

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

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

Fiche 2

OBJETS, FORMES ET PORTÉE JURIDIQUE DES OAP D'AMÉNAGEMENT

I. Objets des OAP d'aménagement

Ils sont prévus par l'article L. 123-4-1, 1 du code de l'urbanisme, qui distingue des objets généraux et des objets particuliers dont certains sont précisés par voie réglementaire.

A. Objets généraux

Selon l'article L. 123-4-1, qui reprend pour l'essentiel en les clarifiant les dispositions des textes antérieurs pour cette catégorie d'OAP, « *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* ».

- L'objet des OAP est donc, de façon générale, de « *définir des actions ou des opérations* » qui concernent l'aménagement. Que faut-il entendre par là ? Depuis un certain temps déjà le législateur, le juge et la doctrine cherchent à définir ces notions qui figurent à l'article L. 300-1 créé par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. On remarquera que pour la définition de l'objet des OAP, il n'a pas été fait de renvoi à cet article, mais la méthode retenue est la même : les actions et opérations qui entrent dans leur objet sont définies par leurs finalités. Cette définition téléologique de l'action et de l'opération d'aménagement a été complétée pour l'application de l'article L. 300-1 par une définition jurisprudentielle qui prend en compte sa consistance. Selon le juge administratif, il ne suffit pas, pour qu'un projet puisse être qualifié d'action ou d'opération d'aménagement, qu'il poursuive un des buts énumérés à l'article L. 300-1, il faut encore que son contenu révèle une *volonté d'aménagement*, c'est-à-dire . pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Lasvignes pour l'arrêt de section du Conseil d'État du 28 juillet 1993, « Commune de Chamonix-Mont-Blanc »¹ . « un effort d'organisation et d'agencement d'une portion de territoire »²). Cette jurisprudence

¹ BJDU 1/1994, p. 27 ; AJDA 1993, p. 748 ; chron. C. Maugué et L. Touvet, p. 688.

² Selon le commissaire du gouvernement Lasvigne dans ses conclusions précitées, « C'est nécessairement le cas quand [l'opération] porte sur une portion significative du territoire communal que l'on ouvre à l'urbanisation ou que l'on restaure, notamment par l'installation d'équipements. Il

pourrait s'appliquer à l'action et à l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 123-1-4 et permettre de la distinguer de l'opération de construction. À moins que le juge ne s'oriente vers une définition spécifique de l'action et de l'opération d'aménagement au sens de cet article. Quant à la distinction entre action et opérations d'aménagement, elle n'apparaît pas plus dans l'article L. 123-4-1 que dans l'article L. 300-1 : les deux catégories ont la même finalité, mais l'intérêt de les distinguer peut être différent. Dans l'article L. 123-4-1, il s'agit surtout d'un problème de champ d'application (voir *infra*). Dans celui de l'article L. 300-1, d'un problème de procédures (art. L. 300-2, réalisation déléguée pour les opérations).

- Quoiqu'il en soit, ces actions ou opérations, pour être légales, doivent poursuivre l'un des buts visés à l'article L. 123-1-4, 1 : « *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* ». Ces objets généraux des OAP d'aménagement, qui reprennent pour l'essentiel ceux des OA définies par les textes antérieurs (art. L. 123-1, rédaction de la loi UH), ouvrent de larges perspectives aux autorités compétentes pour l'établissement des PLU. Certes, contrairement à la liste établie par les textes antérieurs, celle de l'article L. 123-1-4, 1 a un caractère limitatif, mais la plupart des opérations ou actions d'aménagement peuvent être rattachées à un ou plusieurs de ces éléments : permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ; tout est dit.

Application n° 1 : PLU de Bussy-Saint-Georges (77), secteur de la Rucherie

Application n° 2 : PLU de Doué-la-Fontaine (49), schéma d'aménagement, route de Montreuil

Application n° 3 : PLU de Montigny-les-Cormeilles (95), secteur quartier des Frances

Application n° 4 : PLU de Saint-Germain-en-Laye (78), reconquête de frange ferroviaire

Application n° 5 : PLU de Doué-la-Fontaine (49), site des Murailles

- L'évolution des nouveaux textes est plus significative en ce qui concerne le territoire sur lequel elles peuvent être établies. Dans le régime antérieur résultant de la loi UH, les orientations d'aménagement ne pouvaient porter que sur une fraction du territoire communal. Elles devaient être « *relatives à des quartiers ou à des secteurs* » (art. L. 123-1, al. 3, rédaction de la loi UH et ancien art. R. 123-3-1). Les textes actuels régissant les OAP ont supprimé cette restriction : « *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* » (art. L. 123-1-4, 1). Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou

en va de même lorsque, quelle que soit la dimension du périmètre de la zone, l'opération vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics ». C'est également le cas lorsque l'action ou l'opération ne porte que sur un immeuble ou ne concerne qu'une activité, mais qu'elle traduit « la volonté de la collectivité de bien l'insérer dans le tissu urbain » et de l'adapter au milieu environnant ».

aménager, mais aussi, au moins pour les actions, concerner l'ensemble du territoire communal.

Application n° 6 : PLU de Paris (75), schéma d'aménagement, Porte de Vincennes

- Par ailleurs, les projets d'actions ou d'opérations d'aménagement qui peuvent être inscrits dans les OAP concernent les espaces privés comme les espaces publics. À cet égard, il est significatif que les praticiens considèrent que « même si elle ne maîtrise pas le foncier ou ne souhaite pas réaliser elle-même l'opération, la collectivité peut définir les principes d'aménagement à réaliser lorsqu'elle l'estime nécessaire pour donner plus de cohérence à l'échelle d'un bourg ou d'une agglomération » et que « La possibilité d'orienter sans se substituer au porteur de projet et sans maîtriser le foncier est d'un grand intérêt. Elle constitue notamment un atout essentiel pour les communes qui ont peu de capacités financières pour acquérir du foncier mais qui souhaitent néanmoins une forte cohérence des opérations sur leur territoire »³.

C'est en effet une des raisons d'être des OAP d'aménagement, mais il faut se souvenir que leur portée est réduite : la jurisprudence « Dos Santos » limite leurs effets juridiques.

B. Objets particuliers

Les textes législatifs et/ou réglementaires mentionnent quelques objets particuliers des OAP. Certains sont nouveaux, comme la possibilité de « *comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants* » (art. L. 123-4-1). Jusqu'à présent, seul le rapport de présentation pouvait comporter un tel échéancier. D'autres étaient déjà ouverts aux anciennes orientations d'aménagement qui pouvaient « *porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager* » ou « *préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics* », comme cela est toujours prévu à l'article L. 123-4-1. C'est également le cas dans les zones AU des PLU et dans les ZAC où les modalités d'intervention des OAP ont été précisées par voie réglementaire.

■ Les zones à urbaniser (AU)

Aux termes de l'article R. 123-6, alinéa 2, dans les zones AU, « *Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone. Les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et le règlement* ».

³ CAUE, atelier URBA, *Les orientations d'aménagement*, préc.

(Sur cette question, voir « Écriture du règlement. Zonage. Zone AU », Fiche 4, J.-F. Inserguet). On rappellera seulement ici qu'en dépit de la formulation de l'article, les orientations d'aménagement et de programmation demeurent facultatives dans ces zones. La fiche « Annexes » donne quelques exemples d'utilisation des anciennes orientations d'aménagement de ces zones.

Application n° 5 : PLU de Doué-la-Fontaine (49), site des Murailles

Application n° 7 : PLU de Geispolsheim (67), quartier de la gare

■ Les ZAC

Pour les ZAC, l'article L. 123-3 prévoit : « Dans les zones d'aménagement concerté, le plan local d'urbanisme peut en outre préciser :

a) La localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;

b) La localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. [õ]. »

Et l'article R. 123-3-2, « Les dispositions relatives aux zones d'aménagement concerté, prévues aux a et b de l'article L. 123-3, figurent dans le règlement du plan local d'urbanisme ou dans les orientations d'aménagement ou leurs documents graphiques ».

Sur cette question, voir « PLU et ZAC », Fiche 2, Xavier Couton. Un exemple est donné dans la fiche « Annexes ».

Application n° 8 : PLU de Paris (75), schéma d'aménagement, Joseph Berdier, Porte d'Ivry

■ Préciser les caractéristiques des voies et espaces publics

Ce troisième domaine d'application « privilégiée » des orientations d'aménagement et de programmation ne fait pas l'objet de dispositions réglementaires comme les deux précédents, mais il figure expressément à l'article L. 123-1-4.

Exemple fiche annexe : *Application n° 9 : PLU de Ville-la-Grand (74)*

II. Formes des OAP d'aménagement

Deux problèmes principaux se posent : celui de leur mode de formulation et celui de leur précision.

A. Mode de formulation des OAP

Pour « l'écriture » des orientations d'aménagement, aucune forme particulière n'est imposée par les textes. Donnant une base légale à une pratique qui se était développée sous les POS, notamment pour l'aménagement des zones NA, l'article L. 123-1-4, reprenant une disposition des textes antérieurs (ancien art. L. 123-1, al. 3), prévoit qu'elles peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement », mais il n'exclut pas d'autres possibilités. La principale

question est celle de l'expression graphique et/ou littérale des OAP d'aménagement.

En pratique, les PLU ont le plus souvent recours à des expressions graphiques (schémas, croquis, coupes, etc.) qui sont familières aux professionnels de l'aménagement ; mais, même si ces documents graphiques ont la même valeur juridique que le document lui-même (art. L.123-5), ils devraient être accompagnés d'une description du projet en terme littéral, pour en faciliter la compréhension. Ce qui n'est pas toujours le cas ; de même, il arrive que les orientations d'aménagement se présentent seulement sous une forme littérale.

Application n° 10 : PLU de Épinay-sur-Orge (91)

Comme les prescriptions du règlement, les orientations d'aménagement et de programmation doivent être motivées et, à cette occasion, il est souhaitable de montrer qu'elles respectent le PADD dont elles constituent un instrument de mise en œuvre. En principe, ces éléments doivent figurer dans le rapport de présentation ; mais, pour des raisons de commodité, il n'est pas inutile de les rappeler en tête de l'OAP, en mentionnant de façon non équivoque qu'il s'agit d'un « extrait du rapport de présentation » qui n'est pas juridiquement opposable.

B. Degré de précision des projets prévus par les orientations d'aménagement et de programmation

Sous l'empire du régime établi par la loi SRU, la seconde partie du PADD qui tenait lieu d'orientations d'aménagement pouvait contenir non seulement des orientations mais aussi des prescriptions (ancien art. R.123-1, rédaction du décret du 27 mars 2001). On considérait que les orientations fixaient les grandes lignes des opérations à venir, alors que les prescriptions pouvaient être plus ou moins détaillées selon la volonté des auteurs et l'état d'avancement des projets.

La loi UH a supprimé les prescriptions ; il ne restait donc que les orientations qui, comme leur nom l'indiquait, ne fixaient en principe que les grandes lignes des opérations ou des actions à mener.

Ceci dit, ces orientations, lorsqu'elles étaient exprimées graphiquement, pouvaient figurer sur le fond de plan du PLU sur lequel apparaissent les limites parcellaires. Elles avaient donc une assez bonne précision quant à leur localisation. De même, certains croquis concernant les caractéristiques des voies et espaces publics pouvaient être assez précis.

Mais, quelle que soit leur précision, les orientations d'aménagement s'appliquaient en termes de compatibilité, ce qui laissait aux maîtres d'ouvrage une marge de manœuvre pour réaliser l'action ou l'opération d'aménagement plus ou moins importante selon la nature des projets et le degré d'avancement des études.

Application n° 11 : PLU de Plougastel-Daoulas (29), Croix Tinduff

Application n° 12 : PLU de Montigny-les-Cormeilles, secteur Meaume

La loi ENE du 12 juillet 2010 conserve ce dispositif des orientations d'aménagement, auquel elle ajoute un volet programmation qui se limite, pour ces OAP d'aménagement, à « un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants » (art. L.123-1-4, 1). Il s'agit d'indiquer l'ordre de priorité temporel retenu pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU délimitées par le

PLU et de programmer en conséquence la réalisation des équipements publics nécessaires.

III. Portée juridique des OAP d'aménagement

Elle est prévue en ces termes par l'article L. 123-5 (rédaction de la loi ENE du 12 juillet 2010) : « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.*

Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques. »

Les OAP sont donc opposables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme : permis de construire, d'aménager et de démolir ; et déclarations préalables. Les certificats d'urbanisme devraient les mentionner.

Contrairement au règlement (voir art. L. 421-6), il est expressément prévu que cette opposabilité ne se manifeste qu'en termes de compatibilité.

A. Opposabilité en termes de compatibilité : principes

Cette notion maintenant bien connue des spécialistes permet une application souple de la norme⁴. L'obligation de compatibilité se définit d'abord négativement par rapport à celle de conformité. L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme et la mesure d'exécution. Celle de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de *contrariété majeure* entre elles. Elle est cependant difficile à *définir positivement*. À partir du moment où l'on admet des différences entre les deux, il faut fixer des limites au-delà desquelles l'obligation de compatibilité ne sera plus respectée. Ainsi, dans le cas des schémas directeurs qui ont constitué le terrain d'application de cette notion, il s'agissait de s'assurer que les opérations envisagées sur le territoire qu'ils couvraient n'allaient pas à l'encontre de leurs orientations fondamentales, ou encore que les objectifs des documents d'urbanisme qui précisaient leurs dispositions étaient bien en harmonie avec leurs orientations ; en bref, que ces mesures d'exécution ne conduisent pas à leur remise en cause.

L'étude de la jurisprudence révèle que l'application de cette notion a un caractère relatif ; le juge est plus ou moins sévère selon la nature des mesures d'exécution. Il semble avoir eu une conception assez souple de l'obligation de compatibilité des travaux d'équipement faisant l'objet d'une DUP avec les schémas⁵. Il a par

⁴ J.-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, *AJDA* 1991, p. 491.

⁵ Il a considéré comme régulières des opérations réalisées différemment de ce qui était prévu au schéma : CE 2 avr. 1982, Association des propriétaires et exploitants sarthois et autres, req. n° 24011 (à propos de la modification du tracé d'une autoroute) . CE 9 juill. 1982, Min. industrie c. Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à haute tension, *Rec. CE*, p. 277 (à propos d'une ligne électrique à très haute tension) . CE 5 juill. 1985, Commune de Duisans, req. n° 50735 (à propos de la modification du tracé d'une rocade), ou même qui n'étaient pas prévues par celui-ci (CE 22 oct. 1975, Association des riverains de la route nationale 158 entre Le Mans et

contre été plus strict dans l'appréciation de la compatibilité des POS avec les schémas. S'il a admis que les zonages des POS ne coïncident pas exactement avec ceux des SD, il a sanctionné les écarts importants qui remettaient en cause les orientations du schéma⁶.

S'agissant des orientations d'aménagement, s'il est saisi, le juge devra donc décider des modalités d'application du rapport de compatibilité.

B. Incidence du contenu et de la nature des OAP

Leur portée juridique dépendra également de leur consistance, et en premier lieu de la précision de leur contenu. Certains considèrent même que « plus elles seront précises, détaillées et objectives, plus les relations entre ces orientations et les décisions d'occuper le sol seront des relations de conformité plus que de compatibilité »⁷. Il est évident que la portée juridique d'une norme dépend de son contenu. Mais ce point de vue paraît excessif en ce qu'il fait prévaloir totalement le contenu de la norme sur son statut. D'abord, le statut des orientations d'aménagement ne leur permet pas d'imposer des prescriptions aussi précises que le règlement. Si elles le font néanmoins, le juge pourrait les sanctionner comme il l'a déjà fait pour les orientations des schémas directeurs⁸. Le rapport de compatibilité est différent de celui de conformité quel que soit le contenu des orientations d'aménagement. Comme le rappelle expressément le Conseil d'État dans les arrêts précités, un document qui s'applique en termes de compatibilité « ne saurait avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité » aux plans ou décisions auxquels il est applicable.

Leur nature devra aussi être prise en compte : celles qui concernent la programmation n'auront sans doute pas les mêmes effets juridiques que les orientations d'aménagement *stricto sensu*. À cet égard on peut s'interroger sur la portée juridique de « l'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser ». Son caractère prévisionnel pourrait laisser penser qu'il s'agit d'une programmation purement indicative. Mais alors, pourquoi avoir ouvert la possibilité de le mettre dans les OAP bien qu'il continue à pouvoir figurer dans le rapport de présentation (art. L. 123-1-6) si ce n'est pour lui donner une certaine opposabilité juridique. Dans le doute il ne serait peut-être pas inutile de modifier

La Mulsanne, *Rec. CE*, p. 527, doublement d'une route nationale desservant une agglomération alors que cette opération ne figurait pas au schéma) à condition qu'elles ne contredisent pas le parti d'aménagement retenu (avis de la section des travaux publics du 25 octobre 1977, cité par la circulaire n° 87-64 du 21 juillet 1987 relative à l'application de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, qui explique « qu'il s'agissait notamment de développer une zone industrielle aéroportuaire qui contredisait le parti d'aménagement choisi par le schéma directeur qui tend à privilégier le développement de l'agglomération ».).

⁶ CE 17 déc. 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, *AJDA* 1983, p. 208, chron. B. Lasserre et J.-M. Delarue, p. 178 ; *RD publ.* 1983, 217, concl. B. Genevois ; *JCP* 1983, II, 2017, obs. J. Morand-Deville. CE 25 avr. 1988, Moreels et autres, . CE 30 janv. 1991, Commune de Portets, *RFD adm.* 1991, p. 974, note S. Charbonneau.

⁷ P. Hocreitère, *Le plan local d'urbanisme*, 2^e éd., Berger-Levrault 2009, p. 412.

⁸ CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n°176920, *AFDUH* 1999, obs. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, n° 218 ; *BJDU* 5/1998, p. 242, concl. Savoye . CE 29 juill. 2002, Association seine et marnaise pour la sauvegarde de la nature, req. n° 232582, *DAUH* 2003, obs. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, n° 335 ; obs. C. Debouy, n° 732.

le PLU dans le cas où la commune déciderait de changer l'ordre retenu initialement pour l'ouverture à l'urbanisation de zones AU.

C. Incidence de la jurisprudence « Dos Santos »⁹

Elle vient rappeler que les orientations d'aménagement ne peuvent pas remplacer le règlement lorsqu'il s'agit d'interdire les constructions dans un secteur particulier du PLU. Mais, s'agissant des limitations du droit de construire qui ne vont pas jusqu'à son interdiction, qui en encadrent seulement l'exercice, le problème reste entier. Il faut attendre que le juge prenne position s'il est saisi. Dans cette hypothèse, on pourrait peut-être suggérer de distinguer entre les interdictions du droit de construire et les simples limitations de son exercice. Dans le premier cas, le recours au règlement serait indispensable en application de la jurisprudence « Dos Santos » ; dans le second, l'OAP pourrait sans doute suffire, sauf si les limitations devaient se traduire par des contraintes très précises qu'il est impossible d'obtenir dans le cadre d'un rapport de compatibilité. Mais il ne s'agit là que de simples suggestions qui ne seront pas nécessairement retenues par le juge. C'est pourquoi, en attendant, il convient d'être prudent et de conforter chaque fois que cela est possible les orientations d'aménagement par une prescription du règlement.

⁹ CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé (précité Fiche 1).