

## >> 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 1

## ORIGINES ET PLACE DU RAPPORT DE PRÉSENTATION DANS LE PLU

Le rapport de présentation constitue une pièce essentielle du dossier PLU. Les dispositions de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme sont d'ailleurs révélatrices en ce qu'elles placent le rapport en première position dans l'énumération des documents que comporte le PLU. Le constat est identique concernant la partie réglementaire du code (arts. R. 151-1 s.).

Il convient de noter que, depuis la loi Grenelle 2, le contenu du rapport est fixé principalement dans la partie législative du code de l'urbanisme. L'ancien article L. 123-1-2, issu de cette loi, était en effet plus précis que le précédent article L. 123-1 où le rapport de présentation n'apparaissait que de façon incidente au 13° de l'alinéa 6 mentionnant la possibilité de prévoir, depuis la loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser : le premier alinéa de cet article L. 123-1 faisait, quant à lui, tout au plus référence au « *diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques* » et à la définition des « *besoins en matière d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de commerce, de transports, d'équipements et de services* ». Ces derniers éléments sont ceux que doit logiquement comporter un rapport de présentation, mais une écriture plus claire était souhaitable.

Ce défaut apparaissait encore plus nettement concernant les POS. En effet, l'article L. 123-1, dans sa rédaction antérieure à la loi SRU, ne faisait pas apparaître l'existence d'un rapport de présentation (qui n'était prévu que dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme).

Le rapport de présentation date de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, le législateur ayant pris conscience de l'importance de son rôle de manière progressive, sous l'influence notamment de la jurisprudence administrative.

Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes, créés en 1919, se limitaient à comporter « *un plan et un programme* », comme les projets d'aménagements communaux institués en 1943<sup>1</sup>. Les plans d'urbanisme

---

<sup>1</sup> Article 1 de la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes ; Articles 17 et 38 de la loi du 15 juin 1943 pour les projets d'aménagement de groupements d'urbanisme et les projets d'aménagement communaux.

directeurs et les plans d'urbanisme de détail de 1958, ainsi que les plans sommaires de 1962 ne comportaient pas non plus de rapport de présentation<sup>2</sup>.

Le rapport n'est apparu qu'avec le décret n° 70-101 6 du 28 octobre 1970 pris pour l'application de la loi du 30 décembre 1967. Il n'était toutefois conçu que comme étant une pièce « secondaire », destinée à accompagner les documents graphiques et le règlement<sup>3</sup>. De surcroît, son contenu était réduit au strict minimum : il devait comporter simplement un diagnostic exposant les perspectives de développement et les programmes d'équipements publics en fonction desquels le plan avait été établi et justifier, le cas échéant, de la compatibilité du POS avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (art. 17 du décret).

Le décret du 9 septembre 1983 portant application de la loi du 7 janvier 1983 prévoyait, quant à lui, un rapport au contenu considérablement plus étoffé. Mais le rapport de présentation restait conçu comme un document d'accompagnement du règlement et des documents graphiques (ancien art. R. 123-16)<sup>4</sup>. Ce n'est que depuis le décret n° 98-913 du 12 octobre 1998 portant modification des dispositions du livre Ier du code de l'urbanisme relatif aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme qu'il a acquis une place autonome (art. 32 du décret). Le décret du 27 mars 2001 portant application de la loi SRU maintient cette formulation et place le rapport dans une position d'égalité avec les autres composantes du PLU (art. R. 123-1).

Cette situation apparaît logique eu égard au rôle essentiel du rapport. Bien que non opposable, il permet d'expliquer au public, dans un langage clair, les choix d'aménagement définis par la commune et leur justification. Il fait comprendre le contexte local et explique le projet traduit dans le PLU. Sa vertu est donc essentiellement pédagogique, ce qui implique une rédaction claire et soignée.

Selon le commissaire du gouvernement Lasserre, le rapport est « *une exigence comparable, pour les décisions individuelles, à celle de la motivation [...] Cette obligation constitue une garantie pour les administrés et une discipline pour l'administration qui ont chacune leur importance. Pour les administrés, la lecture du rapport de présentation, qui fait partie du dossier soumis à enquête publique, est [...] le moyen de comprendre l'économie générale du plan et de s'assurer que certaines normes ou préoccupations supérieures ont été respectées. Pour l'administration, la confection du rapport, qui est soumis à un certain nombre de consultations, est le moyen de contrôler, par avance, le respect d'un certain nombre d'exigences de fond qui s'impose à elle* »<sup>5</sup>.

Les réformes postérieures à la loi Grenelle 2 n'ont fait que renforcer davantage encore la fonction du rapport de présentation. Son contenu s'est enrichi de sorte

---

<sup>2</sup> Décret du 31 décembre 1958, Décret du 13 avril 1962.

<sup>3</sup> Selon l'article 16 du décret, le POS comprend : « 1° Un ou plusieurs documents graphiques, 2° Un règlement. Il est accompagné d'un rapport de présentation ainsi que des annexes [...] ».

<sup>4</sup> « Le POS comprend [...] Il est accompagné d'un rapport de présentation [...] ».

<sup>5</sup> Concl. sous CE 22 nov. 1985, Daniau, *Rec. CE* p. 342

en particulier, d'inciter à une réflexion poussée sur la consommation économe des sols et, de manière corollaire, sur des stratégies de lutte contre l'étalement urbain et de densification. Et, avec le décret du 28 décembre 2015, la justification des choix retenus dans les différentes composantes du PLU est affinée : la palette des outils de réglementation s'enrichit mais le choix de recourir à ces outils doit être justifié de manière plus précise, et la partie réglementaire du code de l'urbanisme impose désormais de mettre en avant la bonne articulation des composantes du PLU entre elles (cohérence du règlement et des OAP avec le PADD, complémentarité du règlement et des OAP...). Il ne s'agit désormais plus de « réglementer pour réglementer » mais de « réglementer utile », et c'est dans le rapport de présentation que cette « utilité » doit apparaître.