

ACCOMPAGNER LE PASSAGE À L'OPÉRATIONNEL DES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION DES FONDAMENTAUX AUX CLÉS DE LA RÉUSSITE





NADINE REUX

1^{ere} vice-présidente de la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais, en charge de la transition écologique

Chaque Maire, chaque adjoint à l'urbanisme connaît l'importance d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans son Plan Local d'Urbanisme (PLU). Avec la Loi Climat et Résilience et la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), les objectifs des Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET), des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et la réflexion sur la mise en œuvre de densités « acceptables » et « acceptées »... l'OAP devient un objet éminemment complexe, technique mais surtout très politique susceptible de répondre dans nos communes aux enjeux d'un aménagement différent, co-construit avec les habitants et les acteurs de la promotion. Néanmoins le constat partagé par les élus de l'aménagement en général est celui d'une difficulté de passer de la planification à l'opérationnalité : la construction d'un nouveau quartier au cœur de nos villages et de nos villes.

Ce guide cherche à donner aux élus du Pays Voironnais des clés pour les accompagner dans le passage à l'opérationnalité des OAP sectorielles communales. Fruit de discussions avec des élus locaux, d'analyse de cas concrets et de retours d'expérience à partager, il apporte des éclairages juridiques, présente les types d'OAP pour permettre de répondre aux besoins des différents territoires urbains et ruraux et enfin aborde de façon pédagogique et illustrée le passage à l'opérationnalité, renvoyant à des notions de maîtrise foncière, d'équipement public, de montage et de bilan opérationnel, incitant les élus dans leurs démarches à se poser les questions utiles pour l'avenir de leur territoire. Je souhaite, Cher(ers) Collègues, que ce travail d'échanges et ce guide puissent vous accompagner dans vos choix.

▪ **Méthodologie d'élaboration du guide**



1 COMITÉ TECHNIQUE

> services du Pays Voironnais, la DDT l'EPFLD et le CAUE réunis plusieurs fois



**8 PLU
15 OAP**

analysés dans le détail pour s'appuyer sur des cas concrets commentés lors d'entretiens communaux volontaires

21 ACTEURS INTERROGÉS

(maires, adjoints à l'urbanisme, chargés de mission urbanisme, etc.) pour recueillir des retours d'expériences et identifier les obstacles dans le passage à l'opérationnel sur des situations actuelles



1 COMMISSION AMÉNAGEMENT

Restitution de la première phase

2 ATELIERS DE TRAVAIL AVEC LES ELUS COMMUNAUX

Pour partager l'avancement du guide et l'enrichir par des retours d'expériences du territoire



La thématique dans laquelle on s'inscrit

3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

■ Connaître la volonté des propriétaires privés, c'est utile ?

Lors de l'élaboration, la modification ou la révision du PLU, connaître la volonté des propriétaires peut influencer sur la définition du périmètre d'OAP, sur le choix des conditions d'ouvertures à l'urbanisation et des outils règlementaires, surtout lorsqu'un secteur a été pré-identifié comme prioritaire pour la commune.

Le sujet de la page sous forme de question

À tout moment de vie du document d'urbanisme, un ou plusieurs propriétaires peuvent se manifester pour faire connaître leur souhait de vendre ou de construire. Dans ce cas il peut s'agir pour la commune d'une opportunité pour maîtriser un secteur, voire de co-construire un projet avec les propriétaires et/ou un opérateur. Par conséquent la collectivité doit s'interroger sur la nécessité ou non de mobiliser des outils de maîtrise foncière.

Est-ce que je dois consulter systématiquement chaque propriétaire ?

C'est avant tout un choix politique. Echanger avec les propriétaires peut être bénéfique mais le temps est parfois limité. Cela dépend donc du nombre d'OAP sur la commune, du nombre de secteurs stratégiques identifiés et de l'échéance envisagée de réalisation du projet. Enfin, cela dépend du niveau de maîtrise souhaité par la commune sur les différents secteurs d'OAP et du niveau de concertation avec la population mis en place.

Les éléments soulignés sont des liens vers des pages web (ex : article de lois, informations spécifiques) ou vers d'autres pages du guide.

▪ **A avoir en tête**

Ce n'est pas parce qu'un propriétaire ne semble pas vendeur que sa position ne va pas évoluer dans le temps.

3



➔ **Jurispudence** Arrêt CAA Lyon du 13 février 2018, *Vourles* p.50

La couleur de la partie et le numéro de la thématique pour s'y retrouver facilement

Une partie mixte pour faire un focus, donner des repères, partager un témoignage ou une illustration

Renvoi à la partie III. pour un focus détaillé et illustré sur un article de loi, une jurisprudence, etc.



SOMMAIRE

PARTIE I : LES FONDAMENTAUX

P. 5-15

- 1 - Les principales pièces du PLU
- 2 - L'OAP, une pièce qui s'est progressivement affirmée dans les PLU
- 3 - Les trois types d'OAP pour répondre aux besoins du territoire
- 4 - Les éléments qui constituent une OAP sectorielle
- 5 - L'urbanisation des zones couvertes par une OAP
- 6 - L'articulation entre planification et projet

p. 6

p. 7

p. 8

p. 9

p. 13

p. 15

PARTIE II : LES CLES DE LA REUSSITE

p.16-47

- 1 - Les besoins : les identifier et les exprimer pour pouvoir être accompagné et avoir des réponses adaptées
- 2 - L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer
- 3 - Le foncier : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel
- 4 - Le devenir d'un site : le porter et le partager avec le plus grand nombre
- 5 - Les équipements publics : un élément prépondérant dans les choix à opérer
- 6 - Le programme, le montage et le bilan opérationnel
- 7 - Les personnes ressources et partenaires

p. 17

p. 20

p. 25

p. 30

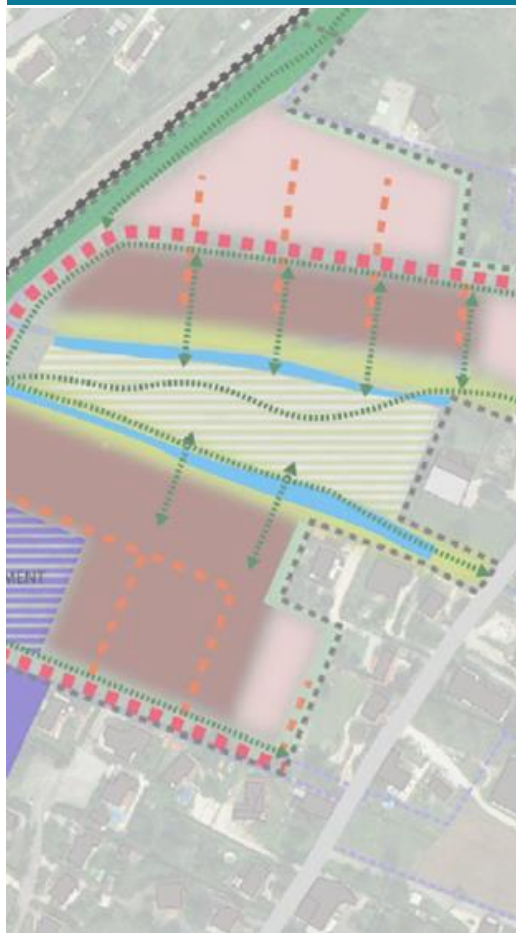
p. 34

p. 40

p. 46

PARTIE III : POUR ALLER PLUS LOIN

p. 48-55



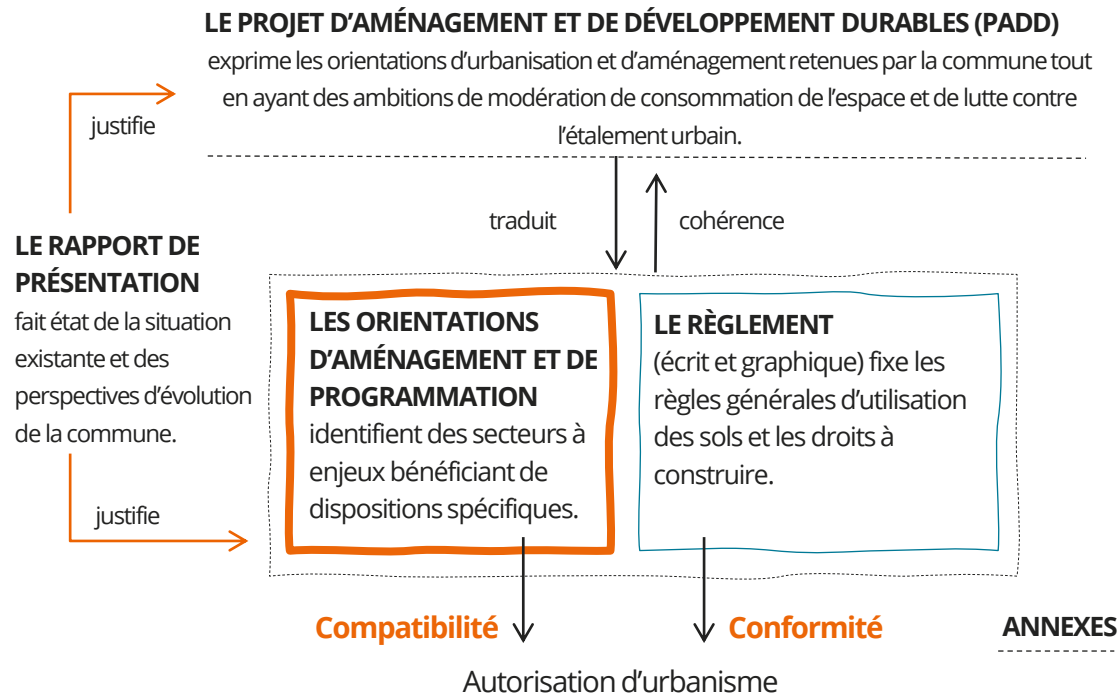
PARTIE I : LES FONDAMENTAUX

1	LES PRINCIPALES PIÈCES DU PLU	6
2	L'OAP, UNE PIÈCE QUI S'EST PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE DANS LES PLU	7
3	LES TROIS TYPES D'OAP POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DU TERRITOIRE	8
4	LES ÉLÉMENTS QUI CONSTITUENT UNE OAP SECTORIELLE	9
5	L'URBANISATION DES ZONES COUVERTES PAR UNE OAP	13
6	L'ARTICULATION ENTRE PLANIFICATION ET PROJET	15

1

LES PRINCIPALES PIÈCES DU PLU

Le PLU et notamment les OAP sont le point d'entrée d'un opérateur sur un territoire, d'où l'importance d'être vigilant à la lisibilité du contenu.



Focus

- Les OAP sont appréciées dans un rapport de **compatibilité** c'est-à-dire qu'il y a une marge de manœuvre entre leur contenu et l'autorisation d'urbanisme. En revanche, le règlement s'impose dans un rapport de **conformité**. La demande de permis de construire doit respecter les règles. Toutefois, l'instructeur dispose d'une marge d'appréciation s'agissant des règles écrites sous une forme qualitative.
- Importance de la **cohérence** et de la **complémentarité** entre l'OAP et le règlement. S'interroger si ce que l'on souhaite encadrer trouve sa traduction plutôt dans l'OAP (graphique et/ou écrite) ou plutôt dans le règlement.

➔ **Jurisprudence : arrêté Dos Santos**

2 L'OAP, UNE PIÈCE QUI S'EST PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE DANS LES PLU

Une OAP, c'est quoi déjà ?

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont des dispositifs d'urbanisme pré-opérationnels apparus en France en 2010 avec la loi Grenelle II et codifiés à l'article L. 151-6 du Code de l'urbanisme avec l'intention de faciliter les projets à travers un urbanisme négocié. Les OAP permettent d'exprimer une maîtrise de l'aménagement du territoire par la collectivité sur des sites stratégiques au périmètre déterminé (îlot, quartier, commune). Cet outil, qui vise à définir les intentions d'aménagement et les invariants souhaités par la commune tout en restant souple pour être ouvert à la discussion, est une pièce obligatoire du plan local d'urbanisme, en particulier lorsqu'elle porte sur des zones AU (à urbaniser) ouvertes à l'urbanisation dans des conditions fixées par le PLU.

✓ Contenu de l'article L151-7 du Code de l'Urbanisme relatif aux OAP

« Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ; favoriser la mixité fonctionnelle ; porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, restructurer ou aménager ; prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ; définir les actions et opérations nécessaires pour protéger les franges urbaines et rurales. »

✓ Contenu de l'article L152-1 du Code de l'Urbanisme relatif au degré d'opposabilité des OAP

« L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes 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 »

▪ Repères historiques

Loi solidarité et renouvellement urbains (12/2000)

Instaure le PADD dans les PLU.

Loi urbanisme et habitat (07/2003)

Dissocie le PADD (pièce obligatoire) et les Orientations d'Aménagement (OA) qui s'appliquent en cohérence avec le PADD.

Loi ENE – grenelle II (07/2010)

L'OA devient OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation) et est désormais une **pièce obligatoire** qui doit respecter le PADD.

La notion de projet urbain commence à prendre une réelle place.

Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) (03/2014) suivie du **décret n° 2015-1783** qui complète l'ordonnance du 23/09/2015 et modernise le contenu des PLU. Elle conduit notamment à une réécriture de la partie réglementaire relative aux OAP ; **trois catégories d'OAP peuvent être identifiées** : l'OAP sectorielle, l'OAP de secteur d'aménagement et l'OAP thématique.

Loi Climat et résilience (21/08/2021) complète le contenu obligatoire et facultatif des OAP.

➔ **Loi climat et résilience du 21 août 2021**

3 LES TROIS TYPES D'OAP POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DU TERRITOIRE

1- Les OAP sectorielles - art R151-6 du Code de l'urbanisme

Ces OAP peuvent s'appliquer sur l'ensemble du territoire communal. Elles sont obligatoires lorsque le PLU délimite des zones 1AU, c'est-à-dire des zones AU ouvertes à l'urbanisation selon des conditions que le règlement définit. Le périmètre peut inclure une ou plusieurs parcelles, qu'elles soient privées et/ou publiques et atteindre des surfaces variables de moins d'un hectare à plusieurs dizaines suivant le contexte. Elles sont complétées par un règlement.

>> **Obligatoires sur les zones 1AU** (ex: *Bilieu*) tout en précisant les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques.

2 - Les OAP de secteur d'aménagement - art R151-8 du Code de l'urbanisme

Ces OAP peuvent s'appliquer sur des secteurs U ou 1AU. Ces OAP s'appliquent suivant les mêmes principes que l'OAP sectorielle à la différence qu'elles ne sont pas définies par des dispositions réglementaires (écrit ou graphique) dans le PLU, **elles valent donc règlement**. Cependant, elles s'accompagnent de conditions et doivent au moins porter sur six objectifs (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 TC, la desserte des terrains par les voies et réseaux) et disposer d'un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

>> **Facultatif et ne concerne que les zones U ou 1AU** (ex: *Moirans, quartier gare*)

3 - Les OAP thématiques - art R151-7 du Code de l'urbanisme

La réglementation définit les OAP patrimoniales mais il existe une pluralité de thèmes abordables. A la différence des OAP sectorielles, le périmètre peut être plus étendu pour couvrir l'ensemble de la commune. Elles peuvent porter sur des thèmes tels que le patrimoine, le paysage et l'environnement, la mobilité, l'habitat, etc.

>> **Facultatives** (ex: *St-Jean-de-Moirans*)

■ OAP du territoire



1 - Bilieu

2 - Moirans



3 - St-Jean-de-Moirans

A noter : Une zone peut être couverte par une ou plusieurs OAP thématiques et contenir un périmètre d'OAP sectorielle tout en étant cohérentes entre elles. De la même manière, une OAP peut couvrir plusieurs zones.

➡ OAP thématiques du Pays Voironnais

➡ Loi climat et résilience du 21 août 2021

4 LES ÉLÉMENTS QUI CONSTITUENT UNE OAP SECTORIELLE

Même si le contenu d'une OAP sectorielle n'est pas défini réglementairement, voici les éléments récurrents qui structurent les OAP en croisant différents documents d'urbanisme :

- En introduction à l'ensemble des OAP de la commune, le document d'urbanisme doit disposer d'un **échancier d'ouverture à l'urbanisation des différents secteurs** et de la réalisation des équipements correspondants pour exprimer la priorisation envisagée par la commune. Cela a été **rendu obligatoire avec la loi Climat et Résilience (cf.p50)**
- **Des éléments de contexte et d'état des lieux** du périmètre de l'OAP tel que sa localisation dans la commune, sa surface, l'usage du site, son contexte proche sont présentés. Ce contenu est parfois illustré avec un plan ou des photographies.
- **Des enjeux et objectifs** par rapport à des caractéristiques particulières du périmètre ou de volonté à l'échelle communale (ex : créer une silhouette de village cohérente).
- **Un schéma d'aménagement** qui correspond aux orientations graphiques de l'OAP qui s'accompagne **d'orientations écrites regroupées par thématiques** (vocation, mixité fonctionnelle et sociale, accessibilité, trame viaire, stationnement, mode doux, qualité de l'insertion urbaine, architecturale et paysagère, programmation et densité, etc.). On peut aussi y trouver des orientations relatives aux **continuités écologiques** en lien avec une OAP thématique dédiée. Lors de cette phase, il est important de s'interroger sur la traduction la plus appropriée de l'idée entre l'OAP (compatibilité) et le règlement (conformité). A noter que les OAP sans schéma d'aménagement sont possibles.
- Suivant les situations **des images de références** peuvent être insérées pour traduire les souhaits de la commune. De la même manière, **des illustrations d'implantations** peuvent être intégrées mais elles ne disposent en aucun cas d'une valeur prescriptive, l'idéal étant de le préciser sous chaque image et illustration. Attention donc à l'usage détourné qui peut en être fait.

Point de vigilance : une OAP doit définir des orientations mais laisser suffisamment de souplesse pour en assurer la faisabilité et bien s'inscrire dans un rapport de compatibilité.

Repères

Les éléments courants de l'OAP

Un échancier d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, le cas échéant

Contexte
Etat des lieux

Les enjeux
Les objectifs

Un schéma
d'aménagement

Les orientations
souvent regroupées
par thématiques

Des références
Des illustrations sans
valeur prescriptive

Les compléments nécessaires dans les
règlements écrit et/ou graphique

➔ **Jurisprudence Arrêt CAA Lyon du 13 février 2018, Vourles**

4 LES ÉLÉMENTS QUI CONSTITUENT UNE OAP SECTORIELLE

Illustration de cas, Billeu / PLU approuvé en novembre 2020

Contexte : Ce secteur d'environ 2600m² est stratégique car positionné en entrée du centre-bourg, à côté d'un commerce. Le projet mixte sur le plan fonctionnel devra contribuer à l'émergence d'un centre-bourg fédérateur.

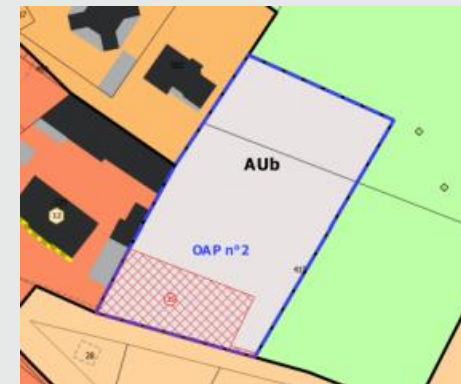
Éléments réglementaires : Visible ci-contre, un emplacement réservé (ER n° 35) a été mis en place dans le règlement graphique pour permettre l'aménagement d'un espace public et l'élargissement de la voirie. Ces éléments sont également rappelés dans les orientations écrites et graphiques de l'OAP.

Éléments écrit et graphique de l'OAP : Les orientations écrites évoquent que « la composition [...] doit constituer un front de rue » ou encore « la mise en place d'un front bâti qualitatif ». On retrouve ce dernier sur le schéma de l'OAP. Le règlement écrit n'est pas contradictoire à cette orientation.

De la même manière, il est mentionné que « le projet doit prévoir la réalisation de commerce et/ou de services en rez-de-chaussée. Une zone d'implantation commerciale sur le règlement graphique aurait pu être inscrite conformément à l'article L151-16 du CU.

Concernant la densité, les orientations écrites annoncent que « la composition [...] doit comporter une certaine densité. Le nombre indicatif de logements à réaliser est porté à 7 logements minimum. Ainsi, dans un rapport de compatibilité, c'est plus ou moins 7 logements qui devront être réalisés.

A noter : L'OAP est en voie d'aboutir. En effet, un permis a récemment été déposé avec la présence d'une surface commerciale en rez-de-chaussée. Il y aura également un aménagement public sur l'emplacement réservé.



Extrait du règlement graphique



Orientations graphiques de l'OAP

- Périmètre de l'OAP
- Secteur à réserver à l'adaptation du gabarit de la voie et à la réalisation d'un espace public qualitatif
- Front bâti continu
- Rez-de-chaussée occupé par des commerces et/ou des services
- Une voie de circulation unique qui permet d'un raccordement vers l'arrière
- Secteur d'implantation de bâti collectif

A noter : une OAP ne peut établir de distinction entre les typologies

➡ [OAP complète consultable ici p.9 > 12](#)

4 LES ÉLÉMENTS QUI CONSTITUENT UNE OAP SECTORIELLE

▪ *Illustration de cas, Tullins / PLU révisé, approuvé en juillet 2019*

Légende

-  périmètre de l'OAP
-  principe de voirie structurante reliant le site au système viaire de la commune
-  voiries secondaires
-  accès véhicules interdits
-  principe d'accès aux 2 zones constructibles
-  lots constructibles avec mixité maisons groupées, intermédiaires, petits collectifs
-  espace de transition ou des lots libres sont à prioriser
-  secteurs arborés à préserver
-  transition paysagère avec les existants à créer
-  Ruisseau
-  Pont modes doux
-  principe de liaisons douces pour irriguer le site



A noter : une OAP ne peut établir de distinction entre les typologies de logements (collectifs, individuel, etc.)

Orientations graphique de l'OAP

 [OAP complète consultable ici p.23 > 26](#)

4 LES ÉLÉMENTS QUI CONSTITUENT UNE OAP SECTORIELLE

■ Illustration de cas, Tullins / PLU révisé, approuvé en juillet 2019

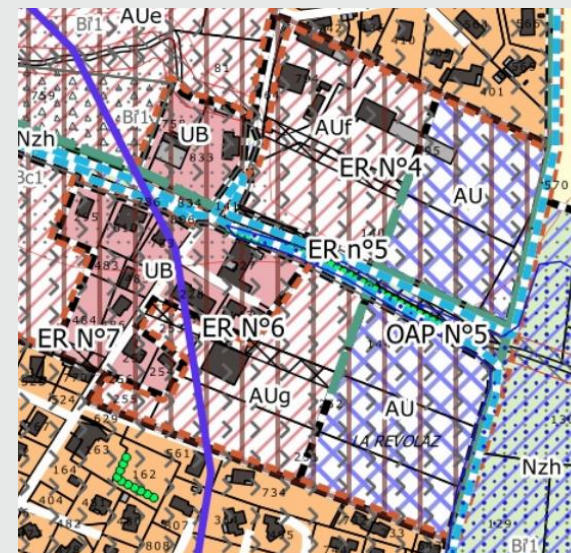
Contexte : Sous l'ancien PLU, la commune disposait d'une OAP délimitée par une unique zone AU indiquée soumise à une opération d'ensemble. Cela a donné lieu à une situation bloquante puisque les différents propriétaires n'ont pas réussi à se mettre d'accord. La collectivité a donc décidé de faire évoluer cette OAP pour en faciliter le passage à l'opérationnel.

Éléments de zonage : Bien que le périmètre de l'OAP n'ait pas changé, l'unique zone AU indiquée a été redécoupée avec, d'une part **deux zones AU strictes** sur la frange Est afin de maîtriser l'urbanisation dans le temps, la qualité de la transition vers la plaine mais aussi la réalisation et le financement des équipements. Elles pourront peut-être être ouvertes à l'urbanisation indépendamment l'une de l'autre ultérieurement. D'autre part, **deux zones AU indicées à réaliser sous forme d'opération d'ensemble distincte** afin de faciliter le passage à l'opérationnel car il y a moins de propriétaires fonciers à réunir.

Éléments règlementaires complémentaires : Visible ci-contre, **deux emplacements réservés** (ER n° 4 et n° 6) ont été mis en place dans le règlement graphique pour permettre la réalisation de voies publiques de desserte. Ces éléments sont également rappelés dans les orientations écrites de l'OAP.

De la même manière, **une servitude** pour un cheminement piéton a été ajoutée pour permettre de relier à termes, les deux zones Auf et Aug.

Éléments écrit et graphique de l'OAP : Les orientations écrites évoquent « qu'il est réalisable d'envisager une densité d'environ 45 lgts / ha » et le schéma, par les aplats de couleurs (rose/marron) page précédente, oriente vers des typologies qui traduisent des variations de densité attendues sans jamais inscrire un nombre de logements.



Extrait du règlement graphique

Repère : Il n'est pas obligatoire d'inclure les zones AU stricte dans le périmètre de l'OAP. Ici cela permet de conserver la partie graphique initiale de l'OAP et de disposer d'une vision d'ensemble du projet envisagé à long terme. En revanche, cela ne constitue en aucun cas une garantie que les tènements en AU stricte seront un jour ouvert à l'urbanisation.

➔ [OAP complète consultable ici p.23 > 26](#)

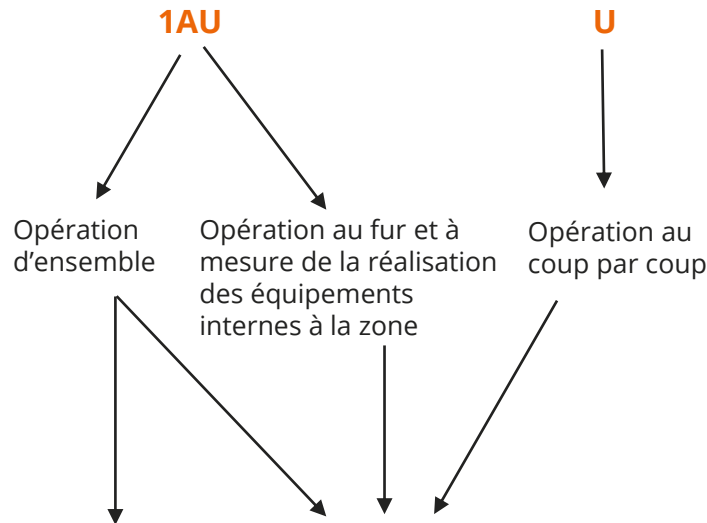
5 L'URBANISATION DES ZONES COUVERTES PAR UNE OAP

L'OAP, comme son nom l'indique, définit des orientations et ce, à l'échelle de l'ensemble de l'opération, autrement dit, à l'échelle du périmètre de l'OAP. Cependant, il est important de **bien distinguer les modes d'ouverture à l'urbanisation possibles d'un secteur couvert par une OAP en tenant compte notamment de son zonage.**

Zonage de l'OAP

Ouverture à l'urbanisation

Complément dans le règlement



- Avec transcription dans le règlement
Ex : « sous réserve de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble couvrant l'intégralité de la zone »
- Sans transcription dans le règlement peut nécessiter une négociation

Peut nécessiter une transcription réglementaire s'il y a des équipements publics à réaliser. Dans ce cas, il est essentiel de s'interroger sur **les modes de financement** de ceux-ci. (cf. thème 5/ Partie II.)

▪ Focus

- Une zone 1AU ouverte à l'urbanisation sous forme **d'opération d'ensemble** peut trouver une transcription dans le règlement.
- Une OAP ouverte à l'urbanisation **au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone** signifie que l'urbanisation peut se réaliser petit à petit tout en veillant à la cohérence globale de l'aménagement qui est assurée par l'OAP et le cas échéant, les dispositions réglementaires.

▪ Mémo

L'article R151-20 du code de l'urbanisme permet de rappeler ce qui définit une zone urbanisée, explicite les modalités d'ouverture à l'urbanisation ainsi que les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. (*détail*)

2AU = AU = AU stricte : le secteur n'est pas ouvert à l'urbanisation (les réseaux aux abords sont insuffisants)

1AU = AU_i = AU indicé : le secteur est ouvert à l'urbanisation (les réseaux aux abords sont suffisants)

U : le secteur est déjà urbanisé et réputé desservi par les réseaux

➔ **Jurisprudence Arrêt CE, 28 septembre 2020**

5 L'URBANISATION DES ZONES COUVERTES PAR UNE OAP

Plusieurs cas de figures permettent d'engager le passage à l'opérationnel des OAP sans que cela engage la totalité de la surface incluse dans le périmètre de l'OAP.

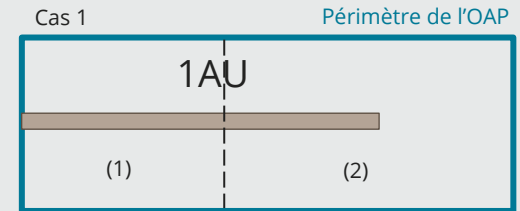
Cas 1 : Un unique périmètre d'OAP couvert par une seule zone 1AU et la nécessité de réaliser des équipements publics. Les constructions sont autorisées au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par l'OAP et le cas échéant le règlement. Par la force des choses, la mise en œuvre de l'OAP est étalée dans le temps.

Cas 2 : Un unique périmètre d'OAP couvert par deux zones 1AU. Chaque zone est soumise à une opération d'ensemble. Ainsi, les zones 1AUa et 1AUb sont couvertes par une unique OAP mais peuvent être urbanisées indépendamment l'une de l'autre à partir du moment où elles sont compatibles avec l'OAP et conformes au règlement.

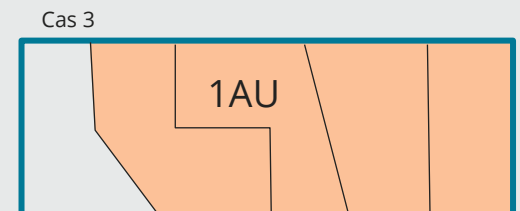
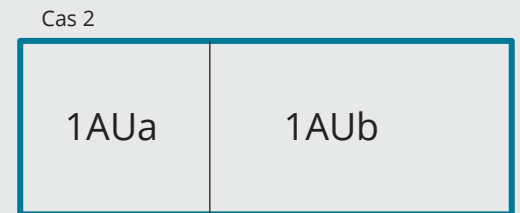
Cas 3 : Avoir une OAP couverte par une seule zone 1AU soumise à une opération d'aménagement d'ensemble. Si une partie des propriétaires n'est pas vendeur mais que le projet porte sur une majorité de la surface de l'OAP et correspond à une opération d'aménagement d'ensemble (matérialisée ci-contre en orange), l'OAP peut se réaliser partiellement. Il appartient cependant au service instructeur d'apprécier si le projet présenté est constitutif d'une opération d'aménagement d'ensemble. Dans le cas contraire, l'autorisation d'urbanisme devra être refusée. Cette urbanisation partielle n'est possible que si le règlement n'a pas exigé que l'opération porte sur la totalité de la zone. ➡ [Jurisprudence Arrêt CE, 28 septembre 2020](#)

Pour ce qui relève des possibilités de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU strictes, il convient de se reporter à la [Loi Climat est Résilience développée en partie III](#).

Focus

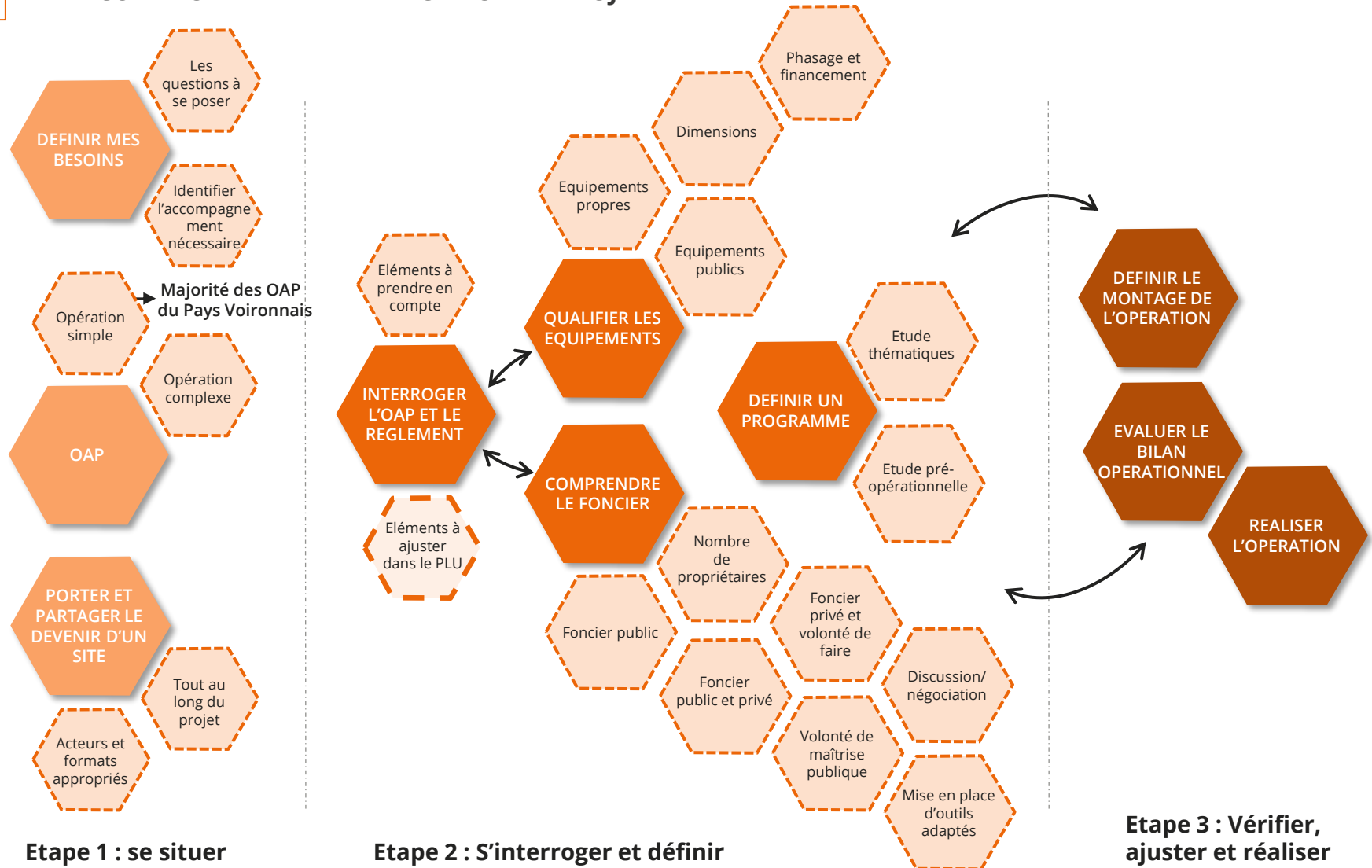


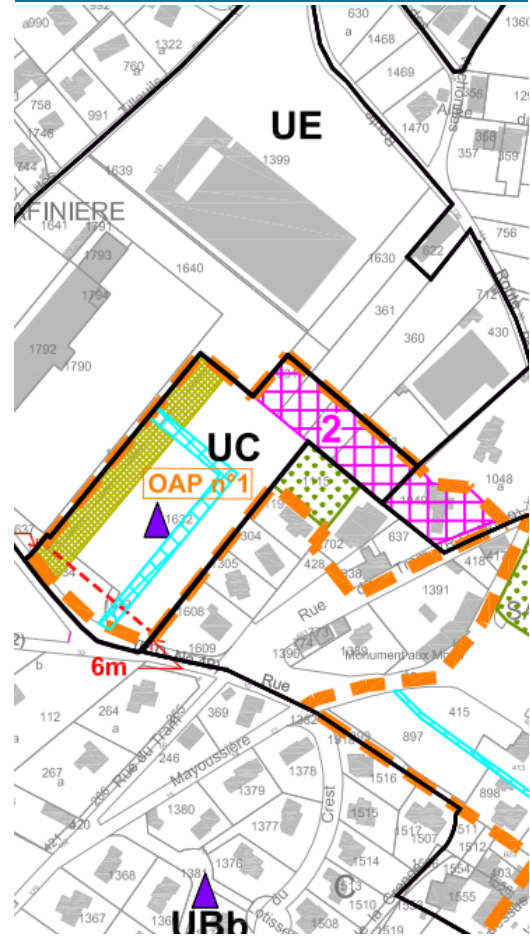
Echéancier de réalisation d'équipement public (ici une voirie) : partie Ouest (1) : Fin 2023, partie Est (2) : Début 2025



➡ [Loi climat et résilience du 21 août 2021](#)

6 L'ARTICULATION ENTRE PLANIFICATION ET PROJET





PARTIE II : LES CLÉS DE LA RÉUSSITE

1	LES BESOINS	17
2	L'OAP	20
3	LE FONCIER	25
4	LE DEVENIR D'UN SITE	30
5	LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS	34
6	LE PROGRAMME, LE MONTAGE ET LE BILAN OPÉRATIONNEL	40
7	LES PERSONNES RESSOURCES ET PARTENAIRES	46

LES BESOINS : les identifier et les exprimer pour pouvoir être accompagné et avoir des réponses adaptées

S'approprier le document et échanger pour avancer c'est utile ?

Dans le cas où un PLU existe et que de nouveaux élus arrivent

Lors d'un mandat qui laisse place à de nouveaux élus, il est souhaitable de disposer d'un temps d'appropriation du document d'urbanisme existant pour saisir les objectifs qui ont été posés.

Une attention particulière pourra être donnée aux OAP pour en partager le sens et voir comment les nouveaux élus s'inscrivent dans le PLU en vigueur. Ainsi, cela permettra de s'approprier les enjeux et les ambitions et de vérifier s'ils sont partagés. De la même manière, il pourra s'agir de s'assurer que l'ordre de priorité donnée aux OAP s'inscrit dans la stratégie communale dans le cadre de sa feuille de route. Suivant les positions, des évolutions sont envisageables.

Dans le cas d'élus nouveaux ou déjà en place

A tout moment de la vie du document d'urbanisme et suivant les dynamiques présentées sur la/les OAP communales il convient :

- D'être dans une posture prospective,
- De s'interroger sur les éléments qui feront que le projet de cette OAP sera une réussite,
- De définir le niveau d'engagement des élus et se donner les moyens d'y parvenir,
- De définir une feuille de route,
- D'identifier les évolutions et les accompagnements nécessaires.

▪ Quelques paramètres qui peuvent faire que le projet d'une OAP soit une réussite

- La commune est partie prenante dans le projet par une acquisition foncière au moins partielle > [cf. th. 3](#)
- Les habitants participent aux phases de réflexion du projet > [cf. th. 4](#)
- La commune met en place les outils de financement des équipements publics adaptés au projet, au budget communal et à la temporalité envisagée du projet > [cf. th. 5](#)
- Le programme proposé (taille et typologie des logements) correspond aux besoins identifiés par la commune > [cf. th. 6](#)
- La commune sollicite plusieurs opérateurs afin d'engager une réflexion sur un secteur donné.
- Etc.

1 LES BESOINS : les identifier et les exprimer pour pouvoir être accompagné et avoir des réponses adaptées

La taille du projet influence-t-elle les besoins de la commune ?

Dans un premier cas, si l'impact du projet sur la commune est modéré, les besoins d'accompagnement le seront aussi.

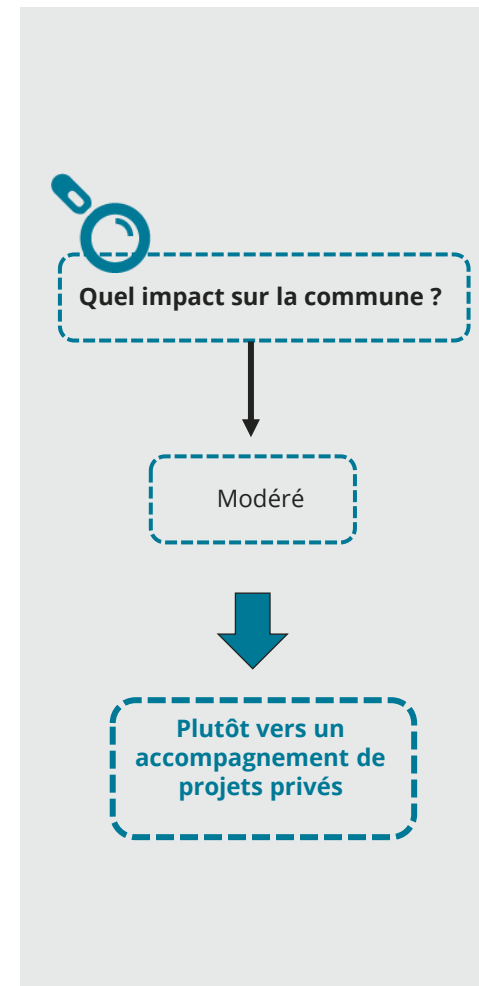
Différents critères nous renseignent sur un impact modéré :

- le projet génère un nombre de logements habituel pour la collectivité
- le projet ne nécessite pas de créer de nouvelle voie publique

Dans ce cas, il s'agit le plus souvent d'un projet de construction d'un petit immeuble ou d'un projet de petit lotissement avec éventuellement une ou plusieurs voies privées à réaliser. On peut alors parler **d'accompagnements de projets privés**.

Ainsi, les besoins de la commune peuvent se limiter à accompagner le porteur du projet et à s'assurer de la bonne insertion du projet dans la commune. Plusieurs points de contrôle peuvent être alors suivis :

- Vérifier si à l'occasion du projet, un chemin ou une ruelle, doivent être réalisés par la commune pour compléter le maillage communal. La préexistence d'un emplacement réservé (ER), d'une servitude de pré-localisation ou d'une servitude d'utilité publique (SUP) inscrite au PLU facilitera la démarche. Des modalités de financement de cet équipement public pourront être définies.
- Vérifier si un soin particulier à l'esthétique du projet doit être apporté compte-tenu d'une localisation particulière du projet (insertion dans la pente, axe visuel, entrée de la commune, etc.)
- Vérifier si les espaces publics et les réseaux autour du projet doivent être adaptés, par une réhabilitation à surface constante, ou bien par une reconfiguration ponctuelle des limites entre le domaine public et privé. Dans ce cas, un emplacement réservé ou une servitude d'alignement inscrit au PLU faciliteront la démarche. Le cas échéant, des modalités de financement de cet équipement public pourront être définies.



1

LES BESOINS : les identifier et les exprimer pour pouvoir être accompagné et avoir des réponses adaptées

■ La taille du projet influence-t-elle les besoins de la commune ?

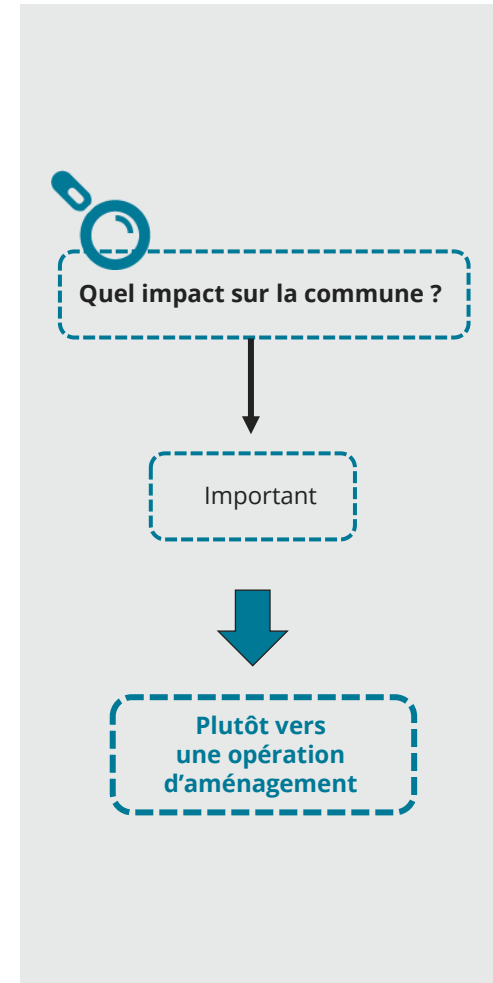
Dans un second cas, si l'impact du projet sur la commune est important, les besoins d'accompagnement peuvent être très différents et engager la commune dans une démarche **d'opération d'aménagement**.

Différents critères nous en informent :

- le projet génère un nombre important ou inhabituel de constructions
- plusieurs phases de réalisation doivent être envisagées
- la surface du projet est importante
- les besoins de procédures se cumulent (étude d'impact, dossier loi sur l'eau, etc.)
- le projet a des impacts sur les infrastructures et superstructures de la commune avec notamment de nouveaux espaces publics et réseaux à réaliser. Dans ce dernier cas, nous sommes souvent de fait en présence d'une opération d'aménagement.

Dans le cas d'une opération d'aménagement, la commune va devoir endosser le rôle de maître d'ouvrage urbain, c'est-à-dire qu'elle va devenir pilote institutionnel de la conception et de la réalisation d'un projet d'aménagement urbain. Cela va entraîner **une mobilisation importante** des élus, des services et des habitants, nécessiter des investissements en études et en travaux et prendre du temps. (cf. thème 6)

Il est important de préciser qu'une opération d'aménagement comprenant des aménagements d'espaces publics ne peut être réalisée que par la collectivité compétente pour des raisons juridiques, techniques et de rôles. (cf. thème 5)



2 L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer

■ Le choix d'une OAP sur ce secteur, est-ce le bon outil ?

Partant du principe que l'urbanisation du secteur est pertinente et avant de s'engager dans la définition d'une OAP, il est important de se poser quelques questions pour s'assurer qu'il s'agit du bon outil à mobiliser dans le cas d'une OAP facultative.

- **Qu'est ce que la collectivité attend de ce projet ?**
- **Comment la collectivité souhaite-elle s'impliquer dans le projet et de quels moyens dispose-t-elle pour y parvenir ?** (ressources techniques et financières)
- **S'agit-il d'un site stratégique au regard du projet communal et du projet de territoire ?**
- **Est-ce que la collectivité dispose d'une maîtrise foncière sur l'ensemble du périmètre identifié?** (si oui, l'OAP n'est pas forcément nécessaire mais elle peut être pertinente suivant les attentes de la collectivité et le signal qu'elle souhaite envoyer aux porteurs de projets)

Si certaines réponses à ces questions sont négatives, l'OAP n'est peut-être pas l'outil adéquat pour répondre aux attentes communales. Dans ce cas, il peut-être mis en place une stratégie d'attente: pour cela il existe des outils comme le périmètre d'attente de projet d'aménagement global (PAPAG) ou le périmètre de prise en considération de projet (PPCP), etc. qui peuvent être plus pertinents mais comportent chacun des avantages et inconvénients.



■ *A avoir en tête*

- **Le périmètre de PAPAG** est ajouté dans le PLU par voie de modification ou de révision. Il permet au propriétaire d'exercer son droit de délaissement.
- **Le périmètre de PPCP** est acté par une délibération à tout moment de la vie du document d'urbanisme. Il permet d'activer localement et si les conditions le permettent, un sursis à statuer qui permet au propriétaire d'exercer son droit de délaissement.

2 L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer

Le périmètre de l'OAP est-il pertinent ?

Le périmètre d'une OAP s'étend bien souvent au-delà d'une seule propriété et sa surface est variable. Suivant le périmètre et l'enjeu porté sur cette OAP, connaître les préoccupations des propriétaires privés tout en tenant compte de l'intérêt général peut influencer le phasage de réalisation (Cf. page 25 : Connaître la volonté des propriétaires privés).

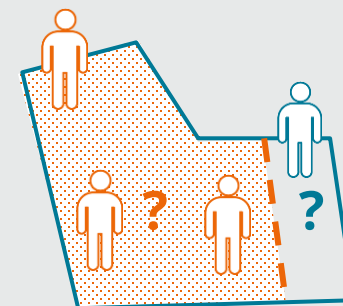
Le phasage et les conditions d'ouverture à l'urbanisation (Cf. page 13 : L'urbanisation des zones couvertes par une OAP) permettent notamment de faciliter l'acceptation sociale, de s'adapter au marché et de financer progressivement les équipements publics quand il y a lieu.

Points de vigilance sur des facteurs qui peuvent se révéler bloquants :

- Un périmètre trop important qui ne permettrait pas au marché de l'immobilier local d'absorber un nombre trop important de nouveaux logements;
- Un périmètre incluant un nombre de propriétaires trop important peut complexifier la sortie opérationnelle de l'OAP. Si celle-ci est soumise à une opération d'ensemble dans le règlement, l'ensemble des parties doivent trouver un accord (ex : si un seul des propriétaires ne souhaite pas vendre, l'opération est bloquée);
- Un périmètre venant scinder des parcelles en deux, : c'est généralement l'ensemble de la parcelle qui est cédée et pas seulement une partie;
- Pour assurer le rapport de compatibilité, utiliser un fond de plan qui ne fait pas figurer avec trop de précision les limites parcellaires (cf. Jurisprudence : arrêté Dos Santos);
- Identifier des phases sans connaître les intentions des propriétaires (zone 1AU);
- Identifier des phases sans cohérence avec les équipements publics à réaliser (zone 1AU).

Les questions à se poser

- Quelle est la surface totale de l'OAP ?
- Combien de propriétaires sont présents ?
- Quelle est la volonté des propriétaires ?
- Dans quelle temporalité est envisagée la réalisation ?



2 L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer

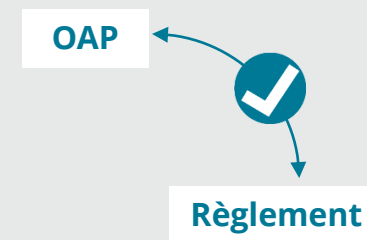
■ Les dispositions réglementaires envisagées sont-elles bien complémentaires à cette OAP ?

L'OAP définit des orientations qui s'instruisent dans un rapport de compatibilité. Il peut donc y avoir un intérêt pour certains points en particulier de disposer d'une **traduction réglementaire** afin de préciser et renforcer ce que souhaite la commune. Il s'agira alors d'un **rapport de conformité**. Par conséquent il est également nécessaire de s'assurer que l'OAP et le règlement ne sont pas contradictoires mais complémentaires sans être redondants.

Quelques outils couramment mobilisés pour accompagner la mise en œuvre de l'OAP :

- les emplacements réservés (ER), les servitudes de pré-localisation (par exemple pour des voiries, sentiers, cheminements) pour les aménagements qui nécessitent une maîtrise publique. A noter que ces deux outils donnent au propriétaire le droit de délaissement c'est-à-dire qu'il peut mettre en demeure le bénéficiaire de l'ER ou de la servitude d'acquérir la surface concernée;
- les secteurs de mixité sociale;
- les secteurs avec densité minimale de construction;
- l'ensemble des protections patrimoniales et paysagères;
- les linéaires commerciaux, etc.

■ A avoir en tête



Ni trop, ni trop peu

La quantité et le détail des orientations d'une OAP (graphique et/ou écrite) sont variables. Cependant, rester vigilant à laisser suffisamment de marge d'appropriation, de discussion entre le porteur de projet et le/les propriétaires pour ne pas rendre le passage à l'opérationnel impossible.

➔ **Jurisprudence Arrêt CAA Lyon du 13 février 2018, Vourles**

2 L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer

▪ Illustration de cas, Massieu / PLU modifié, approuvé en mars 2020

Contexte : L'objectif pour la commune est de créer une extension de village ayant une silhouette cohérente et en harmonie avec l'existant. Dans ce cas l'accent est mis sur les vues pour illustrer la manière dont elles sont abordées dans l'OAP (orientations écrites et graphiques) ainsi que dans le règlement :

> **Dans l'orientation graphique de l'OAP** (page suivante), les flèches roses spatialisent les 5 vues à préserver

> **Dans une des orientations écrites de l'OAP**, il est écrit de « créer et préserver des vues depuis la rue principale vers la vallée, par une implantation des constructions dans les parcelles laissant passer des vues depuis les rues. »

> **Dans les éléments règlementaires complémentaires**, il est mentionné que « les vues inscrites dans l'OAP seront préservées autant que possible en respectant les critères suivants :

- Les constructions et aménagements ne devront pas les obstruer complètement ;
- Dans le cas où une construction ou un aménagement serait réalisé dans l'emprise d'un des axes de vue repérés celui-ci devra chercher à le mettre en valeur, ou au minimum à conserver la vue sur le paysage lointain (colline d'en face)
- Sur l'ensemble des 5 axes de vue repérés dans l'OAP, au maximum l'un d'entre eux pourra être complètement obstrué, sous réserve d'une mise en valeur du bâtiment ou de l'aménagement ainsi créé. »

Repère : Une décision rendue par le Conseil d'Etat en juin 2021 reconnaît la possibilité pour les auteurs d'un PLU d'instituer un cône de vue et une servitude non aedificandi. Cet arrêté fixe un cadre pour de telles restrictions compte tenu des atteintes portées au droit de construire : la localisation du cône et sa servitude, sa délimitation et les prescriptions définies le cas échéant doivent être proportionnées et ne peuvent excéder ce qui est nécessaire à l'objectif recherché. Une interdiction de construire ne peut être imposée que s'il s'agit du seul moyen permettant d'atteindre l'objectif poursuivi.



Extrait du règlement graphique



Photo de l'état des lieux qui illustre les vues lointaines présentées

➔ [OAP complète consultable ici p.3 >12](#)

2 L'OAP : une pièce à interroger et à faire dialoguer

■ Illustration de cas, Massieu / PLU modifié, approuvé en mars 2020



Surface d'environ 1,25 ha



Etat des lieux qui illustre le propos des cônes de vues

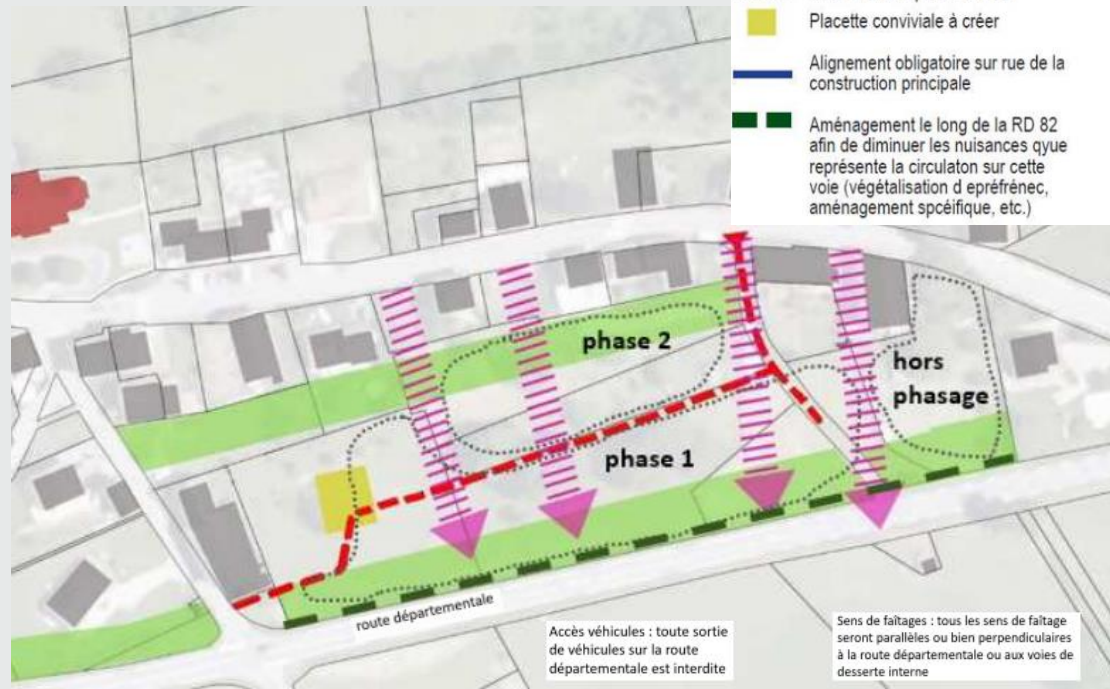









Schéma de l'OAP

Légende

-  Vues à préserver
-  Jardins à préserver de toute construction hors piscine et abri de jardin
-  Rue nouvelle à créer
-  Cheminement piéton à créer
-  Placette conviviale à créer
-  Alignement obligatoire sur rue de la construction principale
-  Aménagement le long de la RD 82 afin de diminuer les nuisances qu'ye représente la circulation sur cette voie (végétalisation d'épiphre, aménagement spécifique, etc.)

➔ [OAP complète consultable ici p.3 >12](#)

3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

■ Connaître la volonté des propriétaires privés, c'est utile ?

Lors de l'élaboration, la modification ou la révision du PLU, connaître les préoccupations des propriétaires peut influencer sur la définition du périmètre d'OAP, sur le choix des conditions d'ouverture à l'urbanisation et des outils réglementaires tout en faisant primer l'intérêt général, surtout lorsqu'un secteur a été pré-identifié comme prioritaire pour la commune.

À tout moment de la vie du document d'urbanisme, un ou plusieurs propriétaires peuvent se manifester pour faire connaître leur souhait de vendre ou de construire. Dans ce cas il peut s'agir pour la commune d'une opportunité pour maîtriser un secteur, voire de co-construire un projet avec les propriétaires et/ou un opérateur. Par conséquent la collectivité s'interroge sur la nécessité ou non de mobiliser des outils de maîtrise foncière. (Cf. page 27 : Disposer d'une maîtrise foncière adaptée)

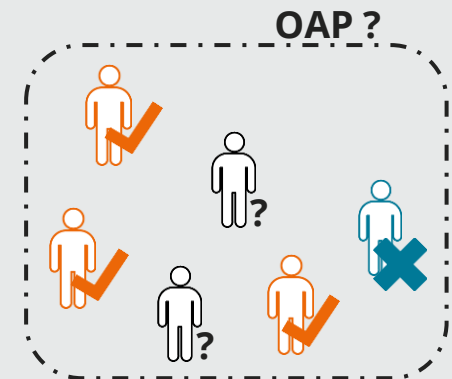
Est-ce que chaque propriétaire doit-être consulté systématiquement ?

C'est avant tout un choix politique. Echanger avec les propriétaires peut être bénéfique mais le temps est parfois limité. Cela dépend donc du nombre d'OAP sur la commune, du nombre de secteurs stratégiques identifiés et de l'échéance envisagée de réalisation du projet. Enfin, cela dépend du niveau de maîtrise souhaité par la commune sur les différents secteurs d'OAP et du niveau de concertation avec la population mis en place.

Une vision prospective sur le foncier permet également de se donner les moyens de passer à l'action.

■ A avoir en tête

Ce n'est pas parce qu'un propriétaire ne semble pas vendeur que sa position ne va pas évoluer dans le temps.



➔ **Jurisprudence Arrêt CAA Lyon du 13 février 2018, Vourles**

3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

Ouvrir au dialogue et à la négociation, à quels moments ?

Lors de la définition des OAP, il peut être intéressant de rencontrer les propriétaires concernés, les riverains, le bureau d'étude.

Pourquoi ? Pour partager et expliquer la définition des OAP, désamorcer certaines craintes, connaître les volontés et ajuster le contenu de l'OAP en intégrant l'expertise de l'usager. Cela peut prendre la forme d'un atelier sur site, en salle, autour d'une maquette, etc.

Lors de proposition d'achat de terrain entre un opérateur et un propriétaire privé. Suivant les communes et les porteurs de projet, il arrive que l'opérateur rencontre la commune après la signature d'une promesse de vente avec le/les propriétaires.

Si la commune est informée ou partie prenante dans le projet, un dialogue peut s'établir entre le/les propriétaires, l'opérateur et les élus. L'objectif est, pour la commune d'expliquer ses attentes en terme d'aménagement, de programmation, des enjeux à prendre en compte (préservation d'espaces végétalisés...), de programme d'équipements publics (aménagement de voirie) et de partager les contraintes éventuelles du site. Cela peut prendre la forme d'une réunion en salle voire sur le terrain. Cette phase peut permettre d'ajuster le prix de vente, en adéquation avec ce projet.

Les questions à se poser

4 questions à se poser pour ouvrir au dialogue :

- A quel sujet ?
- Avec qui ?
- Comment ?
- Quand ?

A avoir en tête

Quel discours tenir auprès d'un propriétaire privé dans un contexte de rétention foncière ?

Les volontés des propriétaires peuvent changer mais celles des collectivités aussi.

Autrement dit, le droit à construire des propriétaires n'est pas immuable et les tènements peuvent faire l'objet d'un déclassement sur le temps long. Avant cela, instaurer un dialogue entre les différents acteurs peut s'avérer bénéfique.

3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

■ Disposer d'une maîtrise foncière adaptée, c'est si important ?

Il n'est pas forcément nécessaire que la collectivité dispose d'une maîtrise foncière sur l'ensemble des OAP. Commencer par identifier le foncier public puis les secteurs stratégiques sur lesquels il est pertinent d'être propriétaire avant de réfléchir aux outils à mobiliser. Cela permet ensuite d'entrer en discussion voire en négociation avec les autres parties prenantes du projet plus facilement.

Quelques outils :

- **L'acquisition amiable** en entrant en négociation, directement, par le biais d'un cabinet foncier ou de l'EPFL-D, avec les propriétaires
- **Le droit de préemption urbain (DPU)** donne la possibilité à la collectivité de se substituer à l'acquéreur si elle a défini un projet d'intérêt général à mettre en œuvre. Cela assure une plus grande maîtrise du devenir du site, permet de réserver le foncier nécessaire aux équipements et aux logements sociaux et de temporiser. Néanmoins cela peut nécessiter d'engager des sommes importantes sans retour sur investissement à court terme.
- L'Etablissement Public Foncier Local du Dauphiné (EPFL-D) peut effectuer **un portage foncier** (par délégation du droit de préemption ou en acquisition libre) à travers la signature d'une convention d'opération tripartite : EPFL-D, commune, Pays Voironnais. La durée du temps de portage est déterminée par rapport au projet de la commune et au temps nécessaire pour engager les études et réaliser l'opération. A la condition qu'il soit préalablement devenu propriétaire du terrain, l'EPFL-D peut effectuer des travaux de requalification du terrain : déconstruction du bâti, dépollution, désamiantage.
- Dans le cas où la commune n'envisage pas de maîtrise foncière, les opérateurs peuvent, avant de réaliser l'opération, se porter acquéreur du foncier.

D'autres outils existent et peuvent se révéler plus ou moins appropriés suivant les projets comme la zone d'aménagement différé (ZAD) afin de maîtriser les prix.

■ A avoir en tête



Gradation dans la maîtrise foncière :

- 1- L'acquisition à l'amiable
- 2- La préemption
- 3- L'expropriation

3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

▪ Illustration de cas, Vourey / PLU approuvé en mars 2015

Contexte : Ce secteur plat d'environ 3000m² est stratégique car situé dans l'enveloppe urbaine d'un hameau de la commune (Sanissard), espace dense et ancien. Il s'agit d'un projet en cours de réalisation.

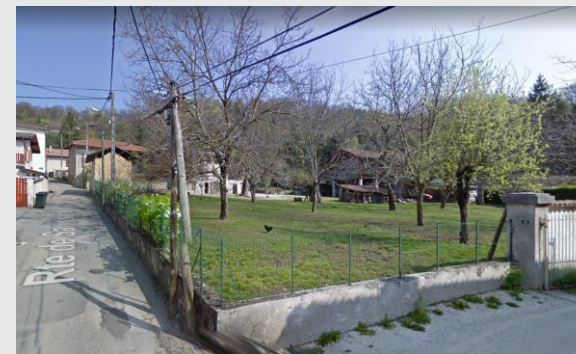
Éléments réglementaires : Visible page suivante, un emplacement réservé (ER n° 7) a été mis en place dans le règlement graphique pour permettre la création de places de stationnement publiques. Un four à pain avait également été identifié mais a dû être mis en sécurité puis démolé puisqu'il menaçait de s'effondrer sur la voie publique.

Foncier et réalisation de l'aménagement : Le secteur Nord comptait un propriétaire qui était d'accord pour l'inscription de l'ER. Suite au décès de ce dernier, le secteur comptait deux propriétaires dans le cadre de la succession qui souhaitaient vendre la totalité du tènement en une seule fois. Les négociations entre la commune et les propriétaires n'ont pas abouties, la vente se fit alors au profit d'un constructeur.

Le site étant contraint, un nombre de logements bien supérieur à celui inscrit dans l'OAP était nécessaire pour que l'opérateur équilibre son opération. La commune a refusé de modifier le PLU car la densification demandée n'était pas pertinente dans le secteur. L'opérateur a alors abandonné son projet, ce qui a conduit au rachat par la commune de la totalité des terrains.

Le projet est en cours de réalisation. L'espace public est terminé et fonctionnel (point d'apport volontaire, parking, garages, voirie). Les lots à bâtir sont en cours de vente ce qui devrait permettre d'approcher un équilibre financier par rapport à l'investissement communal.

A noter des plusieurs réunions publiques en amont ont permis d'expliquer le projet aux riverains qui étaient inquiets. Aujourd'hui il y a de bons retours des habitants.



Le site en avril 2010



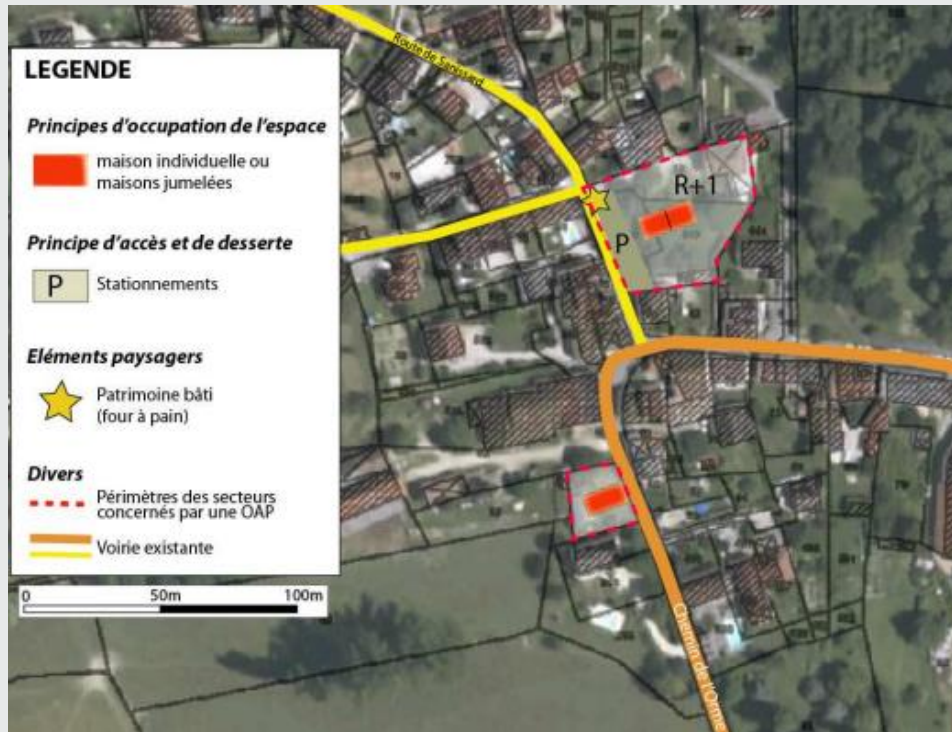
Le site en juin 2022

Conclusion : « quand on a un projet, il ne faut pas hésiter ». La limitation à l'acquisition de l'ER a compliqué la démarche d'autant plus que la commune de s'était pas positionnée pour préempter l'ensemble au départ.

➔ [OAP complète consultable ici p.10 >11](#)

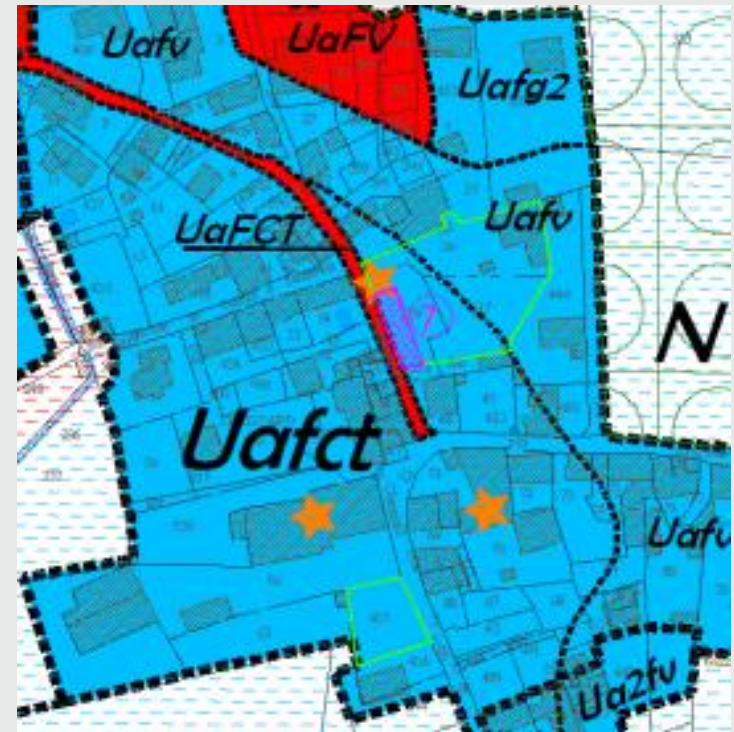
3 LE FONCIER : le premier élément bloquant dans le passage à l'opérationnel

- *Illustration de cas, Vourey / PLU approuvé en mars 2015*



Orientations graphique de l'OAP

A noter : une OAP ne peut établir de distinction entre les typologies (collectifs, individuel, etc.)



Extrait du règlement graphique

➔ [OAP complète consultable ici p.10 >11](#)

4 LE DEVENIR D'UN SITE : le porter et le partager avec le plus grand nombre

■ Être en capacité d'affirmer les invariants du projet, à quoi ça sert ?

L'OAP comporte souvent des orientations qui portent sur les accès et la desserte du site, les cheminements modes actifs, le traitement paysager, les eaux pluviales, la mise en valeur du patrimoine bâti, les espaces publics, la programmation, etc.

En amont du projet, qu'il s'agisse d'une opération où la commune est partie prenante ou d'un projet avec un privé, la commune peut être sollicitée par le porteur de projet **pour avoir des informations**. Cette prise de contact est **une opportunité d'affirmer l'ensemble des attentes** et de mettre l'accent sur les invariants traduits dans l'OAP voire le règlement. C'est l'occasion de rendre lisibles les points d'attention et de vigilance de la commune.

Pendant le processus d'élaboration du projet, pour avoir un positionnement clair sur ce que la commune souhaite voir évoluer ou être ajusté. Toutefois il est important de rester dans une position ouverte aux arguments qui peuvent être avancés afin de **trouver une issue partagée** par toutes les parties et d'enrichir le projet au fur et à mesure.

Être en capacité d'exprimer les invariants clairement est important **pour communiquer auprès de la population**. A la fois pour rendre lisible les attentes des élus, mais aussi pour rassurer voire engager une démarche participative.



■ Les questions à se poser

- Est-ce que les attentes de la collectivité sont exprimées à travers le projet proposé ? Si non, ouvrir la discussion.
- Est-ce que les modalités de financement des équipements (si nécessaire) sont partagés ?
- Les délais de mise en compatibilité (si nécessaire) sont-ils bien pris en compte ?

4 LE DEVENIR D'UN SITE : le porter et le partager avec le plus grand nombre

■ Partager et acculturer la population, mais pourquoi ?

Le sujet peut se poser à différents moments de la vie du document d'urbanisme ou d'avancement dans l'opérationnel d'une OAP.

Lors de l'élaboration, la modification ou la révision d'un document d'urbanisme

Certaines OAP existantes peuvent évoluer et d'autres être créées. Suivant l'ambition et les enjeux portés sur chacune d'elle, l'approche n'est pas nécessairement identique. Les publics visés peuvent être différents en fonction de l'avancement de la réflexion et de la méthode de travail engagée. Suivant qu'il s'agisse de co-construire, d'alimenter avec des idées à partir d'une proposition ou plus simplement d'informer, les publics peuvent varier entre propriétaires / propriétaires et riverains / habitants du quartier / ensemble de la population par exemple. D'autres acteurs peuvent être intégrés en fonction de la configuration et de l'avancement sur le secteur (portage foncier, opérateur déjà présent, acteur économique, etc.).

Lors de réunion publique (en dehors de toute procédure d'évolution du PLU)

Dans un contexte où l'OAP est en voie de passer à la phase opérationnelle, des réunions d'informations peuvent avoir lieu pour partager un projet plus précis avec la population, donner des indications sur la temporalité de réalisation et de phasage.

Les objectifs :

- Communiquer

- Consulter sur les besoins

- Tenir un cap

■ Définir une stratégie de concertation

• Analyser le contexte et les jeux d'acteurs possibles

Quels sont les objectifs du projet, quels acteurs sont concernés, quels publics cibler, quelles problématiques peuvent être soulevées, quel niveau de participation citoyenne ?

• Définir le périmètre de sollicitation

Le pourquoi, le quoi et les invariants qui ne sont pas mis au débat.

• Définir le processus de concertation

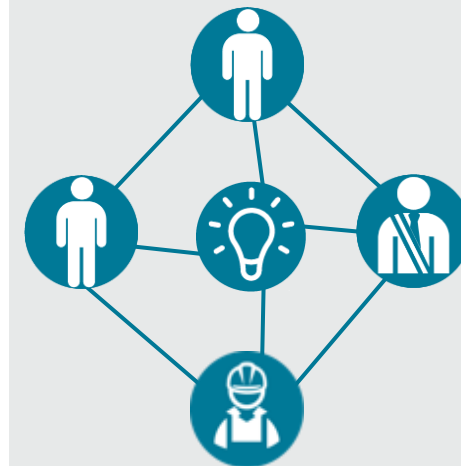
A quelle phase du projet, sous quel format (réunion publique, atelier), avec quel niveau d'intensité (information; participation; co-construction), dans quels objectifs et avec quels modes de communication (presse, journal municipal, etc.)?

• Définir le planning

4 LE DEVENIR D'UN SITE : le porter et le partager avec le plus grand nombre

■ Entrer en dialogue avec les porteurs de projets, une opportunité à saisir ?

- Instaurer un espace de dialogue et de confiance avec un porteur de projet est indispensable. Là encore, en fonction de la taille du projet, de la répartition foncière et de l'intérêt stratégique qu'il représente pour la commune, ces espaces de dialogue peuvent prendre différentes formes et récurrences,
- Partager à la fois les attentes communales mais aussi les interrogations et les contraintes auxquelles peut faire face le porteur de projet le plus en amont possible,
- Faire consensus sur une majorité de sujet,
- Partager avec la population,
- Engager des démarches plus « audacieuses » pour expérimenter ensemble de nouvelles manières de faire et réaliser un projet qui fasse référence sur le territoire (ex : sur la programmation, sur les matériaux employées, sur l'implication des habitants, etc.),
- Identifier assez tôt les points de blocage pour le porteur de projet et travailler avec lui pour continuer à avancer sur le projet.



LE DEVENIR D'UN SITE : le porter et le partager avec le plus grand nombre

■ Illustration de cas, La Buisse / PLU modifié, approuvé en décembre 2017

Contexte : Ce site d'environ 27 000m², proche du centre bourg, des équipements et services, s'inscrit dans un secteur au développement récent sous forme de lotissements et de logements collectifs. Le projet a pour objectif d'assurer la transition entre ces deux typologies. Actuellement, c'est la partie Ouest (en orange ci-contre), de l'ordre de 11 000 m² qui passe à l'opérationnel. Alors que l'ensemble du foncier de l'OAP appartient à trois propriétaires privés, la partie Ouest n'en comporte qu'un seul.

Historique du passage à l'opérationnel :

- Une fois le PLU approuvé en 2013, un opérateur a sollicité la commune en 2015, souhaitant se positionner sur la partie Ouest de l'OAP. Un travail a alors été engagé sur environ deux années entre la commune (commission urbanisme et techniciens communaux) et le porteur de projet pour affiner les ambitions. Cependant, cela n'a pas permis d'aboutir à la réalisation du projet car il n'a pas été trouvé d'accord sur le prix du foncier (en raison notamment d'une opération 100% sociale).
- En 2017, un autre opérateur a souhaité se positionner en se rapprochant de la commune. Cette dernière s'est organisée avec le même groupe de travail en s'appuyant sur la proposition de l'opérateur et non pas ce qui avait été négocié avec le premier. Le modèle économique étant différent, un accord sur le prix du foncier a été trouvé avec le propriétaire.
- A présent, l'opération est en cours de réalisation avec la construction de 49 logements (sur les 60 envisagés à l'échelle de l'ensemble de l'OAP), répartis entre du collectif, incluant du PSLA en Vefa (vente en l'état futur d'achèvement) et des maisons en bandes. L'essentiel des logements se réalise ici puisque la partie Est est majoritairement couverte par une zone humide.



Localisation du périmètre de l'OAP

A noter : quelque soit le travail en amont et les négociations, et même si le rapport de travail avec l'opérateur se fait en toute confiance, ce sont les pièces du PC qui sont contractuelles. Il y a donc nécessité de bien vérifier pour s'assurer qu'il y a correspondance avec ce qui a été convenu en amont.

➔ [OAP complète consultable ici p.14 >21](#)

5 LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

De quoi parle-t'on ?

Lors de la réalisation d'une opération, il est nécessaire d'identifier en amont, lors de l'élaboration du PLU ou de l'OAP, si des équipements publics seront à réaliser. Les équipements publics doivent être distingués des « équipements propres » afin d'anticiper au mieux les financements voire le phasage à mettre en place et ne surtout pas mettre à la charge des constructeurs, aménageurs ou lotisseurs la réalisation d'équipements qui ne leur incombe pas.

Un équipement propre à une opération de construction ou de lotissement qui ne profite qu'à cette opération doit être intégralement financé par le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme.

Un équipement public est destiné, par son importance et ses caractéristiques, à desservir non seulement l'opération projetée mais aussi un secteur plus vaste incluant d'autres usagers. Autrement dit, il dépasse les seuls besoins de l'opération et participe à l'aménagement de la commune. Par conséquent, il doit être réalisé par la collectivité qui a la possibilité de mettre à contribution le/les bénéficiaire(s) d'autorisation d'urbanisme à travers des outils de financement tels que le PUP ou la TAM, (Cf. page 36 : Comment financer les équipements publics)

Article L 332-6 du Code de l'urbanisme

Cet article détaille la liste des participations à la réalisation des **équipements publics** pouvant être exigées des bénéficiaires des autorisations d'urbanisme.

Article L 332-15 du Code de l'urbanisme

Cet article définit la liste des **équipements propres** dont la réalisation peut être exigée des bénéficiaires des autorisations d'occuper et d'utiliser le sol : travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés.

➔ **Jurisprudence de Renage**

5 LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

■ Quel est mon état de connaissance sur ce secteur ?

Les zones à urbaniser où les constructions sont autorisées

Un secteur en zone 1AU dans un document d'urbanisme doit pour cela avoir certaines caractéristiques comme l'explique [l'article R151-20](#) du code de l'urbanisme dont voici un extrait :
« [...] Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existants 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 [...] .»

Lors de la conception de l'OAP

Considérer ce que l'OAP peut impliquer comme équipement public à réaliser au moment de sa conception permet à la commune de prendre la mesure des points sur lesquels elle sera attendue et d'anticiper les démarches et/ou outils à mettre en œuvre en fonction de la temporalité du passage à l'opérationnel envisagée.

■ Les questions à se poser

- Quel est ma capacité à dresser un état des lieux des équipements publics ?
- Est-ce que des équipements sont prévus ou à prévoir ?
- Est-ce que des études techniques ont été menées, sont en cours ou programmées ?
- Est-ce que j'ai connaissance de chiffrage, de phasage déjà réalisé sur le secteur ?

>> Si une OAP comprend des équipements publics à réaliser, la commune doit s'être assurée qu'elle en a à la fois le besoin et les moyens (fonciers et financiers).

5 LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

■ Comment financer les équipements publics pour que l'OAP se réalise ?

Différents outils de financement existent et peuvent être mobilisés par les communes suivant des modalités qui leurs sont propres, dont voici les plus courants :

La taxe d'aménagement majorée (TAM) : alors que la taxe d'aménagement permet de mettre en place un taux compris entre 1 et 5%, la TAM peut-être évaluée jusqu'à 20%. **A partir de 2023 la délibération doit être prise avant le 1^{er} juillet de l'année pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante.** ([ordonnance n°2022-883 du 14/06/2022 / article 4](#))

Le projet urbain partenarial (PUP) : c'est un contrat librement négocié entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération d'aménagement. Ce dispositif est uniquement un outil financier et n'attribue pas de droit à construire. L'application d'un PUP exonère de fait de la part communale de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de 10 ans fixée dans la convention de PUP. ([art.L332-11-3 et L332-11-4 du Code de l'urbanisme](#))

Suivant les projets il existe d'autres outils de financement de l'urbanisme comme la zone d'aménagement concerté (ZAC) ou la participation pour équipement public exceptionnel (PEPE). A noter que la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC) n'est pas un outil de financement de l'urbanisme.

>> Des études d'opportunités permettent de comparer les avantages et inconvénients (chiffrages et bilans financiers, trésorerie) afin d'opter pour l'outil le plus adapté.

■ **Mémo**

La TAM

- > périmètre défini par la collectivité
- > taux sectorisé entre >5,01 et 20% après délibération motivée en cas de **travaux substantiels**
- > l'assiette forfaitaire de la taxe définie par la loi
- > Paiement entre 12 et 24 mois après la délivrance du PC
- > **Délibération avant le 01 juillet**

Le PUP unique

- > périmètre correspondant au terrain d'assiette du PA ou PC
- > convention(s) avec l'aménageur(s) et/ou constructeur(s) et/ou propriétaire(s) foncier(s) avec délibération du conseil municipal pour créer la zone et autoriser le maire à signer
- > montant librement négocié entre acteurs public et privés
- > paiement conventionnel avec possibilité de pré-financement
- > **signature de la convention avant l'instruction de la demande de PA ou de PC**

>> Attention au délit de concussion qui dans le cas présent reviendrait à inventer ou exonérer une participation obligatoire.

(art.432-10 du Code pénal)

5 LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

▪ *Illustration de cas, Saint Etienne de Crossey / PLU modifié, approuvé en mai 2018*

Contexte : Ce site d'environ 1 ha correspond à une démarche de renouvellement urbain sur une ancienne usine. Il est proche du centre bourg et s'inscrit dans une temporalité longue puisque d'autres phases pourront accompagner ce projet à terme. Plusieurs propriétaires sont présents sur l'OAP mais un seul était concerné par cette tranche. A noter que la commune a engagé des acquisitions foncières sur le reste de l'OAP.

Éléments réglementaires : Visible page 39, un **emplacement réservé** (ER n° 2) a été mis en place dans le règlement graphique pour permettre la création d'équipements socio-culturels et d'espaces paysagers. **Deux servitudes de pré-localisation** complètent ce règlement; le premier pour aménager des espaces verts et le second pour réaliser une voie de desserte ou une liaison piétonne. Ces éléments sont également rappelés dans les orientations écrites et graphiques de l'OAP.

Mise en place d'un projet urbain partenarial pour financer les équipements publics

- Avant même l'arrivée d'un opérateur, la commune avait pour objectif initial de ne pas financer entièrement la voirie de desserte de l'OAP alors que l'inscription d'ER ou de pré-localisation implique une maîtrise publique communale. Elle a donc sollicité rapidement l'assistance de la DDT qui l'a aidée à **se positionner sur les outils de financement à mobiliser** en particulier entre la TAM et le PUP. Ce dernier s'est avéré plus efficace et plus rentable financièrement pour la commune car le rythme des participations est négocié dans la convention et non plusieurs mois après la mise en œuvre des permis de construire.

- Entre les premières négociations et la signature de la convention de PUP, environ **2 ans** se sont écoulés. La commune avait défini son programme d'équipements publics, en lien avec le projet présenté par le porteur de projet Bouygues à la suite de quoi un bureau d'étude a réalisé un **chiffrage très précis** des travaux. Puis, chaque poste de dépenses a fait l'objet d'une répartition différente selon l'usage entre l'opération et les autres habitants de la commune. Ce point a fait l'objet de négociations entre la commune et l'opérateur pour se mettre d'accord sur **les taux de répartition** et aboutir à une convention; Cette dernière définit **la répartition financière, les délais et phases de réalisation** des deux parties et acte le fait que les coûts ne sont pas actualisables (on se base sur l'estimation initiale).

- Pour mener à bien cette démarche, **différentes ressources ont été mobilisées** : La DDT dans le cadre du conseil aux territoires (juridique et technique) a accompagné la commune dans les réunions, un agent communal qui maîtrise les marchés publics, les élus et un bureau d'étude pour réaliser un chiffrage fin des travaux.

➡ [OAP complète consultable ici p.2 > 4](#)

5 LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

▪ *Illustration de cas, Saint Etienne de Crossey / PLU modifié, approuvé en mai 2018*

Les points durs du processus :

- Dépasser les premières inquiétudes sur un processus et un montage qui peut paraître compliqué,
- Nécessité d'engager des négociations sur les taux de répartition avec l'opérateur (veiller à bien identifier la nature de l'ensemble des équipements publics à réaliser et pouvoir justifier des taux au prorata des besoins générés par les futures constructions).
- Nécessité de s'inscrire dans une temporalité longue
- Gérer la légalité du processus.

Avec du recul, les points de vigilance à partager :

- Se donner le temps de la réflexion et de la négociation
- Réaliser une estimation initiale précise puisque toute la convention de PUP et les négociations se basent dessus (éviter de se baser sur les estimations des opérateurs pour maîtriser réellement le projet et définir finement le programme des équipements publics nécessaires).
- Être vigilant sur la répartition des taux et les délais de réalisation
- Disposer d'une expertise juridique
- Être conscient qu'un PUP implique une absence de taxe d'aménagement pendant 10 ans maximum sur le périmètre de l'opération
- Penser à la réalisation des travaux des équipements du PUP et suivre la convention pendant la réalisation des travaux pour être au plus proche du programme négocié entre la commune et l'opérateur.

En bref :

La convention de PUP permet ici d'assurer le financement des équipements publics par l'opérateur à hauteur de **77 %**.

Il est important de souligner que l'opérateur n'était pas propriétaire du foncier pendant les négociations.

➔ [OAP complète consultable ici p.2 > 4](#)

5

LES ÉQUIPEMENTS PUBLICS : un élément prépondérant dans les choix à opérer

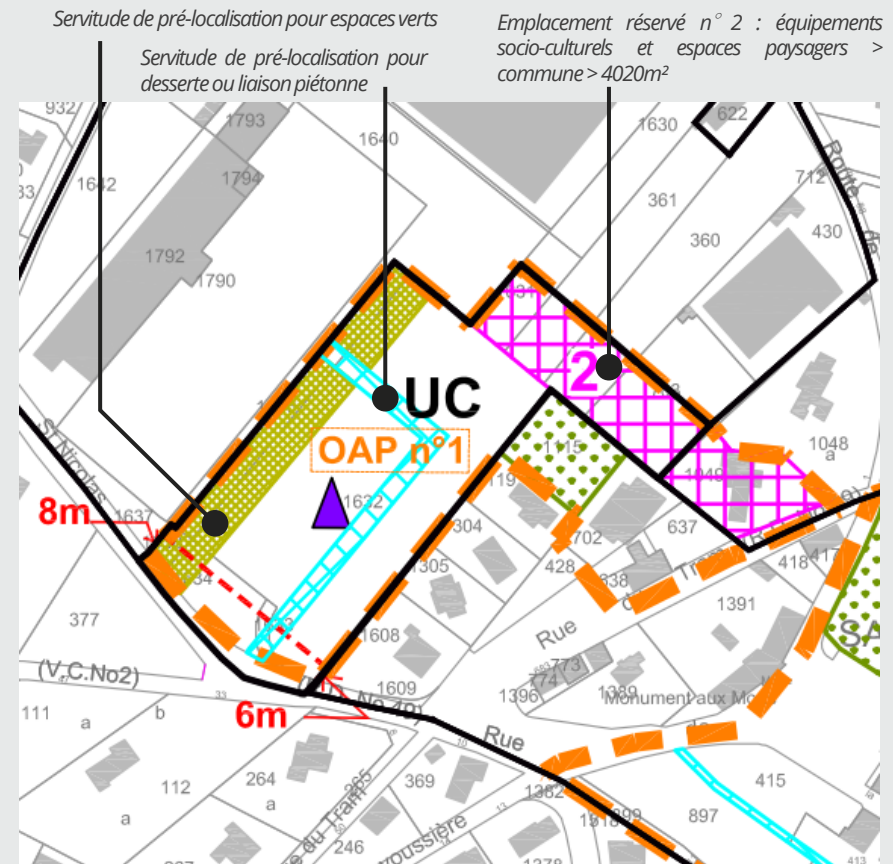
Illustration de cas, Saint Etienne de Crossey / PLU modifié, approuvé en mai 2018

- réserve de foncier pour futurs équipements
- ilots cessibles
- espaces publics
- parkings publics

- Alignement discontinu du bâti
Cheminements piétons à créer
- cheminements modes doux (piétons et/ou vélos) en site propre.
- Trame paysagère structurante.
- voie nouvelle à créer (qui sera prolongée dans une phase ultérieure)



Orientations graphique de l'OAP



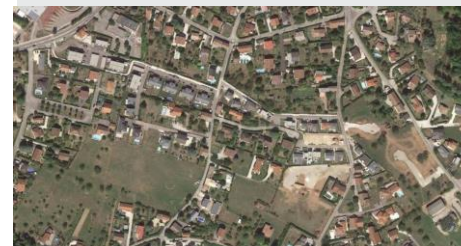
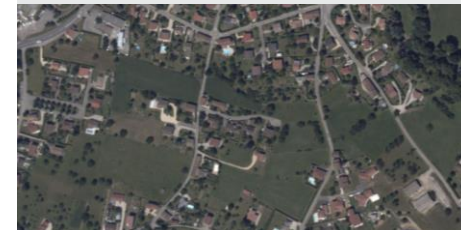
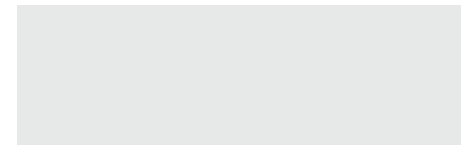
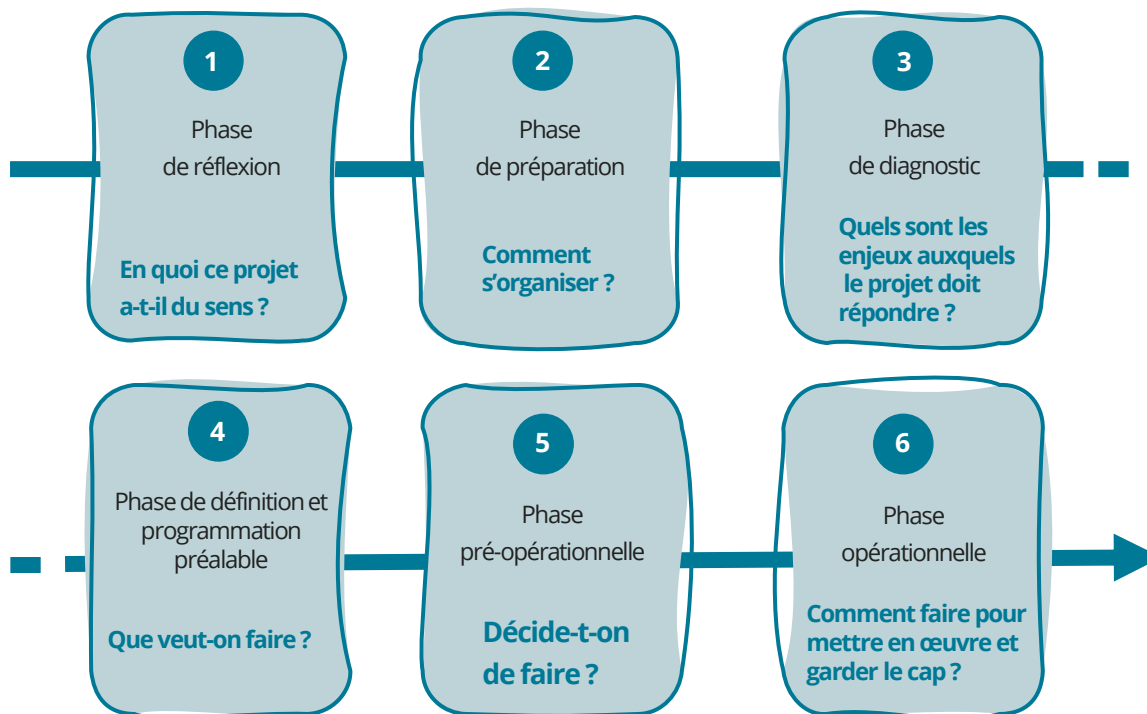
Extrait du règlement graphique

➔ [OAP complète consultable ici p.2 > 4](#)

6 PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

Les étapes vers l'opérationnel dans le cas d'une opération d'aménagement

Dans le contexte d'une opération d'aménagement, différentes étapes guident la commune et le projet vers l'opérationnel. Ces dernières sont illustrées ci-dessous et détaillées dans les pages qui suivent.



OAP « La Courbassière », Coublevie
Vue aérienne avant, OAP, vue aérienne après

6 PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

Les étapes vers l'opérationnel dans le cas d'une opération d'aménagement

1. La phase de réflexion pour répondre à la question « en quoi ce projet a-t-il du sens ? »

La phase de réflexion, d'une durée variable, peut être réalisée par une petite étude ou des dires d'experts. La phase de réflexion sert à **donner du sens politique à la démarche** :

- définir en quoi un projet d'aménagement répondrait à un besoin pour la commune
- avoir une première appréciation des atouts et contraintes et s'assurer qu'il n'y a pas d'emblée un problème de réalisme : enjeu de risque naturel, de biodiversité ou de pollution interdisant toute démarche, finances communales ne permettant aucune dépense, absence de foncier disponible, marché ...

A l'issue de cette phase le projet peut être abandonné, reconsidéré ou engagé.

2. La phase de préparation pour répondre à la question « comment s'organiser ? »

Dans cette phase, la collectivité aura besoin, en fonction de sa typologie :

- **d'organiser la gouvernance du projet** en constituant un groupe composé des décideurs et principales parties prenantes, chargé de valider les différentes décisions à prendre et un groupe technique chargé de suivre le dossier et de préparer les décisions.
- **de définir les besoins d'études, les budgets et les calendriers**
- **de préparer les délibérations cadres**
- **de monter les marchés publics et de désigner les prestataires nécessaires.** La précision des cahiers des charges et la pertinence du choix des prestataires sont des critères importants de réussite du projet.



6 PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

Les étapes vers l'opérationnel dans le cas d'une opération d'aménagement

3. Le diagnostic pour répondre à la question : « Quels sont les enjeux auxquels le projet doit répondre ? »

La phase de diagnostic sert à **identifier et hiérarchiser ce qui est important et doit être pris en compte dans l'élaboration du projet**. Il s'agit d'identifier tous les enjeux environnementaux, humains, économiques, techniques, juridiques et financiers. Certaines données sous formes d'études existent déjà, il s'agit alors de les rassembler et d'autres sont à réaliser en fonction de la priorité et à proportion des besoins. Ci-contre les études couramment réalisées.

A noter : Cette phase de diagnostic peut s'avérer longue (1 à 2 ans). Certaines études sont interdépendantes, c'est pourquoi il est important d'anticiper.

4. La définition du programme préalable pour répondre à la question « que veut-on faire ? »

Il s'agit pour la commune **d'explorer et de tester** rapidement et à moindre frais différentes idées / concepts puis de **définir**, au regard de sa stratégie territoriale, de la concertation et des éléments de diagnostic en sa possession, **les principaux éléments de programme et d'aménagement du projet** :

- **Vocation envisagée** : le rôle singulier que le projet pourra jouer dans le territoire
- **Principales fonctions que le site pourra accueillir** : quel type d'habitat, d'activités économiques et commerciales, d'équipements ? pour qui et pour quels usages ?
- **Volume global des constructions** : quelle surface foncière et immobilière prévisionnelle réserver à ces différentes fonctions ?
- **Principaux aménagements d'espaces publics** : quelle organisation prévisionnelle du quartier, quels liens avec les autres parties de la ville ou du village, pour quels usages ?
- **Ordre de grandeur des coûts**

▪ A avoir en tête

Quelques études couramment réalisées suivant les projets dans la phase 3 de diagnostic :

- Étude sur les besoins en matière d'habitat, de commerce, etc.
- Étude sur les besoins en énergie
- État foncier bâti et non bâti
- Études topographiques
- Études géotechniques et hydrauliques
- Études sur les sites et sols pollués
- Inventaires sur la faune et sur la flore
- Étude sur le paysage et le patrimoine
- Étude sur les réseaux
- Étude sur les équipements
- Étude sur les flux et la mobilité
- Étude acoustique
- Étude de marché
- Enquête sur les usages
- Étude de valorisation-recyclage des matériaux, etc.

6 PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

Les étapes vers l'opérationnel dans le cas d'une opération d'aménagement

5. La phase pré-opérationnelle pour répondre à la question « décide-t-on de le faire ? »

L'objectif est que les élus puissent **prendre la décision de faire ou non le projet**. A partir du programme préalable retenu, les études pré-opérationnelles pourront **examiner plus en détail les conditions de faisabilité et de réalisation du projet** :

- **Le plan de composition et d'aménagement urbain et paysager** du projet à une échelle assez fine
- **Le programme détaillé des constructions** établit le volume de construction, sa répartition par lot phase et bâtiment,
- **Le programme détaillé des espaces publics et réseaux** à réaliser ainsi que son chiffrage établi par postes et au stade de « l'avant-projet »,
- **Le bilan financier d'aménagement** fait apparaître les postes de dépenses et de recettes de l'opération d'aménagement pour chaque année
- **Le calendrier d'opération**
- **La liste des procédures et autorisations administratives** à obtenir

6. La phase opérationnelle : comment faire pour mettre en œuvre et garder le cap ?

L'objectif est de réaliser le projet sans se perdre en route dans les contraintes techniques et financières. Le projet doit garder des capacités d'adaptation pour faire face aux situations de blocages éventuels.

Quelques points sensibles à considérer :

- **Organiser la maîtrise d'ouvrage**
- **Obtenir les autorisations administratives**
- **Communiquer sur le projet pour le faire connaître**
- **Commercialiser les terrains**
- **Réaliser les travaux publics**

▪ A avoir en tête

Éléments qui constituent le plan de composition et d'aménagement urbain et paysager en phase 5 :

- L'emprise, le gabarit et l'aménagement des espaces publics et paysagers
- Le découpage des lots, le gabarit, la fonction et l'implantation des constructions
- Le traitement paysager des espaces libres et des limites publiques et privées
- L'organisation du stationnement privé et public
- Les modalités de circulation : hiérarchie des voies, accès, stationnements
- Les plans des différents types de réseaux
- Des coupes et perspectives sur les espaces publics et sur les lots de construction

PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

▪ *Illustration de cas, Chirens / PLU modifié, approuvé en mai 2021*

Contexte : Ce site d'environ 3,7 ha est une zone du centre-bourg de la commune. Les objectifs à travers ce projet sont multiples comme l'amélioration de l'accès et l'usage du centre ville pour tous. L'opération dont des fragments sont déjà réalisés a pour vocation d'accueillir des équipements et services ainsi que du logement.

Une démarche au long cours :

- De juin 2012 à mai 2014 : Diagnostic partagé et actions participatives, scénarios d'évolution du centre village, réalisation d'un plan guide.
- Depuis 2015 > Opération structurante portée par le Pays Voironnais et la commune
- 2020 : Construction de la résidence pour personnes âgées > livrée en 2021
- mi-2020-2022 : réalisation des aménagements publics (réseaux, voie nouvelle, avenue du 19 Mars 1962, espaces piétonniers...)
- Septembre 2020 - printemps 2021 : construction de la maison médicale
- 2022 : lancement de la construction des logements (suite à un appel à projet lancé en 2019, le programme immobilier comportera 8 logements sociaux, 24 logements intermédiaires, un local commercial de 2x150m² et 6 maisons individuelles)

➔ [OAP complète consultable ici p.22 > 25](#)

6 PROGRAMME, MONTAGE et BILAN OPERATIONNEL

Illustration de cas, Chirens / PLU modifié, approuvé en mai 2021



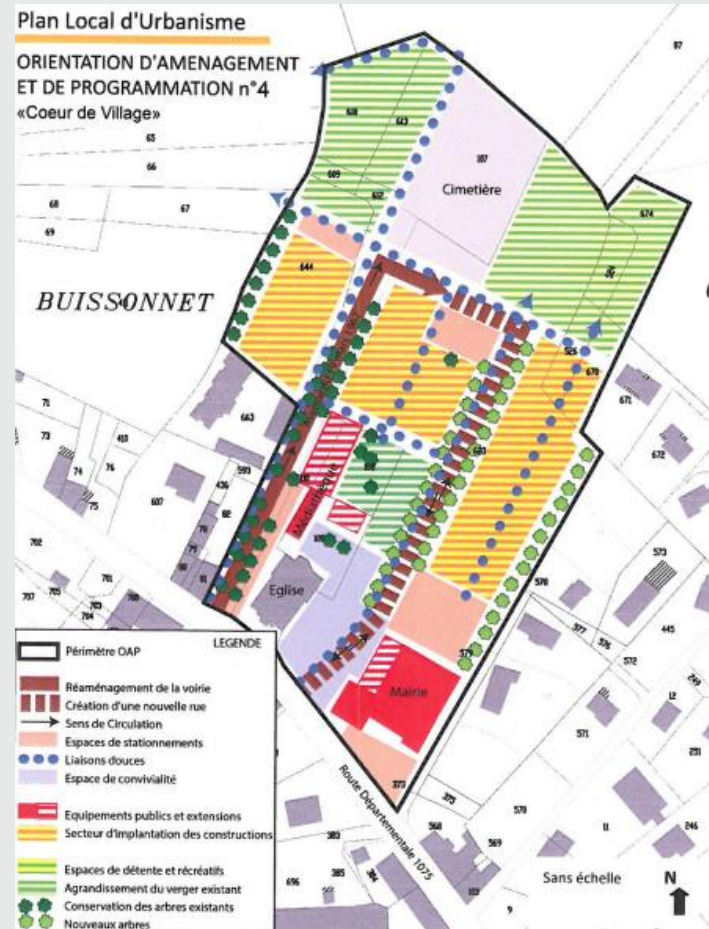
Le site :

- Des parcelles en zone UA et UApr1 (3,7Ha) : zone du centre-bourg
- Un secteur central mixte : équipements, commerces et loisirs créant un nouveau quartier en extension de la centralité existante
- Une nouvelle desserte à double sens depuis la RD 1075 se connectant devant la mairie
- L'avenue du 19 mars 1962 requalifiée, mise à sens unique se maillant à la nouvelle desserte
- Des liaisons douces renforcées



Plan Local d'Urbanisme

ORIENTATION D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION n°4 «Coeur de Village»



Sources : image en bas à gauche : Atelier Gröll, Cabinet architecte ARA Architectes

➔ [OAP complète consultable ici p.22 > 25](#)

7 LES PERSONNES RESSOURCES ET PARTENAIRES

■ Qui solliciter pour avancer suivant les sujets ?

Les services de l'intercommunalité du Pays Voironnais :

Le service Aménagement-Planification est la porte d'entrée pour solliciter un accompagnement de la part du Pays Voironnais au sujet des Orientations d'Aménagement et de Programmation.

En fonction du besoin, celui-ci assurera le lien avec les différents services de la collectivité pouvant venir en appui le cas échéant

Standard du service : 04 76 32 74 47

contact_aménagement_planification@paysvoironnais.com

La DDT > La Direction départementale des Territoires :

La DDT est le service de l'État territorial qui porte les enjeux d'aménagement. Elle comprend deux services aménagement (Sud Est et Nord Ouest), qui sont la porte d'entrée de la DDT en matière de projet comme de planification, et assurent le lien avec les autres services thématiques (environnement, logement, risques, etc.).

L'article L 132-5 du code de l'urbanisme prévoit que : « Les services déconcentrés de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les SCOT, les PLU ou tout autre document d'urbanisme ».

Pour toute question, vous pouvez contacter le chargé de planification de la DDT du Service Aménagement Sud Est (SASE) en charge de votre commune.

Service Aménagement Sud Est (SASE)

Pôle intervention territoriale

17, Bd Joseph Vallier – BP 45 – 38040 GRENOBLE CEDEX 9

Tel : 04 56 59 46 00

Courriel : ddt-sase@isere.gouv.fr

Phases d'intervention : **2** **5**

Le CAUE > Conseil Architecture Urbanisme et Environnement :

Issu de la Loi sur l'Architecture du 3 janvier 1977, le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement est un organisme de droit privé (association Loi 1901) qui assure des missions d'intérêt public pour la promotion et le développement de la qualité architecturale, urbaine et environnementale. De la plus petite à la grande échelle, l'objectif du CAUE est la promotion et l'amélioration de la qualité du cadre de vie, dans le respect des principes du développement durable. Le CAUE intervient de la réflexion préalable jusqu'à l'accompagnement de la mise en œuvre de projet. Le CAUE n'entre pas dans le champ des missions de maîtrise d'œuvre pour rester sur l'ingénierie de définition. Il est un outil d'aide à la décision. Conseiller, former et informer/sensibiliser constituent les missions du CAUE. Tout acte d'aménagement, depuis le document de planification territoriale jusqu'à la construction d'une maison, est créateur d'un cadre de vie qui s'impose à tous.

Le CAUE est composé d'architectes, de paysagistes, d'urbanistes qui se mobilisent pour accompagner les collectivités adhérentes à l'association dans leurs projets.

22 rue Hébert - 38000 Grenoble

Tél. : 04 76 00 02 21

info@caue-isere.org / www.caue-isere.org

Phases d'intervention : **1** **2** **4**

7 LES PERSONNES RESSOURCES ET PARTENAIRES

Qui solliciter pour avancer suivant les sujets ?

L'EPFL-D > Etablissement Public Foncier Local du Dauphiné :

L'EPFL-D est un acteur de l'aterrissage foncier des politiques publiques de ses collectivités locales adhérentes. Il déploie une offre de service complète en matière d'ingénierie foncière : conseil en amont sur la stratégie foncière à conduire, co-financement d'études préalables (études urbaines, études de capacités constructives, étude de réhabilitation, diagnostics techniques liés aux travaux de déconstruction, dépollution, ...), évaluation des biens, négociation, acquisition, portage, travaux de déconstruction, désamiantage, dépollution, curage, cessions pour la réalisation d'un projet défini par la collectivité.

Son recours présente des avantages financiers : mobilisation gratuite de son ingénierie interne, accompagnement au financement des études préalables, détermination du prix de revient à l'euro constant et à la valeur des dépenses réellement supportées (pas de frais de portage forfaitaires supplémentaires), participation au déficit foncier des opérations.

Son action s'opère dans le cadre de convention d'études et conventions d'opérations à co-construire et signer entre les communes, la CAPV et l'EPFL-D.

Référent du territoire à l'EPFL-D : Rémi Henry – remi.henry@epfl-dauphine.fr

Référent foncier pour la CAPV : Sandrine Ferrand – sandrine.ferrand@paysvoironnais.com

Phases d'intervention : 3 6

L'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG)

Association loi 1901, l'Agence constitue un outil d'ingénierie publique partenarial, pluridisciplinaire et indépendant, expert du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme. C'est un collectif d'élus issus de ses territoires d'intervention qui vote et pilote le programme d'activité mutualisé.

L'Agence :

- observe les territoires et leurs évolutions, les aide à se projeter,
- fait émerger avec les parties prenantes des stratégies d'aménagement durable et résilient,
- élabore et actualise les documents de planification (Scot, PLU, PLH, PDM, PCAET...)
- réalise des études urbaines, accompagne les démarches d'urbanisme de projet.

21 rue Lesdiguières 38000 Grenoble

Tél. : 04 76 28 86 00

Référent CAPV : Emmanuel Boulanger

emmanuel.boulanger@aurg.asso.fr

Phases d'intervention : 1 2 4 6



PARTIE III : POUR ALLER PLUS LOIN

1	JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 21 MAI 2010, DOS SANTOS	49
2	LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE DU 21 AOÛT 2021	50
3	JURISPRUDENCE _ ARRÊT CAA LYON DU 13 FÉVRIER 2018, VOURLES	51
4	OAP THÉMATIQUES DANS LE PAYS VOIRONNAIS	52
5	JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 28 SEPTEMBRE 2020	53
6	JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 17 MAI 2013, RENAGE	54
7	JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 30 DÉCEMBRE 2021, SOCIÉTÉ RANCHÈRE,55	

1 JURISPRUDENCE _ ARRÊT DU 26 MAI 2010, DOS SANTOS

Le cas présenté a donné lieu à un arrêt du Conseil d'Etat qui a rendu une décision importante relative à la portée des orientations d'aménagement.

Contexte : M. Dos Santos s'est vu refuser par le maire de la commune un PC sur une parcelle figurant dans l'OA relative à ce secteur désigné en « zone verte » (c'est-à-dire affectée à la réalisation d'espaces verts) au sein d'une zone constructible. Le refus a été motivé en s'appuyant sur l'existence de cette « zone verte » dans le document graphique de l'orientation d'aménagement (zone entourée en rouge sur l'OA ci-contre).

Ce que l'on doit retenir : Le Conseil d'Etat a expliqué que **la zone verte délimitée dans l'OA au sein d'une zone AU ne pouvait pas être considérée comme inconstructible**. En effet cette zone n'a pas été identifiée dans le zonage réglementaire comme une zone naturelle à protéger ni comme un emplacement réservé aux espaces verts ni même comme un espace boisé classé. Bien que les utilisations du sol doivent être compatibles avec les OAP, cette zone verte ne suffit pas par elle-même à conférer à cette zone un caractère d'inconstructibilité. Le règlement du PLU ne précise pas que les zones dites « vertes » seraient affectées exclusivement à la réalisation d'espaces verts et les articles de la zone 1AU concernant les occupations et utilisations du sol interdites ou soumises à conditions ne mentionnent pas la construction de nouvelles maisons d'habitations.

A prendre en compte pour faire : Eviter de cartographier les OAP à la parcelle car cela est contradictoire avec la nature des OAP puisque leur rôle est de fixer un cadre général pour toute une zone et non parcelle par parcelle. Cela n'empêche pas d'avoir en interne une vision du découpage parcellaire sur la zone mais cela ne doit pas constituer une image opposable dans le PLU, plus facilement source de conflit.

Une opération d'ensemble aurait pu être appréciée pour ne pas porter un préjudice direct aux propriétaires concernés par ces zones vertes.

Un argumentaire fondé différemment par le maire aurait pu faire évoluer la prise de position du conseil d'Etat

Conclusion : La zone a effectivement été urbanisée depuis. Il est donc nécessaire de mobiliser les OAP et le règlement de manière complémentaire afin d'assurer une cohérence entre les intentions et les dimensions juridiques du sujet.



Sources : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000022330370/20140314_Portée_Dos_Santos_DHUP_vf (logement.gouv.fr)

LOI CLIMAT ET RÉSILIENCE DU 21 AOÛT 2021

[La loi n° 2021-1104 du 21 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets renforce le contenu des OAP et rendant obligatoires certaines orientations jusqu'à lors facultatives et en élargissant leur champ d'application.

Désormais, les OAP doivent définir :

- **Un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles** ([art. L. 151-6-1 C. urb.](#)). Cette disposition n'est pas applicable aux PLU en cours d'élaboration, de révision ou de modification dont les projets ont été arrêtés avant la promulgation de la loi ;
- Les actions et opérations nécessaires **pour mettre en valeur les continuités écologiques** en cohérence avec le PADD ([art. L. 151-6-2 C. urb.](#));

Par ailleurs, les OAP peuvent désormais définir « *les actions et opérations nécessaires pour **protéger les franges urbaines et rurales**. Elles peuvent définir les conditions dans lesquelles les projets de construction et d'aménagement situés en limite d'un espace agricole intègrent un espace de transition végétalisé non artificialisé entre les espaces agricoles et les espaces urbanisés, ainsi que la localisation préférentielle de cet espace de transition* » (art. L. 151-7 I. 7°). **Elles peuvent enfin porter sur des quartiers ou des secteurs à renaturer** (art. L. 151-7 I. 4° C. urb.)

La loi climat et résilience **abaisse à 6 ans au lieu de 9 ans le délai au terme duquel une zone 2AU** (inconstructible pour absence ou insuffisance d'équipements) **peut être ouverte à l'urbanisation**. Toute zone 2AU ouverte à l'urbanisation au-delà des 6 ans suivants sa création ou qui n'aurait pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'EPCI compétent, directement ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier obligera la commune à engager une procédure de révision (art. L. 153-31 C. urb.).

3

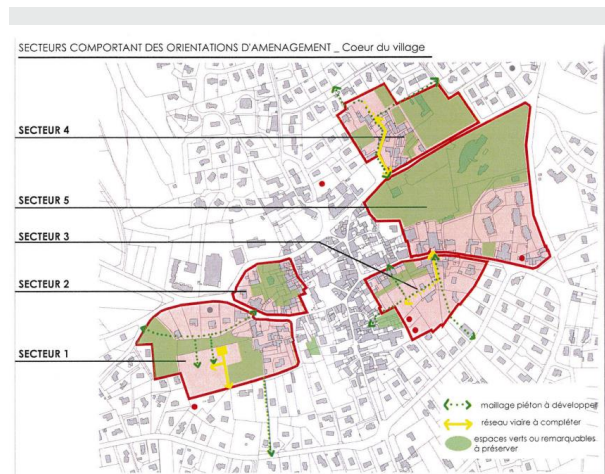
JURISPRUDENCE _ ARRÊT CAA LYON DU 13 FÉVRIER 2018, COMMUNE DE VOURLES

Cette décision de la cour administrative d'appel de Lyon explicite le contenu des OAP.

Contexte : la commune de Voures a approuvé diverses OAP dont l'une d'entre elles (secteur 5 ci-contre) porte sur un secteur comprenant, au nord un parc de 4 ha dans lequel s'inscrivent la mairie et le groupe scolaire, sa partie sud-est accueillant pour sa part plusieurs immeubles d'habitation collective ; qu'outre l'identification d'un "parc à préserver" dans la partie nord du secteur, les documents graphiques relatifs à l'OAP délimitent notamment, dans sa partie sud-ouest située à proximité immédiate du centre-bourg et d'une superficie d'environ 4 000 m², un périmètre au sein duquel sont identifiés un espace pour le stationnement, une "poche verte" à mettre en place sur une superficie d'environ 1 000 m² et, sur la partie sud de la parcelle, un emplacement destiné à l'implantation d'un bâtiment "de type logements collectifs ou intermédiaires en R+1" d'une douzaine de logements.

Ce que l'on doit retenir : La CAA de Lyon explicite le contenu aussi bien minimum que maximum d'une OAP. Ainsi, il indique qu'une OAP « implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur ; **qu'elle ne peut se limiter à prévoir, sur l'essentiel de son périmètre, la conservation de l'état actuel de l'occupation du sol** en se bornant à définir des préconisations pour une partie très résiduelle de ce périmètre et sans qu'apparaisse, par ailleurs, un lien avec une orientation générale d'aménagement définie à l'échelle du secteur couvert ; que, d'autre part, si les OAP peuvent, en vertu de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme [applicable au moment des faits], prendre la forme de schémas d'aménagement, **ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du PLU, qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement.** »

Conclusion : Éviter de constituer des OAP au contenu trop léger, se limitant à fixer des accès (entrées/sorties) au site concerné et éviter de confondre OAP et règlement de PLU. Si un PLU peut valablement comporter des précisions sur les hauteurs ou l'emprise au sol des constructions, celles-ci doivent impérativement figurer dans le règlement.



Extrait des OAP de la commune de Voures et de l'OAP n° 5 : la CAA de Lyon a annulé la délibération du conseil municipal approuvant le PLU en tant qu'elle comporte une OAP n°5.

Une décision de la même CAA de Lyon en date du 17 mai 2018 a également annulé la délibération du conseil municipal de Voures en tant qu'elle a approuvé les OAP définies pour le quartier des Rivoires en ce que ces orientations fixaient l'emplacement et les caractéristiques des constructions à édifier dans le secteur concerné et distinguaient les maisons individuelles, les maisons jumelées et les petits immeubles collectifs de gabarit R+1.

Sources : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036601815/>

4

OAP THÉMATIQUES DANS LE PAYS VOIRONNAIS

Parmi les trois types d'OAP présentés, nous illustrons ici l'OAP thématique du PLU de la Buisse.

Elle vient se superposer à deux OAP sectorielles.

Sur l'image en haut ci-contre, le secteur est resitué dans un contexte plus étendu pour illustrer la manière dont il s'inscrit dans la continuité des corridors écologiques, boisements, zone humide à proximité. Des intentions sont également définies à cette grande échelle autour de la trame verte et bleue, de cadre paysager et de l'intégration sur les secteurs d'OAP.

Sur l'image ci-dessous, les orientations sont déclinées avec davantage de précisions (ex : Appuyer le cours d'eau existant et compléter son accompagnement végétal (trame verte) dans le cadre du développement du quartier de Chantabot). En dehors de la protection d'une haie au patrimoine végétal, on ne retrouve pas d'autres traductions règlementaires.



Affirmer le caractère agricole et végétal le long de la route départementale.

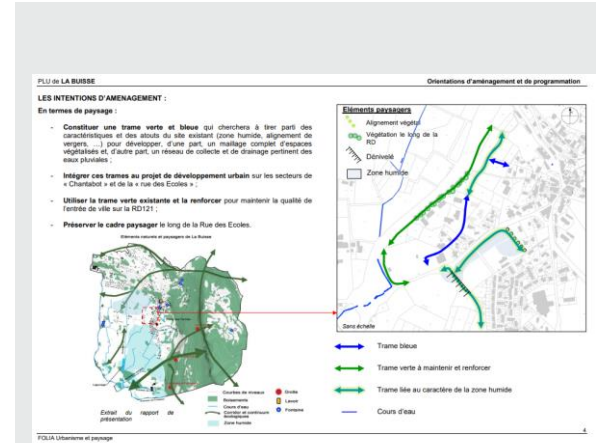
Appuyer le cours d'eau existant et compléter son accompagnement végétal (Trame verte) dans le cadre du développement du quartier de Chantabot.

Préserver (ou recomposer) l'alignement participant à la trame verte et l'associer à une vocation de déplacement, d'agrément.

Composer le végétal dans une trame forte de l'espace public : maintien de la zone humide et de ses caractéristiques.

A terme, utiliser la topographie comme un atout : composante paysagère, gestion des eaux pluviales.

Sources : <https://labuisse.jimdo.com/je-vous-guide/plu/>



Extrait de l'OAP thématique _ La Buisse



Périmètre des deux OAP sectorielles couvertes par l'OAP thématique

5 JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 28 SEPTEMBRE 2020

Contexte : un pétitionnaire se voit refuser un certificat d'urbanisme au motif que sa demande ne portait que sur une partie seulement des terrains de la zone à urbaniser et que le règlement associé à la dite zone 1AU interdit toute construction remettant en cause l'orientation d'aménagement n'étant pas réalisée dans le cadre d'une opération d'aménagement.

Problématique : l'opération projetée devait-elle porter sur l'ensemble de la zone AU ?

Réponse : Non répond le Conseil d'Etat : « 7. *Il résulte des dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme, citées au point 3, que le plan local d'urbanisme peut prévoir que les autorisations de construction au sein d'une zone à urbaniser seront délivrées, dans les conditions qu'il précise, lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble. Une telle opération peut ne porter que sur une partie seulement des terrains de la zone concernée, sauf si le règlement du plan local d'urbanisme en dispose autrement ou si les conditions d'aménagement et d'équipement définies par ce règlement et par les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme impliquent nécessairement que l'opération porte sur la totalité des terrains de la zone concernée.* »

Autrement dit, si le règlement de PLU exige que l'opération d'aménagement porte sur la totalité de la zone 1AU, le refus d'un propriétaire de participer à l'opération aura pour effet d'empêcher sa réalisation. Le choix d'exiger que l'opération d'aménagement porte sur la totalité de la zone 1AU dépend beaucoup de la superficie de la zone et d'éventuels risques de blocages (qui peuvent être levés en engageant une discussion avec les propriétaires).

Se pose aussi la question de la mise en œuvre de prescriptions réglementaires formulées quantitativement à l'échelle de la zone. Lorsqu'une opération d'aménagement ne porte que sur une partie seulement de la zone, ces prescriptions devraient être appliquées au prorata de la superficie de l'opération pour éviter de faire supporter au dernier porteur de projet la totalité des contraintes.

Sources : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042375621?isSuggest=true>

6

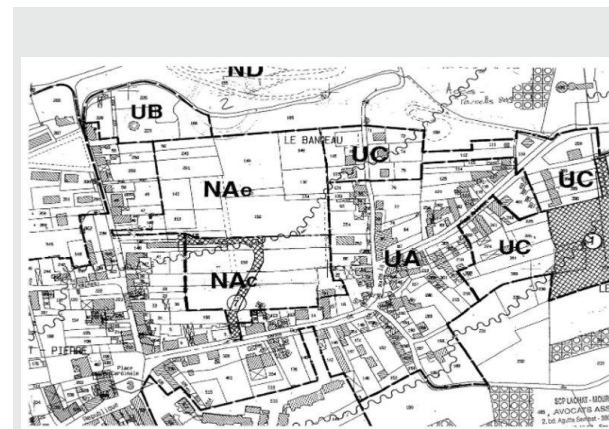
JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 17 MAI 2013, SOCIÉTÉ ISÈRE DÉVELOPPEMENT ENVIRONNEMENT, N° 337120

Contexte : sur un terrain d'environ 4000 m², la société IDE réalise à ses frais (zones NAc au plan ci-contre), des travaux d'équipement et de viabilité consistant notamment en la création d'une voie de desserte, dénommée " voie A « (représentée par un emplacement réservé), la pose de poteaux d'éclairage public ainsi que la pose d'un collecteur pour les eaux usées. Estimant que ces équipements excédaient les besoins propres de son lotissement, la société a demandé à la commune de Renage de lui rembourser la somme de 129 000 euros correspondant au coût de leur réalisation. La commune refuse, la société saisit le tribunal administratif.

Ce que l'on doit retenir : Il n'existe pas d'équipement qui serait pour partie public et pour partie privé, permettant alors de limiter la répartition au coût des prestations excédentaires : un équipement est public ou propre. **Seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation de lotir le coût des équipements propres à son lotissement ;** « dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs lotissements et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L. 332-15, leur coût ne peut, même pour partie, être supporté par le lotisseur."

Conclusion : il est nécessaire de s'interroger dans le cadre du travail sur les OAP sur la nature des équipements (propres ou publics) à réaliser afin, le cas échéant, d'anticiper au mieux l'outil à mettre en place pour le financement d'équipements publics.

Autre cas : Une décision rendue par la cour administrative d'appel de Bordeaux le 22 juin 2017 illustre la nécessité de qualifier la nature des équipements réalisés : « 6. Il résulte de l'instruction que, pour obtenir une autorisation de construire, la Sarl Oxygène a conclu le 13 novembre 2008 une convention avec la commune de Tarbes mettant à sa charge les frais des travaux de renforcement et d'extension du réseau électrique nécessaires (...). Ces travaux (...) ont consisté à réaliser un poste de transformation, qui pourra être utilisé pour alimenter d'autres utilisateurs d'électricité. Ainsi, cet ouvrage, alors même que sa puissance a été dimensionnée pour répondre aux besoins du projet, constitue, non un équipement propre, mais un équipement public. ». Cette qualification est d'autant plus facile lorsque la collectivité publique prévoit, notamment dans le document d'urbanisme, que les équipements réalisés par une société de construction répondent à des besoins excédant ceux du projet de construction.



Extrait du document graphique du POS de la ville de Renage

7 JURISPRUDENCE _ ARRÊT CE, 30 DÉCEMBRE 2021, SOCIÉTÉ RANCHÈRE,

Contexte : un permis de construire est accordé pour un ensemble immobilier de 80 logements répartis en 10 maisons individuelles et plusieurs bâtiments collectifs. La société bénéficiaire qui a réalisé la voie de circulation en demande le remboursement en considérant que ladite voie constituait un équipement public et non un équipement propre.

La voie en litige, qui débouche sur une route départementale, se termine en impasse pour les besoins du projet objet du permis. Mais elle semble avoir vocation à être prolongée pour constituer un axe nord-sud entre deux routes départementales.

Le litige porte sur un montant de 640 870 €.

Ce que l'on doit retenir : considérant le principe énoncé dans l'arrêt Société IDE du 17 mai 2013 page précédente, le Conseil d'Etat ajoute que ne peut être qualifié d'équipement propre, un équipement que la collectivité publique prévoit, notamment dans le document d'urbanisme, d'affecter à des besoins excédant ceux du projet de construction.

Conclusion : la question du financement des équipements publics n'est jamais évoquée (ou trop rarement) lors de l'élaboration des PLU. Mais il ressort de cette jurisprudence en particulier que les choix retenus dans un PLU (PADD, OAP ou règlement graphique) peuvent influencer sur la nature d'un équipement à réaliser. Il ne s'agit alors pas de remettre en cause la réalisation dudit équipement, mais de réfléchir à des modalités de financement qui sécurisent le budget de la collectivité et n'engagent pas la responsabilité pénale des élus (délit de concussion) : la mise en place d'une convention de projet urbain partenarial ou l'instauration d'une taxe d'aménagement majorée doit être envisagée le plus tôt possible.

Sources : [Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 30/12/2021, 438832 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)



**Contact AURG : Garnier Amélie / Philippe Couillens /
Christophe Bilic**
Contact Pays Voironnais : Laurette Tourrette