

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

La série de fiches « Le Plan Local d'Urbanisme » présente les grands principes qui régissent ces documents. Cette série est composée de 4 fiches : « Objectifs, Contenu, Procédures », « Le Rapport de Présentation », « Contenu du PADD » et « Orientations d'Aménagement et de Programmation »

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) constituent l'une des pièces constitutives du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). **Elles exposent 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 et de programmation doivent être établies dans le respect des 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.

Introduites par la loi ENE ou Grenelle 2, les OAP peuvent traiter des questions d'aménagement dans un secteur ou quartier, mais doivent également, pour un PLUi, tenir compte de programme local de l'habitat (PLH) et, lorsque l'EPCI est Autorité Organisatrice de Transports Urbains (AOTU), de plan de déplacements urbains (PDU).

Couvrant un ou plusieurs quartiers ou secteurs du territoire, les orientations édictées se superposent avec le règlement. Les orientations d'aménagement et de programmation 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 et de programmation sont opposables aux autorisations d'occupation du sol ou aux opérations d'aménagement dans une relation de compatibilité.

1. Les différents types d'orientations d'aménagement et de programmation

Par suite aux orientations d'aménagement créées par la loi SRU du 13 décembre 2000, les nouvelles « orientations d'aménagement et de programmation » ont été instaurées par la loi ENE du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2.

Elles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, et pour un PLU intercommunal sur l'habitat et les déplacements lorsque l'EPCI est AOTU.

La loi fait donc du nouveau PLU un outil central de la planification intercommunale en organisant, en son sein, une réflexion plus approfondie sur l'intégration et la cohérence des politiques relatives à l'urbanisme, à l'habitat et aux déplacements et en exigeant que cette réflexion aboutisse à des dispositions programmatiques.

Ces orientations d'aménagement et de programmation :

- **en ce qui concerne l'habitat**, 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 (...) une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Elles tiennent lieu de programme local de l'habitat tel que défini au code de la construction et de l'habitation (CCH) ;

Certu 2013/17



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Éditions du Certu

Collection Essentiel

- **en ce qui concerne les transports et les déplacements**, définissent l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement. Elles tiennent lieu de Plan de Déplacements Urbains tel que défini par la loi de 1982 d'orientation des transports intérieurs.

Le terme « tenant lieu de » signifie que le PLU doit alors suivre la procédure du code de l'urbanisme, mais aussi qu'il a tous les effets particuliers et la valeur juridiques d'un PLH et, le cas échéant, d'un PDU.

Néanmoins, ces nouvelles dispositions ne sont pas accessibles aux orientations d'aménagement et de programmation inscrites dans des PLU communaux, dans lesquels les OAP peuvent définir les aménagements et actions nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune.

En ce qui concerne les seuils de population, lorsque l'EPCI compétent en matière de PLU est autorité organisatrice des transports urbains (AOTU), le PLUi comprend obligatoirement un volet «Déplacements» indépendamment du seuil de 100 000 habitants mentionné à l'article L 1214-3 du code des transports. De même, pour le volet habitat, la loi n'a pas prévu que l'obligation de valoir programme local de l'habitat ne s'applique qu'aux EPCI de plus de 30 000 habitants. Le volet habitat ou le volet déplacements d'un PLUi tenant lieu de PLH et/ou le cas échéant de PDU pourront toutefois être adaptés aux enjeux parfois moins complexes dans ces cas-là (sous les seuils précités).

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces nouveaux documents de planification au niveau intercommunal, la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) a mis en place en 2011 un groupe de réflexion, en partenariat avec des services de l'État et associations d'élus et de professionnels.

Ce groupe de travail a vocation, en accompagnant quelques collectivités pilotes, à fournir des éléments de cadrage juridique, technique et méthodologique.

www.certu-catalogue.fr

2. Des orientations d'aménagement et de programmation qui peuvent concerner n'importe quel quartier ou secteur du territoire

Ne devant pas couvrir l'intégralité du territoire du PLU mais se concentrant sur les secteurs à enjeux de la collectivité, **les orientations d'aménagement et de programmation peuvent concerner divers sortes de lieux de projet, quelles que soient leurs localisations au sein du périmètre couvert par le PLU et la vocation des terrains concernés dans le plan.**

Ainsi, elles peuvent ainsi notamment porter sur :

- 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...).

Leur usage sera d'ailleurs 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 réseaux sont suffisants pour les ouvrir à l'urbanisation;
- 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.
- pour les projets de renouvellement urbain;
- pour préciser un échéancier prévisionnel de réalisation.

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

3. Les cas les plus courants d'orientations d'aménagement et de programmation sur des quartiers en dehors des volets déplacements et habitat

Il est à noter que les dispositions relatives à l'habitat et aux déplacements ne pourront trouver leur place dans les OAP des PLU communaux. Pour mettre en œuvre une politique active en matière d'habitat, les collectivités pourront mobiliser d'autres outils au sein du PLU, comme par exemple le recours à une «servitude de logements» leur permettant d'assurer les principes de mixité sociale sur certains secteurs à enjeux, qu'ils pourront rappeler dans les OAP.

En ce qui concerne l'aménagement, on pourra trouver dans les orientations d'aménagement et de programmation, en dehors des dispositions relatives aux PLUi tenant lieu de PLH et le cas échéant de PDU:

- des éléments de programmation concernant l'urbanisation du quartier ou secteur,
- 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 et de programmation, 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.

3.1. 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 davantage une base de négociation

avec les aménageurs ou les lotisseurs qu'un élément réellement contraignant. **La création et les évolutions du PLU ont donné une base légale à ces schémas, en leur permettant de figurer en orientations d'aménagement et de programmation.**

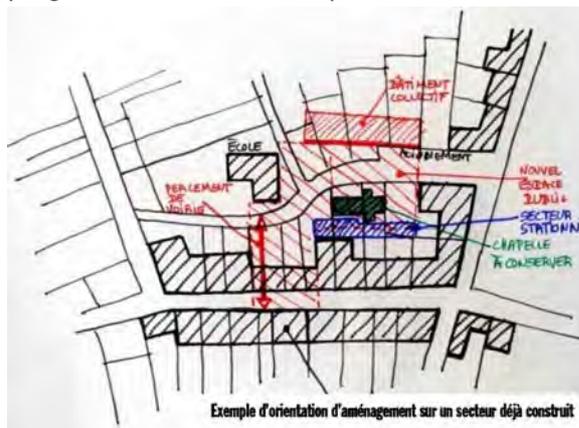
Dans les zones AU, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation doivent définir les conditions d'aménagement et d'équipement de ces zones. **Un schéma d'orientation d'aménagement peut permettre de répondre à ces obligations, en laissant de la souplesse à la réalisation ultérieure du projet.**



Exemple d'orientations d'aménagement en zone AU

3.2. 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 et de programmation, sur le quartier concerné.



Exemple d'orientation d'aménagement sur un secteur déjà construit

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).

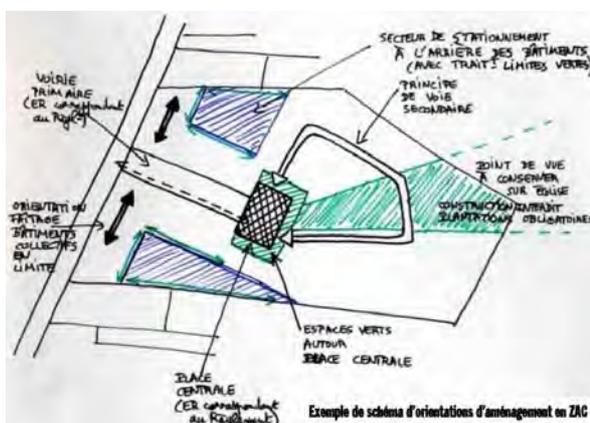
3.3. Le cas des secteurs de ZAC

La loi S.R.U. 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 :

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

Compte tenu de la différence de portée des règles et des orientations d'aménagement et de programmation, 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 et de programmation 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 et de programmation, lors de leur intégration dans le PLU.



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement en ZAC

4. Les caractéristiques des espaces publics et des voies

Les orientations d'aménagement et de programmation 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 et de programmation » :

- 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 et de programmation 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, pas 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...

5. Les rapports avec les outils d'action foncière

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 et de programmation, 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 L311-4 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 et de programmation 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 un PAE, un PUP ou utiliser la ZAC. Le PLU pourra, quant à lui, prévoir les acquisitions (emplacements réservés ou outils de l'article L123-2 du code de l'urbanisme)

6. La forme des orientations d'aménagement et de programmation

Les orientations d'aménagement et de programmation constituent 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 délivrées par la commune ne doivent pas remettre en cause ces orientations.

6.1. Application de la compatibilité

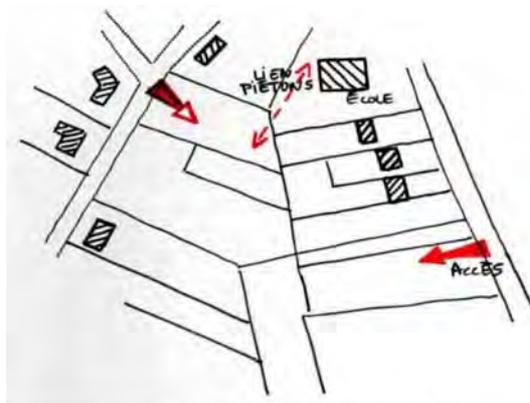
Le fait de libeller des orientations sous forme de règles strictes ne recréera pas une application de celles-ci en conformité.

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

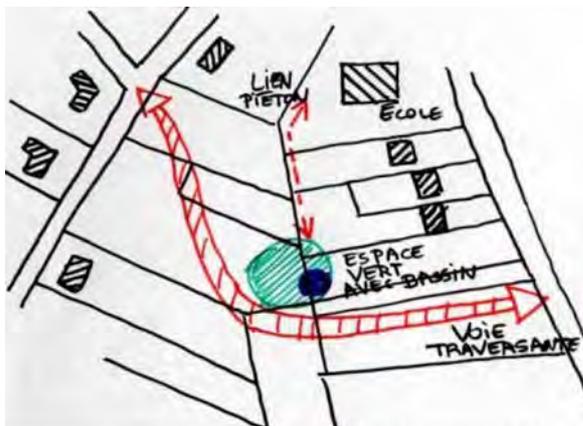
6.2. Des limites à la précision des orientations d'aménagement et de programmation

Les orientations d'aménagement et de programmation 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),



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement minimal



Exemple de schéma d'orientations d'aménagement plus détaillé

- 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.

Pour en savoir plus :

- [Catalogue des productions du CERTU](http://www.certu-catalogue.fr), Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (www.certu-catalogue.fr)
- [Site du Gridauh](http://www.gridauh.fr), Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (www.gridauh.fr)
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU - La gouvernance](#) », Certu, 2012
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal \(PLUI\) tenant lieu de PLH et PDU - Éléments de cadrage juridique et technique](#) », Certu, 2012

Certu

Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
2 rue Antoine Charial
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013

La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

ISSN : 2263-8725

Pilotage

F. Razé- Certu

Rédaction

F. Razé - Certu

Remerciements aux relecteurs

C.Gaffar – Certu

M.Morain – Certu

A.Magro – D.D.T. de l'Ain

Contacts

Florian Razé
04 72 74 59 25

florian.raze@developpement-durable.gouv.fr

Certu – Département Urbanisme
04 72 74 58 00

urb.certu@developpement-durable.gouv.fr

