

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

Henri Jacquot, Université d'Orléans, GRIDAUH

Fiche 2

LE CONTENU DU PADD

La loi ENE du 12 juillet 2010 renouvelle partiellement la problématique de l'écriture du contenu du PADD en l'encadrant de façon plus précise qu'auparavant ; elle délimite en effet le champ dans lequel il doit maintenant définir des orientations générales ou fixer des objectifs. La détermination de ces orientations et objectifs qui ont un caractère normatif reste évidemment de la compétence des autorités chargées de l'établissement et de la gestion du PLU ; leur formulation peut toujours intervenir sous la forme de textes ou de dessins qui ont la même valeur juridique.

Des exemples sont présentés en fiche 2 bis.

1. Le champ des orientations générales et objectifs du PADD

Il est défini en ces termes par l'article L. 123-1-3 introduit dans le code de l'urbanisme par la loi ENE :

« Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »

La répartition des matières entre les deux premiers paragraphes ne semble pas obéir à des critères très rigoureux. La plupart d'entre elles sont appréhendées simultanément par plusieurs législations. L'idée était peut-être de regrouper dans le premier paragraphe les thématiques qui relèvent à titre principal des politiques d'aménagement et d'urbanisme et, dans le second, des questions que ces dernières doivent prendre en compte mais qui sont régies par d'autres législations que celles de l'urbanisme ? Quant au troisième paragraphe, il a un caractère spécifique : il concerne la définition d'objectifs de modération de la consommation de l'espace.

1^o) Comme n'ont pas manqué de le faire observer les commentateurs¹, **cet article « élargit les thématiques » que doit traiter le PADD du PLU**. Avant la loi ENE, l'ancien article L. 123-1 se contentait de disposer : les PLU comportent un PADD « *qui définit les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* ». Mais cet élargissement est sans doute moins important qu'il ne paraît ; il concerne surtout les nouvelles thématiques introduites par la loi ENE comme la protection des continuités écologiques, le développement des communications numériques ou encore l'équipement commercial en liaison avec la réforme en cours **à l'époque**. Pour le reste, le PADD devait déjà traiter bon nombre des questions maintenant énumérées à l'article L. 123-1-3 pour respecter les objectifs de développement durable qui s'imposaient à lui en vertu de sa dénomination même.

Mais ceci ne doit pas conduire à sous-estimer l'apport de la loi ENE : l'implicite est devenu explicite. Comme le législateur avait déjà commencé à le faire pour le SCOT, dès la création de celui-ci² elle a clarifié et précisé le champ des habilitations du PADD du PLU, ce qui peut contribuer à l'amélioration de la qualité de son écriture.

2^o) Dès lors que le chemin est mieux balisé, on peut espérer que les autorités compétentes pour établir le PLU et donc son PADD s'écarteront moins de la route et évoqueront dans le document les politiques et questions listées par l'article L. 123-1-3 et seulement elles.

– Toutes les thématiques retenues par l'article L. 123-1-3 doivent être abordées dans le PADD du PLU. Les textes sur ce point sont sans ambiguïté : ils prévoient que le PADD « **définit** les orientations générales des politiques d'aménagement, [...] **arrête** les orientations générales concernant l'habitat, [...] **fixe** des objectifs de modération de la consommation de l'espace ». L'emploi par le législateur du présent de l'indicatif vaut obligation. Simplement, les situations locales peuvent conduire à accorder plus ou moins d'importance à certaines d'entre elles.

– La liste des habilitations qui figurent à l'article L. 123-1-3 est limitative. Sous réserve du patrimoine qui a été manifestement oublié puisque le PADD est opposable au PSMV et au AVAP, il ne doit pas consacrer d'orientations générales à des questions qui ne peuvent pas leur être rattachées ; ce qui devrait éviter les sorties de routes fréquentes sous le régime précédent.

Exemple n° 1 : Extrait d'un projet de PADD d'une station de sports d'hiver.

Enfin il faut rappeler que la loi définit pour chaque élément normatif du dossier de PLU (PADD, OAP, règlement), et non pas en se référant au PLU dans son ensemble, les orientations ou les règles qu'il est autorisé à établir. En conséquence, pour que les orientations générales formulées dans le PADD, qui n'a pas lui-même d'effets directs à l'égard des tiers (voir fiche 3), aient un effet utile, il faut que le législateur ait autorisé les OAP ou le règlement, dans chaque thématique qui lui est maintenant ouverte, à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. C'est une question que devraient se poser les rédacteurs du PLU avant d'arrêter son contenu, les

¹Voir en particulier P. Soler-Couteaux, Le plan local d'urbanisme « Grenelle » : un arbre qui cache la forêt, *RD imm.* 2011, p. 89.

² « Ils [les SCOT] présentent 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, al. 2, rédaction de la loi SRU du 13 décembre 2000).

habilitations données aux PADD pour définir les orientations et les objectifs et au règlement pour prescrire des règles ne coïncidant pas toujours rigoureusement.

2. **II L'objet des orientations générales et objectifs du PADD : la définition d'un projet de territoire intercommunal ou communal**

L'encadrement du champ matériel des orientations et objectifs du PADD par le législateur ne vaut évidemment pas détermination du contenu de celui-ci. Ce contenu doit être spécifique au territoire couvert par le PLU, il doit ensuite **fixer** dans ce cadre territorial les diverses orientations générales et objectifs retenus, **Ceux-ci doivent conduire à l'établissement d'un projet de développement durable cohérent.**

1°) Un projet de territoire intercommunal ou communal. Si le contenu du PADD est tenu de respecter les principes généraux qui figurent aux articles L. 110-1 et L. 121-1 du code de l'urbanisme (voir 3°), ces principes ne sauraient en aucun cas en tenir lieu. Les orientations et les objectifs du PADD doivent être relatifs à l'aménagement et au développement durables d'un territoire intercommunal ou communal particulier et être fondés sur ses caractéristiques propres. Il doit être « ancré »³ dans ce territoire et faire apparaître aussi clairement que possible les choix d'aménagement de l'intercommunalité ou de la commune. Le rappel des principes généraux de l'urbanisme n'y a pas sa place ; pas plus que l'énonciation d'orientations très générales qui les paraphrasent et que l'on pourrait retrouver dans tous les PADD.

Cette évidence ne semble pas encore avoir été comprise par tous.

Exemple n° 2 : Extrait d'un projet de PADD d'une commune du département des Bouches-du-Rhône.

2°) Un projet constitué d'orientations générales et d'objectifs. Le PADD définit ou arrête seulement « *des orientations générales* » et fixe des « *objectifs* » en matière de consommation de l'espace (art. L. 123-1-3). Son contenu ne doit pas empiéter sur celui des autres composantes du PLU, rapport de présentation d'une part, et OAP et règlement d'autre part.

Tout d'abord, il ne doit pas contenir de dispositions qui relèvent du rapport de présentation. Il en est notamment ainsi de celles qui expliquent « *les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables [...]* » en s'appuyant sur le diagnostic, ou encore qui justifient les choix du PADD en matière de consommation de l'espace (art. L. 123-1-2) (voir Rapport de présentation, fiche 2). Ces explications et justifications relèvent de la fonction « d'exposé des motifs » du rapport de présentation et se distinguent donc assez nettement des orientations et objectifs du PADD qui ont un caractère normatif. L'expérience montre pourtant que les chevauchements sont fréquents et que l'on trouve encore dans les PADD des dispositions qui devraient figurer dans le rapport de présentation.

Exemple n° 3 : Extrait d'un projet de PADD d'une commune du département de Meurthe-et-Moselle.

³ CERTU, *Le contenu du PADD*, Fiche pratique n°1, mars 2006, p. 1.

Ce problème de frontière se pose également avec les OAP et le règlement dont les dispositions, comme celles du PADD, ont un caractère normatif. Mais les OAP et le règlement contiennent les orientations (OAP) et les prescriptions (règlement) indispensables à la mise en œuvre du PADD. Elles sont donc nécessairement plus précises, plus concrètes que les « orientations » de ce dernier qui doivent rester générales.

« Générales » toutefois ne signifie pas inconsistantes. L'ensemble de ces orientations « générales » constitue « la colonne vertébrale » du PLU. Jusqu'à la loi ENE, cet adjectif signifiait que les orientations du PADD devaient concerner en termes d'impact⁴ l'ensemble du territoire couvert par le PLU, alors que les orientations d'aménagement, acte d'exécution, n'étaient relatives qu'à un secteur géographique de celui-ci. Ce critère conserve une partie de son intérêt, mais il doit être complété depuis que la loi ENE a ouvert aux OAP la possibilité d'intervenir sur l'ensemble du territoire de l'intercommunalité ou de la commune (voir OAP, fiche 1). Les orientations générales du PADD se distinguent des OAP par leur degré de précision. Elles ne doivent pas entrer dans des détails excessifs qui relèvent des actes d'exécution, mais conserver suffisamment de consistance pour assurer l'effectivité des normes qu'elles établissent⁵.

Exemple n° 4 : Extrait d'un projet de PADD d'une commune du département des Yvelines.

Un problème particulier se pose en outre pour la fixation des objectifs « de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (art. L. 123-1-3). Ces objectifs doivent obligatoirement figurer dans le PADD mais sans doute globalement ; si l'on veut établir une programmation annuelle, il faut certainement recourir aux OAP.

3°) Un projet qui doit respecter les objectifs du développement durable.

Ces objectifs ont été assignés au PADD dès sa création par la loi SRU ; ils apparaissent notamment dans sa dénomination même. Par la suite, leur autorité n'a cessé de se renforcer et ils se sont enrichis, en particulier dans leur volet environnemental.

Ils ont été élevés au rang de normes constitutionnelles par la Charte de l'environnement adossée à la Constitution, qui prévoit expressément dans son article 6 que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

De leur côté, les lois « Grenelle » ont considérablement enrichi les articles L. 110 et L. 121-1 qui fixent les principes généraux que doivent respecter les documents d'urbanisme. La loi n°2009 du 3 août 2009 dite « Grenelle 1 » a complété l'article L. 110-1 qui fixe notamment les objectifs que doivent poursuivre les

⁴ Au sens où l'entendait le commissaire du gouvernement Jean-Claude Bonichot dans ses conclusions pour l'arrêt du Conseil d'État du 7 janvier 1987, M. P. Duplaix et autres (AJDA 1987, p. 431 : « Un plan d'occupation des sols c'est un parti d'urbanisme, c'est-à-dire un ensemble de choix d'urbanisme qui ont leur cohérence [...]. Dans ces conditions, lorsqu'est remise en cause une des options d'urbanisme et que cette remise en cause a une incidence, même limitée, sur l'ensemble du plan, on peut dire qu'il y a modification de l'économie générale ».

⁵ Pour paraphraser une formule de la section des travaux publics du Conseil d'État utilisée pour définir les principes directeurs du droit de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie citée par Yves Jégouzo, Les principes du droit de l'urbanisme, in *Bien public, bien commun. Mélanges Étienne Fatôme*, Dalloz 2011, p. 185.

collectivités publiques lorsqu'elles « *harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leur décision d'utilisation de l'espace* ». Il prévoit maintenant entre autres qu'elles doivent « *gérer le sol de façon économe, [...] réduire les émissions de gaz à effet de serre, [...] réduire les consommations d'énergie, [...] économiser les ressources fossiles, 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 déplacement* ». La loi ENE du 12 juillet 2010 (dite encore « Grenelle 2 ») a placé en tête de l'article L. 121-1 qui fixe les conditions de fond qui s'imposent aux documents d'urbanisme, sans distinction de leurs composantes, « *le respect des objectifs du développement durable* ». Elle a en outre complété ses dispositions en ce sens⁶.

Ces objectifs généraux s'imposent en termes de compatibilité⁷ aux auteurs des PADD des PLU lorsqu'ils élaborent les projets d'aménagement et de développement des intercommunalités ou des communes. Ce qui signifie que **dans la limite des habilitations qui leur ont été conférées** par l'article L. 123-1-3, ils doivent agir en vue d'atteindre ces objectifs.

La tâche n'est pas aisée car leur poursuite simultanée, qu'il s'agisse des trois fondamentaux du développement durable – la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social – ou de leur déclinaison dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme par les articles

⁶ Il dispose maintenant : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales 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. »*

⁷ Le Conseil constitutionnel considère qu'en raison de l'imprécision des objectifs mentionnés, les dispositions de l'article L. 121-1 « *doivent être interprétées comme imposant seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures touchant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'en conséquence, il appartient au juge administratif d'exercer un simple contrôle de compatibilité* » (Déc. n°2000-436, DC 7 déc. 2000).

L. 110 et L. 121-1, conduit nécessairement à des contradictions. Comment concilier, pour ne citer que cet exemple, la densification des centres-ville, la sauvegarde des espaces verts urbains et la mixité sociale dans l'habitat ? Le PADD doit pourtant s'efforcer de surmonter ces contradictions en conciliant ces objectifs ; il est vrai que la conciliation des intérêts est un exercice classique pour la planification urbaine. Il a même précédé l'émergence de la notion de développement durable⁸. Mais ici il prend une autre dimension du fait de l'élargissement du champ d'intervention du PADD résultant de l'article L. 123-1-3 (voir *supra* 1^o). Le PADD voit sa fonction de cohérence dans la mise en œuvre sur le terrain des objectifs des articles L. 110 et L. 121-1 très sensiblement accrue⁹.

3. Présentation et formulation des orientations générales et des objectifs du PADD

Le PADD est un document synthétique qui doit faire apparaître clairement les grandes orientations retenues pour l'aménagement du territoire couvert par le PLU. Celles-ci constituent le projet politique des élus et il doit être compréhensible par l'ensemble de leurs concitoyens. Pour ces raisons qui s'ajoutent à ses conséquences juridiques qui peuvent être lourdes, notamment dans le choix des procédures de gestion du PLU, quelques précautions sont à prendre pour sa présentation et sa formulation.

1^o) Présentation. Il n'existe évidemment pas de plan type pour la présentation du PADD dont le contenu dépend des caractéristiques du territoire couvert par le PLU et du parti d'aménagement et de développement retenu par les élus locaux.

Le meilleur plan est sans doute celui qui permet de faire apparaître la hiérarchie des objectifs et de mettre en exergue les orientations principales du projet.

Exemple n° 5 : Extrait d'un projet de PADD d'une commune du département d'Eure-et-Loir.

Depuis l'intervention de la loi ENE du 12 juillet 2010 qui a réglementé le contenu du PADD, on pourrait songer à un plan reprenant successivement les politiques et les questions mentionnées à l'article L. 123-1-3, ce qui permettrait aux juristes de s'assurer aisément qu'aucune n'a été oubliée. Mais le PADD résulte de la combinaison, de la conciliation de ces politiques, non de leur juxtaposition et une telle structuration de son contenu permettrait difficilement de rendre compte de cet élément.

2^o) Formulation du PADD. Elle peut intervenir sous forme de textes et de dessins.

⁸ Ainsi qu'en témoigne l'ancien article L. 121-10 du code de l'urbanisme relatif au principe d'équilibre.

⁹ P. Soler-Couteaux, art. cit. p. 3.

– S'agissant des premiers, l'écriture doit être simple, concise et compréhensible par tous. Il convient de ne pas abuser des sigles, surtout lorsqu'on oublie de donner leur signification à proximité, et d'éviter si possible d'employer un vocabulaire trop technique (rotule d'articulation, rurbanité...) connu des seuls spécialistes.

Exemple n° 6 : Extrait d'un projet de PADD d'une commune du département de l'Isère.

– À côté des textes, il est souhaitable de faire figurer des éléments graphiques, notamment pour annoncer les secteurs de projet prévus par le PADD et qui pourront faire l'objet d'OAP.

Mais il est conseillé de recourir à la technique des « schémas de principe » plutôt qu'à « l'utilisation de fonds de plans cadastraux » ou de photographies aériennes, et de proscrire « un langage graphique proche de celui du prézonage »¹⁰. Ceci, pour éviter des localisations précises qui pourraient compromettre l'utilisation de procédures simplifiées d'évolution du PLU (Fiche 1).

Exemple n° 7 : Extraits d'une carte du projet de PADD d'une commune du département d'Eure-et-Loir et d'une commune du département du Loiret.

Exemple n° 8 : Extrait d'une carte du projet de PADD d'une commune du département du Finistère.

¹⁰ CERTU, fiche pratique n°1, mars 2006, sur le contenu du PADD : p. 3.