

Note

Les orientations d'aménagement et l'arrêt Dos Santos (CE, 2010)

Les conséquences de l'arrêt Dos Santos sur la portée des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLUi.



Versions	Validation
Version du 14 mars 2014	DHUP (QV) – G.Poix

Synthèse.

L'arrêt Dos Santos, en date du 26 mai 2010, est à ce jour la seule décision du Conseil d'Etat relative à la portée des orientations d'aménagement (dans le cas d'espèce, d'un PLU). Les commentaires et les analyses ont été nombreux à s'interroger sur les conséquences de cette décision quant à la place et à la portée des OA(P) dans un PLU(i).

Le code de l'urbanisme précise bien que les utilisations du sol doivent être compatibles avec les OAP (art. L 123-5). Mais le Conseil d'Etat a considéré que « *la délimitation, dans les documents graphiques d'un PLU, au titre des orientations d'aménagement, d'une zone verte au sein d'une zone à urbaniser, (...) ne suffit pas, par elle-même, à conférer à cette zone un caractère inconstructible.* ». Pour certains, le Conseil d'Etat considère qu'une restriction au droit de construire contenue dans les orientations d'aménagement du PLU ne peut donc pas être opposée aux autorisations d'urbanisme si elle n'est pas reprise dans le règlement du PLU : des commentateurs ont pu y voir une limitation de la portée des OAP, seul le règlement pouvant être opposable aux autorisations d'urbanisme.

Or, le ministère souhaite souligner combien cet arrêt ne doit pas être interprété au-delà du cas d'espèce. Ainsi, la présente note analyse la portée de cet arrêt au regard de la rédaction même du document contesté, à savoir le PLU de la commune de Saint-Avé, dans le Morbihan, datant de 2006.

Il en ressort que les conclusions du Conseil d'Etat ne doivent pas être généralisées, et qu'elles ne concernent que ce cas précis. Elles ne remettent nullement en cause la pertinence et la portée des OAP, et leur utilité dans de nombreuses situations.

1. Rappel du code de l'urbanisme et de la jurisprudence Dos Santos

1.1. Le code de l'urbanisme et les OAP

Article L123-1-4 du Code de l'urbanisme

"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, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants. Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

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

2. En ce qui concerne l'habitat, elles définissent les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Elles tiennent lieu du programme local de l'habitat défini par les articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation.

3. En ce qui concerne les transports et les déplacements, elles définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu du plan de déplacements urbains défini par les articles 28 à 28-4 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par une commune non membre d'un établissement public de coopération intercommunale, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au 2 et au présent 3. Lorsqu'un plan local d'urbanisme est établi et approuvé par un établissement public de coopération intercommunale qui n'est pas autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, il ne comprend pas les règles, orientations et programmations prévues au présent 3.

Article L123-5 du Code de l'urbanisme

"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.

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...".

1.2. L'arrêt Dos Santos

CE, 26 mai 2010, req. n° 320780, Dos Santos

"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 qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond 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

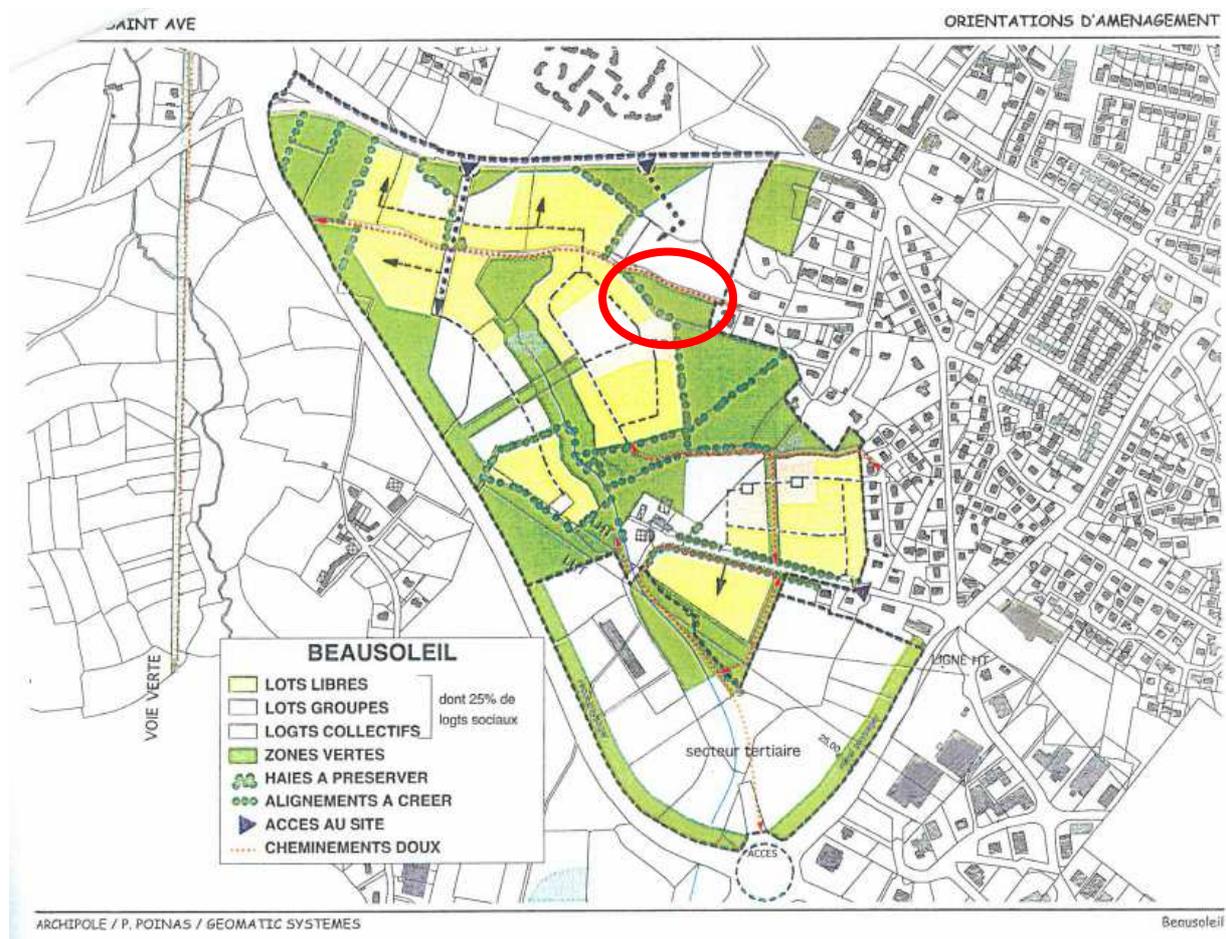
les articles 1er et 2 du règlement de la zone 1 AU, qui énumèrent respectivement les occupations et utilisations du sol interdites et celles qui sont soumises à des conditions particulières, ne mentionnent pas la construction de nouvelles maisons d'habitation ; que la zone verte n'a fait l'objet ni de 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 BH 218 en zone dite verte, affectée à la réalisation d'espaces verts, ne permettraient pas la construction de maisons d'habitation dans cette dernière zone, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit."

2. Cadre du cas d'espèce : les OA du PLU de Saint-Avé

M. Dos Santos s'est vu refuser par le maire de la commune de Saint-Avé un permis de construire sur une parcelle figurant dans l'OA relative à ce secteur classé en « zone verte » (ie. affectée à la réalisation d'espaces verts) au sein d'une zone AU. Le maire a motivé son refus de délivrer le permis en s'appuyant sur l'existence de cette « zone verte » dans le document graphique de l'orientation d'aménagement..

Les documents graphiques du PLU

Le document ci-dessous est un extrait des orientations d'aménagement du PLU de Saint-Avé. Ces éléments graphiques sont détaillés jusqu'à la parcelle et incluent la parcelle en question dans l'arrêt Dos Santos : classée en zone verte, elle apparaît ici entourée de rouge.



3. Analyse de la décision du Conseil d'Etat au vu du Plan local d'urbanisme de Saint-Avé

Après analyse de l'arrêt et du document graphique du PLU dont il est question, trois éléments laissent penser que la décision du CE est justifiée par les caractéristiques particulières de ce cas d'espèce, et qu'elle ne remet aucunement en cause la portée des OAP au-delà de ce cas d'espèce.

Une rédaction maladroite du PLU

Les orientations d'aménagement du PLU de St Avé sont ici cartographiées à la parcelle, ce qui est contradictoire avec la nature même des OA(P), dont le rôle est de fixer des orientations et un cadre général pour l'aménagement de la zone. La question se pose de savoir pourquoi la commune de Saint-Avé et son bureau d'études n'ont pas utilisé le règlement pour y faire apparaître ces éléments prescriptifs, et notamment le zonage précis à la parcelle.

La motivation par le maire du refus de permis

Malgré la rédaction du PLU et de ses orientations d'aménagement, le maire aurait sans doute pu voir son refus de permis de construire validé par le juge si sa décision avait été motivée différemment. En effet, dans le cas d'espèce, le maire de Saint-Avé a motivé son refus en s'appuyant sur les orientations d'aménagement, et plus particulièrement sur la zone verte qui y est délimitée et qui rendait la parcelle inconstructible, exprimant ainsi un rapport de conformité entre le projet et l'OA. Cette motivation ne pouvait donc être acceptée. Dans le cadre du rapport de compatibilité existant entre les permis de construire et les OA, le refus aurait dû s'appuyer sur l'incompatibilité entre le projet et les objectifs poursuivis par la commune et traduits dans les OA(P), ce qui aurait pu alors être accueilli plus favorablement par le Conseil d'Etat.

L'absence d'opération d'ensemble

Contrairement à la majorité des OA(P), l'ouverture à l'urbanisation de la zone en question n'était pas conditionnée à une opération d'ensemble. La zone étant réglementée, chaque propriétaire pouvait faire une demande de permis de construire et espérer pouvoir exercer son droit à construire dans le respect du PLU. Dans ce cadre précis, le principe d'une zone verte inconstructible localisée trop précisément par l'OA porte un préjudice direct au propriétaire concerné. Il n'en aurait pas été ainsi si l'OA avait été conditionnée à une opération d'ensemble où l'ensemble des propriétaires aurait dû s'entendre ou vendre à un opérateur pour que la zone puisse être ouverte à l'urbanisation.

Conclusion

Il ressort de ces différents éléments, et notamment des caractéristiques propres à ce PLU et à ces orientations d'aménagement, que la décision du Conseil d'Etat apparaît, en l'espèce, justifiée. Dès lors que sont mis en regard les éléments spécifiques à cette OA sur laquelle s'appuyait le maire pour justifier son refus, il apparaît que le juge administratif n'avait pas d'autre choix que d'annuler cette décision.

Il serait donc inexact d'en déduire que le contenu des OA(P) doit être systématiquement répété ou complété dans le règlement. Si elles sont correctement rédigées, et qu'elles traduisent les orientations et les objectifs poursuivis par la collectivité, les OA(P) constituent un outil tout à fait pertinent pour décliner les orientations du PADD ; cet arrêt ne remet nullement en cause leur opposabilité lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, dès lors que c'est bien en termes de « comptabilité ».