

**Club PLUi Grand Amiénois - Picardie**  
**Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016**  
**« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLUi »**



**CINEMA LE TRIANON**

**Poix-de-Picardie, CC du Sud-Ouest Amiénois**

**ORDRE DU JOUR**

Introduction, mots d'accueil

Débat introductif sur les OAP – CEREMA / ADUGA

Quels sont la place et le rôle des OAP ?

- Mieux comprendre les notions de conformité, compatibilité, cohérence, complémentarité – *service juridique du SNAL*
- Le rôle des OAP au sein des PLU « nouvelle génération » – *Agence d'urbanisme de BORDEAUX*
- Retour d'expérience de la CC du Canton de FAUQUEMBERGUES (62)

De l'écriture à la mise en œuvre des OAP, comment instaurer le dialogue entre les parties prenantes ?

- La rédaction des OAP à travers quelques exemples concrets – *CA d'AMIENS Métropole*
- De l'OAP à la mise en œuvre opérationnelle : le point de vue d'un aménageur et d'un service instructeur – *BDL Promotion et AMIENS Métropole*
- Les OAP, élément perturbateur ou facilitateur pour les aménageurs ? – *SNAL*

Conclusion de la journée – ADUGA

**1. MOTS D'ACCUEIL :**

- **J. FROISSART, Président du Club PLUi Grand Amiénois – Picardie**
- **J. GRANGE, Directeur de l'ADUGA et du Syndicat mixte du Pays du Grand Amiénois**

La nouveauté est l'ouverture du club PLUi aux bureaux d'études ainsi qu'aux acteurs opérationnels (aménageurs-lotisseurs).

Club PLUi Grand Amiénois - Picardie  
Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016  
« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLUi »

## 2. QUELS SONT LA PLACE ET LE RÔLE DES OAP ?

➤ Yann LECORFEC, responsable du service juridique du SNAL

Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme en termes de **compatibilité**, contrairement au règlement, opposable en termes de **conformité**. Les OAP s'inscrivent ainsi dans une application souple de la norme, où il ne doit pas y avoir de contrariété majeure avec la norme (alors que la **conformité** proscribit toute différence entre la norme et son exécution, entre le règlement et les autorisations d'urbanisme).

**Le degré de précision dans la rédaction de l'OAP est déterminant** pour apprécier la compatibilité des autorisations d'urbanisme. La jurisprudence montre en effet que le juge va porter une appréciation au cas par cas. Ainsi, **plus l'OAP sera précise, plus on tendra vers un rapport de conformité**.

Se superpose à la notion de compatibilité celle de « **cohérence** », instaurée par la Loi Urbanisme et Habitat (2003), qui pose un principe de non contrariété entre les différentes pièces du PLU(i). Les OAP et le règlement doivent *a minima* être « cohérents » avec le PADD (L.151-6 du CU) : chaque élément de l'ensemble doit concourir à la réalisation du projet, des orientations générales et des objectifs du PLU(i).

**Les OAP et le règlement sont deux mesures d'exécution différentes du PLU(i)**. Elles ne s'appliquent pas de la même façon. L'arrêt Dos Santos précise à cet effet que seul le règlement a le pouvoir de déclarer l'inconstructibilité d'un terrain. Une OAP peut contraindre, mais ne peut interdire. La complémentarité doit donc être recherchée entre les OAP et le règlement, afin de permettre la mise en œuvre des orientations générales du PLU(i).

### Échanges avec la salle

**N. DELBOUILLE :** Dans le cas d'une friche industrielle à réinvestir, comment faire pour préserver un élément bâti ayant une valeur patrimoniale ? Doit-on plutôt utiliser l'OAP ou le règlement ?

Y. LECORFEC : *Si l'on reste dans un objectif général (ex : maintenir le patrimoine portuaire sur un quartier), et que l'on est ouvert à la négociation, on peut avoir recours à l'OAP. Cependant, si l'on souhaite préserver un objet précis, cela doit figurer dans le règlement, qui laisse beaucoup moins de place à l'interprétation.*

**E. JUN :** pourquoi ne pas rendre le PADD directement opposable ?

Y. LECORFEC : *réponse de juriste : « Un PADD est difficilement appréciable par un juge, car il présente de grands objectifs, souvent politiques. Le juge ne va donc pas juger de l'opportunité d'un objectif, mais va vérifier que les moyens mis en œuvre concourent à cet objectif. »*

*Réponse de projet : « Le PADD est finalement opposable à la collectivité elle-même. Le PADD est le socle du PLU(i), c'est ce que la collectivité s'impose ».*

**Club PLU i Grand Amiénois - Picardie**  
**Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016**  
**« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLU i »**

➤ **Corinne Langlois, directrice adjointe de l'Agence d'urbanisme de Bordeaux**

Le PADD est la pièce la plus stable du PLU i (dès que l'on y touche, il s'agit d'une révision générale du PLU i). Il s'agit d'un document central auquel on se réfère sans cesse. Le rapport de présentation est la pièce qui permet à la collectivité de justifier ses choix. Il y a donc un intérêt à en faire un document pédagogique, qui fasse le lien entre les objectifs du PADD et les outils de sa mise en œuvre, dont les OAP font partie (outil de traduction du projet).

Les OAP peuvent être **sectorielles**, sur un espace géographique délimité (dans ce cas leur délimitation est obligatoire au plan de zonage) ou **thématiques** (Brest a par exemple une OAP énergie). Elles peuvent également être combinées, avec toute la difficulté que cela implique, notamment sur la compatibilité croisée (veiller à la notion de cohérence !).

Le **Programme d'Orientations et d'Aménagement (POA)**, dans le cas d'un PLU i valant PLH et/ou PDU, comprend des éléments qui ne relèvent pas de l'opposabilité du PLU, comme par exemple ce qui a trait à une politique tarifaire de transports en commun, à une politique de stationnement, à la taille des logements ou encore de la gestion d'un service ou d'un espace.

La **loi ALUR** a apporté l'**obligation d'OAP pour les zones 1AU**, ainsi que la possibilité **d'OAP de secteurs d'aménagement** qui peuvent exister sans règlement (mais avec un plan de zonage). Dans ce cas, des éléments de programmation doivent figurer dans l'OAP ; une ingénierie d'accompagnement peut être nécessaire, car l'esprit d'un projet est parfois difficile à saisir, notamment pour les services d'instructeurs. Certaines collectivités mettent en place des entités d'instruction particulières, composées d'instructeurs, d'élus, des services techniques et des porteurs de projets/aménageurs, afin de discuter de la compatibilité du projet proposé avec l'OAP.

**Échanges avec la salle**

**N. GAL :** Dans le cas des OAP sans règlement, peut-on dire que l'OAP produit du droit des sols ?

**C. LANGLOIS :** *l'intérêt est de se caler sur un projet urbain qui se fait ; l'OAP est faite pour cela : on va définir des îlots de composition, des sous-îlots à l'intérieur desquels on va mettre des éléments programmatiques.*

**Y. LECORFEC :** *C'est du droit des sols ! Également dans le cas d'une OAP avec règlement. Même si l'OAP ne peut pas interdire la constructibilité, elle peut la contraindre.*

**Club PLUi Grand Amiénois - Picardie**  
**Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016**  
**« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLUi »**

- **Alain Méquignon, Président de la CC du Canton de Fauquembergues et Eugénie Ruckebush, Agence d'urbanisme de Saint-Omer**

Deux types d'OAP sont incluses dans le PLUi de la CC de Fauquembergues : **une OAP « aménagement »** traitant de principes de mobilité douce, de gestion de l'eau et de développement de l'infrastructure numérique, et une **OAP « habitat »** [NDLR : dans une rédaction antérieure à la loi Alur] qui décline le programme d'actions de la communauté de communes et traite notamment des principes de densité, de fiscalité...<http://www.cccfauquembergues.fr/fr/information/3528/plui>

Avant d'écrire les OAP, des diagnostics ont été nécessaires pour les secteurs d'aménagement concernés. Lors de l'élaboration des OAP, l'Agence d'urbanisme est allée plus loin dans le « dessin » des projets (que ce qui figure *in fine* à l'OAP), pour expliquer et illustrer les principes d'aménagement retenus auprès des élus.

Pour leur mise en œuvre, des Approches Environnementales de l'Urbanisme (AEU) ont été réalisées sur 17 sites d'urbanisation future avec une forte implication des habitants, du public scolaire, des professionnels (artisans), qui ont permis de préciser les éléments de programme, puis la spatialisation des aménagements. La participation des services instructeurs et des porteurs de projets (connus) s'est avérée également nécessaire et importante en termes de pédagogie.

Les enseignements du PLUi de Fauquembergues se situent à plusieurs niveaux :

- le PLUi nécessite une approche dynamique, les OAP permettent de rentrer par des considérations pragmatiques, par le *quotidien des habitants* ;
- le PLUi n'est qu'un maillon d'un dispositif plus vaste d'aménagement du territoire (sa mise en œuvre est une phase tout aussi importante).

#### Échanges avec la salle

**C. LANGLOIS** : *L'entrée par le mode de vie est intéressante, ce qui était biaisé dans le POS, plutôt centré sur le foncier. Les habitants se projettent, imaginent ce que sera la vie dans ce futur quartier, et peuvent apporter des choses là-dessus.*

**Y. LECORFEC** : **Y avait-il des prérequis, des scénarii proposés aux gens, ou étaient-ils libres de proposer ce qu'ils voulaient lors du travail sur les AEU ?**

**CCCF** : *Quelques messages clés ont été donnés aux habitants :*

- *le projet est-il réalisable ? Les adultes ont été sensibilisés aux coûts, notamment sur l'aspect voirie ;*
- *Combien de personnes composent un ménage ? Pour s'interroger sur la taille des maisons*
- *à quel âge construit-on ? Pour faire réfléchir sur l'accession*
- *La densité : pourquoi faut-il réduire les surfaces d'urbanisation ? En milieu rural, le message sur la réduction des espaces agricoles est bien entendu.*

**Club PLUi Grand Amiénois - Picardie**  
**Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016**  
**« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLUi »**

**3. DE L'ECRITURE À LA MISE EN ŒUVRE DES OAP, COMMENT INSTAURER LE DIALOGUE ENTRE LES PARTIES PRENANTES ?**

**Introduction** extrait du documentaire « Huis clos pour un quartier »

- **Claude Vitry Maire de Poulainville**
- **Anne Legrand, chargée d'étude à l'atelier d'urbanisme d'Amiens Métropole**
- **Dominique Mazgaj, directeur de développement BDL Promotion.**
- **Cécile Roulier, instructrice des autorisations d'urbanisme à Amiens Métropole**

Plusieurs exemples d'OAP dans l'agglomération d'Amiens, en secteur d'extension (zones AU) comme en secteur de renouvellement urbain (quartier Étouvie) ou en quartier de gare (ZAC Gare La Vallée), illustrent les notions d'**équilibre** à trouver entre la précision rédactionnelle et la faisabilité de l'OAP, de **temporalité** dans la définition de son programme (afin de conserver une possibilité d'évolution programmatique dans le temps), d'**attention** à apporter à son élaboration, car arrivant trop souvent en fin de procédure de PLUi.

Il est souhaitable de rédiger l'OAP en ayant conscience :

- de ce que l'on souhaite pour le site, et de l'avancement de cette réflexion,
- de ce qu'impliquent les différentes orientations pour le projet futur et les marges de négociation que l'on se fixe avec les différents acteurs,
- du niveau d'engagement souhaité par la collectivité.

À Poulainville, commune située au nord d'Amiens, le PLU est approuvé depuis 2014 et comporte plusieurs OAP. Une de ces OAP, sur une zone résidentielle de 4,29 ha, est commentée par l'opérateur d'une part et le service d'Amiens Métropole en charge du droit des sols, instructeur d'autre part, apportant un éclairage sur les principes dit « de réalité » :

- > **L'opérateur** fait valoir : la demande des futurs acquéreurs qui n'est pas toujours en phase avec les objectifs collectifs du développement durable, le périmètre de l'OAP qui n'est pas toujours cohérent avec le découpage parcellaire, le statut du foncier (privé) qui n'est pas adaptée aux ambitions (publiques) portées par la collectivité, le phasage économique de l'opération en regard de la situation du marché immobilier, les exigences de plantation, de stationnement, de mitoyenneté et d'orientation qui nécessitent aux « clients » d'adapter leur mode de vie. Le promoteur regarde en premier l'addition des règles et orientations à prendre en compte, issues du SCoT et du PLU(i). Une OAP « idéale » :
  - tiendrait compte de la réalité du parcellaire (=sa forme) pour rendre plus aisée la réalisation du projet,
  - resterait flexible pour s'adapter à un contexte commercial évolutif,
  - intègrerait les coûts de fonctionnement à venir,
  - ne briderait pas le promoteur/le concepteur sur le parti d'aménagement.
- > **L'instructeur** de l'autorisation d'urbanisme évoque la nécessité de « sécuriser » l'instruction administrative, au moyen d'OAP bien motivées et argumentées, voire illustrées (par ex : schémas), également par la connaissance de l'antériorité des projets (refusés) sur la zone. Des

**Club PLU i Grand Amiénois - Picardie**  
**Compte-rendu de la réunion du 18 octobre 2016**  
**« Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) et PLU i »**

coupes de voirie peuvent ainsi s'imposer à un projet, si leur degré de précision les rend applicables.

À Poulainville, le service instructeur n'a pas pris en compte ce qui était donné à titre d'exemple dans l'OAP : la mention « d'espace tampon » n'y est pas définie, il y a donc une marge d'interprétation possible.

En pratique, le règlement renvoie quelquefois aux OAP, mais aussi aux cahiers des charges de cessions de terrains. Les OAP peuvent servir à préciser une programmation et être une étape de négociation avec un opérateur : bailleur ou aménageur.

➤ **Yann LECORFEC, responsable du service juridique du SNAL**

Si l'élu a une vision claire de son projet urbain, l'OAP est un outil **facilitateur** car il permet la négociation entre technicien, service instructeur, aménageur. C'est un outil qui privilégie le dialogue entre les parties prenantes. Pour garantir la réussite et l'achèvement de l'opération, il faut adapter l'OAP au territoire, au marché, et aux souhaits des futurs acquéreurs.

Certaines exigences liées à l'OAP peuvent être un élément **perturbateur** de sa mise en œuvre : par exemple « la mixité sociale et fonctionnelle » doit être compatible avec les seuils de rentabilité (15 logements sociaux minimum à l'hectare pour un bailleur) et la situation urbaine (cas des rez-de-chaussée commerciaux).

**4. CONCLUSION DE LA JOURNÉE, « 2 MOTS CLÉS : PROJET ET SOUPLESSE »**

➤ **Jérôme Grange directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme du Grand Amiénois**

L'action publique doit aujourd'hui relever d'une approche globale et systémique. La **diversité** et la **souplesse** de rédaction des OAP répondent à cette approche collaborative en conciliant :

- projet politique, qui est la construction d'une vision, traduite dans le document d'urbanisme ;
- projet urbain, qui en résulte ;
- projet de vie, adapté aux attentes et besoins des futurs habitants.