

>> 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 2

LE CONTENU DE DROIT COMMUN DU RAPPORT DE PRÉSENTATION

Le contenu du rapport de présentation est défini à l'article L. 151-4 : « *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 et le règlement.*

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

En zone de montagne, ce diagnostic est établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles.

Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. »

.

Au regard de l'ancien article L. 123-1-2 issu de la loi SRU, le rapport de présentation s'est essentiellement enrichi d'éléments visant à une réflexion plus poussée sur l'utilisation économe des sols : analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis, exposé des dispositions visant à la densification de ces espaces, inventaire des capacités de stationnement et de mutualisation de ces capacités.

Il en résulte que le rapport de présentation doit comporter trois grands volets :

- le diagnostic du territoire couvert par le plan ;
- la justification des choix retenus ;
- une analyse de la consommation des sols.

La partie réglementaire du code de l'urbanisme détaille le contenu de chacune de ces parties. Le décret du 28 décembre 2015 traduit à cet égard une volonté manifeste de renforcer le rapport de présentation pour inciter à une vraie réflexion sur l'utilité et même la nécessité de certaines règles. Les préoccupations environnementales prennent une large part dans cette réflexion, en particulier au sein du diagnostic et de la justification des choix retenus, à plus forte raison lorsque le PLU est soumis à l'évaluation environnementale européenne « plans et programmes » et non à l'analyse environnementale « classique ». Dans ce cas, en effet, la justification du projet de territoire dans le domaine de l'environnement sera étoffée, l'explication des choix retenus devant être opérée notamment au regard « *des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national* »¹ (voir les fiches relatives à l'évaluation environnementale des PLU rédigées par le Professeur Jégouzo).

L'importance des développements consacrés aux différents éléments du rapport de présentation doit être « en rapport avec l'importance de la commune » ou de l'intercommunalité où est institué le PLU².

Outre les trois grands volets mentionnés ci-dessus, c'est également dans le rapport de présentation que devront figurer les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan (art. R. 151-4).

Formellement, il n'est fait nulle obligation de structurer le rapport de présentation autour de ces grandes rubriques. Il importe uniquement que l'ensemble des éléments du contenu de ce rapport énumérés par les textes figure bien dans le document³. Il reste toutefois recommandé de faire apparaître les différentes parties du rapport de présentation distinguées par les textes, de sorte de faciliter la lecture du document⁴.

¹ Anc. art. R. 123-2-1, al. 4 du code de l'urbanisme, dont les dispositions sont reprises au 4° de l'article R. 151-3..

² CAA Versailles, 15 déc. 2016, req. n° 15VE02399. Dans le même sens : CAA Versailles, 23 mars 2017, req. n° 16VE00890.

³ En ce sens, v. CAA Bordeaux, 12 janvier 2017, n° 14BX03698. En l'espèce, l'annulation du PLU était demandée au motif notamment de ce que rapport de présentation ne justifiait pas la consommation des espaces naturels et agricoles. La CAA estime néanmoins que ledit rapport « comporte toutefois des éléments d'information dispersés permettant d'appréhender avec suffisamment de précision l'évolution des surfaces à caractère naturel et agricole ».

⁴ V. la fiche 5 sur l'écriture du rapport de présentation.

1. Le diagnostic du territoire couvert par le plan

■ Les principes généraux d'élaboration du diagnostic

Le diagnostic du territoire est un élément essentiel car il va servir de fondement aux orientations du projet d'aménagement et de développement durable autour desquelles toutes les autres pièces du PLU vont se décliner. Il est établi selon une double approche « factuelle » (la situation actuelle du territoire communal ou intercommunal) et « prospective » (sa situation future) afin d'apprécier les enjeux et les besoins.

La liste des thèmes qui doivent faire l'objet de ce diagnostic est vaste et n'a cessé de s'élargir. Elle incluait, dès la loi SRU, les prévisions économiques et démographiques et les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement (auquel la loi ALUR rattachera expressément la biodiversité), d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 y a ajouté les prévisions en matière d'agriculture. Celle dite de modernisation de l'économie du 4 août 2008 y a intégré le thème du commerce. La loi Engagement national pour l'environnement remplace le thème de l'agriculture par ceux des « surfaces agricoles » et du « développement forestier » qui seront ensuite complétés, à l'occasion de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, par celui du « développement agricole ». Enfin, la loi du 28 décembre 2017 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit, en zone de montagne, la prise en considération dans ce diagnostic des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et d'unités touristiques nouvelles.

Le diagnostic doit donc porter au minimum sur l'ensemble de ces éléments, quelle que soit la situation communale ou intercommunale. Tous doivent être étudiés au sens large. Ainsi, l'état initial de l'environnement doit être examiné dans toutes les composantes de ce dernier (faune, flore, paysages, eau, sol, air, climat, patrimoine culturel, santé...) et notamment sous le prisme de la biodiversité. Le diagnostic peut être complété par d'autres éléments (par exemple, les besoins en matière d'équipements sportifs ou de loisirs, ou encore en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques), le terme « aménagement de l'espace » devant être interprété de façon extensive. Il dépend également étroitement des contraintes juridiques supérieures auxquelles le territoire est soumis (par exemple, le bilan en matière de bruit sera développé plus en détail lorsque la commune est incluse dans le périmètre d'un plan d'exposition au bruit).

Enfin, dans le cas où le PLU est intercommunal, le rapport sera plus complet si le plan tient lieu de plan de déplacements urbains (PDU) et/ou de programme local de l'habitat (PLH). S'il tient lieu de PLH, le rapport devra en effet comprendre « *le diagnostic sur le fonctionnement des marchés locaux du foncier et du logement, sur la situation de l'hébergement et sur les conditions d'habitat défini par l'article R. 302-1-1 du code de la construction et de l'habitation* » (c. urb., art. R. 151-54 1°). Il inclura donc une « *analyse de la situation existante et des évolutions en cours en ce qui concerne l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché local de l'habitat* », ainsi qu'une « *évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat et foncières mises en oeuvre sur le territoire auquel s'applique le programme au cours des dernières années ou du précédent programme pour l'habitat* » (CCH, art. R. 302-1-1). Si le PLUi tient lieu de PDU, le volet « transports

» et « déplacements » devra également être plus approfondi et en particulier exposer « *les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans le projet d'aménagement et de développement durables et dans les orientations d'aménagement et de programmation* » (c. urb., art. R. 151-55 1°).

Le diagnostic sera établi à partir de données préexistantes, en s'appuyant notamment sur le « porter à connaissance » ou les rapports de présentation des documents supérieurs s'ils existent (par exemple, les données du SCOT, du PLH ou du PDU). En toute logique, en cas d'absence de données ou lorsque ces dernières sont trop anciennes, la commune ou l'EPCI devra veiller à réaliser des études complémentaires. Cette mise à jour ou ces compléments apparaissent indispensables dès lors que c'est sur ce diagnostic que reposent l'évaluation des besoins communaux ou intercommunaux et le choix du parti d'aménagement retenu.

Le diagnostic doit donc être détaillé et fondé sur des données récentes. Le rapport doit comporter notamment « *des éléments suffisants pour apprécier l'évolution prévisible de la population de la commune, ainsi que la nature des projets d'équipements publics destinés à permettre son développement* »⁵. Ainsi, le Conseil d'État a eu l'occasion d'annuler un POS dont le rapport comprenait « *des considérations très succinctes relatives aux perspectives d'évolution économique de la commune en s'appuyant sur des données quantitatives n'allant pas au-delà des années 1982 et 1984* » (le POS avait été approuvé en 1992) et ne comportait « *aucun élément relatif à l'évolution sociale* »⁶. Le juge contrôle d'une manière générale si les données prises en considération dans le diagnostic n'étaient pas obsolètes et si en conséquence le diagnostic a été ou non de nature à remettre en cause la pertinence des choix retenus en particulier dans le PADD⁷ ou à infléchir le parti d'urbanisme⁸.

Toute la difficulté réside dans le choix des thèmes à aborder et le degré de précision de leur étude. Le diagnostic ne doit pas se résumer à une simple monographie communale comme souvent, d'où les efforts pédagogiques fournis par les services de l'État pour définir des guides méthodologiques⁹. La commune ou l'EPCI doit procéder à un tri entre les éléments réellement utiles pour évaluer les besoins.

Dans un souci de clarté, il est également recommandé qu'une synthèse soit établie à l'issue de l'étude de chaque thématique permettant d'en dégager les principales conclusions.

Par ailleurs, dans de très nombreux PLU, le diagnostic était établi dans le strict cadre des limites communales, ce qui limite l'appréhension des enjeux. Un élargissement du champ géographique d'étude est par conséquent souvent à

⁵ CE 6 avr. 1992, Commune de Saint-Palais-sur-Mer, *Rec. CE*, tables p. 1370.

⁶ CE 11 déc. 1996, Association pour la protection et l'amélioration du cadre de vie à Bourg-la-Reine, req. n° 155253.

⁷ V. à titre d'exemple : CAA Versailles, 31 mars 2016, GFA des bergeries, req. n° 14VE02678.

⁸ CAA Bordeaux, 15 nov. 2017, req. n° 15BX03176.

⁹ CERTU, *Le rapport de présentation du PLU*, 2008 ; *Alimenter un diagnostic de territoire communal*, 2006.

recommander. Cet obstacle devrait être plus facilement levé à l'avenir, les PLU ayant désormais vocation à être établis par un EPCI.

■ Le cas des rapports de présentation des PLU soumis à l'étude d'environnement « classique »

En application de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme, les PLU susceptibles de comporter des effets notables sur l'environnement ainsi que ceux qui comprennent les dispositions des plans de déplacements urbains sont soumis à une évaluation environnementale dont le contenu (V. fiche 3) est renforcé en comparaison de l'étude d'environnement dont tous les PLU doivent faire l'objet depuis 1977¹⁰.

Ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive « plans et programmes » du 27 juin 2001 doivent comporter uniquement l'étude d'environnement dite « classique » ou « de droit commun » dont le contenu est fixé à l'article R. 151-1 du code de l'urbanisme.

Selon ce dernier, le rapport de présentation des PLU concernés :

« 3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci. »

Bien que son contenu soit moins encadré que « l'évaluation environnementale » européenne, l'étude doit être complète et rédigée avec sérieux et précision. La jurisprudence administrative a démontré depuis longtemps que son insuffisance était un motif relativement fréquent d'annulation des PLU¹¹. Le juge ne s'attachant pas à la structure formelle du rapport de présentation mais à sa complétude, les lacunes de la partie du rapport de présentation relative à l'incidence des dispositions du PLU sur l'environnement peuvent être compensées par les informations contenues dans les autres parties du rapport de présentation¹².

La rédaction de l'étude se fait également de façon évolutive, durant toute la phase d'élaboration du plan. L'analyse de l'état initial de l'environnement est naturellement à effectuer en début de processus, comme tous les autres éléments du diagnostic. En revanche, l'examen des effets du futur PLU et la détermination des mesures compensatoires qu'il est nécessaire de prendre se font en continu, en fonction de l'évolution des discussions quant au projet d'aménagement et de développement

¹⁰ Le champ d'application de cette étude est précisé dans la fiche 3 relative aux contenus spécifiques du rapport de présentation. Voir surtout les fiches relatives à l'évaluation environnementale des PLU.

¹¹ Par exemple, CE 17 mai 2004, Commune de Sainte-Léocadie, req. n° 238359 : rapport ne comportant aucune indication de l'influence des orientations du futur plan sur deux ZNIEFF.

Dans le même sens : CAA Marseille, 30 oct. 2015, Assoc. Vie de l'Eau-Var inondations Ecologisme (VDE-VIE), req. n° 13MA04200.

¹² Par exemple : CAA Douai, 1^{er} fév. 2018, Assoc. du regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO), req. n° 16DA00153.

durable, au règlement, aux documents graphiques du règlement et aux orientations d'aménagement et de programmation.

2. L'explication des choix retenus

Les dispositions de l'article L. 151-4 sont précises quant aux éléments composant le PLU devant faire l'objet d'une justification : il s'agit du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation et du règlement. La délimitation des zones apparaît également dans la partie réglementaire (c. urb., art. R. 151-2 4° et 5°) mais elle l'était déjà implicitement dans le régime antérieur au décret du 28 décembre 2015 au travers « des documents graphiques » du règlement (c. urb., anc. art. L. 123-1).

Les obligations de justification ont été renforcées par le décret du 28 décembre 2015, non seulement dans un objectif d'amélioration de la qualité de la réglementation d'urbanisme mais également en vue de garantir au minimum l'absence de contradiction entre les différentes pièces du PLU et plus encore la bonne articulation entre eux.

Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2015 précise désormais que les différentes justifications exigées « *sont regroupées dans le rapport* » (art. R. 151-2 dernier al.). Cette nouvelle disposition vise à mettre fin à une pratique consistant à intégrer les justifications des choix retenus dans un « préambule » ou un « chapeau » en tête des différents règlements de zone, pratique qui a soulevé des difficultés (v. infra sur la justification des choix retenus pour délimiter les zones).

a. L'explication des choix retenus pour établir le PADD

■ La justification des objectifs compris dans le PADD

Selon l'alinéa 4 de l'article L. 151-4, le rapport doit justifier « *les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » compris dans le PADD au regard des « *objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques* ». Cette obligation s'inscrit dans le prolongement de l'analyse de la consommation foncière sur les dix dernières années à laquelle il doit être procédé dans le rapport de présentation également (V. infra).

Cette nécessité de justification apparaît évidente et n'est pas sensiblement différente de celle exigée au premier alinéa imposant d'expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. La répétition est destinée à mettre en avant l'importance des objectifs de consommation d'espace prévus au PADD.

La justification sera réalisée au regard des objectifs fixés par le SCOT si le territoire communal est inclus dans le périmètre d'un schéma approuvé. Il s'agira donc de démontrer que les objectifs du PADD sont compatibles avec ceux du document d'orientation et d'objectifs du SCOT (C. urb., art. L. 141-6). S'agissant d'un rapport de compatibilité, une marge de manoeuvre sera possible, même si les objectifs sont définis précisément¹³.

Elle sera, dans tous les cas, réalisée également au regard des « *dynamiques économiques et démographiques* », donc de l'évaluation des besoins en matière d'accueil des activités économiques, d'accueil de nouvelles populations. Si des secteurs d'extension sont prévus sur des zones agricoles ou naturelles, le rapport devra indiquer que tout a été mis en oeuvre dans le parti d'aménagement pour utiliser et densifier au mieux les terrains disponibles dans les zones déjà constructibles en lien avec l'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis qui doit également figurer dans le rapport de présentation (V. infra)

■ **La justification des choix retenus pour établir le PADD**

Cette rubrique constitue « l'exposé des motifs » du PADD. Il s'agit d'expliquer les raisons pour lesquelles, en fonction des enjeux issus du diagnostic et des contraintes juridiques applicables sur le territoire communal ou intercommunal, la collectivité a fixé le parti d'aménagement véhiculé par le projet d'aménagement et de développement durable¹⁴.

Les différents scénarios envisagés seront notamment exposés avec une analyse critique de chacun (par exemple, sous la forme d'un tableau comparatif exposant les avantages et inconvénients respectifs).

Sur le plan juridique, cette justification a une importance pour deux raisons. D'une part, elle permettra aux auteurs du PLU d'expliquer en quoi, en cas de recours fondé sur ce motif, le parti d'aménagement communal est compatible avec les normes supérieures, notamment avec les principes énoncés à l'article L. 101-2.

Par ailleurs, si un sursis à statuer est opposé sur le fondement du PADD, possibilité dorénavant reconnue, les travaux permettront éventuellement d'éclairer le juge administratif en cas de contentieux.¹⁵

¹³ CE 29 juill. 2002, Association seine-et-marnaise pour la sauvegarde de la nature, req. n° 232582.

¹⁴ Le juge administratif contrôle la suffisance des explications fournies et sanctionne l'insuffisance de motivation des orientations générales retenues dans le PADD (V. à titre d'exemple : CAA Nantes, 7 déc. 2012, Cne de Guilly, req. n° 11NT01452, DAUH 2013, n° 262 ; en l'espèce, le PADD avait notamment fixé comme orientation de permettre l'exploitation des ressources naturelles de la commune en rendant possible l'exploitation d'une carrière au sud de son territoire et le juge considère que la seule mention dans le rapport de présentation de ce qu'est « défini un secteur de zone naturelle où l'on autorise l'ouverture de carrières » qui « couvre une surface de quarante hectares sur le plateau » ne peut être regardée ni comme constituant l'explication du choix d'ouvrir un secteur à l'exploitation de carrière ni comme l'exposé des motifs du choix de la localisation du secteur en cause).

¹⁵ CE 1er déc. 2006, Société GFLBI, req. n° 296543, *Rec. CE*.

b. L'explication des choix retenus pour établir les OAP**■ La justification des choix retenus pour établir les OAP**

Comme le règlement, les OAP ont vocation à décliner les orientations retenues dans le PADD et avec lequel elles doivent être cohérentes. Leur justification devra donc mettre en évidence cette cohérence, comme l'impose le 1° de l'article R. 151-2 (V. infra).

Cela étant, chaque OAP répond à des préoccupations et à des stratégies qui lui sont propres. Leur objet n'est pas nécessairement le même, les OAP pouvant comporter des dispositions portant sur « l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements et, en zone de montagne, sur les unités touristiques nouvelles » ou encore d'agissant des PLUi élaborés sur les territoires non couverts par un SCOT les dispositions « relatives à l'équipement commercial et artisanal mentionnées aux articles L. 141-16 et L. 141-17 » (C. urb., art. L. 151-6). Ces objets peuvent par ailleurs être traités de manière thématique, une ou plusieurs OAP fixant des orientations relatives à un sujet précis (trames vertes et bleues, stationnement, commerce etc...) ou bien être intégrés de manière transversale sur une OAP applicable à un secteur donné. A ce dernier égard, si une OAP peut être géographiquement sectorisée, les OAP peuvent également être établies à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le PLU même si leurs orientations doivent alors porter sur des actions ou des opérations localisables sur ce territoire¹⁶.

Au regard de la diversité des OAP pouvant être instituées, il est recommandé :

-de justifier les choix retenus OAP par OAP, la présentation des objectifs poursuivis pour l'institution de chaque OAP devant faire apparaître –même implicitement- le ou les objets légaux mentionnés à l'article L. 151-6 auxquels elles se rattachent ;

-pour les OAP sectorielles, de justifier de la délimitation du quartier ou du secteur couvert par l'OAP;

-pour les OAP patrimoniales, d'explicitier les « *motifs d'ordre culturel, historique, architectural ou écologique* » (art. R. 151-8) qui justifient l'identification et la localisation d'éléments faisant l'objet de ces OAP ; cette justification pourra s'appuyer sur les données d'ordre patrimonial du diagnostic du territoire.

S'inspirant de cette décision, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a d'ailleurs précisé à l'article L. 153-11 que le sursis à statuer ne peut être opposé que lorsqu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU, et non plus comme antérieurement dès la prescription de l'élaboration ou de la révision du plan.

¹⁶ V. les fiches relatives aux OAP.

En outre, le code de l'urbanisme impose une justification spécifique :

-pour l'institution de zones AU régies par des OAP dites de « secteurs d'aménagement », applicables à ces zones de manière autonome, sans disposition dans le règlement (art. R. 151-8). Il s'agit ici essentiellement de justifier du choix de réglementer ces zones uniquement par des OAP et de ne pas recourir à des prescriptions dans le règlement ;

- sur les dispositions retenues en matière de transports et de déplacements dans les OAP lorsque le PLUi tient lieu de PDU (art. R. 151-55 1°). Bien que le texte ne le précise pas expressément, l'exposé de ces dispositions doit en toute logique mettre en évidence la pertinence de ces dispositions au regard des objectifs énoncés dans le code des transports, les OAP ayant dans ce cas vocation « à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 » de ce code.

■ **La justification de la cohérence des OAP avec les orientations et objectifs du PADD et de leur complémentarité avec les dispositions du règlement**

Le décret du 28 décembre 2015 a renforcé les obligations de justification en particulier en ce qui concerne l'articulation entre les différentes pièces du PLU.

Relativement aux OAP, l'article R. 151-2 impose désormais :

-d'une part, au 1°, d'introduire dans le rapport de présentation les justifications de la cohérence des OAP avec les orientations et objectifs du PADD. Compte tenu de la diversité des OAP (v. supra), il est recommandé de justifier de cette cohérence pour chaque OAP. Il peut ainsi être fait explicitement référence, dans l'exposé de la justification de chaque OAP, à l'orientation (ou aux orientations du PADD) que l'OAP contribue à mettre en œuvre. Une autre présentation possible consiste à classer les OAP par thèmes correspondant aux principales orientations auxquelles elles se rattachent (V. annexe 1) ;

-d'autre part, au 3°, de justifier de la complémentarité des dispositions du règlement avec les OAP¹⁷.

c. **L'explication des choix retenus pour établir le règlement**

La justification des choix retenus pour établir le règlement doit être particulièrement soignée.

Les indications contenues dans le rapport de présentation, même si elles ne sont en elles-mêmes pas opposables pour la délivrance des autorisations d'urbanisme,

¹⁷ Sur la complémentarité entre OAP et règlement, voir les fiches sur les OAP.

peuvent en effet être prise en considération par le juge pour interpréter les dispositions d'un règlement de PLU, lorsque cette interprétation ne ressort pas clairement de la seule lecture du texte de ces dispositions¹⁸. Le rapport de présentation, dans la mesure où il a vocation à expliciter les raisons du choix des différentes règles contenues dans le plan, peut ainsi faciliter l'interprétation de celles-ci.

En outre, le juge administratif est parfois amené à vérifier qu'il n'y a pas de contradiction entre le règlement et le rapport de présentation¹⁹, des contradictions pouvant entacher le PLU d'illégalité²⁰.

■ La justification des choix retenus pour délimiter les zones

L'obligation de justifier des choix retenus pour délimiter les zones figure à l'article R. 151-2 4°. Le but de cette partie du rapport de présentation est d'expliquer les caractéristiques de chacune des zones du plan et les raisons qui ont conduit à les délimiter. Les explications doivent porter sur les motifs de choix, notamment sur la localisation des zones et leur répartition sur le territoire, leur affectation dominante, notamment lorsqu'il s'agit de zones spécialisées (zone d'activités, agricole, de loisirs...), les résultats de cette délimitation sur la morphologie urbaine²¹, étant précisé que les auteurs du PLU n'ont toutefois pas à justifier du classement de chaque parcelle²².

Elles doivent être fournies par le rapport de présentation. Le décret du 28 décembre 2015 précise à cette fin que la justification de la délimitation des zones ainsi que les différentes justifications exigées par l'article R. 151-2 (cohérence des OAP avec le PADD, nécessité des dispositions du règlement et leur complémentarité avec les OAP, institution de zones U régies par le RNU et de zones U et AU régies par des OAP de secteurs d'aménagement...) « *sont regroupées dans le rapport* » (art. R. 151-2 dernier al.). Cette nouvelle disposition vise à mettre fin à une pratique consistant à intégrer les justifications des choix retenus dans un « préambule » ou « chapeau » en début des règlements de zones. Cette forme de présentation était très utilisée par les auteurs des POS et elle est parfois maintenue dans les PLU. Elle a toutefois posé problème. Le juge administratif a ainsi accordé une valeur réglementaire au préambule lorsqu'il ne se limitait pas à résumer la vocation de la zone telle que définie dans les articles du règlement mais, au contraire, complétait le règlement de zone en ajoutant des

¹⁸ CE, 10 févr. 2016, SCI Porte de Noisy, req. n° 383738, DAUH 2017, n° 237.

¹⁹ CE, 31 juill. 1991, Assoc. foncière Marclopt, req. n° 91255 – CE, 17 juin 2015, req. n° 370181 - CAA Marseille, 10 mars 2016, req. n° 15MA00621 - CAA Nancy, 12 mai 2014, req. n° 13NC00849.

²⁰ CAA Lyon 26 janv. 2016, req. n° 14LY01835 - CAA Douai, 29 juill. 2004, Desmaret c/ Commune de Vieille-Chapelle, req. n° 02DA00146, *BJDU* 3/2004, p. 235.

²¹ V. à titre d'exemple : CAA Versailles, 20 juill. 2017, Assoc. patrimoine et urbanisme, req. n° 14VE025502 ; en l'espèce, est insuffisant le rapport de présentation qui justifie la délimitation d'une zone UP urbanisable sans préciser ni justifier de ce que cette zone porte en partie sur un secteur de 3 hectares auparavant en zone naturelle.

²² CAA Lyon, 29 mars 2017, req. n° 15LY01364.

éléments nouveaux²³. Dans ce cas, le préambule pouvait donc légalement conduire à des refus d'autorisation de construire, alors même que telle n'était pas l'intention des auteurs du PLU à l'origine²⁴. En cas de contradictions évidentes entre le préambule et les articles du règlement, une annulation du PLU apparaissait également envisageable. Il était donc recommandé, avant même l'intervention du décret du 28 décembre 2015, de ne pas prévoir de préambule²⁵. Les explications relatives à la délimitation des zones ont quant à elles toujours strictement relevé du rôle du rapport de présentation (avec éventuellement un rappel dans le règlement assorti de la mention claire « extrait du rapport de présentation »).

Les auteurs du PLU devront logiquement préciser que les critères de délimitation de chaque zone ont été respectés. Ces explications seront parfois plus approfondies, par exemple :

- justifier précisément les choix entre les cinq catégories de zones naturelles,
- motiver la délimitation de secteurs constructibles en zones naturelles et agricoles en application de l'article L. 151-13,
- justifier les distinctions entre les deux catégories de zones AU,
- justifier de la délimitation des « zones d'implantation » des extensions ou annexes de bâtiments d'habitations qui peuvent être autorisées en zones A ou N (art. L. 151-12),
- expliquer pourquoi des secteurs régis par un plan de masse (art. R. 151-40) ont été établis.

Le code de l'urbanisme impose également une justification renforcée s'agissant de deux types de zones :

- les zones U régies exclusivement par le RNU en application de l'article R. 151-19 (art. R. 151-2 5°). Dans ces zones, le règlement renvoie uniquement aux dispositions du RNU énumérées par cet article. Cette possibilité de renvoyer au RNU pour certaines zones U a été introduite en vue de favoriser le développement des PLUi dans les territoires à faible ingénierie, en simplifiant leur élaboration dans les secteurs où la demande de constructions neuve est quasiment inexistante, et qui, au vu du PADD, ne sont pas destinés à accueillir un développement significatif ou à voir renforcer leurs fonctions urbaines. Il apparaît donc, comme l'indique la fiche technique diffusée par le ministère, que la justification devra reposer sur la faiblesse des enjeux de construction et d'aménagement sur les secteurs concernés. Une version du projet de décret prévoyait d'ailleurs que les secteurs de renvoi au seul RNU soient justifiés par « la faible dynamique de construction observée et attendue sur ces secteurs ». Cette précision ne figure pas dans la version définitive du décret mais la fiche technique recommande néanmoins d'appuyer la justification dans le rapport de présentation essentiellement sur le nombre restreint d'autorisations délivrées par le passé et prévisibles pour l'avenir

²³ CE 6 déc. 1993, Époux Val, *BJDU* 1994, n° 2, p. 38, concl. S. Daël.

²⁴ CE 6 déc. 1993, Époux Val, préc. – CE 30 déc. 2002, Commune d'Ichtrazheim, req. n° 222685.

²⁵ Voir la fiche 2 concernant les problèmes généraux d'écriture.

ainsi que sur des critères attestant d'une faible pression foncière (évolution démographique, vacance de logements...);

– les zones AU régies par des OAP de secteur d'aménagement, sans disposition dans le règlement (art. R. 151-2 5°). V. supra sur la justification des choix retenus pour établir les OAP.

■ Les motifs des règles applicables aux zones

Les contraintes générées par le PLU doivent comporter un intérêt général. Il est donc logique que chacune d'entre elles fasse l'objet de justifications précises. Chaque article du règlement doit donc être explicité. Il ne suffit donc pas que les auteurs du PLU prévoient des dispositions qu'un PLU peut légalement comporter (donc reposant sur une habilitation législative et dotées d'un motif d'urbanisme), il faut également apporter la preuve que cette limitation au droit de construire est justifiée. À titre d'exemple, le tribunal administratif d'Amiens a censuré un PLU dont le rapport n'exposait pas les motifs pour lesquels l'implantation d'antennes de téléphonie mobile avait été interdite en zone N et à moins de cent mètres de zones sensibles dans certaines zones urbaines²⁶. Inversement, le rapport n'a pas à justifier les restrictions apportées à l'exercice de certaines activités commerciales en plein air, s'agissant « d'intérêts individuels étrangers aux choix d'urbanisme retenus »²⁷.

Le décret du 29 décembre 2015 a renforcé les obligations de justification des choix des dispositions du règlement, avec pour objectif d'inciter les auteurs du PLU à aller dans le sens d'une certaine déréglementation. L'excès de règles est en effet perçu comme nuisant au dynamisme du secteur de l'immobilier et comme entravant la mise en œuvre de certaines politiques publiques telles que celle visant à la production de logements. Il a longtemps été lié à une pratique, répandue dans les POS puis dans les PLU, consistant à renseigner systématiquement tous les articles du règlement, sans véritable analyse préalable sur l'utilité des règles d'urbanisme ainsi introduites, parfois même en reproduisant tels quels des extraits de plans d'autres collectivités. Il en a notamment résulté une instabilité des POS puis des PLU dont les adaptations se sont multipliées pour permettre la réalisation de projets que les règles édictées, trop rigides et inutiles, rendaient impossibles. Aussi le nouvel article R. 151-2 impose-t-il de justifier dans le rapport de présentation de « *la nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables* » (art. R. 151-2 2°). Une interprétation stricte du terme « nécessité » conduirait à considérer qu'il ne s'agit pas seulement d'établir que les dispositions du règlement s'inscrivent dans une orientation ou un objectif du PADD mais plus encore que, sans ces dispositions, le PADD ne pourrait être mis en œuvre. Une telle interprétation nous paraît toutefois excessive, la loi n'imposant qu'une obligation de cohérence du règlement avec le PADD. Il importe surtout que le rapport de présentation précise en quoi les dispositions du règlement contribuent à la mise en œuvre du PADD en opérant un lien avec ces dispositions et les orientations et objectifs de ce dernier. Davantage que la « nécessité », c'est l'utilité

²⁶ TA Amiens 18 nov. 2008, Société française de Radiotéléphonie, req. n° 0602415 ; AJDA 2009, p. 1271.

²⁷ CAA Marseille 16 juin 2011, SARL Le Pub, SARL Les Boucaniers, req. n° 09MA02400.

des dispositions du règlement pour la mise en œuvre du PADD qui devra apparaître.

L'obligation de justifier de la « nécessité » des règles figurant dans le règlement doit également être lue à la lumière de la nouvelle obligation de justifier de la complémentarité des orientations des OAP avec ces règles (art. R. 151-2 3°). Il s'agit en effet d'explicitier la manière dont le règlement et les OAP se complètent pour mettre en œuvre le PADD.

Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2015 impose une justification particulière portant sur les différences que comportent les dispositions du règlement « *notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone* » (art. R. 151-2 2°). Il en est de même s'agissant des règles minimales d'emprise au sol et de hauteur qui doivent être justifiées « de façon circonstanciée » (C. urb., art. R. 151-39).

Et, pour d'autres règles, le code de l'urbanisme circonscrit le champ de la justification en précisant la nature des motifs susceptibles de justifier leur institution. Ainsi, à titre d'exemple, l'interdiction de certains usages et affectation des sols ou encore de types d'activités définis par le règlement, ainsi que l'interdiction des constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations est fondée sur « *des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables* » (C. urb. art. R. 151-30). De même, ce sont les « *nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels, de risques miniers ou de risques technologiques* » qui peuvent justifier que, dans certains secteurs délimités par le PLU, soient interdites ou soumises à conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (C. urb., arts R. 151-31 2° et R. 151-34 1°). Également, les règles maximales d'emprise au sol et de hauteur des constructions visent à « *assurer l'intégration urbaine, paysagère et environnementale des constructions, déterminer la constructibilité des terrains, préserver ou faire évoluer la morphologie du tissu urbain et les continuités visuelles* » (C. urb., art. R. 151-39). Ou, encore, le code de l'urbanisme prévoit que les règles de desserte par les voies peuvent être instituées pour « *répondre aux besoins en matière de mobilité, de sécurité et de salubrité* » (C. urb., art. R. 151-47). En conséquence, à chaque fois que les textes comportent des indications sur les motifs susceptibles de justifier certaines règles du règlement, le rapport de présentation doit s'appuyer sur ces motifs (à l'exclusion de tous autres) pour expliquer les raisons du choix de ces règles.

Sur la forme, il existe deux modes principaux de présentation de ces justifications. Dans la plupart des PLU, elle est rédigée sous une forme « littérale », zone par zone. Cette technique a un inconvénient principal : pour être clairs, les auteurs du PLU doivent procéder à des raccourcis ou résumés. Il est donc difficile de justifier tous les articles du règlement. Très souvent, les dispositions du règlement sont regroupées par thèmes cohérents : dispositions relatives aux constructions admises, règles d'implantation, densité...

Plus rarement, les justifications sont opérées sous la forme de tableaux, récapitulant chaque zone et chaque article. Les motifs de délimitation et de fixation des règles sont donc énumérés avec plus de précision. Par exemple :

1. Dispositions applicables à toutes les zones
Art. 1
Art. 2
2. Délimitation des zones et dispositions spécifiques du règlement
Zone UB :
Localisation
Délimitation
Objectifs
Règlement (tableau article par article)

Cette technique a toutefois pour inconvénient de multiplier les risques contentieux en cas de contradictions entre le règlement et les explications précises fournies au rapport de présentation.

■ **La motivation des différents sous-secteurs**

L'explication des choix retenus par la commune doit également porter sur les dispositions prévues par le règlement qui viennent se superposer au zonage et dont les effets se cumulent à ceux du règlement. Leur liste était donnée à l'ancien article R. 123-11. Les dispositions prévoyant ces sous-secteurs sont désormais éclatées dans le code de l'urbanisme. Il s'agit par exemple :

- de la délimitation des espaces boisés classés au titre de l'article L. 113-1²⁸ (art. R. 151-31 1°);
- des protections édictées, au titre de l'article L. 151-19 (anc. art. L. 123-1-5, 7°), en faveur de la mise en valeur des paysages et qui peuvent porter sur des éléments bâtis ou naturels ;
- des secteurs interdisant ou soumettant à des conditions particulières les occupations et utilisations du sol en raison des nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou des risques naturels, miniers ou technologiques (art. R. 151-31 2° et R. 151-34 1°).

Comme l'a rappelé le tribunal administratif de Nantes à propos du PLU de l'agglomération d'Angers, un rapport de présentation qui n'expose pas les motifs qui ont conduit à protéger des quartiers au titre de l'article L. 123-1-5, 7° est illégal. Ce jugement apparaît d'autant plus remarquable qu'il précise clairement que les auteurs du PLU doivent « expliquer » leurs choix non seulement « en positif »

²⁸ V. néanmoins, sous le régime de l'ancien article R. 123-2, CAA Marseille, 6 juin 2017, req. n° 15MA04956, affirmant qu'il « ne résulte pas de ces dispositions que le rapport de présentation doit indiquer les raisons pour lesquelles certaines portions du territoire communal sont grevées d'une servitude d'espace boisé classé ».

En revanche, l'évolution de ces EBC doit être justifiée (CAA Marseille 6 juin 2017 ; Assoc. « Héritages et perspectives de Notre-Dame-de-Londres, req. n°16MA01166).

(c'est-à-dire indiquer les motifs de la contrainte) mais aussi en « négatif », c'est-à-dire indiquer pourquoi une protection est édictée pour tel secteur alors qu'elle aurait pu être également prévue pour un autre. En l'espèce, le rapport se bornait à recenser les quartiers bénéficiant de la protection « sans mentionner les critères d'ordre historique et architectural qui ont conduit à cette sélection »²⁹. Il faut donc justifier ce que l'on protège mais aussi ce qui n'est pas protégé.

Cette justification apparaît encore plus importante lorsque les auteurs du PLU ont le choix entre différentes formes de protection, par exemple le choix entre protéger des boisements au titre des espaces boisés classés ou au titre de l'article L. 151-19³⁰. L'absence de justification a d'ailleurs constitué un deuxième motif d'insuffisance du rapport de présentation du PLU de l'agglomération d'Angers. Après avoir affirmé que, contrairement aux allégations de la commune, le niveau de protection des boisements différait largement de celui opéré dans le plan antérieur, le tribunal a annulé le PLU pour insuffisance du rapport de présentation, car il n'apportait « aucune précision quant aux motifs ayant conduit à maintenir certains secteurs en espaces boisés classés et à en exclure d'autres ».

Le juge rappelle ici implicitement que la justification doit être rédigée sous une forme dynamique en exposant les règles retenues mais aussi les différentes autres solutions qui étaient envisageables et les motifs qui ont guidé le choix de la commune³¹.

Les pratiques sont assez nombreuses concernant la justification de la délimitation de ces secteurs, qui peut apparaître au sein de la rubrique « zonage » ou au sein de celle liée aux limitations à l'usage des sols. Néanmoins, le procédé retenant une justification indépendante, sous la forme d'une rubrique autonome, semble à valoriser. Il permet une meilleure compréhension de ces dispositions particulières en précisant les motifs qui ont prévalu à leur institution et les effets qu'elles produisent sur le droit d'occuper et d'utiliser le sol.

3. Le volet « consommation économe de l'espace »

a. L'analyse de la consommation d'espaces

La loi Grenelle 2 a innové en imposant au rapport de présentation de comporter « *une analyse de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers* ».

Cette obligation nouvelle est en lien direct avec la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1) qui assigne en son article 7 un nouvel objectif aux documents d'urbanisme : « *lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, les*

²⁹ TA Nantes 21 avr. 2009 Association « Sauvegarde de l'Anjou », req. n° 064265 ; AJDA 2009, p. 1905, note N. Wolff.

³⁰ Voir les fiches « PLU et patrimoine » de P. Planchet et celles sur l'article 13 de G. Godfrin.

³¹ En ce sens également : CAA Douai 13 mars 2008, M. Dominique X, req. n° 07DA00102.

collectivités territoriales fixant des objectifs chiffrés en la matière après que des indicateurs de consommation d'espace auront été définis ». La loi LMAP du 22 juillet 2010 crée par ailleurs les commissions départementales de consommation d'espaces agricoles, devenues les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers avec la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014, qui doivent rendre un avis, en l'absence de SCOT, sur les projets de PLU ayant pour effet une réduction des terres agricoles (c. urb., art. L. 153-16 2°).

Cette analyse a un double objectif.

D'une part, elle sert à l'établissement des « *objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » que doit comporter le projet d'aménagement et de développement durable (c. urb., art. L. 151-5 ; voir supra)³².

D'autre part, elle permet de vérifier si les objectifs prévus au PLU sont compatibles avec ceux – « *chiffrés* » – fixés par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT (c. urb., art. L. 141-6).

La collectivité gestionnaire du PLU devra donc prévoir des indicateurs permettant ce suivi (V. infra).

Sa marge de manoeuvre sera toutefois plus ou moins importante selon qu'il existe un SCOT et les prévisions de ce dernier concernant les indicateurs.

En effet, le SCOT doit faire l'objet d'une évaluation tous les six ans visant à procéder à une analyse des résultats de son application notamment en matière de « *maîtrise de la consommation d'espaces* » (c. urb., art. L. 143-28). Il doit également comporter une analyse de la consommation d'espaces dans son rapport de présentation (c. urb., art. L. 141-3), ce qui implique la mise en place d'une méthodologie concernant cette analyse qui, dans un souci de cohérence, doit être reprise par les auteurs du PLU. En effet, même si le SCOT n'a pas nécessairement à définir la nature des indicateurs retenus, rien ne semble interdire au SCOT, comme le font certains, de retenir des indicateurs précis qui s'imposeront aux PLU selon le rapport classique de compatibilité³³.

En l'absence de SCOT, ou si le SCOT n'a rien prévu en ce domaine, la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU devra déterminer ses propres indicateurs. Ces derniers, ainsi que la méthode définie, devront être mentionnés dans le rapport de présentation (V. infra sur les indicateurs de suivi).

³² Relativement au rapport de présentation des SCOT, la cour administrative d'appel de Bordeaux a d'ailleurs rappelé que l'analyse de la consommation foncière dans le rapport de présentation a à la fois « un rôle d'éclairage pour les choix à faire et de justification des objectifs et orientations retenus » et que l'obligation de justifier les objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière implique pour les auteurs du schéma « de démontrer la pertinence des hypothèses retenues » (CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, Syndicat mixte du bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, req. n° 15BX02851, DAUH 2018, n° 225).

³³ Voir sur ce point, GRIDAUH, *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Cahier du GRIDAUH n° 19, La Documentation française, 2009.

À titre d'exemple, la commune pourra se fonder sur la nomenclature du territoire Corine Land Cover et sur le fichier des propriétés non bâties pour étudier divers indicateurs tels l'évolution annuelle des surfaces urbanisées, la densité de logements neufs et anciens, la part des logements individuels dans la construction de logements³⁴.

En tout état de cause, l'analyse de la consommation d'espaces ne saurait se réduire à une simple présentation de données chiffrées de consommation d'espaces. La jurisprudence a récemment eu l'occasion de juger qu'était insuffisant le rapport de présentation d'un SCOT dont l'analyse de la consommation d'espaces consistant en un « *état des lieux, seulement descriptif [qui] ne comporte aucune analyse permettant d'expliquer les phénomènes décrits* »³⁵. Cette jurisprudence est tout à fait transposable au rapport de présentation des PLU.

La loi ALUR a circonscrit cette analyse à la période des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme, identique à la période d'évaluation de la consommation d'espaces dans les SCOT. La jurisprudence semble toutefois faire montre d'une certaine souplesse dans le contrôle du respect de cette période d'analyse, souplesse que l'on peut certainement expliquer par la prise en considération du temps long nécessaire à l'élaboration des documents d'urbanisme. Ainsi, relativement à un SCOT approuvé en 2012, la cour administrative d'appel de Douai a considéré qu'était présentée de manière suffisante l'analyse de la consommation des surfaces agricoles pour la période 2000-2010, même en l'absence de données actualisées pour la période 2010-2012, relevant qu'il n'était « *d'ailleurs ni établi ni même soutenu que cette consommation des terres agricoles aurait connu un rythme différent* »³⁶.

b. L'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis et l'exposé des dispositions favorisant la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers

■ Contenu de l'analyse

L'analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis a été introduite par la loi ALUR³⁷. Elle se prolonge par l'obligation d'exposer, toujours dans le rapport de présentation, « *les dispositions qui favorisent la densification de*

³⁴ CERTU, *La consommation d'espaces par l'urbanisation, panorama des méthodes d'évaluation*, 2011, et *Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques, L'observation de la consommation d'espaces*, 2013.

³⁵ CAA Bordeaux, 28 déc. 2017, Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du bassin d'Arcachon (CEPPBA), req. n° 15BX02851.

³⁶ CAA Douai, 4 mai 2017, FDSA de l'Oise et autres, req. n° 15DA02044,

³⁷ V. GRIDAUH, Y. Jégouzo, S. Marie, J.-P. Lebreton, Quelques questions sur la mise en œuvre de la réforme du PLU opérée par la loi ALUR du 24 mars 2014, étude en ligne sur le site internet du GRIDAUH.

ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers » (art. L. 151-4, al. 4).

Il devra en premier lieu être justifié du champ géographique retenu pour l'analyse. L'article L. 151-4 impose que cette analyse porte sur « l'ensemble des espaces bâtis ». La loi ne définit pas la notion d' « espaces bâtis ». L'étude d'impact de la loi ALUR utilisait l'expression de « zones déjà urbanisées ». Ces espaces sont nécessairement compris dans l'enveloppe urbaine de chaque commune³⁸. Leurs caractéristiques matérielles (nombre d'habitations, desserte par les équipements...) priment sur le classement éventuel par le PLU.

Cela étant, l'article R. 151-1 2° issu du décret du 28 décembre 2015 précise que l'analyse porte plus particulièrement sur :

-les espaces bâtis identifiés par le SCOT –lorsqu'il existe- dans son rapport de présentation (art. L. 141-3), étant précisé que « l'identification » par le SCOT des espaces sur lesquels doit porter l'analyse du PLU peut aussi bien consister en une véritable délimitation, à la parcelle, par îlot ou par quartier, qu'en une simple localisation, laissant place à des ajustements dans le PLU ;

-et les autres espaces bâtis identifiés par le rapport de présentation.

Il résulte de ces dispositions que, pour l'analyse concernée, les auteurs du PLU devront procéder en deux temps. En effet, ils devront tout d'abord recenser, au sein de l'ensemble des espaces bâtis de la commune ou de l'intercommunalité, ceux qui sont susceptibles de faire l'objet d'une densification ou d'une mutation (dents creuses, cœurs d'îlots, friches urbaines susceptibles d'être recyclées, zones où une surélévation des immeubles est possible, hypothèses de mobilisation du foncier d'Etat...) et expliciter les raisons pour lesquels les espaces repérés ont ou non été sélectionnés comme potentiel de densification ou de mutation³⁹ au regard des besoins et des enjeux urbains (proximité des transports en commun...), des éventuels obstacles (obstacles juridiques liés par exemple aux règlements de copropriété, aux documents de lotissements ou encore à certaines règles d'urbanisme telles que celles de la loi Littoral, obstacles matériels résultant

³⁸ Pour délimiter cette enveloppe urbaine, certains documents d'urbanisme procèdent à une délimitation SIG à partir du mode d'occupation des sols à une date donnée. V. à titre d'exemple : « Analyser les capacités de densification des zones urbaines. Retour d'expérience des PLUi du Grand Amiénois », Club PLUi, mars 2016, accessible à partir du lien internet http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/5_ADUGA_Capacites_Densification_Grand_Amienois_cle1def7f.pdf.

V. également AURAV (Agence d'Urbanisme Rhône Avignon Vaucluse), « Quelques pistes pour mener une réflexion sur le potentiel de densification dans les documents de planification », Journée d'information portant sur les réformes de l'Autorité environnementale et de l'évaluation environnementale, fév. 2017, accessible à partir du lien internet http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4.densification_du_aurav.pdf

³⁹ V. sur les critères de délimitation des espaces comportant un potentiel de densification ou de mutation, GRIDAUH, Y. Jégouzo, S. Marie, J.-P. Lebreton, Quelques questions sur la mise en œuvre de la réforme du PLU opérée par la loi ALUR du 24 mars 2014, mai 2015, p. 9 s., étude en ligne sur le site internet du GRIDAUH.

par exemple de l'existence de risques) et en tenant plus particulièrement compte « des formes urbaines et architecturales »⁴⁰.

Une fois le recensement des espaces bâtis susceptibles de densification ou de mutation effectué, l'analyse pourra porter sur la capacité réelle de chacun des espaces identifiés à une densification ou une mutation, par l'élaboration de scénarii de densification ou mutation, selon une échelle de la densification (forte, modérée, faible) définie en fonction des contraintes matérielles (par exemple liées aux équipements publics, ou encore au caractère du bâti existant selon que ce dernier est déjà très dense ou au contraire peu dense – par exemple du pavillonnaire - et dont les caractéristiques ne peuvent être modifiées de manière trop importante pour des raisons paysagères ou liées aux formes urbaines) et des priorités politiques à prendre en compte dans la stratégie (par exemple une densification plus importante aux abords des réseaux de transports en commun et en particulier des gares).

On pourrait également envisager ici la production d'un échancier de densification (à la manière dont le rapport de présentation peut comprendre un échancier de l'ouverture à l'urbanisation) distinguant les espaces à capacité de densification ou de mutation immédiate ou à capacité de densification ou de mutation à moyen ou long terme (en fonction par exemple des exigences de renforcement des équipements publics, ou pour des considérations liées à la maîtrise foncière des espaces concernés).

En cas de modification ultérieure du PLU ayant pour objet l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, ces données pourront être utilisées pour justifier « *de l'utilité de cette ouverture au regard des capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones déjà urbanisées* » comme l'exige l'article L. 153-38.

■ **Présentation formelle**

Deux méthodes peuvent être envisagées :

- les éléments de l'analyse de la capacité de densification et de mutation peuvent faire l'objet de chapitres distincts au sein du rapport de présentation;
- ou bien ils peuvent être intégrés de manière diffuse dans le contenu de ce rapport.

Le choix de la présentation formelle des éléments de l'analyse peut être décidé en considération de la fonction que remplit le rapport de présentation. Ce document permet, à partir d'un diagnostic, de justifier des choix retenus dans le PLU (objectifs du PADD, règles du règlement...), et de rendre de la sorte lisible et compréhensible la démarche suivie par les auteurs du plan. Il s'agit en quelque sorte de partir d'un état des lieux pour déterminer les besoins et définir les règles qui vont permettre d'y répondre en fonction des objectifs, des choix politiques. Dans cette logique, on pourrait imaginer que les éléments du rapport de

⁴⁰ Ces éléments d'explication s'imposent en particulier pour les espaces bâtis non identifiés préalablement par un Scot.

présentation se rapportant aux perspectives de densification et de mutation soient scindés en deux : l'un, constitué de l'analyse de la capacité de densification et de mutation pourrait être rattaché au diagnostic et y faire l'objet d'un nouveau chapitre, dans la mesure où cette analyse conduit à un inventaire des espaces susceptibles de densification et de mutation; l'autre, comprenant l'exposé des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers serait, quant à lui, logiquement intégré au volet comprenant l'explication des choix retenus et les justifications des règles. Mais les auteurs du PLU pourront préférer mettre en avant dans un volet particulier du rapport de présentation l'ensemble des données se rapportant plus spécifiquement à la consommation économe des sols et à la densification, compte tenu de l'importance que ces objectifs revêtent dans les documents d'urbanisme depuis la loi ALUR⁴¹. A l'appui d'une telle présentation, on peut relever que la structure de l'article R. 151-1 tend à distinguer clairement cette analyse du diagnostic, d'une part, ainsi que de l'analyse de l'état initial de l'environnement, d'autre part.

c. L'inventaire des capacités de stationnement et de leurs possibilités de mutualisation

L'article L. 151-4 prévoit son dernier alinéa que le rapport de présentation « *établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ».

Comme le précise cet article, l'inventaire porte uniquement sur les capacités de stationnement des « *parcs ouverts au public* », ce qui exclut le stationnement privé mais aussi le stationnement sur voirie par essence déjà mutualisé.

4. L'identification des indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats du plan

En application de l'article R. 151-4, le rapport de présentation « *identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévue à l'article L. 153-29* ».

L'absence de mention de ces indicateurs conduit à considérer le rapport de présentation comme insuffisant (CAA Marseille, 12 janv. 2017, req. n° 15MA02205, BJDU 4/2017, p. 268).

Lorsque le PLU est soumis à évaluation environnementale, ces indicateurs sont mentionnés au titre de cette évaluation et l'article R. 151-3 6° précise alors qu'ils « *doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement* ».

⁴¹ Voir à titre d'exemple le PLU de la commune déléguée de Percy approuvé par le conseil communautaire de VILLEDIEU INTERCOM le 29 juin 2017, qui comporte une composante spécifique « Recensement capacité densification », auquel il est renvoyé dans la partie du rapport de présentation consacrée à la justification des choix retenus, laquelle synthétise les résultats de l'analyse exposée dans le document en cause et précise les axes de planification autour desquels les auteurs du PLU entendent modérer la consommation des espaces agricoles et naturels..

afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ».

Ces « indicateurs » correspondent, pour chaque thème majeur identifié par le plan (ou pour chaque grande orientation du PADD) et entrant dans le champ de l'évaluation (climat, consommation d'espace, biodiversité, habitat, paysages, transports etc...) à des paramètres précis faisant l'objet d'un suivi (développement des énergies renouvelables, consommation par type d'usage, logements à l'hectare, parts respectives des logements sociaux, individuels et collectifs, surfaces concernées par des mesures de protection environnementale, fréquentation des transports collectifs etc...). Ils sont associés à des instruments de mesure, chiffrés ou qualitatifs, à l'aide desquels leur évaluation est réalisée (données météorologiques pour l'analyse des effets sur le climat, mise en place d'un observatoire photographique pour apprécier les évolutions du paysage, nombre de permis de construire délivrés, nombre d'autorisations d'exploitation commerciale octroyées...) et à des précisions quant aux sources auprès desquelles les données sont collectées (rapports, études, statistiques fournies par d'autres institutions) et à la manière dont ceux-ci seront utilisés, notamment la périodicité avec lesquels ils sont mis en œuvre. Sur ce dernier point, il convient d'observer que, dans la mesure où, lorsque le plan est soumis à évaluation environnementale en particulier, les instruments de l'évaluation définis par le rapport de présentation ont vocation à détecter à un stade « précoce » les impacts négatifs imprévus, certains indicateurs ont vocation à être évalués avant le terme du délai de neuf ans fixé par l'article L. 153-27, de sorte à établir un bilan intermédiaire de l'application du plan. La périodicité du suivi des différents indicateurs peut donc varier de un an à neuf ans selon le degré de surveillance jugé nécessaire par la commune ou l'établissement public en charge du PLU.

Sur le plan formel, ces indicateurs peuvent être présentés sous la forme d'un tableau, de type suivant :

THEME	INDICATEUR	DONNEES	SOURCE	PERIODICITE
LOGEMENT :				
-production de logements	-nombre total de logements créés Rapport avec les objectifs du PLU et du Scot	-autorisations d'urbanisme et déclarations de travaux	-commune / PLH (dispositif de suivi du développement de l'habitat prévu par le PLH).	-1 an
-production de logements sociaux	-nombre de logements locatifs créés Rapport avec les objectifs du PLU et du PLH	-autorisations d'urbanisme et déclarations de travaux	-commune / PLH (dispositif de suivi du développement de l'habitat prévu par le PLH).	
....	
MAITRISE DE LA CONSOMMATION D'ESPACE				
-consommation des espaces naturels et agricoles	-nombre d'hectares de foncier naturel et agricole urbanisé	-surfaces artificialisées en zones A et N (nombre de PC, repérage photo)	-commune	-5 ans
		...		

...
Etc....				

ANNEXE 1 : Exemple de présentation possible de la justification de la cohérence des OAP avec les objectifs du PADD

RAPPORT DE PRESENTATION DU PROJET DE PLU DE LOUDUN arrêté en avril 2017 : classer les OAP par thèmes correspondant aux principales orientations auxquelles elles se rattachent

4.1. Maîtrise de la consommation d'espace et lutte contre l'étalement urbain

Ce principe concerne l'ensemble des secteurs soumis aux OAP en zone 1AU et U à l'exception de la zone localisée Route de Poitiers (1AUh).

OAP 1 - Les Champs Grillemont :

Le secteur est situé au Sud-Ouest de Loudun. L'objectif est de conforter le pôle équipement, de créer des liaisons piétonnes mais aussi de densifier le secteur en logements individuels. La surface totale de la zone est de 1,6 hectare et l'objectif de surface de plancher minimum habitat est fixé à 1,6 hectare, correspondant à un objectif minimum de 18 logements, dont une partie en logements collectifs et une autre en maisons individuelles.

L'accès pour les véhicules motorisés se fait par l'allée des rosiers des liaisons douces sont prévues entre l'allée des rosiers et le long de la voie ferrée.

OAP 2 – Les abords de la ZA :

Le secteur est situé au sud de Loudun, entre la zone d'activité et la rocade. Le programme, étendu sur une surface de 7,29 hectares est divisé en deux parties : une première (sud) est à vocation d'activités (5,44 hectares) et une seconde (nord) est à vocation d'habitat (1,85 hectares) et prévoit, selon le respect d'une densité minimale de 20 logements par hectare, la création de 37 nouveaux logements.

OAP 3 –

4.2. Affirmation des entrées sud

Ce principe concerne les secteurs 1 et 2 des OAP. L'OAP 1 «Les champs Grillemont » est caractérisée par sa situation en lisière urbaine du sud-ouest de la ville. L'OAP propose la création d'une liaison douce le long de la voie ferrée ainsi que la création d'un espace vert en bordure ouest du secteur localisé en frange du pôle d'équipements. L'OAP 2 «abords de la zone d'activités » est situé au sud du bourg, entre la zone d'activité et la rocade. Ce secteur est caractérisé par des enjeux environnementaux et paysagers en lien avec la requalification de la façade en vis-à-vis de Careo.

Il s'agit donc de **conforter des entrées sud qualitatives**. En ce sens, il s'agit de matérialiser et marquer les entrées à travers la préservation des éléments de végétation, les perspectives qualitatives existantes sur la silhouette de Loudun.

Aussi, il s'agit de traiter l'interface entre les espaces urbanisés et les terres agricoles et préserver les terres agricoles.

En termes d'accessibilité, l'objectif est de sécuriser les flux, en conservant et en aménageant des éléments qui participent du marquage de l'entrée dans la ville.

4.3. L'insertion des futures opérations dans l'environnement urbain

Les OAP rappellent les enjeux de co visibilité, de perception visuelle, de gestion des lisières urbaines, de l'exposition des habitants aux nuisances sonores, de préservation des ambiances végétales ou de cohérence et d'harmonie dans les logiques d'implantations des futures constructions. Ces enjeux sont essentiels pour permettre une insertion paysagère réussie des nouvelles opérations dans l'environnement, notamment urbain.

Par ailleurs, les OAP identifient **des arbres et des haies existants à maintenir** : en frange d'agglomération (cas du de l'OAP 7, route de Poitiers) comme au coeur du tissu urbain (cas de l'OAP 5, lotissement Marzault), le maintien de ces éléments naturels va à la fois dans le sens de l'insertion paysagère dans leur environnement et dans le sens de la prise en compte de la Trame verte.

Aussi, les OAP définissent souvent les accès nécessaires à créer, notamment les cheminements doux afin d'améliorer les liaisons entre les tissus urbanisés existants les futures opérations.