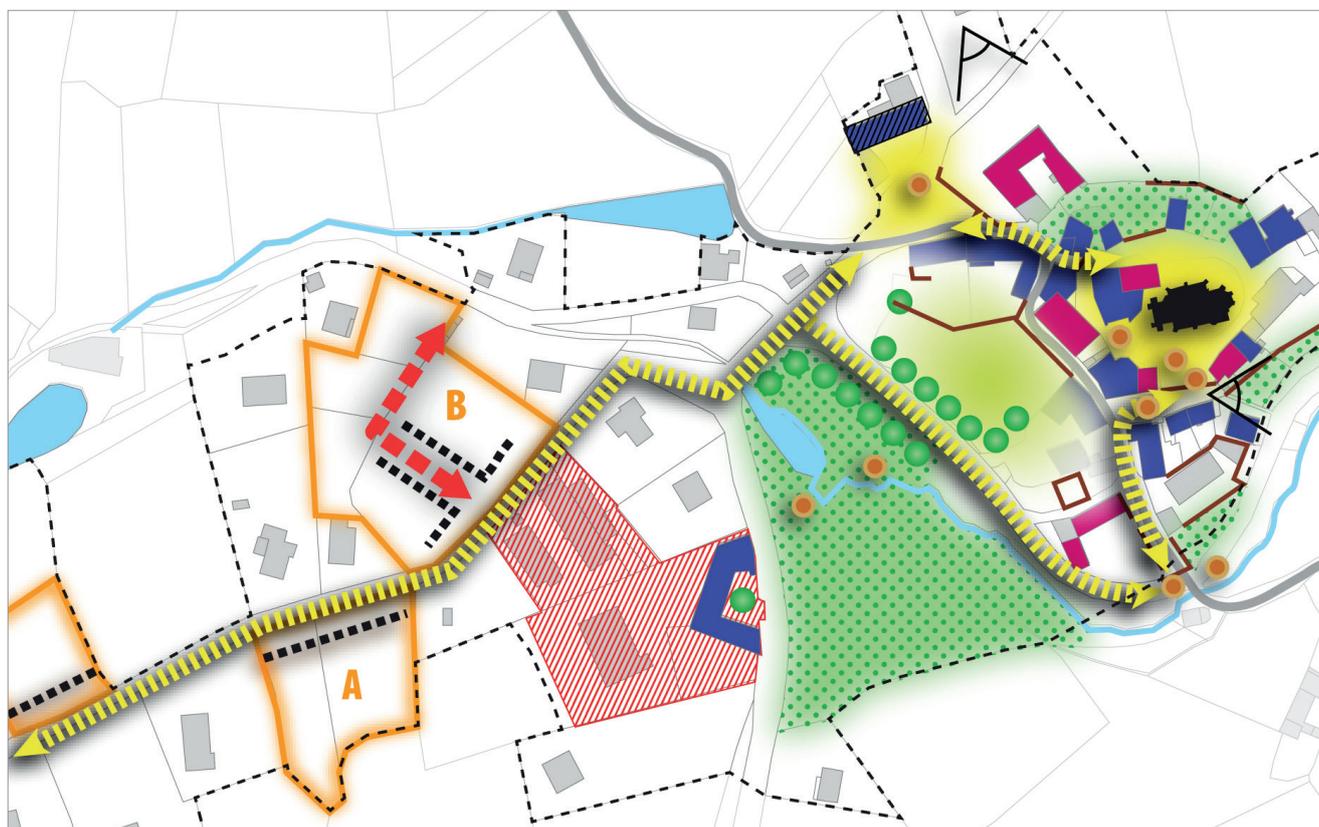


# OAP ET REGLEMENT : DEUX OUTILS AU SERVICE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PADD

CONCEVOIR LEUR DOCTRINE  
D'EMPLOI EN COMPLÉMENTARITÉ



## EDITO

L'Agence d'urbanisme, avec l'appui de ses partenaires, conduit depuis 2016 un processus d'amélioration/optimisation de son conseil auprès des collectivités et de sa production sur les documents réglementaires. Cette action vise à faciliter la compréhension et l'application méthodologique des lois et décrets successifs de modernisation des PLU et des SCOT.

Les réflexions portent sur des points précis et fondateurs pour les PLUi et les SCOT, et sont systématiquement étayées par l'appui juridique d'un avocat-conseil, avant d'être partagées et co-élaborées avec les partenaires financeurs de ces travaux et directement intéressés à leurs résultats dans les documents de planification.

Avec la montée en puissance des PLUi, il est apparu nécessaire de s'interroger sur l'outil que constituent les Orientations d'Aménagement et de Programmation pour traduire le projet d'aménagement de la collectivité. Pierre Soler-Couteaux, professeur à l'Université et avocat au barreau de Strasbourg, a délivré le 18 novembre 2020 une conférence en format webinaire, mettant en exergue les complémentarités et continuités entre OAP et règlement, et proposant des indications méthodologiques pour améliorer l'écriture de la norme d'urbanisme dans le PLU.

La présente publication restitue l'exposé de Maître Soler-Couteaux.



### TÉMOIGNAGES DE L'ÉQUIPE D'EPURES

Cette conférence de M<sup>e</sup> Soler-Couteaux a engagé l'Agence d'urbanisme dans une réflexion interne importante. Elle nous a conduits à proposer à nos collectivités adhérentes une nouvelle façon d'aborder la construction de la partie réglementaire d'un PLU/PLUi en favorisant l'entrée « projet ».



Pour préparer la conférence, nous avons consulté plusieurs PLU/PLUi récemment approuvés sur le territoire national, afin de mettre en évidence leurs architectures spécifiques : quelles familles, quelles échelles et quels emboîtements d'OAP ? Ce recueil documentaire et le webinaire qui a suivi nous ont permis de renouveler et ressourcer notre approche des OAP.

## LE PLU, UN DOCUMENT À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE ÉDICTÉ SUR LA BASE D'UNE HABILITATION QUE LUI DONNE LA LOI

Les outils réglementaires qui permettent la mise en œuvre du PLU n'ont pas d'habilitation matérielle - au sens du champ des thématiques qui peuvent être abordées - distincte ou au-delà de ce qu'un PLU est habilité à faire.

La lecture de l'article L.151-5 du code de l'urbanisme - relatif au PADD - donne une assez bonne vision du champ matériel que peut investir un PLU et que l'on peut donc retrouver aussi bien dans le règlement que dans les OAP.

**Cette citation permet de répondre à la question : que peut-on mettre dans une OAP ou un règlement ?**



### LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES DÉFINIT :

1. Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2. Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il peut prendre en compte les spécificités des anciennes communes, notamment paysagères, architecturales, patrimoniales et environnementales, lorsqu'il existe une ou plusieurs communes nouvelles.

C. urb., art. L.151-5 (antérieur à la Loi Climat et Résilience)

## LES ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DÉFINIS PAR LE PADD : UNE MISE EN ŒUVRE AU MOYEN DE DEUX OUTILS

Il convient de **rappeler leurs habilitations propres** :

→ Le règlement et l'OAP sont donc deux expressions du **pouvoir normatif** conféré au PLU. **Pouvoir normatif** en ce sens que les deux catégories de **normes sont opposables aux autorisations d'utilisation des sols**.

→ Elles sont opposables selon deux modalités différentes : les règles s'imposent en matière de conformité ; les OAP s'imposent dans un rapport de compatibilité.



### LE RÈGLEMENT

- fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L.101-3 (C. urb., art. L.151-8) ;

- délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger.

Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire.

Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées (C. urb., art. L.151-9).

- contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinés à la mise en œuvre du PADD (C. urb., art. R.151-9).



### LES OAP

Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles.

En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les orientations d'aménagement et de programmation d'un plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public de coopération intercommunale comportent les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées à l'article L.141-16 et déterminent les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable, conformément à l'article L.141-17.

C. urb., art. L.151-6 (antérieur à la Loi Climat et Résilience)

## ENTRE OAP ET RÈGLEMENT, UNE CONTINUITÉ

La différence sur le terrain des modalités de l'opposabilité [des OAP et du règlement] doit cependant être relativisée et ne pas aboutir à commettre une erreur de perspective en les distinguant, voire en les opposant, de manière « radicale » en se fondant précisément sur les modalités de leur opposabilité.

**A. D'abord** parce que le règlement et les OAP relèvent d'une **matrice commune** et poursuivent un **but qui leur est commun : concourir à la mise en œuvre du PADD.**

Les deux doivent être écrits en effet **en cohérence avec le PADD.**

**Par exemple, c'est après avoir rappelé l'orientation pertinente du PADD que la Cour Administrative d'Appel de Marseille (20 décembre 2018, n° 17MA03861) juge :**

- qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation à créer une zone 2AU
- et à la doter d'une OAP.

On rappellera aussi que le code de l'urbanisme **oblige le rapport de présentation** à comporter les justifications de la cohérence des (seules) OAP avec les orientations et objectifs du PADD (art. R.151-2).

**NB : La cohérence s'apprécie à une échelle globale.**



4. Considérant que, **pour faire droit à la demande d'annulation de la SCI du Vernay, le tribunal administratif s'est fondé sur le fait que les dispositions de l'OAP n° 5 concernant particulièrement la propriété de la SCI sont en contradiction avec le parti de densification des espaces disponibles pour la construction dans l'enveloppe urbaine centrale exprimé par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et avec le classement du quartier concerné en zone urbaine UB correspondant au cœur du village ;**

**Que, toutefois, 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.**

CAA Lyon, 13 février 2018, n° 16LY00375 : Contentieux portant sur la légalité



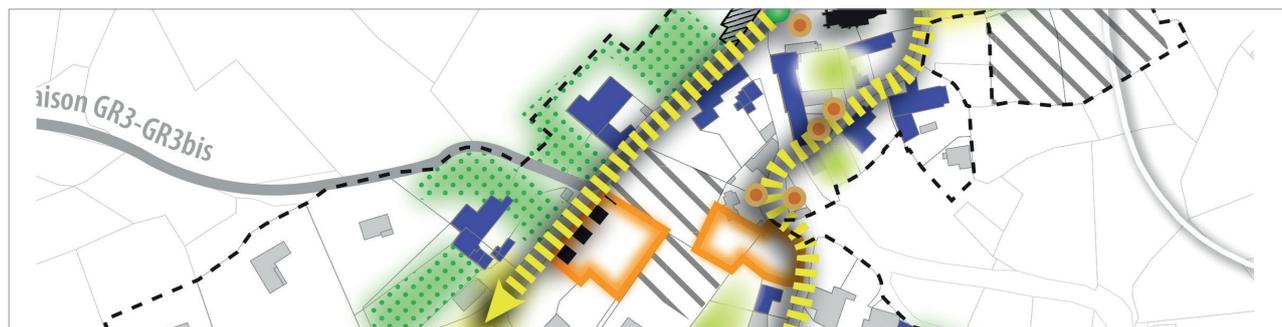
18. Les requérants soutiennent que l'OAP n° 2 pour le secteur Les Petites Eymes méconnaît les trois axes majeurs du PADD intitulés "Un village dynamique et attractif", "Un capital agricole naturel et forestier préservé et valorisé" et "Un développement raisonné et maîtrisé".

**19. L'exigence de cohérence au sein du PLU entre les OAP, d'une part, et le PADD, d'autre part, implique seulement, dans le cadre d'une analyse globale à l'échelle du territoire couvert par le PLU, que les OAP ne contrarient pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision.**

**Par suite, l'inadéquation d'une OAP à une orientation ou un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ces OAP et ce projet.**

**20. L'OAP des Petites Eymes n'apparaît pas, dans le cadre de l'analyse globale effectuée à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, incohérente avec les objectifs du PADD.**

CAA Lyon, 15 octobre 2019, n° 18LY02308



**B. Ensuite, à rebours d'une distinction trop radicale des deux outils,** le code de l'urbanisme suggère **une forme de hiérarchie** entre les OAP et le règlement puisque le rapport de présentation comporte les justifications :

➔ de la **nécessité des dispositions édictées par le règlement** pour la mise en œuvre du PADD

Mais aussi : le règlement « contient exclusivement les règles générales et servitudes d'utilisation des sols destinées à la mise en œuvre du PADD » (C. urb., art. R.151-9).

➔ de la **complémentarité de ses dispositions avec les OAP.**

**C. Enfin, et peut-être surtout,** sans la minimiser, il faut relativiser la différence entre le règlement et les OAP **du point de vue de l'expression du pouvoir normatif.**

➔ D'abord, la différence entre les OAP et le règlement s'est atténuée depuis 2015.

D'un côté, le règlement s'est rapproché de l'OAP dans son expression (comparer les articles R. 151-12 et R. 151-13).

D'un autre côté, le contenu des OAP patrimoniales est largement la transposition des dispositions du règlement relatives à la protection des éléments de patrimoine et de paysage. Sur ce point, on peut comparer les 2 articles ci-contre.



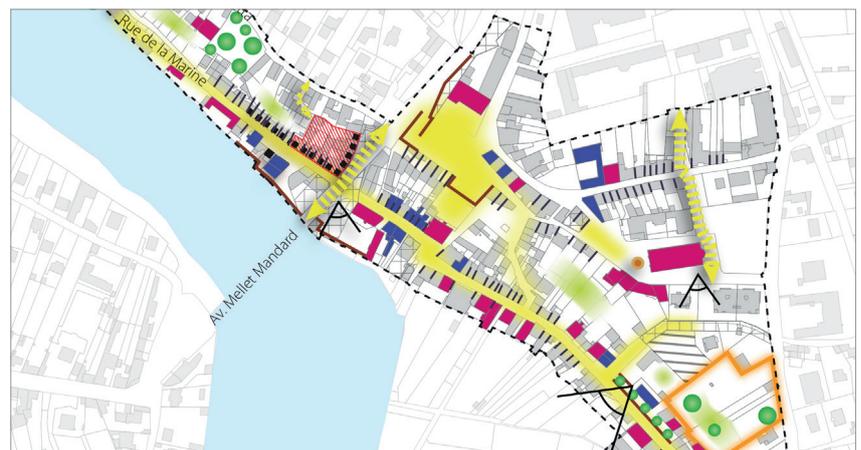
Les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable.

Article R.151-12

Les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières.

Ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L.152-3 et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L.152-4 à L.152-6.

Article R.151-13



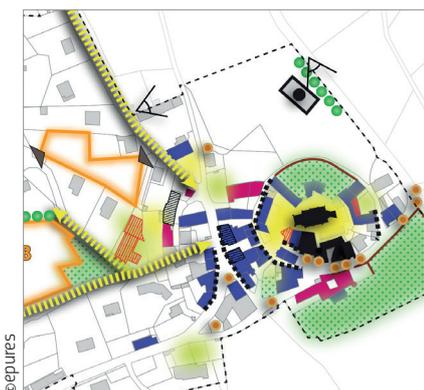
Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique, notamment dans les zones urbaines réglementées en application de l'article R.151-19.

C. urb., art. R.151-7 relatif aux OAP

Afin d'assurer l'insertion de la construction dans ses abords, la qualité et la diversité architecturale, urbaine et paysagère des constructions ainsi que la conservation et la mise en valeur du patrimoine, le règlement peut :

3. Identifier et localiser le patrimoine bâti et paysager à protéger, à conserver, à restaurer, à mettre en valeur ou à requalifier mentionné à l'article L.151-19 pour lesquels les travaux non soumis à un permis de construire sont précédés d'une déclaration préalable et dont la démolition est subordonnée à la délivrance d'un permis de démolir et définir, s'il y a lieu, les prescriptions de nature à atteindre ces objectifs.

C. urb., art. R.151-41 relatif au règlement



➔ Ensuite, la focalisation de l'attention sur la différence entre conformité et compatibilité risque de faire perdre de vue l'essentiel.

De manière très pertinente, un auteur a écrit que cette distinction procédait d'une « **confusion entre opposabilité et substance** » (J-P. Lebreton, La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJA 1991, p. 491).

De fait, si les OAP offrent une plus grande souplesse d'application, ce n'est pas parce qu'elles seraient opposables dans un « **simple** » rapport de compatibilité - **qui serait une forme d'opposabilité diminuée, en quelque sorte « au rabais »** - mais **parce qu'elles s'expriment autrement que le règlement**, sous la forme d'orientations, cette expression laissant une marge d'appréciation à l'utilisateur du sol.

➔ C'est donc la substance des OAP et non le rapport de compatibilité qui fait leur souplesse.

On veut dire par là qu'entre conformité et compatibilité, il n'y a pas deux rapports d'opposabilité différents, l'un étant plus contraignant que l'autre. **Il y a deux manières d'écrire la norme, du point de vue de leur substance.**

C'est parce qu'en 2003, le législateur s'est placé du point de vue de l'opposabilité des normes et pas de celui de leur substance qu'il a importé dans le PLU cette distinction entre conformité et compatibilité.

Mais cette approche peut sembler aujourd'hui dépassée. Elle n'était absolument pas nécessaire dès lors que c'est la substance de la norme - la manière dont elle est formulée - qui détermine les modalités de son application.

Ceci a conduit à une distinction/séparation entre règlement et OAP qui n'a pas lieu d'être et qui engendre des difficultés pratiques considérables **sur le plan de l'articulation entre OAP et règlement**. Par exemple, lorsque le Conseil d'Etat considère qu'une « zone verte » ou que le tracé d'une voirie dans une OAP ne peut avoir pour effet de limiter la constructibilité des terrains impactés si le règlement n'a pas pris le relais et n'est pas venu au soutien de l'OAP par un classement en espace boisé classé ou en emplacement réservé.



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.**

CE, 26 mai 2010, Dos Santos



16. Considérant qu'il est constant que **l'orientation d'aménagement et de programmation relative au secteur rue de Concrez/rue de Rigauderie comporte un schéma qui figure, à partir d'un lotissement à aménager, une "liaison ultérieure possible avec la rue de Concrez", dont l'assiette se situe sur la propriété des requérants ; que toutefois la délimitation d'une telle liaison, alors même qu'elle figure sur un document graphique explicitant les orientations d'aménagement et de programmation du plan, ne peut être assimilée à la création d'un emplacement réservé aux voies et ouvrages publics au sens des dispositions précitées du 8° de l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme ; qu'elle n'est pas davantage reportée aux documents graphiques du plan local d'urbanisme ; qu'elle est dès lors insusceptible de créer par elle-même des obligations aux propriétaires des parcelles concernées ; que les conclusions susvisées, ainsi dirigées contre une prévision qui ne fait pas grief aux requérants, sont dès lors irrecevables et ne peuvent qu'être rejetées, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens expressément soutenus à son encontre, tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article UA3 du plan local d'urbanisme, de la contradiction avec les mentions du rapport de présentation relatives aux voies de liaison, de l'atteinte illégale portée à la propriété des requérants ou du détournement de pouvoir.**

CAA Nantes, 17 juin 2016, n° 15NT01645

**En réalité, la distinction entre le règlement et les OAP n'est pas si tranchée qu'il n'y paraît.**

En effet, on a vu que :

- le règlement peut comporter des règles qualitatives, y compris sous la forme d'orientations générales,
- et que l'OAP peut suppléer à l'absence de règlement, voire fixer des seuils quantitatifs qui seront néanmoins appliqués comme des ordres de grandeur, dans le cadre de la marge d'appréciation.



Considérant que si, eu égard à l'objet de ces dispositions, le règlement du plan local d'urbanisme ou, à défaut, les documents graphiques, doivent fixer des règles précises d'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques et aux limites séparatives, ces règles ne doivent pas nécessairement se traduire par un rapport quantitatif ; qu'ainsi, après avoir estimé à bon droit que les règles d'implantation par rapport aux voies, emprises publiques et limites séparatives ne peuvent demeurer abstraites, la cour administrative d'appel de Paris a commis une erreur de droit en jugeant que ces règles doivent, quelles que soient les circonstances locales, déterminer entre ces voies, emprises et limites et les constructions un rapport dont le respect puisse être concrètement apprécié et en annulant pour ce motif les règlements des zones UV et N du plan local d'urbanisme ; que dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, les articles 1er et 2 des arrêts attaqués doivent être annulés.

CE, 18 juin 2010, n° 326708, Ville de Paris

## INDICATION GÉNÉRALE D'ORDRE MÉTHODOLOGIQUE RELATIVE À L'ÉCRITURE DE LA NORME D'URBANISME DANS UN PLU

A cet égard, deux visions sont envisageables.

**A. Les rédacteurs des PLU peuvent avoir une vision statique des choses, se placer du point de vue de l'effet (opposabilité) de la norme et non pas du point de vue qui doit être le leur, celui de son écriture.**

Ils peuvent alors considérer que le règlement et les OAP **sont deux modalités distinctes de la mise en œuvre du pouvoir normatif du PLU.**

Si on part de ce point de vue, facialement ou abstraitement, les auteurs des PLU ont le choix entre deux outils réglementaires :

► **Règlement exclusivement ; car l'OAP n'est pas un exercice obligatoire ;** elle ne l'est que là où il y a un enjeu d'aménagement (quelque chose à aménager), à savoir les zones AU (R. 151-20).

► **OAP exclusivement :** Mais l'OAP sans règlement ne se limite pas aux zones AU : ce ne sont pas les seules OAP qui peuvent exister sans être adossées à un règlement.

**Car aucune disposition législative ne subordonne l'existence des OAP à l'édiction de dispositions dans le règlement sur les zones couvertes par ces OAP.**

Au contraire, l'article R.151-8 admet implicitement que ces deux documents du PLU peuvent être utilisés indépendamment l'un de l'autre.

Simplement dans le cas particulier des OAP sectorielles sur les zones U et AU à urbanisation immédiate, il a semblé **nécessaire au pouvoir réglementaire de combler l'absence de règlement en imposant un contenu minimal**

**des OAP**, compte tenu de leur fonction qui consiste à définir les « conditions d'aménagement », lesquelles relèvent d'une approche globale (voir l'article R.151-20 en page suivante).

**A contrario, les OAP autres que celles visées à l'article R.151-8 peuvent être instituées de manière autonome, sans règlement, et sans condition particulière tenant à leur contenu.**

► **Ou un mixte OAP/Règlement**, mais sous l'espèce de deux expressions distinctes de la norme, chacune ayant sa doctrine d'emploi : ici de l'OAP, là du règlement ...



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.

C. urb., art. L.152-1

Mais cette approche statique reviendrait à oublier que ces deux outils doivent concourir ensemble **et en complémentarité à la mise en œuvre** des partis d'urbanisme retenus par les auteurs du PLU et exprimés dans le PADD.

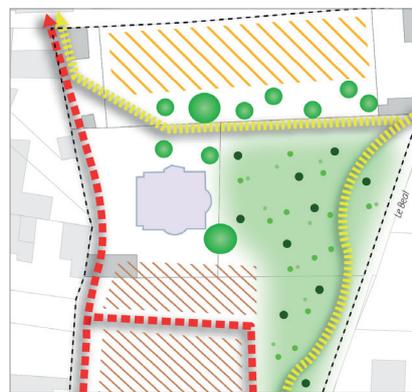
**En complémentarité**, et non en opposition d'expression : en complémentarité, ce n'est pas dire que l'on emploierait l'outil de l'OAP pour une **expression positive du projet d'aménagement - la norme est ouverte au service du projet** - tandis que la règle en constituerait plutôt **une expression plus fermée** en ce **qu'elle interdirait d'aller au-delà de ce qu'elle permet**.

**B.** Si l'on part, non pas de l'opposabilité - c'est-à-dire conformité vs compatibilité - mais de la considération de la substance de la norme, il y aurait lieu de déterminer l'expression adéquate du pouvoir normatif en fonction des enjeux identifiés dans une zone ou un secteur et de décliner la norme - en substance, c'est-à-dire dans un éventail allant du plus prescriptif au plus ouvert - sans être focalisé sur la distinction règlement / OAP.

Car on peut édicter un règlement très ouvert et une OAP relativement contraignante, ceci en considération du résultat à atteindre.

De fait, est-ce que l'obligation commune de « cohérence » avec le PADD n'est pas de nature à relativiser la différence règlement/OAP dans la mesure où chaque élément de l'ensemble est dans l'obligation de concourir à un objectif commun (J.-C. Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », in Mélanges H. Jacquot, PU Orléans, 2006. 49).

Dans sa fiche méthodologique sur la rédaction des nouveaux PLU (issus de la réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016), l'Administration centrale écrit en ce sens que la notion de cohérence « diffère de celle de compatibilité ou de conformité puisque le rapport de cohérence implique que les dispositions de l'une et de l'autre pièce **aillent dans le même sens et concourent à l'atteinte d'un objectif identique** ».



Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation.

1. 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.
2. 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 n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone.

C. urb., art. R.151-20

**Le vrai sujet est donc le suivant : comment faire concourir ensemble le règlement et les OAP à une mise en œuvre cohérente des prévisions du PADD ?**

De ce point de vue, il n'est pas exclu que le juge renforce son contrôle de la cohérence interne du document en exigeant une **justification de la cohérence entre règlement et OAP par la démonstration que les deux concourent à la réalisation d'un objectif commun.**

En ce sens, un auteur a plaidé « pour une réunification du règlement du PLU », c'est-à-dire réunir dans un seul document toutes les normes réglementaires et les modalités de leur expression, qualitatives et quantitatives, écrites et/ou graphiques.



« Pourquoi ne pas envisager que le PLU ne contienne à l'avenir qu'un seul document à portée réglementaire, dont la partie graphique intégrerait les « schémas d'aménagement » qui constituent le cœur des OAP et dont la partie écrite (règlement) intégrerait sous forme de règles principalement qualitatives, les orientations écrites accompagnant souvent ces schémas ? Une telle intégration offrirait à la fois la garantie d'une parfaite cohérence réglementaire et celle d'une bonne lisibilité des projets d'aménagement au sein de la réglementation d'urbanisme locale. » (G. Godfrin, *Insaisissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du plan local d'urbanisme*, AJDA 2017, p. 1262).

**Cela étant, il n'est peut-être pas nécessaire d'attendre une réforme législative pour parvenir à ce résultat :** en effet, on peut parfaitement imaginer de **partir d'une logique d'aménagement** sous la forme d'OAP/schéma dont la mise en œuvre (lecture) serait balisée par renvoi aux dispositions du règlement avec des règles qualitatives ; alternatives ou quantitatives ; **et non de la distinction artificielle entre les supports de la norme.**

Il reste bien sûr que le recours au règlement sera incontournable **chaque fois qu'il s'agira d'apporter une restriction à l'utilisation des sols et en particulier au droit de construire.**

C'est un élément de la complémentarité, **mais a minima**, entre règlement et OAP.

Ainsi, parce qu'elles doivent laisser une marge d'appréciation, **les orientations des OAP ne peuvent pas en elles-mêmes comporter d'interdiction de construire.** Une telle interdiction ne peut résulter que de prescriptions du règlement.

Ce qui ne signifie pas que les OAP ne peuvent pas justifier un refus d'autorisation : mais un tel refus sera légalement fondé sur ce que le projet concerné est incompatible avec ses orientations. Pour autant, dans sa conception même, l'OAP doit permettre des ajustements et, pour cette raison ne peut pas exclure a priori toute possibilité de construction ou d'aménagement.

On pourrait alors partir, comme le suggère l'Administration centrale, d'un tableau de correspondance « reprenant chaque orientation et objectif du PADD et précisant

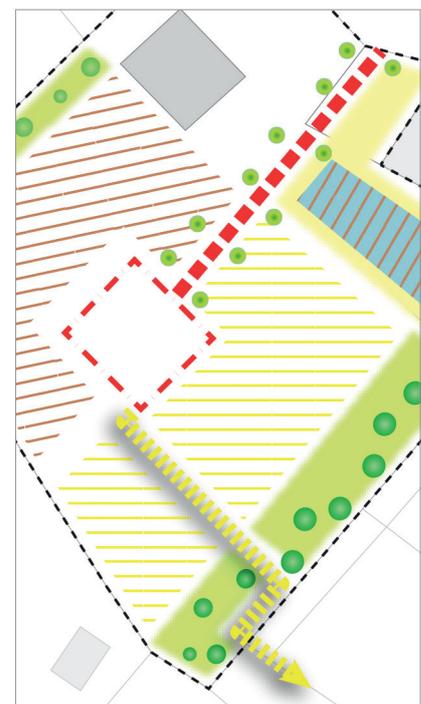
la manière dont ils ont été repris et complétés par les OAP » (fiche méthodologique de rédaction des OAP, p. 32).

**On pourrait aussi aller au-delà à partir du tableau de correspondance en déclinant les normes - règlement et OAP - qui concourent à la réalisation de l'objectif identifié.**



Les OAP « sont fondamentalement, opposables aux travaux et autorisations d'urbanisme, même avec un rapport de compatibilité, ce qui fait que si elles ne peuvent rendre une parcelle inconstructible à elles seules, elles peuvent sans doute contraindre les constructions autorisées dans une certaine mesure ».

Concl. X. Domino sur CE, 8 novembre 2017, n° 402511 : Lebon ; AJDA 2018.125, concl. ; RDI 2018.48, note P. S-C.



# OAP ET REGLEMENT : DEUX OUTILS AU SERVICE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PADD

## CONCEVOIR LEUR DOCTRINE D'EMPLOI EN COMPLÉMENTARITÉ

### A RETENIR

On retiendra l'idée d'un continuum entre OAP et Règlement : abandonner la structure ancienne du règlement au profit d'une matrice - en réalité le PADD - en partant des objectifs d'aménagement pour décliner les normes qui permettent de les mettre en œuvre.

**Ce serait investir l'espace de liberté ouvert par le code de l'urbanisme qui n'impose aucune structure.**

**Bibliographie :** Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme, novembre 2019 ; Guide sur les dispositions opposables du PLU, mars 2020



46 rue de la télématique  
CS 40801  
42952 Saint-Etienne cedex 1  
tél : 04 77 92 84 00  
fax : 04 77 92 84 09  
mail : [epures@epures.com](mailto:epures@epures.com)  
web : [www.epures.com](http://www.epures.com)