

N° 402511  
M. et Mme S...

2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambre réunies  
Séance du 20 octobre 2017  
Lecture du 8 novembre 2017

Mentionné aux Tables du Lebon.

## CONCLUSIONS

**M. Xavier DOMINO, rapporteur public**

**Ce dossier – dont l'enjeu est modeste – va vous donner l'occasion de vous pencher sur la question de savoir si les orientations d'aménagement et de programmation figurant dans les PLU sont contestables par voie d'action devant le juge de l'excès de pouvoir.**

Le litige porte sur une phrase faisant partie des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU de Dammarie, commune rurale d'environ 1 500 habitants, dans la campagne de Beauce, au sud de Chartres. Cette phrase, relative au secteur « rue de Concrez, rue de Rigauderie » dans lequel M. et Mme S... sont propriétaires d'une maison d'habitation et d'un terrain à bâtir, évoque que l'aménagement « devra ménager la possibilité de réaliser une sortie sur la rue de Concrez » qui « en cas de liaison avec la place, ne pourra qu'être piétonne ». Outre cette phrase, il y a une indication manuscrite sur le document graphique qui dit « liaison ultérieure possible avec la rue de Concrez ».

Cette liaison possible passant par leur propriété, les époux S... ont formé un recours contre la délibération ayant approuvé le PLU et ces orientations. Par un jugement du 31 mars 2015, le TA d'Orléans a rejeté au fond leur demande. En appel, la CAA de Nantes a rejeté au fond l'essentiel de leur appel, mais elle a isolé la question de la « possible liaison ultérieure » pour juger qu'il ne s'agissait que d'une simple prévision qui ne faisait pas grief aux requérants. Le pourvoi se concentre sur cette seule partie de l'arrêt.

Le débat se dédouble en un débat de principe, sur le point de savoir si de manière générale, les AOP sont contestables devant la juridiction administrative, et un débat d'espèce sur le point de savoir si la cour a bien fait de juger qu'en l'espèce, la partie des OAP concernant les parcelles des époux S... ne l'était pas.

### **1. On commencera par aborder le débat de principe.**

1.1 Il nécessite évidemment que l'on vous retrace rapidement l'histoire des OAP et que l'on vous décrive les dispositions législatives qui les régissent.

A compter de l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat en 2005, la loi prévoyait que le PADD pouvait être complété par un document précisant les orientations particulières d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur,

réhabiliter, restructurer ou aménager (ancien. art. L. 123-1, du code de l'urbanisme). Elles concernaient donc des quartiers appelés à connaître un développement ou une restructuration particulière et ne présentaient un intérêt que pour les secteurs connaissant une évolution significative, ce qui justifiait leur caractère facultatif.

Ces orientations particulières pouvaient prévoir les actions et opérations d'aménagement à réaliser, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées en ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles pouvaient prendre la forme de schémas d'aménagement précisant, notamment, les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

Avec la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (dite loi UH), le contenu du PADD a été ramené à sa seule partie obligatoire - celle qui définissait les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme de la commune -, la partie facultative du PADD de la loi SRU constituant une composante autonome du dossier de PLU distincte du PADD et qualifiée d'« *orientation d'aménagement* ». Pour ce qui est du PADD, l'article R. 123-1 du code de l'urbanisme, dans sa version issue du décret n° 2004-531 du 9 juin 2004, ne prévoyait plus son opposabilité aux demandes d'autorisation d'urbanisme<sup>1</sup> tandis que pour les orientations d'aménagement, le second alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi urbanisme et habitat prévoyait leur opposabilité, en termes de compatibilité, aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

La loi « Grenelle II » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi ENE) développe les fonctions de ces orientations, surtout pour les PLU intercommunaux, qu'elle renomme « *orientations d'aménagement et de programmation* » (OAP). Elle en a fait lieu d'intégration des politiques d'aménagement, d'habitat, de transport au niveau intercommunal (ancien article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme, qui précisait ce que recouvraient les OAP : elles comprenaient des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements). Ce sont des dispositions qui sont applicables à l'espèce.

Les dispositions relatives aux OAP ont depuis fait l'objet d'une recodification et figurent désormais aux articles L. 151-6 et s. et R. 151-6 et s. du code l'urbanisme.

Les OAP, et ce point est important, s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations de construire. La loi précise que les travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols et l'ouverture d'installations classées doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement (C. urb., art. L. 152-1), la seule différence étant que l'opposabilité des documents graphiques, précédemment inscrite à l'ancien article L. 123-5 applicable au litige, ne l'est plus depuis la recodification du Livre Ier du code de l'urbanisme.

1.2 Vous ne vous êtes penchés qu'une fois sur le régime des OAP, dans une décision *M. D...*, de vos 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> réunies du 26 mai 2010 (n° 320780, aux Tables). Vous avez jugé que la délimitation, dans les documents graphiques d'un PLU d'une 'zone verte' au sein d'une zone à urbaniser au titre des orientations d'aménagement, que vous avez refusé d'assimiler à la définition, en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, d'une zone naturelle à

<sup>1</sup> CE, 10/9 SSR, 1<sup>er</sup> décembre 2006, *Société GFLBI*, n° 296543, aux tables sur ce point

protéger, à la fixation d'un emplacement réservé aux espaces verts en application du 8° du même article de ce code, ou au classement en espace boisé, au sens de l'article L. 130-1 du même code, ne suffisait pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible. Dans cette affaire, les OAP n'étaient pas directement contestées, mais c'est l'interprétation de leur portée qui était en cause à l'occasion de litiges relatifs à des refus individuels d'accorder des autorisations d'urbanisme.

### **1.3 La présente affaire pose la question de savoir si et dans quelle mesure les OAP sont susceptibles de recours.**

**Il nous semble inatteignable de considérer, et ce n'est d'ailleurs pas qu'a jugé la cour, que les orientations d'aménagement et de programmation sont par elles-mêmes, dépourvues de toute portée et donc insusceptibles de recours.** Elles 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. Il nous paraît donc dans l'ordre des choses de permettre qu'un recours puisse s'exercer par voie d'action contre ces dispositions qui peuvent bien avoir pour effet d'orienter l'usage et la disposition des parcelles concernées. Il ne nous semble donc pas que la décision *D...* (n° 320780) implique qu'il faille nécessairement que les OAP aient effectivement reçu une traduction concrète dans les dispositions « en dur » du PLU, par le biais de l'édiction par exemple d'emplacements réservés ou d'espaces classés. En cela d'ailleurs, le raisonnement qu'a mené la cour nous semble tangenter l'erreur de droit, car ce n'est pas du seul fait que cette prévision n'est pas répercutée dans le PLU qu'elle est insusceptible de recours.

**Mais il faut en revanche 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.

**Sur le plan des principes, et donc pour ce qui concerne le débat d'erreur de droit soulevé par le pourvoi, il nous semble que vous pourrez hésiter quant au sort à réserver à l'arrêt de la cour.** Il paraît aller dans le bon sens en recherchant si l'OAP a une quelconque portée, mais peut-être ne va-t-il pas assez loin en se bornant à rechercher si elle trouve une traduction quelconque dans une partie plus normative du PLU sans examiner si par elle-même la mesure est susceptible ou non d'entraîner des effets juridiques. Eu égard au fait que la cour a par ailleurs largement examiné les moyens dirigés contre les autres parties des OAP du PLU de Dammarie, il nous semble que vous pourrez faire l'effort de redresser un peu son arrêt et de le lire comme jugeant que la prévision en question était insusceptible de créer par elle-même des obligations aux propriétaires des parcelles concernées non seulement à raison de l'absence de sa répercussion mais encore à raison de son contenu propre. **S'écarte alors également le moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour aurait dû rechercher si la mention contestée pouvait être regardée comme une servitude** : la cour a exclu toute portée à la mention en cause.

## **2. Reste alors la question d'espèce qui est de savoir si la cour a bien fait de porter une telle appréciation.**

**Nous n'avons pas de doute pour vous préconiser de juger que oui** : la mention d'une « liaison ultérieure possible » n'a en effet aucune espèce de portée. Ce qui est ultérieur à des orientations elles-mêmes déjà programmatiques et qui n'est, dans cet horizon lointain, non pas certain mais seulement qualifié de possible, c'est l'inconnu. Il serait illégal à notre sens de refuser une autorisation d'urbanisme au motif qu'elle serait incompatible avec elle.

**Nous vous invitons donc à écarter les moyens de dénaturation et d'inexacte interprétation soulevés à cet égard.**

En somme eu égard à la portée extrêmement faible de la mention ici en cause, il nous semble que la cour a bien fait de juger que les conclusions dirigées contre elle étaient irrecevables. En les rejetant pour ce motif, elle n'a évidemment commis aucune insuffisance de motivation en ne répondant pas au fond aux moyens dirigés contre cette partie des OAP.

**Vous pourrez donc rejeter le pourvoi des époux S..., en mettant à leur charge la somme de 3000 euros que la commune de Dammarie demande au titre de l'article L. 761-1 du CJA.**