

>> 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 4

RAPPORT DE PRÉSENTATION ET PROCEDURES DE GESTION

Le décret du 9 juin 2004 a complété l'ancien article R. 123-2 du code de l'urbanisme d'un alinéa précisant que, « *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 n'a 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.

Ces dispositions ont été modifiées pour tenir compte de la réforme des procédures d'évolution des PLU (une première fois par le décret n° 2013-142 du 14 février 2013 pris pour l'application de l'ordonnance du 5 janvier 2012 réformant les procédures d'évolution et qui remplace « *modification et révision* » par « *de modification, de révision ou de mise en compatibilité dans les cas prévus aux articles R. 123-23-1, R. 123-23-2, R. 123-23-3 et R. 123-23-4,* » ; une deuxième fois par le décret n° 2015-218 du 25 février 2015 relatif à la procédure intégrée pour le logement qui ajoute la référence aux articles R. 300-15 à R. 300-27) .

Ainsi, aux termes de l'article R. 151-5 :

« *Le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est :*

1° Révisé dans les cas prévus aux 2° et 3° de l'article L. 153-31 ;

2° Modifié

3° Mis en compatibilité. »

Cependant, la formulation retenue par les dispositions de l'ancien article R. 123-2 et aujourd'hui à l'article R. 151-5 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 ?

¹ Pour la modification : CE 1er 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.

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

La révision « normale » nécessite systématiquement la rédaction d'un rapport de présentation nouveau, dont les rubriques sont similaires à celles du plan initial. S'agissant d'une refonte complète du plan initial, il faut en principe élaborer 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. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de cette procédure, un simple exposé des changements apportés au rapport de présentation initial ne peut suffire et la révision normale en conséquence non visée par l'article R. 151-5.

En-dehors de ce cas, le rapport de présentation initial est conservé mais « complété » par l'exposé des motifs des changements apportés.

Le contenu du rapport est alors 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 du rapport de présentation énumérées par le code de l'urbanisme 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, de révision allégée ou de mise en compatibilité dans l'attente d'une révision générale. La somme de ces changements peut naturellement entraîner des conséquences importantes au regard du plan initial.

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° 07DA0 0102 : 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.

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 -

La jurisprudence du Conseil d'État semble d'ailleurs être allée 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

Bien évidemment l'exposé des motifs n'a pas à porter sur ce qui n'a pas été modifié⁷. Mais tous les changements apportés n'ont pas non plus 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 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 périphériques⁸. De même est jugé suffisant le rapport de présentation d'un PLU révisé alors même qu'il ne mentionne pas la suppression d'un emplacement réservé pour la création d'une école⁹. 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 bourg¹⁰.

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 ».

⁷ CAA Bordeaux, 2 nov. 2017, req. n° 15BX00488.

⁸ CAA Lyon 6 mai 2008, M. Paul X, M. Daniel X et M. Olivier X, req. n° 07LY00846.

⁹ CAA Lyon, 18 janvier 2018, req. n° 15LY01548.

¹⁰ 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.

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 concernés¹¹.

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a considéré comme illégale la révision d'un PLU dont le rapport de présentation « ne comporte aucune indication sur les raisons pour lesquelles les installations d'émetteurs-récepteurs de télétransmission sont interdites dans les différents secteurs urbains » alors que cette réglementation constitue « l'une des principales mesures adoptées à l'occasion de la révision du plan local d'urbanisme »¹².

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.

S'agissant plus particulièrement des changements de zonage, avant la loi SRU pour les POS l'ancien article R. 123-17 prévoyait que le rapport de présentation devait : « 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 supprimé cette obligation. Le PLU n'a plus à comporter obligatoirement un tableau récapitulatif de l'évolution des différentes zones. 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 absent¹³. 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 plan¹⁴. 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 plan¹⁵. Mais des omissions importantes pouvaient conduire à l'annulation du POS.

¹¹ TA Nantes 21 avr. 2009, Association « Sauvegarde de l'Anjou », req. n° 064265 ; *AJDA* 2009, p. 1905, note N. Wolff.

¹² CE, 17 juillet 2013, SFR, req. n° 350380. *BJDU* 2013, p. 435, concl. A. Lallet, obs. J. Trémeau ; *DAUH* 2014, n° 224.

¹³ 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.

¹⁴ CE 9 déc. 1998, Commune de Veyrier-du-Lac c. Naoumoff, req. n° 170072.

¹⁵ 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.

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 POS¹⁶.

Son intérêt perdure et certains PLU comportent toujours un tel tableau pour mettre en évidence l'ampleur des changements apportés au zonage¹⁷. 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. Par ailleurs, de la même manière que le rapport de présentation n'a pas à justifier le classement de chaque parcelle, il n'y a par principe pas à justifier des motifs du changement de classement de parcelles¹⁸, sous réserve toutefois que ces changements figurent parmi ceux dont l'impact est particulièrement significatif.

En tout état de cause, la justification des changements apportés 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 des articles L. 153-31 et suivants et ne conduit pas, par exemple, à modifier les orientations du PADD.

3. Les procédures concernées par l'exigence de justification

A la lecture de l'article R. 151-5, toutes les procédures d'évolution du PLU sont concernées par la rédaction d'un exposé des motifs et, implicitement, par la mise à jour du rapport de présentation, à l'exception des cas où une révision est engagée pour changer les orientations du PADD (art. L. 153-31 1°) ou pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser qui dans les neuf ans suivant sa création n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières

¹⁶ CE 30 déc. 1998, Vaillant-Orsoni, req. n° 171740.

¹⁷ Ainsi le juge administratif considère que répond aux exigences de l'ancien article R. 123-2 le rapport de présentation qui contient « des éléments relatifs à l'évolution du zonage par rapport au document antérieur et aux motifs de cette évolution ainsi que des cartes et tableaux illustrant les changements de manière comparative » (CAA Lyon, 7 nov. 2017, n° 15LY01595).

¹⁸ CAA Bordeaux, 15 déc. 2015, req. n° 15BX01616.

significatives (art. L. 153-31 4°), c'est-à-dire dans les cas où une révision « normale » s'impose.

L'exclusion de la révision « normale » du champ d'application de l'article R. 151-5 s'explique aisément. Comme il a été relevé plus haut, en effet, cette procédure requiert d'élaborer un nouveau rapport de présentation. Une mise à jour du rapport de présentation du PLU en vigueur ne saurait suffire compte tenu de l'impact des changements apportés au plan et qui justifie d'ailleurs l'obligation de mettre en œuvre la procédure d'adaptation la plus lourde.

Pour les autres procédures, visées par l'article R. 151-5, des difficultés peuvent apparaître en raison de dispositions spécifiques prévues par le code de l'urbanisme, plus particulièrement dans le cadre des procédures de modification :

-lorsque le projet de modification porte sur l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU stricte, l'article R. 151-38 impose une délibération motivée de l'organe délibérant de l'établissement public compétent ou du conseil municipal justifie l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées et la faisabilité opérationnelle d'un projet dans ces zones ;

-lorsqu'une modification simplifiée est engagée pour supprimer dans certains secteurs la possibilité d'un dépassement des règles relatives au gabarit pour les constructions écologiquement performantes, l'article R. 153-46 impose que cette suppression fasse l'objet d'une justification spéciale motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages ou des perspectives monumentales et urbaines ;

-en outre, l'article R. 153-47 prévoit qu'en cas de modification simplifiée, le projet de modification, « l'exposé des motifs » et, le cas échéant, les avis émis par les personnes publiques associées sont mis à disposition du public pendant un mois.

La question peut donc se poser de savoir si les « justifications spéciales » devant figurer dans les délibérations mentionnées ainsi que « l'exposé des motifs » peuvent suffire, et tenir lieu « d'exposé des motifs des changements apportés ». La réponse est à notre sens négative pour deux séries de raisons. D'une part, en effet, l'article R. 151-5 ne fait pas de cas particulier de la modification « simplifiée » au sein des procédures de modification (ni d'ailleurs de cas particulier selon l'objet de la modification) alors que, s'agissant des procédures de révision, il opère une distinction entre la procédure de révision normale (exclue de son champ d'application) et la procédure de révision allégée. D'autre part, les modifications apportées dans le cadre d'une modification simplifiée peuvent avoir des conséquences environnementales non négligeables, qui ne seront pas nécessairement développées dans « l'exposé des motifs » ou dans la justification spéciale par délibération rendue nécessaire pour certains changements.

Il est donc fortement recommandé que le rapport de présentation soit complété sans se limiter à un simple exposé des motifs.

Il convient par ailleurs de rappeler que les procédures d'évolution des PLU soumis à une évaluation environnementale « renforcée » doivent en principe donner lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de leur élaboration, sauf si elles ne

prévoient que des changements qui ne sont pas susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (C. urb., art. L. 104-3)¹⁹.

¹⁹ CE, 19 juill. 2017, Assoc. France Nature Environnement, req. n° 400420, *BJDU* 6/2017, p. 347, concl. L. Dutheillet de Lamothe, obs. X. d L.