

**>> L'ÉCRITURE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION**

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

**Fiche 3****LES CONTENUS SPÉCIFIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION**

Dans certaines hypothèses, le rapport de présentation du PLU doit être complété par des rubriques supplémentaires.

**■ Le cas des PLU soumis à évaluation environnementale renforcée**

Les PLU entrant dans le champ d'application de la directive « plans et programmes » sont soumis à une « évaluation environnementale » au contenu renforcé en comparaison de l'étude d'environnement de droit commun.

Le champ d'application de cette évaluation a d'ailleurs été clarifié par la loi du 12 juillet 2010, les dispositions de l'article L. 121-10 faisant désormais référence à l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001. Ainsi, sont considérés comme ayant des effets notables sur l'environnement les PLU non couverts par un schéma de cohérence territoriale ayant fait l'objet de cette évaluation et qui : soit portent sur un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprennent une population supérieure ou égale à 10 000 habitants, soit prévoient la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares (seuil abaissé à 50 hectares dans les communes littorales), soit prévoient la réalisation d'unités touristiques nouvelles soumises à autorisation dans les secteurs de montagne (c. urb., art. R. 121-14 II 2°). Il en va de même de ceux qui permettent la réalisation de travaux, ouvrages ou aménagements susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 (c. urb., art. R. 121-14 II 2°).

Le rapport de présentation des PLU concernés doit contenir des dispositions particulières, notamment les raisons qui justifient les choix opérés pour établir le PADD par rapport aux autres solutions envisagées, la justification de l'articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels le PLU doit être compatible, un résumé non technique et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée<sup>1</sup>.

**■ Les secteurs d'attente de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme**

Selon le 2° de l'article R. 123-2, le rapport de présentation doit justifier, le cas échéant, l'institution des secteurs d'attente de l'article L. 123-2 a. Créées par la loi SRU, ces servitudes permettent aux auteurs des PLU de geler l'urbanisation de secteurs, délimités en zone U ou AU, pendant une durée de cinq ans dans l'attente de l'élaboration d'un projet global. Cette nouvelle servitude d'attente permet donc notamment de mener une réflexion dans les quartiers dégradés, destinés à faire l'objet d'une opération de renouvellement urbain.

---

<sup>1</sup> Sur ces points, voir les fiches relatives à l'évaluation environnementale des PLU rédigées par le Professeur Y. Jégouzo, en particulier la fiche 3.

Cette disposition constitue une exception à la constructibilité de principe des zones U. Elle est donc encadrée strictement. Sa mise en œuvre doit faire l'objet d'une motivation dans le rapport de présentation, lequel doit mettre en avant chacun des points prévus par l'article L. 123-2 a :

- l'institution de la servitude doit reposer sur une « *justification particulière* ». Cette formule, destinée à mettre en valeur le caractère dérogoire de la servitude, impose donc une motivation particulièrement rigoureuse dans le rapport de présentation, faisant apparaître la nécessité de procéder à des réflexions complémentaires quant à l'avenir de la zone ;
- la servitude est destinée à permettre « *un projet d'aménagement global* ». En l'absence de précision, il est possible de penser que l'opération doit revêtir une certaine importance et disposer d'une complexité suffisante pour que les réflexions n'aient pas encore abouti ;
- ce secteur d'attente ne conduit pas à une inconstructibilité complète car sont autorisés « *l'adaptation, le changement de destination, la réfection* » et « *l'extension limitée* » des constructions existantes ainsi que les « *constructions ou installation d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement* »<sup>2</sup>. Les choix qui ont présidé à la fixation de ce seuil doivent donc être exposés précisément dans le rapport, d'assez grandes disparités étant rencontrées sur ce point<sup>3</sup>. De la même façon, le choix éventuel de prévoir des seuils différents selon la destination des constructions doit être expliqué.

#### ■ **La justification de l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage**

En principe, l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit être « *justifiée et motivée* » dans le PLU par des critères liés à « *la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau* ». À défaut, l'accord du préfet sera nécessaire, à moins qu'une justification apparaisse dans le SCOT (art. L. 146-4 II).

En pratique, cette motivation figure la plupart du temps dans le rapport de présentation mais le juge administratif a admis implicitement, concernant les POS, qu'elle pouvait également ressortir du règlement<sup>4</sup>.

La motivation ne doit pas être générale mais ciblée sur chaque projet<sup>5</sup>. Néanmoins, la jurisprudence administrative fait preuve d'une certaine souplesse dans la rédaction choisie par les auteurs des PLU, dès lors que les critères sont réunis.

À propos du critère de « *l'accueil d'activités exigeant la proximité immédiate de l'eau* », le juge a estimé suffisamment motivé un rapport précisant que l'extension était due à « *l'engouement croissant pour les sports de glisse et de voile que permet le climat de Wissant* ». Il prévoyait, en complément, que « *l'implantation d'équipements et services en lien avec la plage et la pratique des sports de mer*

---

<sup>2</sup> Ces seuils apparaissent également dans les documents graphiques du règlement, sous la forme d'un cartouche. Ainsi, les documents graphiques du règlement doivent ainsi faire apparaître « *les secteurs délimités en application du a de l'article L. 123-2 en précisant à partir de quelle surface les constructions ou installations sont interdites et la date à laquelle la servitude sera levée* ».

<sup>3</sup> Le PLU d'Annecy fixe ainsi un seuil de 30 m<sup>2</sup> de SHOB, celui de Rennes 100 m<sup>2</sup> de SHON. Un autre fixe le seuil à 500 m<sup>2</sup> de SHON (ce qui conduit à s'interroger sur sa légalité).

<sup>4</sup> CE 14 janv. 1994, Commune du Rayol-Canadel, req. n° 127025.

<sup>5</sup> CAA Nantes 8 nov. 2000, M. Quinquis, req. n°99NT198.

est favorisée en rez-de-chaussée » et que « la commune souhaite dégager un terrain de stationnement suffisamment grand pour accueillir les véhicules légers et les camping-cars en période d'affluence »<sup>6</sup>.

Le critère de la configuration des lieux est plus rarement utilisé et a donc généré peu de contentieux. Le juge a néanmoins admis la motivation suivante : l'extension était justifiée « par le souci d'interdire toute construction en bordure immédiate du lac, de limiter la densité de construction dans les zones à dominante naturelle et végétale et de favoriser la construction sur la partie haute de la commune, au pied de la montagne, afin de sauvegarder la vue des habitants sur le bord du lac d'Annecy »<sup>7</sup>.

#### ■ **La réduction du périmètre d'inconstructibilité autour des grands axes de circulation (entrées de ville)**

Le PLU peut autoriser l'urbanisation dans les espaces situés aux entrées de ville et lever l'interdiction de construire prévue par l'article L. 111-1-4 s'il comporte une étude justifiant de sa qualité en matière de nuisances, de sécurité, de qualité architecturale, et de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Il ressort clairement de ces dispositions que le règlement doit prévoir des règles spécifiques d'implantation.

En revanche, la justification de ces dispositions pose problème. En pratique, les auteurs des PLU annexent très souvent l'étude nécessaire dans le dossier du PLU, ce qui équivaldrait pour eux à la justification nécessaire de ces règles<sup>8</sup>. Cette méthode semble d'ailleurs avoir été implicitement confirmée depuis le décret du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne : l'article R. 123-1 prévoit dorénavant que le PLU comporte « *s'il y a lieu, l'étude prévue au huitième alinéa de l'article L. 111-1-4* ».

Toutefois, cette modification ne peut être interprétée comme valant dispense de justification dans le rapport de présentation. Elle autorise les auteurs du PLU à ne pas reprendre *in extenso* les éléments de l'étude dans le rapport. La clarté de celui-ci est donc améliorée. En revanche, il doit résumer sous la forme d'une synthèse les principaux éléments justifiant la réduction des bandes inconstructibles (sous la forme d'un résumé « non technique ») et renvoyer à l'étude annexée pour plus de précision (l'étude est donc conçue comme étant une annexe au rapport de présentation). Le décret de 2006 ne remet donc pas en cause la jurisprudence selon laquelle les dispositions spécifiques doivent être prévues à la fois dans le règlement et dans le rapport de présentation<sup>9</sup>.

#### ■ **L'urbanisation en discontinuité en zone de montagne**

La problématique de l'application de l'article L. 145-3 III est identique à celle de l'article L. 111-1-4. Dans les communes soumises à la loi Montagne, l'urbanisation doit en principe se faire en continuité. Toutefois, depuis la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003, une urbanisation en discontinuité est envisageable lorsque le

<sup>6</sup> CAA Douai 17 nov. 2005, M. et Mme Dupont, req. n°04 DA00833.

<sup>7</sup> CE 9 déc. 1998, Commune de Veyrier-du-lac, req. n°1 70072.

<sup>8</sup> Cette pratique est d'ailleurs recommandée par la circulaire du 13 mai 1996 qui prévoit de joindre les études préalables au rapport de présentation.

<sup>9</sup> CAA Paris 30 janv. 2001, Commune de Fontainebleau, req. n°00PA02622. – CE 17 déc. 2004, Laillevaux, *BJDU* 2005, n°1, p. 6. – CAA Bordeaux 11 avr. 2005, Lavro uny, req. n°01BX01836.

PLU comporte une « étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'agglomération existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel [...] ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ». Le décret du 22 décembre 2006 prévoit également que cette étude est une composante du PLU.

Comme dans l'hypothèse précédente, les mesures concrètes prévues par l'étude devront être reprises dans le règlement pour être opposables aux constructeurs. Elle devra faire l'objet d'une synthèse dans le rapport de présentation qui servira de justification à l'édiction de règles spécifiques.

#### ■ **L'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU (c. urb., art. L. 123-1-6)**

La loi ENL du 13 juillet 2006 accorde la possibilité aux communes de prévoir, au sein du rapport de présentation, un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et de la réalisation des équipements correspondants<sup>10</sup>. Cet échéancier, facultatif, doit donner lieu à une analyse de ses résultats trois ans, au plus tard, après approbation du PLU (c. urb., art. L. 123-12-1). Ce dispositif comporte des avantages indéniables pour la commune car il incite également à programmer la réalisation des équipements nécessaires à la viabilisation des zones<sup>11</sup>.

Depuis la loi Grenelle 2, l'échéancier peut également être intégré dans les orientations d'aménagement et de programmation du PLU. La collectivité peut donc choisir entre deux options : intégrer l'échéancier soit dans le rapport de présentation, soit dans le règlement. Dans le premier cas, il n'aura pas de valeur juridique. Il s'agira d'une simple déclaration d'intention ou d'un guide méthodologique offert aux services d'urbanisme. Dans le second cas, il s'imposera selon un rapport de compatibilité.

L'échéancier devra, dans un souci de clarté, être présenté sous la forme d'un tableau mentionnant chaque zone, l'année d'ouverture et les modalités envisagées de son ouverture (ZAC, permis d'aménager...). Un état des lieux des équipements existants pourra également être dressé.

Le code de l'urbanisme ne donne aucune précision quant à sa position au sein du rapport de présentation. Il pourra être présenté dans un chapitre spécifique ou, plus simplement, dans la justification du PADD ou de la délimitation des zones.

---

<sup>10</sup> J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1540.

<sup>11</sup> Voir la fiche 3 relative aux zones AU.