

Lettre d'information

L'évaluation environnementale des PLU : gros plan sur les secteurs de projet (OAP)

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) examinés ces dernières années par l'Autorité environnementale d'Île-de-France contiennent bien souvent des **orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**. Il convient d'analyser l'impact qu'elles ont eu, et celui qu'elles seraient susceptibles d'avoir, sur la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine dans le cadre de l'aménagement du territoire.

L'article L.151-2 du code de l'urbanisme précise que « *Le plan local d'urbanisme comprend : 1° Un rapport de présentation ; 2° Un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ; 3° Des orientations d'aménagement et de programmation ; 4° Un règlement ; 5° Des annexes* ».

Ces OAP peuvent être **sectorielles** (elles ciblent un secteur ou un quartier spécifique), **thématiques** (elles adoptent une approche plus générale sur un enjeu transversal) ou une combinaison de ces deux approches. Les OAP comprennent notamment des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Elles doivent également établir un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (AU) et établir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques (L.151-6-1 et L.151-6-2). Elles permettent ainsi de guider le développement urbain, tout en participant à la protection de l'environnement.

Les OAP, malgré leur flexibilité, ne permettent pas de tout faire. En effet, la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA) est venue borner le droit des OAP. Dans sa décision [1], la Cour annule une OAP en raison de son manque de contenu : en se contentant de conserver l'état actuel du secteur visé, celle-ci ne donnait aucune orientation, et ne répondait donc pas à son objectif réglementaire ; à l'inverse, là où elle prévoyait les caractéristiques détaillées des constructions visées, l'OAP allait au-delà de ce que la législation permettait.

Le contenu de l'OAP doit en effet demeurer circonscrit aux finalités dont les documents d'urbanisme poursuivent la réalisation. Ainsi, la CAA de Lyon rappelait dans cet arrêt que les OAP sont des orientations, qui doivent être précises, mais n'intervenir ni dans le champ du règlement, ni être vides de contenu.

[1] Cour administrative d'appel de Lyon, 13 fév. 2018, n°16LY00375 CAA de LYON, Formation de chambres réunies, 13/02/2018, 16LY00375, inédit au recueil Lebon - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

Le caractère contraignant d'une OAP pour la mise en œuvre d'un projet

Il existe une hiérarchie entre les actes administratifs. Celle-ci revêt une importance capitale pour les autorisations d'urbanisme telles que les permis de construire, d'aménager et de démolir, ainsi que les déclarations préalables.

En effet, ces autorisations devront respecter les documents (plans, règlements et lois) de niveau supérieur, à un degré qui découle du rapport juridique qui les lie. En droit de l'urbanisme, ce rapport juridique peut être de trois niveaux : la conformité, la compatibilité et la prise en compte. Il est explicitement prévu qu'une OAP n'est opposable à un projet que s'il lui est incompatible.

L'article L.152-1 du code de l'urbanisme relatif au respect du PLU dispose en effet que « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements (...) [est] conforme au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation ». Ainsi, un permis de construire doit être conforme aux règlements graphique et écrit du PLU et compatible avec la ou les OAP qui le concernent.

Le rapport de compatibilité : une définition jurisprudentielle

La compatibilité est définie d'abord comme n'étant pas une conformité. Si la conformité interdit toute divergence entre la norme et la mesure d'application, la compatibilité ne requiert que l'absence de contrariété majeure, d'absence de remise en cause. Cependant, définir positivement la compatibilité est complexe.

Si des différences sont admises entre les deux types de rapport, il est nécessaire d'établir des limites au-delà desquelles l'OAP ne sera plus contraignante. C'est le juge qui, au fil de sa jurisprudence, a établi les bornes du contrôle de compatibilité.

Analyse de la jurisprudence sur la compatibilité du PLU au SCoT

Le contrôle de compatibilité n'est pas un instrument fixe. En effet, l'étude de la jurisprudence met en évidence une appréciation plus ou moins sévère selon la nature des actes administratifs. L'un des domaines dans lequel le juge a élaboré une jurisprudence détaillée concerne le rapport entre le SCoT et le PLU.

Dans le cadre d'un arrêt du 18 décembre 2017[2], le Conseil d'État expose la « méthode » à suivre pour apprécier la compatibilité d'un PLU avec un SCoT.

[2] Conseil d'État, 18 déc. 2017, n°395216 (conseil-etat.fr)

[3] Conseil d'État, 30 déc. 2021, n°446763, décision mentionnée aux tables, legifrance.gouv.fr et Arianeweb sur le site du CE avec les conclusions de Vincent Villette

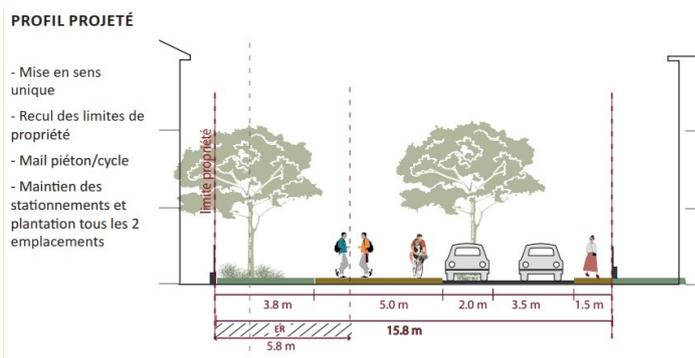
Tout d'abord, l'interprétation du contrôle résulte du SCoT lui-même. Celui-ci doit « se borner à fixer des orientations et des objectifs » (à l'exception des cas limitativement prévus par la loi). Le SCoT est donc un document qui émet principalement des objectifs et orientations ; le parallèle avec les OAP paraît donc pertinent.

Dans l'analyse de cette compatibilité, le juge doit tenir compte des orientations et objectifs adoptés et de leur degré de précision. Ces deux éléments serviront de faisceau au juge pour déterminer les orientations générales du SCoT, et apprécier ensuite la compatibilité du PADD à celui-ci.

Le développement d'une jurisprudence propre aux OAP

En matière d'OAP, la jurisprudence a mis du temps à fixer les modalités d'application du rapport de compatibilité. L'arrêt du Conseil d'État Commune de Lavérune[3] établit les principes directeurs du contrôle de ce rapport.

Dans cet arrêt, le Conseil d'État vient expliciter le sens du contrôle de compatibilité : selon lui, il s'agit de vérifier si le projet « *contrarie la réalisation des objectifs* » de l'OAP. Le juge va le contrôler en se fondant sur les éléments de fait qui lui sont présentés.



Des OAP précises comme ici à Melun permettent d'exposer ce qui est attendu du projet.

En effet, il doit exercer ce contrôle au regard, d'une part, « des caractéristiques concrètes du projet », et, d'autre part, « des termes de l'orientation d'aménagement et de programmation ».

Il convient également de s'intéresser à l'autre pendant de cet arrêt du Conseil d'État : la prise en compte « des termes de l'OAP » dans l'analyse de la compatibilité.

En l'espèce, l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) prévu initialement dans l'OAP avait été remplacé par une « maison intergénérationnelle ». Étant donné les changements de circonstances, notamment l'ouverture de plusieurs Ehpad à proximité, le Conseil d'État a estimé que ce nouveau projet était conforme aux objectifs de l'OAP, l'objectif d'une maison intergénérationnelle étant comparable à celui d'un Ehpad bien que relevant d'une sous-destination différente. En faisant prévaloir l'objectif, cette interprétation des « caractéristiques concrètes du projet » ne rend pas l'OAP moins contraignante, mais offre la possibilité aux collectivités de s'adapter aux changements de circonstances.

L'importance pour les collectivités de rendre les OAP thématiques plus précises

L'Autorité environnementale a noté la création de nombreuses OAP thématiques consacrées à la santé humaine, à la trame verte et bleue ainsi qu'à la biodiversité. Ces éléments du PLU, qui visent à promouvoir des politiques transversales, sont intéressants à condition de fixer des orientations et des objectifs précis.

Dans l'arrêt du 8 novembre 2017, Commune de Dammarie[4] le Conseil d'État souligne que le flou d'une OAP a un impact sur son caractère contraignant. Dans le considérant 4 de la décision, le juge explique « *qu'il résulte de ces dernières dispositions que les travaux ou opérations d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement et de programmation ; que si de telles orientations, dans cette mesure opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, sont, en principe, susceptibles d'être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir à l'occasion d'un recours dirigé contre la délibération qui approuve le plan local d'urbanisme, il en va différemment dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme* ». En l'espèce, le Conseil d'État estime que « *cette orientation ne constituait qu'une prévision ne faisant pas grief aux requérants* ». Pour que l'OAP fasse grief, il faut qu'elle ait suffisamment de consistance. Si une OAP est floue ou trop indicative, elle n'aura pas d'effet contraignant.

Les communes ou les intercommunalités disposent donc d'une marge de manœuvre quant à la détermination du caractère contraignant de leurs OAP.

Plus elles seront précises et détaillées, plus elles auront de chances d'être appliquées de manière effective en cas de contentieux, même si le juge procède à une appréciation générale prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur sans les appliquer à la lettre (voir CE 8 décembre 2017, n° 395216, mentionnée aux tables comme la décision précitée du 30 décembre 2021).

Une OAP qui resterait trop imprécise ne permettrait donc pas à la collectivité de voir ses intentions concrétisées puisqu'elle laisserait à l'opérateur la capacité de prendre des libertés avec l'objectif fixé. Le juge reviendra alors au règlement et le maître d'ouvrage sera en mesure d'imposer à la collectivité un projet en décalage avec ses intentions (architecture, densité, espaces verts, etc.).

Bien définir les attentes des projets et leurs contraintes notamment en matière d'environnement et de santé humaine permet de cibler les OAP.

Par ailleurs, le maire ou le président d'intercommunalité sera encore plus légitime à poser des prescriptions spéciales dans son autorisation d'urbanisme si, dans son PLU, il a prévu des éléments qualitatifs précis, notamment de salubrité publique quant aux conditions d'aménagement d'un secteur.

La nécessité d'OAP sectorielles précises puisqu'elles cadrent le projet

L'Autorité environnementale considère qu'une OAP, lorsqu'elle concerne un secteur de projet, confère au PLU une dimension pré-opérationnelle, au regard du projet immobilier envisagé par la collectivité. En effet, l'OAP est davantage qu'un règlement qui pose la règle de droit. Le règlement n'édicte pas une finalité mais un moyen.

L'OAP au contraire montre que sur un secteur particulier, la collectivité souhaite la réalisation d'un projet dont elle définit les contours, les principes et les objectifs. Au regard de l'analyse faite par le juge du rapport de compatibilité, une OAP a donc une influence forte sur le contenu et la nature du projet. C'est pourquoi l'Autorité environnementale recommande, dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet de PLU, une vigilance renforcée sur le secteur visé par l'OAP.

PLUi Plan Local d'Urbanisme Intercommunal OAP-R A - LAVAL - Quartier Ferrière LAVAL Agglo	
	<ul style="list-style-type: none">- Risque de dégradation voire suppression de la zone humide présente au nord du secteur- Imperméabilisation des sols entraînant des risques liés aux ruissellements des eaux pluviales.
Mesures (ERC) proposées	<p>Afin de limiter les impacts du projet sur l'environnement, il convient de :</p> <ul style="list-style-type: none">• réaliser les aménagements paysagers et des plantations de haies en bordure de la RD900 selon les prescriptions des dossiers "entrée de ville",• conserver et valoriser les espaces végétalisés recensés au sein du plan-guide de la ZAC et du complément d'étude d'impact initiale (pages 19 à 25 du complément EI),• créer une trame verte et bleue par la mise en relation des corridors écologiques et des réservoirs de biodiversité,• réduire les surfaces imperméabilisées et procéder à de nouvelles plantations,• conserver et valoriser la zone humide repérée sur le site conformément au complément d'étude d'impact de la ZAC et au dossier "entrée de ville",• prévoir des dispositifs de régulation des eaux pluviales (noues paysagères, bassins de rétention, ...) selon les orientations du plan-guide de la ZAC.

L'Île-de-France est en retard en matière de PLUI. En région, les OAP sont souvent précises et indiquent, comme ici à Laval, les mesures éviter, réduire, compenser (ERC) qui doivent être prises en compte.

https://www.agglo-laval.fr/fileadmin/user_upload/Fusion_OAP_SA.pdf

En effet, une analyse approfondie de l'état initial de l'environnement et des incidences potentielles de l'aménagement prévu sur ce secteur doit permettre à la collectivité ou l'intercommunalité de prévoir en amont les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation à adopter, voire même de sélectionner un site plus adapté.

Par exemple, si une étude faune flore effectuée sur quatre saisons n'est pas exigée pour une OAP, s'en remettre à un inventaire réalisé à l'échelle de la commune sans approfondissement spécifique sur le secteur de projet ne sera pas estimé satisfaisant par l'Autorité environnementale. Il en irait de même pour une OAP n'analysant pas les éventuelles zones humides ou les pollutions sonores, atmosphériques ou des sols.

[4] Conseil d'État, 8 nov. 2017, n°402511, mentionnée aux tables, - legifrance.gouv.fr et Arianeweb.

Autre cas, un projet d'OAP comprenant une crèche, une école ou un établissement pour personnes âgées doit être évalué de manière à permettre en premier lieu à la collectivité de confirmer ou non la compatibilité du secteur d'implantation envisagé avec ces usages. La collectivité pourra prévoir le cas échéant les dispositions encadrant leur implantation. En conséquence, l'opérateur qui réalisera le projet sera pleinement informé des contraintes et des conditions de réalisation du projet. Il s'agit en effet d'examiner le plus tôt possible les mesures d'évitement des nuisances et pollutions susceptibles d'affecter les populations.

Il y a donc une aide nécessaire à la décision de la collectivité et des informations à apporter au maître d'ouvrage d'une opération dès le plan local d'urbanisme et cet "éclairage" doit être particulièrement renforcé sur les secteurs ou la collectivité a décidé de mener un projet. De plus, si, dans le cadre de son évaluation environnementale, la collectivité réalise que le site est trop pollué, qu'il accueille une grande diversité biologique ou que les risques associés au dérèglement climatique y sont trop élevés (par exemple d'îlots de chaleur urbains), elle pourra intégrer en amont et, dans l'OAP, des mesures destinées à éviter, sinon réduire les atteintes à l'environnement et à la santé humaine.



ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

> OAP THEMATIQUE N°1 : ENVIRONNEMENT ET SANTE

Dossier d'approbation – Conseil de territoire du 25 février 2020
 Mis en compatibilité par délibération du Conseil de Territoire le 13 octobre 2020 (MECCU Village Olympique)
 Mis en compatibilité par arrêté préfectoral du 6 novembre 2021 déclarant d'intérêt général le projet de site unique du ministère de l'intérieur valant mise en compatibilité du document d'urbanisme de plaine commune (MECCU PSU St Omer)
 Mis en compatibilité par arrêté préfectoral du 2 décembre 2021 portant modification de la déclaration d'utilité publique relative aux travaux nécessaires à la réalisation de la ligne 15 Est
 Mis en compatibilité par arrêté préfectoral du 14 mars 2022 déclarant d'utilité publique le projet de réalisation du campus hospitalo-universitaire Grand Paris Nord « CHUGPN » et emportant mise en compatibilité du document d'urbanisme intercommunal (PLUI) de l'établissement public territorial Plaine Commune (MECCU CHUGPN)
 Modifié par délibération du Conseil de Territoire le 29 mars 2022 (Modification n°1 du PLUI)
 Mis en compatibilité par décret du Conseil d'Etat en date du 30 mars 2022 modifiant le décret no 2016-1086 du 21 novembre 2016 déclarant d'utilité publique et urgents les travaux nécessaires à la réalisation du tronçon de métro automatique du réseau de transport public du Grand Paris reliant les gares de Font-de-Saintes, Suresnes et de Saint-Ouen Rueil, dans les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis et emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes de Bois-Colombes, Courbevoie, Gennevilliers, Nanterre, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud et Suresnes et de l'établissement public territorial Plaine Commune (MECCU ligne 15 Ouses)
 Mise à Jour N°2 des annexes par arrêté du Président de l'EPT Plaine Commune du 16 août 2022
 Modifié par délibération du Conseil de Territoire en date du 11 avril 2023 (Modification n°3)
 Mise à jour n°3 des annexes par arrêté du Président de l'EPT Plaine Commune du 15 mai 2023
 Mis en compatibilité par délibération du Conseil de Territoire du 27 juin 2023 déclarant d'intérêt général le projet de la Tony Parker Academy et emportant mise en compatibilité du PLUI
 Modifié par délibération du Conseil de Territoire en date du 18 septembre 2023 (modification simplifiée n°1)
 Mise à jour n°4 des annexes par arrêté du Président de l'EPT Plaine Commune du 19 décembre 2023



OAP thématique Environnement et santé du PLUI de l'établissement public territorial Plaine Commune

Avec l'objectif d'absence d'artificialisation nette (Zan), des OAP conditionnelles

La mise en œuvre du "zéro artificialisation nette" devrait conduire à la création d'OAP conditionnelles lorsqu'il s'agira de construire ou d'aménager en extension urbaine. Certains territoires affichent déjà leur priorité de densifier l'espace urbain existant avant de procéder à de nouvelles consommations d'espaces agricoles ou naturels. Lorsque le taux de logements vacants est élevé, par exemple, il est possible d'imaginer que les projets en extension ne s'engagent qu'une fois la vacance de logements revenue à un niveau raisonnable. Dans d'autres cas, il ne devrait être envisagé la création d'une zone d'activité économique qu'à partir d'un degré suffisant de saturation des zones existantes sur le territoire de l'EPCI. Cette pratique est déjà constatée en région.

La Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France

Les autorités environnementales sont des collèges d'experts indépendants des maîtres d'ouvrage et des autorités décisionnaires. La loi répartit les compétences de trois types d'autorités environnementales. Pour l'Île-de-France, l'autorité environnementale rendant le plus grand nombre d'avis (environ 200 par an) est la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE). Elle rend également de nombreuses décisions sur des plans et programmes (également 200 par an), des PLU notamment.

La MRAE est composée de neuf membres : cinq sont membres de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), placée auprès du ministre chargé de la transition écologique, et quatre sont extérieurs au ministère (une architecte-urbaniste, un architecte-ingénieur, un professeur d'urbanisme et de paysage, un écologue). Ils sont épaulés par deux assistantes et seize agents de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) placés sous l'autorité du président de la MRAE.

Les décisions et les avis de l'Autorité environnementale sont pour l'essentiel rendus deux mois après le dépôt du dossier (trois mois pour les avis sur les plans et programmes). Débattus et délibérés entre les membres tous les mercredis, ils sont mis en ligne dans les heures qui suivent leur adoption et transmis au demandeur et aux autorités décisionnaires ainsi qu'au maire de la commune lorsqu'il n'est pas le demandeur.

Les avis et décisions de la MRAE sont consultables via le lien suivant : <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/ile-de-france-r20.html>

Pour écrire à l'Autorité environnementale, l'adresse est : mrae-idf.migt-paris.igedd@developpement-durable.gouv.fr



Mission régionale d'autorité environnementale
 ÎLE-DE-FRANCE