

>> 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 3

L'OPPOSABILITÉ DU PADD

- L'opposabilité du SCOT est circonscrite de manière immédiate aux dispositions du document d'orientations et d'objectifs¹.

L'article L. 122-1-15 du code de l'urbanisme dispose en effet :

« Les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, la délimitation des périmètres d'intervention prévus à l'article L. 143-1, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État sont compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en est de même pour les autorisations prévues par l'article L. 752-1 du code de commerce et l'article L. 212-7 du code du cinéma et de l'image animée » (voir aussi art. R. 122-5).

Cette situation explique que malgré la montée en puissance du PADD, la tendance des rédacteurs du SCoT est de passer plus de temps sur la rédaction du DOO. Cette attitude est largement le résultat de la « commande » des élus qui attachent plus d'attention au document qui comporte des contraintes normatives pour les PLU qu'à la rédaction d'un « programme politique ».

Il est symptomatique également que très souvent l'intervention des juristes se borne à une relecture du DOO.

Cette attention portée au DOO de préférence au PADD ne peut qu'être accentuée par le fait que dans les trois mois suivant l'approbation du SCoT, seul le DOO fait l'objet d'un envoi à chaque commune comprise dans le périmètre de l'établissement public en charge du SCoT (art. L. 122-1-16 c. urb.).

L'un des moyens de corriger cette tendance serait d'élargir le rapport de compatibilité au PADD.

¹ R. Trapitzine, La non-opposabilité du PADD, comment devancer les risques ?, *Études foncières* 2003, n° 102, p. 16.

- Néanmoins, si le PADD du SCoT est dépourvu d'opposabilité en tant que tel, il n'en constitue pas moins un document-pivot au sein du PADD tant du point de vue de son autorité sur le document d'orientations et d'objectifs (I) que de celui de son rôle dans la sécurisation de la gestion du SCoT, rôle qui pourrait être accentué (II).

I. **L'OPPOSABILITÉ INTERNE DU PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES : LES RAPPORTS ENTRE LE PADD ET LE DOCUMENT D'ORIENTATIONS ET D'OBJECTIFS**

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

Aux termes de l'article L. 122-1-4 du code de l'urbanisme, le DOO est établi « **dans le respect** des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ».

Ainsi, si le PADD n'est pas investi d'une opposabilité externe, il dispose bien d'une opposabilité interne au SCoT.

- On peut relever que les orientations d'aménagement et de programmation du PLU sont également élaborées « *dans le respect* » du PADD (art. L. 123-1-4 c. urb.), tandis que le règlement est élaboré « *en cohérence* » avec le PADD (art. L. 123-1-5 c. urb.).

On peut également relever que la terminologie a hésité. Sous l'empire de la loi Urbanisme et habitat, tant le règlement que les orientations d'aménagement du PLU devaient être élaborés « *en cohérence* » avec le PADD (art. L. 123-1 ancien). Sous l'empire de la loi Grenelle II, le législateur a donc distingué les notions de « *cohérence* » et de « *respect* ».

Comme l'écrivait le président Bonichot, « *il est fort possible et il est même probable que les lois utilisent les différentes expressions de compatibilité, de cohérence et de prise en compte et d'autres sans véritable ligne directrice. Ce serait faire beaucoup d'honneur au législateur d'aujourd'hui que de lui faire crédit d'un attachement à des catégories juridiques précises. Force est donc à l'interprète qu'est le juge et à la doctrine de retrouver le fil conducteur et de le proposer, notamment dans le but d'améliorer la législation* »².

- En postulant toutefois que les choix terminologiques effectués par le législateur ont une portée juridique, Il faut s'interroger sur celle de ces différences sémantiques et donc s'essayer à identifier le sens de l'obligation de « *respect* »

² Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ?, *Mélanges H. Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans 2006, p. 55.

au regard de notions qui peuvent sembler voisines, notamment celle de « *cohérence* ».

- En premier lieu, la circonstance que le législateur n'a pas eu recours à la notion de compatibilité pour articuler les rapports entre le DOO et le PADD s'explique aisément. En effet, la compatibilité exprime un rapport de hiérarchie dans un contexte où l'autorité en charge du document subordonné se voit reconnaître une marge de manœuvre. En revanche, s'agissant de documents qui participent d'un même schéma, ce rapport hiérarchique n'a pas lieu d'être.
- En second lieu, la différence entre le respect et la cohérence (qui gouverne comme on l'a dit les rapports PADD/règlement du PLU) tient sans doute à la forme sous laquelle s'expriment les normes qui mettent en œuvre le projet du document d'urbanisme.

Dans les deux cas, on est dans un rapport de mise en œuvre du PADD, mais par des normes qui sont formalisées les unes sous forme d'orientations et d'objectifs, les autres, de règles. On est donc en présence d'un rapport de « mise en œuvre », mais qui s'exprime différemment en raison de la nature de la « norme opérationnelle ».

Le rapport au PADD d'une norme qui s'exprime sous la forme prescriptive d'une règle est sans doute moins souple que pour une norme qui s'exprime sous forme d'orientations et d'objectifs. Cela tient notamment à ce que le constructeur a besoin de s'assurer de la cohérence de la règle d'urbanisme avec le PADD dans la mesure où cette règle d'urbanisme est elle-même opposable aux demandes d'autorisations d'urbanisme.

Les rédacteurs du DOO doivent, quant à eux, prendre conscience que sa rédaction n'est évidemment pas détachée du contenu du PADD.

Ainsi la cohérence exprime une exigence d'harmonie, ici, à l'intérieur d'un même acte. Comme l'écrit Jean-Claude Bonichot, la cohérence est « *exigence d'unité, obligation d'assurer l'ensemble des conséquences d'un acte, obligation d'être logique avec soi-même* »³.

Le concept de « respect » exprime, en ce qui le concerne, que le PADD constitue un document chapeau sous l'égide duquel le DOO (tout comme les OAP du PLU) doit être élaboré et à la réalisation duquel il doit concourir, non sous la forme de règles, mais d'orientations et d'objectifs.

Le « respect » se décline ainsi sous deux volets distincts :

- Concernant les orientations, ne pas remettre en cause celles du PADD - les moyens ne doivent pas contrarier les fins - et mettre en œuvre les moyens adéquats de leur mise en œuvre ;

³ Art. préc., p. 59.

- Concernant les objectifs, chaque chapitre du PADD doit trouver sa correspondance ou sa traduction dans le DOO, c'est-à-dire les éléments de nature à permettre leur réalisation.

En effet, même si le DOO s'en tient aux orientations et objectifs fixés dans le PADD, il trace le chemin pour leur mise en œuvre et a pour effet de les rendre opposables et du même coup de les imposer en termes de compatibilité.

II. LE PADD ET LA GESTION DU SCoT

Il convient ici de considérer la fonction du PADD au regard du champ d'application des procédures de gestion du SCoT telles qu'elles résultent de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme⁴.

II.1. Le « changement » du PADD, déclencheur de la procédure de révision

- En l'état du droit antérieur à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11 du 5 janvier 2012 (soit au plus tard le 1^{er} janvier 2013, art. 19), le recours à la procédure de modification du SCoT n'était ouvert que si la modification ne portait pas atteinte à l'économie générale du PADD (art. L. 122-13 c. urb.). À défaut, la procédure de révision s'imposait.

Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2012-11, il doit être recouru à la procédure de révision chaque fois que les changements porteront sur les orientations définies par le PADD (art. L. 122-146 I c. urb. : « *Le schéma de cohérence territoriale fait l'objet d'une révision lorsque l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 envisage des changements portant sur : 1° Les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables [...]* »).

- Cet effet attaché au PADD doit attirer l'attention de ses rédacteurs sur l'intérêt :
 - D'une part, de correctement distribuer la « matière » du SCoT au sein des pièces qui le constituent et, par exemple, d'arbitrer plus systématiquement, en termes de contenu, entre ce qui relève du PADD et ce qui pourrait être utilement placé dans le rapport de présentation.
 - D'autre part, de préciser ceux des éléments qui, dans le projet qu'ils exposent, relèvent proprement du PADD de ceux qui procèdent d'un projet politique plus général, qui peut être exposé dans le PADD, mais qui ne relève pas des effets juridiques qui s'y attachent. Autrement dit, il s'agit pour les rédacteurs du

⁴ J.-P. Lebreton, La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme, *AJDA* 2012, p. 647.

PADD de procéder à une écriture hiérarchisée de celui-ci permettant de distinguer entre les éléments constitutifs du PADD et les considérations de politique du territoire, par essence plus générales.

- Enfin, il restera à préciser ce qui constitue un « changement » dans les orientations définies par le PADD. Est-ce que tout changement sera de nature à entraîner le recours à la procédure de révision ou cette notion ne concernera-t-elle que les changements substantiels, auquel cas on ne serait pas très loin du critère de l'atteinte à l'économie générale du PADD ? Ce serait une interprétation raisonnable. Mais compte tenu de cette incertitude, il sera sans doute opportun que les rédacteurs des PADD déterminent eux-mêmes une marge dans les modifications apportées aux orientations du PADD qui permettrait qu'elles soient « changées » par le biais d'une modification.

Au total, il y a là une exigence renforcée de rigueur dans l'écriture du PADD.

II.2. Le PADD, limite au recours à la déclaration de projet

L'État et ses établissements publics, un département ou une région peuvent se prononcer par déclaration de projet sur l'intérêt général d'une action ou une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction. Dans ce cas, la procédure de mise en compatibilité du SCoT avec la déclaration de projet peut être mise en œuvre (art. L. 300-6 c. urb.).

Mais le recours à cette procédure est fermé si la déclaration de projet a pour effet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCoT (on relèvera le maintien de ce critère qui n'est plus celui mis en œuvre pour déterminer le recours à la procédure de révision).

Cette limitation aux prérogatives de l'État et des autres collectivités constitue une illustration de l'importance et de l'autorité du PADD.

II.3. Pour un renforcement de la fonction de document pivot du PADD

Il est certain que la précision de ce que le champ d'application de la procédure de révision est déterminé par référence au PADD a constitué un progrès sur le plan de la sécurité juridique.

Ne peut-on envisager d'aller au-delà et d'exploiter les potentialités du PADD à cet égard ?

- Concernant les modifications qui peuvent être apportées au SCoT consécutivement à l'enquête publique, le code de l'urbanisme dispose : « À l'issue de l'enquête publique, le schéma de cohérence territoriale, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par l'organe délibérant de l'établissement public prévu aux articles L. 122-4 et L. 122-4-1 [...] » (art. L. 122-4 c. urb.).

Par ailleurs, l'article L. 123-14-II du code de l'environnement dispose :

« Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification.

Dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.

Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport environnemental intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue, selon les cas, aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code et à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme. »

Il pourrait être souhaitable que le législateur précise celles des modifications qui requièrent une nouvelle enquête publique par référence au PADD.

Les autres modifications postérieures à l'enquête publique pourraient alors faire l'objet d'une simple mise à disposition du public sur le modèle de la modification simplifiée (art. L. 122-14-3 c. urb.).

- Concernant les conditions de l'entrée en vigueur du SCoT, l'article L. 122-11-1 dispose que le préfet peut notifier les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au schéma lorsque les « dispositions » de celui-ci ne sont pas satisfaisantes au regard des objets que l'article énonce.

Cette référence aux « dispositions » du SCoT paraît trop vague en elle-même. Ne faudrait-il pas imposer au préfet de motiver son avis par référence au PADD pour donner plus de cohérence à sa critique du SCoT ?

CONCLUSION

La question de l'opposabilité du SCoT demeure posée et demande à être précisée pour sortir de ce sentiment d'« opposabilité diffuse » que les textes donnent actuellement.