



Collectivités

Faciliter l'urbanisme de projet grâce aux OAP

Créées il y a quinze ans, les orientations d'aménagement et de programmation sont un succès. Leur rôle clé est renforcé par les dernières réformes.

Par **Céline Lherminier**, avocate associée, cabinet Seban & Associés,
et **Morgan Bunel**, avocate et docteur en droit public, cabinet Seban & Associés.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont une des pièces constitutives - et désormais emblématiques - du dossier du plan local d'urbanisme (PLU). Issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les OAP ont été remaniées une première fois par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 ». Elles ont ensuite été réformées par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 sur la modernisation du contenu du PLU afin de prendre en compte les enjeux de l'urbanisme actuel.

L'objectif poursuivi était d'offrir davantage de possibilités aux collectivités pour s'adapter aux enjeux locaux et favoriser un urbanisme de projet. Et faire de l'OAP un outil adapté à la temporalité du projet urbain, nécessairement évolutif.

Cet instrument se révèle dans les faits largement plébiscité par les communes, séduites par sa souplesse. Il est utilisé pour accueillir des secteurs de projet et éviter les modifications successives des documents d'urbanisme. Le point sur ce dispositif de planification stratégique.

Un champ d'application très vaste

Les OAP remplissent un rôle général consistant à définir les opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement - notamment les continuités écologiques (un rôle réitéré par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 sur la biodiversité) -, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, encourager le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles permettent également de favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'un pourcentage des opérations d'aménagement soit destiné à la réalisation de commerces.

Echéancier prévisionnel. L'OAP peut, en outre, comporter un « échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ». Elle peut également porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager, ou encore prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (article L.151-7 du Code de l'urbanisme).

Les différents types d'OAP

On distingue les OAP sectorielles, parmi lesquelles on trouve les OAP dites « sans règlement » ou « de secteur d'aménagement en zones AU et U » (art. R. 151-6 et R. 151-8 du C. urb.), des OAP thématiques que sont les OAP patrimoniales (art. R. 151-7 du C. urb.), les OAP habitat, transports et déplacements et les OAP comportant un volet commercial en l'absence de schéma de cohérence territoriale (art. L. 151-6 du C. urb.).

Les OAP sectorielles. Elles définissent 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. Leur objectif est de proposer des formes urbaines respectant les qualités des quartiers existants et de traiter les lisières entre les nouvelles constructions et le paysage avoisinant. Ces orientations se superposent avec le règlement du PLU.

Le décret du 28 décembre 2015 a conforté le rôle des OAP : d'une part, elles sont obligatoires pour toute ouverture à l'urbanisation de zone AU (art. R. 151-20 du C. urb.); d'autre part, le texte a prévu la possibilité de définir, dans les zones AU et U, des secteurs couverts par des OAP se substituant au règlement.

Cette faculté est toutefois encadrée : l'OAP doit au moins porter sur la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère, la mixité fonctionnelle et sociale, la qualité environnementale et la prévention des risques, les besoins en matière de stationnement, la desserte par les transports en commun et par les voies et réseaux. L'OAP doit également comporter un schéma d'aménagement précisant les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur. Par ailleurs, il est nécessaire de justifier, dans le rapport de présentation du PLU, la réalisation de l'OAP sans règlement.

Les OAP thématiques. Ces orientations visent, quant à elles, à conserver ou mettre en valeur les éléments de paysage, quartiers, immeubles, monuments, qu'elles ont identifiés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique. Sur ce point, on notera qu'a été inséré dans le Code de l'urbanisme un nouvel article R. 424-5-2 imposant une obligation de motivation des autorisations portant sur les secteurs identifiés par les OAP patrimoniales.

Quant aux OAP habitat, transports et déplacements, elles ne sont nécessaires que si le PLU ne tient pas lieu de programme local de l'habitat ou de plan de déplacement urbain.

Articulation des OAP avec les autres pièces du PLU

Cohérence avec le Padd. Qu'elles soient sectorielles ou thématiques, les OAP doivent être établies en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables (Padd), au sein duquel elles trouvent leur fondement. Les auteurs du PLU doivent vérifier que les dispositions de ces deux pièces du PLU ne participent pas à la réalisation d'objectifs contradictoires. Pour cela, ils peuvent décliner, dans un tableau, chaque orientation et objectif du Padd en précisant la manière dont ces derniers sont traduits et complétés par les OAP (1).

Justification de l'instauration des OAP dans le rapport de présentation. Le rapport de présentation doit consacrer des développements pour expliquer l'instauration des OAP et permettre de s'y référer pour l'instruction des autorisations

d'urbanisme, *a fortiori* en cas de contentieux. Aussi, il peut contenir un rappel des motifs ayant conduit à créer une ou plusieurs OAP, sectorielles ou thématiques. Pour rappel, la réalisation des OAP sans règlement est soumise à une exigence de motivation renforcée dans le rapport de présentation.

Complémentarité avec le règlement. Le rapport de présentation doit également justifier de la complémentarité des dispositions des OAP avec celles du règlement. OAP et règlement s'appuient l'un sur l'autre et se complètent. Cette complémentarité est garantie par l'inscription des périmètres des OAP de quartiers ou de secteurs dans les documents graphiques du règlement.

Portée des OAP à l'égard des autorisations d'urbanisme

En vertu de l'article L. 152-1 du Code de l'urbanisme, une demande d'autorisation de construire doit être compatible avec les OAP. Cela implique, en principe, une absence d'atteinte excessive aux intérêts protégés par la norme ou une absence de contrariété du projet aux orientations ou objectifs traduits dans l'OAP (CE, 10 juin 1998, n° 176920). En conséquence, les auteurs de PLU doivent respecter un juste équilibre entre affirmation de principes et souplesse-adaptabilité du projet. Qu'elles soient exprimées par écrit ou graphiquement, les orientations ne sauraient être formulées de manière contraignante pour ne pas figer le programme à une seule solution et réalité opérationnelle.

Rapport de compatibilité. Les OAP sont opposables aux tiers dans un rapport de compatibilité, lequel peut être apprécié de manière restrictive par le juge. Il a ainsi été jugé que n'était pas compatible avec une OAP un permis d'aménager dont le tracé de la voirie ne coïncidait pas avec celui prévu par l'orientation, ou encore un projet d'extension de 135 m² d'un cabanon existant, alors que l'OAP visait la préservation des cabanons existants (CAA Bordeaux, 10 juillet 2014, n° 13BX00235 et CAA Lyon, 28 juin 2016, n° 16LY00999). ●

(1) Rédaction des OAP, fiche méthodologique, Club PLU, mai 2016.

Ce qu'il faut retenir

- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont des pièces constitutives des dossiers de PLU.
- Elles ont un champ d'application très vaste : mise en valeur de l'environnement, entrée de ville, lutte contre l'insalubrité, etc.
- Elles permettent d'offrir davantage de souplesse et de possibilités aux collectivités pour s'adapter aux enjeux locaux et favoriser un urbanisme de projet.
- Il faut distinguer deux catégories d'OAP qui ont des fonctions et contenus distincts : les OAP sectorielles (dont font partie les nouvelles OAP « sans règlement ») d'une part, et les OAP thématiques d'autre part.
- Les demandes d'autorisation de construire doivent être compatibles avec les OAP.