

>> LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)

Henri Jacquot, professeur émérite à l'Université d'Orléans, GRIDAUH

Fiche 1

ORIGINE ET PLACE DES OAP DANS LE PLU

I. Origine des OAP

L'origine des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) remonte à la loi SRU du 13 décembre 2000 ; l'objectif était de combler les lacunes laissées par la suppression des PAZ et aussi de légaliser certaines pratiques comme celle des schémas d'aménagement d'ensemble dans les espaces à urbaniser. C'est la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 qui les qualifie de « orientations d'aménagement » et en fait une composante autonome du dossier de PLU. Enfin, la loi ENE du 12 juillet 2010 développe leurs fonctions, surtout pour les PLU intercommunaux, et modifie corrélativement leur dénomination.

A. Les orientations et prescriptions particulières du PADD de la loi SRU

C'est la loi SRU qui a créé avant la lettre les orientations d'aménagement dans le PADD. L'article L. 123-1, dans sa rédaction issue de ses dispositions, prévoyait que le PADD devait comprendre deux parties : une partie obligatoire et une partie facultative.

Dans sa partie obligatoire, il devait définir, « dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, les orientations d'urbanisme et d'aménagement de la commune [dans son ensemble] » (art. R. 123-3, rédaction du décret du 27 mars 2001). Dans sa seconde partie dont l'établissement était facultatif, le PADD pouvait donner des précisions (des « coups de loupe » comme on disait à l'époque) sur des projets particuliers concourant à la mise en œuvre des orientations générales définies dans la première partie.

Dans cette première version, les orientations et prescriptions d'aménagement constituaient donc une composante facultative du PADD.

L'article R. 123-3 (rédaction du décret du 27 mars 2001) fixait une liste exhaustive des questions qui pouvaient être abordées dans cette seconde partie du PADD ; il disposait : « dans ce cadre [celui de la deuxième partie du PADD] il peut préciser :

1° Les mesures de nature à préserver les centres-villes et les centres de quartiers, les développer ou en créer de nouveaux ;

2° Les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartiers ou de secteurs, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité et à restructurer, restaurer ou réhabiliter des îlots ou des immeubles ;

3° Les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer ;

4° Les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers ;

5° Les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L. 111-1-4 ;

6° Les mesures de nature à assurer la préservation des paysages. »

Selon l'article R. 123-1, dernier alinéa (rédaction du décret du 27 mars 2001), l'ensemble du PADD (parties obligatoire et facultative) était opposable juridiquement dans les mêmes conditions que le règlement du PLU¹.

B. Les orientations d'aménagement de la loi UH

La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 a dissocié les parties obligatoire et facultative du PADD. Le contenu de celui-ci a été ramené à sa partie obligatoire, celle qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de la commune, et il n'est plus opposable lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

La partie facultative du PADD de la loi SRU a été rendue autonome par la loi UH qui en a fait, sous la dénomination de « orientations d'aménagement », un élément spécifique du dossier du PLU distinct du nouveau PADD. Ceci dit, ces orientations d'aménagement demeuraient facultatives et leur objet n'était pas très différent de celui des orientations et prescriptions particulières de l'ancien PADD (art. L. 123-1). Mais elles étaient moins contraignantes. Il n'y avait plus de prescriptions, seules les orientations subsistaient. et elles n'étaient opposables aux travaux et opérations qu'elles prévoyaient qu'en termes de compatibilité.

L'article 16 de la loi Urbanisme et habitat assurait la continuité entre les deux dispositifs ; il disposait : « lorsqu'un plan local d'urbanisme a été approuvé avant l'entrée en vigueur de la présente loi :

Les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable tiennent lieu et ont les effets du projet d'aménagement et de développement durable [au sens de la loi UH] ;

Les orientations et prescriptions particulières du projet d'aménagement et de développement durable tiennent lieu et ont les effets des orientations d'aménagement prévues par [la loi UH] ;

Le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut mettre à jour le plan pour présenter sous forme séparée ces deux éléments. »

Ces dispositions étaient facilement applicables lorsque le PADD d'un PLU approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat comprenait deux parties successives, l'une consacrée aux orientations générales, l'autre aux orientations et prescriptions particulières. Mais son application était plus délicate dans les PLU où le PADD se présentait par thèmes. une des hypothèses de présentation envisagée au départ. regroupant, chacun, orientations générales et particulières.

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

C. Les orientations d'aménagement et de programmation de la loi ENE

L'article 2 du décret n° 2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion avait déjà élargi l'objet des orientations d'aménagement pour les PLU intercommunaux qui intégraient les PLH. Mais la loi ENE du 12 juillet 2010 va plus loin. Elle confirme l'élargissement et l'étend aux PLU intercommunaux qui intègrent les PDU dans certaines conditions. Par ailleurs elle modifie la dénomination des orientations d'aménagement qui deviennent des « orientations d'aménagement et de programmation ».

Aux termes de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme issu de ses dispositions (art. 19 V) :

« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent 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 et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

2. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement.

Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par une commune non membre d'un établissement public de coopération intercommunale, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au 2 et au présent 3. Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas autorité

compétente pour l'organisation des transports urbains, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au présent 3. »

Comme le confirme le projet de décret pris pour l'application des articles 17 et 19 de la loi ENE du 12 juillet 2010 (nouvel art. R. 123-3-1), les nouveaux textes prévoient que l'objet des OAP peut être différent selon qu'il s'agit d'un PLU communal ou d'un PLU intercommunal. Dans le premier cas, elles ne peuvent contenir que des orientations « portant » sur l'aménagement (au sens de l'article L. 123-1-4, 1) et, dans le second cas, elles peuvent contenir en plus des orientations qui ont pour objet l'habitat et les transports et déplacements (au sens de l'article L. 123-1-4, 2 et 3).

Ici, on se limitera à l'étude des dispositions des OAP « portant sur l'aménagement » ; celle des dispositions concernant l'habitat et les transports et déplacements sera traitée dans les fiches consacrées à l'écriture des PLU intercommunaux, ce qui permettra de regrouper leur étude avec celles des autres éléments spécifiques du contenu de ces PLU.

C'est un sujet qui, jusqu'à présent, a plus inspiré les urbanistes que les juristes. Beaucoup de PLU comportent des orientations d'aménagement (voir Fiche 3, Annexes - Illustrations) et ce nouvel outil a fait l'objet d'études destinées aux praticiens de l'urbanisme². Il est vrai que la matière proprement juridique n'est pas très abondante : des textes très brefs, quelques lignes dans les circulaires d'application, peu de jurisprudence. Les quelques commentaires doctrinaux qui lui sont consacrés se trouvent dans les ouvrages et les études qui traitent du régime des PLU.

II. Place des OAP dans le PLU

Si les OAP constituent, comme les orientations d'aménagement de la loi UH de 2003, une composante autonome du dossier de PLU, on peut se demander si elles ont toujours, comme ces dernières, un caractère facultatif. Par ailleurs les nouveaux textes prévoient expressément qu'elles doivent respecter le PADD et pas seulement être cohérentes avec lui. Elles doivent également être articulées avec le rapport de présentation et le règlement du PLU.

A. Caractère obligatoire ou facultatif des OAP d'aménagement ?

Les modifications apportées par loi ENE du 12 juillet 2010 à l'article L. 123-1 pourraient laisser penser que nous sommes en présence d'une pièce obligatoire du PLU. Il dispose désormais que le PLU « comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes ». Dans sa rédaction antérieure, il prévoyait seulement : les PLU « peuvent [ō] comporter des orientations d'aménagement ». Faut-il en conclure que les dossiers de PLU doivent obligatoirement contenir des OAP d'aménagement au même titre qu'un PADD, un rapport de présentation ou un règlement ? Ce n'est pas certain car l'article L. 123-1 (rédaction de la loi ENE)

² CERTU, *Les orientations d'aménagement, PLU*, Fiche pratique n° 2, mars 2006 . CAUE, atelier URBA : *Les orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable*.

doit être lu compte tenu des dispositions de l'article L. 123-1-4 relatif au nouveau régime des OAP. S'agissant de celles qui concernent l'aménagement, cet article prévoit qu'elles « peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine [õ] ; peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants [õ] ; peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ; peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».

Il n'y a donc pas d'obligation de prendre des OAP d'aménagement ; il s'agit d'une possibilité offerte aux autorités compétentes pour établir les PLU. Leur absence n'est pas de nature à entacher d'illégalité le PLU, comme pourrait le faire celle du rapport de présentation, du PADD ou du règlement. Il en va différemment dans les PLU intercommunaux pour les OAP portant sur l'habitat ou les transports et les déplacements qui sont soumises à un autre régime.

« 2. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements [õ] ;

« 3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement [õ] » (art. L. 123-1-4).

Il est vrai que, depuis la loi ENE, les PLU intercommunaux, même s'ils sont encore peu nombreux³, sont devenus les PLU de droit commun^õ ce qui pourrait expliquer la contradiction partielle entre les articles L. 123-1 et L. 123-1-4.

Pour les PLU communaux qui ne comporteraient pas d'OAP, contrairement à ce que prévoit l'article L. 123-1, les rédacteurs du PLU pourraient, pour éviter tout problème, motiver cette absence dans le rapport de présentation.

B. Respect du PADD

La loi ENE renforce les liens entre les OAP et le PADD : elles doivent respecter ses orientations (art. L. 123-1-4, al. 1). Auparavant, l'article L. 123-1, 3^e alinéa (rédaction de la loi UH) prévoyait seulement que les orientations d'aménagement devaient être établies « en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable ». Quelles sont la signification et la portée de cette gradation ?

■ Les précédents

Il faut d'abord souligner que le juge n'avait pas attendu la loi UH pour se préoccuper de la cohérence interne des documents d'urbanisme. Il a toujours considéré que des contradictions entre les divers éléments d'un document (rapport de présentation et documents graphiques pour les SD⁴; rapport de

³ Au 1^{er} janvier 2011, il existait 200 EPCI compétents en matière de PLU ; si l'on compte 20 communes en moyenne, cela fait 4 000 sur 18 000 communes, soit moins d'un cinquième de celles-ci.

⁴ CE 27 janv. 1995, Association Île-de-France environnement, req. n° 131631.

présentation, documents graphiques et règlement pour les POS) étaient susceptibles d'entraîner son annulation dès lors qu'elles étaient flagrantes⁵.

■ Application de la notion de « cohérence » aux rapports entre les orientations d'aménagement et le PADD par la loi UH

. L'obligation de cohérence était expressément prévue par la loi et elle était orientée : ce sont les orientations d'aménagement qui devaient être établies « en cohérence avec le PADD », et non l'inverse ; le PADD constituait donc l'élément de référence. Pour le législateur, la cohérence ne concernait donc pas deux éléments du PLU de même niveau. Elle opérait dans le cadre d'un rapport hiérarchique qui correspondait à la place prééminente que l'on souhaitait donner au PADD dans le PLU ; celle de la « clé de voûte » qui tient tout l'édifice. En cas d'incohérence constatée par le juge, c'est l'orientation d'aménagement qui devait serait considérée comme irrégulière.

. Il restait à préciser la portée de cette obligation de cohérence pour les orientations d'aménagement. Le juge n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette question. Mais, dans le domaine comparable de l'obligation de cohérence du règlement avec le PADD également prévue par le législateur (ancien art. L. 123-1), sa portée était assimilée par le juge du premier degré à une obligation de non-contradiction⁶. Ceci dit, une partie de la doctrine considérait que l'obligation de cohérence était plus exigeante que celle de compatibilité, synonyme de non-contrariété. Elle impliquait que chaque élément de l'ensemble concoure à la réalisation des objectifs communs⁷ ; en l'occurrence, que les orientations d'aménagement et le règlement concourent à la mise en œuvre des orientations générales et des objectifs du PLU fixés par le PADD. Il n'était donc pas impossible que le juge renforce son contrôle sur cet aspect de la cohérence interne des PLU. Les modifications apportées par la loi ENE peuvent lui en fournir l'occasion.

■ Introduction de la notion de « respect » dans les rapports entre les OAP et le PADD par la loi ENE

En disposant que les OAP devaient être établies « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables », la loi ENE, dans l'article L. 123-1-4, a certainement voulu renforcer leur subordination au PADD et faire en sorte que les OAP ne soient légales que si elles contribuent à sa mise en œuvre.

⁵ CAA Douai 29 juill. 2004, Desmaret c. Commune de Vieille-Chapelle, req. n° 02DA00146 ; *BJDU* 3/2004, p. 235 (contradictions entre les objectifs du rapport de présentation et les choix du règlement) . CAA Bordeaux 18 nov. 2008, Association Roch Nature, req n° 07LY00802 (illégalité du classement en zone AU de terres agricoles, tel que la pérennité d'exploitations agricoles se trouve compromise alors qu'elle était présentée comme un objectif par le PADD et le rapport de présentation).

⁶ TA Nantes 21 avr. 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, req. n° 064265 ; *AJDA* 34/2009, p. 1909, note Nathalie Wolff.

⁷ J.-C. Bonichot, Compatibilité, cohérence, prise en compte, jeux de mots ou jeux de rôle ?, *Mélanges Henri Jacquot*, PUO 2006, p. 58.

Corrélativement, il a peut-être voulu inciter le juge à passer d'un contrôle de non-contrariété à un contrôle plus strict de conformité des OAP au PADD. Mais nous sommes ici, par définition, dans le domaine des orientations et des objectifs, et le juge administratif pourrait faire preuve de la même retenue que le Conseil constitutionnel dans l'appréciation des effets juridiques des dispositions de l'article L. 121-1, dont l'État doit pourtant veiller « *au respect* » (art. L. 123-2). Il a considéré qu'en raison de l'imprécision des objectifs mentionnés, les dispositions de cet article « *doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme de faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité* » (Déc. n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000). Il est vrai aussi qu'en ce qui concerne l'article L. 121-1, il s'agit d'objectifs très généraux qui valent pour l'ensemble de la planification urbaine. Ici, le problème est différent ; il s'agit de pièces (PADD et OAP) d'un même document qui devraient en quelque sorte s'emboîter l'une dans l'autre ; ce qui appelle un contrôle du juge plus serré (voir les fiches à paraître sur le PADD). Par ailleurs on remarquera que, curieusement, cette notion de respect n'a pas été étendue au règlement qui continue à être établi « *en cohérence* » avec le PADD (art. L. 123-1-5).

C. Articulation avec le rapport de présentation et le règlement

- L'articulation du rapport de présentation et des orientations d'aménagement n'appelle pas de longs commentaires. Comme pour les autres pièces du dossier de PLU, PADD, règlement, le rapport de présentation doit jouer son rôle d'exposé des motifs et justifier les orientations d'aménagement retenues à partir des résultats du diagnostic et de l'étude d'environnement, ou de l'évaluation environnementale. Comme pour le règlement, un rappel de ces motifs dans le document présentant l'orientation d'aménagement ne serait peut-être pas superflu.
- L'articulation entre les orientations d'aménagement et le règlement soulève plus de difficultés. Il s'agit de deux modes d'intervention du PLU qui ont pour fonction de réaliser les objectifs du PADD. Ils se situent au même niveau sans que l'un ait une quelconque prééminence sur l'autre. Ils peuvent être utilisés indépendamment l'un de l'autre ; le choix entre les deux instruments dépendant de leur capacité à atteindre l'objectif fixé par le PADD.

C'est sur ce point que l'arrêt du Conseil d'État du 26 mai 2010, « Dos Santos »⁸ apporte d'utiles précisions. Le Conseil avait à se prononcer sur un refus de permis de construire fondé sur une orientation d'aménagement qui avait délimité une zone verte inconstructible dans une zone AU. Le règlement de la zone (art. 1 et 2) ne prévoyait pas que les constructions y étaient interdites. La cour administrative d'appel de Nantes avait jugé que l'orientation d'aménagement complétait le règlement et avait rendu la parcelle inconstructible. Mais le Conseil d'État n'a pas admis ce point de vue. Il a considéré que seul le règlement avait le

⁸ CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, req. n° 320780 ; *Rec. CE*, tables (à paraître) ; *AJDA* 2010, p. 1056, obs. Antoine Vincent ; *JCA* n° 23, 7 juin 2010, n° 448, obs. LE ; *BJDU* 3/2010, p. 193, concl. É. Geffray ; *Environnement et développement durable* août-sept. 2010, n° 115, note D. Gillig ; *RD imm.* juill.-août 2010, n° 7/8, note P. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urb.* sept. 2010, n° 113, note G. Godfrin ; *Mon. TP* 10 déc. 2010, p. 63 ; *Gaz. Pal.* 10 juin 2010, n° 161, p. 29 ; *DAUH* 2011, n° 258, comm.JPL.

pouvoir de rendre un terrain destiné à une zone verte inconstructible en créant un emplacement réservé pour des espaces verts ou un espace boisé classé. Le rapporteur public avait également mentionné la création d'une zone N inconstructible. Ainsi, si la mise en œuvre des orientations du PADD nécessite la mise en place de servitudes d'inconstructibilité, il faudra recourir au règlement. Peut-être en sera-t-il de même, si l'on veut seulement encadrer le droit de construire, mais par des règles précises (hauteur, distance, plan-masse), les orientations d'aménagement ne pouvant que fixer des orientations, des principes d'aménagement (voir également Fiche 2, Portée juridique).

Ainsi ces deux instruments pourront être utilisés concurremment pour réaliser un même objectif. Il faut alors faire en sorte qu'ils le soient de façon complémentaire et non contradictoire, comme c'était le cas dans l'affaire « Dos Santos ». Pour réaliser une nouvelle voie, une OAP pourra préciser ses principales caractéristiques (art. L. 123-1-4). Mais il faudra également que le règlement permette de s'assurer de la maîtrise du foncier en prévoyant, suivant l'état d'avancement du projet, l'institution d'une servitude de délimitation approximative de l'emplacement nécessaire (art. L. 123-2 c) qui permettra aux propriétaires d'exercer leur droit de délaissement, ou la création d'un emplacement réservé, ou les deux successivement. Les mêmes problèmes peuvent se poser lors de l'application de la servitude de l'article L. 123-2 a : gel de la construction dans un secteur dans l'attente d'un projet d'aménagement global dont les grandes lignes pourraient être esquissées dans une OAP. Peuvent également se combiner les orientations d'aménagement et les règles de hauteur et de prospect du PLU lors d'opérations de renouvellement urbain.