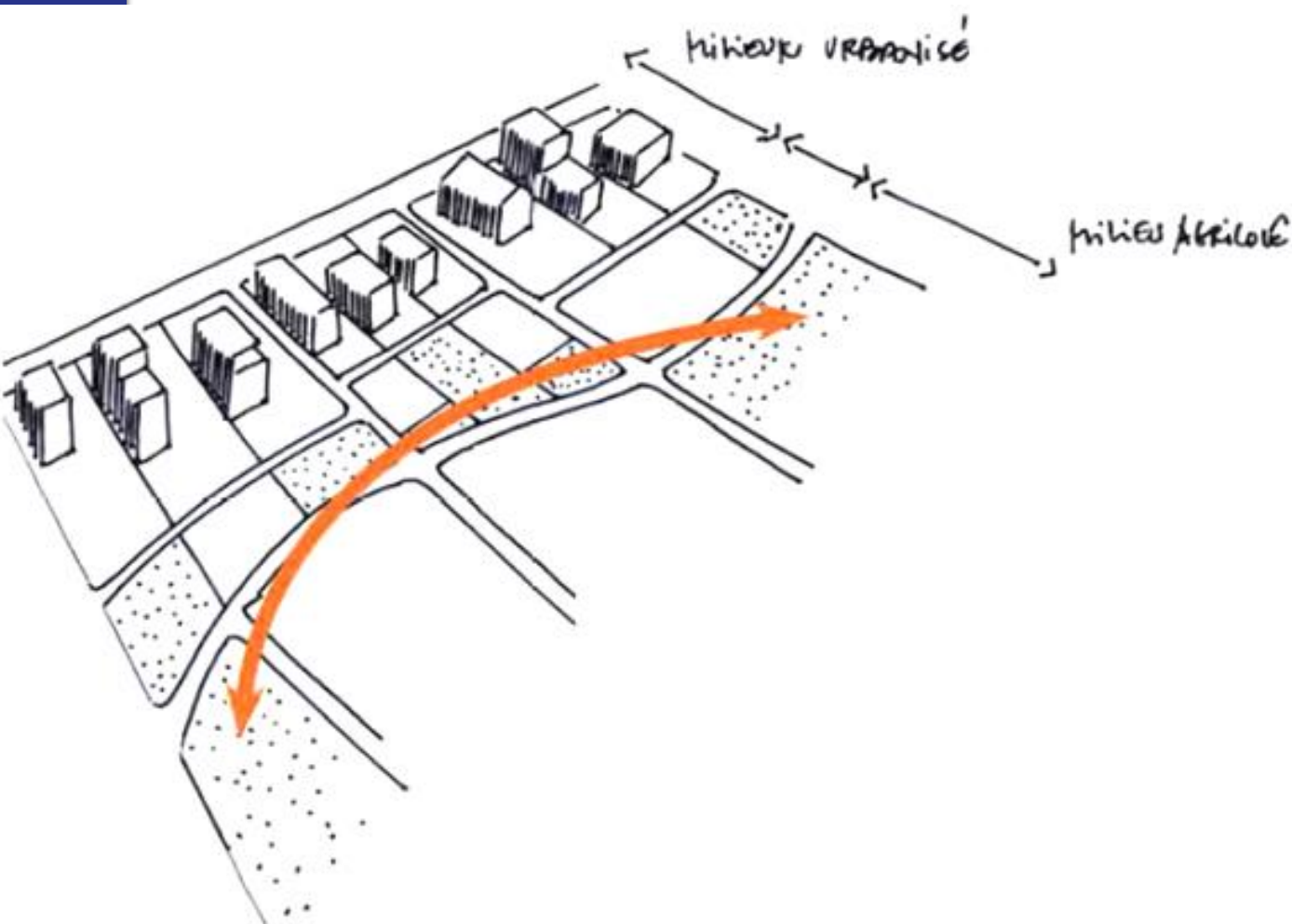


LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

Guide de recommandations juridiques

DHUP - novembre 2019



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES
COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES

SOMMAIRE

Edito :	6
Introduction :	8
I – Recommandations pour la définition d'OAP conformes au code de l'urbanisme	9
1/ Les obligations et possibilités offertes par les OAP.....	9
Une condition nécessaire à la légalité interne du PLU	9
Les OAP mieux adaptées que le règlement pour traduire certains enjeux	11
Les OAP complémentaires des dispositions du règlement et complémentaires entre elles	13
Les OAP ne sont pas des règles mais des orientations	15
Le rapport de compatibilité	17
Quelle instruction pour les autorisations délivrées sur la base d'OAP ?	19
2/ Les différents types d'OAP.....	20
Grande liberté dans la forme et le contenu	20
Des OAP aux thématiques larges	21
Les OAP sectorielles	24
Les OAP patrimoniales	25
Les OAP thématiques sectorisées	26
Des OAP instaurant des principes d'aménagement applicable à l'ensemble du territoire de la collectivité	27
Volet programmatique	28
Le recours aux représentations graphiques et aux illustrations	32
Les OAP renforçant l'opérationnalité du projet de territoire	32
Les OAP de secteur d'aménagement	33
Procédure unifiée de création de ZAC et des OAP	37
II- Enseignement de la jurisprudence administrative relative aux OAP	40
Jurisprudence du Conseil d'État relative à l'opposabilité des OAP : un contenu adapté au rapport de compatibilité	40
Enseignements relatifs à l'arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 (n° 402511) : pour être opposables dans un rapport de compatibilité, la réalisation du projet d'aménagement prévu par les OAP doit être certain	40
Echelle de réalisation des OAP, rapport de compatibilité et recours au règlement- Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 26/05/2010, req n° 320780.....	43
Les OAP ne doivent pas être confondues avec un règlement dans leur contenu et leur portée (rapport de compatibilité)	44
Enseignement des arrêts des cours administratives d'appel	45

Les OAP permettent de fixer des objectifs de densité et des typologies de logements, elles doivent être respectées afin de ne pas compromettre l'exécution du futur plan - CAA de LYON, 1ère chambre - 26/04/2016, 14LY03816	45
Les OAP sont suffisantes pour encadrer une ouverture à l'urbanisation CAA de NANTES, 5ème chambre, 29/04/2016, 14NT02978	45
Possibilité de refuser la délivrance d'une autorisation qui remettrait en cause l'exécution du plan local d'urbanisme - CAA de NANTES, 5ème chambre, 20/05/2016, 15NT01153	46
Synthèse : Jurisprudence et OAP	47
Aller plus loin :	49

Edito :

Créées par la loi Urbanisme et Habitat de 2003 et complétées par la loi Grenelle II de 2010, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) se sont révélées être des outils de planification efficaces et largement plébiscités par les auteurs de plans locaux d'urbanisme (PLU) et PLU intercommunaux. En complémentarité du règlement, les OAP portant sur des quartiers ou des secteurs sont le principal outil de mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document.

Elles revêtent aujourd'hui une multiplicité de formes pour épouser les spécificités des territoires et des projets de développement et ont vu leur rôle largement renforcé par les législations successives.

Depuis la réforme de la modernisation des PLU de 2016, les OAP peuvent être autonomes, utilisées indépendamment d'un règlement pour la définition des orientations applicables à un secteur d'aménagement. Cette nouvelle possibilité facilite la traduction opérationnelle du projet de la collectivité par les aménageurs et porteurs de projets de construction. Pour éviter les modifications successives des PLU, les OAP doivent rester un outil souple, adapté à la temporalité du projet urbain et capable d'intégrer les modifications auxquelles sont soumis ces derniers, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique renforce leur opérationnalité en permettant aux collectivités de lier création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) et la définition d'OAP. Les OAP permettent la mise en œuvre d'un urbanisme de projet partagé entre l'aménagement du porteur de projet et le projet de territoire de la collectivité.

Pastèle SOLEILLE



Sous-directrice
de la qualité du cadre de vie

Introduction :

Ce guide a été réalisé par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Il a pour vocation d'apporter un éclairage juridique pour la définition des orientations d'aménagement et de programmation (OAP). Il récapitule les différentes possibilités offertes par le code de l'urbanisme ainsi que les éléments d'appréciation issus de la jurisprudence administrative. Il dresse également une bibliographie non exhaustive pour approfondir le présent guide.

I – Recommandations pour la définition d'OAP conformes au code de l'urbanisme

1/ Les obligations et possibilités offertes par les OAP

Une condition nécessaire à la légalité interne du PLU

Les articles 12 et 19 de la **loi urbanisme et habitat de 2003** ont introduit la **possibilité** pour les plans locaux d'urbanisme **d'élaborer des orientations d'aménagement**. La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) **a transformé cette possibilité en obligation**.

L'exposé des motifs de l'article 10 du projet de loi Grenelle II introduit un nouveau contenu obligatoire pour le plan local d'urbanisme. Cet article : *« précise la composition des plans locaux d'urbanisme, qui comprendront un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes. »*¹

Le contenu obligatoire du PLU est depuis cette date : *« un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes »* (art. L. 123-1 du code de l'urbanisme devenu art. L. 151-2 au 1^{er} janvier 2016).²

Même si une partie de la doctrine juridique considère que les OAP sont facultatives, elles sont incontournables pour traduire opérationnellement les ambitions de la collectivité.

Historiquement intégrée au PADD, les OAP doivent actuellement, tout comme le règlement, traduire des orientations générales qui sont définies dans le projet

¹ En introduisant, cette obligation le législateur a omis de supprimer la mention du caractère facultatif des orientations d'aménagement dans l'article traitant du régime de compatibilité des autorisations du droit des sols (art. L123-5 du code de l'urbanisme devenu L152-1). Cette omission est facilement identifiable puisque l'article L123-5 issu du Grenelle II (version en vigueur du 13 janvier 2011 au 27 mars 2014) continue de se référer aux anciennes orientations d'aménagement facultatives et non aux nouvelles orientations d'aménagement et de programmation rendues obligatoires.

² Une réponse à la question écrite parlementaire n° 3785 (publiée au JO le 04/09/2012 page : 4884) confirme que les OAP constituent un volet obligatoire du plan local d'urbanisme.

de territoire (PADD) dans une optique d'opposabilité aux porteurs de projets de constructions et aménageurs.

Les OAP imposées pour traduire certaines politiques sectorielles : habitat, mobilité, aménagement commercial et lutte contre l'étalement urbain

Outre cette obligation de disposer formellement d'OAP, le code de l'urbanisme prévoit une série d'hypothèses les rendant obligatoires pour traduire certaines politiques sectorielles :

- Depuis la loi Grenelle II, **les OAP intègrent des volets habitat ou transports et déplacements, lorsque le PLUi tient lieu de programme local de l'habitat (PLH) ou de plan de déplacements urbains³.**
- **Si le PLUi n'est pas couvert par un SCOT applicable, il devra nécessairement intégrer un volet relatif à l'aménagement commercial⁴** sous forme d'OAP.
- La réforme de modernisation du contenu du PLU du 1^{er} janvier 2016, rend **les seules OAP obligatoires pour ouvrir une zone à l'urbanisation⁵** (art. R. 151-20 du code de l'urbanisme) **alors que le règlement devient facultatif.** Cette approche constitue une simplification pour les collectivités. Elle vise à éviter que les zones ouvertes à l'urbanisation ne le soient sans réel projet dans le seul but de constituer des viviers fonciers. De même, le volet qualitatif est développé. Les OAP d'ouverture à l'urbanisation devront comporter des dispositions relatives aux qualités architecturales et paysagères à préserver notamment en entrée de ville.

³ « plan de mobilité » dans le cadre de du projet de loi d'orientation des mobilités en discussion au moment de la publication de ce guide

⁴ NB : La loi ELAN a rétabli le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoire pour le SCOT et par extension au PLUi non couvert par un SCOT

⁵ Dans le régime antérieur, il pouvait être considéré qu'un règlement et des OAP étaient nécessaires pour ouvrir une zone à urbanisation, l'article R*123-6 prévoyait ainsi : « les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement définissent les conditions d'aménagement et d'équipement de la zone »

Les OAP mieux adaptées que le règlement pour traduire certains enjeux

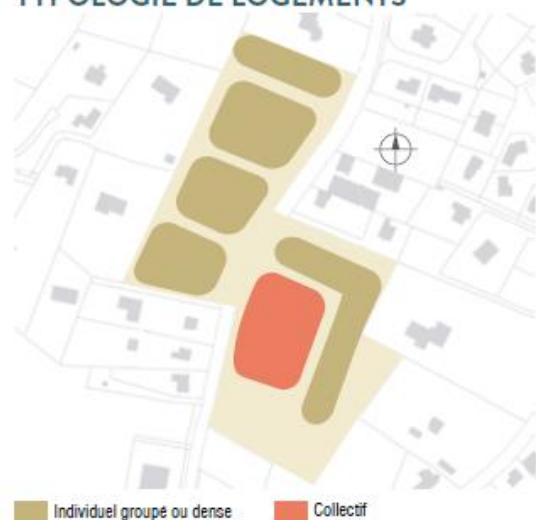
Au-delà des obligations prévues par le législateur, cette pièce est la mieux adaptée **pour traduire certaines ambitions du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**. Le rapport de présentation du PLU doit justifier le lien entre les OAP et les orientations générales du PADD qu'elles mettent en œuvre. D'une manière générale, les intentions du PADD doivent nécessairement être traduites par les OAP ou le règlement. Inversement, des OAP et prescriptions du règlement doivent nécessairement servir à concrétiser le PADD.

Le règlement du plan local d'urbanisme s'inscrit dans la tradition de l'urbanisme réglementaire. Dans la majeure partie des cas, le règlement écrit du PLU(i) déterminera des interdictions ou autorisations sous conditions ainsi que des prescriptions visant à encadrer voire à limiter les possibilités de construire. En outre, le règlement a tendance à produire ses effets au coup par coup, le volet programmatique n'étant pas intrinsèquement développé dans cette pièce du PLU. En revanche, les OAP, lorsqu'elles sont déclinées par quartier, par secteur ou à l'échelle d'une opération s'inscrivent dans un urbanisme « positif » ou partenarial visant à prévoir les modalités de réalisation d'un projet : un programme de logements, une nouvelle voie, un aménagement... tout en laissant des marges de manœuvre pour sa réalisation.

PHASAGE DE L'OPÉRATION



TYPOLOGIE DE LOGEMENTS



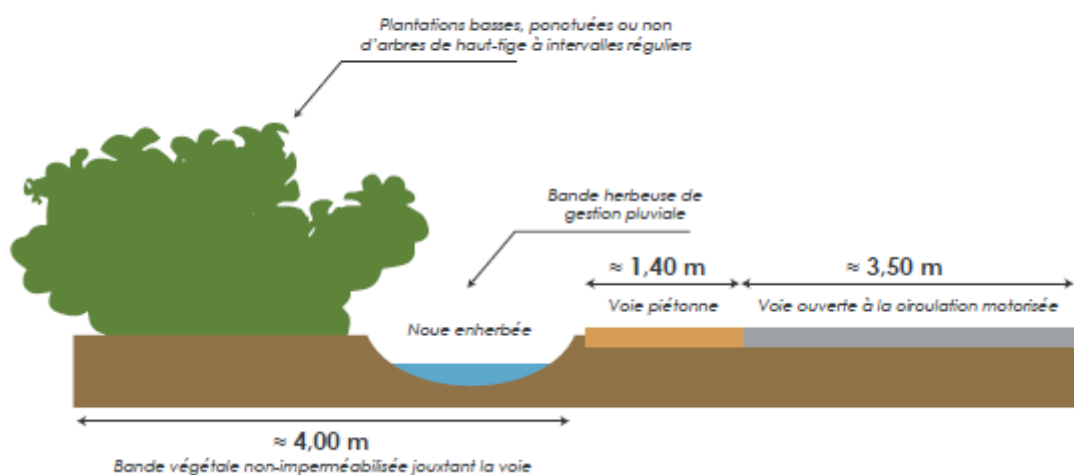
Extrait des OAP arrêtées du PLU d'Isle - Phasage des opérations et typologies des logements attendus

Les OAP peuvent également afficher des ambitions plus vastes pour afficher à l'échelle communale ou intercommunale les orientations en matière de continuités écologiques ou pour définir des principes d'aménagement commun à toute le territoire de la collectivité.

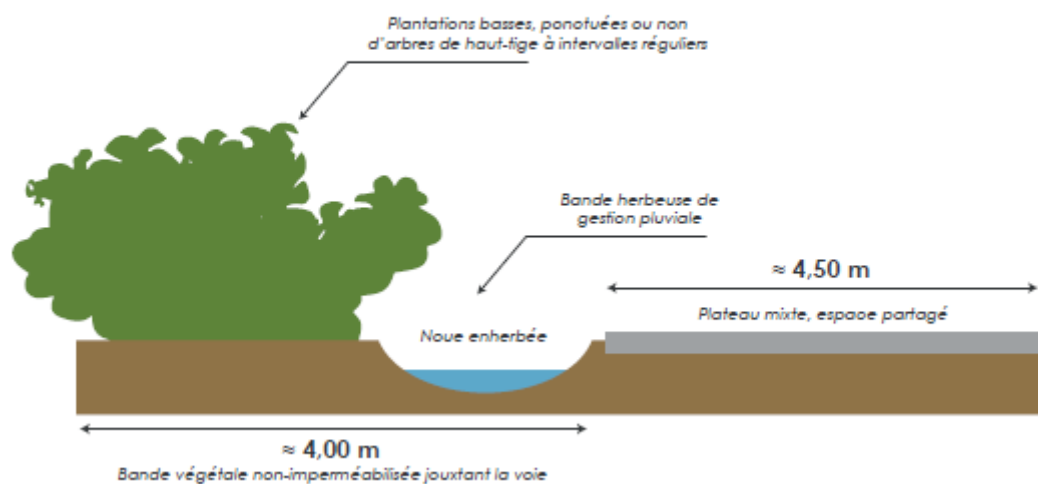
Voirie et gestion des eaux pluviales

Les illustrations graphiques ci-contre pourront être prises pour exemple en vue de réaliser des voiries intégrées à leur environnement, incluant plantations et réseaux naturels de gestion pluviale.

Profil de principe n° 1 - Voirie, espace piéton distinct et frange végétale



Profil de principe n° 2 - Espace partagé doublé d'une frange végétale



Extrait des OAP du PLU de St-Georges-des-Coteaux

Dans d'autres hypothèses, le règlement pourra être mieux adapté que les OAP⁶ notamment si les auteurs du PLU souhaitent définir un impondérable dont les porteurs de projet ne pourront absolument pas s'écarter.

En assurant la souplesse de traduction du projet, les OAP garantissent également une meilleure stabilité du document d'urbanisme. Les PLU sont trop souvent amenés à évoluer en cas de prescriptions réglementaires trop fines et inadaptés quand bien même un projet de construction ou d'aménagement serait conforme au PADD.

Les OAP complémentaires des dispositions du règlement et complémentaires entre elles

Les OAP et règlement doivent être complémentaires en application du 3° de l'article R151-2 du code de l'urbanisme. Un règlement a minima se concentrant sur quelques règles impondérables pourra ainsi être adossé à des OAP comportant un ensemble plus important de dispositions (et inversement).

Il est inutile et risqué de doubler les orientations définies par les OAP avec des dispositions réglementaires. En cas de contradiction, le code de l'urbanisme ne prévoit aucune hiérarchie entre ces pièces, le juge administratif pourra donc alternativement choisir d'appliquer l'une ou l'autre des dispositions et pas nécessairement dans le sens souhaité par les auteurs du plan local d'urbanisme. De même les formulations prévues par le PLU introduisant une hiérarchie entre les différentes pièces et les différentes OAP sont à proscrire. De telles dispositions laissent supposer que l'articulation, la cohérence et la complémentarité des pièces du PLU n'est pas garantie. Un secteur comportant à la fois des orientations et des règles en matière de hauteur peut être difficilement lisible alors qu'elles peuvent alternativement suffire pour encadrer les projets. En outre, une telle redondance peut se faire au détriment de la cohérence, et de la sécurité juridique. Ainsi, une autorisation du droit des sols pourra dans certains cas respecter le règlement mais pas les OAP (voir en ce sens CAA Nancy, 15 déc. 2016, SCCV Allée des Romances, n° 16NC00129). **C'est au rapport de présentation du PLU de présenter la complémentarité entre les OAP et le règlement afin notamment de s'assurer de l'absence de doublons.**

⁶Voir partie II relative à la jurisprudence du Conseil d'Etat

En outre, une vigilance particulière doit être opérée pour que les OAP ne se contredisent pas elles-mêmes. L'articulation entre les OAP thématiques et les OAP sectorielles doit être conçue très en amont pour éviter, par exemple, que des OAP sectorielles prévoyant des programmes de logements ne viennent contredire des OAP thématiques en coupant un corridor écologique défini au niveau de la collectivité. Les OAP thématiques ne peuvent être de simples intentions même si elles sont déclinées à l'échelle de l'ensemble de la collectivité, leur articulation avec des OAP définies à l'échelle d'un secteur, d'un quartier ou d'un îlot doit être intégrée par le PLU

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) prévoient les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment pour «mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune».

Elles sont établies en cohérence avec les objectifs du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Le Plan Local d'Urbanisme d'Isle intègre un volet stratégique qui vise à mettre en place une armature publique de qualité. Cette stratégie cherche à mettre en place un travail de co-production de la ville, qui engage tous les acteurs de l'urbanisme (ville, agglomération, aménageurs, promoteurs, porteurs de projet) vers une réflexion globale sur la question de l'enveloppe publique. Ce volet stratégique devient complémentaire au caractère normatif du règlement, par une approche de projet à visée qualitative.

Ce volet stratégique vise à inscrire toutes les actions menées sur le territoire d'Isle dans une dynamique globale autour des enjeux suivants :

- L'intensification de la ville PARC,
- Trame viaire et armature végétale,
- Espaces collectifs de proximité,
- Franges urbanisation.

Ces grandes orientations stratégiques sont complétées, dans un second volet, par des Orientations d'Aménagement et de Programmation de Secteur portant sur des sites de projet spécifiques.

Extrait de l'introduction des OAP arrêtées du PLU d'Isle

Les OAP ne sont pas des règles mais des orientations

Les OAP doivent être exprimées sous forme d'orientations. Dès lors que le plan local d'urbanisme souhaite imposer un impondérable dont le porteur de projet ne pourra pas s'écarter, le recours au règlement doit être privilégié.

Le tableau ci-contre dresse des exemples de règles et d'OAP portant sur le même type de dispositions.

Règles à faire figurer dans le règlement et non dans les OAP	Orientations relevant des OAP	Commentaire
Règle d'implantation Les constructions doivent être implantées à l'alignement	Orientations d'implantation Les constructions privilégieront un mode d'implantation s'inscrivant dans la continuité et dans la ligne générale des constructions déjà existantes dans la zone.	La règle ne laisse aucune marge de manœuvre. Les orientations privilégient une implantation tenant compte de l'existant.
Règle de hauteur La hauteur maximale des constructions ne doit pas excéder 20 mètres.	Orientations de hauteur La hauteur moyenne des constructions du secteur sera comprise entre R+3 et R+4	La règle fixe une hauteur métrique à respecter pour chaque projet alors que les OAP se contentent d'une moyenne qui pourra donc aboutir à des constructions inférieures à R+3 et supérieures à R+5 dès lors que la moyenne globale est respectée.
Mixité fonctionnelle Dans la zone Ue, les constructions d'entrepôts ne sont admises que sur des terrains ne comportant pas d'habitation	Mixité fonctionnelle Ce secteur comportera des bureaux, des commerces, de l'hébergement hôtelier, un important ensemble de logements	Le règlement interdit par principe toute construction d'entrepôt dès lors que du logement est présent sur le terrain. Les OAP ne comportent dans cette exemple aucune obligation chiffrée. Elles peuvent toutefois

Règles à faire figurer dans le règlement et non dans les OAP	Orientations relevant des OAP	Commentaire
		comporter des ordres de grandeurs, fourchettes voire des pourcentages. Dans le présent exemple, elles permettent au pétitionnaire d'adapter son projet en fonction de ratios qu'ils restent libres de déterminer assurant un maximum de souplesse. Les logements devront toutefois nécessairement être les plus importants que les autres destinations de constructions (« un important ensemble de logements»). L'objectif de mixité fonctionnelle est inscrit mais le porteur reste libre de « panacher » son projet
Continuité écologique/espaces verts Les emplacements réservés pour espaces verts sont reportés aux documents graphiques du règlement conformément à leur légende. 	Continuité écologique/espaces verts Un espace paysager en continuité du parc de XXX devra être maintenu au Sud du secteur selon le schéma d'aménagement annexé. 	Les OAP prévoient le maintien d'une continuité de principe dont les modalités de réalisation sont laissées libres. Le principe est acté schématiquement (flèche non délimitée à la parcelle) sur le schéma d'aménagement. Le règlement fixe des emplacements réservés précisément délimités au document graphique et applicable à la parcelle.

Le rapport de compatibilité

Les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité. Cela découle de leur nature même, une orientation indique une direction à suivre plutôt qu'un résultat impératif à atteindre. Toutefois, les OAP peuvent être rédigées sous forme de résultat à atteindre avec une marge d'application ; par exemple en fixant un objectif de diversité des typologies urbaines et architecturales mais sans imposer les moyens pour l'atteindre.

Comme le rappelle le GRIDAUH : « *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. Au contraire, celle de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre elles.* » ⁷

Un écart mineur par rapport aux dispositions fixées est donc admis, dès lors que l'esprit des dispositions définies dans les OAP est respecté. Afin de faciliter l'instruction des demandes, de sécuriser les décisions de l'autorité compétente et de garantir l'égalité de traitement des pétitionnaires, il est donc recommandé aux auteurs de PLU(i) de prêter une attention toute particulière à la rédaction des dispositions applicables. **Les orientations doivent être claires et vérifiables, elles peuvent être rédigées de manière quantitative ou qualitative et porter sur des sujets précis. A l'inverse, elles ne doivent pas s'apparenter à un règlement.** Dans tous les cas, les dispositions quantitatives ou très précises seront appréciées dans un rapport de compatibilité et non de conformité. Si le PLU souhaite définir un impondérable, le recours au règlement doit clairement être privilégié. En revanche, des formulations permettant de retranscrire les ambitions du projet de la collectivité pour un secteur ou une thématique et d'en décliner les invariants et les composantes sous forme d'orientations ou d'objectifs ont toute valeur pour s'opposer aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité (ex : respect de tel ou tel élément de la trame verte et bleue, prise en compte des cônes de vue, accessibilité piéton, mixité sociale...).

Si la présence de prescriptions dans des OAP ne constituent pas un motif d'illégalité du PLU, car le juge administratif les appréciera sous l'angle de la compatibilité, elles contribuent à un manque flagrant de lisibilité du PLU et à

⁷ https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%202_1.pdf

un détournement de l'esprit des OAP : laisser plus de souplesse aux porteurs de projet tout en permettant de traduire les ambitions du PADD.

Rappelons que **les OAP de secteur d'aménagement (« sans règlement »)⁸, définies en application de l'article R. 151-6 du code de l'urbanisme, même si elles disposent d'un contenu minimal, ne doivent pas être exprimées sous forme de règles mais sous forme d'orientations.**

⁸ Voir partie relative aux OAP de secteur d'aménagement

Quelle instruction pour les autorisations délivrées sur la base d'OAP ?

Les OAP doivent être conçues pour permettre une instruction des demandes d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. **Pour leur élaboration, l'association des services instructeurs est fortement recommandée.**

Les orientations déclinées dans les OAP doivent traduire le projet d'aménagement et de développement durables de la commune ou l'intercommunalité. Elles doivent de ce point de vue répondre aux mêmes exigences que les règles édictées dans les autres secteurs et zones du PLU, et permettre aux services instructeurs de vérifier que la construction répondra bien aux objectifs fixés. Contrairement au règlement qui s'applique dans un rapport de conformité, le rapport de compatibilité s'accompagne d'une tolérance mineure dans l'application des dispositions fixées si celles-ci sont exprimées de manière quantitatives. L'expression des orientations sera le plus souvent qualitative, pour s'attacher aux résultats à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir (objectif de résultat). Toutefois l'expression d'ordre de grandeur, de minima ou maxima sont également possibles (nb de constructions à l'hectare ...)

L'instruction sur la base des OAP ne peut aboutir à la production de pièces supplémentaires pour l'instruction du permis de construire. Un PLU qui conditionnerait la délivrance d'une autorisation du droit des sols à des pièces spécifiques non prévues au titre des formalités admises par le code de l'urbanisme serait juridiquement fragile et contestable. Le juge administratif considérerait qu'il introduit de nouvelles exigences formelles à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Or, la liste des pièces exigibles est exclusivement encadrée par le livre IV du code de l'urbanisme.

Pour la délivrance d'un permis de construire, la vérification de la compatibilité aux OAP sera réalisée sur la base des pièces prévues aux articles R*431-5 et suivants du code de l'urbanisme.

À ce titre, l'instruction s'appuiera plus spécifiquement sur le schéma permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune et le projet architectural⁹. Ces deux pièces permettant de situer le projet de

⁹ défini par l'article L. 431-2 et comprenant les pièces mentionnées aux articles R. 431-8 à R. 431-12

construction dans son environnement mais également de vérifier son adéquation en termes de compatibilité avec les orientations de hauteur, d'aspect, de continuités écologiques, de densité (nombre de logements à l'hectare¹⁰) ...

Le projet architectural comprend notamment ;

- un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ;
- un plan en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au profil du terrain ;
- un plan de masse des constructions...

2/ Les différents types d'OAP

Grande liberté dans la forme et le contenu

Les OAP peuvent revêtir différentes formes, une grande liberté est offerte aux auteurs de PLU par le code de l'urbanisme.

Les OAP peuvent être thématiques, sectorielles ou hybrides. Elles peuvent n'être composées que de principes d'aménagement écrits s'appliquant à l'ensemble du territoire de la collectivité, comporter des schémas, des croquis, des plans en coupe ...

En outre, la partie réglementaire du code de l'urbanisme prévoit des possibilités d'OAP spécifiques ne remettant pas en cause l'habilitation plus générale offerte par la loi¹¹ :

- **OAP sectorielles portant notamment sur les entrées de ville** (art. R. 151-6 du code de l'urbanisme). Cet article précise les attendus en matière de qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'insertion dans le cadre

¹⁰ Le juge administratif reconnaissant la force des OAP en ce domaine – voir II relatif aux enseignements de la jurisprudence des cours administratives d'appel

¹¹ Ces différentes OAP sont présentées ci-après

existant, applicable aux OAP sectorielles notamment dans les zones d'extension urbaine. Il s'agit de mieux prendre en compte à la fois les zones urbanisées existantes, mais également les zones naturelles et agricoles en continuité desquelles s'inscrit le nouveau secteur d'aménagement. Les OAP doivent proposer des formes urbaines qui respectent les qualités des bourgs ou quartiers existants, et traiter les lisières entre les nouvelles constructions et le paysage qui l'entoure ;

- **OAP qui portent sur la thématique patrimoniale** mais seront déclinées par secteur (notamment dans les zones de renvoi au RNU) en application de l'article R. 151-7 du code de l'urbanisme ;
- **OAP de secteur d'aménagement** (ou « sans règlement ») prévues à l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme¹².

Des OAP aux thématiques larges

Le code de l'urbanisme offre une grande liberté en matière d'échelle de délimitation des OAP. Il n'existe aucune limitation formelle dans le code de l'urbanisme contraignant les auteurs de PLU à ne définir que des OAP thématiques ou sectorielles.

Le code de l'urbanisme liste les thématiques sur lesquelles peuvent porter les OAP à l'article L. 151-6 mais également à l'article L. 151-7.

L'article L. 151-6 du code de l'urbanisme prévoit ainsi que les OAP peuvent porter sur *« l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles. »* La notion d'aménagement permet aux OAP de porter sur un ensemble très vaste de thématiques. Toutefois, les OAP devront nécessairement se raccrocher à une de ces thématiques ou être conçues au regard des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 151-7, R. 151-6 à 8. Les possibilités sont très larges et permettent aux auteurs de PLU de couvrir l'ensemble des objectifs prévus à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme

L'article L. 151-7 prévoit que les OAP pourront *« mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune »* ,

¹² Voir infra « Les OAP renforçant l'opérationnalité du projet de territoire »

« favoriser la densification »¹³ « favoriser la mixité fonctionnelle », porter sur « la réalisation des équipements », « préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics ».

2. LES FORMES URBAINES

Le PLUi affirme sa volonté de limiter la consommation d'espace en promouvant des formes urbaines plus économes en espace. Il fixe ainsi un objectif de densité résidentielle minimale de **10 à 12 log/ha** pour les communes dites rurales, de **15 log/ha** pour Sarceaux et de **20 log/ha** pour les extensions pavillonnaires de la ville centre d'Argentan.

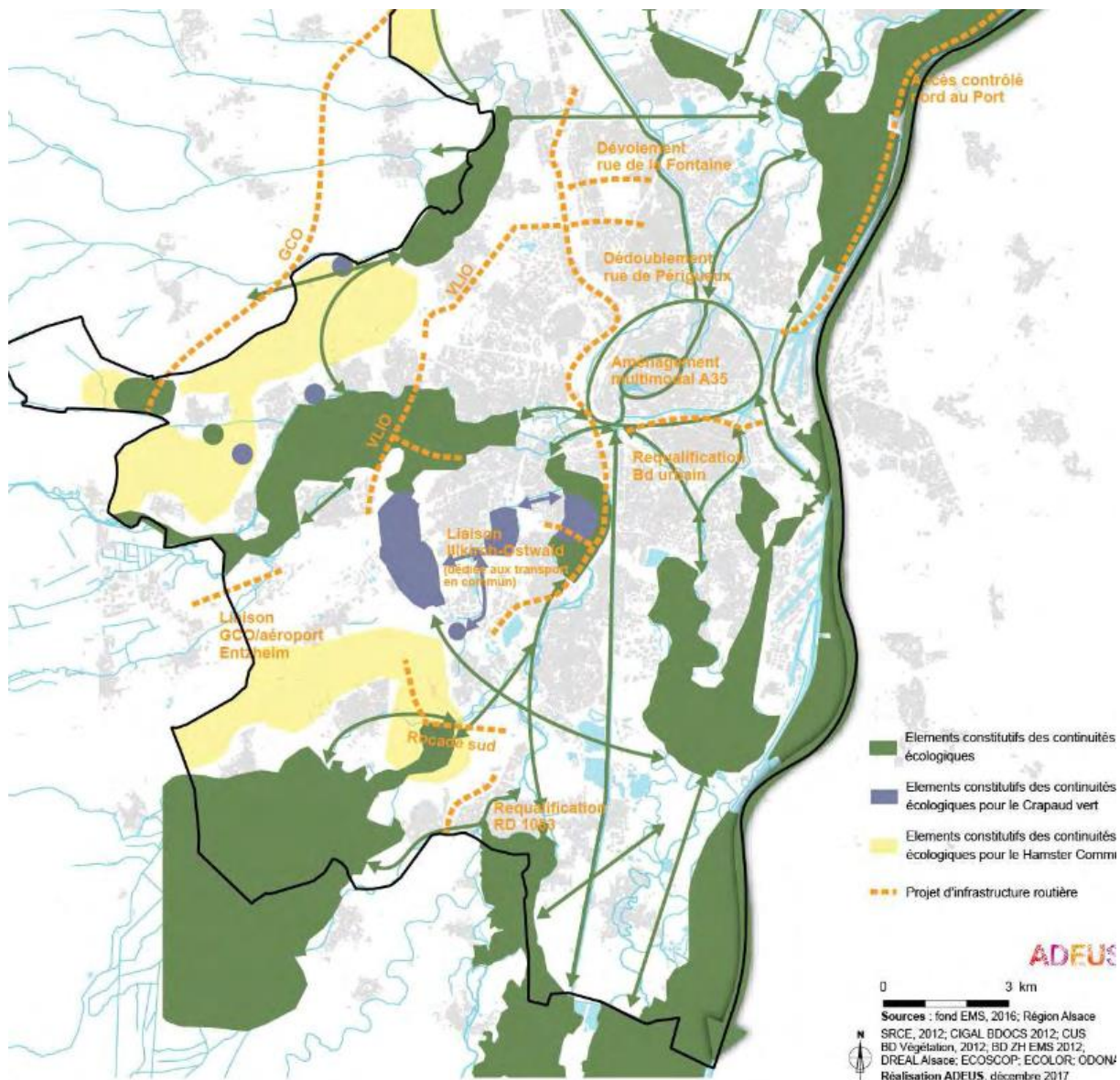
Dans ce sens, les formes d'habitat en R+1+C (habitat individuel groupé, intermédiaire...) pourraient être une alternative à privilégier. Moins consommatrice en espace elle est aussi plus performante sur le plan thermique du fait d'une moindre surface en contact avec l'extérieur qui permet de limiter les déperditions.

OAP relatives à la densité et aux formes urbaines – PLUi Argentan Intercom

Cette large habilitation législative permet aux OAP du PLU de porter sur l'ensemble des thématiques du code de l'urbanisme notamment pour traduire les différents objectifs nationaux prévus à l'article L. 101-2 mais également pour traduire les enjeux locaux spécifiques du PADD.

¹³

Nouveauté loi ELAN du 28 novembre 2018

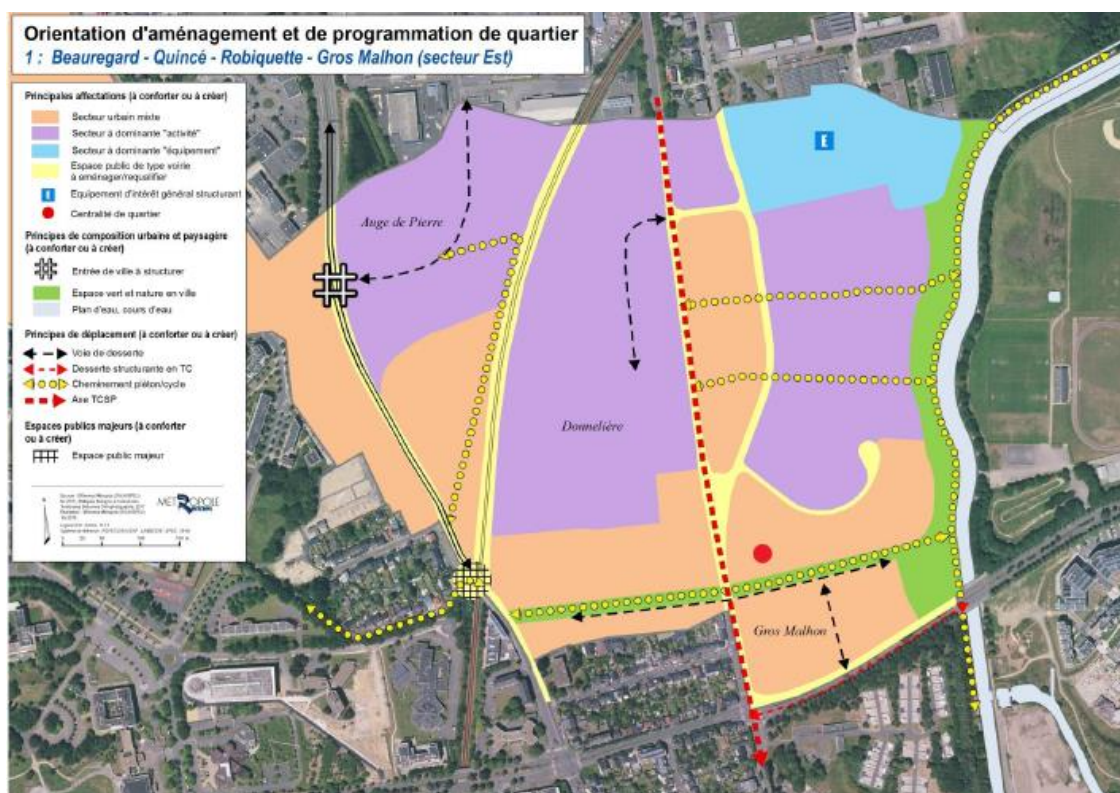


Extrait des OAP thématiques « Trame verte et bleue » portant sur l'ensemble du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg – septembre 2018 (PLUi arrêté)

Les OAP sectorielles

Le 4° de l'article L151-7 du code de l'urbanisme précise que les OAP peuvent être notamment déclinées par secteur ou quartier.

Les OAP sectorielles peuvent porter sur des secteurs de taille plus ou moins importantes. Le code de l'urbanisme ne fixe ni taille minimale, ni taille maximale. La délimitation extérieure du secteur peut être définie à la parcelle. À l'intérieur de l'OAP, les orientations gagnent à ne pas être délimitées à la parcelle pour conserver leur vocation de principes d'aménagement. Dans certaines hypothèses, le juge administratif pourrait même considérer que des OAP limitant le droit à construire d'une seule parcelle peuvent s'avérer un détournement des outils réglementaires (voir analyse de la JP Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 26/05/2010, req n° 320780 - infra).



OAP de quartier - PLU de Rennes métropole

Les OAP patrimoniales

Les OAP patrimoniales ont été créées dans le but de conserver des outils de protection patrimoniale dans les secteurs délimités au sein des PLUi choisissant d'appliquer le règlement national d'urbanisme (art. R. 151-19 du code de l'urbanisme). Toutefois, ces OAP ne sont pas limitées aux seuls PLUi et peuvent être utilisées dans le cadre d'un PLU communal. L'intérêt de ces OAP est de notamment pouvoir combiner des orientations de protection patrimoniale (identification de bâtiments) et des principes d'aménagement (cheminement et voie...).

OAP Patrimoine :

1/ Les ensembles bâtis :

- *La place de l'Eglise*



Bâti remarquable à préserver.



Préserver et mettre en valeur le caractère paysager des espaces publics.



Façade urbaine à préserver et à requalifier.



Cheminement à requalifier et à sécuriser pour les piétons notamment.

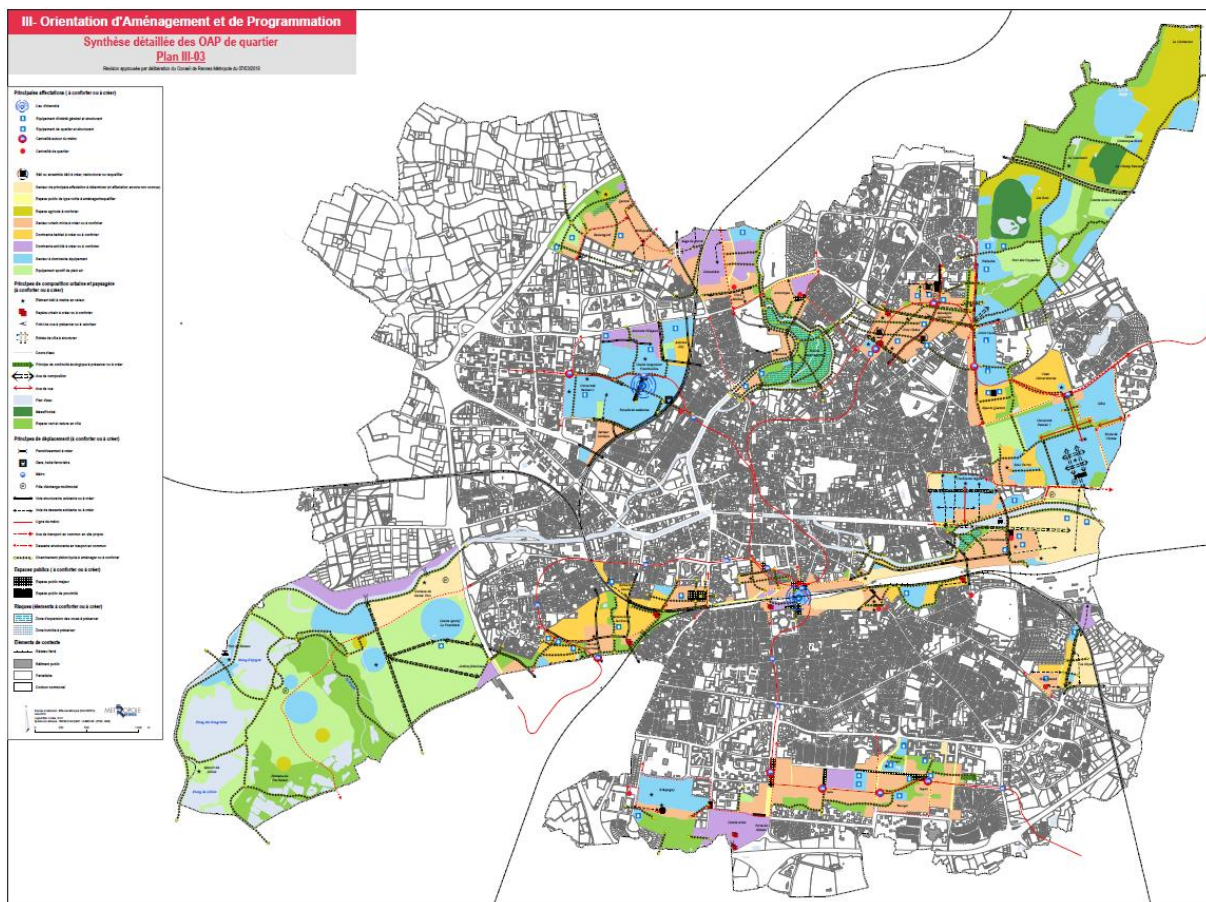


OAP patrimoniales – PLU de Bures-sur-Yvette

Les OAP thématiques sectorisées

Les OAP sectorielles déclinant un projet d'aménagement d'ensemble ne sont pas les seules à pouvoir s'appliquer à l'échelle d'un quartier ou d'un secteur.

Des OAP portant sur une thématique précise peuvent également être déclinées par secteur afin d'en faciliter l'application. Ainsi, des OAP relatives à la trame verte et bleue peuvent également être sectorisées. Attention toutefois à la perte de lisibilité si des OAP thématiques et leur déclinaison par secteur n'est pas cohérente. Une approche pouvant être recommandée est de faire figurer sur une cartographie de synthèse l'ensemble des OAP sectorielles.



Carte de synthèse des OAP de quartier du PLU de Rennes

Des OAP instaurant des principes d'aménagement applicable à l'ensemble du territoire de la collectivité

Des OAP peuvent également comporter des principes d'aménagement applicables à l'ensemble des opérations d'aménagement du territoire de la collectivité.

A. Préconisations générales d'aménagement

1. LA VOIRIE

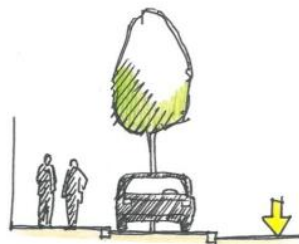
1.1. LES VOIES STRUCTURANTES

Il s'agira d'adapter l'aménagement au gabarit des voies tout en sécurisant et facilitant les modes de déplacements doux.

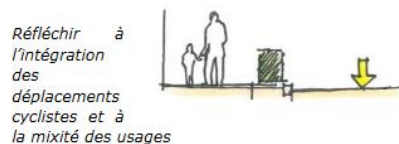
Selon la largeur de la voie, plusieurs principes peuvent être mis en œuvre, notamment :



Dissocier l'espace piéton et l'espace circulé (usage du végétal)



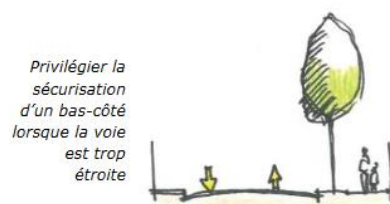
Dissocier l'espace piéton et l'espace circulé (alignement d'arbres associé à du stationnement)



Réfléchir à l'intégration des déplacements cyclistes et à la mixité des usages

1.2. LES VOIES DE DESSERTE INTERNE

Il est nécessaire de différencier les voies selon l'intensité envisagée des flux et leurs usages. Autant que possible, ces voies doivent être réalisées sous la forme de voie partagée, où la priorité est donnée aux piétons. Il s'agit de favoriser la mixité des usages sur l'espace public.



Privilégier la sécurisation d'un bas-côté lorsque la voie est trop étroite

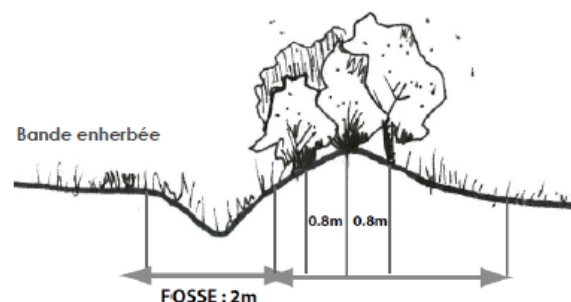


Extrait des OAP du PLUi d'Argentan Intercom

Profil de principe de haie bocagère en frange urbaine :

Au contact de l'espace naturel ou agricole, plantée selon un axe parallèle à la pente, la haie accompagnée d'un fossé permet à la fois de réguler l'écoulement des eaux et de les filtrer.

Afin d'en garantir la réalisation et l'entretien, elle doit être intégrée à la trame verte de l'opération (dans les espaces verts), mise en place en amont avec les réseaux (logique de pré-verdissement) et accompagnée d'un espace libre pour son entretien.



Extrait des OAP du PLU de St-Georges-des-Coteaux

Volet programmatique

Les OAP ne comportent pas uniquement des orientations, elles sont également la pièce privilégiée du PLU pour afficher un volet programmatique.

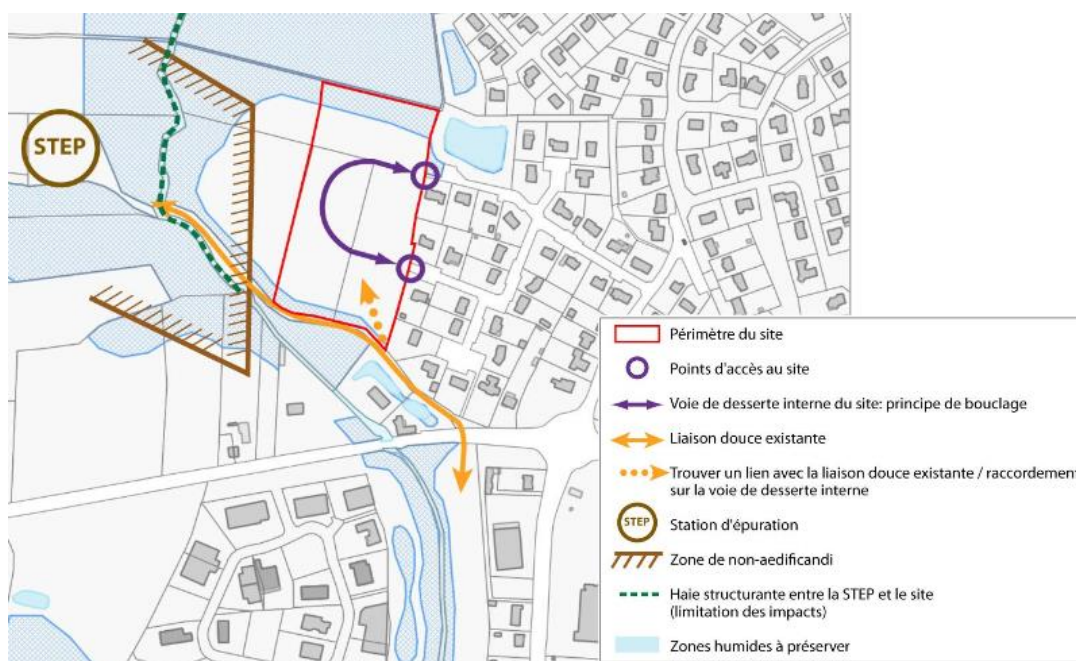
Les OAP peuvent par exemple :

- prévoir que pour la mise en œuvre du volet habitat que de X à Y % des constructions seront opérées par renouvellement urbain ;

Nombre total de logements autorisés en moyenne annuelle	1300 logements	
Nature de l'urbanisation	50% en renouvellement urbain (zones urbaines)	50% en extension urbaine (zones 1AU et 2AU)
Nombre de logements correspondants en moyenne annuelle	650	650
Densité moyenne minimale	50 logements/ha	25 logements/ha
Surface correspondante en moyenne annuelle	13 ha	26 ha
Surface totale correspondante en moyenne annuelle	39 ha	
Surface totale correspondante 2012-2030	234 ha	468 ha
Densité moyenne totale	33 logements/ha	

Extrait des OAP du PLUi de Brest Métropole Océane

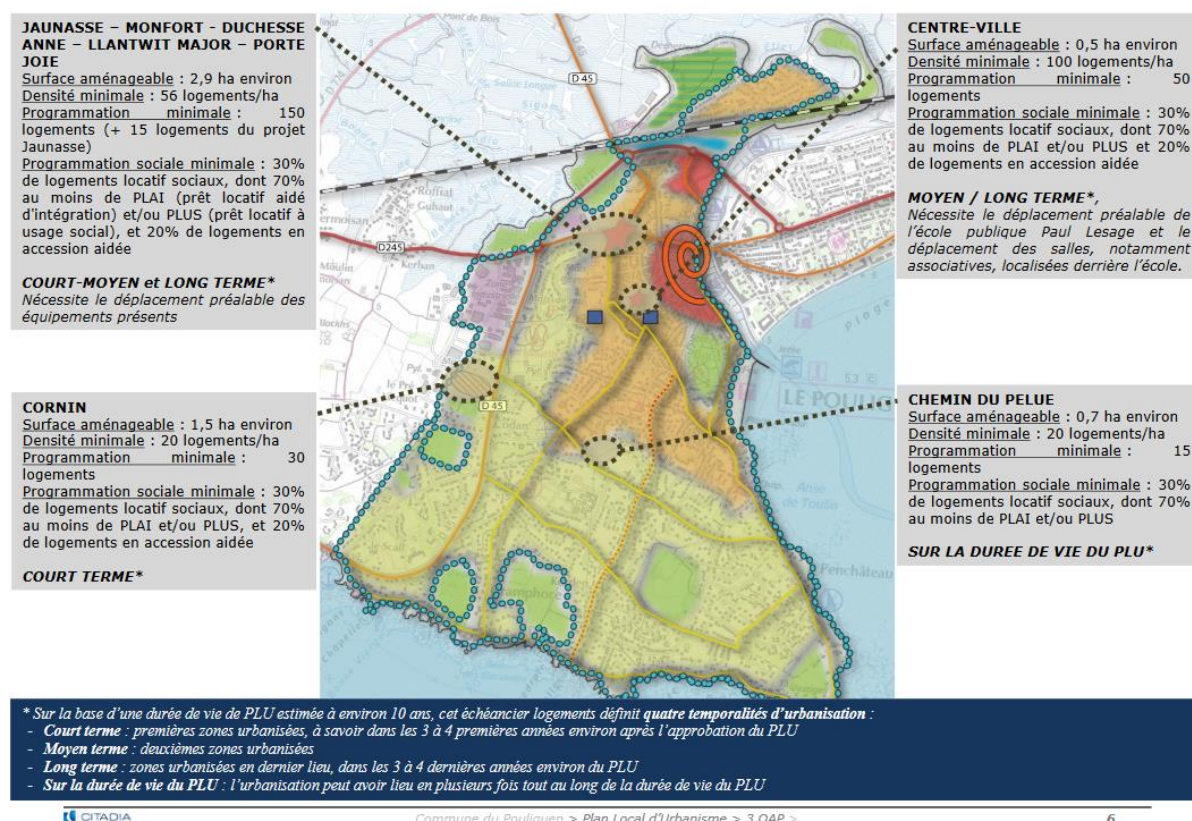
- programmer des voies et espaces publics dont la réalisation est certaine¹⁴



Extrait des OAP de la commune d'Heric

¹⁴ Sur le caractère certain de la réalisation des voies, voir partie relative aux enseignements de la jurisprudence

- comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.



Echéancier des ouvertures à l'urbanisation - OAP de la commune du Pouliguen

Les OAP au service d'une densification raisonnée

Le règlement du plan local d'urbanisme permet de définir des règles relatives à la densité volumétrique des constructions en définissant des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol et d'implantation par rapport aux voies. Toutefois, les OAP permettent d'afficher plus clairement les attendues en matière de densification par secteur, quartier ou îlots. Afin de laisser de la souplesse au porteur de projets, les OAP peuvent ainsi être amenée à définir des fourchettes relatives à la densification attendue ainsi que les typologies de constructions qui y sont attendues¹⁵.

¹⁵ Pour d'autres exemples, voir : http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/club_plui_-_plui_conso_d_espace___fiche_2_objectifs_cle6c4e13.pdf

Illustration du PLUi de la CC de Vire :

Des adaptations ont été réalisées par rapport aux objectifs de densité du SCoT pour prendre en compte la faible tension du marché et ne pas empêcher des opérations de se faire. Par exemple, à Vire, le SCoT impose une densité minimum de 30 logements par ha et le PLUi a traduit cela en densité moyenne. Ainsi, selon les secteurs, on aura entre 20 et 40 logements par ha.

Sur les secteurs de moindre densité, les OAP aménagement permettent d'être précis ; ailleurs (dans les secteurs à 40 logements par ha), l'OAP habitat donne les objectifs (prescriptions écrites plutôt que graphiques).

Extrait du PLUi de la CC de Vire

Plutôt que de fixer des fourchettes, les OAP peuvent également prévoir des densités minimales qui permettront aux porteurs de projets souhaitant maximiser le nombre constructions de ne pas être plafonné par une densité maximale.

Site	Type de zone	Superficie	Nombre de logements minimum	Densité minimale
A	AU1	0,43 ha	8	19 lgts/ha
B	AU2	0,15 ha	8	53 lgts/ha
C	AU3	0,38 ha	8	21 lgts/ha
D	AU4	0,28 ha	5	18 lgts/ha

Extrait des OAP de la commune de Grésin (arrêté au 13 décembre 2018)

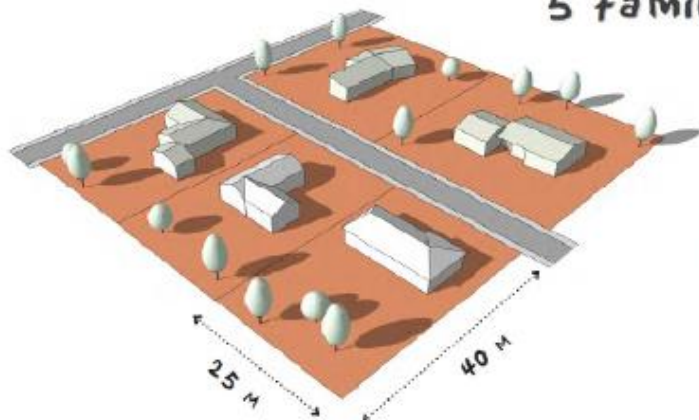
En combinant ses orientations d'aménagement et de programmation relatives à la densité à des orientations relatives à l'implantation des constructions, les OAP permettent de mieux valoriser les projets comportant une densité « raisonnée » (voir illustration ci-après).

LA MAISON AU MILIEU DE LA PARCELLE : FACTEUR D'INCONFORT

.... CONTRAIREMENT À CE QUE L'ON CROIT

5.000 m² c'est :

5 terrains de 1.000 m²
5 familles



des jardins qui paraissent
grands mais sont en réalité
fractionnés par la position
centrale de la maison

des jardins visibles de
toutes parts qui n'offrent
aucun espace intime

CONSTRUIRE DES HABITATIONS CONFORTABLES SUR DE PETITS TERRAINS

ou bien

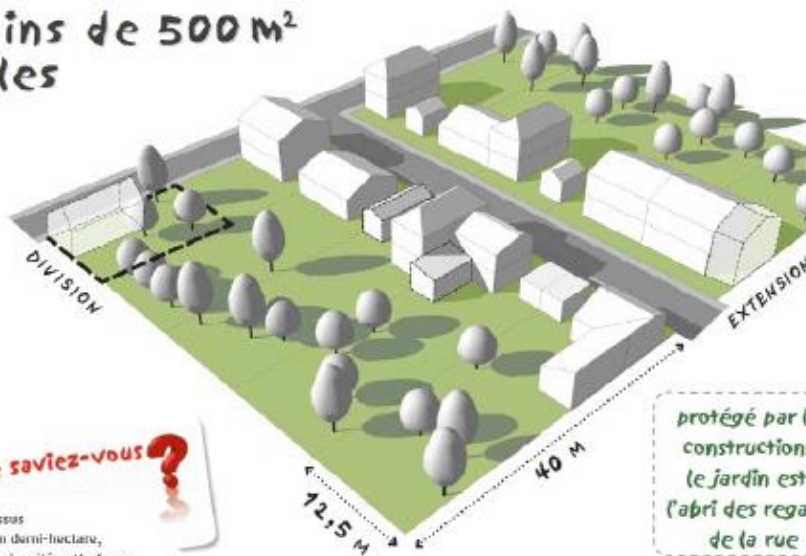
.... GRÂCE À LA COMBINAISON DES GÉOMÉTRIES

10 terrains de 500 m²
10 familles

la maison
implantée
près de la
voie libère
une grande
surface
pour le
jardin

Le saviez-vous ?

Les 10 maisons ci-dessus
occupent ensemble un demi-hectare,
ce qui représente une densité nette (sans
prendre en compte les surfaces des voies et
des espaces publics) de 20 logements à l'hectare.
Si l'on considère la consommation réelle de foncier
en prenant en compte les voies et l'espace public, cette
densité est alors seulement d'environ 17 logts/ha.



protégé par les
constructions,
le jardin est à
l'abri des regards
de la rue

les terrains plus petits sont
moins chers tout en offrant de
nombreuses possibilités d'évolution
= divisions et extensions

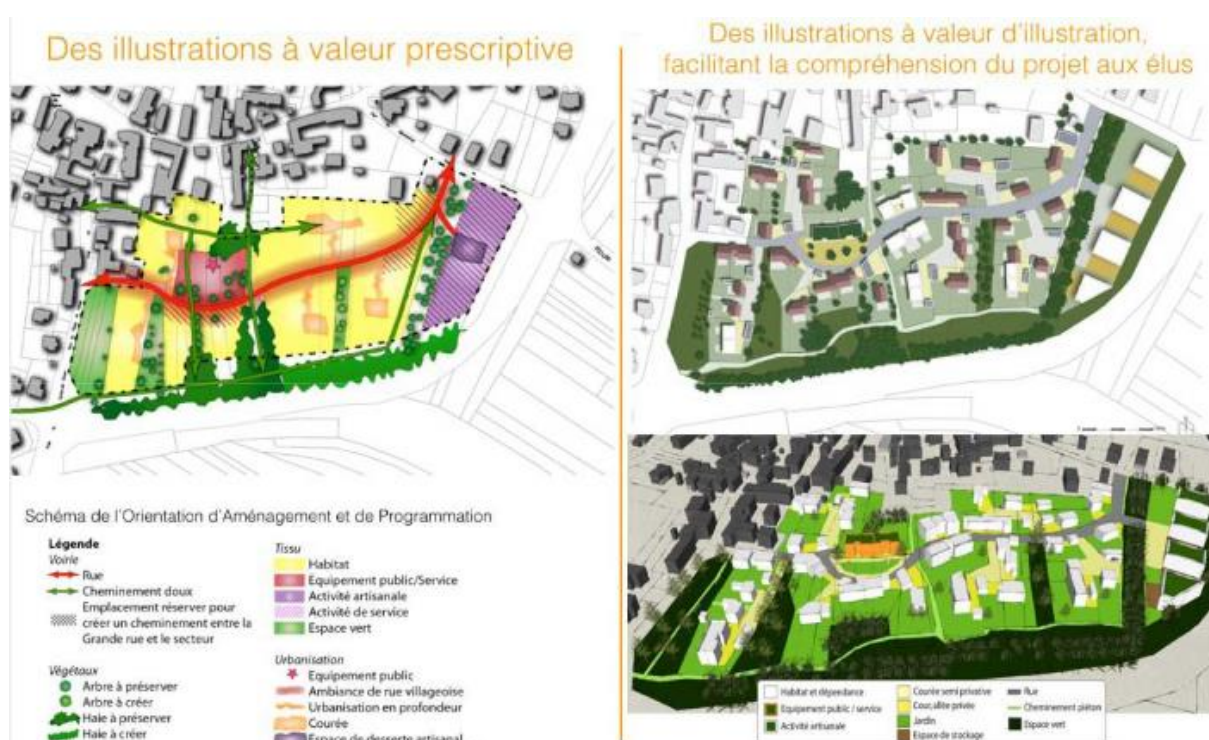
Extrait de « Quelle densité pour quelle qualité urbaine en Poitou-Charentes ? » DREAL Poitou-Charentes¹⁶

¹⁶ http://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/L_exposition_Formes_Urbaines.pdf

Le recours aux représentations graphiques et aux illustrations

Les schémas d'aménagement des OAP constituent des outils clairs et lisibles dans le cadre de la concertation avec les élus, la population et les opérateurs en raison d'une plus grande facilité d'appropriation.

Toutefois, les auteurs de PLU veilleront à bien distinguer les schémas supports de la concertation et les OAP qui seront effectivement opposables une fois le PLU approuvé. En cas de recours aux illustrations n'ayant pas de valeur prescriptive, il est recommandé d'en mentionner explicitement le caractère non prescriptif.



OAP du PLU Val d'Amour

Les OAP renforçant l'opérationnalité du projet de territoire

Les OAP permettent de renforcer l'opérationnalité du projet de territoire tout en ouvrant des marges de manœuvre au porteur de projet. Contrairement au règlement qui s'applique aux autorisations du droit des sols dans un strict rapport de conformité¹⁷, les OAP s'appliquent **dans un rapport de compatibilité qui suppose une simple non contrariété à l'orientation**. Les OAP permettent à

¹⁷ rapport qui n'autorise un écart à la norme qu'en cas d'adaptations mineures fortement encadrées par le code de l'urbanisme (art. L152-3)

la collectivité de s'assurer que les orientations fondamentales définies dans son PADD seront respectées tout en apportant de la flexibilité aux modalités de réalisation. L'urbanisme de projet qui en découle permettra à la fois de respecter le projet de territoire mais également celui du porteur de projet (aménageur, constructeur...). En raison d'une plus grande souplesse des OAP, le projet pourra être concrétisé sans devoir apporter d'évolution au plan local d'urbanisme.

Les OAP de secteur d'aménagement

La réforme de modernisation du PLU de 2016 consacre les OAP comme véritable outil de traduction du projet de territoire de la collectivité. Les OAP de secteur d'aménagement (ou sans règlement) prises sur le fondement de l'article R. 151-8 du code de l'urbanisme pourront à elles seules définir les orientations applicables à un secteur à l'exclusion de tout ou partie des dispositions du règlement. Dans l'hypothèse où aucune disposition réglementaire n'existerait dans la zone, elles devront alors disposer d'orientations minimales et d'un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur (art. R151-8 du code de l'urbanisme)¹⁸. **Ce contenu minimal ne doit pas aboutir à dénaturer les OAP qui doivent rester exprimées sous forme d'orientations et non sous forme de règles.**

Les modalités de recours aux OAP définies à l'article R. 151-8 ouvrent la possibilité, en zones U et AU, de concevoir des OAP ne renvoyant à aucune prescription réglementaire. Cette possibilité est rendue possible par le caractère facultatif de l'ensemble des articles du règlement, mais elle s'accompagne de conditions :

Les dispositions édictées doivent répondre aux objectifs du PADD et être justifiées dans le rapport de présentation;

Elles doivent porter au minimum sur 6 objectifs, exprimés sous forme d'orientations¹⁹ traitant :

- qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ;
- mixité fonctionnelle et sociale ;
- qualité environnementale et prévention des risques ;

¹⁸ Le contenu minimal de ces OAP « sans règlement » peut également être utilisé en complément d'un règlement a minima (qui ne prévoirait par exemple qu'une liste de constructions interdites et autorisées sous condition, qui fixerait un emplacement réservé...), le code ne prévoyant aucune interdiction formelle de superposer règlement et OAP délimiter en application de l'article R151-8

¹⁹ Voir partie relative à la différence entre une orientation et une règle

- besoins en matière de stationnement ;
- desserte par les transports en commun ;
- desserte des terrains par les voies et réseaux.

Les OAP du PLUm de Nantes²⁰ métropole reprennent ces 6 objectifs déclinés sous forme **d'orientations**.

1/ Qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère

Afin d'ouvrir le futur quartier sur un paysage d'exception, de favoriser les vues sur Loire pour un maximum de logements, tout en préservant leur intimité, il sera privilégié :

- Une implantation des constructions dans l'esprit des cours urbaines à l'image des implantations historiques des bâtiments voisins, alternant des façades bâties à l'alignement et des percées visuelles vers les cœurs d'îlots paysagers ;

2/ Mixité fonctionnelle et sociale

La destination des constructions sera principalement à usage d'habitation permettant de créer une nouvelle offre de logements.

Les rez-de-chaussées pourront être affectés ponctuellement à des locaux à usage professionnel à savoir par du commerce de détail et des activités de service pouvant accueillir de la clientèle.

L'objectif recherché est sur l'ensemble du périmètre de l'OAP au moins 20 000 m² de surface plancher. Environ 30 % de logements locatifs sociaux.

*Deux extraits des OAP de secteur d'aménagement du PLUm de Nantes Métropole OAP
Couëron Rive Loire*

Les 6 thèmes obligatoires listés pourront se décliner en orientations portant par exemple sur :

- Les hauteurs moyennes du bâti, et les principes d'implantation des constructions le long des voies et emprises publiques ;
- La densité attendue par la représentation de volumes constructibles précisant les orientations programmatiques définies sur la zone. En

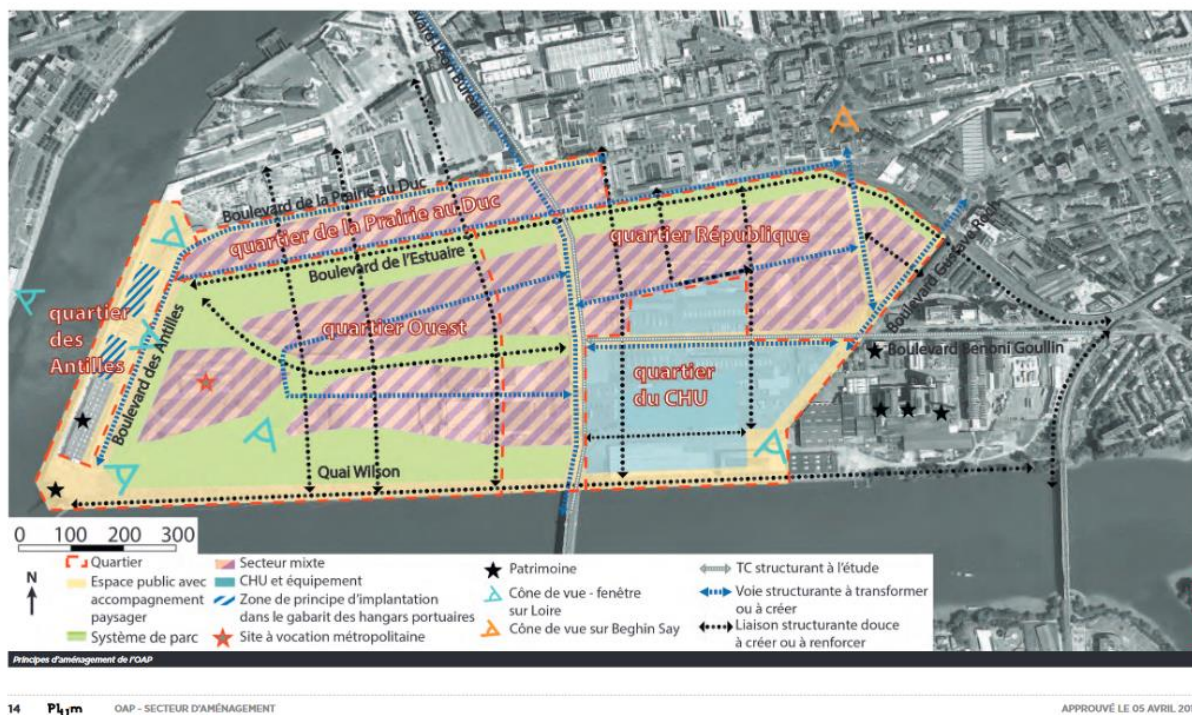
²⁰ <https://plum.nantesmetropole.fr/home/le-plum/le-dossier-du-plum/les-pieces-constitutives-du-doss.html>

l'occurrence, le recours à des représentations en trois dimensions peut s'avérer extrêmement utile ;

- Les typologies de logements à privilégier ;
- La mixité fonctionnelle ;
- L'implantation des espaces libres, leur rôle environnemental et leur nature ;
- Les conditions de stationnement dans le secteur et les objectifs de création d'aires de stationnement en fonction de l'offre publique de stationnement disponible ;
- Les conditions de desserte du secteur par les transports en communs ;
- L'organisation et la nature de la voirie (axes principaux, secondaires, piétonniers, cyclables, voies vertes, etc.) ;
- Les conditions d'équipements et de desserte de la zone, en facilitant la localisation des réseaux de raccordement.

Les OAP de secteur d'aménagement doivent comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

3. SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT PRÉCISANT LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES D'ORGANISATION SPATIALE DU SECTEUR



OAP de secteur d'aménagement du PLUm de Nantes Métropole - OAP Ile de Nantes

La réalisation d'OAP de secteur d'aménagement sans règlement est soumise à une justification particulière dans le rapport de présentation, conformément aux dispositions de l'alinéa 3° de l'article R. 151-2, et de représentation des secteurs concernés sur les documents graphiques conformément aux dispositions de l'article R. 151-6.

De même, lors de l'instruction des demandes d'occupation du sols (permis ou déclaration préalable), les articles d'ordre public du RNU continueront à s'appliquer²¹, à savoir les articles :

- R. 111-2 relatif aux projets susceptibles de porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, du fait de leur situation, leurs caractéristiques, leur importance ou leur implantation à proximité d'autres installations ;
- R. 111-4 relatif aux projets de nature, par leur localisation et leurs caractéristiques, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques ;

²¹ Les articles d'ordre public du RNU s'appliquent à l'ensemble du territoire français que la commune soit couverte ou non par un document d'urbanisme, par un règlement ou n'importe quel type d'OAP

- R. 111-26 relatif aux projets de nature, par leur importance, leur situation ou leur destination, à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement ;
- R. 111-27 relatif aux projets de nature, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments, à porter atteinte à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales.

Procédure unifiée de création de ZAC et des OAP

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) complétée par le décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme **instaure un processus unifié de création de ZAC et d'OAP**. Cette procédure est facultative, le régime de droit commun de création de la ZAC prévu au livre III du code de l'urbanisme est toujours applicable. En outre, les OAP sectorielles n'ont pas d'obligation de comporter de ZAC.

La collectivité qui élabore, ou fait évoluer, son PLU pourra à l'occasion de la délimitation d'une OAP de secteur d'aménagement décider que cette OAP emporte création de la ZAC. La réalisation de la ZAC reste régie par les dispositions actuellement existantes. Toutefois, les compétences urbanisme et aménagement ne font pas partie du même bloc de compétence des établissements publics de coopération intercommunale au sens du code général des collectivités territoriales. La mesure sera donc uniquement applicable par les collectivités disposant de cette double compétence.

Le décret n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme pris pour l'application du dispositif précise que c'est la procédure d'évaluation environnementale commune valant à la fois évaluation d'un plan ou d'un programme et d'un projet prévue au II de l'article R. 122-25 du code de l'environnement qui sera mise en œuvre (art. R. 151-3 du code de l'urbanisme). Il précise également les différents éléments à faire figurer dans les OAP (art. L. 151-8-1 du code de l'urbanisme) :

- Le schéma d'aménagement de la zone d'aménagement concerté qui en précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale ;
- Le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la zone d'aménagement concerté ;
- La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement dans cette zone.

Le but de la mesure est d'unifier les procédures de ZAC et d'OAP afin d'alléger les procédures pesant sur les collectivités, elle permet également de renforcer l'opérationnalité des OAP.

Bien que non explicitement visées par le code de l'urbanisme, les OAP de secteurs d'aménagement couplées à ce dispositif peuvent grandement contribuer à l'opérationnalité du dispositif.

Rappelons que même sans procédure unifiée, les OAP peuvent comporter des dispositions opposables aux ZAC visant notamment à définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer et la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (art L. 151-7-1).

II- Enseignement de la jurisprudence administrative relative aux OAP

La jurisprudence administrative constitue un éclairage sur les possibilités offertes par les orientations d'aménagement et de programmation. Son interprétation permet de dégager des principes améliorant la qualité, l'opérationnalité et la sécurité juridique des plans locaux d'urbanisme. La jurisprudence administrative, tant qu'elle n'est pas issue du Conseil d'État, est susceptible de s'appliquer sur un territoire dans des cas précis et peut ultérieurement être infirmée ou confirmée par la haute juridiction.

Jurisprudence du Conseil d'État relative à l'opposabilité des OAP : un contenu adapté au rapport de compatibilité

Enseignements relatifs à l'arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 (n° 402511): pour être opposables dans un rapport de compatibilité, la réalisation du projet d'aménagement prévu par les OAP doit être certain

Un arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 apporte un nouvel éclairage sur la portée des OAP. Il s'agit d'un cas d'espèce qui correspond à une formulation ambiguë figurant dans un schéma d'aménagement contenu dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Secteur rue de Concrez, rue de Rigauderie

« L'accès à ce secteur s'effectuera par la rue de Rigaudrie. L'aménagement de ce secteur qui pourra se réaliser en plusieurs phases devra ménager la possibilité de réaliser une sortie sur la rue de Concrez. En cas de liaison avec la place, celle-ci ne pourra être que piétonne de façon à préserver l'intégrité d'ensemble de la ferme donnant sur la place (bâtiments et cour). La végétation existante sera, dans la mesure du possible, préservée. »

Extrait des dispositions et du schéma d'aménagement des OAP annulées du PLU de la commune de Dammarie

Les conclusions du rapporteur public relatives à ces orientations d'aménagement et de programmation, sont particulièrement éclairantes. Le rapporteur public rappelle toute la force des OAP dans ce premier extrait de ses conclusions :

*« Les OAP, et ce point est important, **s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations de construire**. La loi précise que les travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements*

des sols et l'ouverture d'installations classées doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement (C. urb., art. L. 152-1)... »

Il pointe ensuite les limites des OAP du cas d'espèce :

« la mention d'une « liaison ultérieure possible » n'a en effet aucune espèce de portée. Ce qui est ultérieur à des orientations elles-mêmes déjà programmatiques et qui n'est, dans cet horizon lointain, non pas certain mais seulement qualifié de possible, c'est l'inconnu. Il serait illégal à notre sens de refuser une autorisation d'urbanisme au motif qu'elle serait incompatible avec elle. »

- Les OAP revêtent **un aspect programmatique**.

Les OAP ont vocation à s'appliquer pour encadrer la réalisation d'un projet dans un rapport de compatibilité, mais **elles ne peuvent relever d'une simple intention non suivie d'effet**.

Il n'est donc pas possible de reporter leur exécution à un avenir incertain. Ainsi lorsqu'elles portent sur la réalisation d'une voie publique comme dans le cas présent, elles doivent correspondre à la future réalisation de l'aménagement par la collectivité territoriale et non à un droit d'option laissé à sa discrétion.

- Les OAP sont des **orientations**.

Par opposition à une règle stricte : les dispositions qu'elles comportent doivent être claires et vérifiables mais peuvent introduire une marge d'appréciation sur la modalité d'exécution.

Quand elles portent sur la réalisation de programmes de constructions, ces orientations peuvent notamment comporter des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle sans nécessairement préciser le pourcentage ou la part relative de chaque typologie de bâtiment.

Cet arrêt consacre finalement l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation aux autorisations du droit des sols, dans un rapport de compatibilité²², sous réserve de respecter certains principes.

²² Ce principe est consacré par l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que : « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques.

Lorsque le projet est suffisamment défini et précis pour être décliné sous forme de règles et qu'il s'applique sur un nombre restreint de parcelles, les OAP ne sont pas les dispositions les plus pertinentes à mettre en œuvre pour traduire le projet de la collectivité.

Le règlement permet de définir des localisations préférentielles en application de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme, voire des emplacements réservés en application de l'article L. 151-41.

Les OAP litigieuses qui portaient sur la création d'espaces publics ne remettent pas en cause la possibilité de définir des espaces publics sans passer par des dispositions du règlement notamment les emplacements réservés. Cependant la collectivité devra examiner la nature et l'importance des espaces pour définir l'outil approprié (simples OAP ou une combinaison OAP et règlement).

Le rapport de compatibilité des orientations d'aménagement et de programmation fait sens sur des secteurs relativement importants où les intentions en termes d'aménagement peuvent être effectivement réalisées avec souplesse.

Il est ainsi recommandé de ne pas faire apparaître les fonds cadastraux dans les schémas d'aménagement. Les OAP peuvent également être déclinées en partie écrite en indiquant l'intention de relier deux secteurs par une voie, sans pour autant détailler sur un schéma d'aménagement l'emprise précise du projet.

« Deux accès à partir de la rue du Maréchal Foch (RD 84) desserviront le secteur Les Bas-Coteaux, permettant à la voirie de former un bouclage. »

Extrait des OAP du PLUi de l'Eurometropole de Strasbourg

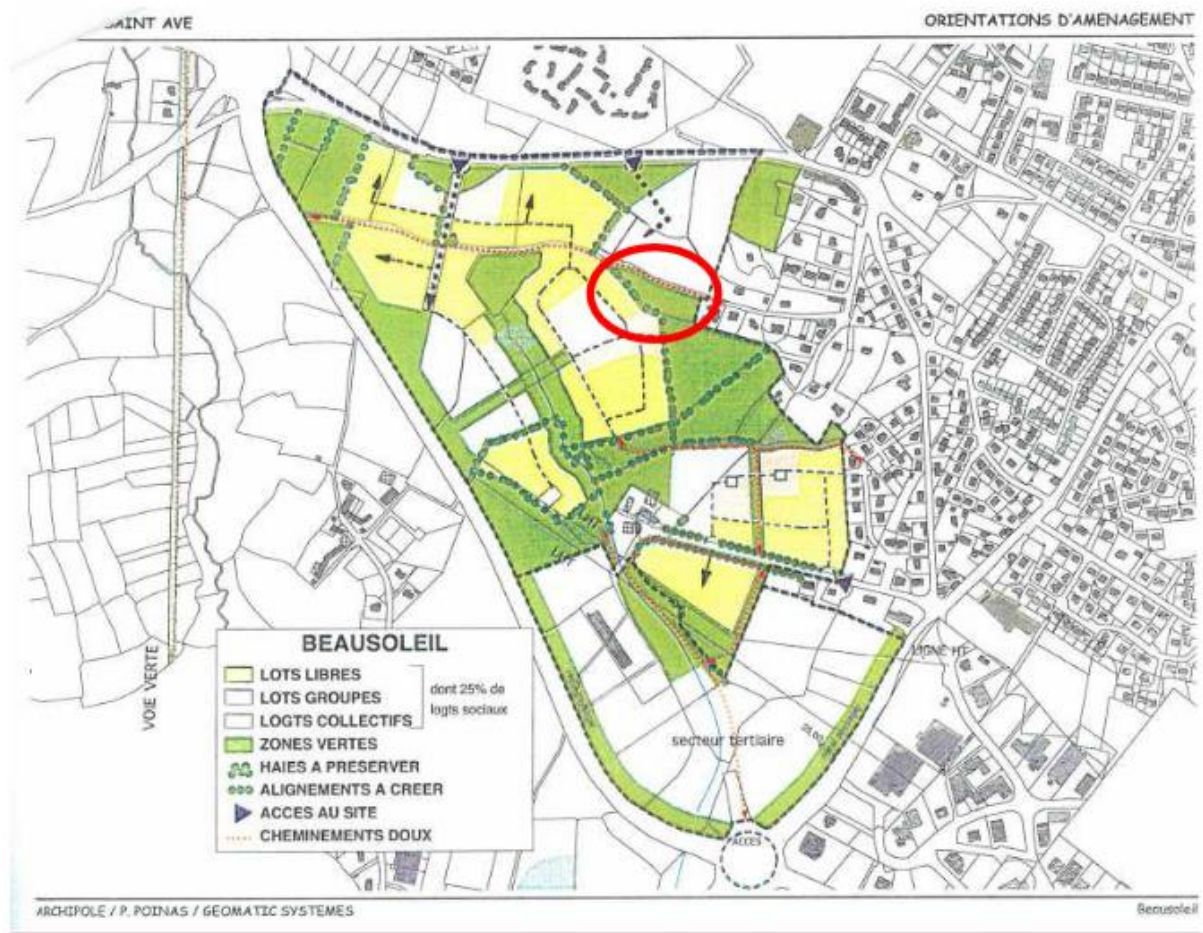
Il reste toutefois possible et recommandé de reporter ses intentions sur le schéma d'aménagement quel qu'en soit le degré de précision afin notamment d'assurer la bonne information du public.

Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

Echelle de réalisation des OAP, rapport de compatibilité et recours au règlement- Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 26/05/2010, req n° 320780

Un particulier s'est vu refuser par le maire de la commune de Saint-Avé un permis de construire sur une parcelle figurant dans l'orientation d'aménagement²³ relative à ce secteur classé en « zone verte » (ie. affectée à la réalisation d'espaces verts) au sein d'une zone AU. Le maire a motivé son refus de délivrer le permis en s'appuyant sur l'existence de cette « zone verte » dans le document graphique de l'orientation d'aménagement.

Le document ci-dessous est un extrait des orientations d'aménagement du PLU de Saint-Avé. Ces éléments graphiques sont détaillés jusqu'à la parcelle. La parcelle litigieuse, classée en zone verte, apparaît ici entourée de rouge.



²³ « Ancêtre » des OAP

Après analyse de l'arrêt et du document graphique du PLU dont il est question, trois éléments laissent penser que la décision du CE est justifiée par les caractéristiques particulières de ce cas d'espèce, et qu'elle ne remet aucunement en cause la portée des OAP au-delà de ce cas d'espèce.

Les OAP ne doivent pas être confondues avec un règlement dans leur contenu et leur portée (rapport de compatibilité)

Une délimitation des orientations d'aménagement similaire à un règlement

Les orientations d'aménagement du PLU de St-Avé sont ici cartographiées à la parcelle, ce qui est contradictoire avec la nature même des OA(P), dont le rôle est de fixer des orientations et un cadre général pour l'aménagement de la zone. La question se pose de savoir pourquoi le règlement n'a pas été privilégié pour y faire apparaître ces éléments prescriptifs, et notamment le zonage précis à la parcelle.

La motivation du refus de permis – confusion entre le rapport de conformité et le rapport de compatibilité

Malgré la rédaction du PLU et de ses orientations d'aménagement, le maire aurait sans doute pu voir son refus de permis de construire validé par le juge si sa décision avait été motivée différemment.

En effet, dans le cas d'espèce, le maire de Saint-Avé a motivé son refus en s'appuyant sur les orientations d'aménagement, et plus particulièrement sur la zone verte qui y est délimitée et qui rendait la parcelle inconstructible, exprimant ainsi un rapport de conformité entre le projet et l'OA. Cette motivation ne pouvait donc être acceptée. Dans le cadre du rapport de compatibilité existant entre les permis de construire et les OA, le refus aurait dû s'appuyer sur l'incompatibilité entre le projet et les objectifs poursuivis par la commune et traduits dans les OA(P), ce qui aurait pu alors être accueilli plus favorablement par le Conseil d'État.

L'absence d'opération d'ensemble

Contrairement à la majorité des OA(P), l'ouverture à l'urbanisation de la zone en question n'était pas conditionnée à une opération d'ensemble. La zone étant réglementée, chaque propriétaire pouvait faire une demande de permis de construire et espérer pouvoir exercer son droit à construire dans le respect du PLU. Dans ce cadre précis, le principe d'une zone verte inconstructible

localisée trop précisément par l'OA porte un préjudice direct au propriétaire concerné. Il n'en aurait pas été ainsi si l'OA avait été conditionnée à une opération d'ensemble où l'ensemble des propriétaires aurait dû s'entendre ou vendre à un opérateur pour que la zone puisse être ouverte à l'urbanisation.

Enseignement des arrêts des cours administratives d'appel

Les arrêts des CAA peuvent in fine être remis en cause par des arrêts du Conseil d'État mais ils permettent d'apporter des éléments d'appréciation concernant la mise en œuvre des OAP.

Plusieurs arrêts de CAA d'appel rappellent que les OAP peuvent être opposées à des projets de construction qui remettraient en cause l'exécution du plan.

Les OAP permettent de fixer des objectifs de densité et des typologies de logements, elles doivent être respectées afin de ne pas compromettre l'exécution du futur plan - CAA de LYON, 1ère chambre - 26/04/2016, 14LY03816

Dans cet arrêt, un programme de logements est refusé car il remettrait en cause la bonne exécution du PLU telle que prévue par ses OAP notamment concernant les objectifs de densité et de réalisation de logements sociaux.

*" même si le projet des intéressés ne paraît pas incompatible avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables en ce qu'elles consistent à " organiser un développement maîtrisé et qualitatif " afin, en particulier, d'" assurer une évolution cohérente du village " en prévoyant la construction, sur dix ans, de trente-cinq nouveaux logements dont six logements locatifs sociaux et une densification du centre bourg, tout en favorisant la construction de logements groupés et collectifs ni, d'ailleurs, avec le schéma de cohérence territoriale de l'ouest Lyonnais ou le programme local de l'habitat de la communauté de communes de l'Arbresle, sa réalisation, eu égard au nombre, à la nature, à la disposition et à la densité des constructions imposées par l'orientation d'aménagement et de programmation évoquée plus haut, **était de nature à compromettre l'exécution du futur plan** ; "*

Les OAP sont suffisantes pour encadrer une ouverture à l'urbanisation CAA de NANTES, 5ème chambre, 29/04/2016, 14NT02978

Dans cet arrêt, le juge administratif s'appuie sur les dispositions prévues par une OAP qu'un particulier n'estimait pas suffisante pour encadrer l'ouverture à l'urbanisation d'une zone à urbaniser.

" 9. Considérant, d'autre part, que les principes d'aménagement retenus en vue de l'ouverture à l'urbanisation du quartier Escoublac-Ménigot font l'objet d'un exposé détaillé au sein de la partie du plan local d'urbanisme consacrée aux orientations d'aménagement et de programmation ; que cette analyse atteste que cette urbanisation s'inscrira dans une démarche d'éco-quartier dans le but, notamment, de réduire les pollutions ; que cette partie du document décrit, y compris à l'aide de cartes, les aménagements paysagers et les espaces verts prévus sur ce site et décline un certain nombre de prescriptions environnementales visant notamment à une utilisation économe de l'énergie "

" 10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient le requérant par un argumentaire au demeurant succinct, le rapport de présentation en cause, tel que complété par d'autres composantes du plan local d'urbanisme de La Baule-Escoublac, présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur, notamment en ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation du lieu-dit " Escoublac-Ménigot " ; que M. D...n'est dès lors pas fondé à soutenir que la délibération en litige méconnaîtrait sur ces points les dispositions de l'article L. 123-1-2 du code de l'urbanisme. "

Possibilité de refuser la délivrance d'une autorisation qui remettrait en cause l'exécution du plan local d'urbanisme - CAA de NANTES, 5ème chambre, 20/05/2016, 15NT01153

Dans cet arrêt, un particulier avait vu sa demande de permis de construire une maison individuelle refusée alors même que le règlement du PLU n'interdisait pas cette destination de construction dans la zone U considérée. La parcelle en question était située sur un emplacement réservé dédiée à la réalisation d'une future voie. Le juge administratif constate tout d'abord que la demande de permis de construire est conforme aux dispositions prévues par le règlement mais plutôt que de motiver le rejet de la demande du requérant en s'appuyant sur les dispositions prévues par l'emplacement réservé choisit de s'appuyer sur l'incompatibilité du projet avec la réalisation des futurs objectifs prévus par l'OAP.

" 6. Considérant, en dernier lieu, que si M. C...soutient que son projet de construction ne méconnaît pas les dispositions de l'article 2 du règlement de la zone 1 AUB du plan local d'urbanisme communal, il ressort des pièces du

dossier que, en dépit des affirmations de l'intéressé, ce projet de construction d'une maison individuelle se situe à un endroit où devrait être mise en place une voie de desserte au profit d'une nouvelle zone d'habitation définie dans le cadre d'une orientation d'aménagement et de programmation qui fait partie intégrante du document local d'urbanisme, et pour laquelle un emplacement réservé a été constitué ; qu'ainsi, et en dépit de la circonstance que la construction d'une maison individuelle fasse partie des occupations et utilisations du sol admises dans cette zone, **le projet en cause n'est manifestement pas compatible avec l'orientation d'aménagement mentionnée plus haut, dès lors qu'il ferait nécessairement obstacle à la réalisation d'une des nouvelles voies de desserte prévues du futur quartier d'urbanisation devant être implanté dans le secteur en cause "**

L'OAP est reconnue comme possible outil programmatique en termes de logement et son opposabilité est confortée.

Synthèse : Jurisprudence et OAP

Les OAP peuvent

- porter sur une opération d'ensemble
- comporter des orientations en matière de densité
- comporter un volet programmatique fixant des typologies de logements (dont logements sociaux)
- Les OAP sont suffisantes pour respecter les objectifs environnementaux prévus par le code de l'urbanisme notamment dans le cadre d'une ouverture à l'urbanisation
- L'exécution future des OAP permet de motiver un refus d'autorisation du droit des sols

Les OAP ne peuvent pas :

- porter sur une parcelle unique (détournement d'une interdiction de construire ou d'un emplacement réservé réglementaire). Dans certaines hypothèses le règlement doit être privilégier
- n'être qu'une simple hypothèse. Leur réalisation doit être certaine.

- se substituer à un règlement dans un rapport de conformité. Le rapport de compatibilité est appliqué pour la délivrance de l'autorisation

Aller plus loin :

- La rédaction des OAP

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/la-fiche-methodologique-redaction-des-oap-a325.html>

- Fiche technique : les OAP

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/5_fiche_-_les_oap.pdf

- Fiches du GRIDAUH relative à l'écriture du PLU:

https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%201_0.pdf

https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/OAP%20Fiche%202_1.pdf

- L'art d'écrire des OAP

http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/6_l_art_d_ecrire_des_oap.pdf

- Pour des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de qualité dans les [PLU\(i\)](#)

<http://www.haut-rhin.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-construction-habitat/Documents-d-urbanisme/Etude-OAP>

<http://static.reseaudesintercoms.fr/cities/105/documents/uneqc8wknmclkr.pdf>

- Guide pour des OAP de qualité

<https://www.aurm.org/uploads/media/5809fdfdb12eb.pdf>

- Recommandations méthodologiques sur les OAP pour les zones AU

http://www.orne.gouv.fr/IMG/pdf/ORN_DDT_PLA_01_Premaquette_v10-Planches_eBook_cle28cc51.pdf

http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe_4_Guide_OAP_dans_l_Orne-2.pdf

- Les OAP

https://www.epfbretagne.fr/img_ftp/584_EPFB-Fiches-BAO-AM03-OK-161215.pdf

- Guide OAP 2017

<https://issuu.com/caue85/docs/guide-oap-2017>

- DU PLU(I) AU PROJET D'URBANISME, Pour des OAP plus opérationnelles

<https://www.scot-rivesdurdhonne.com/wp-content/uploads/2019/09/Scot-HD-070619.pdf>

En couverture : extrait des OAP du PLUi de l'Eurométropole de Strasbourg

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction de la qualité du cadre de vie

Guide réalisé par le bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie et le réseau des référents nationaux plan local d'urbanisme

V1 – novembre 2019