- Les OAP d'intentions comme outil de planification :

L'OAP d'intention présente les grands principes guidant l'évolution urbaine attendue sur un secteur ou l'intégration d'une opération dans son contexte urbain. C'est un document peu prescriptif, qui définit un cadre dans lequel devront s'inscrire les projets publics ou privés.

- L'OAP de composition urbaine ou réglementaire comme outil de projet :

Sa présentation est très détaillée. Elle définit les formes urbaines souhaitées, les règles d'implantation et le rapport avec l'espace public.

Il s'agit d'un document très prescriptif, qui complète le règlement afin d'encadrer plus fortement les possibilités de construction pour garantir la réalisation du projet souhaité. La réalisation d'une OAP de composition urbaine doit s'appuyer sur des études pré-opérationnelles avancées validant la faisabilité technique et financière. Poussé à l'extrême, cet outil pourrait permettre l'inscription d'un plan masse.

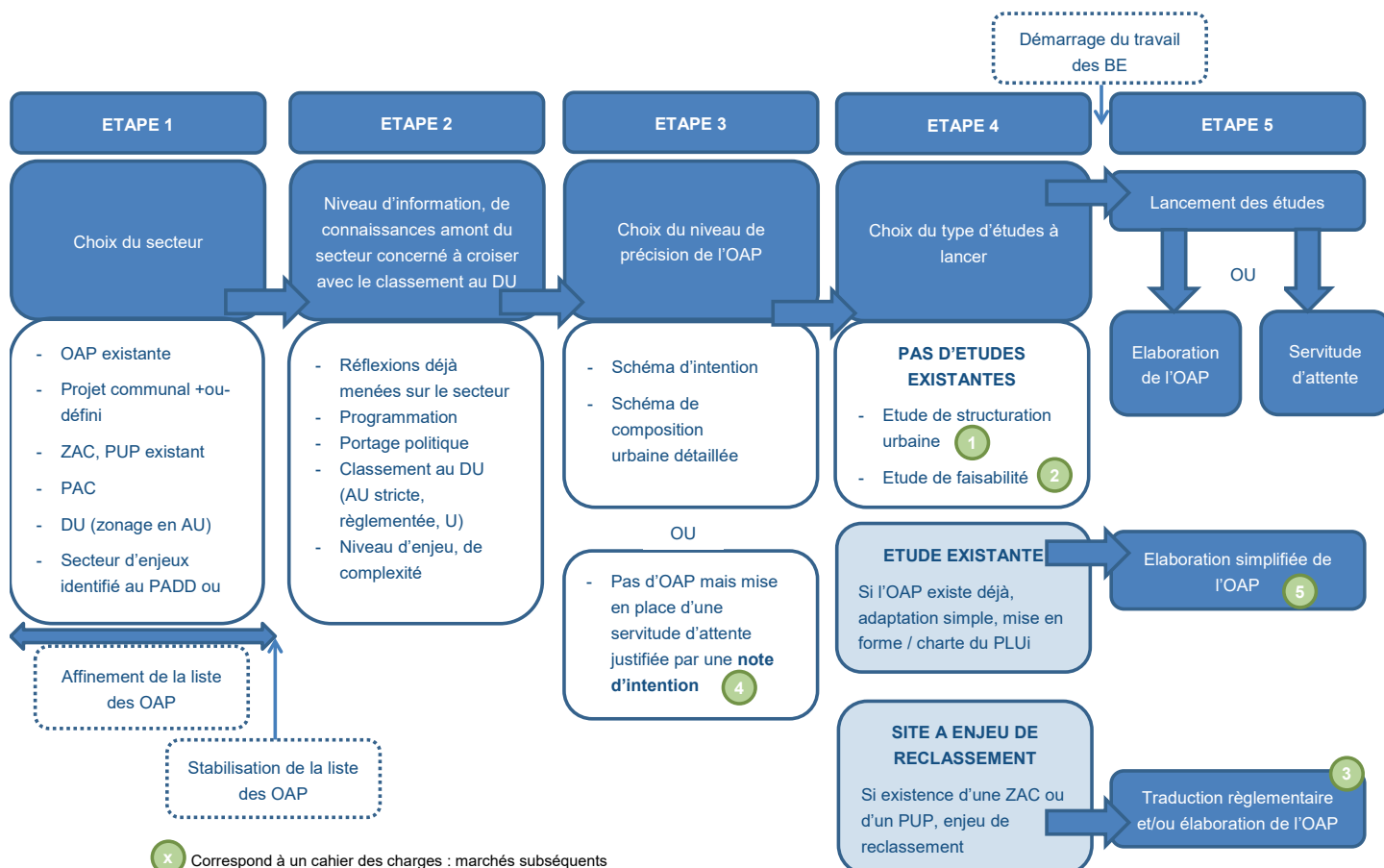


Image 2 : Processus d'élaboration des études urbaines et des OAP

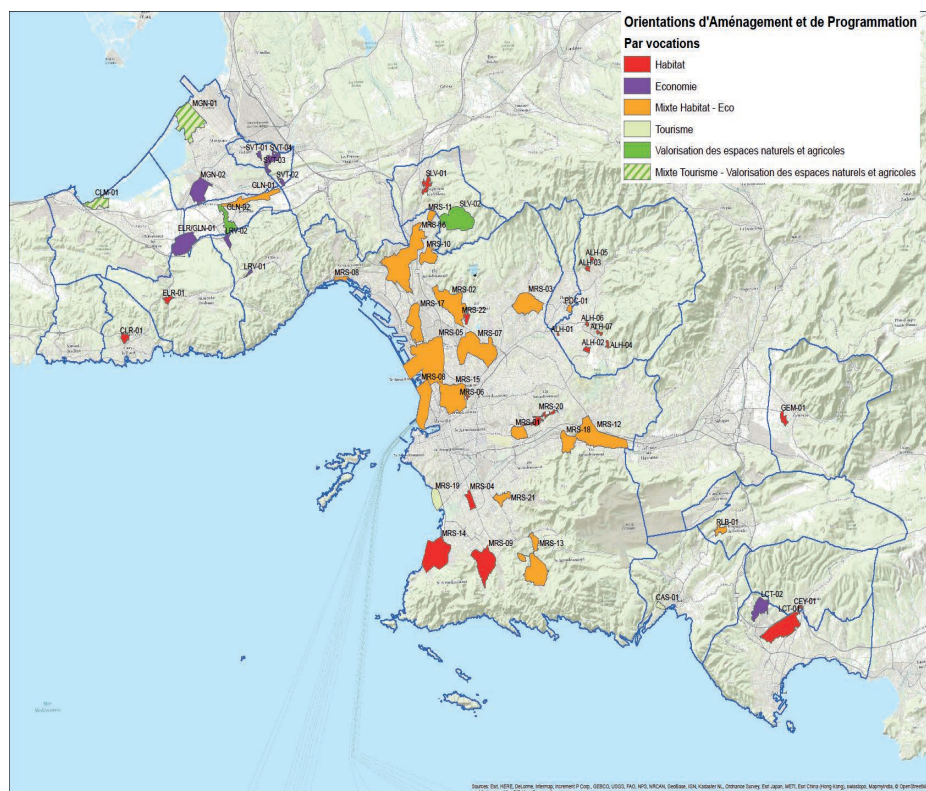


Image 3 : Les 52 OAP du territoire du Conseil de Territoire Marseille-Provence

III – LA DÉCLINAISON D’UN PROJET LOCAL PARTAGÉ À L’ÉCHELLE INTERCOMMUNALE. L’OAP SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNE DE LA CIOTAT

L’OAP sectorielle sur le territoire de la commune de la Ciotat est intéressante à présenter du fait de sa complexité car elle contient à la fois les 3 niveaux d’OAP précédemment évoqués, le schéma d’intention, le schéma de composition urbaine détaillé et le reclassement réglementaire lié à la présence d’une ZAC.

Sur cette commune, l’OAP secteur nord concerne un vaste espace d’environ 250 ha situé au Nord-ouest de la ville. Il jouxte dans sa partie Nord la voie ferrée et l’A50 qui relie Toulon.

La RD40A qui relie le centre historique de La Ciotat à la commune voisine de Ceyreste délimite le secteur dans sa partie Sud.

L’OAP vise plusieurs objectifs :

- La protection et la mise en valeur du lien avec le grand paysage et la structure paysagère du site,
- Le renforcement du maillage viaire et le développement des continuités des modes actifs,
- La clarification des ambiances urbaines et la garantie des aménités de la ville pour les

habitants actuels et futurs (équipements, transports en commun, polarités commerciales et loisirs et espaces verts de proximité).

Ce secteur est identifié dans le PADD du PLUI comme une porte d’entrée métropolitaine majeure. De ce fait, il nécessite la mise en place de stratégies importantes pour renforcer sa vocation de centralité. Son accessibilité, de par la voie douce depuis le cœur historique et les voies structurantes, mais également la proximité avec la gare ferroviaire SNCF sont des atouts majeurs. Quatre enjeux ont été déterminés sur ce site progressivement rattrapé par la croissance urbaine.

. Principales affectations à conforter ou à créer :

L’urbanisation rapide au coup par coup fait perdre progressivement la valeur paysagère du site. Un changement de paradigme doit s’opérer : on se pensait « hors la ville à la campagne » mais aujourd’hui doit se constituer au regard du poids de la population, « un véritable morceau de ville » avec l’ensemble des aménités (équipements, services, espaces verts, commerces de proximité...) nécessaires à sa qualité de vie. Il s’agit de penser ce territoire à sa juste échelle, pour retrouver des continuités et équilibres qui tendent à disparaître.

. Principe de composition urbaine :

Ce secteur se compose aujourd'hui de différentes entités juxtaposées sans réelle continuité et pensée globale. Elles ont été réalisées au gré d'opérations d'aménagement successives. Afin de composer un véritable quartier, il est nécessaire d'apporter de la cohérence au tissu urbain en mettant en relation les différentes pièces urbaines.

. Traitement des espaces publics ou collectifs :

L'objectif est de hiérarchiser le réseau viaire et créer un maillage continu des espaces publics basé sur la singularité du site et sa structure paysagère. Un travail important était demandé sur les circulations : circulation à pied, à vélo, en transport en commun ou en voiture. Préserver l'identité paysagère de certaines voies.

. Structuration par les espaces paysagers ou naturels :

L'objectif est de pouvoir garantir la protection, le renforcement et la mise en valeur des armatures paysagères existantes.

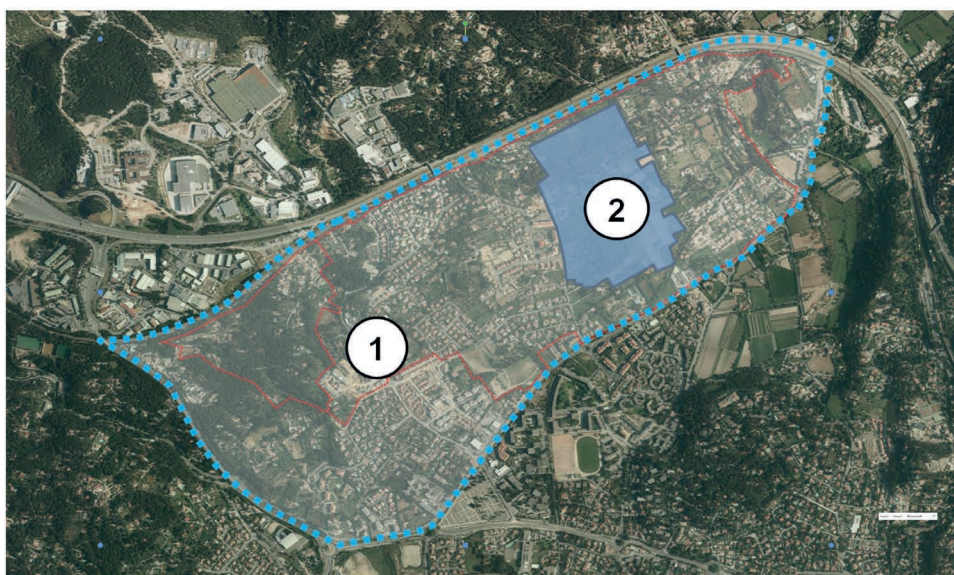
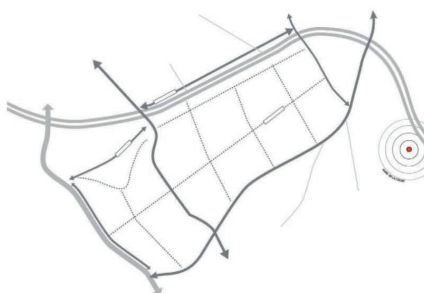


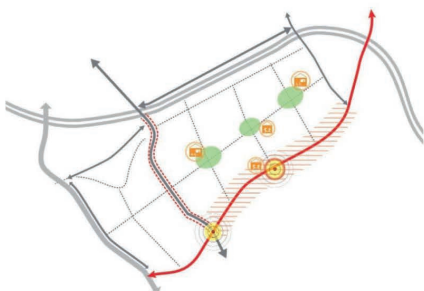
Image 4 : Les secteurs et le type d'OAP retenus sur la commune de La Ciotat :

- 1- Une OAP d'intention sur l'intégralité du Secteur Nord (pointillé bleu)
- 2- Une OAP de composition et réglementaire sur le quartier Garoutier/Campanelle (Zone AUH en bleue)

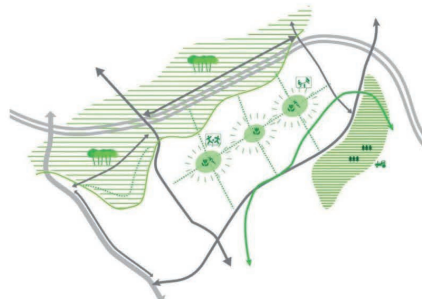
HIÉRARCHISER ET REMAILLER LA TRAME VIAIRE



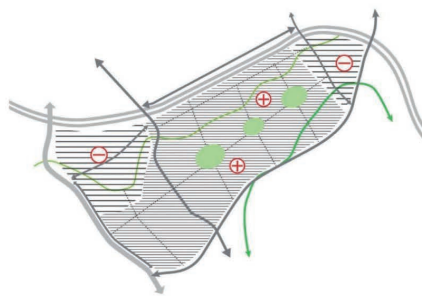
DES CENTRALITÉS URBAINES ET COEUR DE ZONE D'HABITAT



UNE STRUCTURE PAYSAGÈRE MAILLÉE, DIFFÉRENCIÉE ENTRE COTEAUX ET PLEINE AGRICOLE



MAÎTRISER ET ENCADRER LE DÉVELOPPEMENT URBAIN



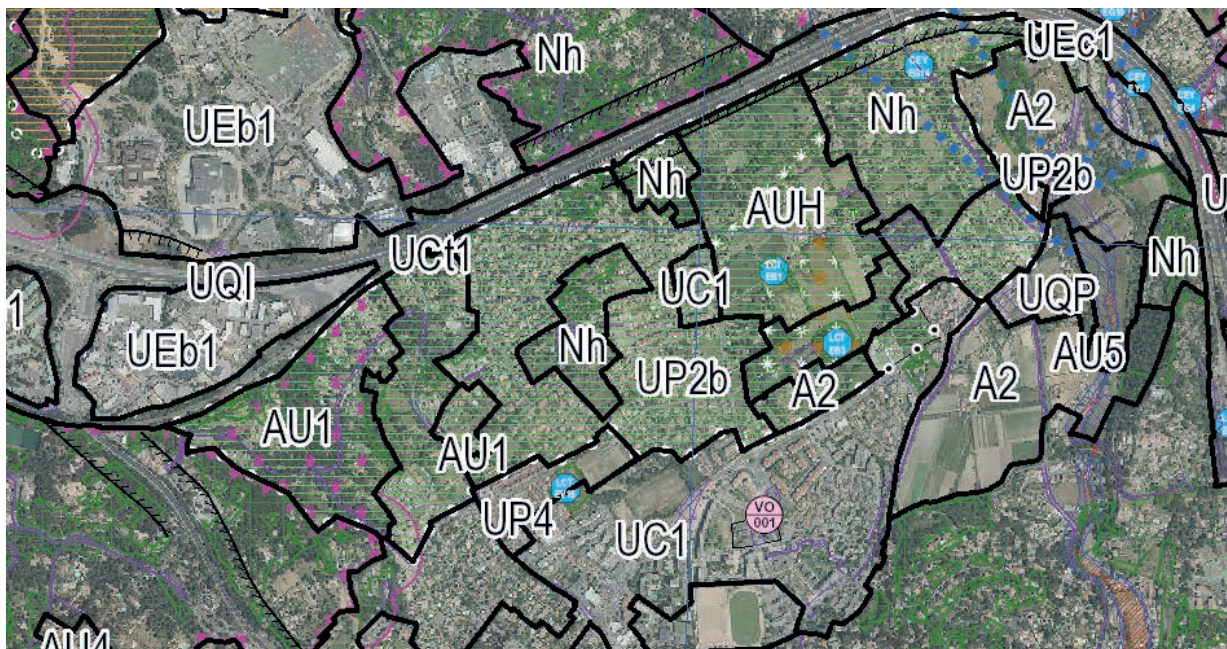
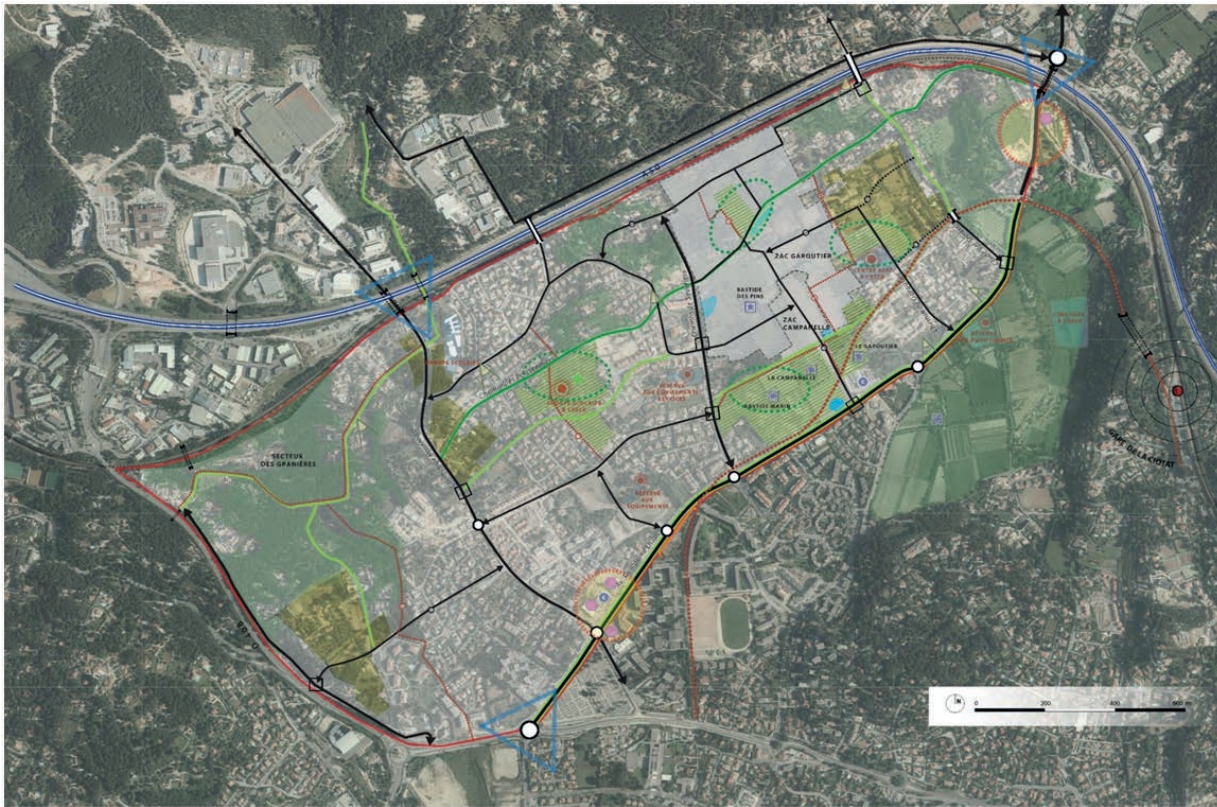
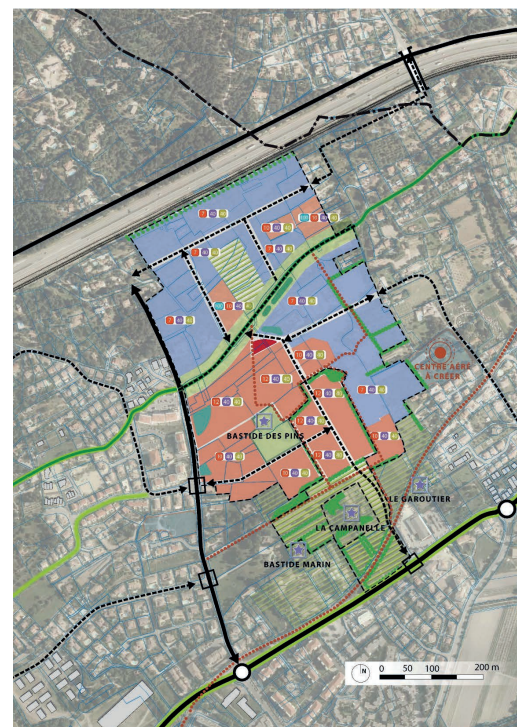




Image 7 : L'OAP de composition comme outil de projet Le Périmètre : la Zone AUH



Conclusion :

Les OAP comme réponse à la mise en œuvre des objectifs du PADD

L'exemple de la commune de La Ciotat montre comment l'utilisation des OAP dans des secteurs d'enjeux complexes a permis de décliner les orientations stratégiques du PADD global à l'échelle locale. Outils souples, elles complètent le règlement du PLUI en proposant un parti général d'aménagement dans une relation restreinte de compatibilité et en prenant en compte les spécificités du territoire et les demandes de la commune. Plus globalement elles permettront de guider les opérateurs dans l'élaboration des projets d'aménagement dans le cadre d'une vision d'ensemble.

L'OAP COMME VECTEUR D'INTENSITÉ URBAINE ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le PLUi-H de Toulouse Métropole

Lise Debrye, Chargée d'études PLU,
Direction Générale Aménagement,
Toulouse Métropole

L'OAP peut aussi servir à décliner un projet politique plus global. Cet aspect-là n'avait pas été nécessairement entrevu par le législateur et pourtant il est revenu à plusieurs reprises à travers les témoignages des acteurs des collectivités. Par-delà les enjeux identifiés sur tel ou tel morceau de territoire, l'OAP permet, à travers la construction d'une méthodologie commune et le choix d'aspects fondamentaux à traiter de façon systématique, de donner une philosophie bien particulière aux documents d'urbanisme. Cette façon de procéder se retrouve notamment dans les documents d'urbanisme portés par les intercommunalités, PLUI ou PLUI-H, qui nécessitent, par-delà les simples aspects réglementaires, la construction d'un projet politique partagé fédérateur. Outil politique, l'OAP est également dans ce cas un outil pédagogique visant à faire partager à 37 communes les principes de l'urbanisme durable.

C'est ce dont témoigne Lise Debrye à travers la présentation des OAP de Toulouse Métropole, définies comme « des vecteurs d'intensité urbaine ». Pour cela l'ensemble des OAP a fait l'objet en amont d'une analyse multicritère pour déterminer leur priorité et leur faisabilité. Dans ce travail, les aspects environnementaux ont fait l'objet d'une attention spécifique afin de donner une identité propre au PLUI-H. Le présent article présente de façon détaillée ce patient travail visant à construire une méthodologie commune aux 142 OAP du PLUI-H de Toulouse Métropole.

I – LE CONTEXTE GÉNÉRAL D'ÉLABORATION DES OAP

A – Inventer une gouvernance politique et technique adaptée au projet

Le PLUI-Habitat (PLUI-H) de Toulouse Métropole a été prescrit en avril 2015 et le projet a été arrêté le 3 octobre 2017. L'élaboration de ce premier PLUI-H regroupant 37 communes a donc été réalisée dans un délai assez court d'environ deux ans et demi.

Un système de gouvernance spécifique à la procédure a été mis en place avec deux comités de pilotage politique. Le premier, comptant un nombre d'élus restreint et directement concerné par le PLUI-H au regard de leur délégation (urbanisme,

habitat et aménagement urbain) permet d'analyser les points nécessitant un arbitrage tandis que le second comité regroupe environ une douzaine d'élus et se base sur les premiers éclairages du groupe restreint pour entériner ou rediscuter les propositions faites. La production technique du PLUI-H a également nécessité la mise en place d'une équipe projet dédiée et de groupes de travail thématiques. Dans ce cadre, un groupe de travail a travaillé spécifiquement sur l'intégration des enjeux climatiques tandis qu'un autre a approfondi la thématique de la Trame Verte et Bleue (TVB).

B – Entre dessin et règle, une complémentarité recherchée

Si le PLUI-H représente une première démarche d'harmonisation des différents documents d'urbanisme, il ne s'agit pas d'un simple assemblage des 37 documents d'urbanisme et l'architecture du PLUI-H, notamment réglementaire, a été véritablement repensée. Ainsi, le règlement écrit a été totalement refondé sur la base des articles R-151-1 à R-151-55 du Code de l'urbanisme, en application de l'article 12 du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 modifiant le contenu du règlement du PLU. Le règlement écrit a fortement développé un urbanisme axé sur une intention d'harmonie et de qualité à atteindre avec des règles davantage « d'objectif » que métriques et offrant donc plus de souplesse. Un lien très fort a été opéré entre le règlement et le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), trouvant également un écho dans les outils réglementaires graphiques, tout particulièrement pour faire de la TVB et du paysage des éléments fondateurs du projet urbain, comme le défend le PADD.

La forme urbaine constitue également la clef de voûte du travail réglementaire avec des adaptations aux contextes, mais de façon raisonnée, une quarantaine de secteurs ayant seulement été définis au regard des 21 zones urbaines types (UM, UA, UIC, UP).

Enfin, cette nouvelle approche va également de pair avec le développement d'un urbanisme de projet trouvant une traduction visuelle à travers l'élaboration de nombreuses OAP.

C – La méthodologie d'élaboration des OAP

Les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont le principal outil de projet d'aménagement du PLUI-H, permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document. Pour accompagner cette utilisation, les OAP doivent rester un outil souple, adapté à la temporalité du projet urbain et capable d'intégrer toutes les modifications auxquelles est soumis ce dernier, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation.

Ainsi, les OAP s'appliquent dans un rapport de compatibilité avec les autorisations d'urbanisme et poursuivent trois objectifs :

- Donner un cadre pour l'aménagement du secteur ;
- Communiquer les intentions de la collectivité sur un secteur de projet ;
- Dialoguer avec la population et les porteurs de projet.

Le contenu des OAP est encadré par les articles L. 151-6 et L.151-7 du code de l'urbanisme qui indiquent les éléments facultatifs communs à toutes les OAP et un contenu obligatoire si le PLUI tient lieu de PDU ou PLH (articles L. 151-46 et L. 151-47).

Concernant les OAP portant sur des

quartiers ou des secteurs, elles visent les extensions urbaines et les secteurs de renouvellement urbain. Leur rôle et leur portée sont déclinés dans la partie réglementaire qui prévoit notamment :

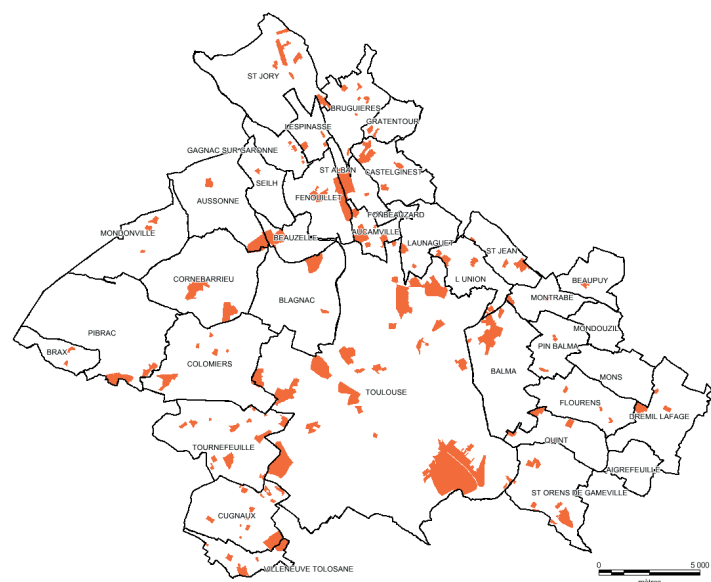
- Un renforcement de la prise en compte de la qualité des espaces dans lesquels le secteur s'inscrit ;
- La possibilité de ne pas recourir au règlement, sous réserve de justifications et de répondre au minimum à 6 objectifs listés.

Il s'agit de mieux prendre en compte à la fois les zones urbanisées existantes, mais également les zones naturelles et agricoles en continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement.

Ainsi, les 142 secteurs de projet du PLUI-H sont couverts par des OAP et relèvent de trois cas différents :

- 64 OAP existent déjà dans les POS / PLU opposables et sont maintenues dans le PLUI-H en l'état, sans modification ;
- 17 OAP ont été modifiées à la marge et de manière non substantielle ;
- 61 OAP ont été fortement modifiées ou sont des OAP nouvelles et respectent une trame commune nouvellement définie dans le PLUI-H.

Un groupe de travail spécifique aux OAP a



*Illustration 1: Localisation des secteurs de projets de la Métropole couverts par une OAP
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017*

été constitué pour fixer le cadre de travail et élaborer la trame commune à toutes les nouvelles OAP afin de garantir la cohérence d'ensemble.

Cette trame prévoit ainsi une partie explicative (contexte, enjeux du site et objectifs du projet), des orientations déclinées selon des grandes thématiques (mixité fonctionnelle et sociale, déplacements, trame verte et bleue, confort climatique, etc.) et un schéma d'aménagement illustré par une légende commune.

Une fois les 142 secteurs de projet définis, une analyse du niveau de complexité de chaque OAP (programmation, investissement public, multiplicité des acteurs, formes urbaines, déplacements...) a été réalisée afin d'identifier un pilote responsable de chaque OAP. La Direction Aménagement de Toulouse Métropole, dont le pilotage d'études urbaines constitue la mission principale, a été identifiée comme prioritaire pour le pilotage des OAP dites « complexes », tandis que les OAP dites « simples » ont été confiées au

service de la réglementation urbaine qui assurait déjà le pilotage de la procédure de PLUI-H. Si nécessaire et essentiellement pour les OAP dites « complexes », un urbaniste maître d'œuvre a été identifié, qu'il s'agisse d'un bureau d'étude privé ou de l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine toulousaine. Enfin, l'ensemble des services techniques concernés de la Métropole a été consulté autant que de besoin, selon les enjeux et problématiques rencontrées.

D – L'esprit qui a conduit à l'utilisation des OAP et au choix des sites retenus pour être couverts par cet outil

Parmi les 142 OAP, un nombre conséquent concerne des zones d'extension urbaine qui ont fait l'objet en amont d'une analyse multicritère pour déterminer leur priorité et leur faisabilité, de façon étroitement liée au travail d'évaluation environnementale du PLUI-H.

Tous les projets de zones d'extension urbaine ont été analysés au regard des 5 critères suivants et découlant des grands objectifs du PADD :

PADD	Critères retenus
Faire du paysage et de la trame verte et bleue, des éléments fondateurs du projet métropolitain	1/ L'incidence sur la biodiversité Critère de niveau 1
Faire le choix d'une extension urbaine maîtrisée afin de préserver l'équilibre actuel entre espaces urbains, agricoles et naturels	2/ La notion de continuité urbaine et l'incidence sur l'agriculture Critère de niveau 1
Développer prioritairement l'urbanisation à proximité de l'offre de transports collectifs existante ou projetée	3/ La cohérence urbanisme/transport Critère de niveau 1
Prendre en compte la sécurité et la santé dans l'aménagement urbain	4/ La cohérence urbanisme/vulnérabilité Critère de niveau 1
Rechercher des cohérences entre l'investissement public et le projet urbain	5/ La cohérence urbanisme/investissements publics Critère de niveau 2

Près de 200 projets de zones à urbaniser ont ainsi été passés au crible de cette analyse multicritère, dont une partie a relevé de l'évaluation environnementale. En effet, - le critère 1 relevait de la préservation de la trame verte et bleue par un croisement de chaque projet avec la TVB identifiée dans l'état initial de l'environnement, complété par un travail de photo-interprétation et des observations de terrain. L'incidence sur les cours d'eau et les zones humides a également été intégrée dans l'analyse de ce critère.

Quant au critère n°4 - « cohérence urbanisme/vulnérabilité », il a ciblé l'analyse de la protection contre les risques et les nuisances avec un croisement des projets avec l'ensemble des données cartographiques disponibles (zones soumises à des risques, zones de bruit et sites pollués).

Les problématiques énergétiques ont également été prises en compte dans cette analyse multicritère, de manière indirecte, à travers :

- Le critère n° 3 relatif à la cohérence urbanisme/transports qui a permis de pointer les secteurs potentiellement impactants en termes d'augmentation des déplacements automobiles, et donc des consommations d'énergie fossile et d'émissions de gaz à effet de serre, car ne bénéficiant pas d'une desserte satisfaisante par les transports en commun ;

- Le critère n°2 qui a analysé la localisation des projets vis-à-vis des enveloppes urbaines existantes : ainsi, plus une zone est déconnectée du tissu urbain constitué, plus elle est impactante à plusieurs titres, et notamment en matière d'approvisionnement énergétique (desserte par les réseaux) et de hausse des besoins en transports (déplacements individuels en voiture, mais aussi allongement des parcours pour les véhicules de collecte des déchets ou bien de transport scolaire).

Ce travail a ainsi permis de sélectionner les projets d'extension les plus pertinents et également d'adapter leur temporalité. Chaque critère a été noté en enjeu faible, moyen ou fort et au regard de la note finale obtenue, les projets de zones d'extension urbaine ont donc été classés en trois catégories :

- Favorable ;
- À analyser au cas par cas ;
- Défavorable.

Ce travail a ainsi permis, pour les OAP maintenues, d'identifier celles devant faire l'objet de mesures de réduction des impacts sur l'environnement dans le cadre de l'évaluation environnementale (partie analyse des incidences). En effet, les zones maintenues dans le projet qui présentent une sensibilité environnementale ont fait l'objet d'une prospection de terrain, mais sans viser à établir un diagnostic naturaliste complet de chaque zone compte tenu des surfaces importantes expertisées. Les sensibilités de chacune de ces zones ont néanmoins pu être caractérisées, notamment pour les espèces protégées, et des préconisations ont été définies.

Cette analyse a également permis de maintenir en zone naturelle ou agricole, 500 hectares proposés initialement en zone à ouvrir à l'urbanisation.

Au-delà du traitement des OAP, cette analyse multicritère s'est inscrite dans la mise en œuvre de l'objectif de réduction de 10 % de la consommation foncière observée entre 2007 et 2013 et portée par le PADD, ce qui représente une consommation d'espace de 155 ha/an, soit 1700 ha maximum entre 2020 et 2030, sachant que la métropole toulousaine accueillera environ 150 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030.

Le respect de cet objectif de réduction de la consommation foncière a également engendré le besoin d'identifier le potentiel de développement urbain en mutation et ce dernier a été quantifié à environ 760 ha sur la Métropole. Ainsi, ce potentiel a été ciblé comme devant répondre en priorité aux objectifs de production de logements par commune définis dans le cadre du Programme d'Orientation et d'Actions (POA) du volet habitat du PLUI-H, les besoins résiduels non satisfaits étant reportés sur l'extension urbaine.

■ Zones proposées au développement et soumises à des enjeux environnementaux importants (niveau 2/3)
— Identifiant de la zone

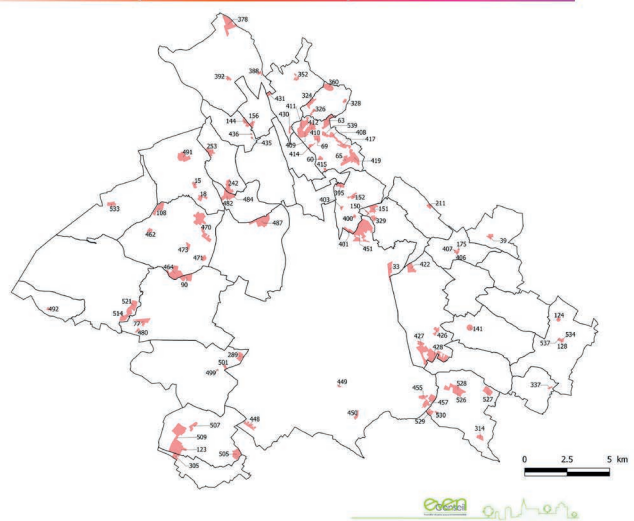


Illustration 2 : Zones proposées au développement et soumises à des enjeux environnementaux
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017, production bureau d'étude Even Conseil

II – LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX DANS LES OAP DU PLUI-H DE TOULOUSE MÉTROPOLE

A – La trame commune des OAP

Les OAP nouvelles ont été élaborées selon une trame commune prédéfinie : elles comportent du texte qui peut être illustré, ainsi qu'un schéma d'aménagement qui synthétise les préconisations faites en matière d'organisation spatiale. Elles s'appliquent, sans distinction, aux fonciers publics et privés.

La première partie de l'OAP présente les éléments de contexte du projet, et constitue une partie informative et non opposable au droit des sols. Elle décrit les enjeux et objectifs du projet et permet d'expliquer les orientations qui sont émises dans la deuxième partie.

La deuxième partie comporte plusieurs rubriques de texte et un schéma d'aménagement. Elle définit les principes et conditions d'aménagement de la zone.

Les titres de la partie rédigée des OAP nouvelles s'appuient sur les 6 objectifs listés dans l'article R151-8 du Code de l'urbanisme :

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.

Les OAP peuvent ainsi définir les principes et conditions d'aménagement de la zone en détaillant, autant que nécessaire, les rubriques suivantes :

- La mixité fonctionnelle et sociale : définit les orientations programmatiques, quantitatives et qualitatives, ainsi que le traitement des espaces partagés ;
- La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère : précise les attendus en matière de qualité architecturale, la qualification des degrés d'intensification (forme urbaine, hauteur) et les éléments de patrimoine bâti et paysager à préserver ;
- La qualité environnementale et la prévention des risques et nuisances : détaille les composantes de la TVB du site, les éventuels risques et nuisances à prendre en compte et les objectifs en matière de confort climatique ;
- Les déplacements : regroupe les orientations relatives à la desserte de transport en commun, aux modes actifs, à la desserte des terrains par les voies et aux besoins en matière de stationnement ;
- La desserte des terrains par les réseaux : précise notamment les prescriptions en matière de gestion des eaux pluviales, et assainissement ;
- Le phasage du projet : cette rubrique est utilisée pour exprimer si nécessaire le phasage du projet en précisant le découpage des phases et les conditions à remplir pour déclencher chaque phase.

Dans certains cas de figure, les principes d'aménagement énoncés

conditionnent la réalisation de l'ensemble du projet : renforcement du réseau d'eau potable ou mise en service d'un transport en commun par exemple.

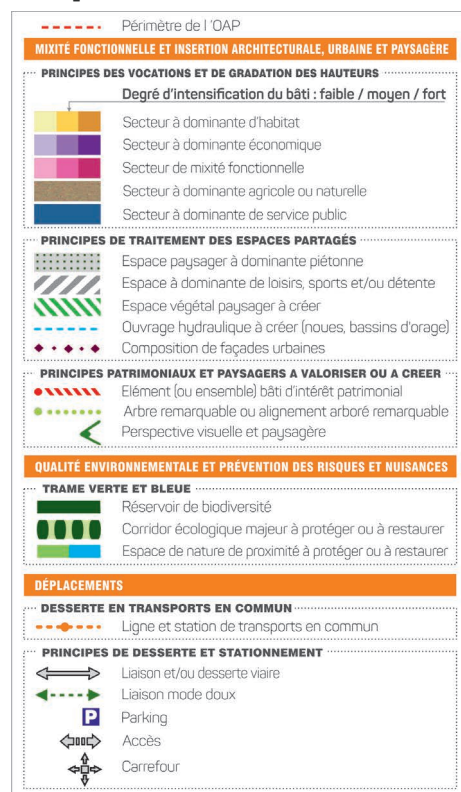


Illustration 3: Poste de légende des schémas d'aménagement des OAP nouvelles
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse
Métropole, arrêté le 3 octobre 2017

En dernière page, les OAP nouvelles comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. Si un poste de légende unique est proposé pour tous les schémas de ces OAP, tous les figurés de la légende ne sont pas forcément utilisés (hormis les couleurs pour les principes de vocation) à l'échelle de chaque OAP.

Ce schéma d'aménagement définit les principes des vocations à conforter ou à créer, dans l'esprit des destinations de constructions définies à l'article R151-27 du Code de l'urbanisme, à savoir :

- Secteur à dominante d'habitat pour la destination habitation ;
- Secteur à dominante économique

pour les destinations commerces et activités de service et autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire (bureau, hôtel, industrie, fonction d'entrepôt et artisanat) ;

- Secteur à dominante agricole ou naturelle, pour la destination exploitation agricole ou forestière, ces secteurs étant davantage définis par des espaces que des constructions ;
- Secteur à dominante de service public pour la destination équipements d'intérêt collectif et services publics ;
- Secteur de mixité fonctionnelle correspondant à de l'habitat avec toute autre vocation.

Le respect de la dominante est garanti dès lors que plus de 50 % de la surface est dédiée à la vocation visée, à l'échelle de l'aplat de couleur.

Le schéma d'aménagement définit également un principe d'intensification urbaine différenciée, pour les secteurs à dominante d'habitat, économique et les secteurs de mixité fonctionnelle. Les secteurs à dominante agricole ou naturelle – définissant davantage des espaces non bâtis – ainsi que les secteurs à dominante de service public ou d'intérêt collectif, en raison d'une réglementation particulière autorisée, ne font pas l'objet de ce principe.

Trois degrés d'intensification du bâti peuvent être distingués : faible, moyen et fort. En raison de la pluralité des contextes urbains, les degrés d'intensification ne correspondent pas aux mêmes formes urbaines dans toutes les OAP. Le principe est que chaque projet précise une densité de référence moyenne qui sert de repère pour définir une éventuelle densité plus faible ou plus forte à l'échelle de l'OAP. La densité moyenne de référence est définie en fonction du parti pris d'aménagement de la zone et au regard du tissu environnant tout en respectant le règlement écrit et graphique du zonage du PLUI-H.

Le schéma d'aménagement d'une OAP permet également de définir des principes d'aménagement et de traitement des espaces pour assurer une insertion architecturale, urbaine et paysagère de qualité :

Des principes de traitement des espaces partagés :

- . Un espace paysager à dominante piétonne, caractéristique d'un espace public où le piéton est l'usager prioritaire et dont les aménagements se caractérisent par une minéralisation conséquente ;
- . Un espace à dominante de loisirs, de sports et/ou de détente, qui retranscrit de la même manière des espaces ouverts et supports d'aménagements légers de détente de type bancs ou aire de jeux plutôt que de véritables installations sportives comme des terrains de tennis ou gymnases ;
- . Un espace végétal paysager à créer, constituant un espace vert d'embellissement et d'agrément ;
- . Un ouvrage hydraulique à créer (noues, bassin d'orage) pour assurer la gestion des eaux pluviales ;

Une composition de façades urbaines, caractérisant un traitement particulier des façades, de par, notamment, l'implantation ou la forme du bâti, et un traitement qualitatif du rapport entre domaine privé et domaine public.

Des principes patrimoniaux et paysagers à valoriser ou à créer :

- . Un élément (ou ensemble) bâti d'intérêt patrimonial, existant à valoriser, dont l'intérêt patrimonial a été confirmé par la collectivité et pouvant aussi bien caractériser un bâtiment, qu'une fontaine ou encore un puits ;
- . Un arbre (ou alignement arboré) remarquable, existant ou projeté, à valoriser ou à créer, dont l'intérêt paysager a été confirmé par la collectivité ;
- . Des perspectives paysagères, permettant d'ouvrir des vues sur des éléments, des espaces ou des secteurs particuliers.

En outre, le poste de légende du schéma des OAP prévoit la définition de la TVB à protéger ou à restaurer. Il peut s'agir d'un réservoir de biodiversité, d'un corridor écologique ou bien d'un espace de nature de proximité, vert

ou aquatique, existant et à conserver dans le projet.

Enfin, des principes de déplacement font l'objet d'une partie spécifique intégrant :

- . Les transports en commun, existants ou projetés ;
- . Les liaisons et/ou dessertes viaires ;
- . Les liaisons modes doux, caractéristiques d'un traitement particulier des espaces destinés aux deux-roues non motorisés ainsi que des piétons, en particulier lorsque la liaison modes doux est indépendante de toute liaison et/ou desserte viaire existante ou projetée ;
- . Les parkings qu'ils soient en surface, enterrés, semi-enterrés, ou en superstructure et de telle sorte qu'est exclu de cette représentation le stationnement longitudinal le long des voies de circulation ;
- . Les accès au site et les carrefours à aménager.

B – La déclinaison de la TVB dans les OAP

Un cadre spécifique de travail a été construit pour intégrer la TVB dans les OAP modifiées ou nouvelles. Ainsi, les données du diagnostic environnemental du PLUI-H ont été transmises aux concepteurs des OAP afin qu'elles soient bien prises en compte et puissent constituer des points d'appui des projets. Afin de faciliter la prise en compte de ces informations parfois nombreuses, un mémento spécifique à la prise en compte de la TVB a été conçu par le groupe de travail technique « TVB ».

Ce mémento se décompose en trois parties comprenant notamment :

- . Une correspondance entre la légende de la carte de la TVB de l'État Initial de l'Environnement du PLUI-H et la légende du schéma des OAP afin de guider au mieux la retranscription de la TVB dans les projets ;
- . La liste des données transmises et synthétisant la localisation des enjeux de biodiversité ;
- . Carte de la TVB de l'état initial de

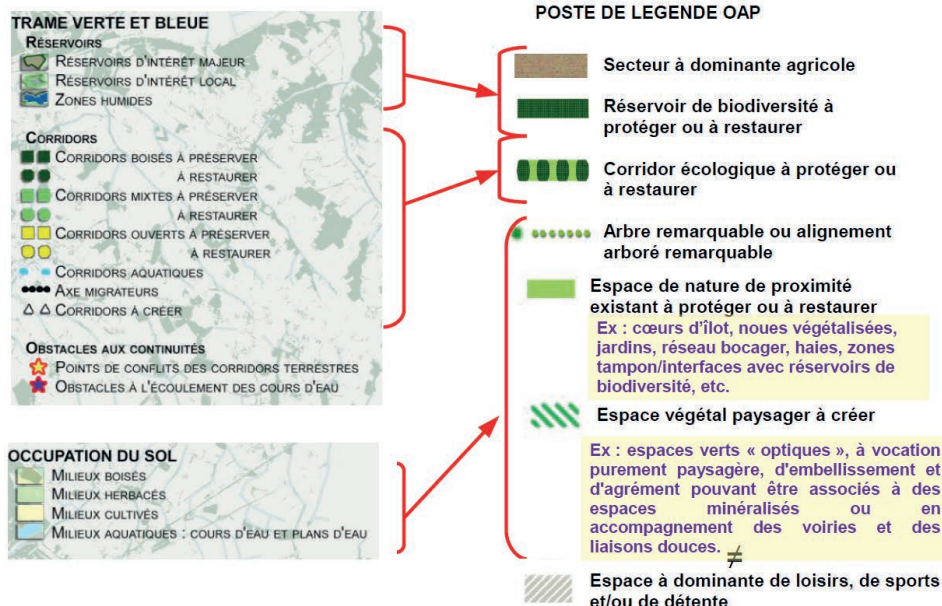


Illustration 4: Memento intégration de la TVB dans les OAP du PLUI-H
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017

l'environnement ;

- Carte et tableau des Arrêtés Préfectoraux de Protection des Biotopes (APPB) et Natura 2000 (réservoirs d'intérêt majeur de la TVB) ;
- Carte et tableau des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF) et Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) (réservoirs d'intérêt majeur de la TVB) ;
- Carte et tableau inventaire faune-flore de Toulouse (réservoirs d'intérêt local de la TVB) ;
- Carte des zones humides (réservoirs d'intérêt majeur de la TVB) ;
- Tableau des corridors écologiques de la TVB.

Les messages essentiels à porter dans les projets :

- La TVB est constituée de corridors écologiques et de réservoirs de biodiversité qu'il convient de préserver.
- La TVB, c'est également l'ensemble de la couverture végétale qui constitue la nature de proximité, la nature ordinaire.
- Il s'agit donc de préserver les corridors et les réservoirs, mais

aussi de travailler le plus finement possible sur l'intégration de la nature ordinaire dans les projets urbains en respectant le principe « éviter/réduire/compenser ».

- Il s'agit également de développer la biodiversité intra-urbaine à travers la végétalisation des espaces libres :
- Rafraîchissement de l'atmosphère, stockage du CO2, bien-être de la population. Pour cela, il existe un panel d'outils d'urbanisme adaptés aux différents espaces de nature.

Les deux exemples suivants d'OAP illustrent la façon dont la TVB a pu être prise en compte dans les projets :

- OAP Belbosc-Gleysette à Castelnau : le corridor écologique constitue la colonne vertébrale du nouveau quartier d'habitat et se connecte à de grands espaces agro-naturels à l'ouest et à l'est. Ce corridor est également utile à la gestion des eaux pluviales et constitue un espace vert commun pour les futurs habitants.
- OAP Belpech à Beaupuy : Une partie du grand boisement au nord-est est intégrée dans l'OAP et classée en réservoir de biodiversité. Un espace



Légende de la carte selon la matrice générique de Toulouse Métropole (certains aspects peuvent ne pas concerner la présente OAP).

10/10 - Commune de Castelginest -

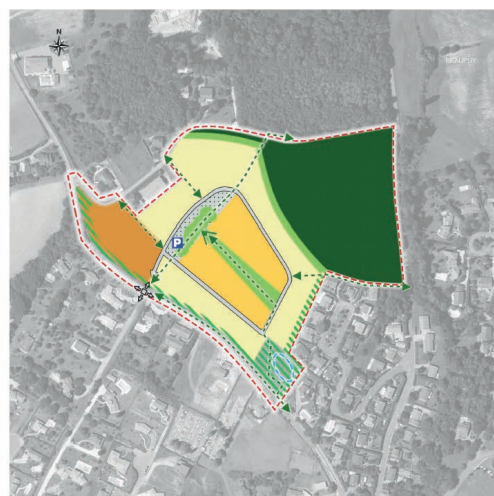
PLUI-H / Principes et conditions d'aménagement de la zone

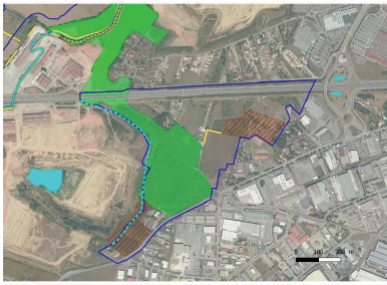
Illustration 5 : OAP Belbosc-Gleysette sur la commune de Castelginest
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017

de nature de proximité a également été positionné à la lisière du bois pour assurer sa bonne protection au droit de la future urbanisation. Deux autres entités naturelles sont également protégées au cœur du site et ont orienté la trame urbaine du projet. Enfin, des « espaces végétaux paysagers » à créer ont été positionnés en bordure de l'urbanisation existante pour assurer une transition paysagère.

La prise en compte de la TVB dans les OAP est étroitement liée à l'évaluation environnementale qui a analysé finement les enjeux de biodiversité dans les sites les plus sensibles et ouverts à l'urbanisation. Cette analyse a également permis d'affiner et d'améliorer la protection de la TVB dans les projets, dans le cadre d'un travail itératif.

Illustration 6 : OAP Belpesch sur la commune de Beaulieu
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017



Analyse du site n°77 « Triquebeurre »	
 □ Périmètre OAP Trame Verte et Bleue Réservoirs de biodiversité ■ Réservoirs d'intérêt local inventoriés par la collectivité ■ Réservoirs d'intérêt majeur (Znieff, Zico, APPB, N2000) ■ Zones humides (CD31) Corridors écologiques ■ Corridors milieux boisés : à préserver ■ Corridors milieux boisés : à restaurer ■ Corridors mixtes : à préserver ■ Corridors mixtes : à restaurer Autres éléments naturels d'intérêt local ■ Zone boisée ■ Haies et boisements rivulaires ■ Plans d'eau ■ Canal/ruisseau/fossé Obstacles aux continuités ★ Points de conflits des corridors terrestres ★ Obstacles à l'écoulement des cours d'eau	<u>Sensibilités / Enjeux</u> - Boisement d'environ 10 ha sur la moitié ouest défini comme réservoir d'intérêt local la Trame Verte et Bleue, - Au nord-ouest, secteur composé d'une mosaïque de friches, de prairies et de fourrés avec quelques bosquets, intéressante pour la faune. Petit ruisseau en limite ouest de l'OAP. - Présence avérée du Grand Capricorne, coléoptère protégé dans les vieux chênes, - Ce site, doit probablement être fréquenté par des chauves-souris, en transit ou en chasse. - On ne peut écarter la présence de certaines espèces végétales patrimoniales et/ou protégées assez bien représentées dans le secteur, comme la Mousse fleurie, l'Orchis lacté ou encore le Rosier de France, - Secteur néanmoins isolé et inséré dans l'urbanisation. La présence de la RN124 au nord, de la carrière à l'ouest et des zones d'activités particulièrement denses au sud et à l'est, diminue probablement la présence d'espèces de faune exigeantes. ⇒ Secteur à enjeu de niveau 2
	<u>Mesures prises par le PLUI-H</u> - Le boisement est protégé par un zonage Ns et un EBC - Création d'un écran végétale au nord de l'OAP, maintenant le lien fonctionnel avec le réservoir situé au nord de la RN124, qui reste possible grâce à un passage inférieur à l'ouest de l'OAP.
	<u>Analyse des incidences résiduelles</u> L'urbanisation de la zone aura inévitablement une incidence sur la mosaïque de milieux, et notamment sur les milieux ouverts. ⇒ Les mesures mises en œuvre qui permettent de protéger le réservoir d'intérêt local associé au contexte très urbanisé autour de l'OAP font que les incidences sur la Trame Verte et Bleue sont considérées comme faibles.
	<u>Pistes d'améliorations possibles à intégrer lors d'une prochaine évolution du PLUI-H ou dans le cadre de la phase opérationnelle</u>
	Compte tenu des milieux présents et du secteur de la Métropole, la phase projet devra s'accompagner d'un inventaire naturaliste portant sur la faune et sur la flore (potentialité d'espèces protégées), effectué sur une année complète. Préserver les vieux chênes dès que possible en tant qu'élément d'intérêt pour la biodiversité mais également en termes de cadre de vie des usagers.

Dessin 1: Extrait de l'approche territorialisée de l'analyse des incidences du projet sur la TVB
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017, production bureau d'étude Even Conseil

- C – L'intégration des enjeux de confort climatique dans les OAP
- A l'image du mémento pour la TVB, un document se présentant sous la même forme a été réalisé pour intégrer les enjeux du confort climatique dans les OAP modifiées ou nouvelles. Ainsi, des données de diagnostic spécifiques au climat ont été transmises aux concepteurs des OAP afin qu'elles servent de points d'appui aux projets urbains, sachant que le PADD du PLUI-H a identifié le développement de la conception climatique en tant qu'enjeu.

- Des exemples de texte d'OAP sectorielles favorisant la conception bioclimatique,
 - Une fiche technique caractérisant le phénomène d'îlot de chaleur urbain sur le territoire de la métropole et rappelant les enjeux qui s'y rattachent ainsi que le rôle de la végétalisation pour limiter ce phénomène. Il est notamment rappelé que l'îlot de chaleur urbain de la métropole toulousaine a été diagnostiqué de 4°C en moyenne et qu'il pouvait atteindre 6°C en été.

- Ce mémento se décompose en quatre parties :
- La liste des données de diagnostic disponibles et notamment la carte climatique de Toulouse Métropole. Cette cartographie a été affinée à la suite de l'élaboration du PLUI-H et sera portée à la connaissance des pilotes d'OAP pour les prochaines procédures d'évolution du PLUI-H.
 - Les mesures à mettre en place en faveur du confort d'été, aussi bien à l'échelle de l'îlot, qu'à l'échelle du bâtiment.

Mémento intégration du confort climatique d'été dans les OAP
2- Mesures à mettre en place en faveur du confort d'été - intégrer l'adaptation au changement climatique
Conception bioclimatique à l'échelle de l'îlot

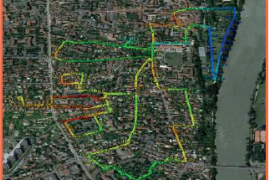
Mesures	Éléments chiffrés, illustrés
Place du végétal - Conforter les espaces verts et de nature existants en s'appuyant sur la TVB (espaces interstitiels, grands espaces de nature, linéaires arborés) - Préserver les espaces agricoles - Favoriser l'ombrage des espaces publics - Végétaliser des espaces déjà fortement minéralisés - Végétaliser les coeurs d'îlots Place de l'eau - renforcer les techniques alternatives de gestion des eaux pluviales (noues, prairies humides, etc.) - favoriser la création de fontaines/jeux d'eau, plans d'eau, en privilégiant les milieux naturels, et tout en préservant la ressource en eau. - débuser les cours d'eau existants Place du sol et du sous-sol - éviter l'imperméabilisation des espaces libres (cheminements doux, places, parkings...) - réserver des zones pour la végétalisation de pleine terre. Organisation de la trame urbaine - Permettre la ventilation naturelle - Veiller à l'équilibre minéral/végétal des espaces publics, voiries... - Choix des matériaux de revêtement urbain : couleur claire (albédo élevé), forte émissivité, « cool materials » (attention au côté éblouissant) - Favoriser l'ombrage des espaces publics et via le mobilier urbain (ex : parking, abribus...)	La création d'un parc de 100 m² en coeur d'îlot dense bordé par des immeubles de 15m de hauteur permet d'abaisser la T°C de 1°C dans les rues adjacentes. Une hausse de 10 % de l'emprise verte au sol peut réduire de 0,8°C la T° ambiante. Écart de T° jusqu'à 6°C entre un parc urbain et les zones construites autour.  Place Marengo, jeux d'eau, canicule juin 2015, 16h  Blagnac: +4°C en coeur d'îlot minéralisé, +2°C en coeur végétalisé par rapport aux zones proches de la Garonne  Noue de récupération des eaux pluviales à Lyon La T° de surface de l'asphalte peut monter jusqu'à 80°C. La différence de T° de surface entre des matériaux similaires peut atteindre 10°C selon leur albédo (couleur).

Illustration 7 : Mémento intégration du confort climatique d'été dans les OAP du PLUi-H
 Source : Toulouse Métropole

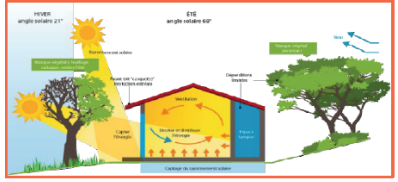
Mesures	Illustrations
Assurer l'aération/Ventilation naturelle et limiter climatisation active : - profondeur de bâtiment qui permette les logements traversants - morphologie du bâtiment créant des espaces d'aération et de fraîcheur (patios, cours intérieures végétalisés...) Privilégier l'orientation nord-sud	
Végétaliser les abords du bâtiment (voir mur végétalisé) apportant un ombrage et créant un micro-climat rafraîchissant par évapotranspiration	 
Assurer la protection solaire des bâtiments : arbres à feuilles caduques, ombrières : - Protections verticales à l'est et à l'ouest - Protections horizontales au sud	 
Choisir des matériaux de revêtement du bâtiment et à proximité : couleur claire (albédo élevé), forte émissivité, « cool materials »	 

Illustration 8 : Mémento intégration du confort climatique d'été dans les OAP du PLUi-H
 Source : Toulouse Métropole

Dessin 2 : Extrait de la Campagne CAPITOUL,
 Masson et al. 2008

Les trois exemples suivants d'OAP illustrent la façon dont les enjeux de confort climatique ont été intégrés dans les projets.

La trame commune des OAP prévoyant une rubrique dédiée à la thématique confort climatique, plusieurs OAP du PLUI-H ont intégré le texte ci-après :

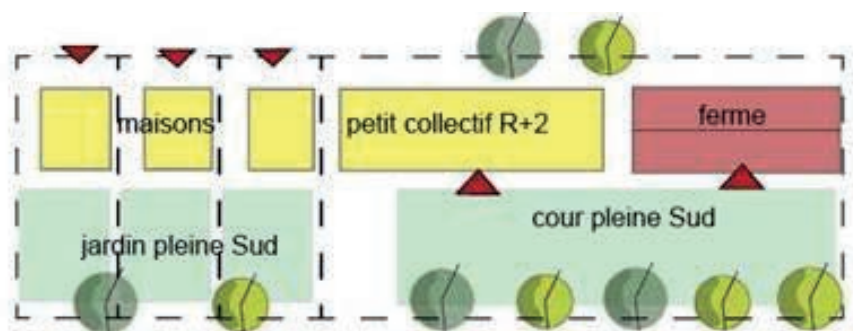
Le confort climatique

- ▶ Dans le cadre d'une conception bioclimatique des constructions dans les opérations d'ensemble, les morphologies du bâtiment créant des espaces d'aération et de fraîcheur seront privilégiées et les cœurs d'îlots seront végétalisés pour limiter l'effet d'îlot de chaleur urbain. La végétalisation des pieds de façades et des matériaux de revêtement de couleur claire seront également recherchés pour éviter l'accumulation de chaleur.
- ▶ Pour assurer la protection des bâtiments contre les rayonnements solaires, il est également recommandé de prévoir des ombrières, soit naturelle avec arbres à feuilles caduques, soit avec des protections incluses sur la façade du bâtiment, verticales à l'est et à l'ouest et horizontales au sud.
- ▶ Enfin, le développement d'une conception bioclimatique des bâtiments nécessite de favoriser leur ventilation naturelle en privilégiant les logements traversants ainsi que l'orientation Nord/Sud.

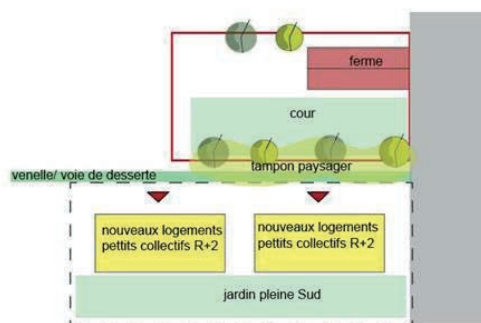
*Illustration 9: Extrait du texte de l'OAP Gratian à Aucamville
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017*

Dans la partie texte de l'OAP Sarah Bernhardt à Toulouse, des schémas illustratifs permettent d'intégrer la problématique du confort climatique à travers le traitement d'autres thématiques telles que la TVB et la qualité architecturale, urbaine et paysagère. A titre d'exemple, la protection des fermes maraîchères

présentes sur le site s'accompagne d'une analyse plus globale permettant d'assurer leur bonne intégration paysagère et de prendre en compte les enjeux de conception bioclimatique (logement traversant, implantation nord/sud).



*Illustration 10: Extrait de l'OAP Sarah Bernhardt à Toulouse
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017*



*Illustration 11: Extrait de l'OAP Sarah Bernhardt à Toulouse
Source : Projet de PLUI-H de Toulouse Métropole, arrêté le 3 octobre 2017*



Illustration 12: Schéma de l'OAP Job à Toulouse
Source : Projet de PLUi-H de Toulouse Métropole,
arrêté le 3 octobre 2017

Enfin, la protection des espaces de nature au sein du tissu urbain dans le schéma d'aménagement d'une OAP contribue à protéger les îlots de fraîcheur urbain comme l'illustre l'OAP Job à Toulouse.

III – LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE OAP ET RÈGLEMENT

A – Définir le niveau de souplesse attendu

Afin de traduire le niveau de souplesse attendu, le PLUi-H de Toulouse Métropole a développé quatre options possibles :

- Option 1 : OAP sans règlement.

Seules les préconisations de l'OAP servent de base juridique pour l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité sur tout le périmètre de l'OAP et le règlement écrit ne s'applique pas. Ce type d'OAP correspond à la zone UP0 (Urbaine de Projet) ou AUP0 (À urbaniser de Projet). Pour cela, conformément à l'article R151-8 du Code de l'urbanisme, toutes les rubriques de la trame des OAP sont renseignées dans le cas de l'utilisation de cette option. Une seule OAP du PLUi-H traduit cette possibilité et correspond au projet de Parc des Expositions de Toulouse Métropole dont le pilotage est sous maîtrise publique.

- Option 2 : OAP avec un règlement simplifié.

En plus des dispositions de l'OAP, il est fait application du règlement écrit, mais uniquement de ses dispositions générales et communes (règles essentiellement liées aux logements sociaux, à la qualité architecturale, paysagère et environnementale, mais

aussi au stationnement et aux réseaux) qui s'appliquent dans un rapport de conformité et il est possible de réglementer la hauteur, l'emprise au sol et les pourcentages minimums d'espaces verts régis par une étiquette sur le plan de zonage. Les zones UP1 et AUP1 correspondent à la mise en œuvre de cette option et permettent de s'assurer du respect des grandes doctrines métropolitaines tout en laissant de la liberté, essentiellement concernant la définition des implantations des constructions.

- Option 3 : OAP avec un règlement complet.

Dans ce cas, les préconisations de l'OAP se combinent à la fois avec les dispositions générales et communes du règlement écrit, mais aussi avec les dispositions spécifiques qui réglementent l'implantation des constructions par rapport aux voies et aux limites séparatives, mais aussi leur destination. Les zones correspondantes sont celles dénommées UM (Urbain Mixte) et UA (Urbain Activité) ou bien AUA (A Urbaniser Activité) et AUM (A Urbaniser Mixte) et sont utilisées lorsque les formes urbaines souhaitées sont toutes en continuité avec le tissu environnant.

- Option 4 : OAP avec un règlement complet, mais adapté.

Dans ce dernier cas, il est possible d'appliquer l'OAP et l'ensemble des dispositions du règlement écrit, mais en adaptant ou en renforçant certains points réglementaires précis (stationnement, destination...) lorsque le projet urbain le nécessite. Compte tenu de la multitude de spécificités

urbaines ou architecturales possibles, il n'existe pas de règlement type pour ces zones, mais elles correspondent aux zones UP2 ou AUP2.

B – Garantir l'application des doctrines communes du règlement concernant la conception bioclimatique et la qualité environnementale

Lorsque les OAP utilisent l'option 2 ou la 3, elles appliquent de fait les dispositions communes du règlement écrit concernant la qualité environnementale et les préoccupations climatiques. Pour l'option 4, il est très rare que les OAP dérogent ou modifient les dispositions communes du règlement concernant ces deux aspects.

Concernant la prise en compte des préoccupations énergétiques et climatiques, les dispositions suivantes sont ainsi appliquées :

- . Rechercher la végétalisation des pieds de façade et des revêtements de façade de couleur claire et à forte émissivité pour éviter l'accumulation de chaleur ;
- . Recommander de prévoir des ombrières, soit naturelles avec arbres à feuilles caduques, soit avec des protections incluses sur la façade du bâtiment, verticales à l'est et à l'ouest, et horizontales au sud, pour assurer la protection des bâtiments contre les rayonnements solaires ;
- . Rechercher la ventilation naturelle des bâtiments en privilégiant les logements traversants ainsi que l'orientation nord/sud ;
- . Pour les opérations d'ensemble, permis d'aménager et permis valant division, participer par leur conception, leur architecture et leur construction à la mise en œuvre des objectifs de performance énergétique.

Il est également fait application des principales dispositions réglementaires suivantes pour garantir un traitement qualitatif des espaces libres et des espaces de pleine terre dans les OAP :

- . Utilisation de la palette végétale du PLUI-H en tant que référence pour le choix des essences végétales ;
- . Assurer la multifonctionnalité des espaces libres et verts en poursuivant des objectifs en termes

de biodiversité, de santé, de confort d'usage, de climat urbain et d'économie d'eau ;

- . Valoriser et conserver les végétaux existants dans la mesure du possible ;
- . Planter un arbre pour 100m² de surface de pleine terre ;
- . Favoriser la composition d'un espace vert d'un seul tenant et participant à la formation d'îlot vert, notamment en privilégiant le regroupement avec les espaces verts existants ou projetés, limitrophes.

Enfin, pour certaines OAP où le contexte urbain s'y prête, le Coefficient de Surfaces Eco-aménageables est appliqué. Il s'agit de végétaliser la ville en 3 dimensions lorsque les espaces libres viennent à se raréfier dans un contexte urbain dense ou bien lorsque le phénomène d'îlot de chaleur urbain est très marqué, notamment dans les zones économiques existantes et poursuivant un objectif de requalification paysagère et environnementale. La règle rattachée à ce coefficient et qui se substitue à l'application « simple » d'un coefficient de surface de pleine terre, se traduit par l'obligation d'appliquer le coefficient de 0,35 de surfaces éco-aménageables pour les nouvelles constructions de plus de 500 m² de surface de plancher. Les surfaces éco-aménageables rentrant dans le calcul du CSE sont encadrées et correspondent aux aménagements suivants :

- . Espace vert de pleine terre ;
- . Façades végétalisées ;
- . Toitures végétalisées ;
- . Espace vert sur dalle ;
- . Surface semi-perméable.

Le CSE poursuit ainsi un objectif quadruple : améliorer la qualité du paysage, limiter le réchauffement et l'assèchement de l'air, diminuer l'imperméabilisation du sol et contribuer à développer la nature et la biodiversité ordinaire en ville.

PARTIE 4 - L'OAP, INSTRUMENT D'UN URBANISME « NÉGOCIÉ » / « À NÉGOCIER » ?

L'OAP, VECTEUR D'UN URBANISME NÉGOCIÉ ?

Patrice Ibanez,
Maître de conférences, Aix Marseille
Université, LIEU,
Aix-en-Provence, France

L'urbanisme négocié (ou à négocier) n'est pas une question tout à fait nouvelle. En réalité, il s'inscrit dans le prolongement, voire traduit l'expression d'urbanisme de projet. Il ne s'agit pas, comme certains ont déjà pu le relever¹, d'un urbanisme qui concerne le projet de territoire des collectivités, mais celui qui concerne le projet d'opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Sous cet angle, l'urbanisme de projet consiste à faire une place plus large à ces opérateurs pour mieux tenir compte de leurs projets d'aménagement ou de construction sur un foncier qu'ils maîtrisent.

Du point de vue des pouvoirs publics, l'urbanisme de projet ne serait toutefois pas synonyme de déréglementation, mais viserait davantage une réglementation plus souple. Dit autrement, il serait question de laisser plus de latitude quant au choix des moyens pour atteindre des objectifs fixés dans le document d'urbanisme².

Depuis le début des années 2010, la doctrine suggérait en ce sens plusieurs pistes de réflexion. L'une d'elles consistait à recourir à des règles d'un genre nouveau (règles qualitatives ou « règles objectifs »), s'éloignant des règles quantitatives habituelles, c'est-à-dire impératives, voire métriques, ne laissant aucun espace de liberté aux opérateurs. Une autre consistait à reconnaître la possibilité d'édicter des normes ayant valeur de simples directives (3)³.

Le dernier état des textes régissant les documents locaux d'urbanisme, tel qu'il a été rappelé dans la matinée, retranscrit à l'évidence le cadre de cette réflexion sur l'urbanisme de projet.

La forme interrogative de l'intitulé de l'étude qui nous a été proposée traduit ainsi, semble-t-il, la volonté de ménager un certain suspense à la question de savoir si les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) vont permettre (ou non) un jeu de négociation, source de souplesse. Le suspense ne sera que de courte durée puisqu'une réponse affirmative sera d'emblée apportée.

L'OAP est, en effet, de nature à associer une démarche négociée. Les textes qui la régissent ne l'expriment pas explicitement, mais la doctrine universitaire⁴ et les praticiens⁵ l'admettent sans équivoque. Certains plans locaux d'urbanisme (PLU) en vigueur mentionnent d'ailleurs déjà expressément que « l'OAP est un outil de proposition et de négociation qui permet de structurer le dialogue entre commune et opérateurs »⁶.

Quel est alors l'intérêt d'aborder une telle problématique ? En réalité, son intérêt réside dans le fait que l'OAP n'appelle pas systématiquement une négociation et que, lorsqu'elle est possible, elle n'est pas sans condition.

Au préalable, il n'est pas inutile de rappeler que la démarche négociée n'est pas non plus nouvelle en matière d'urbanisme, même si elle n'est, il est vrai, ni courante, ni a fortiori généralisée. Elle se rencontre, depuis les années 1960, dans certaines procédures opérationnelles, notamment celle des ZAC que l'on appelait « privées »⁷.

De nouvelles perspectives de négociation appellent, en fait aujourd'hui, à s'interroger dans la mesure où, en la matière, de telles négociations apparaissent souvent suspicieuses.

En 1972, le député Claudius-Petit critiquait déjà la pratique des ZAC privées, les qualifiant d'urbanisme d'argent. En 1985, le doyen Cristini illustrait ses propos sur le caractère négocié du droit de l'urbanisme par un risque de dérives malsaines, notamment en ce qui concerne le financement et la réalisation des équipements induits par une opération de ZAC ou le sens des décisions individuelles mettant en œuvre un pouvoir discrétionnaire de l'administration⁸. Le doyen Savy avait également sous-entendu ce caractère quatre ans plus tôt⁹.

4 PRIET, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme*, RFDA 2016, p. 863.

5 CERTU, *Les orientations d'aménagement et de programmation*, Paris, Certu, coll. Essentiel, fiche n° 4, févr.

6 Par ex., v. les OAP du PLU de PEYNIER (mars 2017, p. 6) ou celles du PLU de LA ROQUETTE-SUR-SIAGNE (p. 3).

7 BOURY, *Comprendre l'urbanisme*, Paris, Le Moniteur, coll. Vie locale, 1980, p. 67.

8 CRISTINI, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Economica, 1985, p. 12.

9 SAVY, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, coll. Thémis, 1981, p. 47. Le professeur LEBRETON évoque plus subtilement des manquements volontaires à l'Etat de droit (*Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1993, n° 21, p. 32).

1 FATOME, *A propos de l'urbanisme de projet*, in DAUH, Paris, éd. Le Moniteur, 2013, p. 28; *L'influence de la crise sur le droit de l'urbanisme*, RDI 2010, p. 8.

2 FATOME, *A propos de l'urbanisme de projet*, *ibid.*

3 GRIDAUH, *La règle locale d'urbanisme en question*, BJD n° 1/12, p. 22.

De son côté, le juge administratif a eu à sanctionner la légalité de certaines pratiques négociées. C'est le cas du tribunal administratif de Paris qui, le 22 novembre 1960, a considéré que l'administration « ne pouvait valablement se lier par voie de négociation vis-à-vis d'un administré dans l'exercice d'un pouvoir de décision dont les limites ne peuvent résulter que de la loi et des règlements pris pour son application »¹.

Ce qui est vrai pour un administré étant tout aussi vrai pour une administration, la Cour administrative d'appel de Nancy a considéré qu'était illégal un classement en zone naturelle qui concrétisait la soumission à une exigence de l'Etat contre l'assurance de ne pas le voir s'opposer à la réalisation d'un projet municipal devant engendrer une réduction d'espaces naturels communaux².

Il n'en demeure pas moins que les OAP sont, depuis la loi ALUR et le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015, un outil pouvant servir la négociation. Celle-ci n'est cependant pas imposée - elle doit être voulue - et son expression ne semble pouvoir conduire qu'à faciliter les montages opérationnels.

I.- LES CONDITIONS D'UN « URBANISME NEGOCIÉ » SUGGÉRÉES PAR L'ADOPTION D'OAP

Les OAP ont été présentées par le Ministère du logement et de l'habitat durable comme « le principal outil de projet d'aménagement du PLU, permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document. Pour accompagner cette utilisation, les OAP doivent rester un outil souple, adapté à la temporalité du projet urbain et capable d'intégrer toutes les modifications auxquelles sont soumis ces derniers, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation »³.

Souplesse, adaptabilité et anticipation seraient ainsi les clés de l'outil OAP, en tant que vecteur d'un urbanisme négocié. Encore faut-il que ces clés soient comprises comme telles et que les auteurs de PLU décident de s'en saisir.

La pertinence des OAP adoptées en pareil cas dépendra alors, d'une part, de la qualité des études réalisées pour définir le projet urbain du territoire et, d'autre part, de la définition par l'administration de modalités d'encadrement des projets par un degré de contrainte adapté, le cas échéant des marges d'incitation à mettre en place et, en tout état de cause, de sa capacité à instruire des projets encadrés par des objectifs et des règles qualitatives et/ou quantitatives.

Ceci étant dit, si les OAP sont bien une pièce obligatoire du PLU⁴, la lecture des dispositions législatives et réglementaires du Code de l'urbanisme qui les régissent permet de constater qu'elles n'ont pas toutes le même objet⁵ et le même contenu⁶. Les dispositions réglementaires du dit code distinguent en fait trois types d'OAP : les OAP dites sectorielles (celles relatives à un quartier ou à un secteur) (art. R. 151-6), les OAP dites patrimoniales (art. R. 151-7) et les OAP dites de secteur d'aménagement (art. R. 151-8). Ainsi, leur vocation respective n'autorise pas les mêmes possibilités.

Si l'on s'en tient à celles « portant sur l'aménagement »⁷, seules les OAP sectorielles et de secteur d'aménagement présentent un intérêt marqué sous l'angle de « l'urbanisme négocié ». En effet, les OAP patrimoniales ont vocation à assurer

4 Rép. min. n° 3785 : JOAN Q, 6 nov. 2012, p. 6302. Contra, v. : JACQUOT et PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, coll. Précis, 7e éd., 2015, n° 278, p. 339.

5 . Il s'agit de l'aménagement, de l'habitat, des transports, des déplacements, des UTN locales en zone de montagne et de l'équipement commercial et artisanal pour les PLUi non couverts par un SCoT (art. L. 151-6).

6 Elles peuvent (art. L. 151-7) ou doivent (art. L. 151-6, R. 151-8, L. 151-46 et L. 151-47) contenir - au demeurant non exhaustivement (« notamment ») - diverses prescriptions (volets thématiques des OAP). Le contenu est obligatoire lorsque le PLU contient des OAP applicables non concurremment à un règlement, lorsque le PLU s'applique en zone de montagne, lorsque le PLU n'est pas couvert par un SCoT ou lorsque le PLU(i) tient lieu de PLH et/ou de PDU (art. L. 151-46 et L. 151-47).

7 Au sens de l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme. En d'autres termes, il s'agit d'exclure ici les OAP spécifiques aux zones de montagne, celles comprenant des dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal et celles des PLUIHD tenant lieu de PLH et/ou PDU.

1 TA Paris, 22 nov. 1960, SA des établissements Lick et Brevets Paramount : Lebon, p. 834.

2 CAA Nancy, 10 juin 2013, Cne d'Offemont : req. n° 12NC01438.

3 MLHD, Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/guide_de_la_modernisation_du_contenu_du_plan_local_d_urbanisme_-_avril_2017.pdf

la conservation, la mise en valeur ou la requalification d'éléments identifiés et localisés et, même si elles n'en sont pas exclusives, sont principalement envisagées pour couvrir tout ou partie des zones urbaines réglementées par renvoi au RNU (art. R. 151-7)¹. A priori, elles n'offrent donc qu'un support réducteur de « négociation ».

Les OAP sectorielles et de secteur d'aménagement ont, elles, un plus grand champ d'application opérationnel et se prêtent sans doute mieux à des « négociations ». Elles ne présentent toutefois pas les mêmes perspectives, notamment en raison de leurs caractéristiques respectives.

Certes, elles ont en commun de pouvoir couvrir les zones urbaines et les zones à ouvrir à l'urbanisation (1AU)² et, lorsqu'elles s'appliquent à une zone 1AU, de devoir définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones, le cas échéant dans le temps.

Si leur contenu les distingue nécessairement – les OAP de secteur d'aménagement étant plus complètes puisque les OAP sectorielles doivent seulement définir les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces contigus³ alors que les OAP de secteur d'aménagement doivent porter au moins

sur 6 objectifs énumérés à l'article R. 151-8⁴-, elles sont amenées, pour transcrire ce contenu, à partager une même méthodologie consistant à être précédées d'études préalables, le cas échéant ciblées.

S'agissant de leur mise en forme, seules les OAP de secteur d'aménagement ont l'obligation de comporter un « schéma d'aménagement » – précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. Cela étant, l'article L. 151-2 du Code de l'urbanisme admet que toute OAP peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques, ce qui peut tendre à rapprocher les OAP sectorielles et de secteur d'aménagement.

En revanche, ces deux types d'OAP se différencient fondamentalement par le fait que seules les OAP de secteur d'aménagement peuvent s'appliquer, sur tout ou partie d'une zone ou d'un secteur de zone, sans concurrence avec un règlement (OAP dites « sans règlement »); les textes encadrent alors cette faculté par diverses obligations subséquentes, notamment celle d'être particulièrement justifiée dans le rapport de présentation et celle d'intégrer dans les OAP a minima les 6 objectifs précités, énumérés par l'article R. 151-8.

La doctrine administrative et universitaire prend, en ce qui concerne ces « OAP sans règlement », un soin tout particulier à souligner l'importance de ne pas adopter des orientations trop précises⁵. Ce soin résulte du fait que les OAP doivent permettre de valoriser la planification par le projet, plutôt que par la règle, permettre

1 Pour établir ces OAP, il est recommandé aux auteurs de PLU d'apporter un soin particulier au travail d'identification préalable et de connaissance du patrimoine. Lorsque les autorisations d'urbanisme sont délivrées dans leur périmètre, elles doivent faire l'objet d'une motivation au regard de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme (art. R. 424-5-2 C. urb.).

2 Si les OAP sectorielles peuvent être délimitées dans toutes les zones du PLU, elles sont toutefois peu adaptées aux zones A et N ou aux zones urbaines avec renvoi au RNU et sont, en tout état de cause, difficile à définir dans les zones 2AU, faute de reconnaissance par principe d'une constructibilité. Elles sont ainsi davantage adaptées aux zones urbaines (U) et à ouvrir à l'urbanisation (1AU). Dans ce dernier cas, elles doivent comporter la définition des conditions d'aménagement et d'équipement de la zone et, le cas échéant, un échéancier d'ouverture à l'urbanisation (cas où cette ouverture n'est pas prévue sous la forme d'opération d'aménagement d'ensemble).

3 En ce sens, elles peuvent dégager les formes urbaines des zones U existantes ou assurer le traitement des lisières avec les zones A et N; elles peuvent, notamment, se traduire par une définition d'objectifs formels ou chiffrés de la densité au vu des descriptions exposées dans le rapport de présentation et des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Elles peuvent, au surplus, contribuer à mettre en valeur les continuités écologiques, conformément aux dispositions

de l'article L. 113-30 du Code de l'urbanisme.

4 Il s'agit de la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun, la desserte des terrains par les voies et réseaux. Ces OAP pourront ainsi définir la densité, les conditions d'accessibilité et de stationnement, les types de logement, les espaces libres, etc. Si les logements sociaux doivent être traités pour atteindre les objectifs de mixité sociale, le cas échéant par une programmation, la fixation d'un taux de logements locatifs sociaux ne semble toutefois pas obligatoire.

5 Elles doivent toutefois restées suffisamment claires (HOCREITERE et GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Paris, Berger-Levrault, coll. Les indispensables, 2e éd., 2008, n° 475, p. 411; HERCE, *Le PLU(i)*, Paris, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 3e éd., 2017, p. 109), notamment pour faciliter l'instruction des demandes d'autorisation et assurer une égalité de traitement entre les porteurs de projet. Le juge administratif avait, par le passé, admis l'édition de règles qualitatives à la condition qu'elles soient suffisamment précises (CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708; Lebon, p. 214).

une certaine stabilité du document face à la temporalité des projets d'aménagement et donner de la souplesse à l'élaboration et à l'instruction des projets particuliers¹. Ces OAP ne doivent pas non plus « tomber dans l'approche réglementaire qu'elles cherchent précisément à éviter »² ; en tout état de cause, elles ne sont pas censées comporter d'interdiction de construire³ ou de règles trop précises⁴. Dit autrement, les OAP ont vocation à comprendre un contenu davantage qualitatif que quantitatif.

En définitive, c'est ce contenu qualitatif qui peut conduire à un « urbanisme négocié ». Le fait de privilégier ce seul contenu (OAP qualitative sans règlement) pourrait ainsi conduire à susciter des projets de qualité⁵, à rechercher des solutions innovantes pour répondre à des objectifs précis, mais différenciés sur un secteur ou, par défaut, à admettre des opérations plus classiques proposées majoritairement par des professionnels (opérations d'aménagement d'ensemble). En revanche, si les auteurs du PLU entendent être plus dirigistes (et ainsi fermer la voie d'un urbanisme négocié), ils auront alors tendance à doubler une OAP sectorielle ou de secteur d'aménagement d'un règlement.

Il est bien évident que le contenu arrêté ne sera pas systématiquement garant d'une réussite opérationnelle. Celle-ci suppose, au-delà du choix d'un contenu, que la collectivité conduise une réflexion suffisante de son projet de territoire et qu'elle soit désireuse d'accompagner les porteurs de projet. C'est à ces conditions que peut s'ouvrir une véritable « négociation ».

Il est bien évident que le contenu arrêté ne sera pas systématiquement garant d'une réussite opérationnelle. Celle-ci suppose, au-delà du choix d'un contenu, que la collectivité conduise une réflexion

suffisante de son projet de territoire et qu'elle soit désireuse d'accompagner les porteurs de projet⁶. C'est à ces conditions que peut s'ouvrir une véritable « négociation ».

II.- LES LEVIERS DE L'URBANISME NÉGOCIÉ

Lorsque les conditions d'une « négociation » sont réunies, la question va naturellement se poser de savoir ce qui peut en être concrètement tiré. En particulier, le porteur d'un projet va s'interroger sur ce qu'il peut obtenir de l'administration préalablement au dépôt de sa demande d'autorisation ou de sa déclaration et sur les garanties que celle-ci peut lui offrir.

En ce qui concerne l'étendue de la négociation, elle va dépendre du contenu de l'OAP et du degré de contrainte qu'elle impose. En effet, la marge d'appréciation que s'autorisera l'administration sera contrainte par les objectifs qu'elle aura en principe clairement énoncés dans son OAP, mais encore par les limites qu'autorise la notion de compatibilité qui s'applique, en vertu de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme, aux OAP.

Eu égard à l'OAP, la démarche négociée sera d'autant plus facilitée que l'OAP sera exprimée en termes qualitatifs (cas des OAP sans règlement). En ce cas, il s'agira d'apprécier, la plupart du temps⁷, un résultat à atteindre par le projet.

Si l'OAP s'accompagne de termes quantitatifs (orientations très précises, le cas échéant combinées avec les prescriptions d'un règlement de zone), seules devraient être admises des tolérances mineures vis-à-vis des orientations et une stricte conformité aux éventuelles prescriptions réglementaires - sous réserve bien entendu des cas d'adaptation mineure prévus par l'article L. 152-3 du Code de l'urbanisme.

Eu égard à la notion de compatibilité, celle-ci « laisse aux autorités locales une liberté de choix dans toute la mesure, qui peut être en pratique assez grande, où ne sont pas remises en cause les orientations fondamentales retenues par le document »⁸.

1 MLHD, *Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme*, préc., p. 56.

2 Steve HERCE, *Le PLU(i)*, Paris, Le Moniteur, coll. Guides juridiques, 3e éd., 2017, p. 107.

3 CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c/ Cne de Saint-Avé, req. n° 320780 : Lebon, tables ; AJDA 2010, p. 1056, obs. Vincent ; JCP A 2010, n° 23. 448, obs. Le ; BJDU n° 3/2010, p. 193, concl. Geffray ; Env. 2010, n° 115, note Gillig ; RDI 2010, n° 7-8, note Soler-Couteaux ; Constr.-Urb. 2010, n° 113, note Godfrin.

4 CAA Marseille, 16 déc. 2016, Cne de Saint-Jean-de-Fos : req. n° 16MA01501.

5 Le périmètre des OAP peut porter sur des parcelles non contiguës, mais il est déconseillé qu'elles recouvrent des parcelles éparées.

6 PRIET, *La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme*, RFDA 2016, p. 863.

7 Sur les nuances de l'opposabilité des OAP, v : CE 8 nov. 2017, req. n° 402511, AJDA 2017, p. 2230, somm. Pastor ; Constr.-Urb. 2017, n° 12, comm. 159, note Santoni.

8 POUJADE et BONICHOT, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Montchrestien, 2006, p. 32.

La liberté considérée semble toutefois relative dans la mesure où elle dépend assez largement du contenu de l'OAP¹.

En théorie, certains voient dans la notion de compatibilité « une notion souple étroitement liée aux considérations d'espèce et inspirée du souci de ne pas remettre en cause l'économie du projet de croissance sans pour autant figer le détail de sa réalisation »². De la sorte, il serait admis que le projet peut s'éloigner de la norme, mais pas la contrarier. D'autres estiment que la compatibilité ne modifie rien à l'exigence de soumission à la règle, elle s'impose seulement différemment en raison de sa traduction avec un moindre degré de complétude et de précision³. De là, d'aucuns concluent que « plus [les OAP] seront précises, détaillées et objectives, plus les relations entre ces orientations ou prescriptions et les décisions d'occuper et d'utiliser le sol seront des relations de conformité plus que des relations de compatibilité ou de simple prise en considération »⁴. Ce point de vue a néanmoins été jugé excessif en ce qu'un « rapport de compatibilité est différent de celui de conformité quel que soit le contenu des OAP », celles-ci ne pouvant « imposer des prescriptions aussi précises que le règlement »⁵.

Concrètement, les praticiens recommandent de faciliter le dialogue entre les différents acteurs de l'aménagement « 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 »⁶.

En définitive, il s'agit d'ouvrir un dialogue constructif pour, le cas échéant, permettre d'adapter les attentes de l'administration aux réalités technique et économique auxquels sont confrontées les porteurs de projet.

En ce qui concerne les garanties pouvant être offertes, celles-ci s'avèrent en réalité limitées.

L'outil contractuel est sans doute le premier auquel les acteurs publics et privés, locaux ou nationaux⁷, peuvent penser. Cela étant, « le droit de l'urbanisme est traditionnellement réfractaire au contrat »⁸. En effet, l'administration « n'est pas en droit de contracter sur l'exercice des (...) pouvoirs que lui confère le Code de l'urbanisme, qu'il s'agisse d'édicter des règles d'urbanisme, de délivrer les autorisations individuelles et certificats d'urbanisme, de décider de la réalisation d'opérations d'urbanisme, etc. »⁹. La passation d'un tel contrat serait, en tout état de cause, « dépourvue d'effets juridiques »¹⁰.

Il n'est cependant pas exclu qu'un contrat puisse être conclu entre le porteur d'un projet et l'administration. Un tel contrat ne pourra alors relever que de l'un des cas prévus par le Code de l'urbanisme. Il peut s'agir, notamment, des concessions d'aménagement pour la réalisation d'une opération d'aménagement prévue par le Code de l'urbanisme (art. L. 300-4) ou une

1 GILLIG, *Insaissables orientations d'aménagement et de programmation*, AJDA 2017, p. 1262.

2 CHARLES, de LANVERSIN et GILLI, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1996, p. 146 ; POUJADE et BONICHOT, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Montchrestien, 2006, p. 32.

3 . LEBRETON, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, coll. *Droit fondamental*, 1993, n° 38, p. 56 ; *La compatibilité en droit de l'urbanisme*, AJDA 1991, p. 491.

HOCREITERE et GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Paris, Berger-Levrault, coll. *Les indispensables*, 2e éd., 2008, n° 477, p. 412.

JACQUOT et PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 7e éd., 2015, n° 280, p. 342. V. également : CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin : req. n° 176920 ; CE 29 juill. 2002, Assoc. seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature : req. n° 232582.

CLUB PLUi, *Note de préconisations sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)*, préc.

GILLIG, *D'un urbanisme concerté à un urbanisme négocié ?*, Constr.-Urb. 2016, n° 5, alerte 34.

MARIE, *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, Constr.-Urb. 2015, n° 10, étude 13.

FATOME, *L'urbanisme contractuel*, AJDA 1993, p. 63.

COUTON, *Urbanisme de projet : il est interdit d'interdire !*, Constr.-Urb. 2011, n° 7-8, repère 7.

GONZALEZ-GHARBI, *Une nouvelle participation d'urbanisme négociée : la participation de projet urbain partenarial (PUP)*, Constr.-Urb. 2009, n° 5, étude 9.

4 HOCREITERE et GUEGUEN, *Le plan local d'urbanisme*, Paris, Berger-Levrault, coll. *Les indispensables*, 2e éd., 2008, n° 477, p. 412.

5 JACQUOT et PRIET, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, coll. *Précis*, 7e éd., 2015, n° 280, p. 342. V.

également : CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin : req. n° 176920 ; CE 29 juill. 2002, Assoc. seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature : req. n° 232582.

6 CLUB PLUI, *Note de préconisations sur les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)*, préc.

7 GILLIG, *D'un urbanisme concerté à un urbanisme négocié ?*, Constr.-Urb. 2016, n° 5, alerte 34.

8 MARIE, *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, Constr.-Urb. 2015, n° 10, étude 13.

9 FATOME, *L'urbanisme contractuel*, AJDA 1993, p. 63.

10 COUTON, *Urbanisme de projet : il est interdit d'interdire !*, Constr.-Urb. 2011, n° 7-8, repère 7.

convention de financement d'équipements publics (convention de participation (art. L. 311-4) ou convention de projet urbain partenarial (CPUP)¹(art. L. 332-11-3)).

En revanche, si ce type de contrats – et la CPUP en particulier – n'est pas à proprement parler une garantie pouvant directement résulter de la démarche négociée ouverte par une OAP, il peut néanmoins, à cette occasion, présenter un véritable intérêt pour la collectivité.

En effet, celle-ci peut parfaitement se saisir de l'opportunité ainsi offerte pour faire peser sur le porteur de projet le financement de tout ou partie des équipements publics nécessaires à l'aménagement du secteur couvert par l'OAP. Cette opportunité peut s'avérer d'autant plus intéressante que, par principe, « les taxes et contributions de toute nature qui sont obtenues ou imposées en violation des dispositions des articles L. 311-4 et L. 332-6 sont réputées sans cause » (art. L. 332-30) et que, par suite, le financement privé d'équipements publics, même volontaire², et les offres de concours³ s'en trouvent illégales.

En contrepartie, la collectivité sera sans doute alors plus encline à reconsidérer les exigences qu'elle rattachait à son OAP. Elle pourra même accepter, voire même proposer d'initier une procédure de modification des OAP (art. L. 153-36) ;

sous réserve que la commune maîtrise encore cette compétence⁴.

En d'autres termes, la négociation n'offre que peu de garanties juridiques pour le porteur de projet, sauf sans doute lorsqu'elle s'accompagne d'un engagement de participation au financement d'équipements publics.

En définitive, directement ou indirectement, les OAP conduiront bien, dans le seul cadre de leur mise en œuvre, à un urbanisme négocié. Cela étant, son effectivité demeurera subordonnée à la volonté de la collectivité de s'inscrire dans ce schéma et non de la nature même des OAP.

1 GONZALEZ-GHARBI, *Une nouvelle participation d'urbanisme négociée : la participation de projet urbain partenarial (PUP)*, Constr.-Urb. 2009, n° 5, étude 9.

2 STREBLER, obs. ss CAA Bordeaux, 22 juin 2017, SARL Oxygène, req. n° 15BX00870 : RDI 2017, p. 434.

3 CE 22 mars 1985, Brunet : req. n° 47644 ; CE 4 févr. 2000, EPAD c/ SNC cœur défense : req. n° 202981 ; CE 10 oct. 2007, Cne de Biot : req. n° 268205 ; Rép. min. n° 96903 : JOAN Q, 21 mars 2017, p. 2457.

4 Dans le cas contraire, la collectivité peut, tout au plus, s'opposer à une OAP ou à une modification, en émettant un avis défavorable. Le projet de PLU devra alors être arrêté à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés au sein de l'organe délibérant de l'EPCI (art. L. 153-15 ou, pour la métropole AMP, L. 134-13).

OAP : LE DÉLICAT PASSAGE À L'OPÉRATIONNEL

Jérôme Dubois,
Professeur, Aix Marseille Université,
Directeur du LIEU, Aix-en-Provence,
France

Pour la plupart des chercheurs comme des praticiens, les OAP sont venues bouleverser les façons de faire de l'urbanisme en permettant aux collectivités de préciser leurs intentions et projets d'aménagement sur des secteurs donnés. L'avancée est notable. Si par le passé des outils permettaient déjà d'affiner les prescriptions réglementaires générales, le code de l'urbanisme entend désormais généraliser la pratique du projet par les OAP. Les communes ou EPCI ne s'y sont pas trompés, en multipliant les OAP dans leurs documents d'urbanisme.

A première vue, pour les collectivités, les avantages offerts par les OAP sont évidents. A travers leurs documents d'urbanisme celles-ci peuvent désormais définir, plus ou moins précisément et de façon plus ou moins contraignante, leurs intentions et leurs projets. La souplesse laissée par le législateur dans la définition des objectifs comme des moyens participerait à leur succès.

Dans ce concert de louanges, il est pourtant un point qui est trop rapidement passé sous silence, celui des conditions de la réalisation effective des intentions publiques énoncées dans une OAP. Dans le cadre du développement de pratiques d'un urbanisme négocié sous la double contrainte de la complexité croissante des opérations d'urbanisme et de la raréfaction des financements publics, la possibilité laissée à la puissance publique d'affiner son projet ne vient-elle pas paradoxalement limiter ces marges de négociations ? Autrement dit, les OAP, démarches de projet liées à l'élaboration du droit des sols, n'arrivent-elles pas trop tôt ?

Les présentes réflexions se fondent sur l'analyse de la conception d'OAP dans des communes situées en région PACA mais aux caractéristiques bien différentes. Les exemples rapidement présentés ici sont tirés du PLUI de Marseille et de La Ciotat, au bord de la Méditerranée, et des PLU de Marignane, sur les rives de l'étang de Berre, et de la petite commune de Volx dans l'arrière-pays provençal. Elles visent à étudier le lien entre définition des OAP, dans une démarche réglementaire finalement assez classique d'édiction du droit des sols, et conditions de réalisation des projets.

Ce texte défend deux idées centrales.

La première vient nuancer les présentations

des OAP comme un moyen de faire du projet. Certes, à travers cet outil, le code de l'urbanisme vient donner aux urbanistes plus de souplesse dans leurs pratiques en leur permettant de faire du réglementaire sur mesure. Mais pour autant, force est de constater que l'on reste bien dans le domaine du réglementaire. Dans la littérature relative à l'urbanisme, la notion de projet est bien plus large que le seul aspect réglementaire. Elle inclut la co-définition des actions avec l'ensemble des acteurs, une réflexion sur les conditions de réalisation effective des opérations avec un partage des tâches bien précis entre les partenaires et des formes d'évolutivité des projets dans le temps compte tenu des formes d'incertitude inhérentes à tout projet urbain. Or, sur tous ces derniers aspects les OAP ne répondent qu'imparfaitement à cette définition. Les exemples étudiés donnent aussi à voir des démarches très descendantes, dans lesquelles l'ensemble de la chaîne des acteurs de l'urbain n'est pas réellement associé.

La seconde interroge justement les conditions du passage à l'opérationnalité une fois l'OAP définie. L'analyse de la pratique donne à voir plusieurs formes de résultats. Dans certains cas l'OAP permet effectivement un passage à l'urbanisation rapide en adéquation avec un projet public clairement énoncé. Mais ces exemples sont plutôt rares. Ils sont rendus possibles dans des situations dans lesquelles l'aménagement ne pose pas de problèmes sociaux, fonciers ou économiques particuliers. La réalisation rapide de l'aménagement est également possible dans certains cas où promoteurs et investisseurs ont été directement associés à la définition des choix dans une forme souple de dialogue public – privé.

Mais la grande majorité des exemples démontrent que le travail d'OAP ne garantit en rien la réalisation des opérations. Si l'OAP fixe des règles de mixité, d'insertion, d'éco-conditionnalité... elle ne garantit en rien la bonne réalisation de l'opération dans des délais raisonnables. Celle-ci est renvoyée dans un second temps à des formes de négociation avec les propriétaires fonciers, les promoteurs et les investisseurs qui bien souvent découvrent les règles imposées. Le temps de la négociation peut alors être bien long, et les règles posées bien rigides face à la négociation de solutions de compromis.

Dans un certain nombre de cas, enfin, l'OAP fixe des conditions tellement fortes à la réalisation qu'elle rend de fait inconstructible le site faute d'équilibre économique possible. Certaines OAP servent aussi à geler, inconsciemment ou consciemment, des zones U ou AU sans avoir à le dire.

Ce texte est composé de trois parties. La première met en évidence la diversité des formes de partenariat public – privé lors de l'élaboration d'OAP, depuis l'absence de dialogue jusqu'à des dispositifs de co-construction de l'OAP dans le but de passer à la réalisation effective du projet une fois le document d'urbanisme validé. La deuxième, à partir de deux exemples précis, démontre la difficulté de passer à l'opérationnel dans le cas de projets d'aménagement complexes lorsque les partenaires privés du projet n'ont pas été enrôlés en amont. La dernière, enfin, présente des cas dans lesquels l'OAP sert aussi, lorsque les conditions ne sont pas réunies, à refermer l'urbanisation d'un quartier faute de certitudes quant à sa réalisation.

I- FAIRE DU PROJET MAIS AVEC QUI ?

Bien des auteurs soulignent l'intérêt d'une démarche visant à faire de l'urbanisme différemment. A la démarche réglementaire, rigide et aveugle au cas particulier, vient s'opposer une démarche ouverte aux acteurs et aux enjeux.

L'OAP serait l'outil idéal qui ferait le pont entre urbanisme réglementaire et urbanisme de projet. Le législateur l'a bien voulu ainsi, permettant dans la rédaction des documents d'urbanisme un savant mélange entre dessin et règlement, entre règles particulières de secteurs d'OAP et règlement général. Dans ce dialogue entre nouvelle et ancienne pratique de l'urbanisme, les exemples du PLUI-H de Toulouse ou du PLUI du Conseil de Territoire de Marseille nous montrent l'expérimentation de dosages différents entre ces deux conceptions de la planification. Derrière le vocable d'OAP se cachent des pratiques diverses. Le PLUI du Conseil de Territoire de Marseille l'admet sans ambages en définissant deux types d'OAP de nature bien différente. Le premier

type, l'OAP d'intention, se contente de fixer quelques grands principes alors que le second, l'OAP de composition urbaine et réglementaire, a pour ambition de définir précisément les éléments d'un projet urbain.

A – L'OAP pour affiner les règles de construction

Dans certains cas, les collectivités utilisent cette possibilité pour fixer des règles générales en matière de forme urbaine, de prospect ou de typologie de construction d'une manière assez conceptuelle. Matthieu Miralles, dans sa présentation, explicite fort bien le lien entre règlement et OAP : « le règlement définit ce que l'on ne veut pas, l'OAP cherche à clarifier et illustrer ce que l'on veut »¹. Le travail effectué par l'AGAM pour le compte de la Métropole Aix-Marseille Provence (AMP) dans le cadre du PLUI marseillais illustre une démarche visant non pas à définir un projet précis dans un secteur donné mais à proposer des exemples visant à guider les pétitionnaires et les services instructeurs dans le cadre d'OAP d'intention.

B – L'OAP pour donner des orientations générales à l'urbanisation d'un quartier

Dans ce cas, l'OAP ne s'intéresse pas réellement à un secteur particulier mais permet de poser des principes généraux en fonction des caractéristiques du bâti. Elle devient donc le prolongement du règlement du PLUI. Ici l'OAP d'intention vient davantage illustrer la règle que poser des principes d'aménagement forts dans des secteurs d'enjeux.

C'est ce qu'illustre l'exemple ci-dessous pour des opérations en transition entre zones urbaines denses et premières couronnes périurbaines. Si le règlement permet de calculer le gabarit des constructions il ne dit rien quant à leur architecture et leur insertion dans le tissu bâti environnant. L'OAP intervient alors pour prescrire la réduction de l'emprise du dernier niveau en proposant plusieurs solutions afin d'affiner la silhouette des constructions et limiter le sentiment de hauteur. Bien que d'une grande finesse, ce travail reste le résultat d'un regard d'architectes publics.

¹ Miralles M., « L'OAP multisites, un outil au service de projets mieux contextualisés », contribution au colloque : Les OAP : interface entre urbanisme de planification et urbanisme de projet, Aix-en-Provence, IUAR-LIEU, 24 novembre 2017.

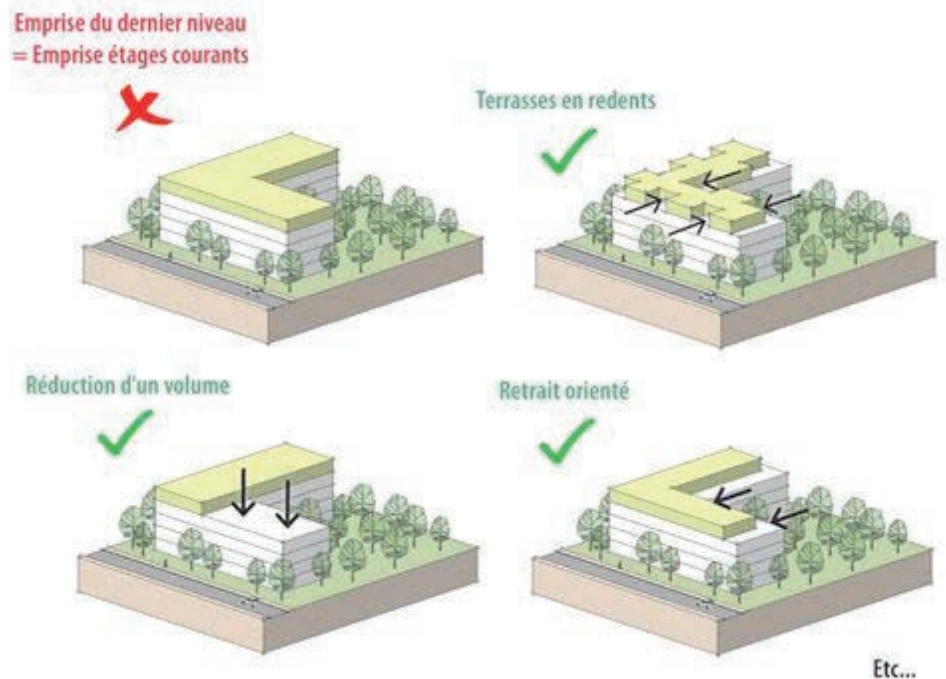


Image : Métropole Aix Marseille
Provence 2017, AGAM.

Dans d'autres cas les OAP définissent un parti d'aménagement sur un secteur bien particulier mais se contentent de donner quelques règles générales qui finalement ne disent que peu de choses de la façon dont le quartier sera urbanisé. Ces OAP sont sans doute les plus fréquentes.

C'est ce que montre cet exemple issu d'un travail de PLU sur la petite commune de Volx dans les Alpes de Haute Provence. Dans un secteur d'urbanisation future de 3,5 ha, une OAP vient poser un certain nombre de principes pour le nouveau quartier : densité minimale, forme urbaine allant du pavillonnaire peu dense à des petits collectifs en R+2, obligation de créer des logements sociaux et implantation d'une voirie nouvelle et d'un lieu public desservant l'ensemble de l'opération.

Sur le papier, le schéma d'aménagement n'appelle pas de remarques particulières. Il est tout autant conforme aux canons de l'urbanisme durable qu'en adéquation avec les principes du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU communal. En revanche il ne dit rien de la mise en œuvre du projet alors même que la commune est pressée de le voir aboutir compte tenu de la nécessité pour elle de sortir rapidement des logements sociaux. Dans cet exemple, l'OAP ne permet pas de traiter la maîtrise foncière – des grandes parcelles appartenant essentiellement à des propriétaires privés

– le positionnement définitif de la voie publique ou d'anticiper les négociations avec les investisseurs et bailleurs sociaux qui seront amenés à intervenir. L'ensemble des négociations est donc renvoyé à plus tard. L'ouverture à l'urbanisation du quartier demandera l'instauration soit d'une taxe d'aménagement (TA) majorée, soit d'un projet urbain partenarial (PUP) avec rétrocession de foncier et financement des équipements publics qui devra être co-construit avec les partenaires de la commune. Il y a fort à parier que ceux-ci sauront alors fixer leurs conditions avant de s'engager au risque que les prescriptions de l'OAP viennent freiner les marges de négociation de la commune. La qualité des espaces publics et le coût qui sera pris en charge par les partenaires privés dépendra de leur capacité à négocier tant la forme urbaine que la densité et la typologie des logements à produire. Le projet d'aménagement du quartier prévoit la construction de plusieurs typologies de logements – villas individuelles, villas accolées, collectif en R+2 – et d'un parc d'activités qui nécessiteront une négociation fine avec les promoteurs et les bailleurs. La capacité de la commune à réaliser cette opération sur des parcelles privées étant conditionnée à sa capacité à attirer des investisseurs spécialisés, l'OAP vient de fait contraindre cette négociation.

Principes de l'OAP



PRINCIPES D'INTÉGRATION PAYSAGÈRE

- Barrière végétale à constituer, de type haie anti-dérive entre l'espace urbain et la zone agricole : largeur minimale 5m, hauteur supérieure à celle de la culture ou des équipements de pulvérisation de produits phytosanitaires
- Continuité écologique à maintenir (les seuls défrichements autorisés seront pour la création d'accès)
- Espace vert à maintenir, plantation de hautes tiges afin de créer un écran végétal
- Espaces publics collectifs / partagés
- ★ Placette / lieu de vie collective de plein air

PRINCIPES DE CONNEXIONS

- Voies existantes
- ↔ Principales voies de desserte à créer (tracé non exhaustif à adapter en fonction des implantations bâties - voies à réaliser préalablement à toute urbanisation - schéma ci-contre)
- Cheminement piéton à créer

PRINCIPES DE COMPOSITION URBAINE

- Petits collectifs : en R+2 maximum, emprise au sol maximale des constructions de 30% et densité moyenne 40 logt/ha (environ 35 logements)
- Maisons individuelles présentant une densité intermédiaire : en R+1 maximum (6m à l'égout) et densité moyenne 20 logt/ha (environ 30 logements)
- Alignement bâti / maisons en bande
- Maisons individuelles présentant une densité faible : en R+1 maximum (7m à l'égout) et densité moyenne 13 logt/ha (environ 25 logements)
- Constructions à vocation économique, tissu artisanal
- P Stationnement public

Image : Mairie de Volx 2017, cabinet UrbaConseil.

C – L'OAP co-construite

A l'inverse, l'OAP peut s'inscrire dans une véritable démarche partenariale dans laquelle tous les intervenants potentiels sont présents. C'est ce que montre cet exemple issu d'un travail de conception urbaine sur la commune de Cassis. Dans ce cas, le bureau d'études peut aller jusqu'à récupérer le projet proposé par le promoteur et validé par la municipalité pour le glisser dans l'OAP, les discussions ne portant qu'à la marge sur la hauteur des bâtiments, compte tenu de la nécessité d'insertion paysagère du projet au titre de la loi littoral.

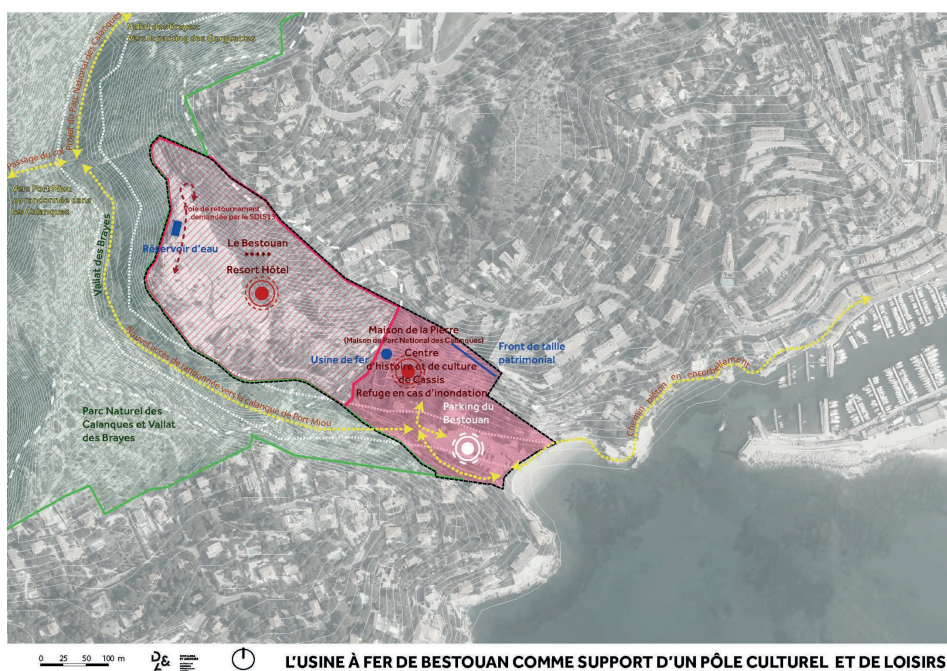
Le projet prévoit la réalisation d'équipements publics destinés à l'accueil des vacanciers et des promeneurs sur un terrain situé en face une plage et au départ de promenades dans les calanques. Il permet en outre de réhabiliter un patrimoine industriel rare dans la région et d'aménager l'accessibilité du site. En contrepartie de ces aménagements d'intérêt général, sa partie haute accueillera un complexe hôtelier haut de gamme et une résidence de locations de vacances privées.

Fort de cet ensemble de projets constituant l'OAP, le bureau d'études responsable de l'élaboration de l'OAP pour le compte du Conseil de territoire de Marseille a travaillé avec la commune à construire la programmation des opérations sur le

site. L'OAP ainsi définie se veut le reflet de plus d'une année de négociation entre les différents intervenants : l'investisseur privé de l'hôtel, projet validé par la municipalité, mais aussi le parc naturel des calanques pour la création d'un lieu d'accueil et la municipalité qui devait prendre à sa charge la création et l'entretien d'une salle de spectacle et d'un parking public destiné à l'accueil des touristes.

*Un projet d'OAP liant équipements publics et
projets privés...*

Image : Métropole Aix Marseille Provence
2018, Agence Devillers et Associés.



... intégrant un projet privé d'hôtellerie
négocié en amont.

Image : Métropole Aix Marseille Provence
2018, Agence Devillers et Associés.



II – LE RISQUE DE RENDRE IMPOSSIBLE LA RÉALISATION EFFECTIVE DES PROJETS

Dans certains cas, les OAP arrivent trop tôt. Autrement dit, figer la forme urbaine à partir d'un projet spatialisé ne contenant que de vagues concepts et n'ayant fait l'objet d'aucune négociation en amont aura peu de chances d'être réalisé. Dans le cas d'opérations banales – production de logements ou d'immobilier de bureau classique ayant déjà fait la preuve de leur rentabilité –, imposer la forme urbaine peut paraître une pratique pertinente. C'est toutefois moins le cas lorsque le projet intègre des aménagements plus originaux relevant avant tout de la recherche d'investisseurs, comme un centre hôtelier, un zoo ou une base nautique. Le danger est alors de figer un concept voulu par la municipalité qui donne une plus-value à l'aménagement du quartier mais qui a toutes les chances de rester un vœu pieux. Deux exemples, puisés dans la métropole AMP, illustrent ce problème.

A – Des projets avec trop d'incertitudes financières

La zone des Beugons est située au nord de la commune de Marignane. Il s'agit d'une des dernières zones encore non urbanisées de la commune, coincée entre les rives encore naturelles des étangs de Berre et de Bolmon, les limites de l'aéroport Aix-Marseille Provence et les dernières franges de lotissements. Pour la commune, ce site en partie dégradé offre l'opportunité de développer certains projets de développement stratégiques. Citons notamment :

- sur les rives des étangs, au nord du site, un projet de réhabilitation de l'ancien centre nautique et de la piscine municipale aujourd'hui abandonnée par la création d'un pôle d'activités de loisirs pouvant éventuellement inclure un équipement d'hôtellerie.
- à proximité de ce pôle et en continuité de l'aéroport international Marseille Provence, la ville souhaite déployer une zone d'activités économiques en lien avec l'aéroport. Ce secteur, propriété foncière de la commune, est aujourd'hui occupé par des activités de garage et de réparation de bateaux en lien avec un petit port de plaisance qu'il conviendrait de déménager.
- la valorisation d'une partie du foncier

aéroportuaire réservé pour la création d'Airport City, constitué d'un centre de conventions et d'un parc d'activités. Le projet, porté par l'aéroport international Marseille Provence, prévoyait la construction de 270 000 m² de surface de plancher destinés à valoriser le foncier de l'aéroport, en interface avec le pôle touristique et l'espace de nature.

- la réhabilitation d'une ancienne décharge située au milieu des étangs naturels par la création d'un parc animalier et d'un sentier d'interprétation permettant la découverte de la faune et de la flore.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et la Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône identifient des enjeux forts de préservation d'un vaste espace de nature en rivage des étangs de Bolmon et de Berre. Sur ce secteur ils autorisent une extension limitée de l'urbanisation pour permettre de satisfaire les besoins locaux éventuels en matière d'habitat, d'activités et de services, à partir du moment où elle prend en compte les contraintes liées à la protection et à la gestion des espaces naturels et agricoles sur le territoire.

Bien qu'accompagnés par la municipalité, les projets ici rapidement évoqués ont vocation à être portés par des investisseurs privés. Lors de l'élaboration de l'OAP, il est rapidement apparu qu'aucun d'entre eux n'était prêt à démarrer. Sur le site touristique, compte tenu des investissements nécessaires et de la nécessité de déménager une activité de garage à bateaux existante, aucun partenaire privé ne s'était déclaré. En ce qui concerne la réhabilitation de l'ancienne décharge et l'implantation du parc animalier, les opérateurs un temps pressentis n'ont finalement pas souhaité sauter le pas. En ce qui concerne le projet d'Airport City enfin, il est rapidement apparu que compte tenu des contraintes de desserte du nouveau complexe, son installation demanderait encore de nombreuses études. Face à l'ensemble de ces incertitudes, difficile alors de présenter des projets réellement aboutis aux services de l'État afin de les convaincre de l'intérêt d'urbaniser une partie de ces espaces proches du rivage. Le projet d'OAP, en définitive, sera minimaliste, se contentant de geler l'urbanisation d'un site uniquement mis en valeur par des aménagements légers, renvoyant à plus tard – une nouvelle OAP ? – son développement.



Image : Métropole Aix Marseille Provence 2018, Agence Devillers et Associés.

1- L'AFFIRMATION DES BEUGONS EN TANT QUE LIEU DE LOISIR ET DE TOURISME DANS UN ESPACE NATUREL MAJEUR À VALORISER TOUT EN LE PROTÉGÉANT : UN OBSERVATOIRE DES MILIEUX

- Développement d'activités touristiques et de loisirs
- Observatoire des milieux : espace de découverte des milieux lacustres et humides, parc pédagogique orienté sur la faune et la flore locale
- Point de vue intéressant
- Pôle d'activités culturelles ou de loisirs
- Espace à protéger (gestion par le conservatoire du littoral ?)
- Continuité verte sur le littoral
- Faux courantes
- Zone humide identifiée dans le SRCE
- ZNIEFF de type II

3- AIRPORT CITY : UNE VALORISATION DE 40 HA DU FONCIER AÉROPORTUAIRE RÉSERVÉ, CONSTITUÉ D'UNE ZONE D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN LIEN AVEC L'ACTIVITÉ AÉROPORTUAIRE (CONVENTION CENTER, PARC TERTIAIRE,...)

- Pôle d'activités économiques
- Développement d'activités économiques dans le secteur de l'aéronautique
- Extension future des activités de l'aéroport

2- UNE AMÉLIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ LOCALE AU PARC, VIAIRE ET MODÈS DOUX, QUI PERMET UNE EXTENSION DE L'URBANISATION

- Route existante, constituante du maillage
- Route de desserte locale existante
- Route de bouclage du réseau viaire accompagnant l'extension de l'urbanisation
- Liaison Jai - parc d'activités nautiques - activités économiques - centre de Maignane
- Liaison douce à créer
- Extension raisonnée de l'urbanisation

4- CONSERVER UNE ZONE TAMPON ENTRE LA VILLE, L'AÉROPORT ET SON EXTENSION, ET LES GRANDS ESPACES NATURELS

- Exploitation agricole valorisée actuellement
- Parcelles agricoles à valoriser (mise en place d'une politique foncière régie par la SATR ?)

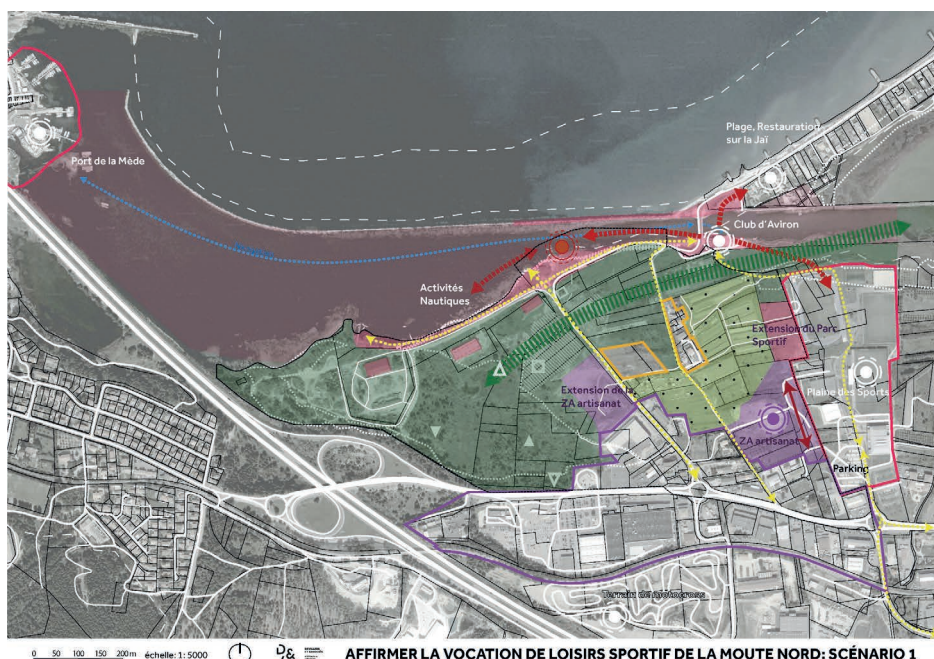
B-Châteauneuf - les - Martigues ou de la difficulté à développer une zone touristique

Sur la commune de Châteauneuf-les-Martigues, l'OAP de la Moute est une friche de 53 ha coïncée entre l'autoroute A55, l'étang de Berre, l'étang de Bolmon et la route départementale 568 qui traverse la plaine de Châteauneuf en direction de Martigues. Il s'agit d'un espace encore libre, en partie naturel et agricole même s'il fait l'objet d'un mitage important. Dans le prolongement de la zone urbanisée de la commune, il a longtemps été réglementé par une zone AU, mais la majeure partie de ce secteur est devenue une zone N dans les années 1990 face à la pression des services de l'État. La municipalité a ainsi abandonné toute prétention à développer du résidentiel sur cette zone en espace proche du rivage au titre de la loi littoral ; en revanche, elle souhaite aujourd'hui y développer une activité économique liée au nautisme. C'est l'enjeu principal de l'OAP. Dans l'esprit de la commune, le site permettrait de développer des activités hôtelières et artisanales en lien avec la mer, une base de loisirs nautiques et un port de plaisance sur l'étang de Berre à l'abri des caprices de la Méditerranée dans un écrin de nature réhabilitée.

Lors de l'écriture de l'OAP, les questions de définition, de portage et de financement de ces équipements économiques et touristiques sont apparues centrales pour crédibiliser le projet auprès des services de l'État et de l'ensemble des partenaires. Le travail du bureau d'études a alors achoppé sur la définition des besoins et l'enrôlement des partenaires pressentis : implication du club de nautisme quant à sa capacité à porter un projet de bassin de ski acrobatique ou de celui d'aviron un temps pressenti pour développer cette activité à partir d'un ancien hangar de pêche à réhabiliter, nécessité de trouver un investisseur pour porter un équipement hôtelier sur un site en devenir, discussions qui s'éternisent avec la chambre du commerce et de l'industrie quant à sa volonté de porter un projet de showroom du nautisme baptisé Medma, négociations entre la municipalité et le conservatoire du littoral, propriétaires de terrains à proximité, coût et portage de la renaturation du site...

Compte tenu de l'ensemble de ces incertitudes, difficile de spatialiser l'implantation et l'emprise des futurs équipements, difficile d'argumenter auprès des services de l'État l'intérêt collectif des projets et leur viabilité économique, difficile de phaser leur réalisation ou de les inscrire dans un projet global de réhabilitation de ces espaces dégradés. Compte tenu de ces points de discussion, l'OAP finalement présentée reste extrêmement minimaliste. Elle ne propose que des aménagements à la marge le long du littoral dans le seul but de ne pas fragiliser le PLU lors du contrôle de légalité dans une zone soumise à l'application de la loi littoral et renvoie à plus tard la possibilité de réaliser les équipements initialement envisagés.

Image Métropole Aix Marseille Provence
2018, Agence Devillers et Associés.



0 50 100 150 200m échelle: 1:5000 D& AFFIRMER LA VOCATION DE LOISIRS SPORTIF DE LA MOUTE NORD: SCÉNARIO 1

AFFIRMER LA VOCATION DE LOISIRS SPORTIF DE LA MOUTE NORD 27/02/2017

- Limite OAP
- ▬ Voie de desserte existante
- 1. UNE BASE NAUTIQUE**
 - ▬ Equipement de loisir existant
 - ▬ Equipement à créer
 - Développement de l'activité de sport et de loisir
 - Cheminement piétons et vélos
 - Navettes fluviales entre le port de la Mède et le futur port de la Moute
- 2. UNE ZONE D'ACTIVITÉ EN LIEN AVEC L'OFFRE DE LOISIRS**
 - ▬ ZA existante
 - ▬ ZA à créer ou conforter en lien avec l'offre de loisir
 - Maillage viaire à créer ou à conforter

3. LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE VÉGÉTAL ET ANIMAL À HAUTE VALEUR COMMUNAUTAIRE

- ▬ Espace nature
- ▬ ZNIEFF de type I
- ▬ Zone humide, identifiée dans le SRCE
- ▬ Continuité verte
- ▬ Parcs substeppiques de graminées ou annuelles (habitat prioritaire)
- ▬ Héliconèmes à feuilles de lotium (espèces patrimoniales de florae)
- ▬ Ail/Pail/Poly (espèces patrimoniales de florae)
- ▬ Artusoles à fougères persicaria, Thymicales tartaronares (espèces patrimoniales de florae)
- ▬ Reptiles
- ▬ Odonates (Libellules)
- ▬ Chèvres sours (Miroirs de Schrebiers)
- ▬ Tortues de Floride

4. LE MAINTIEN DE L'EXPLOITATION AGRICOLE EN LIEN AVEC LE HAMEAU

- ▬ Terres agricoles à valoriser
- ▬ Zones d'habitation

échelle: 1:5000

D& DEVILLERS & ASSOCIÉS

III – TOUT ÇA POUR ÇA : DES OAP POUR BLOQUER OU LORSQUE LE PROJET EST REPORTÉ SINE DIE

L'analyse de certaines situations démontre qu'en définitive une OAP peut aussi servir à figer une situation.

A - Une OAP pour renvoyer le projet à plus tard

Sur la commune de Marignane, le Toès est une réserve foncière communale de 32 ha à proximité du centre-ville, située contre la ZAC économique des Florides destinée à terme à accueillir 5000 emplois, le canal du Rove et les principaux axes de circulation de la commune et du département. Ce secteur stratégique, dans le prolongement d'une des plus grandes zones de développement économique de la Métropole, a un rôle d'articulation au croisement d'usages (résidentiel, industriel, agricole) et de types d'urbanisation (pavillonnaire, petits collectifs, industriel). Pour la commune, ce site est avant tout une importante réserve d'urbanisation stratégiquement placée. Friche agricole en partie exploitée, elle est aujourd'hui classée en zone N.

La volonté initiale de la commune a été d'ouvrir le site à l'urbanisation afin de permettre l'implantation de lotissements pavillonnaires dans un secteur jusqu'alors en partie préservé afin de pouvoir accompagner en matière de résidentiel le développement de la ZAC d'activités. Au fil des réunions de travail la mairie a peu à peu pris conscience de l'ampleur et des enjeux du site. Compte tenu de sa taille, 32 ha, et des prescriptions du PLU communal qui prévoit une densité de 60 à 80 logements/hectare la commune a pu s'effrayer de la possibilité de devoir construire 1900 à 2600 logements pouvant accueillir 5000 à 6500 nouveaux habitants à terme, soit 20 % de population supplémentaire sur ce seul secteur d'urbanisation. D'un point de vue urbanistique, l'aménagement du futur quartier devra aider la commune à asseoir la lisibilité de son territoire en articulant les différents tissus urbains existants et les grands éléments structurants comme les paysages ou les trames viaires. En matière d'investissement public, enfin, l'ensemble des réseaux reste à créer pour des coûts estimatifs extrêmement importants.

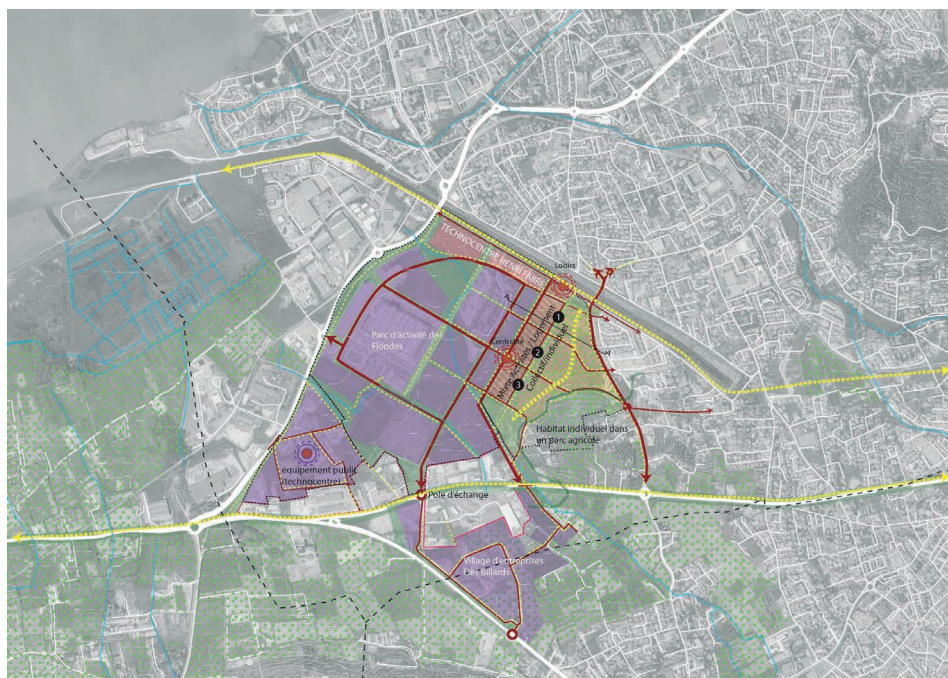


Image : Métropole Aix Marseille Provence 2018, Agence Devillers et Associés.

LE TOES

Un nouveau quartier à l'articulation entre plusieurs tissus urbains

ACTIVITES ECONOMIQUES ET DE LOISIRS A CREER

- Technocentre Henri Fabre
- Développement d'activités économiques
- polarité

EXTENSION DE L'URBANISATION

- Logements (40 logements /ha)
- Mixte Logements /activités/commerces (60 à 80 logements /ha)

LIAISONS IMPORTANTES A AMENAGER

- Rendre accessible le rivage
- Maillage viaire
- Liaison douce à créer

ACTIVITES AGRICOLES A VALORISER

- Habitat individuel dans un parc agricole
- Rupture de pente

Face à l'ampleur des enjeux, la commune a progressivement pris le parti d'utiliser l'OAP pour paradoxalement refermer les possibilités d'urbanisation du quartier, à rebours de sa volonté initiale. Dans le projet d'OAP il est bien prévu que ces 32 ha puissent accueillir une programmation mixte à l'articulation entre espaces urbains, zones économiques, terres agricoles et espaces naturels mais la réalisation du projet est reportée dans un futur non défini.

L'OAP vient délimiter quelques poches d'urbanisation de quelques hectares réalisables à moyen terme, en continuité de l'urbanisation existante, sous la forme d'un éco-quartier raccroché à la ville et à la ZAC économique, mais elle vient surtout geler une grande partie du foncier compte tenu de l'ensemble des incertitudes évoquées. Dans ce cadre il est envisagé de créer une ZAD visant à geler une grande partie du foncier afin d'éviter le mitage et laisser perdurer l'activité agricole en attendant d'y voir plus clair.

B – Un dernier exemple illustrant une logique similaire

Sur un secteur de pente à fort enjeu paysager mais idéalement situé en hauteur du village, la commune de Volx a un temps imaginé de créer une OAP afin de pouvoir urbaniser le quartier. Le travail du bureau d'études a été de proposer une forme urbaine intégrée au relief et surtout de prévoir l'aménagement de voirie en pénétration dans le massif forestier. Une fois l'OAP dessinée – typologie du bâti, calibrage de la voie, stationnement... – , s'est posée la question de l'équilibre financier de ces aménagements avant de décider de leur insertion dans le PLU. Les calculs rapidement effectués par la commune – acquisition foncière, talutage, création de voirie et de stationnement, réseaux... – ont rapidement laissé entrevoir des coûts de travaux extrêmement élevés. Faute de discussion suffisamment avancée avec les propriétaires privés des parcelles et les promoteurs susceptibles d'intervenir afin de réfléchir à l'équilibre financier de l'opération et au partage des coûts,

la commune a finalement décidé de ne pas faire d'OAP. L'urbanisation se fera donc à partir du règlement, le site ayant été en définitive classé en une zone UDb correspondant à un secteur d'extension à faible densité pour des raisons à la fois de difficultés d'accès et d'impacts paysagers. Faute d'OAP, il appartiendra donc aux propriétaires des parcelles concernées de s'organiser pour pouvoir bâtir.

Les exemples rapidement présentés dans ce texte démontrent toute la plasticité des OAP et la latitude dont disposent les collectivités et les bureaux d'études dans l'établissement des documents. Si elles sont bien souvent un moment fort bienvenu de réflexions sur des secteurs à enjeux particuliers elle ne se suffisent pourtant pas nécessairement à elles-mêmes. Compte tenu de la disparité des situations, difficile d'affirmer que les OAP sont systématiquement un outil au service du projet urbain. Nos exemples démontrent qu'elles restent un outil de l'urbanisme réglementaire. De ce point de vue elles en portent l'ensemble des limites et nécessitent souvent un important travail de concertation entre tous les acteurs de la ville avant de permettre la réalisation d'un projet. Pour le directeur régional d'Eiffage, lorsqu'on met une OAP sur un terrain, les propriétaires pensent que leur terrain est devenu constructible, ce qui renchérit considérablement le coût du foncier¹. Même raisonnement pour le gérant de MAP Immobilier, l'OAP n'est pas nécessairement le bon outil, sauf si la collectivité est propriétaire du foncier. Dans le cas contraire elle vient rendre encore plus difficile l'équilibre financier de l'opération. Autrement dit, « *Comment dans une OAP ficelée avoir suffisamment de marge pour pouvoir négocier un PUP ?* »². Ce qui se joue à travers l'écriture des OAP c'est aussi un changement de culture pour les collectivités territoriales qui doivent apprendre à faire des projets ... collectifs. L'OAP est un outil facilitateur, il ne doit pas devenir un nouveau frein réglementaire.

1 Entretien, 25 mai 2018.

2 Entretien, 25 mai 2018.