

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

Henri Jacquot, Université d'Orléans, GRIDAUH

Fiche 1

LES ENJEUX JURIDIQUES DE L'ÉCRITURE DU PADD

C'est la loi SRU du 13 décembre 2000 qui a créé le PADD (ancien art. L. 123-1, al. 2) et son décret d'application du 27 mars 2001 en a fait une pièce particulière du dossier du PLU distincte du rapport de présentation (ancien art. R. 123-1, al. 1). Il avait pour objet de *définir* et de *présenter* de manière intelligible tout le projet urbain de la commune ou du groupement de communes.

Cette fonction du PADD demeure, mais la consistance et la portée juridique de ce dernier ont été ensuite profondément modifiées par la loi Urbanisme et habitat (UH) du 2 juillet 2003.

– Initialement le PADD comportait deux catégories de dispositions, les unes obligatoires, les autres facultatives. Dans sa partie obligatoire, il devait définir : « *les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune* » (art. R. 123-3, rédaction du décret du 27 mars 2001). Dans sa seconde partie dont l'établissement était facultatif, le PADD pouvait donner des orientations et des prescriptions particulières (des coups de loupe comme on disait à l'époque) sur des projets concourant à la mise en œuvre des orientations générales définies dans la première partie.

La loi UH du 2 juillet 2003 réduit le PADD à sa partie obligatoire : il doit se limiter à définir les « *orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune* » (art. L. 123-1, rédaction de la loi UH) ; la partie facultative donne lieu à l'établissement d'un document séparé : les orientations d'aménagement (voir fiches sur les orientations d'aménagement et de programmation).

– Le changement n'est pas moindre en ce qui concerne sa portée juridique. Avant la loi Urbanisme et habitat, les deux catégories de dispositions du PADD (orientations générales obligatoires, et orientations et prescriptions particulières facultatives) étaient juridiquement opposables dans les mêmes conditions que le règlement (art. R. 123-1, al. 3, rédaction du décret du 27 mars 2001). Depuis la loi UH, le PADD – qui ne contient désormais que les orientations générales – n'est plus juridiquement opposable lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme, comme les orientations d'aménagement et de programmation et bien entendu le règlement.

Cependant, la loi UH ne limite pas les enjeux de l'écriture du PADD à ceux de l'écriture d'un projet politique qui doit pouvoir être compris par tous mais qui n'a par lui-même aucune conséquence, aucun effet juridique. Elle lui confère aussi deux autres fonctions qui en font un document susceptible d'avoir des

conséquences juridiques et contentieuses. Il s'agit des conditions du choix des procédures de gestion du PLU et de sa cohérence interne.

Les textes postérieurs ont développé ces effets juridiques et en ont même créé de nouveaux. La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) fait intervenir le PADD dans le choix de la procédure de déclaration de projet pour modifier le PLU, et la loi du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement (loi ENE) lui confère un rôle de premier plan pour assurer la cohérence interne des PLU intercommunaux. De son côté, 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. 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).

Le PADD est donc maintenant susceptible d'avoir des conséquences ou des effets juridiques, et donc contentieux, qu'il faut avoir présents à l'esprit lorsque l'on procède à son écriture dans trois cas : le choix des procédures de gestion du PLU, la cohérence interne de ce dernier, et son opposabilité à certains documents de planification patrimoniale qui s'appliquent sur le territoire qu'il couvre.

1. **Le choix des procédures de gestion du PLU**

Il existe de nombreuses procédures de gestion du PLU dont la complexité varie avec l'importance des changements qu'elles permettent d'apporter au document. La remise en cause ou non de l'économie générale du PADD constitue un des critères qui conditionnent le choix entre la procédure de révision normale et d'autres, plus simples, comme celles de modification ou de révision simplifiée et celle de la déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU.

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'urbanisme a apporté des modifications sensibles au régime existant. En particulier il est prévu que ce sera la remise en cause des « orientations » du PADD et non plus la remise en cause de son « économie générale » qui devra être prise en compte pour déterminer si l'on doit appliquer la procédure de révision ou une autre plus simple. Mais cette simplification bienvenue n'est pas applicable immédiatement. Comme le reste de l'ordonnance – sous réserve de quelques dispositions qui ne la concerne pas – elle entrera en vigueur à une date déterminée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2013 (art. 19)¹.

¹ Toutefois, le même article 19 prévoit que les dispositions en vigueur antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance demeurent applicables :

– aux procédures d'élaboration et de révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme prescrites à cette même date ;

– aux procédures de modification des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme lorsque le projet de modification a été notifié aux personnes publiques à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

A. PADD, révision, révision simplifiée, révision allégée, modification

Depuis la loi UH du 2 juillet 2003 la procédure de modification ne peut en effet être utilisée que si le changement que l'on se propose d'apporter au PLU ne porte pas entre autres « atteinte à l'économie générale du PADD » (art. L. 123-13). Il en va de même de la procédure de révision simplifiée lorsqu'elle a pour objet d'étendre une zone constructible (art. L. 123-13).

Mais si les intentions du législateur sont claires, l'application effective de la réforme est conditionnée par une certaine rigueur dans l'écriture du PADD².

■ Les intentions du législateur de 2003

Elles étaient tout à la fois de simplifier les modes d'adaptation du PLU et d'élargir le champ de la procédure de la modification aux dépens de celle de révision pour en faire la procédure de droit commun d'adaptation du PLU. Jusqu'alors, reprenant la solution qui avait été appliquée pour les POS, la procédure de modification du PLU ne pouvait pas être utilisée lorsqu'il était porté atteinte à « l'économie générale du plan ». La loi UH substitue « l'atteinte à l'économie générale du PADD » à l'atteinte à l'économie générale du plan » (art. L. 123-13). En théorie il n'y aura donc plus à se référer aux modifications apportées aux autres pièces du PLU, et en particulier au règlement, pour savoir si l'on porte ou non atteinte à son économie générale ; il suffira de prendre en considération le PADD et de voir si l'adaptation projetée oblige à revoir une de ses orientations essentielles. La simplification est évidente. La contribution de cette substitution à l'élargissement du champ d'application de la modification l'est beaucoup moins. Avant même qu'elle n'intervienne, le juge appréciait déjà son importance au regard des grandes options d'urbanisme du plan³. La référence n'a pas réellement changé ; seule sa connaissance a été facilitée par le législateur.

■ L'application de la réforme

Encore faut-il, pour que la réforme s'applique et que l'on puisse tirer parti du PADD pour apprécier s'il y a ou non atteinte à son économie générale, qu'il soit correctement écrit.

À cet égard les auteurs de l'étude précitée du GRIDAUH sur les modes d'évolution des plans locaux d'urbanisme ne font pas preuve d'un optimisme excessif.

– Ils notent que « la lecture de certains PADD montre que l'on insère dans cet instrument aussi bien des orientations générales traduisant un parti d'aménagement ayant un caractère normatif que de simples recommandations voire même de simples constats qui auraient eu aussi bien leur place dans le rapport de présentation que dans le PADD. Il va donc falloir que le juge fasse son marché dans cette littérature pour en extraire ce qu'il qualifiera "l'économie générale du PADD" ».

– Ils se demandent également ce qui se passerait si le PADD était incomplet et n'exprimait pas valablement les orientations fondamentales du PLU. Outre la

²Sur cette question, voir l'étude du GRIDAUH : *Les modes d'évolution des plans locaux d'urbanisme des grandes villes*, sept. 2009 (www.gridauh.fr), p. 20 et s.

³ Voir notamment CE 7 janv. 1987, P. Duplaix, concl. J.-C. Bonichot, *Quot. jur.* 30 mai 1987, n°61.

question de la légalité de ce dernier, le juge pourrait-il rechercher ailleurs que dans le PADD défaillant le parti d'aménagement du PLU selon les méthodes applicables avant la réforme de 2003, ou serait-il conduit à annuler l'ensemble du document dont le contenu ne serait pas conforme à la loi ?

Ces interrogations donnent une idée des enjeux de l'écriture du PADD pour la détermination des procédures permettant l'évolution du PLU.

■ **Les modifications apportées par la loi ENE du 12 juillet 2010 et par l'ordonnance du 5 janvier 2012**

Ces deux textes ont cherché à remédier à la situation décrite par l'étude du GRIDAUH précitée. Le premier en encadrant plus solidement le contenu du PADD (voir fiche 2). Le second, qui n'est pas encore applicable, en substituant l'atteinte « *aux orientations* » du PADD à l'atteinte à « *l'économie générale* » de celui-ci comme condition d'utilisation de la procédure de modification à la place de celle de révision et de celle de la révision « allégée » créée par l'ordonnance à la place de la révision « normale » (art. L. 123-11 II), la procédure de révision simplifiée étant supprimée. Il faut espérer que ces mesures conduiront les rédacteurs de PLU à changer leur pratique.

B. PADD et déclaration de projet portant mise en compatibilité du PLU

La déclaration de projet a été créée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dispositions introduites à l'article L. 126-1 du code de l'environnement) pour permettre aux collectivités publiques de se prononcer sur l'intérêt général d'un projet d'opération dont la réalisation ne nécessitait pas de mesures d'expropriation et donc de déclaration d'utilité publique (DUP). Dans le même temps (dispositions introduites à l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme), la loi fait bénéficier la déclaration de projet des mêmes avantages que la DUP en ce qui concerne la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et en particulier des POS/PLU lorsque ceux-ci empêchent la réalisation du projet. Au terme d'une procédure conjointe de déclaration de l'intérêt général de celui-ci et d'adaptation du plan, la déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du POS/PLU.

Cette procédure initialement prévue dans l'intérêt des collectivités décentralisées a été par la suite adaptée aux besoins de l'État⁴. Une loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a introduit dans le code de l'urbanisme un article L. 300-6 qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics d'aménagement d'utiliser pour les actions et opérations d'aménagement la procédure de la déclaration de projet portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Mais c'est la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (loi ENL) qui, en modifiant l'article L. 300-6, a ajouté « *l'État et ses établissements publics* » à la liste des personnes publiques pouvant utiliser cette procédure de modification accélérée des documents d'urbanisme, avec cependant une réserve : lorsque la déclaration de projet est adoptée par l'État, un de ses établissements publics, un département,

⁴ Jean-Pierre Lebreton, Histoire de la déclaration de projet, in *Bien public, bien commun. Mélanges Étienne Fatôme*, Dalloz 2011, p. 229.

une région ou un établissement public d'aménagement, elle ne peut être utilisée si elle a pour objet de porter atteinte à l'économie générale du PADD du SCOT ou, en l'absence de SCOT, de celui du PLU. Cette réserve a été maintenue par les textes postérieurs : loi du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions qui élargit le champ d'application de la procédure à « *la réalisation de programme de construction* » donc à des opérations privées ; loi ENE du 12 juillet 2010 qui étend son champ d'application à d'autres documents d'aménagement, d'environnement ou de protection du patrimoine.

Quoi qu'il en soit, s'agissant du PLU l'emploi de cette procédure est toujours conditionné par le fait que les changements à apporter ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. La rédaction de celui-ci doit donc faire apparaître clairement ses **orientations** essentielles si l'on ne veut pas être contraint d'utiliser sans raison une procédure plus lourde.

2. La cohérence interne du PLU

Le PLU est un acte juridique constitué de plusieurs éléments. Aux termes de l'article L. 123-1 « *Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes* ». Mais même si le PLU se présente sous forme d'éléments matériellement séparés, il ne fait qu'un ; les dispositions qui sont contenues dans ses différentes pièces doivent être cohérentes entre elles. Le juge sanctionne d'ailleurs depuis longtemps leurs incohérences⁵, mais la loi UH du 2 juillet 2003 a formalisé cette obligation de cohérence interne et l'a organisée autour du PADD, considéré comme la clé de voûte du PLU. Les textes postérieurs, en particulier la loi ENE du 12 juillet 2010, accroissent la nécessité de renforcer cette cohérence interne pour les PLU intercommunaux et confèrent donc à cette fonction du PADD une importance accrue. Les enjeux de son écriture s'en trouvent rehaussés d'autant.

A. Le PADD et la cohérence du PLU communal

Le projet d'aménagement et de développement durables doit être justifié par le rapport de présentation et être mis en œuvre par les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement, qui constituent les deux pièces du PLU directement opposables aux tiers.

L'article L. 123-1-4 (rédaction de la loi ENE du 12 juillet 2010) dispose que les OAP doivent être établies dans « *le respect* » des orientations définies par le PADD et l'article L. 123-1-5 (rédaction de la loi ENE) que le règlement fixe, « *en cohérence* » avec le PADD, « *les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols* ».

⁵ CAA Douai 29 juill. 2004, Desmaret c. Commune de Vieille-Chapelle, req. n°02DA00146, *BJDU* 3/2004, p. 235 (contradictions entre les objectifs du rapport de présentation et les choix du règlement). – CAA Bordeaux 18 nov. 2008, Association Roch'Nature, req n°07LY00802 (illégalité du classement en zone AU de terres agricoles, tel que la pérennité d'exploitations agricoles s'en trouve compromise alors qu'elle était présentée comme un objectif par le PADD et le rapport de présentation). – P. Soler-Couteaux, Le contrôle de la cohérence interne d'un PLU (à propos de la constitution d'une trame verte d'agglomération, *RD imm.* juin 2009, n°6, p. 338

Il ne fait donc pas de doute que, pour le législateur, il ne s'agit pas de composantes du PLU de même niveau hiérarchique. Le PADD est placé au-dessus des OAP et du règlement. Ils doivent, selon les cas, le respecter ou être cohérent avec lui ; ce qui correspond à la place prééminente que l'on souhaite lui donner dans le PLU ; celle de la « clé de voûte » qui tient tout l'édifice (voir fiche 2 sur les orientations d'aménagement et de programmation, OAP).

La portée juridique et contentieuse de cette obligation de respect ou de cohérence sera examinée dans la fiche 3, mais elle ne sera effective que si le contenu du PADD correspond au rôle que veut lui faire jouer le législateur. Comment pourrait-il être la clé de voûte du PLU et assurer sa cohérence interne s'il se présente sous la forme de généralités inconsistantes⁶ ?

B. Le PADD et la cohérence des PLU intercommunaux

Les réformes récentes (loi MOLLE et surtout ENE) s'efforcent de promouvoir une nouvelle planification réglementaire plus large quant à son champ d'application géographique et qui intègre des planifications sectorielles (PLH, PDU). Dans les deux cas, la fonction de cohérence interne du PADD se trouve renforcée.

- La loi ENE du 12 juillet 2010 s'efforce de promouvoir l'élaboration de véritables PLU intercommunaux couvrant l'ensemble des communes composant l'intercommunalité dans des conditions acceptables pour elles. À cet effet la loi prévoit que « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur* » (art. L. 123-1-1-1). Ce qui signifie que dans le cadre du PLU intercommunal chaque commune peut théoriquement disposer d'un document contenant un règlement et des orientations d'aménagement et de programmation spécifiques. Et il n'est pas expressément prévu, même si cette éventualité n'est pas exclue, que le PLU devra comporter en plus des plans de secteur, des OAP et un règlement communautaires. Il se pourrait donc que le seul document normatif communautaire susceptible d'assurer la cohérence des plans de secteur au niveau de l'intercommunalité soit le PADD. Dans cette hypothèse, sa fonction de cohérence interne du PLU prendrait une autre dimension.
- Les PLU intercommunaux en cours d'élaboration ou de révision doivent obligatoirement intégrer au plus tard au 1^{er} janvier 2016 les programmes locaux de l'habitat (PLH) et certains plans de déplacements urbains (PDU) (art. L. 123-1-4, 2 et 3). Cet élargissement de l'objet des PLU intercommunaux aux problèmes de l'habitat et des déplacements urbains n'est pas sans incidence sur l'écriture de leur PADD qui devra obligatoirement arrêter entre autres « *les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements*

⁶ L'examen de la jurisprudence montre de surcroît que le juge se convainc d'autant mieux du bien-fondé d'une règle qu'elle s'inscrit dans les orientations du PADD ; ce qui devrait inciter les communes à soigner l'écriture de leur PADD pour éviter la censure juridictionnelle, notamment pour erreur manifeste d'appréciation.

[...], retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale [...] ».

Mais cette évolution conduit également à accroître ses responsabilités dans la cohérence interne du PLUI devenu plus complexe et appelé à prendre en charge de nouvelles politiques.

3. L'opposabilité du PADD aux PSMV et aux AVAP

Si le PADD n'est plus opposable aux autorisations d'occupation des sols comme c'était le cas à l'origine avant la loi UH du 2 juillet 2003, les textes postérieurs ont prévu son opposabilité à deux documents de planification patrimoniale : les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

A. L'opposabilité aux PSMV

En principe le PLU couvre l'intégralité du territoire de l'intercommunalité ou de la commune qu'il concerne. À ce principe, la loi SRU avait toutefois apporté dès l'origine une exception pour les parties de ce territoire couvertes par un PSMV. Par la suite cette exception n'a pas été remise en cause et l'article L. 123-1, alinéa 4 dispose toujours : *« Dans tous les cas, le plan local d'urbanisme ne couvre pas les parties de territoire couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur ».*

Mais, comme le fait justement remarquer Pascal Planchet (écriture du PSMV, fiche 1), cette formulation est un peu excessive depuis que l'ordonnance n°2005-864 du 28 juillet 2005, dans des dispositions maintenant codifiées au § IV de l'article L. 313-1, a prévu que *« Le plan de sauvegarde et de mise en valeur doit être compatible avec le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme lorsqu'il existe. [Et que] Lorsque le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur comporte des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme il ne peut être approuvé que si l'enquête publique, organisée par le préfet conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, après accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, a porté à la fois sur le projet de plan de sauvegarde et de mise en valeur et sur la modification ou la révision du plan local d'urbanisme. L'approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur emporte alors modification ou révision du plan local d'urbanisme ».*

Faute d'avoir pu intégrer le PSMV dans le PLU comme le souhaitaient certains en 2005, le législateur a veillé à ce que la protection du secteur sauvegardé constitue bien une des orientations majeures d'aménagement retenues par le PADD et que la planification de l'évolution de ce secteur soit cohérente avec celle mise en place pour les autres parties de la commune ou de l'intercommunalité (voir Écriture du PSMV, fiche 1).

B. L'opposabilité aux AVAP

La loi ENL du 12 juillet 2010 a substitué aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (Zppaup) des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), ces nouvelles AVAP ont, comme les Zppaup, « *le caractère de servitude d'utilité publique* » (c. patrimoine, art. L. 642-1, dernier al.) qui doit être annexée au PLU. Mais les textes renforcent sensiblement leur articulation avec le PLU. C'est ainsi que leurs *objectifs sont « [...] déterminés en fonction du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme s'il est entré en vigueur »* (c. patrimoine, art. L. 642-2). De même « *Lorsque le projet n'est pas compatible avec les dispositions du plan local d'urbanisme, l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ne peut être créée que si celui-ci a été mis en compatibilité avec ses dispositions selon la procédure définie à l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme* » (c. patrimoine, art. L. 642-3).

Les servitudes établies par les AVAP doivent donc s'inscrire dans le cadre des orientations définies par le PADD du PLU et être compatibles avec les dispositions de celui-ci.

D'une manière générale, l'écriture du PADD ne pose donc pas seulement des problèmes de communication d'un projet politique, elle peut aussi avoir d'importantes conséquences juridiques.