

>> L'ÉCRITURE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Jean-François Inserguet, Maître de conférences à l'Université de Rennes II

Fiche 2**LE CONTENU DE DROIT COMMUN DU RAPPORT DE PRÉSENTATION**

Le contenu du rapport de présentation est défini à l'article L. 123-1-2 : « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.*

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durable au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ».

Le législateur a donc repris, sous une présentation légèrement différente, le contenu de l'article R. 123-2 avec toutefois deux modifications :

- l'analyse des effets du plan sur l'environnement, ainsi que les mesures compensatoires qu'il est prévu de prendre, apparaissent principalement dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme ;
- le rapport doit, depuis la loi Engagement national pour l'environnement, comporter une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers.

Depuis la loi SRU et la loi Grenelle 2, le contenu du rapport a donc été allégé en comparaison de celui des plans d'occupation des sols.

1. Les éléments qui n'ont plus à figurer au rapport de présentation

Selon l'ancien article R. 123-17, les rapports de présentation des POS devaient ainsi :

- « *Exposer, à partir de l'analyse de la situation existante, les perspectives d'évolution démographique, économique et sociale, ainsi que celles relatives à l'habitat, à l'emploi, aux équipements publics, aux services et aux moyens de transports ;*
- *Analyser, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site, de l'environnement et du paysage et les incidences de la mise en œuvre du plan*

d'occupation des sols sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur ;

- *Déterminer les perspectives d'évolution des parties urbanisées de la commune ainsi que les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation future et énumère, le cas échéant, les moyens utiles à la mise en œuvre des options définies au plan d'occupation des sols, en particulier en matière d'habitat pour respecter les objectifs de diversité de l'habitat tels qu'ils résultent de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 ;*
- *Justifier que les dispositions du plan d'occupation des sols respectent les servitudes d'utilité publique et ne compromettent pas la mise en œuvre des projets d'intérêt général ;*
- *Justifier, dans les conditions prévues par l'article L. 111-1-1, de la compatibilité des dispositions du plan d'occupation des sols avec les orientations du schéma directeur ou du schéma de secteur, ou avec les directives territoriales d'aménagement ou avec les lois d'aménagement et d'urbanisme ; justifier en outre de la compatibilité avec un schéma de mise en valeur de la mer, de la compatibilité avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages ainsi que de la compatibilité avec les orientations et les mesures de la charte d'un parc naturel régional, lorsque l'autorité compétente pour approuver le plan d'occupation des sols a adhéré à la charte après accord de la commune concernée ; justifier de la prise en considération du programme local de l'habitat lorsqu'il existe. Il justifie en outre de la prise en considération du programme de référence élaboré en application des articles L. 123-11 et L. 123-13.*
- *Comporter la superficie des différents types de zones urbaines et de zones naturelles ainsi que des espaces boisés classés au titre de l'article L. 130-1 et en cas de révision ou de modification d'un plan déjà existant, fait apparaître l'évolution respective de ces zones. »*

La loi SRU a simplifié le rapport en lui ôtant trois éléments principaux :

■ **La présentation des orientations retenues**

Cette suppression apparaît logique car il appartient dorénavant au projet d'aménagement et de développement durable de définir 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* » (art. L. 123-1-3). Le rapport doit quant à lui « *expliquer les choix retenus* » pour établir le PADD, mais il n'a plus à les énoncer précisément.

■ **La justification de la compatibilité avec les normes et documents supérieurs**

Cette justification n'est plus formellement exigée afin de diminuer les risques contentieux. Les juridictions administratives avaient ainsi eu l'occasion d'annuler des POS lorsque la justification était absente¹ ou stéréotypée, notamment en se bornant à préciser que les dispositions de la loi Littoral ont « été prises en compte »². La mise en évidence du respect des liens de subordination entraînait,

¹ CE 19 mars 1997, Joubert, req ; n°173225 : aucune justification de la compatibilité avec un schéma directeur. Dans le même sens : CE 10 juin 1998, Commune de Balma, req. n°167284.

² CE 28 juill. 2004, Commune de Capbreton, req. n°25 6843. Dans le même sens, CE 19 mars 2008, Commune de Saint-Cast-Le-Guildo, req. n°296504.

de surcroît, des difficultés quant au degré de précision à apporter. Dans le but de lever toute ambiguïté, certains rapports de représentation reprenaient point par point les dispositions des normes supérieures (par exemple lorsqu'il s'agissait de prouver la conformité du POS avec une servitude d'utilité publique comme un plan de prévention des risques), ce qui nuisait largement à la clarté du document.

En revanche, les rapports hiérarchiques sont naturellement maintenus. Il est recommandé aux auteurs des PLU d'en faire mention dans le rapport avec quelques explications sur la façon dont ils sont respectés. Le PLU pourra donc toujours être censuré pour un vice de fond mais la possibilité d'invoquer des vices de forme est nettement amoindrie. Exceptionnellement, cette obligation de justification est maintenue pour les plans devant faire l'objet de l'évaluation environnementale renforcée de l'article L. 121-10 (art. R. 123-2-1)³.

■ **L'évolution de la superficie des différentes zones**

Le PLU n'a plus à comporter obligatoirement un tableau récapitulatif de l'évolution des différentes zones. Comme dans le cas précédent, ce changement a été opéré principalement pour diminuer les risques d'illégalité du plan. À l'époque des POS, le juge administratif annulait logiquement les plans lorsque ce tableau était absent⁴. Mais il exigeait de surcroît un degré de précision suffisant. Ainsi, le tableau ne devait pas se limiter à retracer l'évolution globale des grandes catégories de zone, mais devait procéder à une énumération des changements apportés pour chaque zone et sous-catégorie de zone définie au plan⁵. Une telle exigence était contrôlée plus ou moins sévèrement selon la superficie de la commune et l'importance des évolutions constatées. Ainsi, dans l'hypothèse d'un POS intercommunal couvrant 12 000 hectares, l'omission d'un changement de 5 hectares était sans conséquence sur la légalité du plan⁶. Mais des omissions importantes pouvaient conduire à l'annulation du POS.

En outre, la mise en forme de ce tableau pouvait créer des difficultés pratiques lorsque le POS avait fait l'objet de nombreuses modifications successives ou lorsque la commune avait pris plusieurs délibérations de mise en application anticipée sans toutes les renouveler au bout de six mois.

Le principal intérêt de ce récapitulatif résidait dans sa valeur pédagogique. Il permettait également de justifier facilement de la compatibilité du plan avec le principe d'équilibre de l'ancien article L. 121-10. Parfois, il était examiné par le juge pour vérifier si les modifications apportées après enquête n'avaient pas modifié l'économie générale du POS⁷.

Son intérêt perdure et certains PLU comportent toujours un tel tableau pour mettre en évidence l'ampleur des changements apportés au zonage. Cette technique n'est pas illégale mais a perdu une partie de son utilité depuis que le rapport n'a plus à justifier de l'insertion correcte du PLU dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Il convient toutefois d'éviter des énumérations trop détaillées, des erreurs ou omissions importantes dans le calcul des superficies étant de nature à faire naître des risques contentieux.

³ Voir les fiches sur l'évaluation environnementale des PLU, préparées par Y. Jégouzo.

⁴ CE 10 déc. 1993, Commune de Monaie, req. n° 133758 . – CE 18 nov. 1992, Commune de Nogent-sur-Marne, *Rec. CE*, tables p. 1086. – CE 10 juin 1998, Commune de Balma, préc.

⁵ CE 9 déc. 1998, Commune de Veyrier-du-Lac c. Naoumoff, req. n° 170072.

⁶ CAA Bordeaux 6 juin 2005, M. et Mme E. et D., req. n° 01BX02007. Dans le même sens, CE 20 oct. 1995, Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, *Rec. CE*, tables p. 1072.

⁷ CE 30 déc. 1998, Vaillant-Orsoni, req. n° 171740.

2. Les rubriques minimales du rapport de présentation

Trois rubriques sont dorénavant obligatoires (le diagnostic du territoire communal, l'explication des choix retenus, l'analyse de la consommation d'espaces).

Le domaine de l'environnement imprègne naturellement très largement chacune d'elles, en particulier le diagnostic du territoire et la justification des choix établis. Il convient néanmoins de distinguer les PLU soumis à l'évaluation environnementale européenne « plans et programmes » et ceux non soumis à cette évaluation mais à l'analyse environnementale « classique ». Dans le premier cas, la rubrique liée à la justification du projet de territoire dans le domaine de l'environnement sera étoffée, l'explication des choix retenus devant être opérée notamment au regard « des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national »⁸ (voir les fiches relatives à l'évaluation environnementale des PLU rédigées par le Professeur Jégouzo).

a. Le diagnostic du territoire communal

■ Les principes généraux d'élaboration du diagnostic

Le diagnostic du territoire communal est un élément essentiel car il va servir de fondement aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable autour desquelles toutes les autres pièces du PLU vont se décliner. Il est établi selon une double approche « factuelle » (la situation actuelle du territoire communal ou intercommunal) et « prospective » (sa situation future) afin d'apprécier les enjeux et les besoins.

La liste des thèmes qui doivent faire l'objet de ce diagnostic est vaste et n'a cessé de s'élargir. Elle incluait, dès la loi SRU, les prévisions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. La loi ENL du 13 juillet 2006 y a ajouté les prévisions en matière d'agriculture. Celle dite de modernisation de l'économie du 4 août 2008 l'a complétée en y intégrant le thème du commerce. La loi Engagement national pour l'environnement y inclut « *la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques* ».

Le diagnostic doit donc porter au minimum sur l'ensemble de ces éléments, quelle que soit la situation communale. Tous doivent être étudiés au sens large. Ainsi, l'état initial de l'environnement doit être examiné dans toutes les composantes de ce dernier (faune, flore, paysages, eau, sol, air, climat, patrimoine culturel, santé...). Le diagnostic peut être complété par d'autres éléments (par exemple, les besoins en matière d'équipements sportifs ou de loisirs), le terme « aménagement de l'espace » devant être interprété de façon extensive. Il dépend également étroitement des contraintes juridiques supérieures auxquelles le territoire est soumis (par exemple, le bilan en matière de bruit sera développé plus en détail lorsque la commune est incluse dans le périmètre d'un plan d'exposition au bruit).

Enfin, si le PLU est intercommunal, le rapport sera plus complet car le plan tient lieu de plan de déplacements urbains et de programme local de l'habitat. Le rapport devra donc comprendre « *le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat défini par l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation* » (c. urb., art. R. 123-2, al. 6). Il inclura donc une « *analyse de la situation existante et des évolutions en cours en ce qui*

⁸ Art. R. 123-2-1, al. 4 du code de l'urbanisme.

concerne l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché local de l'habitat », ainsi qu'une « évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat mises en œuvre sur le territoire auquel s'applique le programme au cours des dernières années » (CCH, art. R. 302-1-1). En toute logique, le volet « transports » et « déplacements » devra également être plus approfondi.

Le diagnostic sera établi à partir de données préexistantes, en s'appuyant notamment sur le « porter à connaissance » ou les rapports de présentation des documents supérieurs s'ils existent (par exemple, les données du SCOT, du PLH ou du PDU). En toute logique, en cas d'absence de données ou lorsque ces dernières sont trop anciennes, la commune devra veiller à réaliser des études complémentaires. Cette mise à jour ou ces compléments apparaissent indispensables dès lors que c'est sur ce diagnostic que reposent l'évaluation des besoins communaux et le choix du parti d'aménagement retenu.

Le diagnostic doit donc être détaillé et fondé sur des données récentes. Le rapport doit comporter notamment « des éléments suffisants pour apprécier l'évolution prévisible de la population de la commune, ainsi que la nature des projets d'équipements publics destinés à permettre son développement »⁹. Ainsi, le Conseil d'État a eu l'occasion d'annuler un POS dont le rapport comprenait « des considérations très succinctes relatives aux perspectives d'évolution économique de la commune en s'appuyant sur des données quantitatives n'allant pas au-delà des années 1982 et 1984 » (le POS avait été approuvé en 1992) et ne comportait « aucun élément relatif à l'évolution sociale »¹⁰.

Toute la difficulté réside dans le choix des thèmes à aborder et le degré de précision de leur étude. Le diagnostic ne doit pas se résumer à une simple monographie communale comme souvent, d'où les efforts pédagogiques fournis par les services de l'État pour définir des guides méthodologiques¹¹. La commune doit procéder à un tri entre les éléments réellement utiles pour évaluer les besoins. Dans un souci de clarté, il est également recommandé qu'une synthèse soit établie à l'issue de l'étude de chaque thématique permettant d'en dégager les principales conclusions.

Par ailleurs, dans de très nombreux PLU, le diagnostic est établi dans le strict cadre des limites communales, ce qui limite l'appréhension des enjeux. Un élargissement du champ géographique d'étude est par conséquent souvent à recommander. Cet obstacle est plus facilement levé lorsque le PLU est établi sous la maîtrise d'œuvre d'un EPCI et, naturellement, s'il est intercommunal.

■ **Les cas du rapport de présentation des PLU soumis à l'étude d'environnement « classique »**

En application de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, les PLU susceptibles de comporter des effets notables sur l'environnement et tous les PLU intercommunaux sont soumis à une évaluation environnementale dite

⁹ CE 6 avr. 1992, Commune de Saint-Palais-sur-Mer, *Rec. CE*, tables p. 1370.

¹⁰ CE 11 déc. 1996, Association pour la protection et l'amélioration du cadre de vie à Bourg-la-Reine, req. n° 155253.

¹¹ CERTU, *Le rapport de présentation du PLU*, 2008 ; *Alimenter un diagnostic de territoire communal*, 2006.

« renforcée » en comparaison de l'étude d'environnement dont tous les PLU doivent faire l'objet depuis 1977¹².

Ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive « plans et programmes » du 27 juin 2001 doivent comporter uniquement l'étude d'environnement dite « classique » ou « de droit commun » dont le contenu est fixé à l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme.

Selon ce dernier, le rapport de présentation des PLU concernés :

« 2° Analyse l'état initial de l'environnement ;

[...]

4° Évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. »

Bien que son contenu soit moins encadré que « l'évaluation environnementale » européenne, l'étude doit être complète et rédigée avec sérieux et précision. La jurisprudence administrative a démontré depuis longtemps que son insuffisance était un motif relativement fréquent d'annulation des PLU¹³.

La rédaction de l'étude se fait également de façon évolutive, durant toute la phase d'élaboration du plan. L'analyse de l'état initial de l'environnement est naturellement à effectuer en début de processus, comme tous les autres éléments du diagnostic. En revanche, l'examen des effets du futur PLU et la détermination des mesures compensatoires qu'il est nécessaire de prendre se font en continu, en fonction de l'évolution des discussions quant au projet d'aménagement et de développement durable, au règlement, aux documents graphiques du règlement et aux orientations d'aménagement et de programmation.

b. L'explication des choix retenus

Les dispositions de l'article L. 123-1-2 sont précises quant aux éléments composant le PLU devant faire l'objet d'une justification : il s'agit du PADD, des orientations d'aménagement et du règlement. La délimitation des zones apparaît également implicitement au travers « des documents graphiques » du règlement (c. urb., art. L. 123-1).

■ La justification des objectifs compris dans le PADD

Selon l'alinéa 4 de l'article L. 123-1-2, le rapport doit justifier les objectifs compris dans le PADD au regard des « objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques ».

Cette nécessité de justification apparaît évidente et n'est pas sensiblement différente de celle exigée au premier alinéa imposant d'expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. La répétition est destinée à mettre en avant l'importance des objectifs de consommation d'espace prévus au PADD.

¹² Le champ d'application de cette étude est précisé dans la fiche 3 relative aux contenus spécifiques du rapport de présentation. Voir surtout les fiches relatives à l'évaluation environnementale des PLU.

¹³ Par exemple, CE 17 mai 2004, Commune de Sainte-Léocadie, req. n°238359 : rapport ne comportant aucune indication de l'influence des orientations du futur plan sur deux ZNIEFF.

La justification sera réalisée au regard des objectifs fixés par le SCOT si le territoire communal est inclus dans le périmètre d'un schéma approuvé. Il s'agira donc de démontrer que les objectifs du PADD sont compatibles avec ceux du document d'orientation et d'objectifs du SCOT. S'agissant d'un rapport de compatibilité, une marge de manœuvre sera possible, même si les objectifs sont définis précisément¹⁴.

Elle sera, dans tous les cas, réalisée également au regard des « *dynamiques économiques et démographiques* », donc de l'évaluation des besoins en matière d'accueil des activités économiques, d'accueil de nouvelles populations. Si des secteurs d'extension sont prévus sur des zones agricoles ou naturelles, le rapport devra indiquer que tout a été mis en œuvre dans le parti d'aménagement pour utiliser et densifier au mieux les terrains disponibles dans les zones déjà constructibles.

■ La justification des choix retenus pour établir le PADD

Cette rubrique constitue « l'exposé des motifs » du PADD. Il s'agit d'expliquer les raisons pour lesquelles, en fonction des enjeux issus du diagnostic et des contraintes juridiques applicables sur le territoire communal ou intercommunal, la collectivité a fixé le parti d'aménagement véhiculé par le projet d'aménagement et de développement durable.

Les différents scénarios envisagés seront notamment exposés avec une analyse critique de chacun (par exemple, sous la forme d'un tableau comparatif exposant les avantages et inconvénients respectifs).

Sur le plan juridique, cette justification a une importance pour deux raisons. D'une part, elle permettra aux auteurs du PLU d'expliquer en quoi, en cas de recours fondé sur ce motif, le parti d'aménagement communal est compatible avec les normes supérieures, notamment avec les principes énoncés à l'article L. 121-1.

Par ailleurs, si un sursis à statuer est opposé sur le fondement du PADD, possibilité dorénavant reconnue, les travaux permettront éventuellement d'éclairer le juge administratif en cas de contentieux.¹⁵

■ La justification des choix retenus pour délimiter les zones

Le but de cette partie du rapport de présentation est d'expliquer les caractéristiques de chacune des zones du plan et les raisons qui ont conduit à les délimiter. Les explications doivent porter sur les motifs de choix, notamment sur la localisation des zones et leur répartition sur le territoire, leur affectation dominante, notamment lorsqu'il s'agit de zones spécialisées (zone d'activités, agricole, de loisirs...), les résultats de cette délimitation sur la morphologie urbaine.

Elles doivent être fournies par le rapport de présentation et non dans un « préambule » ou « chapeau » en début des règlements de zones. Cette forme de présentation était très utilisée par les auteurs des POS et elle est parfois maintenue dans les PLU. Elle pose toutefois problème. Le juge administratif accorde ainsi une valeur réglementaire au préambule lorsqu'il ne se limite pas à résumer la vocation de la zone telle que définie dans les articles du règlement mais, au contraire, complète le règlement de zone en ajoutant des éléments nouveaux¹⁶. Dans ce cas, le préambule peut donc légalement conduire à des refus

¹⁴ CE 29 juill. 2002, Association seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature, req. n°232582.

¹⁵ CE 1^{er} déc. 2006, Société GFLBI, req. n°296543, *Rec. CE*.

¹⁶ CE 6 déc. 1993, Époux Val, *BJDU* 1994, n°2, p. 38, concl. S. Daël.

d'autorisation de construire, alors même que telle n'était pas l'intention des auteurs du PLU à l'origine¹⁷. En cas de contradictions évidentes entre le préambule et les articles du règlement, une annulation du PLU apparaît également envisageable. Il est donc recommandé de ne pas prévoir de préambule¹⁸. Les explications quant à la délimitation des zones doivent relever strictement du rôle du rapport de présentation (avec éventuellement un rappel dans le règlement assorti de la mention claire « extrait du rapport de présentation »).

Les auteurs du PLU devront logiquement préciser que les critères de délimitation de chaque zone ont été respectés. Ces explications seront parfois plus approfondies, par exemple :

- justifier précisément les choix entre les trois catégories de zones naturelles,
- motiver la délimitation de secteurs constructibles en zones naturelles en application de l'article R. 123-8, dernier alinéa,
- justifier les distinctions entre les deux catégories de zones AU,
- justifier de la délimitation de secteurs au sein desquels les changements de destination sont autorisés en zone A,
- expliquer pourquoi des secteurs régis par un plan de masse (art. R. 123-12, al. 3) ont été établis.

■ **Les motifs des règles applicables aux zones**

Les contraintes générées par le PLU doivent comporter un intérêt général. Il est donc logique que chacune d'entre elles fasse l'objet de justifications précises. Chaque article du règlement doit donc être explicité. De la même façon, seules les règles d'implantation par rapport aux voies publiques, emprises publiques et limites séparatives étant obligatoires (art. 6, 7 et 8), les auteurs du PLU devront expliquer les motifs qui les ont conduits, le cas échéant, à ne pas renseigner les autres articles. Il ne suffit donc pas que les auteurs du PLU prévoient des dispositions qu'un PLU peut légalement comporter (donc reposant sur une habilitation législative et dotées d'un motif d'urbanisme), il faut également apporter la preuve que cette limitation au droit de construire est justifiée. À titre d'exemple, le tribunal administratif d'Amiens a censuré un PLU dont le rapport n'exposait pas les motifs pour lesquels l'implantation d'antennes de téléphonie mobile avait été interdite en zone N et à moins de cent mètres de zones sensibles dans certaines zones urbaines¹⁹. Inversement, le rapport n'a pas à justifier les restrictions apportées à l'exercice de certaines activités commerciales en plein air, s'agissant « d'intérêts individuels étrangers aux choix d'urbanisme retenus »²⁰.

Il existe deux modes principaux de présentation de ces justifications.

Dans la plupart des PLU, elle est rédigée sous une forme « littérale », zone par zone. Cette technique a un inconvénient principal : pour être clairs, les auteurs du PLU doivent procéder à des raccourcis ou résumés. Il est donc difficile de justifier tous les articles du règlement. Très souvent, les dispositions du règlement sont

¹⁷ CE 6 déc. 1993, Époux Val, préc. – CE 30 déc. 2002, Commune d'Ichtrazheim, req. n°222685.

¹⁸ Voir la fiche 2 concernant les problèmes généraux d'écriture.

¹⁹ TA Amiens 18 nov. 2008, Société française de Radiotéléphonie, req. n°0602415 ; *AJDA* 2009, p. 1271.

²⁰ CAA Marseille 16 juin 2011, SARL Le Pub, SARL Les Boucaniers, req. n°09MA02400.

regroupées par thèmes cohérents : dispositions relatives aux constructions admises, règles d'implantation, densité...

Plus rarement, les justifications sont opérées sous la forme de tableaux, récapitulant chaque zone et chaque article. Les motifs de délimitation et de fixation des règles sont donc énumérés avec plus de précision. Par exemple :

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Dispositions applicables à toutes les zones
Art. 1
Art. 22. Délimitation des zones et dispositions spécifiques du règlement
Zone UB :
Localisation
Délimitation
Objectifs
Règlement (tableau article par article) |
|---|

Cette technique a toutefois pour inconvénient de multiplier les risques contentieux en cas de contradictions entre le règlement et les explications précises fournies au rapport de présentation.

■ **La motivation des différents sous-secteurs**

L'explication des choix retenus par la commune doit également porter sur les dispositions prévues par le règlement qui viennent se superposer au zonage et dont les effets se cumulent à ceux du règlement. Leur liste est donnée à l'article R. 123-11. Il s'agit par exemple :

- de la délimitation des espaces boisés classés au titre de l'article L. 130-1 ;
- des protections édictées, au titre de l'article L. 123-1-5, 7°, en faveur de la mise en valeur des paysages et qui peuvent porter sur des éléments bâtis ou naturels ;
- des secteurs soumettant à des conditions particulières les occupations et utilisations du sol en raison des risques naturels ou technologiques (art. R. 123-11, *b*).

Comme l'a rappelé récemment le tribunal administratif de Nantes à propos du PLU de l'agglomération d'Angers, un rapport de présentation qui n'expose pas les motifs qui ont conduit à protéger des quartiers au titre de l'article L. 123-1-5, 7° est illégal. Ce jugement apparaît d'autant plus remarquable qu'il précise clairement que les auteurs du PLU doivent « expliquer » leurs choix non seulement « en positif » (c'est-à-dire indiquer les motifs de la contrainte) mais aussi en « négatif », c'est-à-dire indiquer pourquoi une protection est édictée pour tel secteur alors qu'elle aurait pu être également prévue pour un autre. En l'espèce, le rapport se bornait à recenser les quartiers bénéficiant de la protection « sans mentionner les critères d'ordre historique et architectural qui ont conduit à cette sélection »²¹. Il faut donc justifier ce que l'on protège mais aussi ce qui n'est pas protégé.

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

Cette justification apparaît encore plus importante lorsque les auteurs du PLU ont le choix entre différentes formes de protection, par exemple le choix entre protéger des boisements au titre des espaces boisés classés ou au titre de l'article L. 123-1-5, 7^o²². L'absence de justification a d'ailleurs constitué un deuxième motif d'insuffisance du rapport de présentation du PLU de l'agglomération d'Angers. Après avoir affirmé que, contrairement aux allégations de la commune, le niveau de protection des boisements différait largement de celui opéré dans le plan antérieur, le tribunal a annulé le PLU pour insuffisance du rapport de présentation, car il n'apportait « aucune précision quant aux motifs ayant conduit à maintenir certains secteurs en espaces boisés classés et à en exclure d'autres ».

Le juge rappelle ici implicitement que la justification doit être rédigée sous une forme dynamique en exposant les règles retenues mais aussi les différentes autres solutions qui étaient envisageables et les motifs qui ont guidé le choix de la commune²³.

Les pratiques sont assez nombreuses concernant la justification de la délimitation de ces secteurs, qui peut apparaître au sein de la rubrique « zonage » ou au sein de celle liée aux limitations à l'usage des sols. Néanmoins, le procédé retenant une justification indépendante, sous la forme d'une rubrique autonome, semble à valoriser. Il permet une meilleure compréhension de ces dispositions particulières en précisant les motifs qui ont prévalu à leur institution et les effets qu'elles produisent sur le droit d'occuper et d'utiliser le sol.

c. L'analyse de la consommation d'espaces

La loi Grenelle 2 innove en imposant au rapport de présentation de comporter « une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers ».

Cette obligation nouvelle est en lien direct avec la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1) qui assigne en son article 7 un nouvel objectif aux documents d'urbanisme : « lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis ». La loi LMAP du 22 juillet 2010 crée par ailleurs les commissions départementales de consommation d'espaces agricoles qui doivent rendre un avis, en l'absence de SCOT, sur les projets de PLU ayant pour effet une réduction des terres agricoles (c. urb., art. L. 123-6).

Cette analyse a un double objectif.

D'une part, elle sert à l'établissement des « objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » que doit comporter le projet d'aménagement et de développement durable (c. urb., art. L. 123-1-3).

D'autre part, elle permet de vérifier si les objectifs prévus au PLU sont compatibles avec ceux – « chiffrés » – fixés par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT (c. urb., art. L. 122-1-5). Lorsqu'une procédure de transformation du PLU est engagée, elle permet également d'examiner si le PLU en vigueur a bien respecté les objectifs du SCOT. En effet, même si les dispositions de l'article L. 123-1-2 sont silencieuses sur ce point, l'analyse doit porter sur la consommation

²² Voir les fiches « PLU et patrimoine » de P. Planchet et celles sur l'article 13 de G. Godfrin.

²³ En ce sens également : CAA Douai 13 mars 2008, M. Dominique X, req. n°07DA00102.

de l'espace qui résultera de l'application du futur PLU mais aussi dresser le bilan de celle du PLU en vigueur.

La collectivité gestionnaire du PLU devra donc prévoir des indicateurs permettant ce suivi.

Sa marge de manœuvre sera toutefois plus ou moins importante selon qu'il existe un SCOT et les prévisions de ce dernier concernant les indicateurs.

En effet, le SCOT doit faire l'objet d'une évaluation tous les six ans visant à procéder à une analyse des résultats de son application notamment en matière de « *maîtrise de la consommation d'espaces* » (c. urb., art. L. 122-14). Il doit également comporter une analyse de la consommation d'espaces dans son rapport de présentation (c. urb., art. L. 121-1-2), ce qui implique la mise en place d'une méthodologie concernant cette analyse qui, dans un souci de cohérence, doit être reprise par les auteurs du PLU. En effet, même si le SCOT n'a pas nécessairement à définir la nature des indicateurs retenus, rien ne semble interdire au SCOT, comme le font certains, de retenir des indicateurs précis qui s'imposeront aux PLU selon le rapport classique de compatibilité²⁴.

En l'absence de SCOT, ou si le SCOT n'a rien prévu en ce domaine, la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU devra déterminer ses propres indicateurs. Ces derniers, ainsi que la méthode définie, devront être mentionnés dans le rapport de présentation.

À titre d'exemple, la commune pourra se fonder sur la nomenclature du territoire Corine Land Cover et sur le fichier des propriétés non bâties pour étudier divers indicateurs tels l'évolution annuelle des surfaces urbanisées, la densité de logements neufs et anciens, la part des logements individuels dans la construction de logements²⁵.

²⁴ Voir sur ce point, GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n° 19, La Documentation française, 2009.

²⁵ CERTU, *La consommation d'espaces par l'urbanisation, panorama des méthodes d'évaluation*, 2011.