

Le Rapport de Présentation

La série de fiches « Le Plan Local d'Urbanisme » présente les grands principes qui régissent ces documents. Cette série est composée de 4 fiches : « Objectifs, Contenu, Procédures », « Le Rapport de Présentation », « Contenu du PADD » et « Orientations d'Aménagement et de Programmation »

Le rapport de présentation est l'une des pièces essentielles du plan local d'urbanisme puisqu'il doit permettre de **comprendre le contexte territorial, le projet d'aménagement retenu et les règles fixées.**

Il a pour fonctions principales d'exposer le diagnostic territorial permettant la prise en compte du contexte intercommunal ou communal, d'analyser l'état initial de l'environnement et d'évaluer les incidences du plan, d'expliquer les choix retenus pour établir le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et les OAP, et d'expliquer les règles et orientations réglementaires déclinant ces choix. Son contenu peut être complété en fonction de l'existence d'un ancien document de planification, du contexte local et, selon le cas, lorsque le PLU est soumis à la procédure d'évaluation environnementale.

Il doit être rédigé au fur et à mesure de la démarche en respectant les étapes du déroulement du processus : diagnostic, projet, règles.

L'importance du rapport de présentation tient au fait qu'en cas de contentieux portant, par exemple, sur le PADD ou sur un zonage, la collectivité pourra prendre appui sur son contenu pour justifier, vis-à-vis du juge, le bien-fondé et la cohérence de ses choix.

1. Le contenu du rapport de présentation

Le rapport de présentation assure la **cohérence de l'ensemble du document**, des principes jusqu'aux règles d'urbanisme, en exposant le contexte local et le projet de la collectivité.

1.1. Le cas général

Conformément aux articles L.123-1 et R.123-2 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation du PLU doit permettre, à travers les éléments de diagnostic qu'il expose, de faire comprendre le contexte intercommunal et communal, et notamment :

- exposer le diagnostic établi au regard des **prévisions économiques et démographiques**,
- préciser les besoins répertoriés en matière de **développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services**,
- analyser **l'état initial de l'environnement**,
- présenter une analyse de la **consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers**.

Le temps accordé à la réalisation du diagnostic ne doit pas être négligé car il constitue un moment privilégié pour les échanges et la réflexion. Il doit permettre aux élus de partager un état des lieux factuel de la situation territoriale et une vision des principales évolutions à prendre en compte sur la durée du plan.

C'est ce constat partagé qui permettra de construire un projet urbain territorialisé répondant aux besoins actuels tout en anticipant les évolutions ultérieures et les aménagements associés.

A l'issue de cette construction, le rapport de présentation doit également expliquer les intentions de la collectivité concernant l'aménagement de son territoire et la cohérence des orientations et des règles fixées pour atteindre ces objectifs.

Certu 2013/15



MINISTÈRE
DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE
DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Éditions du Certu

Collection Essentiel

Le PADD :

- explique les choix retenus pour définir le PADD et les OAP, et présente les traductions réglementaires,
- justifie les objectifs de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain,
- expose la délimitation des zones et le principe des règles qui y sont applicables,
- précise les indicateurs qui devront être élaborés pour l'évaluation des résultats de l'application du plan,
- **Explicite les préoccupations environnementales**, évalue les incidences des orientations du plan sur l'environnement et expose la manière dont le plan prend en compte sa préservation et sa mise en valeur

L'analyse de l'état initial de l'environnement (EIE) devra être la plus complète possible.

L'évaluation de l'incidence sur l'environnement et les mesures de sa prise en compte seront également à examiner, à la fois en ce qui concerne le projet d'ensemble et les projets plus ponctuels, par quartiers, secteurs ou zones. L'analyse de l'état initial de l'environnement doit préparer cette étape.

1.2. Cas d'un PLU soumis à évaluation environnementale

Les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement doivent comporter une évaluation environnementale.

Ainsi, les PLU dont le territoire comprend tout ou partie d'un site Natura 2000, qui couvrent un territoire comprenant au moins une commune littorale au sens de l'article L.321-2 du code de l'environnement, qui sont situés en zone de montagne et prévoient la réalisation d'une unité touristique nouvelles soumise à autorisation en application de l'article L.145-11 du code de l'urbanisme et ceux tenant lieu de PDU au sens de l'article L.1214-1, du code des transports font l'objet d'une évaluation environnementale obligatoire.

Les autres PLU devront également faire l'objet d'une évaluation environnementale s'il est établi par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Dans ces cas, le rapport de présentation doit, en plus des obligations générales communes à tous les PLU :

- décrire l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans et programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération,
- analyser les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement, en exposant notamment les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan,
- analyser les incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et ses conséquences sur certaines zones (Natura 2000 notamment),
- expliquer les choix retenus pour établir le PADD, au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national,
- présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan,
- présenter les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan.

Le rapport de présentation devra alors également comporter un résumé non technique des éléments précédemment listés, une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée et rappeler que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans à compter de son approbation.

1.3. Cas des communes de montagne

Pour les communes de montagne qui envisageraient un secteur d'urbanisation qui ne soit pas réalisé « en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants », sans que celui-ci soit imposé par l'existence de risques naturels aux abords de l'existant, **le rapport de présentation du PLU comprendra l'étude prévue au a) du III de l'article L. 145-3 du CU**. Cette étude justifie « en fonction des spécificités locales » que l'extension envisagée en discontinuité 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 rapport de présentation pourra présenter les conclusions de l'étude sur laquelle il s'appuie pour délimiter les zones concernées et les règles imposées.

Cette étude est soumise, avant l'arrêt du projet de schéma ou de plan, à la commission départementale des sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique (article L. 145-3-III du CU).

1.4. Cas des communes littorales

Le rapport de présentation doit justifier et motiver les raisons de l'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Si ce n'est pas le cas, la collectivité devra saisir le préfet pour accord après avis de la commission départementale des sites, sur la délivrance de toute autorisation de construire dans un espace proche du rivage.

2. La forme du rapport de présentation

La manière de rédiger et de mettre en forme le rapport de présentation du PLU a été laissée libre par le législateur; elle revêt pourtant une importance juridique très importante. Sa structure devra permettre une appropriation aisée, le PLU intercommunal ou communal étant un document public, consultable et opposable.

L'organisation des fonctions du rapport de présentation, telle que prévue à l'article R.123-2 du CU, donne néanmoins une structure possible pour ce document. **En effet, la description de ces rôles correspond à la chronologie logique de l'élaboration d'un projet territorial (diagnostic, objectifs, projet) et de sa traduction en PLU en 3 temps (analyse, explication, évaluation) :**

- diagnostic démographique et économique, analyse du fonctionnement territorial et état initial de l'environnement,
- explication des choix qui ont mené au projet d'ensemble (PADD),

- explication des projets par quartiers ou secteurs (orientations d'aménagement),
- explication des règles et du zonage,
- explication des outils d'accompagnement des projets par quartiers ou secteurs, et des zonages, comme par exemple les outils fonciers (gel des 5 ans, emplacements réservés...),
- évaluation du plan et de ses incidences.

Le contenu du rapport de présentation et son niveau de développement seront fonction de son contexte territorial, des problématiques et enjeux propres à la collectivité, et du degré de précision avec lequel les élus souhaitent décrire leur projet et réglementer le droit des sols.

Recommandations

Il est recommandé de séparer clairement, dans la structure du rapport de présentation, les parties « état initial de l'environnement » et « évaluation de l'impact sur l'environnement ».

Une partie identifiable «état initial de l'environnement» permet de disposer d'éléments de comparaison avec un état projeté et ainsi de faciliter la réalisation de la partie « évaluation de l'impact des orientations du plan sur l'environnement », d'avoir une vision claire des enjeux environnementaux avant le projet, sujet auquel les citoyens et les associations sont particulièrement sensibles et attentifs, et d'anticiper sur l'obligation de créer une partie sur l'évaluation environnementale.

Une partie identifiable « évaluation de l'incidence des orientations du plan sur l'environnement » permet de montrer comment le PLU prend en compte l'environnement dans ses choix (impacts positifs et négatifs) ou ses compensations éventuelles et de montrer les arbitrages entre divers choix, à travers la présentation de scénarios, de mesures compensatoires éventuelles, et des choix définitifs.

Le rapport de présentation doit également évaluer les incidences du plan sur l'environnement, et présenter les mesures de sa prise en compte et de sa mise en valeur. Cette démarche impliquant une réflexion tout au long du processus (scénarios, explication du choix du projet retenu et des projets par secteurs, choix des règles et zones), on pourra par exemple en faire la synthèse dans une partie distincte en fin de processus d'élaboration du PLU.

3. Une rédaction adaptée et synthétique

Tout en assurant les fonctions qui lui sont dévolues, le rapport de présentation doit être lisible et accessible à tous les citoyens.

Pour permettre l'appropriation des principaux enjeux du territoire par l'ensemble des acteurs, le rapport de présentation devra développer particulièrement les thématiques majeures pour la collectivité ou les sujets d'approfondissement choisis par les élus, en prenant en compte le contexte local et ses caractéristiques.

L'analyse de l'état initial de l'environnement devra être la plus complète possible et devra permettre la compréhension globale du fonctionnement du territoire.

Il ne s'agit pas de compiler, dans le diagnostic, toutes les données concernant le territoire, mais de sélectionner les éléments d'information, les observations, les conclusions d'études qui ont un intérêt pour l'aménagement du territoire et la prise de décision.

Le diagnostic utilisera donc notamment les données issues de l'analyse de l'état initial de l'environnement en les croisant à celles des autres thématiques à enjeux sur le territoire (population, économie locale, système urbain, environnement, habitat, déplacements).

Ainsi, les éléments présentés dans le cadre du diagnostic seront fonction :

- de la réalité du territoire,
- de la volonté des élus de présenter des développements plus ou moins longs en fonction de l'importance donnée à certains enjeux et de leur impact sur le projet,
- des modalités de présentation retenues, pour rendre compréhensibles les conclusions et les messages,
- des projets mis en œuvre.

Il conviendra d'effectuer des synthèses lisibles et structurées, permettant une compréhension rapide et claire des résultats et des données présentés. Les références à des études initiales pourront être mentionnées et éventuellement mises en annexes du PLU.

3.1. L'explication des orientations et des règles

L'objectif de cette partie du rapport de présentation est triple puisqu'il s'agit à la fois d'expliquer les règles énoncées dans le PLU, d'assurer la transparence de la règle et sa compréhension vis-à-vis de la population ou des personnes publiques associées et de permettre aux instructeurs des demandes d'autorisations d'urbanisme de se référer à des éléments d'éclaircissement concernant des règles parfois complexes, lors de l'instruction des autorisations d'urbanisme.

L'importance du développement de ces choix sera variable. Ainsi les explications :

- peuvent être plus développées si la règle est particulièrement contraignante ou originale,
- peuvent éclairer des groupes de règles liées à un unique et même objectif,
- ne portent pas sur les dispositions des RGU (règles générales de l'urbanisme) qui n'ont pas à être justifiées.

Concernant le règlement, il est important de rappeler que tous les articles ne sont pas obligatoires. Seuls sont obligatoires les articles concernant l'implantation des constructions par rapport aux limites des emprises publiques et aux limites séparatives (articles 6 et 7). Pour conserver un urbanisme homogène (secteurs historiques ou de caractère, par exemple), il est néanmoins possible de prescrire des détails précis à travers les autres articles.

Ainsi :

- pour décrire une forme urbaine souhaitée, il est possible d'ajouter des règles de hauteur (article 10), d'emprise au sol (article 9) ou de pentes de toitures (article 11),
- pour conserver ou promouvoir un aspect architectural particulier, il est possible d'instaurer des prescriptions sur l'aspect extérieur des constructions (article 11), éventuellement déclinées par secteur.

Ces dispositions seront présentées dans le rapport de présentation, au regard de la forme urbaine souhaitée ou du contexte architectural existant. D'une collectivité à l'autre, en fonction du contexte local, des enjeux et du projet territorial, le rapport de présentation pourra donc être à « géométrie variable ».

3.2. De nécessaires redites entre les différents documents du PLU

Pour des raisons de compréhension, **il sera possible (voire souhaitable) d'exprimer les liens entre les différents documents : PADD, orientations d'aménagement, règlement et rapport de présentation.**

Ainsi on trouvera forcément des redites entre les différents documents :

- Le PADD et les orientations d'aménagement, qui expriment le projet global et des opérations d'aménagement par quartiers ou par secteurs, peuvent reprendre des explications synthétiques de manière à permettre de cerner plus facilement le projet et les intentions des élus ;
- Le rapport de présentation, qui explique les choix menant au projet (PADD et orientations d'aménagement et de programmation), devra nécessairement exprimer ces éléments du projet territorial pour pouvoir les expliquer. Il en sera de même pour les zonages et règles du PLU.

Dans un but de clarté de l'expression et de la traduction sous forme de PLU du projet global exprimé, on pourra donc effectuer des reprises, dans le rapport de présentation, d'éléments du PADD, des orientations d'aménagement, et du règlement. Le document étant non opposable aux tiers, cela ne pose pas de problème juridique particulier, seules étant susceptibles d'en poser d'éventuelles distorsions entre les différents éléments constitutifs du PLU.

Certu

Centre d'Études
sur les réseaux,
les transports,
l'urbanisme et
les constructions
publiques
2 rue Antoine Charial
69426 Lyon
Cedex 03
Tél. : 04 72 74 58 00
Fax : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

© Certu 2013

La reproduction totale
ou partielle du
document doit être
soumise à l'accord
préalable du Certu.

ISSN : 2263-8725



Pour en savoir plus :

- [Catalogue des productions du CERTU](http://www.certu-catalogue.fr), Centre d'études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques (www.certu-catalogue.fr)
- [Site du Gridauh](http://www.gridauh.fr), Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (www.gridauh.fr)
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU - La gouvernance](#) », Certu, 2012
- « [Plan local d'urbanisme intercommunal \(PLUI\) tenant lieu de PLH et PDU - Éléments de cadrage juridique et technique](#) », Certu, 2012

Pilotage

F. Razé- Certu

Rédaction

F. Razé - Certu

Remerciements aux relecteurs

C.Gaffar – Certu

M.Morain – Certu

A.Magro – D.D.T. de l'Ain

Contacts

Florian Razé
04 72 74 59 25

florian.raze@developpement-durable.gouv.fr

Certu – Département Urbanisme
04 72 74 58 00

urb.certu@developpement-durable.gouv.fr