

## Fiche technique 3 : Le rapport de présentation, un contenu renforcé

Le contenu du rapport de présentation est modifié par le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et portant modernisation du contenu des plans locaux d'urbanisme. En ce qui concerne le rapport de présentation, le décret introduit des mesures d'application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et consacre son rôle dans la justification des règles du plan local d'urbanisme.

### ***Une meilleure justification de l'articulation entre le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation, et le projet d'aménagement et de développement durables***

La réforme du contenu des plans locaux d'urbanisme (PLU) intègre le renforcement des exigences de justification des dispositions opposables aux tiers qui encadrent et limitent le droit de construire et d'aménager.

Ces justifications doivent permettre de donner le sens général des dispositions retenues à la lumière des orientations et objectifs déclinés dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Des justifications spécifiques sont également prévues en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles mesures permettant une plus grande flexibilité du règlement local d'urbanisme. Elles concernent les possibilités de définir des secteurs où s'appliquent uniquement des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), sans règlement, ou de délimiter des zones urbaines renvoyant au règlement national d'urbanisme (RNU) dans les PLU intercommunaux, ou encore le recours à certaines règles notamment les hauteurs maximales.

### ***Des évolutions issues de la loi ALUR***

En application de la loi ALUR, le décret traduit les dispositions législatives destinées à renforcer les obligations que le rapport de présentation du PLU devra intégrer en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et vient préciser sur ce point l'articulation à opérer avec les espaces identifiés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Il formalise également les dispositions relatives à l'évaluation environnementale.

## 1. L'évolution du contenu réglementaire du rapport de présentation du PLU

Les articles R\*123-2 à R\*123-2-2 du code de l'urbanisme qui réglementaient le contenu du rapport de présentation sont remplacés par les articles **R.151-1 à R.151-5**. Il convient de préciser qu'aucune disposition antérieure n'a été supprimée, les modifications apportées par le décret consistent en une clarification des justifications à apporter par le rapport de présentation sur le contenu du plan local d'urbanisme (en violet). En outre, à l'article **R. 151-3**, le contenu de l'évaluation environnementale, prise en application de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme, est clarifié.

Articles recodifiés	Anciens articles	Éléments devant figurer dans le rapport de présentation
Chapitre I : Contenu du plan local d'urbanisme		
Section 1 : Le rapport de présentation		
R. 151-1 1°	L. 123-1-2 et R*123-2-1	<b>Principales conclusions</b> du diagnostic territorial <b>et annexion des études ayant abouti à ses conclusions</b>
	<b>Création</b>	<b>Résultats de l'application du PLU en application des articles L. 153-27 à L. 153-30</b>
<b>R. 151-1 2°</b>	<b>Création</b>	<b>Analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le SCoT, en application du 2° du L.141-3, et des autres espaces bâtis identifiés par le rapport, en application du 3° du L.151-4</b>
R. 151-1 3°	R*123-2 2° et R*123-2 4°	- Etat initial de l'environnement - Prise en compte de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement par le PLU et de ses incidences prévisibles
R. 151-2 1°	R*123-2 3°	Cohérence des OAP avec les orientations et objectifs du PADD
<b>R. 151-2 2°</b>	<b>Création</b>	<b>Justification des dispositions du règlement pour la mise en œuvre du PADD et des différences qu'elles comportent (taille des constructions, destinations/sous-destinations, constructions neuves et existantes ...).</b>
<b>R. 151-2 3°</b>	<b>Création</b>	<b>Complémentarité de ces dispositions avec les OAP</b>
R. 151-2 4°	Reprise en partie du R*123-2 3°	Délimitation des zones prévues par <b>l'article L. 151-9</b>
R. 151-2 5°	Reprise en partie du R*123-2 3°	Justification des zones U (R. 151-19), <b>des zones AU (alinéa 2 du R. 151-20) lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de dispositions réglementaires</b>
R. 151-3	R*123-2 1°	Evaluation environnementale
R. 151-4	R*123-2 5° et R*123-2 2°	Justification d'indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du PLU (mentionnés dans le L.153-27) ou au bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévues à l'article L. 153-29
R. 151-5	R*123-2	Exposé des motifs des changements apportés lorsque le PLU est : - révisé dans les cas prévus aux 2° et 3° de l'article L. 153.31 - modifié - mis en compatibilité

## 1.1 Justifier la nécessité de la règle au regard des objectifs poursuivis

Le décret précise les différentes justifications que devra comporter le rapport de présentation. Le 2° de l'article R.151-2 introduit l'obligation de démontrer la nécessité des règles édictées par le règlement au regard des objectifs du PADD. Le 3° pose l'obligation de justifier leur complémentarité avec les dispositions des OAP dans les secteurs couverts par ces dernières.

En d'autres termes, il est demandé aux auteurs de PLU(i) de rendre compte, dans le rapport de présentation, de l'adéquation du recours au règlement et aux OAP pour la mise en œuvre du projet de territoire. Il s'agit ainsi de redonner du sens au règlement en réaffirmant sa vocation à traduire techniquement les orientations stratégiques du PADD.

Cette obligation réglementaire vient préciser le premier alinéa de l'article L. 151-4 indiquant que 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, le règlement et le programme d'orientations et d'actions* ».

Pour une meilleure lisibilité du document d'urbanisme, le 2° de l'article R.151-2 précise donc que : *l'ensemble de « ces justifications sont regroupées dans le rapport »*. Le règlement ne doit contenir qu'un corpus de règles et non leur justification, conformément à l'article R.151-9. En effet, dans la pratique, les éléments de justification des règles applicables pouvaient parfois être intégrés dans le règlement. La question de leur valeur juridique pouvait s'avérer difficile à apprécier par les utilisateurs, générer du contentieux, et donner lieu à des interprétations divergentes du juge administratif.

Pour mettre en œuvre le PADD, le 2° de l'article R. 151-2 consacre la possibilité pour les auteurs de PLU de différencier les règles en fonction :

- du caractère existant ou nouveau de la construction ;
- des dimensions de la construction ;
- des destinations (Art. R. 151-27) et sous-destinations (Art. R. 151-28) de constructions.

Certaines différenciations de règles étaient déjà déclinées dans la plupart des PLU, leur utilisation et leur justification sont maintenant encadrées et confortées pour la mise en œuvre du PADD. Elles faciliteront par exemple l'utilisation de règles favorisant la mixité fonctionnelle dans une zone U ou AU ou encore de règles prévoyant une évolution différenciée du bâti existant par rapport aux constructions nouvelles.

Outre les objectifs prévus par la loi et afin de justifier la nécessité des règles pour traduire le PADD, les collectivités pourront s'appuyer sur les objectifs généraux qui découlent de la loi et qui sont rappelés dans le décret en préambule des principaux articles réglementaires déclinant les outils mis à leur disposition :

- R. 151-30 pour les interdictions d'occupation des sols ;
- R. 151-37 pour la mixité sociale et fonctionnelle ;
- R. 151-39 pour l'intégration urbaine, paysagère et environnementale ;
- R. 151-41 pour la qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère de la construction ;
- R. 151-42 pour la qualité environnementale ;
- R. 151-43 pour la qualité du cadre vie ;

- R. 151-44 pour le stationnement ;
- R. 151-47 et 49 pour les objectifs de mobilité, salubrité et sécurité en matière de desserte des terrains et des réseaux ;

## 1.2 Justification des OAP couvrant des secteurs sans règlement

L'article **R.151-20** autorise la délimitation, dans les zones U ou AU, de secteurs couverts par des OAP de secteur d'aménagement ne comportant pas de dispositions réglementaires<sup>1</sup>, sous réserve de justification dans le rapport de présentation conformément aux dispositions du **5° de l'article R.151-2**.

Cette justification devra porter sur la nécessité et la pertinence de recourir à des orientations plutôt qu'à des règles pour traduire les objectifs d'aménagement d'un secteur de projet.

Elle peut traduire la volonté, affichée dans le PADD, de susciter des projets de qualité dans un secteur d'aménagement dont la forme et le programme ne sont pas définis à la parcelle. Le recours à cet outil peut également se justifier par une recherche d'innovation dans les réponses apportées à des objectifs précis mais qui ne pourront pas se traduire par une règle identique sur l'ensemble du secteur.

La réalisation d'une ZAC ou d'une opération d'aménagement d'ensemble peut aussi justifier l'intérêt de recourir à ces OAP de secteur d'aménagement.

## 1.3 Justification des zones urbaines des PLUi réglementées par le RNU

L'article **R.151-19** ouvre la possibilité, sous certaines conditions, de couvrir quelques zones urbaines d'un PLU intercommunal par les règles de fond du règlement national d'urbanisme.

**Le 5° de l'article R.151-2** encadre la mesure par une obligation de justification dans le rapport de présentation garantissant la pertinence des secteurs retenus au regard du PADD. Il sera opportun dans ce cas de mettre en exergue l'absence d'enjeu de développement, l'absence de pression foncière et le nombre limité d'autorisations d'urbanisme constatées par le passé et prévisibles pour justifier l'absence de règlement spécifique à ces zones.

## 1.4 Principe général de la justification particulière

Le 6° de l'article R. 151-2 introduit l'obligation de justifier toute disposition spécifiquement prévue par le titre I du code de l'urbanisme.

Par exemple, il est ainsi spécifiquement prévu au deuxième alinéa de l'article R. 151-39 que l'utilisation de règles minimales de hauteur ou d'emprise au sol devra faire l'objet d'une justification circonstanciée.

---

<sup>1</sup> Le contenu des OAP est alors renforcé. Cf Fiche technique 5 : « Les OAP de secteur d'aménagement et le renforcement du contenu des OAP »

## **Recommandations : isoler les justifications dans le rapport de présentation et inciter les utilisateurs à les consulter**

Afin de ne pas créer d'ambiguïtés entre ce qui relève de la prescription et ce qui relève de la recommandation ou de l'explicitation, la place de la justification de la règle est désormais clairement affichée. Les auteurs de PLU(i) intégreront dans le règlement uniquement des éléments opposables, dans un souci de clarté et de simplification de son utilisation. Seule exception : les illustrations<sup>2</sup> visant à expliquer non pas la finalité de la règle mais à lever les éventuelles ambiguïtés tenant à son interprétation.

Aussi, il convient de ne pas insérer dans le règlement d'éléments de justification qui n'auront aucune portée réglementaire. En revanche, pour faciliter la compréhension des règles et leur articulation avec le projet de territoire, l'utilisateur peut être orienté dans sa lecture par un renvoi explicite à la partie du rapport de présentation justifiant la règle.

## **2. L'évolution du cadre réglementaire**

### **2.1 Analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis**

Dans la continuité des objectifs la loi ALUR, le **2° de l'article R151-1** introduit la nécessité de l'intégration dans le rapport de présentation d'une analyse des capacités de densification et de mutation des espaces bâtis identifiés par le SCoT (en vertu du 2° de l'article L. 141-3) et des autres espaces bâtis identifiés par le PLU dans son rapport de présentation (en vertu du 3° de l'article L. 151-4).

Les espaces identifiés à l'échelle du SCoT ne sont pas limitatifs. Le rapport de présentation du PLU pourra procéder à ses propres identifications et analyses en complément de l'identification opérée par le SCoT. En l'absence de SCoT, le rapport de présentation du PLU devra procéder lui-même à l'identification des secteurs à enjeu du territoire parmi l'ensemble des espaces bâtis et analyser le potentiel de densification de ces seuls secteurs, en tenant compte des formes urbaines et architecturales

### **2.2 Le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale**

Le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 n'a pas eu pour objet de modifier le contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale mais d'en clarifier les éléments constitutifs dans l'article R. 151-3.

<b>Version fiche</b>	<b>Date</b>	<b>Auteur</b>
1	Mai 2016	DHUP/QV3

<sup>2</sup> Sur la valeur des illustrations présentes dans le règlement écrit du PLU, CF fiche technique 9 : « Représentation graphique réglementaire ou illustrative »