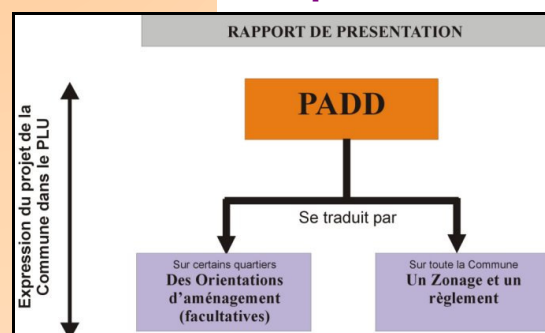


Rédiger les orientations d'aménagement :

quelques points d'étapes pour plus de clarté



La pratique fait apparaître une logique de construction en parallèle des orientations d'aménagement et du règlement correspondant sur le quartier ou le secteur considéré :

Une attention à porter à la faisabilité des opérations

Lorsque les élus choisissent d'encadrer le devenir d'un quartier ou d'un secteur, ils mettent des contraintes à la réalisation des opérations, qui peuvent être de l'ordre :

- d'éléments à conserver;
- d'éléments de programme à créer;
- de contraintes pour les futures constructions.

Ces contraintes seront fonction de la maturation de la réflexion sur le secteur au moment où le PLU est mis en place. Mais la définition de leur niveau de détail devra tenir compte d'un réalisme à la fois économique et foncier, pour éviter un blocage des opérations. Ainsi, il sera souhaitable, avant de décider du niveau de détail des orientations d'aménagement, d'étudier la faisabilité de l'opération et l'incidence des contraintes souhaitées par la commune.

Ces études pourront être menées en parallèle au PLU, dans le cadre d'autres démarches, comme des dossiers de ZAC ou lotissement, ou en interne à la démarche de PLU.

A noter que l'étude de schémas d'orientations d'aménagement peut donc induire des coûts supplémentaires au niveau de la démarche de PLU, qui seront moindres si les secteurs à enjeux sont repérés dès le début du processus.

CONSEIL

Les élus auront tout intérêt à prévoir la réalisation de schémas d'orientations d'aménagement au cahier des charges de l'étude PLU. Une remise d'offre avec montant d'un avenant pour chaque schéma supplémentaire pourra être demandée.

Une souplesse nécessaire dans la traduction des volontés communales

Le PLU peut avoir différentes approches vis à vis d'une opération sur un quartier. Il peut :

- permettre cette opération;
- accompagner ou inciter cette opération;
- encadrer cette opération.

Le rôle des orientations d'aménagement est alors fondamental, car il permet, par rapport à l'utilisation du règlement, ou du plan masse, une plus grande souplesse, du fait de son application en compatibilité.

Cette souplesse est nécessaire pour ne pas bloquer les opérations à différents niveaux :

- conception (liberté de l'archi et des élus dans leurs choix ultérieurs);
- DCE (adaptations techniques souvent nécessaires);
- chantiers (aléas du terrain).

Des étapes clés

Après la définition des orientations générales du PADD et la localisation des quartiers ou secteurs à enjeux ou à projet, qui feront l'objet d'orientations d'aménagement, sur chacun d'entre eux, on pourra procéder comme suit, de manière simple :

- point sur la réflexion en termes de projet et de faisabilité sur le secteur;
- élaboration en parallèle des orientations d'aménagement et des règles sur le secteur;
- estimation du niveau de contraintes mis en place dans les orientations d'aménagement;
- choix du niveau de détail et de contraintes adapté pour permettre la réalisation d'opérations;
- mise en place d'outils fonciers au règlement ou d'outils parallèles au PLU.

Contacts :

M. BACHELARD Olivier
CERTU/URB
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
Tel: 04 72 74 57 88
Mel: olivier.bachelard@equipement.gouv.fr

Certu

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est le document de planification à l'échelle communale ou dans certains cas intercommunale. Il a remplacé le Plan d'Occupation des Sols avec la Loi SRU (du 13 décembre 2000).

Le dossier de PLU est composé de divers éléments:

- un PADD,
- des orientations d'aménagement par quartier ou par secteur (facultatives),
- un règlement et ses documents graphiques,
- un rapport de présentation,
- des annexes.

CERTU 2006 / 5



Le PLU

Le Plan Local d'Urbanisme

Fiche
Pratique
N°2
Mars 2006

Les orientations d'aménagement

Les orientations d'aménagement constituent l'une des pièces constitutives du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il s'agit d'une pièce facultative, qui expose la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire.

Les orientations d'aménagement doivent être cohérentes avec les orientations générales définies au PADD.

C'est un document qui peut être écrit ou graphique, voire les deux, et qui peut prendre la forme de schémas d'aménagement. Il peut également comporter des éléments concernant le traitement des espaces publics et voiries sur le ou les secteurs considérés.

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées, se superposent avec les règles édictées au règlement sur les mêmes quartiers ou secteurs. Orientations d'aménagement et règles peuvent ainsi être utilisées de manière complémentaire ou alternative pour définir un même projet ou opération sur un quartier ou un secteur donné.

Les orientations d'aménagement sont opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité.

Des orientations d'aménagement qui peuvent concerner n'importe quel quartier ou secteur

Les orientations d'aménagement peuvent concerner divers sortes de lieux de projet, quelles que soient leurs localisations sur le territoire couvert par le PLU :

- * les extensions urbaines;
- * les lieux de renouvellement urbain;
- * les secteurs naturels (protection d'éléments de paysage, aménagement de sentiers...);
- * les secteurs agricoles (maintien de la forme d'un ensemble de bâtisses agricoles, ou d'un point de vue...).

Cependant, leur utilisation sera particulièrement utile dans certains cas :

Pour l'expression des projets en zones AU (à urbaniser), car les orientations d'aménagement et le règlement doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones lorsque les ré-

seaux sont suffisants pour les ouvrir à l'urbanisation (article R123-6 du code de l'urbanisme).

Pour l'expression de projets en secteurs de ZAC, car dans ces secteurs, le plan local d'urbanisme peut préciser :

- la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer;
- la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Ces éléments peuvent être décrits au travers des orientations d'aménagement si la collectivité souhaite maintenir une certaine souplesse au niveau de la réalisation du programme de la ZAC.

Pour les projets d'urbanisation en entrée de ville, lorsque l'étude prévue à l'article L111-1-4 propose des orientations pour l'aménagement des lieux.

Leur existence dépend de la volonté de la commune de s'engager et d'afficher les principes d'un projet sur un quartier ou secteur.

Article L 123-1 du Code de l'Urbanisme (extrait)

« Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Ils comportent un projet d'aménagement et de développement durable qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune.

Ils peuvent, en outre, comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en oeuvre, notamment 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 prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics. »

► **Le Contenu des orientations d'aménagement**

Article R123-1 du code de l'urbanisme (extrait)

« Le plan local d'urbanisme comprend un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune et un règlement ainsi que des documents graphiques. Il peut comporter en outre des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs, assorties le cas échéant de documents graphiques. »

Les orientations d'aménagement peuvent, par quartier ou par secteur, prévoir des actions et des opérations d'aménagement, visant à :

- la mise en valeur l'environnement;
- la mise en valeur des paysages;
- l'aménagement des entrées de villes;
- la mise en valeur du patrimoine;
- la lutte contre l'insalubrité;
- la mise en oeuvre du renouvellement urbain;
- la mise en oeuvre du développement de la commune.

Ces types d'actions ou opérations ne sont pas limitatifs.

Elles peuvent également préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics.

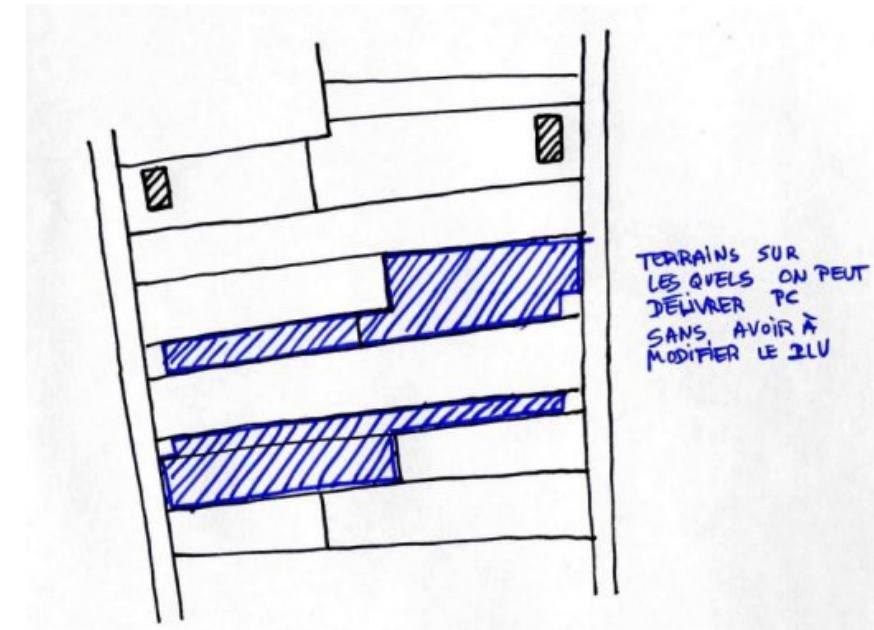
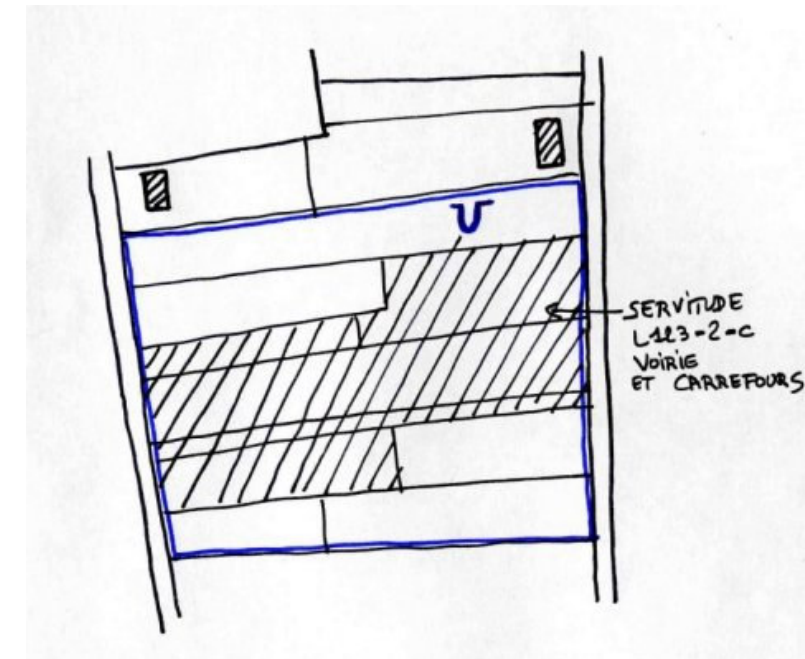
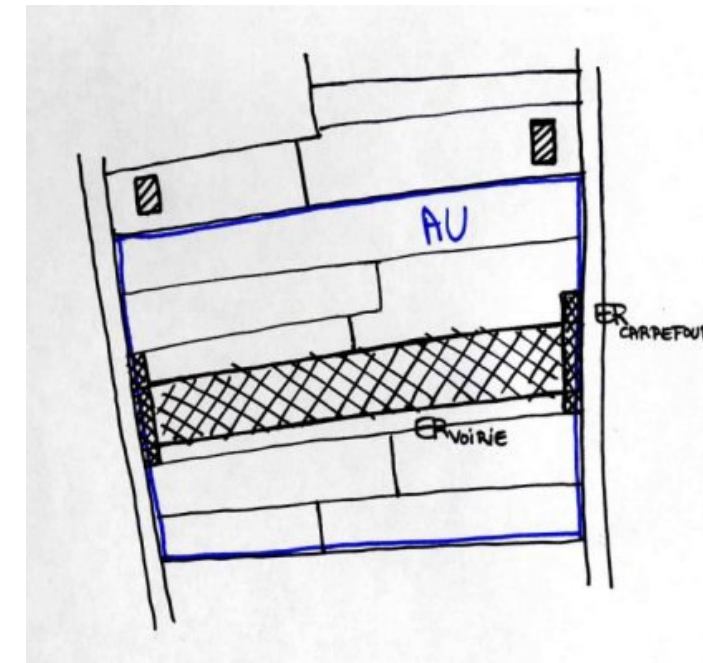
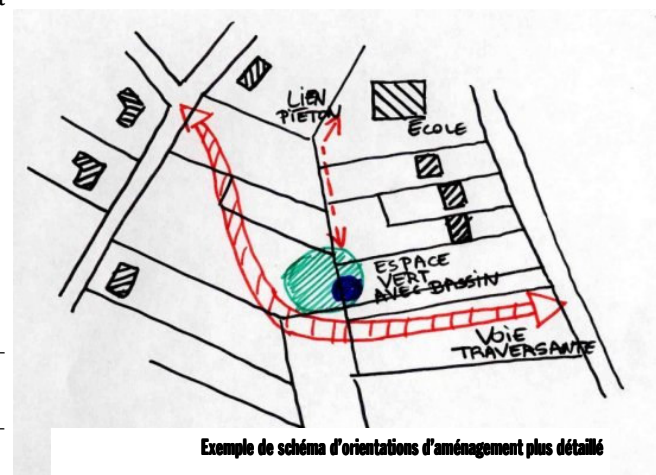
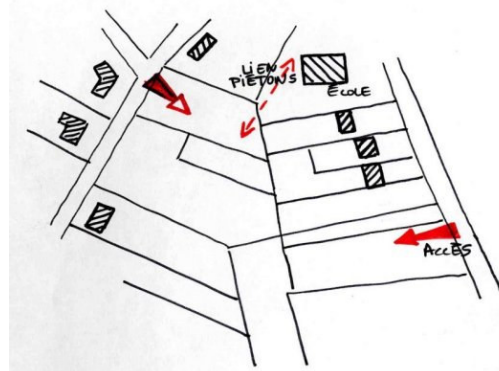
La rédaction de principes et non de règles

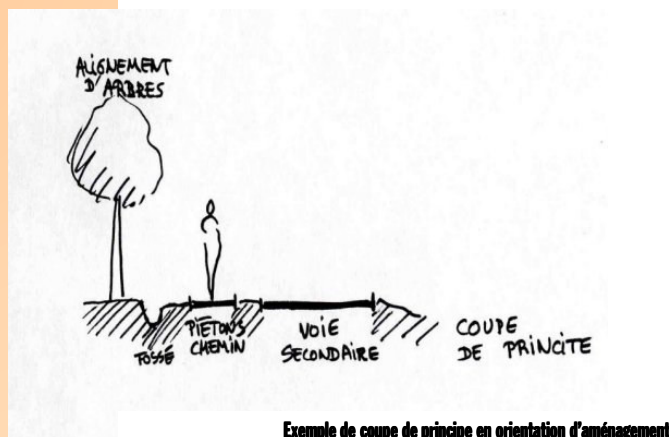
Il convient de clarifier ici de manière pratique la nature des orientations d'aménagement. Les orientations d'aménagement sont **des principes d'aménagement qui sont de nature différente des règles ou prescriptions**. Elles sont opposables en terme de compatibilité. Ce qui signifie que les autorisations d'occupation du sol et opérations d'urbanisme ne doivent pas remettre en cause ces orientations.

Le fait de libeller des orientations sous forme de règles ne recréera pas une application de celles ci en conformité.

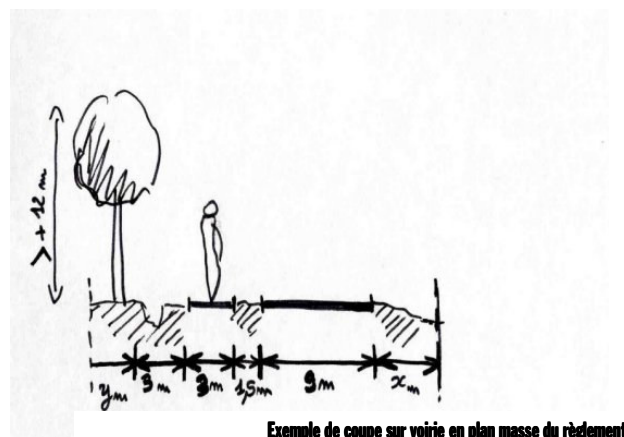
Ainsi, par exemple, si l'on indique en orientation d'aménagement, sur un quartier, qu'une voirie devra faire 5 m de large, on appliquera toujours ce principe avec une marge de manœuvre, le chiffre de 5 m n'étant pas pris à la lettre.

Alors que si la même indication est portée au règlement, sur le même quartier et la même voirie, cette largeur devra être exactement respectée, que ce soit au niveau des permis de lotir, des DCE ou du chantier.





Exemple de coupe de principe en orientation d'aménagement



Exemple de coupe sur voirie en plan masse du règlement

Les rapports avec les outils fonciers

Lors de la rédaction et du dessin des orientations graphiques, **une attention particulière est à porter aux droits des propriétaires actuels et futurs des terrains concernés.**

Ainsi, **on ne pourra pas imposer d'espace public sur une propriété privée sans permettre à son propriétaire d'user du droit de délaissement.**

L'indication d'une orientation d'aménagement pour ce qui est des espaces voués à un usage public (voirie ou place...), **ne dispense donc pas de la mise en place d'outils d'acquisition foncière.**

Ceci pourra être fait au règlement par la mise en place d'emplacements réservés, ou de l'un des outils portés à l'article L123-2 du Code de l'urbanisme.

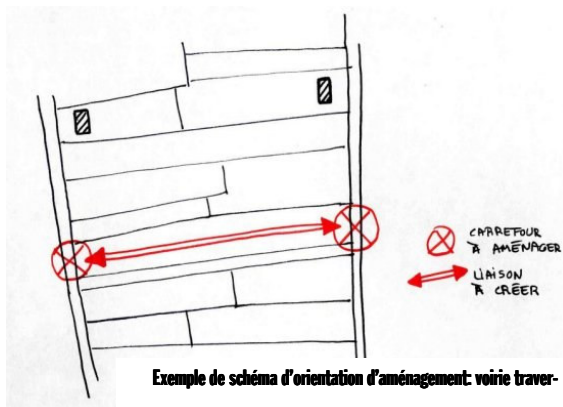
Si l'on prévoit une opération d'ensemble sur une zone concernée par des orientations d'aménagement, la réalisation d'une voirie pourra être effectuée par l'aménageur, mais pourra rester dans le domaine privé, et les propriétaires auront alors toujours possibilité de clore cette voirie.

De même, dans les quartiers ou secteurs concernés par une opération, **il ne peut être mis à la charge de l'aménageur de la zone que la part du coût des équipements publics à réaliser proportionnelle aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans la zone** (article L.311-4 du Code de l'urbanisme).

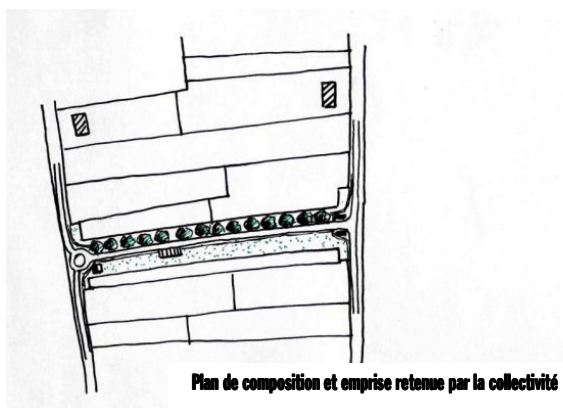
Ainsi, qu'il s'agisse d'une voirie de transit ou d'une école, les équipements pourront n'être pris en charge que partiellement dans le cadre de l'opération, par l'aménageur.

Par exemple, si les orientations d'aménagement indiquent un principe de réalisation d'une voirie primaire, ou de transit par rapport au quartier concerné, des outils fonciers seront nécessaires pour que la collectivité puisse prendre en charge sa réalisation, et faire participer l'aménageur à son coût:

- on pourra instaurer la PVR, ou un PAE, ou utiliser la ZAC;
- le PLU pourra, quant à lui, prévoir les acquisitions (emplacements réservés ou outils du L123-2...).



Exemple de schéma d'orientation d'aménagement: voirie travers



Plan de composition et emprise retournée par la collectivité

Des limites à la précision des orientations d'aménagement

Les orientations d'aménagement peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement. Cependant, ces schémas sont différents :

- des plans de composition que peuvent produire des architectes ou des urbanistes lorsque les projets d'aménagement ou d'organisation d'un quartier sont avancés en terme de composition (esquisse);
- des plans masses cotés que l'on peut trouver dans des DCE ou au règlement du PLU.

Il s'agit de schémas de principe, dont le degré de précision sera fonction :

- de l'avancement de la réflexion sur le devenir du quartier ou du secteur;
- du niveau d'engagement souhaité par la collectivité.

Une expression qui relève forcément de l'urbanisme et de l'aménagement

Comme les orientations générales du PADD, les orientations d'aménagement doivent se limiter, dans leur rédaction, formulation ou traduction graphique :

- aux domaines de l'aménagement et de l'urbanisme;
- aux éléments ou dispositions qui sont plus généralement de la compétence du PLU.

Ainsi, il conviendra d'écarter des orientations d'aménagement les politiques ne relevant pas du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme au sens large (ex : fréquence de bus sur un secteur, ou tracé des lignes de TC en dehors des sites propres), ou les politiques concernant l'ensemble de la commune, qui peuvent être exprimées dans le PADD.

De même, on écartera, ce qui de manière générale, n'entre pas dans les compétences du PLU :

- les principes d'entretien (des espaces publics par exemple)
- le maintien de pratiques culturelles sur certains espaces
- les éléments de financement des équipements
- l'emploi imposé de certains matériaux
- etc.

Il faudra également, pour des raisons de lisibilité du document, **éviter les explications ou justifications des orientations d'aménagement** édictées.

Ces explications ont leur place au rapport de présentation du PLU.

Les cas les plus courants d'orientations d'aménagement sur des quartiers

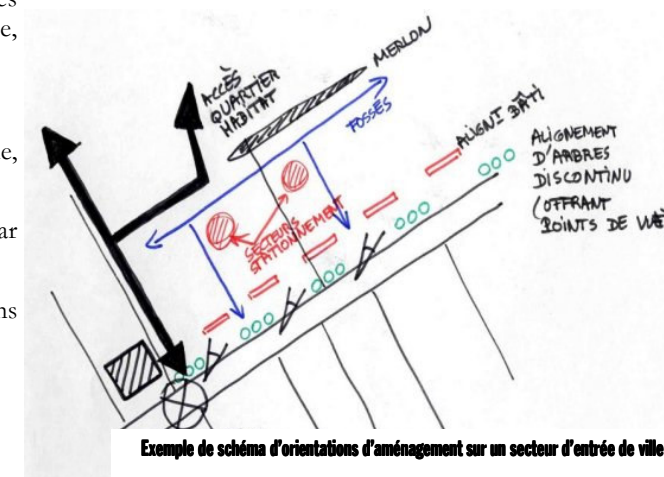
Les éléments souvent affichés en orientations d'aménagement

On pourra trouver dans les orientations d'aménagement :

- des principes d'implantation et de traitement d'équipements publics;
- des orientations concernant les plantations à conserver, mettre en valeur ou créer sur le secteur considéré;
- des principes de tracé de voiries nouvelles, ou de requalification de voies existantes;
- des éléments de paysage à préserver;
- des sens d'orientation des façades des constructions;
- des principes de maillage des voies;
- etc.

Lorsque l'on édicte dans les orientations d'aménagement, des principes d'occupation du sol divers selon des sous secteurs du quartier considéré, on veillera à retrouver ce découpage au règlement, en sous secteurs disposant d'articles 1 et 2 différenciés en fonction de l'occupation proposée.

Les aménagements des entrées de ville



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement sur un secteur d'entrée de ville

On pourra trouver des orientations d'aménagement sur un secteur d'entrée de ville. Ces principes pour-

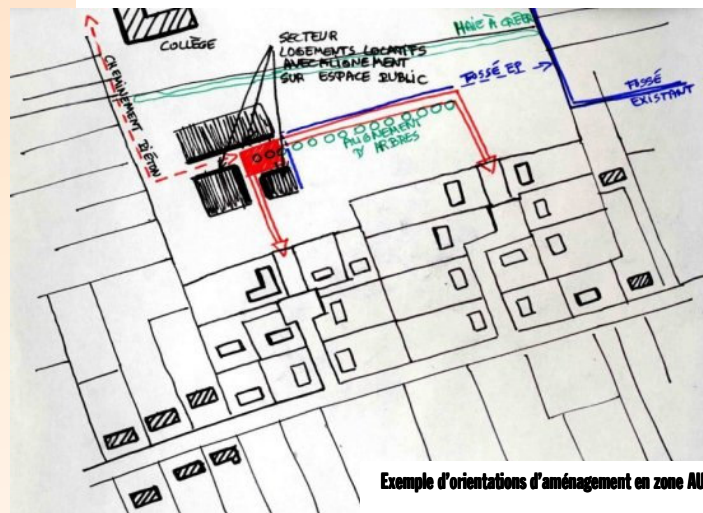
ront être issus de l'étude exigée par l'article L111-1-4 du code de l'urbanisme pour rendre constructibles les abords d'une voie classée à grande circulation. Elle comportera alors des éléments visant à la réduction des nuisances (bruit...), à la sécurisation des lieux, et participant à une certaine qualité architecturale, urbaine et paysagère des lieux.

Cela ne dispense pas, dans le cadre du PLU :

- de présenter les résultats de l'étude au rapport de présentation;
- de mettre l'étude complète en annexe du PLU.

Les secteurs d'extension d'urbaine ou zones AU

On trouvait souvent, dans les plan d'occupation des sols (POS), des schémas de principe d'aménagement des zones NA (à urbaniser, devenues zones AU dans les PLU), qui étaient portés au rapport de présentation.



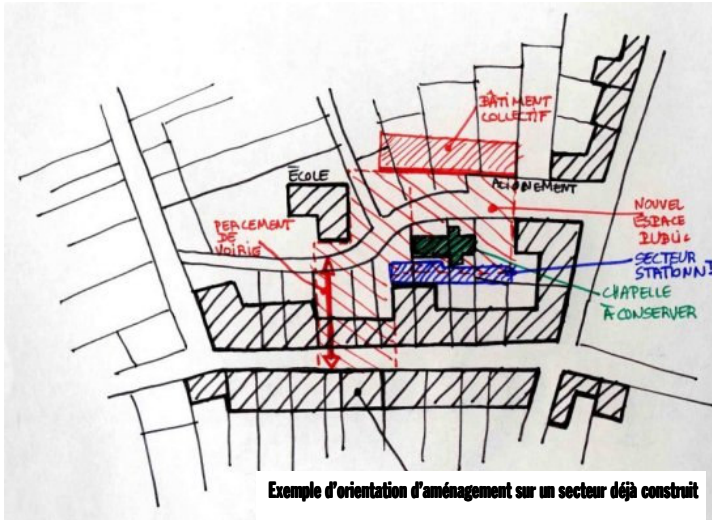
Ces schémas n'étaient pas opposables aux tiers (aménageurs ou constructeurs). Ils constituaient plutôt une base de négociation avec les aménageurs ou les lotisseurs, qu'un élément réellement contraignant.

Le PLU a donné une base légale à ces schémas, en leur permettant de figurer en orientations d'aménagement pour les communes qui souhaitent s'engager sur leur contenu.

Dans les zones AU, le règlement et les orientations d'aménagement doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones.

Un schéma d'orientation d'aménagement peut permettre de répondre à ces obligations, en laissant de la souplesse à la réalisation ultérieure du projet.

Les secteurs de renouvellement urbain



Lors de la définition de projets de renouvellement urbain, en zone urbaine (U), des principes peuvent être également retenus et affichés en orientations d'aménagement, sur le quartier concerné.

Il peut s'agir d'éléments plus ou moins importants :

- des percements de voirie;
- des principes de restructuration et réorganisation de bâtiments;
- des principes de cohérence de fronts bâtis;
- des éléments à détruire (conformément aux secteurs du règlement et documents graphiques où cela est possible);
- des bâtiments, façades, éléments paysagers à conserver;

- etc.

Des outils peuvent être instaurés au règlement du PLU pour assurer l'opposabilité de ces principes sur certains points particuliers (tracé de voirie, localisation d'un espace ou équipement public) : emplacements réservés, servitudes de l'art. L123-2...

Le cas des secteurs de ZAC

La loi SRU du 13 décembre 2000 a supprimé les PAZ (plan d'aménagement de zone) et les RAZ (règlement d'aménagement de zone). Les secteurs de

ZAC sont donc soumis, comme les autres lieux de projet du territoire communal :

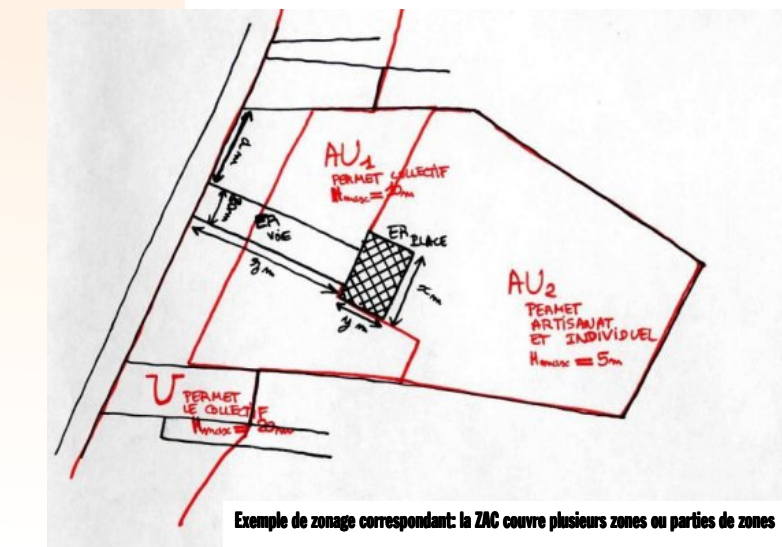
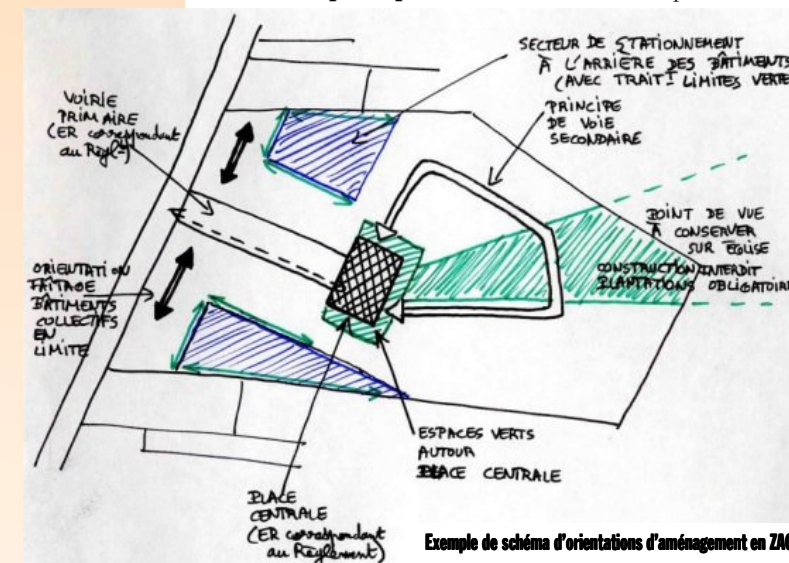
- aux règles de la ou des zones dans lesquels il s'inscrit;
- à des orientations d'aménagement si la collectivité le souhaite.

Compte tenu de la différence de portée des règles et orientations d'aménagement, il conviendra de réfléchir à leur combinaison sur le secteur de la ZAC.

Ces dispositions ont pour but d'intégrer les ZAC dans la réflexion globale d'aménagement des communes et de permettre une meilleure intégration urbaine des quartiers concernés.

Les schémas de principes d'aménagement qui pourront traduire les orientations d'aménagement dans le secteur de ZAC seront finalement assez proches des orientations qui étaient déjà portées dans les PAZ.

Sur ces secteurs on pourra combiner prescriptions et principes, et notamment décomposer les



PAZ existants en règles et orientations d'aménagement lors de leur intégration dans le PLU.

Indépendamment On peut cependant se poser une question concernant les documents graphiques: le document graphique du règlement peut-il comporter les orientations d'aménagement, à condition que l'on indique clairement leur nature ?

Les caractéristiques des espaces publics et des voies

Les orientations d'aménagement peuvent édicter des principes de tracé ou de traitement de voies ou d'espaces publics. Ils accompagneront souvent un schéma de principe permettant de situer ces équipements.

L'indication de ces caractéristiques pourra prendre diverses formes à l'intérieur du document orientations d'aménagement :

- des orientations écrites indiquant par exemple une unité de couleur pour l'ensemble des espaces voués aux piétons dans un aménagement de carrefour ou de boulevard urbain;

- des tracés ou des localisations de principe sur le schéma des orientations d'aménagement sur un quartier;

- des coupes de principe pour le traitement d'une voie (indiquant par exemple fossé, cheminement piéton, alignement d'arbres...) dans lesquelles on évitera cependant de disposer des cotations, l'esprit de l'aménagement étant à retenir et non son dimensionnement exact.

Si les élus souhaitent dimensionner plus précisément les voiries indiquées dans l'aménagement d'un quartier, ils pourront toujours mettre une prescription au règlement (article 3) ou une coupe cotée en plan masse aux documents graphiques du règlement.

On insistera sur la nécessité d'éviter les cotations, de manière à laisser une marge de manœuvre au niveau du concepteur, des contraintes techniques ou des aléas du chantier...