

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Articles L.151-6 et s - R.151-6 à R.151-8 du Code de l'Urbanisme (CU)

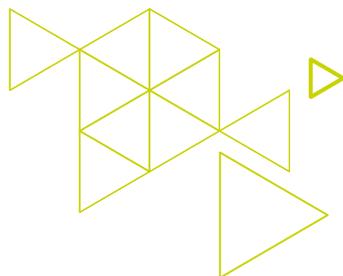
▷ Quoi ?

Orienter l'aménagement de façon à ce que, même si un secteur est aménagé par un opérateur privé, l'aménagement respecte les souhaits de la commune.

Ces OAP peuvent comprendre des dispositions relatives aux questions d'accès et de desserte, aux formes urbaines, à la densité, à l'orientation et à l'implantation du bâti, à la protection d'éléments de paysage ainsi qu'aux espaces communs. Elles ont la capacité de prévoir un pourcentage destiné à la réalisation des commerces dans le cadre d'une opération d'aménagement, de construction ou de réhabilitation. En renouvellement urbain, elles peuvent aussi prévoir un certain nombre de principes (réorganisation des bâtiments, éléments à déconstruire...). Cet outil peut également prendre la forme d'un schéma d'aménagement.

En zone AU, les orientations d'aménagement définissent les conditions d'aménagement et peuvent définir un échancier d'ouverture à l'urbanisation. L'ouverture à l'urbanisation d'une zone 2AU est d'ailleurs obligatoirement accompagnée d'une OAP (article R.151-20 du CU).

Concernant enfin la politique de l'habitat, cet outil peut permettre d'insérer des dispositions facilitant la réalisation d'un programme local de l'habitat (PLH). Il est possible par exemple de prévoir un pourcentage de logements sociaux. À cet égard, on peut rappeler que pour les EPCI s'étant vu transférer la compétence Habitat, le PLUi tient lieu de PLH et doit donc comporter un Programme d'Orientations et d'Actions (POA) qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Dans ce cas, les OAP ne viennent en soutien à cet élément que pour ce qui concerne l'aménagement. Pour une présentation exhaustive des OAP, voir les articles L.151-6 et s - R.151-6 et s. du CU.



▷ Où ? Qui ? Comment ?

Où ?

Dans les PLU. Elles sont une pièce constitutive du PLU au même titre que le rapport de présentation, le PADD ou le règlement. En ce sens, malgré quelques jurisprudences divergentes de Tribunaux Administratifs, une réponse ministérielle du 8 novembre 2012 (JO Sénat, p. 2540) considère qu'elles sont obligatoires.

Qui ?

La collectivité compétente en matière de PLU.

Comment ?

- À l'élaboration du PLU, sinon lors de son évolution (cf. fiche GEN02 : « Comment faire évoluer les PLU ? »).
- Les OAP doivent être en **cohérence avec les orientations du PADD** et ne doivent pas compromettre ses orientations.
- Les OAP peuvent être formulées sous forme **graphique** (schéma, croquis, coupe) ou sous forme littérale (exemple : « le projet fera appel à des formes urbaines denses ») ou les deux. L'utilisation des deux formes simultanément permet d'être plus précis et de plus facilement s'imposer en termes de compatibilité aux autorisations d'urbanisme (cf. schéma).
- **La présentation des OAP est libre.** Il est par exemple possible d'envisager des OAP « renforcées » par secteur afin de prévoir des objectifs plus précis et plus opérationnels. En revanche, dans les **zones U ou AU sans règlement**, le contenu des OAP est **imposé** et un schéma d'organisation est obligatoire (cf art. R.151-8 du CU).

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Attention, distinguer :

- **Les OAP sans règlement** (ce qui n'est possible qu'en zone U ou AU). Cf. art.151-8 du CU. Elles doivent garantir la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le PADD et pour cela elles portent au moins sur :

- 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.

Ces orientations d'aménagement et de programmation comportent un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur.

Ces OAP sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme **dans un rapport de compatibilité**.

- **Les OAP en sus du règlement, cf schéma ci-dessous**. Elles sont également opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme **dans un rapport de compatibilité** (L. 152-1 du CU) et comportent en général moins d'éléments que les OAP sans règlement.

Par ailleurs, seul le règlement du PLU est opposable aux autorisations d'urbanisme dans un rapport (plus strict) de conformité. Aussi, pour garantir l'efficacité des OAP, le règlement doit être mis en cohérence avec celles-ci (cf. schéma ci-après). L'article R. 151-2 du CU exige de justifier de la complémentarité du règlement avec les OAP.

* Les relations normatives en matière d'urbanisme :

- **rapport de conformité** : l'autorité compétente pour édicter la norme inférieure ne pourra faire que ce qui lui est autorisé par la norme supérieure > interdiction de toute différence entre le règlement et l'autorisation d'urbanisme > ex. : un PC pour un bâtiment d'une hauteur de 7,10 m ne peut pas être délivré dans une zone où le règlement impose une hauteur maximale de 7 m pour les constructions.

- **rapport de compatibilité** : un rapport de non contrariété : la norme inférieure peut s'éloigner de la norme supérieure, à condition de ne pas la contredire > ex. : un permis d'aménager autorisant 25 lgts/ha est compatible avec une OAP fixant un objectif de 20 lgts/ha *minimum*.

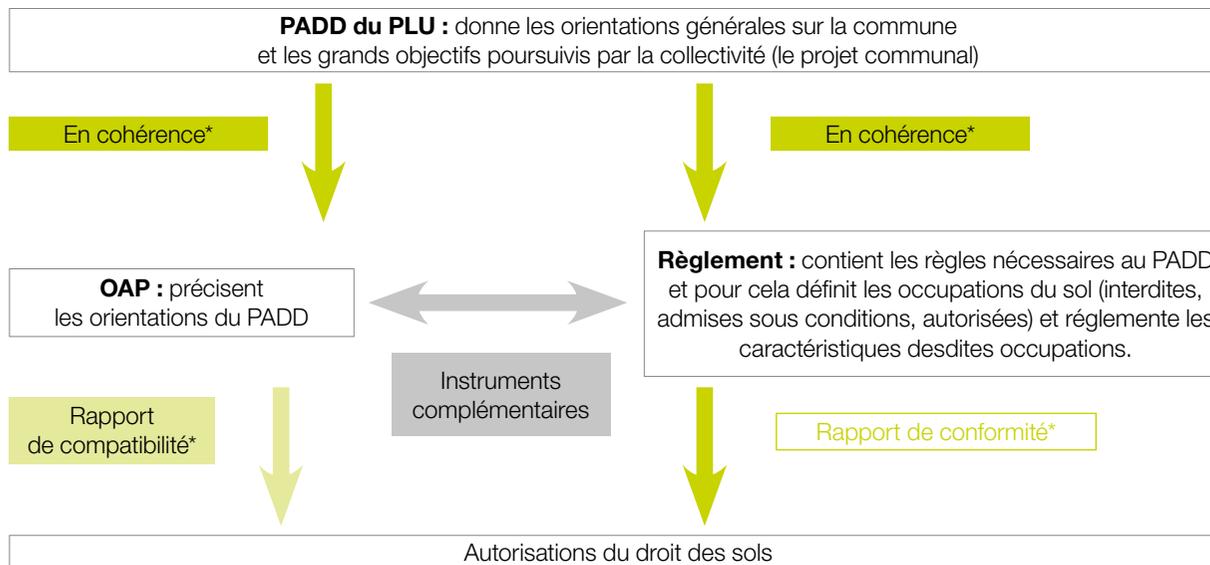
- **rapport de cohérence** : le CE est venu préciser cette notion dans un arrêt du 30 mai 2018 « Commune de Sète », n°408068 : « (...) il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contredit pas les orientations générales et objectifs (du PADD), compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme à une orientation ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

En l'espèce, un emplacement réservé pour prolonger un boulevard sur un « élément paysager remarquable » n'a pas été jugé incohérent avec le PADD dans la mesure où celui-ci contenait également une orientation qui visait à « organiser les déplacements pour limiter les nuisances et mettre en valeur la ville ».

- **rapport de prise en compte** revient à ne pas s'écarter des orientations fondamentales d'un document sauf sous le contrôle d'un juge, pour un motif tiré de l'intérêt (de l'opération) et dans la mesure où cet intérêt le justifie (CE 17 mars 2010, Frapna Ardèche). La loi ELAN prévoit la disparition progressive de la notion de prise en compte.

On note ainsi que le rapport de compatibilité a plus vocation à s'appliquer entre des documents distincts (PLU par rapport au SCoT par exemple), alors que le rapport de cohérence vise un rapport interne entre les différentes parties d'un document (ex : règlement du PLU par rapport au PADD du PLU).

Schéma des rapports entre PADD/OAP/règlement



Les éléments d'information contenus dans cette fiche sont fournis au regard de la réglementation en vigueur et de la jurisprudence existant à la date de sa publication. Il s'agit d'une information générale qui ne saurait servir à résoudre des cas particuliers. La mise en œuvre de l'outil décrit ne saurait engager en aucun cas l'Établissement Public Foncier de Bretagne. Aucune utilisation commerciale de la présente fiche n'est autorisée.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Un instrument à combiner avec...

- Les autres éléments du document d'urbanisme de manière cohérente (notamment le rapport de présentation pour justifier des OAP et le règlement concernant les éléments des OAP pour lesquels la commune souhaite un respect strict).
- Un secteur de mixité sociale afin d'imposer, en plus de la densité ou de la trame viaire, le respect des objectifs de mixité sociale.
- Le règlement afin de soumettre éventuellement l'urbanisation d'un secteur OAP à la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble.

Renforcer l'opérationnalité des OAP au sein des ZAC (Loi ELAN du 23 novembre 2018) :

La loi ELAN est venue ajouter dans le code de l'urbanisme les articles L. 151-7-1 et L. 151-7-2 en considérant que désormais, dans les zones d'aménagement concerté, les OAP peuvent définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer, mais aussi définir la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

L'art. L. 151-7-2 prévoit que, pour les EPCI compétents en matière de PLU, la délibération d'approbation du plan local d'urbanisme contenant des orientations d'aménagement et de programmation définies au L. 151-7-1 du code de l'urbanisme **peut valoir acte de création de la zone d'aménagement concerté**, selon des conditions définies par le décret n°2019-481 du 21 mai 2019.

Ce décret crée le nouvel article R. 151-2-1 du CU qui prévoit que lorsque l'approbation d'un PLU comportant des OAP vaut acte de création d'une ZAC, le rapport de présentation doit comporter une description de l'existant dans le périmètre de cette ZAC, ainsi que de son environnement. Il doit également énoncer les raisons pour lesquelles la création de cette ZAC a été retenue.

Le nouvel art. R. 151-3 précise également que dans le cas de l'approbation d'un PLU valant création de ZAC, c'est une procédure d'évaluation environnementale unique (commune au PLU et à la ZAC) qui devra être mise en œuvre. Enfin, l'art. R. 151-8-1 du CU impose un contenu minimal aux nouvelles « OAP valant ZAC ». Elles devront comporter au minimum :

- Le schéma d'aménagement de la ZAC
- Le programme global prévisionnel des constructions à édifier
- La mention du régime applicable au regard de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement

Cette mesure ne peut cependant être mise en œuvre qu'en cas d'identité entre l'autorité compétente pour l'élaboration du PLU et celle pour la création de la ZAC. Elle est donc uniquement applicable au niveau des communes ou des EPCI disposant de cette double compétence.

Avantages

- Informer le public des souhaits d'aménagement de la commune > affirmation d'une volonté politique.
- Encadrer l'aménagement privé par des contraintes et, de ce fait, anticiper les problématiques de spéculation foncière.
- Donner plus de cohérence aux opérations sur le territoire communal ou intercommunal en définissant des objectifs et des principes à respecter pour tout projet, qu'il porte sur des espaces privés ou publics.
- Le rapport de compatibilité entre les OAP et les autorisations d'urbanisme laisse une certaine souplesse dans la réalisation de l'action ou de l'opération d'aménagement.

Inconvénients

- Risque que les OAP ne soient **pas en phase avec la réalité de l'opération** d'urbanisation qui émergera plus tard.
- Difficultés sur la rédaction des OAP :
 - **Risque d'incohérence entre le contenu de l'OAP et celui du règlement de zone.**
 - Les OAP ne peuvent contenir des interdictions qui relèvent du champ d'application du règlement (art L151-9 CU). Il est donc nécessaire de faire apparaître dans le règlement de zones les interdictions que la collectivité souhaite édicter. Il y a donc lieu de compléter, le cas échéant, les OAP par des dispositions du règlement afin de permettre leur opposabilité effective aux projets d'aménagement.
- Difficulté qu'implique un **rapport de compatibilité** (cf. définition ci-dessus).

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

Jurisprudence

► Distinction entre OAP et règlement

CE, 26 mai 2010, « M. A. c/ commune de Saint-Avé », n° 320780

La délimitation, dans les documents graphiques des OAP, d'une zone verte au sein d'une zone AU ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible. En effet les interdictions relèvent du champ d'application du règlement. (art L. 151-9 CU). Donc le permis de construire ne pouvait être refusé sur la base des OAP alors que le règlement permettait sa délivrance.

« Considérant que la délimitation, dans les documents graphiques d'un plan local d'urbanisme, au titre des orientations d'aménagement, d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser, qui ne peut être assimilée ni à la définition, en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, d'une zone naturelle à protéger, ni à la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application du 8° du même article de ce code, ni au classement en espace boisé, au sens de l'article L. 130-1 précité du même code, ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible ;

Considérant [...] que la parcelle appartenant à M. A. est classée par le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Avé en zone à urbaniser 1 AU, définie comme un secteur à caractère naturel destiné à être ouvert à l'urbanisation sans modification préalable du plan ; que, si les documents graphiques présentant les orientations d'aménagement du plan local d'urbanisme font figurer la parcelle appartenant à M. A. au sein d'une zone verte incluse dans la zone à urbaniser, le règlement du plan local d'urbanisme ne précise pas que les zones dites vertes seraient affectées exclusivement à la réalisation d'espaces verts, tandis que les articles 1^{er} et 2 du règlement

de la zone 1 AU, qui énumèrent respectivement les occupations et utilisations du sol interdites et celles qui sont soumises à des conditions particulières, ne mentionnent pas la construction de nouvelles maisons d'habitation ; que la zone verte n'a fait l'objet ni de la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application des dispositions précitées du 8° de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme, ni d'un classement en espace boisé au sens de l'article L. 130-1 précité du même code ; que, par suite, en jugeant que les articles précités du règlement de la zone 1 AU du plan local d'urbanisme, complétant l'orientation d'aménagement situant la parcelle [...] en zone dite verte, affectée à la réalisation d'espaces verts, ne permettaient pas la construction de maisons d'habitation dans cette dernière zone, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit ; »

La jurisprudence « Dos Santos » a été confirmée par un jugement du TA de Melun du 10 février 2017, n°1407193 « SDC du 10 rue Gaston-Monmousseau ». Le TA de Melun a jugé qu'un chemin piéton figurant sur la carte d'une OAP n'a pas la même portée que s'il avait été tracé au titre du règlement ou fait l'objet d'un emplacement réservé et qu'il ne peut interdire l'édification d'une clôture à cet endroit.

Par ailleurs, le CE, dans son arrêt du 8 novembre 2017, n°402511, confirmant un arrêt de la CAA de Nantes du 17 juin 2016 n°15NT01645, a considéré que le recours pour excès de pouvoir contre un PLU, en tant qu'il comportait une OAP indiquant que l'aménagement du secteur devait ménager la possibilité de réaliser une sortie sur une rue et comportait un plan sur lequel était indiquée une liaison ultérieure possible avec cette rue, n'était pas recevable. En effet le CE considère que ladite OAP, par sa teneur même, ne pouvait pas justifier légalement un refus d'autorisation d'urbanisme, ne pouvant être assimilée à la création d'un emplacement réservé et n'étant pas reportée sur les documents graphiques du plan local d'urbanisme. En cela, elle était insusceptible de créer par elle-même des obligations pour les propriétaires des parcelles concernées.

► Contrôle de la cohérence du zonage par rapport notamment aux OAP

CAA Nantes, 30 décembre 2009, « communauté urbaine du Mans – Le Mans métropole c/ M. X. et autres », n° 08NT02204

« Considérant qu'il ressort des documents graphiques et des photographies produits [...] que la zone 1Aud [...], englobe un espace naturel de qualité composé d'une dépression plantée d'arbres et exempt pour l'essentiel de toute construction ; qu'elle constitue, sur 5 hectares, l'extrémité Sud-Ouest de la vallée Saint-Blaise, [...],

dont les articles [...] du rapport de présentation, ainsi que l'orientation 3-2 du plan d'aménagement et du développement durable (PADD) ont prévu la préservation en tant qu'espace naturel sensible ou décidé la conservation au titre des transitions ville/campagne ; qu'il ressort, en outre, des pièces du dossier qu'à l'exception de la zone litigieuse, les terrains inclus dans la vallée Saint-Blaise ont tous été classés en zone NH ou NP où les constructions nouvelles sont interdites ; que si les orientations d'aménagement du PLU pour la ZAC de Béner, qui englobe la zone 1Aud litigieuse, prévoient l'implantation de petits groupes de logements en retrait de la rue de l'Eventail et de la rue Bobby Sands, organisés de manière à mettre à profit la déclivité du terrain, la hauteur maximale des nouvelles constructions, autorisée par l'article 1Aud 10 du règlement du PLU dans la zone litigieuse, qui permet la construction d'immeubles de quatre étages, [...], n'est pas de nature à permettre, nonobstant cette déclivité, la transition douce recherchée par ailleurs entre les constructions à venir et l'environnement pavillonnaire existant, composé de constructions diffuses qui ne comportent pas plus de deux étages ; que, dès lors, le classement en zone 1Aud du secteur dont s'agit ne correspondait pas à l'objectif poursuivi par les auteurs du PLU, consistant à ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation dans le respect des qualités paysagères du secteur ; que, par suite, les intimés ont pu soutenir à bon droit devant le tribunal administratif que la création de cette zone était entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; »

► Une OAP ne peut pas fixer les caractéristiques précises des constructions dont la définition relève du règlement.

CAA Lyon, 13 février 2018, Commune de Vourles, n°16LY00375

« [Une OAP] ne peut se limiter à prévoir, sur l'essentiel de son périmètre, la conservation de l'état actuel de l'occupation du sol en se bornant à définir des préconisations pour une partie très résiduelle de ce périmètre et sans qu'apparaisse, par ailleurs, un lien avec une orientation générale d'aménagement définie à l'échelle du secteur couvert ; que, d'autre part, si les OAP peuvent, en vertu de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, prendre la forme de schémas d'aménagement, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du PLU, qui peuvent préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer précisément, au sein de telles orientations, les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement ; »