

>> **LES ORIENTATIONS D'AMENAGEMENT ET DE PROGRAMMATION (OAP)**

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

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

Fiche 2 **FORME ET PORTEE JURIDIQUE DES OAP**

1. Objets des OAP

Ils sont prévus par l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme. D'une manière générale, les OAP comprennent des dispositions portant sur « *l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements* ». Toute OAP devra en conséquence répondre à l'un au moins de ces objets. Sur certains espaces ou territoires, des OAP spécifiques pourront ou devront être instituées.

a) Objets généraux

■ **L'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements**

- ***Définition de l'objet des OAP dans la version antérieure à la recodification***

L'article L. 123-1-4, qui reprenait pour l'essentiel en les clarifiant les dispositions des textes antérieurs disposait que :

- les OAP concernant l'aménagement « *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* » et qu'elles pouvaient également « *favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces* » :
- les OAP concernant l'habitat dans les PLUi valant PLH « *précisent les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation* » :
- les OAP concernant les transports et les déplacements dans les PLUi valant PDU « *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 ».

Dans cette version, l'objet des OAP est donc, de façon générale, de « *définir des actions ou des opérations* » d'aménagement. Que faut-il entendre par là ? Depuis un certain temps déjà le législateur, le juge et la doctrine cherchent à définir ces notions qui figurent à l'article L. 300-1 créé par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement. On remarquera que pour la définition de l'objet des OAP, il n'a pas été fait de renvoi à cet article, mais la méthode retenue est la même : les actions et opérations qui entrent dans leur objet sont définies par leurs finalités. Cette définition téléologique de l'action et de l'opération d'aménagement a été complétée pour l'application de l'article L. 300-1 par une définition jurisprudentielle qui prend en compte sa consistance. Selon le juge administratif, il ne suffit pas, pour qu'un projet puisse être qualifié d'action ou d'opération d'aménagement, qu'il poursuive un des buts énumérés à l'article L. 300-1, il faut encore que son contenu révèle une *volonté d'aménagement*, c'est-à-dire – pour reprendre les termes du commissaire du gouvernement Lasvignes pour l'arrêt de section du Conseil d'État du 28 juillet 1993, « Commune de Chamonix-Mont-Blanc »¹ – « un effort d'organisation et d'agencement d'une portion de territoire »²). On pouvait dès lors s'interroger sur le point de savoir si cette jurisprudence était susceptible de s'appliquer à l'action et à l'opération d'aménagement au sens de l'article L. 123-1-4 et permettre de la distinguer de l'opération de construction, ou bien si le juge pouvait retenir une définition spécifique de l'action et de l'opération d'aménagement au sens de cet article.

En tout état de cause, si les OAP avaient en commun de définir des actions ou des opérations portant sur l'aménagement, elles se différencieraient néanmoins par les buts en vue desquels ces actions ou opérations pouvaient ou devaient être prévues pour être légales. Ainsi les OAP aménagement devaient poursuivre l'un des buts visés à l'article L. 123-1-4, 1 : « *mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ». Ces objets généraux des OAP d'aménagement, qui reprenaient pour l'essentiel ceux des OA définies par les textes antérieurs (art. L. 123-1, rédaction de la loi UH), ouvraient de larges perspectives aux autorités compétentes pour l'établissement des PLU. Certes, contrairement à la liste établie par les textes antérieurs, celle de l'article L. 123-1-4, 1 avait un caractère limitatif, mais la plupart des opérations ou actions d'aménagement pouvaient être rattachées à un ou plusieurs de ces éléments : permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Quant aux OAP habitat et transports et déplacements, les actions ou opérations d'aménagement qu'elles définissaient devaient, pour les premières

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

² Selon le commissaire du gouvernement Lasvigne dans ses conclusions précitées, « C'est nécessairement le cas quand [l'opération] porte sur une portion significative du territoire communal que l'on ouvre à l'urbanisation ou que l'on restaure, notamment par l'installation d'équipements. Il en va de même lorsque, quelle que soit la dimension du périmètre de la zone, l'opération vise à assurer une combinaison complexe d'activités et d'affectations diverses, logements, bureaux ou commerces, immeubles privés et équipements publics ». C'est également le cas lorsque l'action ou l'opération ne porte que sur un immeuble ou ne concerne qu'une activité, mais qu'elle traduit « la volonté de la collectivité de bien l'insérer dans le tissu urbain » et de l'adapter au milieu environnant ».

s'inscrire dans les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du CCH et, pour les deuxièmes, tendre à la mise en œuvre des principes et objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports.

- **Définition de l'objet des OAP depuis le 1^{er} janvier 2016**

L'objet des OAP portant sur l'habitat, les transports et les déplacements dans les PLUi valant PLH et PDU est inchangé. Le code de l'urbanisme prévoit toujours en effet que ces OAP « *précisent les actions et les opérations d'aménagement* » visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation (art. L. 151-46) et aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports (art. L. 151-47 1°).

Quant aux OAP portant sur l'aménagement, la dimension d' « aménagement » leur est toujours inhérente.

Cette dimension d' « aménagement » est donc présente pour toutes les OAP portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements, même si les finalités poursuivies sont différentes. Et la question reste posée de la conception que l'on doit retenir de l'aménagement au sens des dispositions relatives aux OAP.

Si les mots ont un sens, on devrait selon nous considérer que, dans tous les cas, le traitement des objets généraux fixés à l'article L. 151-6 par les OAP comporte une dimension pratiquement pré opérationnelle, en ce sens qu'il implique de déterminer des mesures visant à composer ou recomposer un espace donné ; qu'il suppose « *un effort d'organisation et d'agencement d'une portion de territoire* »³. La réglementation de l'utilisation des sols par les OAP se distingue en cela de celle que le règlement peut comporter en particulier s'agissant des restrictions au droit de construire (V. Fiche 1 sur la place des OAP par-rapport au règlement, et infra sur la portée des OAP).

- **Observations relatives au champ d'application des OAP**

■ Dans le régime antérieur résultant de la loi UH, les orientations d'aménagement ne pouvaient porter que sur une fraction du territoire communal. Elles devaient être « *relatives à des quartiers ou à des secteurs* » (art. L. 123-1, al. 3, rédaction de la loi UH et ancien art. R. 123- 3-1).

Depuis la loi UH, cette restriction a été supprimée. L'article L. 151-7 prévoit désormais que : « *les orientations peuvent notamment : 1° Définir les actions et opérations nécessaires pour 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 ; (...) 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager (...)* ».

³ Concl. S. Lasvignes sur CE, 28 juill. 1993, Cne de Chamonix Mont Blanc, *BJDU* 1/1994, p. 27.

Elles peuvent donc porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager, mais aussi, au moins pour les actions, concerner l'ensemble du territoire communal. L'article 13 de la loi ELAN du 23 novembre 2018 tend à le reconnaître explicitement désormais en habilitant le Gouvernement à prévoir par voie d'ordonnance que seuls le PADD du PLU ainsi que les OAP « *qui concernent l'ensemble du territoire couvert par ledit plan* » doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du SCoT.

Cela étant, dès lors que les OAP s'inscrivent dans une perspective d'« aménagement », leurs orientations devraient à notre sens soit s'inscrire dans un périmètre d'intervention (ce qui sera le cas des OAP « sectorielles ») soit, pour le moins, comporter une localisation approximative des éléments de composition ou de recomposition du territoire qu'elles ont vocation à fixer. A défaut existerait un risque de confusion avec les orientations du PADD (V. Fiche 1 sur les rapports entre les OAP et le PADD).

S'agissant des OAP « sectorielles », il ne paraît pas y avoir de difficulté à admettre que l'aménagement d'un quartier ou d'un secteur soit réglementé par des OAP « multi-sites » sur des parcelles non contiguës, la limite de l'exercice tenant toutefois à ce qu'elles garantissent la cohérence globale de l'aménagement du quartier ou du secteur concerné et permettent ainsi de décliner des orientations générales⁴.

■ Par ailleurs, les projets d'actions ou d'opérations d'aménagement qui peuvent être inscrits dans les OAP concernent les espaces privés comme les espaces publics. À cet égard, il est significatif que les praticiens considèrent que « *même si elle ne maîtrise pas le foncier ou ne souhaite pas réaliser elle-même l'opération, la collectivité peut définir les principes d'aménagement à réaliser lorsqu'elle l'estime nécessaire pour donner plus de cohérence à l'échelle d'un bourg ou d'une agglomération* » et que « *La possibilité d'orienter sans se substituer au porteur de projet et sans maîtriser le foncier est d'un grand intérêt. Elle constitue notamment un atout essentiel pour les communes qui ont peu de capacités financières pour acquérir du foncier mais qui souhaitent néanmoins une forte cohérence des opérations sur leur territoire* »⁵.

b) Objets particuliers

Les textes législatifs et/ou réglementaires mentionnent quelques objets particuliers des OAP. Certains sont en quelque sorte une déclinaison des objets généraux des OAP que les textes précisent donc. D'autres sont spécifiques à des OAP établies sur certains territoires.

■ Objets particuliers des OAP se rapportant à l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements

⁴ V. en ce sens le Guide de la modernisation du plan local d'urbanisme, préc., p. 62.

⁵ CAUE, atelier URBA, *Les orientations d'aménagement, un outil de projet pour les PLU en faveur du développement durable*, 2008.

L'article L. 151-7 énumère un certain nombre d'objets particuliers des OAP visées à l'article L. 151-6 et qui déclinent donc en quelque sorte les objets généraux (aménagement, habitat, transports et déplacements).

La plupart figuraient déjà à l'ancien article L. 123-1-4 parmi les objets des OAP d'aménagement :

- définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer un développement de la commune (art. L. 151-7 I 1°) ;
- favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisations d'opérations d'aménagement, de construction ou de réhabilitation un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces (art. L. 151-7 I 2°) ;
- préciser les caractéristiques des voies et espaces publics (art. L. 151-7 I 5°), qui constitue un domaine d'application « privilégiée » des orientations d'aménagement et de programmation ;
- adapter les périmètres, en fonction de la qualité de la desserte, où s'applique le plafonnement prévu aux articles L. 151-35 et L. 151-36 du nombre de places de stationnement pouvant être exigé pour certaines catégories de constructions à proximité des transports (art. L. 151-7 I 6°).

La loi ELAN du 23 novembre 2018 ajoute au 1° de cet article la définition des actions et opérations nécessaires pour « favoriser la densification ».

Les objets particuliers afférant aux OAP sectorielles ainsi que les OAP ayant un objet environnemental, paysager ou patrimonial appellent de plus longs développements.

- *Les OAP sectorielles*

Les OAP sectorielles ont pour point commun d'être instituées sur des quartiers ou des secteurs dont elles définissent les conditions d'aménagement. Elles se rattachent donc globalement à l'objet d'aménagement mentionné à l'article L. 151-6⁶, même si elles peuvent également comporter des orientations portant sur l'habitat, les transports et les déplacements ; ce qui est d'ailleurs souvent le cas dans la mesure où ces OAP traduisent une approche globale, transversale des problématiques liées à l'aménagement d'une partie du territoire.

Elles trouvent leur source dans le 4° de l'article L. 151-7 aux termes duquel les OAP peuvent notamment « *porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager* », l'article R. 151-6 précisant que le périmètre des quartiers ou des secteurs concernés doit être délimité dans les documents graphiques du PLU.

L'article R. 151-6 impose à ces OAP de définir des conditions d'aménagement « *garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone, notamment en entrée de ville* ».

⁶ Elles étaient d'ailleurs clairement rattachées aux OAP d'aménagement au 1 de l'ancien article L. 123-1-4.

Deux types d'OAP sectorielles nous retiendront plus particulièrement ici : les OAP instituées sur les zones AU, d'une part, et les OAP dites de « secteurs d'aménagement », d'autre part. Le cas des ZAC a quant à lui fait l'objet d'évolutions récentes.

- *Les zones à urbaniser (AU)*

Aux termes de l'article R. 151-20, alinéa 2, dans les zones AU, «*Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement* ».

Ces OAP font partie de celles dont l'institution est obligatoire (V. Fiche 1), sauf à ce que l'urbanisation de la zone soit rendue impossible. Elles n'ont par ailleurs pas nécessairement à être complétées par des dispositions dans le règlement du PLU, l'absence de telles dispositions ayant uniquement pour conséquence d'imposer aux auteurs du plan de traiter un certain nombre d'objets dans ces OAP (V. infra sur les OAP de secteurs d'aménagement).

Le 3° de l'article L. 151-7 prévoit par ailleurs que les OAP peuvent « *comporter un échancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants* » (art. L. 151-7 3°). Il s'agit d'indiquer l'ordre de priorité retenu pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU délimitées par le PLU et de programmer en conséquence la réalisation des équipements publics nécessaires. Cet échancier peut faire l'objet d'une OAP distincte ou bien être éclaté entre les différentes OAP instituées dans les zones AU, chaque OAP prévoyant, pour la zone AU concernée, cet échancier.

- *Les OAP de secteurs d'aménagement (art. R. 151-8)*

La particularité de ces OAP sectorielles vient de ce qu'elles définissent à elles seules les conditions d'aménagement et d'équipement de secteurs de zones U ou de zones AU à urbanisation immédiate. En d'autres termes, ces secteurs ne sont régis par aucune disposition dans le règlement du PLU.

L'institution de ces OAP « autonomes » est toutefois subordonné à la double condition, d'une part de porter au moins sur six objets (en lien avec un objet plus général d'aménagement auquel se rattachent ces orientations) énumérés à l'article R. 151-8⁷ et, d'autre part, de comporter un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

⁷ A savoir :

1° La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère ; 2° La mixité fonctionnelle et sociale ;
3° La qualité environnementale et la prévention des risques ;
4° Les besoins en matière de stationnement ;
5° La desserte par les transports en commun ;
6° La desserte des terrains par les voies et réseaux.

- **Les ZAC**

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

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

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

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

Les dispositions du code de l'urbanisme entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016 ne prévoyaient plus la possibilité d'instituer des OAP sur le périmètre des ZAC et visaient uniquement le règlement comme source possible des règles qui étaient antérieurement prévues à l'article L. 123-3.

En effet, l'article L. 151-27 disposait : « *Dans les zones d'aménagement concerté, le règlement peut déterminer la surface de plancher dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction, le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments. »*

Et aux termes de l'article L. 151-42 : « *Dans les zones d'aménagement concerté, le règlement peut préciser :*

1° La localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;

2° La localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts. »

Une interprétation littérale de ces dispositions pouvait en conséquence conduire à exclure le recours aux OAP sur le périmètre des ZAC. Néanmoins, dans le Guide de la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme publié en avril 2017, l'Administration centrale affirmait en page 62 qu'« *il reste possible d'exprimer un projet de ZAC à travers des OAP. Les OAP de secteurs d'aménagement (article R. 151-8) ne comportent pas de dispositions réglementaires et permettent donc de s'adapter aux spécificités des secteurs de ZAC, et d'instruire les projets dans un rapport de compatibilité avec les orientations édictées* ». Si l'on pouvait convenir de la pertinence de cette position, le risque était grand qu'elle se heurte à une application stricte des nouvelles dispositions précitées.

L'article 5 de la loi ELAN du 23 novembre 2018 réintroduit opportunément la possibilité de recourir aux OAP dans les ZAC et y renforce même le rôle de cet outil.

Il intègre en effet au code de l'urbanisme un nouvel article L. 151-7-1 aux termes duquel :

« *Outre les dispositions prévues à l'article L. 151-7, dans les zones d'aménagement concerté, les orientations d'aménagement et de programmation peuvent :*

1° Définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ;

2° Définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts ».

L'introduction de telles OAP facilite la procédure de ZAC puisque le nouvel article L. 151-7-2 précise que lorsque l'EPCI à fiscalité propre ou la commune est compétent en matière de PLU et en matière de création de ZAC, « *la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme contenant des orientations d'aménagement et de programmation peut valoir acte de création de la zone d'aménagement concerté, selon des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ».

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui a prévu la possibilité d'approuver simultanément la création de la ZAC et les projets d'aménagement et d'équipement de celle-ci (art. L. 300-11), et donc de fusionner les décisions de création et de réalisation des ZAC.

Toutefois, l'institution d'OAP valant création d'une ZAC dans un PLU existant nécessitera le recours à la procédure de révision (art. L. 153-31 5°), qui pourra être une révision allégée s'il n'est pas porté atteinte aux orientations du PADD (art. L. 153-34 3°).

- *Les OAP ayant un objet environnemental, paysager ou patrimonial*

L'article 151-7 I 1° prévoit que les OAP peuvent notamment : « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages et les entrées de ville et le patrimoine (...)* ».

■ Les OAP peuvent ainsi comprendre des dispositions ayant un objet de nature environnementale, paysagère ou patrimoniale, étant entendu que cet objet particulier doit s'inscrire dans l'un des objets plus généraux des OAP définis à l'article L. 151-6. On retrouve d'ailleurs dans les termes de l'article L. 157- I 1° la dimension d' « aménagement » commune aux différents types d'OAP puisqu'il s'agit de « *définir les actions et opérations* » nécessaires, ce qui renvoie implicitement, même si le texte n'emploie pas le terme, à des actions ou des opérations d'aménagement c'est-à-dire à des actions ou des opérations ayant un impact significatif sur l'agencement du territoire.

Tel est notamment le cas des OAP portant sur les continuités écologiques. Pour rappel, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit dans le code de l'urbanisme une section consacrée aux « Continuités écologiques », constituée des articles L. 113-29 et L. 113-30. L'article L. 113-29 prévoit que les PLU peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue, définies aux II et III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement, qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. Et, en application de l'article L. 113-30, les espaces concernés font l'objet d'une protection au moyen des règles générales relatives aux espaces protégés applicables sur l'ensemble du territoire⁸, ou de dispositions dans le règlement notamment celles prévues aux articles L. 151-22 (relatif au coefficient de biotope), L. 151-23 (relatif aux éléments de paysage, sites et secteurs à protéger pour des

⁸ A savoir celles figurant au chapitre III du Titre Ier du Livre I du code de l'urbanisme dont en particulier les espaces boisés.

motifs écologiques que le règlement peut identifier et localiser) ou L. 151-41 (qui permet en particulier d'instituer des emplacements réservés aux espaces nécessaires aux continuités écologiques), ou encore « *par des orientations d'aménagement et de programmation en application de l'article L. 151-7* ». Le code de l'urbanisme ouvre ainsi aux auteurs du PLU la possibilité d'opter pour des outils de protection des éléments de la trame verte et bleue relevant de mesures de police ou bien pour le recours à des OAP qui traduiront de manière positive, des « actions » ou des « opérations » mettant en oeuvre cette protection. Le choix de l'un de ces outils n'étant pas exclusif du recours aux autres.

■ Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2015 a précisé à l'article R. 151-7 que les OAP peuvent « *comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R. 151-19* ». Ces OAP dites « patrimoniales » sont le pendant des dispositions qui permettent dans le règlement du PLU d'identifier et de localiser de tels éléments, pour des motifs similaires, et de définir le cas échéant des prescriptions permettant d'en assurer la protection (arts. L. 151-19 et L. 151-23). Elles présentent, à l'égard de ces dispositions, un double intérêt. D'une part, en effet, elles permettent de palier l'absence de règlement dans les zones urbaines visées à l'article R. 151-19 qui sont uniquement régies par le règlement national d'urbanisme et de garantir que la souplesse de la réglementation voulue dans ces zones ne joue pas au détriment de la protection d'éléments du patrimoine qu'il convient de préserver. D'autre part, contrairement aux prescriptions du règlement de nature essentiellement policière, ces OAP doivent exprimer, sous la forme d'orientations, des « actions » ou des « opérations » permettant d'assurer la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments identifiés.

■ **Objets particuliers sur certains territoires**

- *Les UTN en zone de montagne*

L'article L. 151-6 mentionne, parmi les objets possibles des OAP, les unités touristiques nouvelles (UTN) en zone de montagne. Il s'agit, en application de l'article L. 122-21, de prévoir « *la création et l'extension* » de ces UTN.

L'article L. 151-7 Il précise que ces orientations « *définissent la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles locales* ».

- *L'équipement commercial et artisanal en l'absence de SCoT*

Le deuxième alinéa de l'article L. 151-6 prévoit que les OAP des PLUi élaborés sur les territoires non couverts par un SCoT comprennent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17 qui figurent dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT lorsque celui-ci existe. Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche 1, à notre sens, seules les dispositions de l'article L. 141-16 relatives aux localisations préférentielles des

commerces nous paraissent obligatoires. Les dispositions relatives au document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) prévues à l'article L. 141-17 devraient être considérées comme facultatives dans ces OAP puisqu'elles le sont dans le DOO.

Ces orientations peuvent être rassemblées au sein d'une OAP thématique « commerce » intégrant notamment la possibilité de favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'une opération d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces (L. 151-7 2°).

2. **Forme des OAP**

Pour l'écriture des orientations d'aménagement, aucune forme particulière n'est imposée par les textes.

Leur objet n'a à cet égard pas d'incidence particulière : ainsi une OAP portant sur l'habitat n'a pas nécessairement à être inscrite dans une OAP thématique portant spécifiquement sur l'habitat mais peut être intégrée à une OAP plus globale portant sur « l'aménagement » et/ou sur les transports et les déplacements.

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

a) **Mode de formulation des OAP**

Donnant une base légale à une pratique qui s'était développée sous les POS, notamment pour l'aménagement des zones NA, l'article L. 151-7 5°, reprenant une disposition des textes antérieurs (anciens art. L. 123-1-4 et précédemment L. 123-1 al. 3), prévoit que les OAP « *peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement* », mais il n'exclut pas d'autres possibilités⁹. La principale question est celle de l'expression graphique et/ou littérale des OAP d'aménagement.

En pratique, les PLU ont le plus souvent recours à des expressions graphiques (schémas, croquis, coupes, etc.) qui sont familières aux professionnels de l'aménagement ; mais, même si ces documents graphiques ont la même valeur juridique que le document lui-même (art. L. 151-2), ils devraient être accompagnés d'une description du projet en terme littéral, pour en faciliter la compréhension. Ce qui n'est pas toujours le cas ; de même, il arrive que les orientations d'aménagement se présentent seulement sous une forme littérale. Comme les prescriptions du règlement, les orientations d'aménagement et de programmation doivent être motivées et, à cette occasion, il est souhaitable de montrer qu'elles respectent le PADD dont elles constituent un instrument de mise en oeuvre. En principe, ces éléments doivent figurer dans le rapport de présentation (V. la fiche 1 sur les rapports entre les OAP et le rapport de présentation ainsi que le PADD) ; mais, pour des raisons de commodité, il n'est pas inutile de les rappeler en tête de

⁹ Un tel schéma est néanmoins obligatoire pour les OAP de « secteurs d'aménagement » et doivent préciser les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur (art. R. 151-8).

l'OAP, en mentionnant de façon non équivoque qu'il s'agit d'un « extrait du rapport de présentation » qui n'est pas juridiquement opposable.

b) Degré de précision des projets prévu par les OAP

Sous l'empire du régime établi par la loi SRU, la seconde partie du PADD qui tenait lieu d'orientations d'aménagement pouvait contenir non seulement des orientations mais aussi des prescriptions (ancien art. R. 123-1, rédaction du décret du 27 mars 2001). On considérait que les orientations fixaient les grandes lignes des opérations à venir, alors que les prescriptions pouvaient être plus ou moins détaillées selon la volonté des auteurs et l'état d'avancement des projets. La loi UH a supprimé les prescriptions ; il ne restait donc que les orientations qui, comme leur nom l'indiquait, ne fixaient en principe que les grandes lignes des opérations ou des actions à mener.

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

La tentation de la précision peut être d'autant plus grande que les OAP peuvent porter sur des questions qui font généralement l'objet d'un traitement sous la forme de règles arithmétiques (mixité sociale, respect de performances énergétiques ou environnementales renforcées). Egalement, dans les OAP de secteurs d'aménagement autonomes (art. R. 151-8), les auteurs du PLU chercheront parfois à pallier l'absence de dispositions dans le règlement par l'institution de règles précises, faciles à appliquer aux demandes d'autorisation.

Le juge administratif lui-même admet d'ailleurs que les OAP peuvent recevoir une formulation précise, arithmétique, sans outrepasser l'habilitation législative. La question a été soulevée devant la cour administrative d'appel de Nantes, relativement, sous l'empire des anciennes dispositions de l'article L. 123-1-4, à six OAP « habitat » instituées dans des zones AU et fixant des objectifs chiffrés en besoins de logements, sous la forme de nombres de logements dont le type était précisé (à titre d'exemple, sur un secteur, « dix à douze logements sociaux équivalent T3 » en « habitat intermédiaire diversifié en R+1 à R+1+C », ou, sur un autre secteur, « une densité brute de 19 logements à l'hectare, dont 25% de logements sociaux »). Le rapport de présentation précisait que ces OAP répondaient à la nécessité de respecter les orientations du PLH et du SCoT qui prévoyait, à l'échelle de la commune, une densité de 20 logements à l'hectare et l'obligation de réaliser, au titre de la mixité sociale, 20% de logements sociaux dans les opérations d'aménagement. Les requérants soutenaient qu'en raison du caractère impératif et de l'excessive précision de ces orientations en matière d'emprise foncière et de typologie des constructions, les auteurs du PLU avaient excédé l'habilitation légale de l'ancien article L. 123-1-4 limitant leurs compétences à la fixation de principes et d'objectifs. La cour administrative d'appel rejette ce moyen. Elle considère en effet que « *la commune a ainsi défini des objectifs et les principes d'une politique de l'habitat au sens* » de ces dispositions¹⁰. Cela étant, en l'espèce, il ressort de l'arrêt que les OAP reprenaient les prescriptions du

¹⁰ CAA Nantes, 15 février 2017, Assoc. Saint-Molf, req. n° 15NT01649.

V. pour une décision précédente retenant la même analyse pour des OAP rédigées de manière similaire : CAA Nantes, 28 déc. 2016, Assoc. Fermanville Environnement, req. n° 15NT00579.

règlement sur les zones 1 AU et le Conseil d'Etat relève qu'elles « *fixent des prescriptions conformes au règlement* » du PLU portant sur ces zones.

Mais, quelle que soit leur précision, les orientations d'aménagement s'appliquent en termes de compatibilité, ce qui laisse aux maîtres d'ouvrage une marge de manoeuvre pour réaliser les actions ou opérations qu'elles prévoient, plus ou moins importante selon la nature des projets et le degré d'avancement des études (V. infra sur la portée des OAP).

3. Portée juridique des OAP d'aménagement

Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, elle était prévue en ces termes par l'article L. 123-5 (rédaction de la loi ENE du 12 juillet 2010) : « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan. Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques.* »

L'article L. 152-2 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, sous une rédaction différente, reprend les mêmes dispositions. Il 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. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation.* »

Les OAP sont donc opposables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme : permis de construire, d'aménager et de démolir ; et déclarations préalables. Les certificats d'urbanisme doivent les mentionner. Contrairement au règlement, il est expressément prévu que cette opposabilité ne se manifeste qu'en termes de compatibilité.

C'est donc dans la mesure de cette compatibilité que les OAP sont opposables et qu'elles sont en principe susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir à l'occasion d'un recours contre la délibération qui approuve le PLU (CE, 8 nov. 2017, n° 402511, à paraître aux tables du Rec. Lebon ; AJDA 2017, p. 2230 ; RD Imm. 2018, p. 48, note P. Soler-Couteaux).

La circonstance que les dispositions d'une OAP ne soient pas retranscrites dans le règlement est à cet égard indifférente : l'OAP a, à elle seule, une valeur normative, « *même si la légalité des autorisations d'urbanisme s'apprécie à leur égard dans le cadre d'un simple rapport de compatibilité* » (CAA Lyon, 5 mars 2013, M. Scavennec ; n° 12LY02385 ; V. Fiche 1 sur les rapports entre les OAP et le règlement).

a) Opposabilité en termes de compatibilité : principes**■ Notion de compatibilité**

Cette notion maintenant bien connue des spécialistes permet une application souple de la norme¹¹. L'obligation de compatibilité se définit d'abord négativement par rapport à celle de conformité. L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme et la mesure d'exécution. Celle de compatibilité implique seulement qu'il n'y ait *pas de contrariété majeure* entre elles. Elle est cependant difficile à *définir positivement*. À partir du moment où l'on admet des différences entre les deux, il faut fixer des limites au-delà desquelles l'obligation de compatibilité ne sera plus respectée. Ainsi, dans le cas des schémas directeurs qui ont constitué le terrain d'élection de l'application de cette notion, il s'agissait de s'assurer que les opérations envisagées sur le territoire qu'ils couvraient n'allaient pas à l'encontre de leurs orientations fondamentales, ou encore que les objectifs des documents d'urbanisme qui précisaient leurs dispositions étaient bien en harmonie avec leurs orientations ; en bref, que ces mesures d'exécution ne conduisaient pas à leur remise en cause.

L'étude de la jurisprudence révèle que l'application de cette notion a un caractère relatif ; le juge est plus ou moins sévère selon la nature des mesures d'exécution. Il semble avoir eu une conception assez souple de l'obligation de compatibilité des travaux d'équipement faisant l'objet d'une DUP avec les schémas¹². Il a par contre été plus strict dans l'appréciation de la compatibilité des POS avec les schémas. S'il a admis que les zonages des POS ne coïncident pas exactement avec ceux des SD, il a sanctionné les écarts importants qui remettaient en cause les orientations du schéma¹³.

S'agissant des OAP, la jurisprudence n'est pas encore fixée quant aux modalités d'application du rapport de compatibilité.

D'une manière générale, les décisions rendues par les juges du fond font clairement ressortir l'idée qu'il n'y a incompatibilité que si le projet concerné remet en cause une option fondamentale retenue dans une OAP¹⁴.

¹¹ J.-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, *AJDA* 1991, p. 491.

¹² Il a considéré comme régulières des opérations réalisées différemment de ce qui était prévu au schéma : CE 2 avr. 1982, Association des propriétaires et exploitants sarthois et autres, req. n° 24011 (à propos de la modification du tracé d'une autoroute) – CE 9 juill. 1982, Min. industrie c. Comité départemental de défense contre les couloirs de lignes à haute tension, *Rec. CE*, p. 277 (à propos d'une ligne électrique à très haute tension) – CE 5 juill. 1985, Commune de Duisans, req. n° 50735 (à propos de la modification du tracé d'une rocade), ou même qui n'étaient pas prévues par celui-ci (CE 22 oct. 1975, Association des riverains de la route nationale 158 entre Le Mans et La Mulsanne, *Rec. CE*, p. 527, doublement d'une route nationale desservant une agglomération alors que cette opération ne figurait pas au schéma) à condition qu'elles ne contredisent pas le parti d'aménagement retenu (avis de la section des travaux publics du 25 octobre 1977, cité par la circulaire n° 87-64 du 21 juillet 1987 relative à l'application de l'article L. 123-8 du code de l'urbanisme, qui explique « *qu'il s'agissait notamment de développer une zone industrielle aéroportuaire qui contredisait le parti d'aménagement choisi par le schéma directeur qui tend à privilégier le développement de l'agglomération* ».).

¹³ CE 17 déc. 1982, Chambre d'agriculture de l'Indre, *AJDA* 1983, p. 208, chron. B. Lasserre et J.- M. Delarue, p. 178 ; *RD publ.* 1983, 217, concl. B. Genevois ; *JCP* 1983, II, 2017, obs. J. Morand-Deville – CE 25 avr. 1988, Moreels et autres, – CE 30 janv. 1991, Commune de Portets, *RFD adm.* 1991, p. 974, note S. Charbonneau.

¹⁴ CAA Nantes, 10 juill. 2017, Sté Ranchère, n° 13BX00235. Dans cette affaire, a été annulé un permis d'aménager pour la division en neuf macro-lots à usage d'habitation d'un terrain jugé incompatible avec une orientation particulière d'aménagement. En effet, cette orientation prévoyait que le développement de l'habitat devait s'effectuer autour de nouvelles voies structurantes reliant

Certaines juridictions retiennent à cet égard une appréciation souple de la compatibilité, sanctionnant les projets « *manifestement* » incompatibles avec de telles orientations¹⁵. La tendance va toutefois plus généralement dans le sens d'une appréciation qui s'inspire de la jurisprudence relative aux rapports entre le PLU et le SCoT en ce que, si elle admet des écarts avec une OAP, ces écarts ne doivent pas être trop importants, et en ce qu'elle retient parfois, pour procéder à cette appréciation, des critères similaires tirés notamment des superficies en cause.

On trouvera une illustration de cette tendance dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy¹⁶. En l'espèce, une orientation d'aménagement avait été instituée sur une zone en entrée de ville d'une superficie de 0,9 hectares. Un cahier des orientations particulières d'aménagement fixait comme " principes paysagers et urbains " que : " le projet de réaménagement devra favoriser la mixité des typologies de bâti (collectif et intermédiaire) afin de préserver une cohérence avec l'environnement urbain immédiat ". Il prévoyait, au titre des " indications programmatiques ", que : " la zone sera essentiellement composée d'habitat collectif (entre 40 et 60 logements) et intermédiaire (entre 25 et 45 logements) " et que " la partie centrale accueillera un habitat intermédiaire en R+1/R+2 maximum selon une composition urbaine similaire aux îlots à proximité ", soit un maximum de trois niveaux en comptant le rez-de-chaussée. Un permis de construire avait été délivré pour un projet comportant la construction de trois bâtiments situés dans la partie centrale de la zone dont deux comportaient quatre niveaux. La cour administrative d'appel de Nancy confirme le jugement rendu en première instance prononçant l'annulation de ce permis, considérant que « *eu égard au nombre total de logements dont la création est envisagée dans toute la zone, entre 65 et 105, et aux 37 logements prévus par le projet litigieux, qui représentent ainsi entre le tiers et la moitié de l'ensemble, ces écarts sont de nature à remettre en cause les orientations d'aménagement (...) Dès lors, le projet litigieux doit être regardé comme étant incompatible avec ces orientations* ».

deux routes départementales. Elle envisageait à cette fin la réalisation d'une voie primaire rectiligne, matérialisée sur les documents graphiques, comprise entre « deux points d'accès aux zones à urbaniser » et qui permettaient la desserte de l'ensemble des zones à urbaniser du secteur. Or, l'aménageur avait prévu dans son projet un tracé de la voirie primaire décalé par rapport au dessin et qui ne permettait plus la desserte de deux zones à urbaniser de superficie significative. Ce n'est pas tant le fait que le tracé de la voie primaire retenue par l'aménageur diffère de celui figurant sur les documents graphiques qui a conduit à constater l'incompatibilité du projet avec l'orientation d'aménagement mais le fait que ce tracé faisait obstacle à la desserte de l'ensemble des zones à urbaniser alors que tel était l'objectif recherché par les auteurs du PLU dans l'OAP en cause.

¹⁵ CAA Nantes, 20 mai 2016, n° 15NT01153. En l'espèce, la cour administrative d'appel ne prononce l'annulation d'un permis portant sur la réalisation d'une maison individuelle que dans la mesure où ce permis était « manifestement » incompatible avec une OAP. En effet, bien qu'une telle construction faisait partie des utilisations et occupations du sol admises dans la zone, elle devait être réalisée à un endroit où était prévue la mise en place d'une voie de desserte pour une nouvelle zone d'habitation et pour laquelle un emplacement réservé avait été constitué, et à laquelle elle aurait donc nécessairement fait obstacle.

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

Dans le même sens, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté la demande d'annulation d'un certificat d'urbanisme négatif délivré sur une parcelle de plus de 5000 m² sur laquelle le demandeur envisageait de construire un bâtiment à usage de bureau nécessaire à l'exploitation d'une activité de transports et située dans une zone couverte par une OAP prévoyant la réalisation d'une opération d'habitat individuel groupé. Ce projet a en effet été considéré comme incompatible avec ladite OAP, le terrain d'assiette couvrant semble-t-il une large partie de la zone couverte par l'orientation (CAA Nantes, 5 juill. 2016, M. Barome, n° 15NT00609).

■ **Périmètre géographique d'appréciation de la compatibilité**

S'il ne fait pas de doute que les projets situés à l'intérieur d'une OAP doivent être compatibles avec les orientations de cette dernière, la question se pose de savoir si un refus d'autorisation pourrait être opposé à des projets envisagés en périphérie immédiate d'une OAP (sectorielle), au motif par exemple que les accès prévus aux futures constructions hors périmètre d'une OAP mais en périphérie compromettraient la possibilité de réaliser une voie prévue dans le cadre de l'OAP. A notre sens, une telle interprétation ne peut être exclue.

b) **Incidence du contenu et de la nature des OAP**

La portée juridique des OAP dépendra également de leur consistance. Cette circonstance rend l'exercice de formulation des OAP des plus délicats car il convient que leurs orientations ne soient, ni trop générales, ni trop précises.

■ **Exigence d'une « teneur » suffisante**

Le Conseil d'Etat a précisé dans l'arrêt du 8 novembre 2017 précité, que les OAP étaient insusceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir « *dans le cas où les orientations adoptées, par leur teneur même, ne sauraient justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme* »¹⁷. Il a jugé qu'il en était ainsi relativement à une orientation prévoyant, dans un secteur d'aménagement, que devait être ménagée la possibilité de réaliser une sortie sur une rue particulière et comportant un plan sur lequel était indiquée une liaison ultérieure possible avec cette rue. Selon les juges du Palais-Royal, une telle orientation, de par sa teneur, constituait une simple « *prévision* » ne faisant pas grief. N'exprimant pas un choix d'aménagement acquis, certain, cette orientation était dénuée de toute portée.

Une telle solution remet ainsi en question la possibilité, pourtant couramment utilisée en pratique, de formuler dans une OAP des options, des hypothèses d'aménagement susceptibles d'être retenues ou écartées en fonction de l'évolution de l'urbanisation dans la zone concernée.

Mais plus largement, elle interroge sur la teneur « minimale » que doivent présenter les OAP pour être regardées comme de véritables « orientations » au sens de l'article L. 151-6. Le rapporteur public Xavier Domino, dans ses conclusions sur l'arrêt du 8 novembre 2017, développait ainsi l'idée selon laquelle il faut « que la disposition ait par elle-même suffisamment de consistance pour pouvoir être opposable, faute de quoi nous ne voyons pas en quoi elle pourrait faire grief. En somme, si en principe, les OAP doivent pouvoir faire l'objet d'un recours, c'est à condition qu'elles en soient vraiment, et qu'elles n'en aient pas que le nom. Et pour ce faire, il faut qu'elles orientent et programment en effet l'urbanisation ou l'aménagement de la zone concernée »¹⁸. Ce qui implique, à notre sens, de distinguer clairement la fonction prévisionnelle, qui relève fondamentalement du PADD, de la fonction d'orientation et de programmation qui incombe aux OAP. Les orientations des OAP, actes d'exécution du PADD, sont

¹⁷ CE, 8 nov. 2017, n° 402511, à paraître aux tables du Rec. Lebon ; AJDA 2017, p. 2230 ; RD Imm. 2018, p. 48, note P. Soler-Couteaux.

¹⁸ AJDA 2018, p. 125.

« nécessairement plus précises, plus concrètes »¹⁹ que les orientations de ce dernier. Il convient en conséquence d'éviter que les OAP soient conçues 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) de mise en œuvre²⁰.

Cette teneur est par ailleurs en lien avec l'objet et même la fonction des OAP. En effet, OAP spécifiques mises à part (OAP relatives aux UTN en zone de montagne, OAP « commerce » en l'absence de SCoT), l'objet des OAP est clairement défini à l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme : elles doivent comprendre des dispositions « *portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements* ». Ainsi qu'il a été relevé plus haut, dans tous les cas, le traitement de ces objets par les OAP comporte une dimension pratiquement pré opérationnelle, en ce sens qu'il implique de déterminer des mesures visant à composer ou recomposer un espace donné (V. supra sur l'objet des OAP). Les OAP s'inscrivent nécessairement dans une perspective d'aménagement, dans une démarche interventionniste de composition ou de recomposition de l'espace, d'agencement du territoire. En conséquence, elles ne peuvent a priori pas se limiter à des orientations de pure protection. En ce sens, la cour administrative d'appel de Lyon considère qu'a été instituée en violation de l'ancien article L. 123-1-4 une OAP qui se borne pour l'essentiel de son périmètre à prévoir le maintien et la préservation des occupations du sol existantes. Elle juge en effet que, « *par son contenu, une telle OAP ne peut être regardée comme définissant une action ou une opération ni comme portant sur l'aménagement d'un quartier ou d'un secteur* »²¹.

Cette conception des OAP doit également conduire à s'interroger sur les limites à la précision de telles orientations.

■ **Portée de dispositions précises**

En pratique, et ainsi qu'il a été rappelé plus haut, il n'est pas rare que les OAP comportent des dispositions précises. La jurisprudence tend toutefois à neutraliser leur portée en restaurant chaque fois que nécessaire le lien de compatibilité. Elle tente à cette occasion de poser la frontière entre les orientations qui ont vocation à figurer dans les OAP et les prescriptions qui ne peuvent être intégrées qu'au règlement.

• **Appréciation des dispositions précises**

La portée des OAP peut dépendre de la précision de leur contenu. D'aucuns considèrent même que « plus elles seront précises, détaillées et objectives, plus les relations entre ces orientations et les décisions d'occuper le sol seront des

¹⁹ H. Jacquot, « Le PADD », in La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme », p. 352.

²⁰ 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 (...) ».

²¹ CAA Lyon, 13 fév. 2018, SCI du Vernay, n° 16LY00375.

relations de conformité plus que de compatibilité »²². Il est évident que la portée juridique d'une norme dépend de son contenu.

Mais ce point de vue paraît excessif en ce qu'il fait prévaloir totalement le contenu de la norme sur son statut. D'abord, le statut des orientations d'aménagement ne leur permet pas d'imposer des prescriptions aussi précises que le règlement (V. infra). Si elles le font néanmoins, le juge peut en neutraliser la portée comme il l'a déjà fait pour les orientations des schémas directeurs en considérant qu'un document qui s'applique en termes de compatibilité « *ne saurait avoir légalement pour effet d'imposer une stricte conformité* » aux plans ou décisions auxquels il est applicable²³. Le rapport de compatibilité est différent de celui de conformité quel que soit le contenu des orientations d'aménagement²⁴.

- ***Incidence de la jurisprudence « Dos Santos »²⁵ : une OAP peut-elle emporter interdiction de construire ?***

| Même si la jurisprudence « Dos Santos » relève certainement d'une mauvaise utilisation des OAP, elle vient rappeler que les orientations d'aménagement ne peuvent pas remplacer le règlement lorsqu'il s'agit d'interdire les constructions dans un secteur particulier du PLU (V. Fiche 1).

Mais, s'agissant des limitations du droit de construire qui ne vont pas jusqu'à son interdiction, qui en encadrent seulement l'exercice, le problème reste entier. S'il s'agit uniquement de limiter l'exercice du droit de construire, l'OAP pourrait sans doute suffire, sauf si les limitations devaient se traduire par des contraintes très précises qu'il est impossible d'obtenir dans le cadre d'un rapport de compatibilité. Considérer qu'il n'appartient pas aux OAP de fixer précisément les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées -comme l'a jugé la cour administrative d'appel de Lyon en estimant que la définition de telles règles « *relève du règlement* »²⁶- paraît en outre s'inscrire dans la logique fonctionnelle des OAP, lesquelles s'inscrivent dans une perspective d'aménagement et non de réglementation de la construction.

Dans l'attente d'une position plus claire de la jurisprudence sur cette question, il convient d'être prudent et de conforter chaque fois que cela est nécessaire les orientations d'aménagement par une prescription du règlement.

²² P. Hocreitere, *Le plan local d'urbanisme*, 2e éd., Berger-Levrault 2009, p. 412.

²³ CE 10 juin 1998, SA Leroy-Merlin, req. n°176920, *AFDUH* 1999, obs. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, n° 218 ; *BJDU* 5/1998, p. 242, concl. Savoye – CE 29 juill. 2002, Association seine et marnaise pour la sauvegarde de la nature, req. n° 232582, *DAUH* 2003, obs. J.-P. Demouveau et J.-P. Lebreton, n° 335 ; obs. C. Debouy, n° 732.

²⁴ V. néanmoins pour une appréciation du lien de compatibilité proche de la conformité : CAA Lyon, 16 mai 2013, M. Depond, n° 12NC01800, admettant la légalité d'un refus de permis de construire sur une parcelle devant servir également de construction à une future voie interne prévue par une orientation d'aménagement portant sur l'aménagement d'un quartier d'habitat.

²⁵ CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé (précité Fiche 1).

²⁶ CAA Lyon, 13 février 2018, n° 16LY00375 (précité Fiche 1).