

>> L'ÉCRITURE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

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

Fiche 4**RAPPORT DE PRÉSENTATION ET PROCEDURES DE GESTION**

Le décret du 9 juin 2004 a complété l'article R. 123-2 du code de l'urbanisme. Dorénavant, « *en cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés* ».

Cette indication réglementaire nouvelle ne fait que codifier une position claire des juridictions administratives : ces dernières avaient déjà précisé que les délibérations d'approbation de POS modifiés ou révisés étaient illégales si elles ne comportaient pas de rapport de présentation exposant les motifs des transformations opérées¹. Cette exigence est donc également applicable aux PLU.

Cependant, la formulation retenue par le dernier alinéa de l'article R. 123-2 est assez ambiguë quant au contenu exact du rapport de présentation spécifique à la procédure : ce rapport doit-il simplement exposer les motifs des changements ? S'agit-il du rapport initial assorti de cet exposé ? Faut-il prévoir un rapport spécifique composé de toutes les rubriques visées à l'article R. 123-2 et complétées par cet exposé ?

Il n'existe pas de réponse tranchée sur ce point. Les solutions proviennent principalement d'une logique de bon sens, éclairée notamment par la jurisprudence rendue en matière de POS, ce qui appelle trois remarques principales :

1. Le contenu du rapport

Exceptée la révision, les procédures de gestion ne nécessitent pas systématiquement la rédaction d'un rapport de présentation nouveau, dont les rubriques seraient similaires à celles du plan initial. C'est en ce sens que l'article R. 123-2, alinéa 2 semble devoir être interprété.

La méthode à utiliser est claire pour la procédure de révision « normale » du PLU. S'agissant d'une refonte complète du plan initial, il faut en principe rédiger un rapport de présentation complet, enrichi par la notice justifiant cette révision². Toutefois, dans l'hypothèse du passage d'un POS en PLU, le juge admet que les explications fournies n'ont pas à être très détaillées lorsque les orientations de l'ancien plan sont reprises presque à l'identique dans le nouveau³.

¹ Pour la modification : CE 1^{er} avr. 1992, Commune de Bullion, req. n°118911. Pour la révision : CE 8 janv. 1993, Association des riverains Front-de-Seine, Parc Passy et autres, req. n°130157.

² En ce sens, MELT, *Le plan d'occupation des sols*, 1998, p. 44.

³ CAA Douai 13 mars 2008, M. Dominique X, req. n°07DA00102 : légalité du rapport qui indique que les prescriptions applicables le long d'une autoroute ont été maintenues « notamment à cause des nuisances bruyantes ». Les auteurs du PLU n'avaient pas à expliquer pourquoi ils n'avaient pas envisagé d'autres mesures de protection.

Concernant les autres procédures, le contenu du rapport est fonction de l'ampleur des transformations opérées. Il ne doit pas se limiter à un simple « exposé des motifs ». Les transformations apportées peuvent, en effet, avoir des conséquences sur d'autres rubriques du rapport de présentation. Si, par leur ampleur, elles ont des incidences en matière d'environnement, les auteurs des PLU devront compléter le rapport du PLU initial en exposant ces conséquences et les mesures prises pour y remédier⁴. Pour chaque procédure, il convient donc de procéder à une évaluation des conséquences sur chacune des rubriques énumérées aux articles L. 123-1-2 et R. 123-2 et de réaliser les mises à jour nécessaires.

Cette mise à jour apparaît d'autant plus essentielle lorsque la commune a multiplié les procédures de modification, de modification simplifiée ou de révision simplifiée dans l'attente d'une révision générale. La somme de ces changements peut naturellement entraîner des conséquences importantes au regard du plan initial. La jurisprudence récente du Conseil d'État semble d'ailleurs aller dans le sens d'un renforcement du contrôle juridictionnel en exigeant la réalisation d'un examen de la totalité des procédures déjà engagées pour apprécier notamment s'il y a eu, au final, atteinte à l'économie générale du PADD⁵.

Ce constat amène à s'interroger sur le contenu matériel qu'il convient de donner au dossier.

Le plus souvent, la commune se contente de fournir *a minima* une notice explicative. Elle mentionne, le cas échéant, les incidences sur l'environnement ou, plus souvent, précise sans argumentation que les transformations n'emportent aucune conséquence. Le nouveau règlement, le nouveau zonage, les orientations d'aménagement et de programmation modifiées sont joints. Cette technique a pour inconvénient majeur de rendre plus difficile la compréhension du droit applicable car elle oblige à consulter les dossiers successifs.

Lorsque les procédures de gestion ont été nombreuses, il paraît donc opportun de fournir un dossier complètement mis à jour et actualisé, comme dans le cas d'une révision⁶. Les notices justificatives de ces procédures seront jointes au dossier afin de garder en mémoire les changements apportés et leurs motifs.

2. La précision de l'exposé des motifs

Tous les changements apportés n'ont pas nécessairement à figurer dans l'exposé des motifs de la procédure engagée.

Sur ce plan, les juridictions administratives font preuve d'une certaine souplesse en exigeant que les justifications portent sur les transformations les plus

⁴ CE 12 juin 1995, Association intercommunale contre un projet de carrière, *BJDU* 1995, n°4, p. 281, concl. Bonichot : en l'espèce, la notice explicative ne mentionnait aucun élément quant à l'environnement, alors que la révision avait pour objet de permettre l'exploitation d'une importante carrière. – CE 25 mars 1996 Association Propriétaires et résidents sauvegarde Moulleau, *BJDU* 1996, n°2, p. 110, concl. Fratacci : rapport de présentation d'une révision ne faisant pas état des conséquences pour l'état initial du site de l'accroissement du COS.

⁵ CE 23 mars 2009, Commune de Saint-Bon-Tarentaise, req. n°311346. – CE 8 avr. 2009, Commune de Banon, req. n°307515.

⁶ Selon les recommandations du *Guide des POS* (MELT 1998), « afin d'assurer la cohérence des différentes modifications, il est préférable d'insérer les présentations afférentes à chaque modification dans le corps du contenu du rapport de présentation initial ».

remarquables. Ainsi, la cour administrative de Lyon a admis la légalité d'un PLU révisé dont le rapport exposait la seule question présentant « une acuité particulière », à savoir l'articulation entre le bourg ancien et les zones d'extension périphériques⁷. Inversement, une procédure de révision est illégale dès lors que le rapport ne met pas en avant les justifications des principaux changements apportés, plus particulièrement concernant le secteur du bourg⁸.

Le jugement rendu concernant le PLU de la communauté d'agglomération d'Angers est assez révélateur sur ce point. En l'espèce, alors que l'ancien POS comportait 411 hectares d'espaces boisés classés, le PLU approuvé à l'issue de la procédure de révision n'en comportait plus que 265, au profit d'une protection plus souple édictée en application de l'article L. 123-1-5, 7°. Or, ces changements disposent d'un impact fort pour les espaces concernés⁹.

Les auteurs du PLU doivent donc apprécier avec un soin particulier les éléments à mettre en avant. Si la procédure engagée vise un secteur particulier ou dispose d'un objectif clair (par exemple, augmenter la densité, ouvrir les zones à urbaniser), ces éléments seront ceux principalement mis en avant. Si elle a pour objet d'apporter des rectifications très disparates, chacune d'entre elles devra être justifiée, par exemple sous la forme d'un tableau.

Cette justification apparaît d'autant plus importante qu'elle pourra guider l'administration (et le juge en cas de contentieux) concernant le choix de la procédure à suivre. Certains PLU l'expriment clairement en expliquant, à l'issue de l'exposé des modifications apportées et de leur justification, en quoi la procédure qu'ils ont retenue correspond aux critères légaux de choix de l'article L. 123-13 et ne modifie pas, par exemple, l'économie générale du PADD.

3. Les procédures concernées par l'exigence de justification

D'après l'article R. 123-4, seules les procédures de modification et de révision seraient concernées par la rédaction d'un exposé des motifs et, implicitement, par la mise à jour du rapport de présentation.

Les procédures de révision simplifiée (art. L. 123-13, al. 6) et de modification simplifiée (art. L. 123-13, al. 4) posent quant à elles problème. À la lecture de l'article L. 123-13, elles apparaissent clairement comme des variantes des procédures « normales » de révision ou de modification, ce qui impliquerait la rédaction d'un rapport de présentation complétant le rapport initial.

Le code de l'urbanisme comporte toutefois des dispositions spécifiques sur la présentation de leur dossier :

- pour la révision simplifiée, le dossier d'enquête est « *complété par une notice présentant la construction ou l'opération d'intérêt général* » lorsque tel est l'objet du recours à la procédure (art. L. 123-13, al. 6). Inversement, le législateur ne

⁷ CAA Lyon 6 mai 2008, M. Paul X, M. Daniel X et M. Olivier X, req. n°07LY00846.

⁸ CAA Bordeaux 22 févr. 2008, M. et Mme Charles X, req. n°05BX01785. En l'espèce, le juge relève également que le tableau précisant l'évolution de la superficie des différentes zones ne permet pas de compenser les insuffisances de la justification des motifs de la révision.

⁹ TA Nantes 21 avr. 2009, Association « Sauvegarde de l'Anjou », req. n°064265 ; *AJDA* 2009, p. 1905, note N. Wolff.

prévoit pas la fourniture d'une telle notice lorsque la procédure a pour objet une extension des zones constructibles.

- pour la modification simplifiée, le projet de modification et « l'exposé des motifs » sont portés à la connaissance du public (art. L. 123-13, al. 4 et art. R. 123-20-2).

Il apparaît cependant surprenant qu'une simple notice explicative justifiant la procédure puisse suffire. Une révision simplifiée peut avoir des conséquences environnementales non négligeables (surtout si le but est de permettre une opération d'intérêt général, car la condition liée à l'absence de graves risques de nuisances n'est valable qu'en cas d'extension de zones constructibles). Il peut en aller de même de plusieurs « modifications mineures » apportées dans le cadre d'une modification simplifiée. Comme pour les procédures « normales » de modification et de révision, il est donc recommandé que le rapport de présentation soit complété sans se limiter à un simple exposé des motifs.

Les procédures menées à l'initiative de l'État suscitent les mêmes interrogations.

Rien n'est prévu spécifiquement pour celle menée au titre de l'article L. 123-14. Mais il ressort implicitement des dispositions de l'article L. 123-14 que le dossier est le même que celui d'une révision ou d'une modification menée à l'initiative de la commune. Les services de l'État devront donc, au minimum, joindre la notice justificative prévue à l'article L. 123-13.

Les autres composantes du rapport de présentation devront nécessairement être actualisées car les motifs mêmes du recours à la procédure impliquent, en pratique, des conséquences environnementales le plus souvent importantes (par exemple lorsqu'elle a pour but de mettre le PLU en compatibilité avec la loi Littoral).

Le constat est le même lorsque la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une DUP ou une déclaration de projet est mise en œuvre (art. L. 123-16). Les articles R. 123-23 à R. 123-23-3 mentionnent le « *dossier de mise en compatibilité du PLU* » sans plus de précision. L'article R. 11-14-1 du code de l'expropriation précise que le dossier de DUP comprend la « *notice explicative* » de l'article R. 11-3. En cas de déclaration de projet, l'article R. 123-6 du code de l'environnement n'est guère plus explicite en précisant que la « *notice explicative* » comprend l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes de l'opération et, lorsque l'étude d'impact n'est pas requise, les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet soumis à enquête a été retenu parmi les partis envisagés par le maître de l'ouvrage¹⁰.

¹⁰ Concernant la procédure de mise en compatibilité du PLU avec une DUP, le juge administratif semble de son côté assez peu formaliste et admet que la notice explicative tienne lieu de rapport de présentation, CE 22 nov. 2002, Comité fédératif pour la mise à deux voies de la nationale 60, req. n°200294 : en l'espèce, la notice mentionnait « l'impact du projet autoroutier envisagé sur les plans d'occupation des sols des communes concernées et les adaptations qu'il était nécessaire d'y apporter » et tenait donc lieu de rapport de présentation.