

>> **Écriture du projet d'aménagement et de développement durables (PADD)**

Pierre Soler-Couteaux, professeur à l'Université de Strasbourg, avocat au barreau de Strasbourg

Fiche 1

LE CONTENU DU PADD ET LA NATURE DU SCoT

Aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'urbanisme, « *le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.* »

- Il n'en a pas toujours été ainsi.

Si le projet d'aménagement et de développement durables a fait son apparition dans le dossier de SCoT avec la loi SRU, ce n'est qu'avec le décret n° 2004-531 du 9 juin 2004 que le PADD du SCoT est devenu une pièce autonome au sein du dossier de SCoT (art. R. 122-2-1).

Auparavant, sous le régime de la loi SRU, le PADD du SCoT était intégré dans le rapport de présentation dont il n'était qu'un élément (art. R. 122-2 dans sa rédaction issue du décret n° 2001-260 du 27 mars 2001) ¹.

- L'évolution ultérieure du PADD du SCoT – devenu projet d'aménagement et de développement durables après la loi Grenelle II – amène à un premier constat incontestable, celui de sa prise d'importance au sein du dossier de SCoT : le PADD du SCoT s'est constamment renforcé.

À partir du constat évident de l'enrichissement du contenu du PADD (I) au sein du dossier de SCoT et de l'attention portée aux glissements sémantiques qui se sont opérés dans son énoncé (II), c'est la dynamique qu'il engendre qu'il faut tenter d'identifier dans la mesure où elle porte potentiellement une novation de sa fonction. C'est cette dynamique qu'il convient de saisir pour éclairer l'écriture du PADD dans un souci de qualité et de sécurité (III).

¹ Voir J.-P. Lebreton, Les projets d'aménagement et de développement durables, *DAUH* 2002, p. 63. – Voir aussi, P. Hocreître, Plan local d'urbanisme et projet d'aménagement et de développement durable, *RDI* 2003, p. 7 ; R. Trapitzine, Le PADD, un outil qui doit faire ses preuves, *Études foncières* mars-avr. 2001, n° 90 ; PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement, *Études foncières* mars-avr. 2002, n° 96.

I. L'ENRICHISSEMENT DU CONTENU DU PADD

Cet enrichissement du contenu du PADD est à la mesure de l'élargissement des objectifs à la réalisation desquels il doit concourir. Relever ce rapport, c'est insister sur le caractère obligatoire du contenu du PADD.

I.1. Un contenu en rapport avec les objectifs assignés aux SCoT

- Dans sa rédaction issue de la loi SRU, les SCoT devaient présenter un PADD dont le contenu était ainsi déterminé : « *le projet d'aménagement et de développement durables retenu, [qui] fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile* » (art. L. 122-1).

C'est ce contenu qui a été repris par le décret n° 2004-531 précité lorsque le PADD est devenu un élément à part entière du dossier de SCoT (art. R. 122-2-1).

- Par la suite, le contenu du PADD a suivi les évolutions des objectifs assignés par le législateur aux documents d'urbanisme et s'est renforcé à la mesure de leur affirmation comme « impératif catégorique », compte tenu notamment de l'urgence environnementale. C'est donc au travers de ce référentiel qu'il convient de lire le contenu réglementaire du PADD.
- Il faut partir ici de la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle I »** qui a énoncé les objectifs dont les documents d'urbanisme devraient à l'avenir contribuer à la mise en œuvre (art. 7) :

« a) Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis. Dans les six mois suivant la publication de la présente loi, une étude sur la réforme de la fiscalité et sur les incitations possibles pour limiter l'extension du foncier artificialisé sera effectuée ;

b) Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, ainsi que permettre la revitalisation des centres-villes, les collectivités territoriales disposant désormais, ou étant dotées dans l'année qui suit l'adoption de la présente loi, d'outils leur permettant en particulier de conditionner la création de nouveaux quartiers, d'opérations d'aménagement à dominante d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement correspondant des infrastructures de transport, ainsi que de prescrire, dans certaines zones, des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques supérieures à la réglementation ;

c) Concevoir l'urbanisme de façon globale en harmonisant les documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ;

d) Préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ;

e) Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace et réexaminer dans cette perspective les dispositifs fiscaux et les incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme ;

f) Permettre la mise en œuvre de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, notamment l'isolation extérieure, en adaptant les règles relatives à la protection du domaine public ;

g) Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun ».

- La même loi modifiait l'article L. 110 :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement » (Les parties soulignées sont issues de la loi Grenelle I).

- La rédaction de l'article L. 121-1 a elle-même substantiellement évolué depuis la loi SRU : une première fois par l'effet de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Grenelle II ², puis par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Cette nouvelle rédaction illustre l'élargissement du spectre que le PADD du SCoT doit désormais couvrir :

² É. Carpentier, Les objectifs des documents d'urbanisme, *RDI* 2011, p. 68.

« Les schémas de cohérence territoriale [...] déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

– En regard de cette évolution, l'article L. 122-1-3 dispose désormais :

« Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. » (voir aussi, art. R. 122-2-1).

I.2. Le PADD, un contenu obligatoire

- L'énumération considérablement enrichie des thématiques des politiques publiques d'aménagement du territoire pour lesquels le SCoT a vocation – et l'obligation – de fixer des orientations et des objectifs expriment bien le niveau des attentes du législateur à l'égard des nouveaux SCoT³.

La grille du PADD devient extrêmement précise.

- Se posera alors une difficulté au niveau de l'opérationnalité du SCoT, difficulté de rester également « normatif » sur un ensemble de thématiques qui s'élargissent. Le contenu obligatoire du SCoT comporte donc le risque d'une perte de substance dans la chaîne des documents du SCoT jusqu'au document opposable (DOO).

Il faut pourtant insister sur le fait que tout ce qui est écrit dans le PADD doit trouver sa traduction dans le DOO.

II. LE DOUBLE GLISSEMENT SÉMANTIQUE DANS L'ÉNONCÉ DU CONTENU DU PADD

La promotion de l'objectif du développement durable au sein de l'article L. 121-1 et les conditions de la référence aux « *politiques publiques d'urbanisme* » dans l'article L. 122-1-3 soulèvent une série d'interrogations sur la place du développement durable (II.1) et de l'urbanisme (II.2) au sein du PADD.

II.1. La place du développement durable au sein du PADD

- On ne peut que constater la promotion du développement durable dans la nouvelle rédaction de l'article L. 121-1.

Depuis la loi Grenelle II, il n'y est plus évoqué « *de manière incidente* »⁴. En effet, les SCoT déterminent les conditions permettant d'assurer la réalisation des objectifs que l'article L. 121-1 énonce, **dans le respect du développement durable**.

L'objectif de développement durable, dans sa définition résultant de l'article L. 110-1 du code de l'environnement modifié par la loi Grenelle II, impose de répondre de façon concomitante et cohérente à cinq finalités : la lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les

³ J.-P. Strebler, Grenelle 2 et SCoT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'État, *RDI* 2011, sp. p. 83. – P. Godfrin, Le nouveau schéma de cohérence territoriale, *DAUH* 2011, sp. p. 55 : le renforcement des missions.

⁴ J.-P. Lebreton, préc. p. 65.

générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains et une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Compte tenu de la place qu'il occupe désormais en tête de l'article L. 121-1, convient-il de compléter les thématiques que doit aborder le PADD de l'ensemble des éléments contenus dans l'article L. 110-1 du code de l'environnement ? En d'autres termes, cette dernière disposition constitue-t-elle une matrice pour la rédaction du PADD du SCoT au même titre que les articles L. 110 et L. 121-1 à raison du renvoi indirect opéré à l'article L. 110-1 par l'article L. 121-1 ?

Il est cependant probable que l'objectif du développement durable doit être pris en compte par le PADD dans le cadre de la nature du document dont il constitue une pièce. Quelles que soient les évolutions, il est et demeure un document d'aménagement à caractère spatial.

Il reste que la promotion du développement durable n'est pas sans conséquences.

- D'abord sur la fonction du PADD au sein du SCoT : fonction de cohérence et/ou de synthèse.

Le SCoT (comme le PLU) comporte désormais un volet aménagement et un volet environnemental renforcé, mais également une dimension économique et sociale plus affirmée.

Un tel spectre requiert la conception d'un projet complexe dont le PADD constituera l'expression synthétique. Il acquiert ainsi une fonction de mise en cohérence des différentes composantes des politiques publiques dont il est le seul investi au sein des éléments composant le SCoT.

Sa fonction au sein du SCoT et son autorité ne peuvent que s'en trouver renforcées. Cette situation pose d'ailleurs à terme la question de son opposabilité.

- Ensuite sur la fonction du SCoT en général : relais du principe d'intégration.

Si l'urbanisme est une thématique parmi d'autres au sein du PADD (voir II.2) et s'il doit être écrit sous l'égide du développement durable, le SCoT devient un instrument plus transversal.

Sa fonction, mais aussi sa rédaction et son formalisme s'en trouvent interrogés.

D'une manière générale, le SCoT a donc pour vocation de mettre de l'ordre au sein des politiques publiques concernées.

Plus encore qu'un document de cohérence, il devient le relais du principe d'intégration pour le territoire qu'il couvre : il en résulte sans doute un renforcement du rôle de l'évaluation environnementale ⁵.

⁵ P. Soler-Couteaux, Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement : réflexions sur la production de la norme d'urbanisme, *Mélanges G. Wiederkehr*, Dalloz 2009, p. 763.

- À partir de là, se pose la question du périmètre et de l'autorité du SCoT.

On peut avoir le sentiment que le périmètre du SCoT mais également le rapport strictement juridique de compatibilité deviennent, l'un et l'autre, beaucoup trop étroits.

En effet, c'est une chose que de traiter des déplacements en rapport avec l'aménagement du territoire, c'est autre chose de préciser les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent (art. L. 122-1-5). Une telle prérogative interroge de plus près les pouvoirs du département et des autres maîtres d'ouvrage.

Au total, le contenu du PADD atteste que le champ du SCoT est plus vaste dans la mesure où il se trouve placé à la croisée de champs diversifiés.

II.2. La place de l'urbanisme au sein des thématiques du PADD et ses conséquences

- Dans la rédaction initiale de l'article L. 122-1 (et R. 122-2-1) issue de la loi SRU, le PADD du SCoT devait fixer les objectifs des politiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Dans cet état du texte, le PADD du SCoT devait aborder les politiques sectorielles sous « l'égide » ou dans le « périmètre » de l'urbanisme.

Autrement dit, le PADD du SCoT regardait le territoire sous l'angle très fort du lien avec l'aménagement et l'urbanisme et devait aborder les politiques sectorielles (habitat, déplacements...) sous l'angle et dans la perspective de leurs effets et impacts sur l'occupation et l'utilisation des sols et plus généralement sur l'aménagement du territoire, mais néanmoins en fonction de cette considération dominante.

On peut dire que l'urbanisme constituait ainsi l'élément fédérateur (le poste d'observation et le but) à partir duquel le PADD – et le SCoT plus généralement – était rédigé. Il donnait une cohérence aux thématiques des politiques publiques de la ville traitées par le SCoT.

- Désormais, le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques (art. L. 122-1-3).

En considération de cette rédaction, la loi Grenelle II a-t-elle entendu distendre le lien que l'aménagement et l'urbanisme constituaient entre les thématiques abordées par le PADD dans la mesure où ils deviendraient en son sein une thématique parmi d'autres ?

En d'autres termes, la thématique urbanisme est-elle banalisée au sein des thématiques abordées par le PADD ? Le SCoT est-il libéré de cette primauté du lien à l'urbanisme en lui permettant de traiter des différentes politiques sectorielles de manière déconnectée de ce prisme ou de ce cadre ?

La réponse à cette question a une opérationnalité immédiate puisqu'il s'agit de déterminer si la nouvelle rédaction de l'article L. 122-1-3 a eu pour effet de modifier la portée de l'habilitation conférée aux SCoT.

La réponse doit être fortement nuancée car, quelle que soit la formulation du contenu du PADD, il convient toujours de le lire en considération de l'opposabilité du SCoT, c'est-à-dire des documents et actes auxquels le DOO s'impose. On ne peut donc séparer le SCoT de ce à quoi il est destiné à s'appliquer.

Cela étant, il convient de donner tout son sens à l'expression « *politiques publiques d'urbanisme* ».

Une évolution a, en effet, été amorcée par la loi SRU dont on se rappelle qu'elle visait à dépasser le principe de l'indépendance des législations. Dans ce contexte, l'urbanisme ne se cantonnait plus aux seules occupation et utilisation du sol.

La loi Grenelle II ne fait que conforter cette évolution. L'urbanisme ne se limite plus à l'occupation et l'utilisation du sol. Son objet, plus vaste, c'est le territoire qui n'est pas simplement le sol.

Il en résulte que le PADD a une géométrie plus large que celle qui résulterait d'une conception classique de l'urbanisme. Il est le lieu où s'établit la cohérence territoriale. En d'autres termes, il lui appartient de donner l'intelligence du territoire.

Tel était d'ailleurs le but visé, dès la loi SRU, par le législateur qui entendait que l'élaboration du PADD soit l'occasion d'une rencontre et d'un échange entre les collectivités publiques et entre les services.

Il reste que si le PADD est conçu comme le « réceptacle » des grandes politiques publiques qui trouvent à s'appliquer sur le territoire, le lieu où elles se mettent en cohérence, il constitue néanmoins un travail préparatoire ou encore l'étape préalable indispensable à la rédaction d'un DOO qui est, lui, le document opposable à un ensemble d'actes et d'actions qui vont se développer sur le territoire.

Autrement dit, même si le terme « urbanisme » a vu son contenu s'élargir, le SCoT demeure un document d'aménagement.

Ainsi, la loi n'a pas totalement libéré l'écriture du PADD qui demeure inscrite dans la limite qui est constituée par l'habilitation donnée à un document qui reste un document à caractère spatial.

Au demeurant, si l'on se reporte à l'article L. 110, l'urbanisme demeure le pivot de la rédaction :

*« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, **leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.** »*

III. L'ÉCRITURE DU PADD

Il convient ici de rappeler les obligations formelles qui président à l'écriture du PADD (III.1) avant d'identifier les principales difficultés liées à cette écriture (III.2).

III.1. Les obligations formelles

A. Une règle de procédure : l'organisation d'un débat

- La loi SRU a manifesté l'importance qu'elle accordait au PADD en imposant qu'un débat soit organisé au sein de l'organe délibérant de l'EPCI en charge du SCoT sur les orientations générales du PADD au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma (art. L. 122-8 ; et après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012, art. L. 122-7 c. urb.)

Il s'agissait de faire apparaître clairement les grandes options du PADD au cours de la phase d'élaboration du SCoT. Ne portant que sur des orientations générales et non sur le projet de SCoT, le débat peut intervenir dès que lesdites

orientations sont suffisamment définies. La satisfaction de cette obligation requiert un débat sans vote. Il constitue néanmoins une formalité substantielle.

- En cas de révision, le débat sur les orientations peut avoir lieu dès la mise en révision du schéma (art. L. 122-14-II c. urb.).
- L'absence de jurisprudence sur cette question n'a pas encore permis de répondre aux questions que posait Jean-Pierre Lebreton et qui restent d'actualité : « *On ne manquera pas d'être attentif à la portée que la jurisprudence réservera à cette exigence de délibération préalable sur le projet, notamment sur le sort qui sera réservé à un document d'urbanisme qui serait substantiellement différent des lignes qui se dessinaient à l'issue de la délibération d'orientation ou qui serait approuvé après une délibération qui aurait été privée d'effet utile, à raison de la faible consistance des orientations présentées ou de leur caractère lénifiant. L'enjeu de la qualité de la démocratie locale, et notamment d'une discussion éclairante entre la majorité au sein du conseil municipal et son opposition, pourrait inciter le juge à une certaine rigueur* » (art. préc., p. 71).

Il n'en reste pas moins que l'attention que le juge portera à la « qualité » du débat ne peut que se trouver renforcée par le renforcement du contenu et de la fonction du PADD.

B. Une règle de forme : l'explication des choix retenus pour établir le PADD

Aux termes de l'article L. 122-1-2, le rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir le PADD.

L'article réglementaire précise : « *Le cas échéant, il explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées* » (art. R. 122-2, 5°).

Une telle obligation formelle interroge les modalités de l'écriture du PADD.

III.2. Les difficultés de l'écriture du PADD

Ces difficultés concernent aussi bien l'amont du PADD (A) que son aval (B).

A. L'articulation du PADD avec les articles L. 110 et L. 121-1

Le SCoT respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 (art. L. 122-1 c. urb.).

- Vers l'amont, l'articulation du PADD avec les normes d'urbanisme supérieures semble insuffisamment précise, principalement avec les articles L. 110 et L. 121-1.

La rédaction du PADD peut être gênée par la circonstance que l'on ne retrouve pas dans l'article L. 122-1-3 relatif au contenu du PADD l'ensemble des thématiques énoncées par l'article L. 121-1 alors même que le SCoT doit déterminer les conditions permettant d'assurer la mise en œuvre de ces thématiques.

Aucune réponse réglementaire n'est par ailleurs apportée à ce décalage dans la mesure où l'article R. 122-2-1 se borne à disposer : « *Le projet d'aménagement et de développement durables comprend les éléments mentionnés à l'article L. 122-1-3* ».

Sur le plan méthodologique, le PADD gagnerait à ce que le code propose une « matrice » mieux articulée sur l'article L. 121-1 mais aussi sur le contenu du document d'orientations et d'objectifs de manière à faciliter sa rédaction.

- L'articulation du PADD avec principalement l'article L. 121-1 paraît pourtant constituer un gage de sécurité juridique.

D'une part, en effet, le respect des articles L. 110 et L. 121-1, dont l'article L. 122-1-1 rappelle qu'ils s'imposent au SCoT, concerne en réalité au premier chef le PADD.

Et s'agissant d'expliquer les choix retenus pour établir le PADD, il est évident qu'il convient à ce titre de justifier de la compatibilité du SCoT avec l'article L. 121-1.

On peut donc recommander d'écrire le PADD en croisant l'article L. 122-1-3 avec le contenu de l'article L. 121-1, c'est-à-dire en partant du « plan » du premier mais avec la substance du second.

Une telle modalité de l'écriture devrait rendre plus aisée la lecture croisée du rapport de présentation dans sa partie consacrée à la justification du PADD avec le texte de celui-ci.

D'autre part, c'est sans doute d'abord dans le PADD qu'il convient de faire apparaître que le SCoT ne saurait compromettre gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, circonstance qui permet au préfet de s'opposer à son entrée en vigueur (art. L. 122-11-1 c. urb.).

- Vers l'amont toujours, il convient de rappeler que lorsque le périmètre d'un SCoT recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays (art. L. 122-1-3 c. urb.).

B. L'articulation du PADD et du document d'orientations et d'objectifs

Vers l'aval cette fois, se pose la question de l'opérationnalité du contenu du PADD.

En effet, avec la loi Grenelle II, le PADD du SCoT doit aborder des thématiques plus nombreuses.

Les unes ont un prolongement opérationnel dans le document d'orientations et d'objectifs.

Mais d'autres sont difficiles à intégrer dans le DOO. C'est le cas de l'amélioration de la performance énergétique, de la production énergétique à partir de sources renouvelables ou encore de développement des communications électroniques.

On va donc trouver dans le PADD l'énoncé d'objectifs qui ne pourront être traduits en normes dans le DOO.

Il serait donc souhaitable de mieux distinguer au sein des thématiques du PADD les objectifs susceptibles d'un prolongement normatif et les objectifs qui demeurent dans l'ordre d'une indication de cohérence des politiques publiques sur le territoire.

En effet, les objectifs assignés au SCoT sont tellement ambitieux et tellement innovants que, pour certains d'entre eux, le PADD va servir de « case » où les auteurs du PADD vont les mettre en attendant qu'ils acquièrent plus d'opérationnalité.

Cela étant, cette situation pose la question de la traduction du SCoT dans le PLU pour tous ces objectifs à l'opérationnalité moindre.

Il peut donc se poser à terme la question de l'élargissement du rapport de compatibilité au PADD au-delà de la seule compatibilité avec le DOO (art. L. 122-1-15 c. urb.).

CONCLUSION

1. La différence entre les PADD du SCoT et du PLU que J.-P. Lebreton avait identifiée par-delà l'apparente homologie s'est considérablement estompée.

Le PADD du SCoT n'est plus, notamment du fait de l'évolution intervenue après le décret du 9 juin 2004, un élément du projet urbain politique défini par le rapport de présentation ou encore un élément d'un rapport justificatif, par opposition au PADD du PLU qui exposait pleinement un projet urbain, aux sens tout à la fois politique et opérationnel, voire architectural. Il est vrai aussi qu'à cette époque, la portée normative du PADD du PLU était clairement affirmée jusqu'à ce que la loi Urbanisme et habitat revienne sur cette opposabilité.

Bien au contraire, on peut avoir le sentiment que le PADD du SCoT a vu sa fonction substantiellement renforcée par rapport à celle du PLU.

Compte tenu de l'élargissement des thématiques qu'il doit aborder et de leur complexité, il a une fonction d'articulation et de synthèse qu'il est le seul à remplir au sein du dossier de SCoT.

2. Dans un tel contexte, il faut mettre en garde contre une insuffisante attention portée à l'écriture du PADD.

Outre qu'en lui-même, il doit satisfaire à un contenu obligatoire déterminé par le législateur, une qualité insuffisante du document peut mettre en péril le SCOT eu égard à sa fonction.

Comment apprécier que le DOO a été écrit dans le respect du PADD, c'est-à-dire à la fois dans le prolongement de celui-ci et dans un rapport de mise en œuvre, si le PADD est inconsistant ?

Autrement dit, la faiblesse du PADD est de nature à affecter la légalité du document en son entier.

3. L'enrichissement du contenu du PADD traduit en réalité une promotion du SCOT lui-même.

Il illustre les attentes du législateur à l'égard de ce document dont il est tant espéré que l'objectif est d'en couvrir complètement le territoire national (art. L. 122-2 c. urb.).

Il nourrit également une question posée dès la publication de la loi SRU dont l'évolution a révélé une dynamique accentuée par la montée en puissance de la préoccupation environnementale : le SCOT est-il encore un document d'aménagement et d'urbanisme ⁶ ?

4. L'histoire du PADD n'est sans doute pas achevée. Mais il est certain que son avenir va désormais dépendre de l'attention qui lui sera portée et de la qualité de sa rédaction.

⁶ Voir Y. Jégouzo, L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme, *BJDU* 4/2001, 226. – H. Jacquot, Les nouveaux principes d'encadrement de la planification urbaine, *DAUH* 2001. – H. Charles, De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente, *Mélanges F. Moderne*, Dalloz 2004, p. 69.