


PLU et cohérence avec une opération d'aménagement et de programmation OAP

Lire les commentaires de :

Camille Rourret

Note

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère et 3ème chambres réunies – N° 16LY00375 – Commune de Vourles – 13 février 2018 – C+ 

INDEX

Mots-clés

PLU, OAP, Cohérence

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé

Urbanisme et aménagement du territoire. Plans d'aménagement et d'urbanisme - Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) - Application des règles fixées par les POS ou les PLU - Portée des différents éléments du plan - Précisions sur la légalité d'une opération d'aménagement et de programmation approuvée dans un PLU

1/ Une orientation d'aménagement et de programmation implique, en vertu des dispositions de l'article L123-1-4 du code de l'urbanisme (aujourd'hui L151-7), un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur. Elle 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, sans qu'apparaisse par ailleurs un lien avec une orientation d'aménagement définie à l'échelle du secteur couvert.

2/ Si une opération d'aménagement et de programmation (OAP) peut prendre la forme de schémas d'aménagement en vertu des mêmes dispositions, celles-ci n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre aux auteurs du PLU, si ce n'est pour préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics, de fixer au titre d'une OAP les caractéristiques précises des constructions susceptibles d'être réalisées, dont la définition relève du règlement.

3/ En l'espèce, annulation, comme méconnaissant les dispositions de l'article L123-1-4 du code de l'urbanisme, d'une OAP dont le contenu se limite en réalité, sur une partie très résiduelle du périmètre qu'elle couvre, à prévoir, la création d'une poche verte et l'implantation d'un bâtiment en R+1 d'une douzaine de logements collectifs ou intermédiaires, une telle OAP ne pouvant être regardée comme définissant une action ou opération nécessaire pour réaliser les objectifs visés par ces dispositions et comportant par ailleurs une définition des caractéristiques de la construction dont elle envisage l'implantation qui excède, par sa précision, ce qui peut relever d'une telle orientation.

Note d'avocat

Note

Camille Rourret

Élève-avocate, stagiaire à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6425](https://doi.org/10.35562/alyoda.6425)

- ¹ Les réformes incessantes du droit de l'urbanisme n'ont pas épargné les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), principaux outils des projets d'aménagements des plans locaux d'urbanisme, et les ont progressivement marquées par de nombreuses incertitudes.
- ² Le juge administratif a ainsi la lourde tâche d'éclaircir les zones d'ombres attachées à ces orientations et c'est ce que la cour administrative d'appel de Lyon, première et troisième chambres réunies, s'est efforcée de faire dans l'arrêt n° 16LY00375 du 13 février 2018 s'agissant, d'une part, de la portée des OAP et, d'autre part, de leur degré de précision.
- ³ En l'espèce, par une délibération du 20 février 2014, le conseil municipal de Vourles a approuvé la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune, datant de 2009, en y insérant différentes OAP.
- ⁴ La société civile immobilière (SCI) du Vernay, propriétaire de parcelles incluses dans le périmètre de l'OAP du secteur n° 5, a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 20 février 2014 en tant qu'elle approuve l'OAP dudit secteur.
- ⁵ Par un jugement n° 1403358 du 3 décembre 2015, le tribunal administratif de Lyon a annulé cette délibération en tant qu'elle porte sur l'OAP n° 05 au motif que, « *compte tenu du parti d'aménagement consistant à densifier les espaces disponibles inscrits dans l'enveloppe urbaine centrale et de la configuration des lieux en cause, en limitant les possibilités de construction à environ douze logements, en immeubles à deux niveaux, cela sur une partie très réduite du tènement, l'orientation d'aménagement et de programmation du secteur n° 05 entre en contradiction avec le projet d'aménagement et de développement durables et avec le classement du quartier en zone UB* ». Le tribunal conclut que, sur ce point, la délibération en cause procède d'une erreur manifeste d'appréciation.
- ⁶ Les juges d'appel ont d'abord rappelé que, contrairement à ce qu'a retenu le tribunal administratif de Lyon, « *la seule circonstance que, sur une partie limitée de son périmètre, une OAP restreigne les possibilités de construire ne saurait suffire à caractériser une méconnaissance des orientations du PADD dont le respect doit s'apprécier globalement à l'échelle des espaces urbains dont ce*

document prévoit la densification ni une contradiction avec le zonage UB dont l'effet de densification doit également s'apprécier à l'échelle de la zone couverte ». Ainsi, la cour a censuré le moyen retenu comme fondé par le tribunal par application de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 2 octobre 2017, Montpellier Méditerranée Métropole, n° 0398322) qui précise que le juge effectue un contrôle de cohérence entre les dispositions d'un PLU et le PADD ; ce contrôle ne peut se faire dans le détail « parcelle par parcelle » mais doit se faire, en l'espèce, à l'échelle des orientations d'aménagement retenues pour le centre urbain.

7

Saisies par l'effet dévolutif de l'appel, la première et la troisième chambres réunies de la cour administrative d'appel de Lyon, ont ensuite retenu, et c'est en cela que cet arrêt présente un intérêt particulier, *« d'une part, qu'en matière d'aménagement, une OAP implique un ensemble d'orientations définissant des actions ou opérations visant, dans un souci de cohérence à l'échelle du périmètre qu'elle couvre, à mettre en valeur des éléments de l'environnement naturel ou urbain ou à réhabiliter, restructurer ou aménager un quartier ou un secteur ; qu'elle 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 »*.

I Les OAP : la définition de véritables actions ou opérations d'aménagement

8

Aux termes de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme alors en vigueur : *« Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. 1. En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, 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. (...) »*.

9

Ces actions et opérations (désormais prévues à l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme) semblent pouvoir être rapprochées des actions et opérations d'aménagement définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme par référence à leur objet. Il résulte de la jurisprudence que, pour être qualifié d'opération d'aménagement, le projet doit revêtir une certaine consistance et démontrer une réelle volonté d'aménagement (Conseil d'Etat, 28 juillet 1993, Commune de Chamonix, n° 124099) . Le Conseil d'Etat a ainsi pu considérer qu'« *un projet de construction de trente-cinq logements sociaux, eu égard à son ampleur et à sa consistance, présente par lui-même le caractère d'une action ou d'une opération d'aménagement* » (Conseil d'Etat, 2 novembre 2005, Commune de Choisy-le-Roi, n° 374957) .

10

Les orientations d'aménagement et de programmation, bien que nécessairement plus floues du fait de la qualification même d'« orientations » peuvent néanmoins être soumises à ce contrôle de la consistance par le juge administratif, comme en témoigne l'arrêt qui nous occupe.

11

En l'espèce, l'OAP en litige visait à préserver un parc public représentant plus de la moitié de sa superficie en y interdisant tout projet de construction de logements, à préserver, valoriser ou mettre en place des poches vertes, et à implanter un immeuble en R+1 d'une douzaine de logements sur un emplacement précisément délimité par le schéma d'aménagement.

12

La cour administrative d'appel a constaté que, sur la majeure partie du périmètre de l'OAP, seule la conservation de l'état actuel de l'occupation du sol était prévue, et que les contraintes que l'OAP préconisait, ne concernaient qu'une partie très résiduelle de ce périmètre. La consistance exigée en matière d'actions et opérations d'aménagement faisait donc ici défaut. La cour en a logiquement déduit que l'OAP en cause ne pouvait être regardée comme définissant une action ou opération visant à l'aménagement.

13

A moins de considérer que le fait de ne pas prévoir d'opération sur un périmètre dans le but de le préserver constitue un aménagement, il est ici difficile de discerner la dimension « aménagement » de cette OAP, alors qu'il s'agit de l'objet même de cet outil. D'autant que si l'on peut faire valoir que des préconisations sont effectivement définies par l'OAP, il existe une disproportion manifeste entre le périmètre destiné à être préservé, très large, et la parcelle de la SCI du Vernay, très limitée, où se concentre l'ensemble des contraintes.

14

Par ailleurs, censurer une telle OAP permet d'encadrer l'usage fait par les collectivités de ces outils et ainsi d'éviter que ces dernières puissent instituer des OAP dénuées de toute volonté d'aménagement dans l'unique but d'imposer des contraintes très précises, quasi-réglementaires, sur un périmètre extrêmement restreint.

II Les OAP : l'édition de principes souples et non de contraintes précises

15 En l'espèce, l'OAP en question fixait les caractéristiques bien précises d'une construction déterminée sur la parcelle de la SCI du Vernay. Si l'OAP vient d'être critiquée parce qu'elle ne définissait pas d'actions ou opérations d'aménagement sur la majeure partie du périmètre et qu'elle ne procédait qu'à de la préservation, ici la problématique s'inverse dès lors que l'OAP établit des préconisations détaillées sur une surface restreinte.

16 En vertu de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme alors en vigueur : « *Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements. (...)*

17 *Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. (...) ».*

18 Il est vrai que, lorsque les OAP sont exprimées sous forme de schémas d'aménagement, elles sont susceptibles de bénéficier d'un degré de précision assez important. Néanmoins, en dehors de ce cas, il s'agit d'orientations, ce qui implique en principe qu'elles ne soient pas trop précises et qu'elles indiquent uniquement « les principales caractéristiques » du projet.

19 L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme alors applicable au litige dispose d'ailleurs que : « *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.*

20 *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 ».*

21 Il prévoit ainsi un rapport de compatibilité (désormais prévu à l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme) entre les travaux mentionnés et les OAP, ce qui conforte l'idée que ces dernières doivent permettre une certaine souplesse d'exécution, au contraire d'un rapport de conformité qui aurait impliqué une plus grande rigidité de cet outil.

22 C'est dans cette perspective que s'est placée la cour administrative d'appel de Lyon en affirmant que les OAP ne peuvent fixer avec précision les caractéristiques des constructions susceptibles d'être réalisées.

23 En ajoutant qu'une telle précision relève du règlement, la cour tient donc à marquer la différence entre les OAP et le règlement et à éviter que les collectivités aient une utilisation détournée des OAP en imposant des règles précises sans passer par le règlement qui, lui, s'applique dans un rapport de conformité.

24 Il était néanmoins possible de penser que lorsqu'une OAP prévoyait les caractéristiques précises d'une construction, dès lors qu'un simple rapport de compatibilité est imposé, il s'agissait non pas de contraintes à respecter strictement mais seulement de caractéristiques mentionnées à titre d'exemples et laissant une marge de manœuvre dans leur appréciation.

25 Mais cette dernière approche entraîne sans doute davantage de difficultés dans la mesure où il est peu aisé, d'une part, de faire comprendre à l'ensemble des acteurs concernés que les OAP prévoient des caractéristiques très précises mais qu'il n'est pas nécessaire de les respecter de manière stricte et, d'autre part, de déterminer quelle marge d'appréciation est permise. Par exemple, si l'OAP prévoit un immeuble de six étages, un immeuble de huit étages est-il compatible ? En tout état de cause, il est probable que la plupart de ces acteurs préfèrent, par mesure de précaution, respecter à la lettre les règles fixées lorsqu'elles sont si précises, ce qui entraîne en quelque sorte un détournement de procédure, du moins au regard des effets engendrés. L'existence des OAP et leur dissociation avec le règlement du PLU sembleraient alors discutables.

26 Ainsi, la solution donnée par la cour administrative d'appel de Lyon va dans le sens d'une plus grande sécurité juridique en replaçant les OAP dans leur rôle premier, celui d'orienter, et en évitant qu'une ambiguïté s'installe entre les OAP et le règlement, qui se doit, lui, de fixer des règles précises.