

>> LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION

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

Révisé par Soazic Marie, Maître de conférences à l'Université de Paris Est Créteil, GRIDAUH

Fiche 1

ORIGINE ET PLACE DES OAP DANS LE PLU

1. 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 d' « 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 définissait 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 d' « *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 échéancier 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 décret n° 2012-290 du 29 février 2012, article 2 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).

d) Les modifications apportées par la loi ALUR

L'intégration du PLH et du PDU au sein des OAP a soulevé un certain nombre de difficultés². D'une part, elle conduisait à rendre obligatoires des OAP en matière d'habitat ou de transports et de déplacements pour des intercommunalités pourtant non tenues d'élaborer un PLH ou un PDU et ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire pour procéder à cette intégration³. D'autre part, elle aboutissait à rendre les dispositions des PLH et des PDU opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité alors qu'en droit commun, ces documents ont seulement pour objet d'orienter les politiques du logement et des transports des personnes publiques intervenant dans les domaines du logement et du transport.

Pour remédier à ces difficultés qui ont été en partie à l'origine du peu d'engouement pour les PLUi, la loi ALUR rend facultative l'intégration du PLH et du PDU au sein du PLUi et opère un éclatement des dispositions mettant en œuvre cette intégration. C'est désormais tout le PLUi qui tient lieu de PLH et/ou de PDU lorsque l'intercommunalité en charge du plan a décidé de cette intégration. Elle ne maintient au sein des OAP que les dispositions susceptibles de concerner l'aménagement de l'espace. L'article L. 123-1-4 2 prévoit que, « *en ce qui concerne l'habitat, dans le cas des plans locaux d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat, ces orientations précisent les actions ou opérations visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation* ». Et le 3 du même article indique que, « *en ce qui concerne les transports et les déplacements, dans le cas des plans tenant lieu de plan de déplacements urbains, elles précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports* ». Les dispositions qui ne concernent pas l'aménagement de l'espace sont quant à elles intégrées dans un nouveau document, le programme d'orientations et d'actions (POA), qui expose les orientations et les informations concernant la politique de l'habitat ou des transports et des déplacements (art. R. 151-54 3° et R. 151-55 3°). Les OAP permettent ainsi la mise en œuvre des orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements fixées par le PADD, lequel doit déterminer les principes et objectifs mentionnés dans le code de la construction et de l'habitation (pour le volet habitat) et dans le code des transports (pour le volet transports et déplacements) conformément aux articles R. 151-54 2° et R. 151-55 2°.

2. 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 textes prévoient expressément qu'elles doivent être établies « en cohérence »

² V. notamment P. Soler-Couteaux, La loi ALUR et le PLU : la généralisation progressive de l'intercommunalité, RDI 2014, p. 314.

³ Idem.

avec le PADD. Elles doivent également être articulées avec le rapport de présentation et le règlement du PLU.

a) Caractère obligatoire ou facultatif des OAP ?

Sur cette question, les dispositions législatives du code de l'urbanisme sont contradictoires. Mais, depuis une réponse ministérielle de novembre 2012, l'Administration centrale prend position sans ambiguïté pour le caractère obligatoire des OAP, sans pour autant mettre un terme aux interrogations juridiques qui ne pourraient être levées que par une modification des dispositions législatives.

■ **Position du problème**

• ***Après l'entrée en vigueur de la loi ENE***

Les modifications apportées par la loi ENE du 12 juillet 2010 à l'article L. 123-1 pouvaient laisser penser que les OAP constituaient une pièce obligatoire du PLU. Cet article disposait en effet 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 [...] comporter des orientations d'aménagement* ».

Fallait-il en conclure que les dossiers de PLU doivent obligatoirement contenir des OAP au même titre qu'un PADD, un rapport de présentation ou un règlement ?

S'agissant des OAP d'aménagement, une telle conclusion ne s'imposait pas d'évidence car l'ancien article L. 123-1 (rédaction de la loi ENE) devait être lu compte tenu des dispositions de l'ancien article L. 123-1-4 relatif au nouveau régime des OAP. S'agissant des OAP d'aménagement, en effet, cet article prévoyait qu'elles « *peuvent [et non pas qu'elles doivent] définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine [...] ; peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants [...] ; 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* ». On pouvait en conséquence considérer qu'il n'y avait pas d'obligation de prendre des OAP d'aménagement ; qu'il ne s'agissait que d'une possibilité offerte aux autorités compétentes pour établir les PLU. Leur absence ne serait pas de nature à entacher d'illégalité le PLU, comme pourrait le faire celle du rapport de présentation, du PADD ou du règlement. Cette interprétation pouvait également s'appuyer sur l'alinéa 2 de l'article L. 123-5 précisant que les travaux et opérations visés au premier alinéa doivent être compatibles, « *lorsqu'elles existent* », avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4, dont il ressortait, a contrario, que de telles OAP pouvaient ne pas exister.

Il en allait différemment dans les PLU intercommunaux pour les OAP portant sur l'habitat ou les transports et les déplacements qui étaient 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 [...] ;
« 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 [...] » (art. L. 123-1-4).

- **A compter du 1^{er} janvier 2016**

L'article L. 151-2, issu de la recodification opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015 reprend les dispositions de l'ancien article L. 123-1. Il dispose toujours que le PLU « comprend : 1° Un rapport de présentation ; 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; 2° Des orientations d'aménagement et de programmation ; 4° Un règlement ; 5° Des annexes ».

Mais l'article L. 151-6 ne fait plus la distinction qu'opérait l'ancien article L. 123-1-4 entre le contenu des OAP portant sur l'aménagement et celui des OAP d'habitat ou de transports et de déplacements ; ce qui peut s'expliquer par le fait que, depuis la loi Alur, l'intégration du PLH et du PDU, qui passait auparavant par les OAP, est facultative et se diffuse dans l'ensemble du PLU et non plus seulement dans les OAP (V. supra). Il précise que les OAP « comprennent » des dispositions « portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles », circonscrivant ainsi l'objet des OAP. Le contenu des OAP est désormais défini de manière générale à l'article L. 151-7 qui prévoit de manière indifférenciée que les OAP « peuvent notamment » comporter un certain nombre d'orientations qu'il énumère et dont il précise la nature (définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, favoriser la mixité fonctionnelle etc...).

Il est en conséquence malaisé, à partir de ces seules dispositions, de se prononcer sur le caractère obligatoire ou non des OAP en tant que pièce du dossier de PLU. Comme nous le verrons plus loin, pour prendre position, un rapprochement avec d'autres dispositions du code de l'urbanisme est nécessaire,

- **La position de l'Administration centrale**

Dans la réponse ministérielle du 6 novembre 2012, l'Administration centrale a pris nettement position pour l'obligation de faire figurer des OAP d'aménagement dans les PLU en ces termes :

« Le code de l'urbanisme précise que le plan local d'urbanisme (PLU) comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes (L. 123-1). Ces différentes composantes sont obligatoires dans un dossier de PLU. L'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, prévoit que les OAP, dans le respect des orientations définies par le PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. Ainsi les orientations d'aménagement et de programmation d'un PLU, qu'il soit communal ou intercommunal, doivent comporter des dispositions en matière d'aménagement. L'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme dispose par ailleurs que les OAP de tout plan local d'urbanisme (PLU) élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU doivent comporter, quel que

soit le seuil de sa population, les dispositions en matière d'habitat définies au 2 de cet article. Ces dispositions tiennent lieu de plan local de l'habitat (PLH). Si cet EPCI est également autorité organisatrice de transport urbain, les OAP devront comprendre des dispositions relatives aux transports et déplacements définies au 3 de cet article. Ces dispositions tiennent lieu de plan de déplacements urbains (PDU) » (Rép. min. n° 3785, JOAN Q 6 nov. 2012, p. 6302).

Elle réaffirme cette position après la réforme entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2016. Ainsi, dans le Guide de la modernisation du plan local d'urbanisme publié en avril 2017 par le ministère du logement et de l'habitat durable, il est affirmé en page 52 que :

« La partie législative du code de l'urbanisme prévoit que les OAP sont une pièce obligatoire du plan local d'urbanisme, en application de l'alinéa 3 de l'article L151-2 ».

■ **Discussion**

Dans la réponse ministérielle de 2012 tout comme dans ses publications postérieures à la réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'affirmation par l'Administration centrale du caractère obligatoire des OAP repose entièrement sur les dispositions des articles du code de l'urbanisme fixant les différentes composantes du PLU.

Mais la réponse ministérielle a passé sous silence le problème évoqué au 1^o) résultant de la formulation de l'article L. 123-1-4 qui disposait « 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 [...]* ».

Par ailleurs, cette position semble en contradiction avec les dispositions de l'ancien article L. 123-5 reprises à l'actuel article L. 152-1 selon lesquelles les OAP sont opposables « *lorsqu'elles existent* ».

En outre, en opportunité, on peut se demander s'il est judicieux d'imposer aux communes et aux intercommunalités l'obligation d'établir des OAP même si elles n'en ont pas besoin.

Dans la mesure où subsiste une incertitude sur le caractère obligatoire ou facultatif des OAP, et pour éviter tout risque d'illégalité au motif de l'absence de telles orientations, il peut être recommandé d'intégrer dans le PLU un dossier « OAP », formalisant la présence de cet élément dans le plan, mais au sein duquel ne serait instituée aucune OAP si l'autorité en charge du PLU estimait que son projet urbain ne nécessite pas d'en définir.

Il est toutefois des cas dans lesquels il sera difficile voire impossible pour les intercommunalités de se passer d'OAP.

Dans certaines hypothèses en effet, il apparaît obligatoire de prévoir des OAP.

Ainsi, d'une part, en zone de montagne, l'article L. 122-21 prévoit que : « *La création et l'extension des unités touristiques nouvelles locales sont prévues par le plan local d'urbanisme qui en définit les caractéristiques conformément aux*

articles L. 151-6 et L. 151-7 ». Cette disposition est formulée en termes impératifs. Il en résulte que la définition des caractéristiques des UTN doit faire l'objet d'une (ou de plusieurs) OAP portant spécifiquement sur ces UTN et que cette (ou ces) OAP précise en particulier « *la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles locales* » (art. L. 151-7 II).

D'autre part, dans les zones AU à urbanisation immédiate, des OAP doivent obligatoirement être instituées pour définir les conditions d'aménagement et des équipements de ces zones ; et les zones AU à urbanisation différée ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation qu'après modification ou révision du PLU comportant notamment ces OAP (art. R. 151-20).

Dans d'autres hypothèses, il peut exister une incertitude sur le caractère obligatoire de certaines OAP, en particulier dans les PLUi.

Tout d'abord, en effet, l'article L. 151-6, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) prévoyait que « *en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17* ». La forme impérative aurait pu être interprétée comme obligeant dans pareil cas l'EPCI à prévoir dans une OAP l'ensemble des dispositions visées pour pallier l'absence de SCoT⁴. L'OAP semble d'ailleurs l'outil le mieux adapté pour intégrer des orientations figurant en principe dans un SCoT dans la mesure où elle emprunte la même forme stratégique que ce dernier : l'OAP, comme le SCoT, fixe uniquement des orientations qui s'imposent seulement en termes de compatibilité. Toutefois, lorsqu'existe un SCoT, les dispositions prévues à l'article L. 141-16⁵ sont obligatoires tandis que celles de l'article L. 141-17⁶ dans leur rédaction antérieure à la loi ELAN étaient facultatives. On devait donc logiquement en déduire que, lorsque le PLUi comporte les dispositions en matière d'équipement commercial et artisanal figurant en principe dans un SCoT (et en l'absence donc d'un tel schéma), des OAP devaient être prévues comprenant obligatoirement les dispositions énoncées à l'article L. 141-16 mais, de manière facultative uniquement, celles visées à l'article L. 141-17. Telle semblait d'ailleurs être la

⁴ Les dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce vont également en ce sens. Elles prévoient en effet que : « *I.-L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article [L. 752-1](#) est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de [l'article L. 151-6](#) du code de l'urbanisme. (...)* »

⁵ Selon l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme : « *Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de l'architecture* ».

⁶ Aux termes de l'article L. 141-17 : « *Le document d'orientation et d'objectifs peut comprendre un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable (...)* »

position de l'Administration centrale qui, dans une fiche méthodologique sur la rédaction des OAP, précisait que : « *le cas échéant (de manière facultative donc), le volet commercial peut définir les conditions d'implantation des grands équipements « susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable »* »⁷, dispositions qui correspondent à celles mentionnées à l'article L. 141-17 et qui figuraient de manière facultative, lorsqu'existe un SCoT, dans le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du document d'orientation et d'objectifs (DOO). La loi ELAN (art. 169), en modifiant les dispositions de l'article L. 141-17, clarifie également le contenu des OAP en l'absence de SCoT. Dans la nouvelle rédaction de l'article L. 141-17, le DAAC devient obligatoire dans le DOO du SCoT. Ce DAAC doit déterminer « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable* » (art. L. 141-17, al. 1), il « *localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines (...)* » et « *prévoit les conditions d'implantation, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés* » (art. L. 141-17, al. 3). Outre ce contenu obligatoire, le DAAC peut comporter d'autres dispositions énumérées à l'alinéa 4 de l'article L. 141-17. L'article L. 156-1 est modifié en conséquence. Il dispose désormais que : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées à l'article L. 141-16 et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément à l'article L. 141-17* ». Il en résulte que, comme antérieurement, en l'absence de SCoT, les OAP d'un PLUi doivent intégrer les dispositions prévues à l'article L. 141-16 mais aussi, désormais le volet du DAAC afférent aux conditions d'implantation des équipements commerciaux les plus importants. En revanche, ces OAP n'ont pas à comporter les autres éléments obligatoires du DAAC (localisation des secteurs d'implantation périphériques et des centralités urbaines, conditions d'implantation, type d'activité et surface de vente des équipements commerciaux spécifiques à ces secteurs).

Ensuite, lorsqu'un PLUi intègre un PLH et/ou un PDU, la question se pose de savoir si cette intégration implique nécessairement l'institution d'OAP en matière d'habitat et de transports et déplacements. A cet égard, les articles L. 151-44 à L. 151-48 distinguent selon que l'EPCI en charge du PLU remplit ou non les conditions rendant l'élaboration d'un PLH ou d'un PDU obligatoire. Lorsque ces conditions sont remplies⁸, des OAP habitat et transports et déplacements sont obligatoires. Aux termes de l'article L. 151-46, en effet, dans le PLUi valant PLH, « *les orientations d'aménagement et de programmation précisent (et non pas peuvent préciser) les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre* »

⁷ Fiche méthodologique « Rédaction des OAP », mai 2016, p. 25, accessible par le lien <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-redaction-des-oap-a325.html>.

⁸ A savoir, pour le PLH, dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines (C. constr., art. L. 302-1) et, pour le PDU, dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnés au 2^e alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci (C. transports, art. L. 1214-3).

les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. De la même manière, en application de l'article L. 151-47, le PLUi valant PDU « *comprend* (et non pas *peut comprendre*) : 1° *Des orientations d'aménagement et de programmation qui précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports (...)* ». Et, dans ce cas, l'obligation d'élaborer des OAP paraît d'autant plus s'imposer qu'il est précisé à l'article R. 151-55 que « *lorsque le plan local d'urbanisme tient lieu de plan de déplacements urbains : 1° Le rapport de présentation expose les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation (...)* »⁹. A l'inverse, lorsque le PLUi valant PLH et/ou PDU est élaboré par un EPCI qui n'est pas soumis à l'obligation d'élaborer un PLH et/ou un PDU, ce plan comprend un POA mais uniquement « *si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements dans les orientations d'aménagement et de programmation* » (art. L. 151-48).

Enfin, l'article L. 151-3 prévoit que lorsque le PLUi comporte des plans de secteur, chaque plan de secteur « *précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ce secteur* ». L'obligation de prévoir des OAP dans les plans de secteur ne s'impose toutefois pas d'évidence. En effet, si l'on considère que, par principe, les OAP sont facultatives dans un PLU, elles doivent également l'être dans les plans de secteur des PLUi. Dans ces plans de secteur, il est loisible à l'EPCI de mettre en œuvre les orientations du PADD uniquement dans le règlement du secteur. Il n'existe à notre sens d'obligation d'élaborer des OAP dans les plans de secteur que dans les cas mentionnés ci-dessus. Toutefois, en raison du doute déjà relevé plus haut quant au caractère par principe obligatoire ou facultatif des OAP (en-dehors donc des cas où il ressort clairement que de telles OAP sont obligatoires), on réitérera ici la recommandation faite plus haut d'intégrer aux plans de secteur un dossier « OAP », le cas échéant vide.

b) **Cohérence avec le PADD**

Antérieurement à la loi ENE, l'article L. 123-1, 3^e alinéa (rédaction de la loi UH) prévoyait déjà que les orientations d'aménagement devaient être établies « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable* ». La loi ENE adopte une rédaction différente en prévoyant que les OAP doivent être établies « dans le respect » des orientations du PADD (anc. art. L. 123-1-4, al. 1). La signification et la portée de cette gradation soulevaient des questions.

⁹ Cette précision est d'autant plus remarquable qu'en tout état de cause l'article L. 151-4 prévoit que le rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. On peut y voir une obligation de justification renforcée des dispositions en matière de transports et de déplacements dans les OAP, justification renforcée qui ne concerne d'ailleurs pas le règlement, non visé par l'article R. 151-55, alors pourtant que l'article L. 151-57 prévoit que le règlement du PLUi valant PDU « *fixe les obligations minimales en matière de stationnement (...)* » et « *détermine des secteurs à l'intérieur desquels les conditions de desserte et de transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations minimales en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, notamment pour la construction d'immeubles de bureaux. A l'intérieur de ces secteurs, il fixe un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés, lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que l'habitation* ».

Curieusement, aucune disposition similaire n'est prévue pour le volet habitat d'un PLUi valant PLH à l'article R. 151-54.

L'ordonnance de recodification du 23 septembre 2015 revient toutefois à la rédaction antérieure en imposant une obligation de cohérence des OAP avec le PADD.

■ **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 SD¹⁰; rapport de présentation, documents graphiques et règlement pour les POS) étaient susceptibles d'entraîner son annulation dès lors qu'elles étaient flagrantes¹¹.

■ **Application de la notion de « rapports de cohérence » 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 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-contradiction¹². 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 communs¹³ ; en l'occurrence, que les orientations d'aménagement et le règlement concourent à la mise en oeuvre des orientations générales et des objectifs du PLU fixés par le PADD. Il n'était donc pas exclu que le juge renforce son contrôle sur cet aspect de la cohérence interne des PLU. Les modifications apportées par la loi ENE pouvaient lui en fournir l'occasion. Mais en définitive, ces modifications risquaient d'introduire une confusion quant au degré de subordination au PADD et, en tout état de cause, le juge administratif a eu l'occasion de confirmer que la notion de cohérence, à laquelle le code de

¹⁰ CE 27 janv. 1995, Association Île-de-France environnement, req. n° 131631.

¹¹ 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 s'en trouve compromise alors qu'elle était présentée comme un objectif par le PADD et le rapport de présentation).

¹² TA Nantes 21 avr. 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, req. n° 064265 ; *AJDA* 34/2009, p. 1909, note Nathalie Wolff.

¹³ J.-C. Bonichot, Compatibilité, cohérence, prise en compte, jeux de mots ou jeux de rôle ?, *Mélanges Henri Jacquot*, PUO 2006, p. 58.

l'urbanisme est revenu à compter du 1^{er} janvier 2016, impliquait un degré de contrainte supérieur à celle de compatibilité.

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

En disposant que les OAP doivent 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.

Corrélativement, le législateur 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, le risque était d'introduire un rapport hiérarchique inadapté au regard de la nature des documents concernés. En effet, nous sommes ici, par définition, dans le domaine des orientations et des objectifs, lesquels n'ont pas vocation à s'imposer en termes de conformité. Le juge administratif a d'ailleurs fait 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 d'y 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 sur le PADD). Mais la question se posait de savoir jusqu'à quel point ce contrôle pouvait être resserré. Par ailleurs, curieusement, cette notion de respect n'avait pas été étendue au règlement qui continuait à être établi « *en cohérence* » avec le PADD (art. L. 123-1-5).

■ **Retour à l'obligation de « cohérence » avec le PADD au 1^{er} janvier 2016**

L'article L. 151-6 issu de la recodification opérée par l'ordonnance du 23 septembre 2015 revient à la formulation antérieure à la loi ENE en prévoyant à son premier alinéa que les OAP « *comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles* ». Et l'article R. 151-8 relatif aux OAP dites « de secteurs d'aménagement », c'est-à-dire celles instituées sur des zones U ou AU à urbanisation immédiate « *dont les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires* », insiste particulièrement sur cette obligation en précisant que ces OAP « *garantissent la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le projet d'aménagement et de développement durables* », au moins dans les six thématiques dont elles doivent obligatoirement traiter.

Sans doute la notion de « respect » est-elle apparue trop ambiguë. Par ailleurs, on comprenait mal pourquoi le règlement, autre document opposable du PLU avec les OAP, restait quant à lui soumis à une obligation de cohérence avec le PADD. Au demeurant, si l'on considère que la recodification s'est opérée à droit constant, on doit en déduire que cette notion était en définitive synonyme de celle de « cohérence » et qu'au fond, comme certains auteurs l'avaient souligné antérieurement à la loi ENE, cette « cohérence » permettait bien un contrôle plus poussé que celui de compatibilité.

L'Administration centrale a d'ailleurs clairement opéré la distinction en précisant, dans la fiche méthodologique sur la rédaction des nouveaux PLU issus de la réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016¹⁴, que la notion de cohérence :

« diffère de la notion de compatibilité ou de conformité puisque le rapport de cohérence implique que les dispositions de l'une et de l'autre pièce aillent dans le même sens et concourent à l'atteinte d'un objectif identique.

Elle poursuivait néanmoins en affirmant que :

Pour autant, le contrôle du juge administratif consiste à identifier « en creux » les dispositions qui ne sont manifestement pas compatibles c'est-à-dire qui participent à la réalisation d'objectifs contradictoires.

Or, le contrôle du juge sur la cohérence avec le PADD va au-delà d'un contrôle de compatibilité et à plus forte raison d'une incompatibilité « manifeste ».

C'est en effet ce qui ressort de la jurisprudence récente rendue relativement aux rapports entre le règlement et le PADD, et qui est tout à fait transposable aux rapports entre les OAP et le PADD.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Nantes, dans un arrêt de 2016¹⁵, a annulé les dispositions du règlement d'un PLU littoral qui augmentaient significativement les possibilités de constructions à usage d'habitation de parcelles situées dans les espaces proches du rivage, au motif d'une incohérence avec l'objectif du PADD consistant à « protéger et valoriser le patrimoine » par la localisation de nouvelles extensions d'urbanisation en-dehors des espaces proches du rivage, alors même que ces parcelles représentaient à peine 0,01 % du territoire de la commune. L'incohérence a ici été constatée dès lors que le règlement du PLU, censé mettre en œuvre les orientations du PADD, allait dans le sens inverse de ce que préconisait ce dernier. Ainsi que l'a relevé le rapporteur public dans son commentaire sur cet arrêt, « le PADD annonçait quelque chose mais le règlement du plan, au moment de passer aux « choses sérieuses » en fixant des prescriptions et servitudes d'urbanisme dans un modeste périmètre du territoire communal, faisait le contraire »¹⁶.

Un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2017 est plus explicite encore sur le sens de la notion de « cohérence » quant à l'intensité du lien de subordination

¹⁴ Fiche méthodologique « Rédaction des OAP », mai 2016, en ligne sur le lien <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-redaction-des-oap-a325.html>.

¹⁵ CAA Nantes, 27 juillet 2016, Assoc. pour la défense de la Ria et du littoral de Pornic, req. n° 14NT02815, AJDA 2016, p. 2108.

¹⁶ A. Durup de Baleine, AJDA 2016, p. 2108.

que cette cohérence impose au règlement du PLU vis-à-vis du PADD¹⁷. Le Conseil d'Etat affirme en effet que les dispositions figurant à l'ancien article L. 123-1 « *ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable* ». Il juge en l'espèce que la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en estimant que le classement d'un secteur agricole par le règlement était incohérent avec l'orientation du PADD qui prévoyait dans ce secteur des zones d'extension économique et d'équipement nécessitant au moins partiellement une urbanisation et sans qu'aucune justification autre des orientations du PADD justifie le parti retenu ; et que, ce faisant, elle « *n'a pas pour autant exigé la conformité* » du règlement au PADD. Ainsi qu'il ressort des conclusions du rapporteur public, l'obligation pour le règlement d'être cohérent avec le PADD s'explique par le fait que le PADD « *a vocation à préciser la vision d'ensemble, dont découleront le règlement et le zonage du PLU* ». Le règlement doit donc s'inscrire dans cette vision d'ensemble et en conséquence, pour le moins, ne pas la contredire. En ce sens, la cohérence va au-delà de la compatibilité mais reste en-deçà de la conformité. Et il apparaît que le contrôle de la cohérence sera d'autant plus poussé –sans aller jusqu'à la conformité donc- que les orientations du PADD seront-elles-mêmes assez précises, comme c'était le cas dans l'espèce jugée par le Conseil d'Etat dans cet arrêt.

S'agissant des rapports entre les OAP et le PADD, ce contrôle pourra par ailleurs s'appuyer sur le rapport de présentation dont l'article R. 151-2 prévoit que, depuis le 1^{er} janvier 2016, il doit notamment comporter la justification de « *1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables* ».

A cette fin, comme il est suggéré dans la fiche méthodologique de rédaction des OAP publiée en mai 2016 par l'Administration centrale dans le cadre du Club PLUi, « *il est possible d'opter pour un tableau de correspondance reprenant chaque orientation et objectif du PADD et précisant la manière dont ils ont été repris et complétés par les orientations d'aménagement et de programmation* » (p. 32).

Il est à noter que la cohérence est appréciée de manière globale, au regard de l'ensemble des orientations du PADD. Ainsi, une OAP peut être regardée comme cohérente avec les orientations d'un PADD, alors même qu'elle paraît contraire à une orientation de ce PADD, dès lors qu'elle contribue à mettre en œuvre une autre orientation de celui-ci¹⁸. Cette méthode est la même que celle que le juge administratif utilise lorsqu'il apprécie la compatibilité des dispositions d'un PLU avec les orientations d'un SCoT¹⁹.

Il résulte de ce qui précède que l'obligation de cohérence avec le PADD emporte des conséquences sur la substance même des OAP (comme d'ailleurs sur leur portée, V. Fiche 2). En effet, les OAP ayant vocation à définir les moyens de

¹⁷ CE, 2 oct. 2017, req. n° 298322, à mentionner aux tables du recueil Lebon ; AJDA 2017, p. 1865 ; Constr.-Urb. 2017, comm. 143, note P. Cornille.

¹⁸ V. à titre d'exemples : CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, n° 15BX02303, et CAA Lyon, 13 fév. 2018, SCI du Vernay, n° 16LY00375 (infirmant le jugement du tribunal administratif annulant la délibération approuvant le PLU au motif d'une contradiction entre une OAP et le PADD).

¹⁹ CE, 18 déc. 2017, Assoc. Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et assoc. Le petit rapporteur mesnilois, n° 395216.

mettre en œuvre les orientations définies par le PADD (comme le règlement), il convient de rédiger les OAP de telle sorte que cette distinction entre les fonctions respectives de ces documents soit préservée. Si les deux documents fixent des « orientations », il ne doit pas y avoir de confusion entre la nature de ces orientations au sein de chaque document²⁰. Il s'agit de distinguer clairement la fonction prévisionnelle, qui relève fondamentalement du PADD, de la fonction de programmation qui incombe aux OAP. Les orientations des OAP, actes d'exécution du PADD, sont « *nécessairement plus précises, plus concrètes* »²¹ que celles du PADD. Or, en pratique, on observe une certaine dérive dans la conception des OAP dont un certain nombre (relevant des OAP dites « thématiques ») est souvent conçu comme le lieu de l'affichage politique des choix d'urbanisme dans des domaines identifiés par le PLU, exprimant des objectifs généraux mais sans déterminer des moyens réglementaires (sous la forme d'orientations prévoyant en particulier des actions ou des opérations d'aménagement) de mise en œuvre²². Si rien n'interdit des OAP « thématiques », encore faut-il que celles-ci se rapportent à l'un des objets en vue desquels les OAP peuvent être instituées et qu'elles posent des principes concrets d'aménagement en prévoyant des mesures de composition ou de recomposition de l'espace (voir la fiche 2).

c) **Articulation avec le rapport de présentation**

L'articulation du rapport de présentation et des orientations d'aménagement et de programmation 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 (art. L. 151-4).

Le code de l'urbanisme impose toutefois des obligations de justification renforcées portant :

- sur la cohérence des OAP avec les orientations du PADD (art. R. 151-2 1° ; V. supra) ;
- sur la complémentarité des dispositions du règlement avec les OAP (art. R. 151-2 3°) ;
- sur l'institution de zones U ou AU à urbanisation immédiate régies exclusivement par des OAP dites de « secteurs d'aménagement » en application de l'article R. 151-8 (art. R. 151-2 5°) ;

²⁰ La loi ELAN du 23 novembre 2018 opère certes une forme de rapprochement entre le PADD et les OAP en prévoyant à son article 13 que le Gouvernement est habilité à prévoir par voie d'ordonnance que seuls le PADD ainsi que les OAP qui concernent l'ensemble du territoire couvert par le PLU doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT. Ce rapprochement n'empêche toutefois aucune incidence sur la différence de nature qui existe entre ces deux composantes du PLU et sur leurs fonctions respectives.

²¹ H. Jacquot, « Le PADD », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, Les Cahiers du GRIDAUH n° 23, 2012, p. 352.

²² Par exemple, une orientation préconisant que « topographie et hydrographie sont des éléments à prendre en compte dans la conception des espaces publics ».

La confusion peut aussi résider dans le PADD. V. pour un exemple, H. Jacquot et S. Carolus, « Le PADD », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, p. 357, relativement à l'orientation d'un PADD prévoyant d' : « Améliorer les conditions de circulation à certains sites (...). En ce qui concerne l'hôpital, (...) la Ville entend selon la même orientation favoriser entrée/sortie du site sur la rue de (...) vers la RD (...) et l'autoroute (...), en amont du carrefour de (...) ».

- sur les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans les OAP lorsque le PLU tient lieu de PDU (art. R. 151-55 1°).

Comme pour le règlement, un rappel de ces motifs dans le document présentant l'orientation d'aménagement ne serait peut-être pas superflu.

d) Articulation avec le règlement

L'articulation entre les orientations d'aménagement et de programmation 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. Le choix entre les deux instruments dépend de leur capacité à atteindre l'objectif fixé par le PADD.

L'articulation entre ces deux documents soulève néanmoins deux séries de questions.

■ **A quelles conditions des OAP peuvent-elles être instituées sans disposition dans le règlement ?**

L'article R. 151-8 du code de l'urbanisme régit spécifiquement les OAP dites de « secteurs d'aménagement », instituées sur les zones U et AU d'urbanisation immédiate « dont les conditions d'aménagement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires » c'est-à-dire par des dispositions dans le règlement. Il prévoit que ces OAP doivent porter sur au moins six thèmes qu'il énumère et qu'elles doivent par ailleurs comporter un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Il en résulte que de telles OAP peuvent exister de manière autonome et exclusive du règlement, à la seule condition que leur contenu réponde aux exigences de l'article R. 151-8.

Dans la mesure où l'article R. 151-8 subordonne donc l'existence d'OAP qui ne seraient pas complétées par des dispositions dans le règlement à un contenu minimum de leurs orientations, la question peut se poser de savoir si ces OAP sont les seules qui peuvent exister sans règlement.

La réponse est à notre sens négative. D'une part, en effet, aucune disposition législative ne subordonne l'existence des OAP à l'existence de dispositions dans le règlement sur les zones couvertes par ces OAP. D'autre part, au contraire, l'article R. 151-8 admet implicitement que ces deux documents du PLU peuvent être utilisés indépendamment l'un de l'autre. Simplement, dans le cas particulier des OAP sectorielles sur les zones U et AU à urbanisation immédiate, il a semblé nécessaire au pouvoir réglementaire de combler l'absence de règlement en imposant un contenu minimum des OAP, compte tenu de la fonction de ces OAP qui consiste à définir les « conditions d'aménagement » lesquelles relèvent d'une approche globale. A contrario, les OAP autres que celles visées à l'article R. 151-8 peuvent être instituées de manière autonome, sans règlement, et sans condition particulière tenant à leur contenu.

■ **Réglementation par des OAP et par des dispositions dans le règlement : quelle complémentarité ?**

Si des OAP peuvent être instituées sans qu'il soit recouru sur les zones qu'elles couvrent à des dispositions dans le règlement (sous les conditions rappelées ci-dessus pour les OAP de secteurs d'aménagement), de telles dispositions sont néanmoins nécessaires lorsque les auteurs du PLU souhaitent apporter certaines restrictions à l'utilisation des sols, et en particulier au droit de construire, et c'est en ce sens notamment que joue la « complémentarité » entre les deux documents (C. urb., art. R. 151-2 3°).

En effet, c'est sur ce point que l'arrêt du Conseil d'État du 26 mai 2010, « Dos Santos »²³ a apporté 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 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 inconstructible. Ainsi, si la mise en oeuvre des orientations du PADD nécessite la mise en place de servitudes d'inconstructibilité, il faudra recourir au règlement.

Le rapporteur public X. Domino a explicité cette position dans ses conclusions sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 novembre 2017²⁴ en soulignant que les OAP « *sont, fondamentalement, opposables aux travaux et autorisations d'urbanisme, même avec un rapport de compatibilité, ce qui fait que si elles ne peuvent rendre une parcelle inconstructible à elles seules, elles peuvent sans doute contraindre les constructions autorisées, dans une certaine mesure* ». Ainsi, précisément en raison de la marge d'appréciation que doit nécessairement laisser la compatibilité, le juge administratif considère que les orientations des OAP ne peuvent en elles-mêmes pas comporter d'interdiction de construire. Une telle interdiction ne peut résulter que de prescriptions du règlement. Les OAP trouveraient donc leur limite, par-rapport au règlement, en ce que, précisément parce qu'elles doivent rester des normes souples, ajustables dans la mesure de la compatibilité, elles ne pourraient pas emporter interdiction de construire. Ce qui ne signifie aucunement que les OAP ne peuvent justifier un refus d'autorisation : un tel refus sera légalement fondé si le projet concerné est incompatible avec l'OAP. Mais l'OAP, dans sa conception, doit permettre des ajustements (dans la mesure de la compatibilité) et pour cette raison ne peut exclure, a priori, toute possibilité de construction ou d'aménagement²⁵.

²³ 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. Gefray ; *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.

²⁴ CE, 8 nov. 2017, n° 402511, à paraître aux tables du Rec. Lebon ; *AJDA* 2017, p. 2230 et 2018, p. 125, concl. X. Domino ; *RD Imm.* 2018, p. 48, note P. Soler-Couteaux.

²⁵ Voir à titre d'exemple la fiche relative à la Desserte par les voies et réseaux sur la question du recours aux OAP pour réglementer la desserte par les voies.

La question se pose de savoir jusqu'à quel point les OAP peuvent « *contraindre les constructions autorisées* », pour reprendre les termes de X. Domino. A cet égard, il paraît douteux qu'elles puissent encadrer le droit de construire par des règles précises (hauteur, distance, plan-masse), les orientations d'aménagement ne pouvant que fixer des orientations (V. Fiche n° 2). En ce sens, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'il n'appartient pas aux OAP de fixer précisément les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées « *dont la définition relève du règlement* »²⁶. Si les OAP peuvent se saisir des caractéristiques des constructions²⁷, c'est uniquement sous la forme d'orientations (par exemple des gabarits de principe) et non par des prescriptions précises (voir la fiche 2 sur la précision des OAP).

Cela étant, il peut advenir que les OAP viennent limiter les possibilités de construire admises par le règlement. Ainsi la cour administrative d'appel de Nancy a jugé qu'un projet de construction de trois bâtiments dont deux bâtiments présentaient trois niveaux était incompatible avec une orientation d'aménagement limitant le gabarit des bâtiments dans le secteur concerné à trois niveaux, l'écart avec cette orientation étant trop important compte tenu de ce que le nombre de logements prévus dans ce projet représentait entre la moitié et le tiers des logements dont la construction était prévue (V. Fiche 2 sur la notion de compatibilité). Surtout, elle précise que le pétitionnaire ne peut « *à cet égard, utilement faire valoir que le projet respecte néanmoins les dispositions de l'article UR 10 du plan local d'urbanisme, relatives à la hauteur maximale des constructions, dès lors que, conformément à l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme, les travaux ou opérations projetés doivent non seulement être conformes aux prescriptions du règlement du plan local d'urbanisme et à ses documents graphiques mais également compatibles avec ses orientations d'aménagement* »²⁸. La complémentarité entre les documents consiste donc en l'espèce à ce que le règlement fixe une hauteur maximale autorisée potentielle qui pourra être revue à la baisse, réajustée au cas par cas, par application des orientations figurant dans les OAP.

Ainsi OAP et règlement 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. 151-7 5°). 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. 151-38), ou la création d'un emplacement réservé qui permettra aux propriétaires d'exercer leur droit de délaissement, ou les deux successivement²⁹. Les mêmes problèmes peuvent se poser lors de l'application de la servitude de l'article L. 151-41 5° : 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

²⁶ CAA Lyon, 13 février 2018, n° 16LY00375.

²⁷ Pour garantir la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans lesquelles la zone couverte par l'OAP s'inscrit (art. R. 151-6) ou pour traiter de la « qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère » (art. R. 151-8 1°).

²⁸ CAA Nancy, 15 déc. 2016, SCCV Allée des Romances, n° 16NC00129.

²⁹ Voir la fiche relative à la Desserte par les voies et réseaux.

orientations d'aménagement et les règles de hauteur et de prospect du PLU lors d'opérations de renouvellement urbain.