

## >> L'ÉCRITURE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

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

*Actualisé par Soazic Marie, Maître de conférences à l'Université de Paris Est Créteil, GRIDAUH*

### Fiche 3

## LES CONTENUS SPECIFIQUES DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

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

### 1. 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 été modifié à plusieurs reprises, les dispositions législatives faisant toutefois de manière constante référence à l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 depuis la loi du 12 juillet 2010.

En application de l'article L. 104-1, entrent dans le champ de l'évaluation environnementale les PLU :

« a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ;  
b) Qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains mentionnés au chapitre IV du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports ».

La partie réglementaire du code de l'urbanisme précise quels PLU sont considérés comme « susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 » après un examen au cas par cas à savoir les PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, les PLU couvrant le territoire d'au moins une commune littorale, les PLU des zones de montagne ainsi que les PLU tenant lieu de SCOT.

Le rapport de présentation des PLU concernés doit contenir des dispositions particulières mentionnées à l'article R. 151-3, 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>.

## 2. Les secteurs d'attente de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme

Créées par la loi SRU, les servitudes de secteurs d'attente prévues à l'article L. 151-41 5° (qui reprend les dispositions de l'ancien article L. 123-2 a) 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 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.

Cette disposition constitue une exception à la constructibilité de principe des zones U. Elle est donc encadrée strictement. Sa mise en oeuvre 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. 151-41 5° :

– l'institution de la servitude doit reposer sur une « *justification particulière* ». Cette formule, destinée à mettre en valeur le caractère dérogatoire 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* ». 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>2</sup>. De la même façon, le choix éventuel de prévoir des seuils différents selon la destination des constructions doit être expliqué<sup>3</sup>.

<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.

<sup>2</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>3</sup> A plus forte raison depuis l'entrée en vigueur du décret du 28 décembre 2015 qui impose en tout état de cause de justifier dans le rapport de présentation des différences que les dispositions du

### 3. La justification de l'extension limitée de l'urbanisation des 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 après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature, à moins qu'une justification apparaisse dans le SCOT (art. L. 121-13).

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 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>.

---

règlement comportent selon les destinations ou sous-destinations de constructions dans une même zone (C. urb., art., R. 151-2 2°).

<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 .

<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.

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

En application de l'article L. 111-8, 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. 111-6 (anciennement art. 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 semblait d'ailleurs avoir été implicitement confirmée avec le décret du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne, précisant à l'ancien article R. 123-1 que le PLU comporte « *s'il y a lieu, l'étude prévue au huitième alinéa de l'article L. 111-1-4* ». La mention ajoutée par le décret de 2006 a été toutefois supprimée par le décret du 28 décembre 2015. Sans doute était-elle comprise à tort comme permettant de se dispenser de justification dans le rapport de présentation. Or, tel n'était certainement pas l'intention du législateur, qui poursuivait davantage un objectif d'amélioration de la clarté du rapport de présentation en autorisant simplement les auteurs du PLU à ne pas y reprendre *in extenso* les éléments de l'étude.

Si, comme auparavant, l'étude doit à bien être intégrée au PLU –l'article L. 111-8 prévoyant que le PLU « comporte » cette étude- , le rapport de présentation 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 cette étude pour plus de précision (l'étude est donc conçue comme étant une annexe au rapport de présentation). La jurisprudence a en effet considéré que les dispositions spécifiques doivent être prévues à la fois dans le règlement et dans le rapport de présentation<sup>9</sup>.

## 5. Les justifications particulières en zone de montagne<sup>10</sup>

### ■ L'urbanisation en discontinuité

---

<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.

<sup>10</sup> V. également la fiche « Le PLU de montagne ».

La problématique de l'application de l'article L. 122-7 (ancien art. L. 145-3 III) est identique à celle de l'article L. 111-8. 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 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* ».

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.

#### ■ **Constructions et aménagements admis dans les rives naturelles des plans d'eau**

L'article L. 122-14 1° permet de déroger à l'interdiction de principe de l'inconstructibilité des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie de plus de 1000 hectares sur une distance de 300 mètres (C. urb., art. L. 122-12) et d'admettre au sein de ces zones des constructions et aménagements (y compris des UTN), « *en fonction des spécificités locales* », dans les secteurs délimités par un PLU « *avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 122-7* ».

Ainsi, comme dans les cas évoqués ci-dessus, le PLU comportera l'étude exigée et elle devra faire l'objet d'une synthèse dans le rapport de présentation, justifiant à la fois de la délimitation des secteurs où la dérogation est admise et du choix des constructions et aménagements qui y sont admis en explicitant en particulier les « *spécificités locales* » motivant leur admission.