

>> LE PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLES (PADD)

Gilles Pellissier, Maître des requêtes au Conseil d'État

Fiche 3

LA PORTÉE JURIDIQUE DU PADD

La définition, l'évolution du régime juridique et le contenu du PADD ont été développés dans les deux premières fiches. La présente étude se limitera donc à une analyse des effets juridiques du PADD sur les autres normes et décisions d'urbanisme.

Il convient, pour ce faire, de repartir de la définition qu'en donne l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme : le PADD « *définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ». Comme l'a rappelé le professeur Jacquot, le PADD, depuis la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, apparaît comme la « clef de voûte » du plan local d'urbanisme : il doit présenter de manière claire et concise les grandes lignes de la politique d'aménagement et d'urbanisme que la commune met en œuvre dans les autres parties du plan (orientations d'aménagement, règlement et documents graphiques). Il comporte l'essentiel de l'économie générale du plan.

De cette définition découlent plusieurs traits caractéristiques de son régime juridique : inopposable directement aux tiers (1), il impose cependant aux autres normes du PLU une exigence de respect (pour les orientations d'aménagement et de programmation) et de cohérence (pour le règlement) avec les orientations qu'il énonce (2) ; il constitue également le document de référence pour apprécier une éventuelle atteinte à l'économie générale du plan (3). Il occupe ainsi une place à part au sein du PLU : son absence d'opposabilité directe le rapproche du rapport de présentation, dont il se distingue toutefois tant par le contenu – il doit être beaucoup plus concis et ne comporter que des orientations très générales – que par une portée juridique plus forte vis-à-vis des autres normes du plan et de ses procédures de modification. Dépourvu de la force normative des autres parties du plan, il en constitue en quelque sorte la « *Grundnorm* », mais dans un système comportant le moyen juridique d'assurer le respect de son esprit.

Par ailleurs, il convient de noter que la portée du PADD s'étend au-delà du PLU : l'ordonnance n°2005-864 du 28 juillet 2005 qui modifie l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme le rend juridiquement opposable aux PSMV établis dans les secteurs sauvegardés de la commune, qui doivent être compatibles avec lui. La loi ENE du 12 juillet 2010 fait de même en ce qui concerne les nouvelles aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) qui remplacent les zones de protection du patrimoine architectural urbanistique et paysager (Zppaup) (c. patrimoine, art. L. 642-2)¹.

¹ Voir, sur cette question, la fiche n°1.

1. **L'inopposabilité du PADD aux tiers**

La loi Urbanisme et habitat a retiré le PADD des documents du plan local d'urbanisme opposables aux tiers. L'article L. 123-5 du code de l'urbanisme dispose désormais que « *le règlement et des documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux [...]* ». Le décret du 9 juin 2004, pris pour l'application de cette loi, a en conséquence supprimé de l'article R. 123-1 l'alinéa relatif à l'opposabilité du PADD. Cette inopposabilité est complète ; il ne bénéficie même pas d'un rapport de légalité souple telle que la compatibilité qui s'impose aux travaux vis-à-vis des orientations d'aménagement (art. L. 123-5, al. 2), qui figuraient auparavant au sein du PADD.

Quelles sont les conséquences juridiques de cette évolution ?

– La plus évidente est que le PADD ne fait plus partie des normes au regard desquelles la légalité d'une décision d'urbanisme est appréciée. Le moyen tiré de la méconnaissance des orientations du PADD est inopérant.

En revanche, il a été jugé qu'il appartenait à l'autorité saisie d'une demande de permis de construire de prendre en compte les orientations du PADD, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si la construction envisagée serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan et décider, le cas échéant, de surseoir à statuer sur la demande en application de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme². Ainsi, alors que ces orientations ne seraient plus invocables une fois le plan approuvé, elles peuvent être un indice de l'état d'avancement du plan et des orientations que le projet est susceptible de compromettre.

– Cette inopposabilité est-elle susceptible d'avoir des conséquences sur les moyens dirigés contre la délibération approuvant le PLU et dirigés directement contre le PADD ? Autrement dit, la circonstance que le PADD ne soit plus opposable aux tiers rend-elle inopérants les moyens dirigés contre lui ?

Je ne le pense pas : D'une part, l'existence et le contenu du PADD constituent des éléments de la légalité de la délibération approuvant le PLU. Une absence ou une insuffisance du PADD sont susceptibles d'entacher d'illégalité la délibération dans son entier. Cela a été jugé pour le rapport de présentation³. La même analyse devrait *a fortiori* être faite pour un document qui traduit les orientations générales du plan et dont l'insuffisance ne peut qu'affecter l'ensemble du document.

En ce qui concerne le contenu même du PADD, il me semble également y avoir lieu à un contrôle juridictionnel des motifs : tout d'abord, les orientations doivent respecter les objectifs et principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme (art. R. 123-3 du même code). Des orientations sans rapport

² CE 1^{er} déc. 2006, Société GFLBI, req. n°296543. Voir, pour un exemple inverse d'orientations du PADD ne traduisant pas, notamment en ce qui concerne la zone dans laquelle est situé le projet, un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, permettant d'apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan : CAA Marseille 9 oct. 2009, M. Crespy, req. n°07MA02764.

³ CE 22 nov 1985, Min. urbanisme c. Daniau, *AJDA* 1985, p. 752. – CE 8 juin 1990, Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais, req. n°9319 1. – CE 3 juill. 1992, Commune de Riedisheim, *Rec. CE* p. 279.

avec des objectifs d'urbanisme seraient censurées. Ensuite, le PADD n'est pas dépourvu de toute force juridique puisqu'il impose au règlement d'être en cohérence avec ses orientations. Il y a donc intérêt certain à vérifier la légalité d'orientations qui recevront une traduction normative dans le plan.

Là encore, l'illégalité d'orientations, en raison de leur caractère général et du fait qu'elles sont censées innover l'ensemble du plan, est de nature à entraîner l'annulation totale de ce dernier. Il faudrait qu'une orientation soit suffisamment spécifique et n'ait qu'une traduction réglementaire bien déterminée pour que son illégalité entraîne une annulation partielle du PLU. Une telle situation paraît difficilement concevable.

2. La portée normative des orientations du PADD à l'égard des autres parties du PLU

La principale force juridique du PADD tient à ce qu'il impose aux orientations d'aménagement et de programmation et au règlement du PLU une exigence de respect et de cohérence avec les orientations qu'il définit (art L. 123-1-4 et 5). Ce sont ces parties du PLU qui doivent le respecter et être en cohérence avec lui : le PADD apparaît donc comme un élément de la légalité de ces documents dont la force normative est supérieure vis-à-vis des tiers, mais qui lui sont en quelque sorte subordonnés dans la hiérarchie interne du PLU.

2.1. L'exigence de respect par les orientations d'aménagement et de programmation des orientations du PADD

La loi ENE renforce les liens entre les OAP et le PADD : elles doivent respecter ses orientations (art. L. 123-1-4, al. 1). Auparavant, l'article L. 123-1, 3^e alinéa (rédaction de la loi UH) prévoyait seulement que les orientations d'aménagement devaient être établies « *en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable* » (voir, pour l'analyse de cette évolution, la fiche « Origine et place des OAP dans le PLU »).

L'application, notamment contentieuse, de ces nouvelles dispositions permettra de mesurer la véritable portée de cette évolution. Le législateur a-t-il simplement entendu créer un lien plus étroit entre ces deux catégories d'orientations ou bien a-t-il voulu modifier la nature même de leur rapport ? En effet, si la notion de cohérence suppose une convergence d'objectifs (voir ci-dessous), la notion de respect implique en général un rapport hiérarchique.

2.2. L'exigence de cohérence du règlement avec les orientations du PADD

■ Éléments de définition

La notion de cohérence n'est définie ni dans les textes, ni dans une jurisprudence très peu nombreuse. La langue commune l'emploie pour qualifier une relation d'unité ou d'harmonie entre les éléments d'un groupe : « Harmonie, rapport logique, absence de contradiction dans l'enchaînement des parties de ce tout » ; « unité continue » (*Trésor de la langue française*). Ces notions paraissent également pertinentes pour appréhender cette notion en droit.

La notion de cohérence implique donc un rapport de légalité particulier. Il ne s'agit ni de conformité, ni même de compatibilité, que l'on peut comprendre comme un rapport plus souple de respect entre deux normes. Il s'agit plutôt d'une exigence de ce que les normes ou actions aillent dans le même sens, poursuivent un objectif commun, partagent le même esprit. Comme le fait observer Jean-Claude Bonichot⁴ : « l'exigence de cohérence paraît aller au-delà de celle de compatibilité : la compatibilité implique la non-contrariété alors que la cohérence exige le rapprochement, l'union, l'harmonie ». Tel est également l'objet des schémas de cohérence territoriale, qui ont marqué l'introduction de la notion dans le droit de l'urbanisme : fixer les orientations fondamentales des politiques d'aménagement à un niveau supracommunal et imposer leur traduction dans les développements particuliers de ces politiques.

Enfin, l'analyse de cette notion ne peut ignorer la généralité de la norme vis-à-vis de laquelle cette exigence est posée : le PADD comporte des orientations très générales qui ont vocation à se trouver mises en œuvre dans les parties plus précises et concrètes du PLU. La cohérence vise à garantir l'unité et l'harmonie du PLU autour de ces orientations plus qu'un rapport très précis tel qu'on peut en envisager entre deux règles aux contenus concrets. Cette notion correspond bien à la fonction de clé de voûte du PADD.

■ Une portée contentieuse variable

À partir de cette définition et s'agissant de l'appréciation d'un rapport entre une norme fixant des orientations générales (le PADD) et des règles plus précises, deux niveaux de contrôle sont envisageables :

Le premier consiste à vérifier que la mesure contrôlée ne compromet pas la réalisation de l'orientation. L'exigence est en quelque sorte négative : l'incohérence résultera ici de ce que les effets de la réglementation vont à l'encontre de l'objectif poursuivi (exemple : ouverture à l'urbanisation d'une zone boisée et orientation de préservation des espaces boisés). À cet égard, la cohérence se rapproche de la non-contradiction et, par voie de conséquence, de la compatibilité.

Le second est positif : l'exigence de cohérence impose non seulement que le règlement n'aille pas à l'encontre des objectifs fixés, mais qu'il les poursuive effectivement. Autrement dit, certains choix d'urbanisme qui apparaîtraient trop éloignés des orientations définies pourraient apparaître sans cohérence avec eux. L'incohérence ne résulterait pas d'une contradiction évidente, mais d'un trop grand éparpillement des politiques, d'une divergence excessive entre les buts affichés et poursuivis.

Le peu de jurisprudence relative à l'application de la notion de cohérence, qui n'existe pas uniquement en droit de l'urbanisme mais également en droit de l'environnement, illustre le premier niveau de contrôle. Le juge contrôle, en négatif, que la règle ne compromette pas les orientations fixées. La norme de cohérence est une norme de non-contradiction entre les objectifs fixés et les actes subséquents intervenant dans leur champ de réalisation.

Par exemple, il a été jugé qu'il n'y avait pas d'incohérence à créer une « zone d'intérêt récréatif et/ou paysager et/ou écologique » dans une « zone à protéger

⁴ Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeu de mots ou jeu de rôle ?, *Mélanges H. Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

et à mettre en valeur, où la construction sera strictement limitée », selon les termes du rapport du schéma directeur⁵. Une décision du Conseil d'État est particulièrement claire sur l'obligation de cohérence qui s'impose à l'État une fois qu'il a adhéré à la charte d'un parc naturel régional, en application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement : il lui appartient « de veiller à ce que les décisions qu'il prend dans l'exercice de ses compétences ne soient pas incohérentes avec l'existence d'un tel parc ; que l'État doit, à ce titre, lors de l'examen des demandes d'autorisation de recherches ou de permis exclusifs de carrières, veiller à ce que l'impact des travaux envisagés sur l'environnement soit le plus réduit possible »⁶.

S'agissant plus précisément du PADD, le Conseil d'État a jugé que « les dispositions du règlement de la zone N fixent notamment des règles d'extension limitée des constructions existantes dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, secteurs que les documents graphiques pouvaient légalement délimiter ; que ces dispositions se bornent à autoriser des travaux de mise aux normes pour le reste de la zone et permettent, conformément aux dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, d'assurer l'insertion des extensions envisagées dans l'environnement ; que ces dispositions sont compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone et ne sont pas incohérentes avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, qui rappellent la vocation d'espace naturel des bois parisiens, sans exclure des activités collectives compatibles avec ce caractère naturel »⁷.

La cour administrative d'appel de Lyon, dans un arrêt qui est l'un des plus fournis rendus à ce jour, a jugé d'une part que la création de huit polygones d'implantation de constructions dans une zone N « n'est pas en contradiction avec l'objectif de protection du site énoncé dans le projet d'aménagement et de développement durables qui recense le secteur au nombre des espaces à protéger en tant qu'ils constituent la "trame verte" de l'agglomération », d'autre part « qu'en retenant le principe de l'urbanisation de l'ensemble de cette zone [une autre zone] sans distinguer les différents compartiments de terrain qu'elle comporte, notamment, de part et d'autre de la ligne de crête, la révision litigieuse est en contradiction avec les orientations précises énoncées, tant par le plan d'aménagement et de développement durables (PADD) en ce qui concerne la "trame verte", que le rapport de présentation en ce qui concerne le maintien de la pérennité des deux dernières exploitations agricoles »⁸. Curieusement, le constat de cette contradiction débouche sur une censure pour erreur manifeste d'appréciation, alors qu'une telle contradiction constitue par elle-même une violation de l'exigence de cohérence.

De même, un jugement du tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009 a annulé le PLU de la communauté d'agglomération Angers-Loire métropole au motif notamment que le parti d'aménagement qui déclassait les espaces boisés concourant de manière substantielle à la richesse du patrimoine paysager de l'agglomération était en contradiction avec le projet de développement durable

⁵ CE 27 janv. 1995, Association Île-de-France environnement, req. n°131631.

⁶ CE 28 mai 2003, Commune de Sailly et autres, req. n° 223851. Voir également, pour un énoncé proche de la règle de cohérence dans le même champ juridique : CE 27 févr. 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, req. n° 198124 ; *Rec. CE* p. 97.

⁷ CE 18 juin 2010, Ville de Paris, req. n° 326708.

⁸ CAA Lyon 18 nov 2008, Association Roch'Nature, req. n°07LY00802, *RD imm.* 2009, p. 338, note Soler-Couteaux.

qui affirme que l'espace naturel est « un élément constructif de l'aménagement de l'image et de l'identité de l'agglomération »⁹.

Ces décisions montrent que la cohérence a été interprétée comme portant une exigence de non-contradiction et que ne sont censurées que les dispositions qui vont clairement à l'encontre des objectifs fixés par le PADD.

Il paraît *a priori* très peu probable que le juge administratif se lance dans un contrôle plus positif de la poursuite effective des objectifs fixés. Il serait conduit par là à porter une appréciation nécessairement subjective sur des politiques d'urbanisme pour lesquelles il laisse traditionnellement un large pouvoir de décision aux communes, ou à se substituer à l'auteur du règlement.

Le juge sera d'autant plus enclin à conserver une distance prudente que la règle contrôlée et la norme de contrôle ressortissent du même document, approuvé par la même autorité. Il s'agit d'une règle de cohérence interne et le juge sera soucieux de conserver une approche objective, se bornant à rechercher des incohérences évidentes entre les orientations et le règlement, sans entrer davantage dans l'appréciation du contenu des règles que ce qui est nécessaire à cette vérification. Il faudrait vraiment qu'il y ait une absence complète de lien entre les orientations annoncées et les effets des règles adoptées pour qu'une « incohérence par défaut d'unité » et non par contradiction puisse être censurée.

Il pourrait toutefois être conduit à l'effectuer dans le cas d'une orientation très précise qui ne connaîtrait absolument aucune traduction réglementaire dans le PLU. Mais cela même n'est pas certain : elle serait peut-être considérée comme secondaire et donc insusceptible de lier, au nom de la cohérence, les auteurs du PLU.

Quoi qu'il en soit, cette question permet de souligner à quel point le contrôle du juge est lié à la précision de l'écriture du PLU.

■ Intensité du contrôle du juge

En ce qui concerne l'intensité du contrôle du juge, la jurisprudence sur la compatibilité est transposable au premier niveau de contrôle de la cohérence, conçue comme une non-contradiction, ce qui est très proche de la non-incompatibilité. Dans les deux cas, le juge ne censure que l'incohérence ou l'incompatibilité, c'est-à-dire l'impossible coexistence au sein du même champ juridique d'un principe ou d'un objectif et d'une règle de droit. Dans les deux cas, cette norme ne conduira qu'à censurer une contradiction claire et nette. Si la norme de compatibilité donne lieu à un contrôle normal¹⁰, c'est parce qu'il ne saurait y avoir de variation dans l'incompatibilité. De même, l'incohérence-contradiction est déjà, par elle-même, une illégalité, que son ampleur ne peut qu'aggraver, mais jamais rendre acceptable, contrairement à la cohérence qui peut connaître des degrés dans la légalité. Autrement dit, l'incohérence est déjà une erreur très manifeste dans la traduction des orientations du PADD que doit effectuer l'auteur du règlement. Elle ne sera relevée que si les règles contrôlées apparaissent absolument inconciliables avec les orientations.

⁹ TA Nantes 21 avr. 2009, Association Sauvegarde de l'Anjou, req. n°064265 ; AJDA 2009, n°1905, note N. Wolff.

¹⁰ CE 10 févr. 1997, Association de défense du site de Théoule, req. n°125534.

En revanche, le second niveau de contrôle, qui porte sur la cohérence-unité, ne pourrait être qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation particulièrement restreint. Autrement dit, seules les discordances d'une extrême ampleur pourraient donner lieu à une annulation sur ce fondement.

L'application de normes de cohérence vise à garantir une cohésion entre les objectifs posés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Cohésion minimale si la cohérence est conçue comme une exigence de non-contradiction, cohésion qui peut être plus forte si cette notion devient le vecteur d'une recherche de la capacité effective d'une réglementation d'urbanisme à poursuivre les fins que le PADD a fixées.

En l'état actuel du droit, l'exigence de cohérence devrait donner lieu à un contrôle objectif tendant à vérifier que les dispositions du règlement n'ont pas pour effet de compromettre profondément les orientations du PADD et qu'il n'existe pas de contradiction évidente et irréductible entre ces dernières et les orientations d'aménagement.

3. Le respect de l'économie générale du PADD

Le respect de l'économie générale du PADD a été substitué au respect de l'économie générale du plan comme condition de la mise en œuvre de certaines procédures de modification (au sens général) du PLU (modification et mise en comptabilité suite à une déclaration de projet)¹¹. Dans l'esprit du législateur de la loi Urbanisme et habitat, cette évolution visait à rendre plus facile le recours à la procédure de modification, le PADD ne comportant que des orientations très générales qu'il est *a priori* plus exceptionnel de devoir remettre en cause que des dispositions du règlement. Toutefois, l'économie générale du plan renvoyait déjà à ses grands équilibres et orientations, qui sont normalement ce qu'exprime le PADD. Le passage de l'économie générale du plan à celle du PADD ne pourrait donc bien être qu'une réforme en trompe l'œil, destinée essentiellement à conforter le PADD dans sa fonction d'expression des options fondamentales de la politique d'aménagement et d'urbanisme que le règlement traduira.

Ce changement de norme de référence pourrait cependant avoir davantage d'effets sur le contrôle du juge sur ce point. En effet, elle lui ôte une certaine marge d'appréciation : jusqu'à présent, il déterminait lui-même quelle était l'économie générale du plan, en tenant compte de l'ensemble des documents qu'il comporte. Bien qu'il se référât déjà au rapport de présentation et au PADD, il tenait également compte de l'importance des modifications apportées aux dispositions réglementaires et de leur portée au regard de la taille de la commune¹². Désormais, cet aspect quantitatif devra être mis en relation avec les orientations du PADD : même quantitativement importantes, des modifications

¹¹ Ainsi que pour l'institution de secteurs à COS majoré (c. urb., art. L. 127-1).

¹² Ont par exemple été considérées comme des modifications portant atteinte à l'économie générale du plan : la densification du bâti de plusieurs zones (CE 26 oct. 1994, Commune de Quiberon, req. n°137032 ; *BJDU* 1994, n°6, p. 17, concl. Lasvignes), la création d'une zone NAC d'activités industrielles à la place d'une zone NCa de richesses naturelles à protéger (CE 31 juill. 1996, Riolland, req. n°133062). L'appréciation des effets de la modification est fonction de la taille de la commune et de ses conséquences prévisibles sur son développement (exemple : CE 6 févr. 1998, Association des commerçants et artisans du canton de Fayence, req. n°170063 ; *BJDU* 1/98, p. 45, concl. Touvet).

qui correspondent aux orientations du projet ne remettront pas en cause son économie générale, alors qu'elles modifiaient l'économie générale du plan. Autrement dit, le juge sera désormais davantage tenu par les orientations du PADD et l'appréciation sera d'abord qualitative (les modifications apportées correspondent-elles aux orientations du PADD ?). Ce n'est qu'en cas de réponse négative à cette première question que leur importance sera prise en compte pour savoir si elles portent atteinte à l'économie générale du PADD.

Sur ce dernier point, on peut penser que le contrôle sera un peu plus strict que sur la cohérence, dans la mesure où il ne s'agit pas seulement de s'assurer de la cohérence interne du document d'urbanisme mais de garantir, à travers le choix de la procédure de modification, l'information la plus complète possible des habitants en cas de modification profonde des orientations générales du plan.

Le PADD est désormais le porteur des grandes orientations d'aménagement et d'urbanisme de la commune, que le règlement doit développer par des dispositions opposables aux tiers. Sa portée juridique est limitée mais essentielle puisqu'elle vise à garantir la cohérence de l'ensemble du PLU, tant lors de l'élaboration du plan avec l'exigence de cohérence que lors de ses modifications ultérieures « courantes » qui doivent toujours respecter l'économie générale dont le PADD est l'expression.