

Le contenu du PADD

La série de fiches « Le Plan Local d'Urbanisme » présente les grands principes qui régissent ces documents. Cette série est composée de 4 fiches : « Objectifs, Contenu, Procédures », « Le Rapport de Présentation », « Contenu du PADD » et « Orientations d'Aménagement et de Programmation »

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est la clef de voûte du dossier de Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le PADD définit les orientations du projet d'urbanisme ou d'aménagement de l'ensemble des communes concernées ou de la commune si le PLU est communal.

C'est **un document simple et concis**, donnant une information claire aux citoyens et habitants sur le projet territorial. **Le PADD n'est pas directement opposable aux permis de construire ou aux opérations d'aménagement, mais le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation, eux opposables, constituent la traduction des orientations qui y sont définies.**

1. Un projet politique ancré dans un territoire donné

Dans le respect des objectifs et des principes énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du code de l'urbanisme, **le projet d'aménagement et de développement durable définit les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement retenues pour le développement futur de l'ensemble du territoire de l'EPCI ou de la commune concernée.**

Le PADD du PLU intercommunal ou communal est nécessairement lié au territoire couvert par le PLU.

Il ne saurait donc être constitué d'orientations très générales applicables à n'importe quel

territoire ou de principes incantatoires sans traduction dans les OAP ou dans le règlement.

Il expose donc un projet politique adapté et répondant aux besoins et enjeux du territoire intercommunal ou communal, et aux outils mobilisables par la collectivité.

Le code de l'urbanisme énonce les objectifs assignables aux PLU en matière de développement durable. Ainsi, le PADD arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les communications numériques, les loisirs et le développement économique et commercial retenues pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune.

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

Puisqu'il définit les grandes orientations en matière d'aménagement et d'urbanisme que les pièces du PLU, telles que le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, déclineront par la suite, le PADD doit être largement partagé avant d'établir les règles qui seront inscrites au PLU.

Ainsi, la loi prévoit que le PADD fasse l'objet d'un débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ou du conseil municipal pour un PLU communal, au plus tard 2 mois avant l'examen du projet de PLU au sein de la même instance.

Certu 2013/16



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

2. Un contenu qui se limite à l'aménagement et l'urbanisme et aux compétences du PLU

Le PADD doit se limiter, dans la rédaction de ses orientations :

- aux domaines de l'aménagement et de l'urbanisme,
- aux éléments ou dispositions qui sont plus généralement de la compétence du PLU,
- aux objectifs mentionnés aux a à c et f de l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation pour les PLUi,
- à la détermination des principes mentionnés à l'article L1214-1 du code des transports dans le cadre d'un PLUi élaboré par un EPCI qui est autorité organisatrice de transports urbains.

Le principe général, pour la définition des orientations générales inscrites au PADD, consiste à se limiter strictement aux thématiques qui sont de la compétence d'un PLU, afin d'éviter toute incohérence entre le PLU et d'autres plans ou schémas.

Néanmoins, la loi ENE a renforcé les compétences associées à l'élaboration d'un PLU intercommunal puisque celui-ci doit désormais tenir lieu de Programme Local de l'Habitat et, le cas échéant, lorsque l'EPCI compétent en matière de PLU est également AOTU, de Plan de Déplacements Urbains. Dans ces configurations, le PADD et les OAP devront être construits de manière que le PLU tienne lieu de ces plans et programmes.

Ainsi, il conviendra d'écarter du PADD les politiques ne relevant pas du domaine de l'aménagement et de l'urbanisme au sens large :

- organisation de la concertation (relève de la délibération de prescription du PLU),
- politiques culturelles ou d'animation,
- développement des loisirs,
- ...

Ceci n'empêche pas que de telles politiques plus vastes, puissent alimenter les explications du projet ou des règles figurant au rapport de présentation. En pratique, par exemple, si un Agenda 21 peut constituer pour des élus une bonne base de projet préalable à la mise en place d'un PLU, seuls certains éléments pourront trouver une traduction dans le PADD et les dispositions réglementaires du PLU.

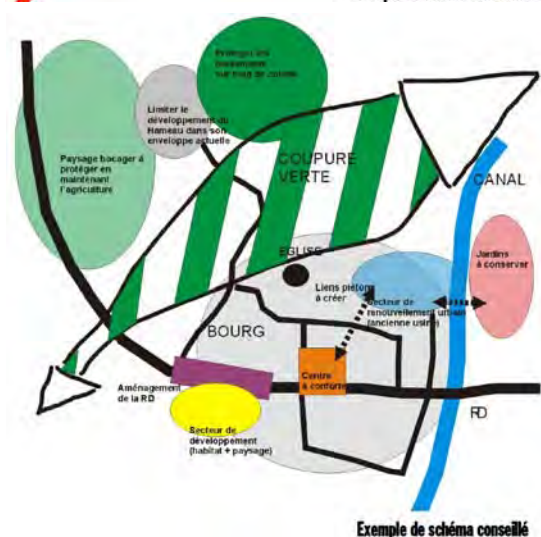
3. Un document court et lisible

Afin de faciliter sa compréhension et son appropriation par le public, **le PADD se doit d'être un document concis et le plus pédagogique possible.** La politique qu'il édicte sera déclinée plus dans le détail au travers des OAP et du règlement et présentée de manière plus exhaustive dans les éléments fournis dans le rapport de présentation.

Pour plus de clarté dans sa rédaction :

- on évitera d'utiliser un vocabulaire trop technique ou juridique (lisibilité pour le citoyen),
- on s'attachera à ordonner et hiérarchiser les orientations en fonction du projet territorial,
- on réduira les éléments de contexte et d'explication au minimum nécessaire pour la compréhension du document.

Le PADD peut contenir des éléments graphiques. Ceux-ci sont souvent utiles pour identifier les secteurs à enjeux (qui feront éventuellement l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation) et pour exposer les intentions et projets sur tout ou partie du territoire sur lequel porte le PLU.



Cependant, certaines précautions peuvent être prises dans la mise en forme de ces représentations :

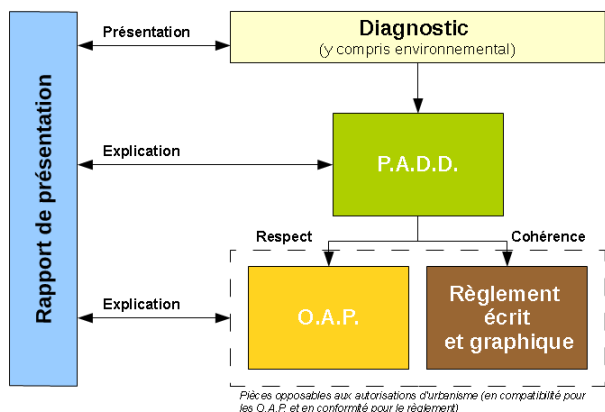
- on privilégiera les schémas de principe,
- on évitera l'utilisation de fonds de plans cadastraux (le règlement précisant la manière dont les orientations du PADD s'appliquent : exemple des limites d'une coulée verte),
- on évitera un langage graphique proche du pré-zonage.

Une attention particulière sera également portée à la légende accompagnant le document graphique, celle-ci pouvant contenir l'expression écrite des orientations, évitant ainsi des interprétations divergentes non souhaitées.

4. Un document à différencier des autres documents du PLU

Les rôles de chacun des documents sont clairement définis et affirmés comme distincts par le code de l'urbanisme.

Puisqu'il expose directement le projet global et qu'il définit les orientations générales qui seront déclinées dans les pièces opposables du PLU telles que le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation, le PADD constitue la pièce centrale du plan, introduite par le rapport de présentation.



La déclinaison des orientations du PADD dans les autres pièces du PLU est fondamentale puisqu'il s'agit d'assurer la cohérence interne du plan. Ainsi, en pratique, une relecture d'ensemble du dossier s'impose, de manière à vérifier que les intentions affichées ont bien une traduction concrète, qui permet de les réaliser.

Si le PADD ne doit pas pouvoir être confondu avec le rapport de présentation ou les orientations d'aménagement et de programmation, la limite entre PADD et OAP sera cependant

parfois difficile à cerner et fluctuante d'une collectivité à l'autre.

Ainsi, les élus pourront choisir de porter certains éléments à l'échelle de quartier, soit au PADD, s'il s'agit de principes qu'ils jugent fondamentaux, soit uniquement en OAP, s'ils souhaitent que ces principes aient une valeur d'opposabilité aux autorisations d'occupation du sol.

Même si, pour faciliter la lecture, certains rappels sont parfois nécessaires d'un document à l'autre, il vaudra mieux, dans le PADD, pour des raisons de clarté et de distinction de la valeur juridique :

- éviter les rappels des textes de loi,
- éviter la compilation d'éléments de contexte, diagnostic ou explication (c'est le rôle du Rapport de présentation d'exposer ces éléments),
- rester à l'échelle intercommunale ou communale, les aménagements de quartier ou traitements de voiries pouvant faire l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation.

5. Rédaction du PADD : une démarche itérative

Traduction d'un projet global sur les volets de l'urbanisme, de l'aménagement et, le cas échéant, de l'habitat et des déplacements, l'élaboration du PADD est une démarche itérative : elle fera intervenir un nombre croissant d'acteurs à mesure de son avancement qui permettront d'en affiner le contenu et la rédaction.

En pratique, on pourra résumer les principales étapes menant à la rédaction du PADD définitif, comme suit :

- une première ébauche de PADD écrite par les élus ou tout au moins exprimée avec l'aide du bureau d'études ou du service technique retenu. Ces principes permettent d'orienter et de cadrer le diagnostic en fixant les sujets à approfondir et les questions supplémentaires à se poser...,
- après consolidation des enjeux, une décision politique est esquissée, et une réécriture du PADD peut être affinée avec un professionnel de l'urbanisme. Après le débat en conseil municipal sur le PADD (au minimum 2 mois avant l'arrêt du projet) et suite aux discussions dans le cadre de la concertation, le PADD peut être complété ou amendé dans certaines proportions ,

- le PADD est ensuite arrêté, avec l'ensemble du dossier de PLU, par l'organe délibérant de l' EPCI ou de la commune,
- il peut enfin faire l'objet d'une mise au point après l'enquête publique pour prendre en compte les observations du public et du commissaire-enquêteur, mais les modifications apportées ne doivent pas modifier les objectifs fixés et l'équilibre du plan. Il peut s'agir par exemple, de modifications rédactionnelles permettant une meilleure lecture et appropriation du document.

Ainsi, le PADD est une expression de la volonté des élus, qu'un bureau d'étude ou des services techniques aura accompagné dans sa rédaction et sa mise en forme, grâce à ses compétences spécifiques.



Pour en savoir plus :

- [Catalogue des productions du CERTU](http://www.certu-catalogue.fr), Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (www.certu-catalogue.fr)
- [Site du Gridauh](http://www.gridauh.fr), Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (www.gridauh.fr)
- « [Le projet d'Aménagement et de Développement Durable du PLU](#) », Certu, 2002
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU - La gouvernance](#) », Certu, 2012
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal \(PLUI\) tenant lieu de PLH et PDU - Éléments de cadrage juridique et technique](#) », Certu, 2012

Certu

Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
2 rue Antoine Charial
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013

La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

ISSN : 2263-8725

Pilotage

F. Razé - Certu

Rédaction

F. Razé - Certu

Remerciements aux relecteurs

C. Gaffar - Certu

M. Morain - Certu

A. Magro - D.D.T. de l'Ain

Contacts

Florian Razé

04 72 74 59 25

florian.raze@developpement-durable.gouv.fr

Certu - Département Urbanisme

04 72 74 58 00

urb.certu@developpement-durable.gouv.fr

