

>> 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 5

LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU RAPPORT

La jurisprudence rendue en matière de POS s'est montrée assez libérale concernant la présentation générale du rapport. Elle a, par exemple, admis que l'étude d'environnement puisse figurer dans un autre document « afférent » au POS¹. Les auteurs des PLU peuvent donc théoriquement adopter des modes de présentation « originaux » en présentant les informations exigées par l'article L. 151-4 et les articles R. 151-1 s. de façon différente au sein du rapport, voire même en les répartissant sous forme de cahiers spécifiques.

Une telle méthode est toutefois à déconseiller fortement, pour deux raisons essentielles :

- Les dispositions du code de l'urbanisme relatives au rapport de présentation reprennent globalement le déroulement chronologique de l'élaboration d'un PLU (diagnostic, élaboration d'un projet décliné ensuite sous la forme d'un zonage, d'OAP et d'un règlement qu'il convient de justifier).
- Elle contribue à rendre la lecture du PLU plus difficile, notamment lors de la phase de l'enquête publique. Il faut rappeler, à nouveau, que le rapport a été conçu dès l'origine comme un document facilitant la compréhension du PLU par le public.

1. La structure générale du rapport

Comme le font la plupart des PLU, il est donc conseillé de suivre l'ordre de l'article L. 151-4. Après avoir exposé le diagnostic du territoire, le rapport analysera la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que la capacité de mutation et de densification des espaces bâtis, analysera l'état initial de l'environnement, expliquera les choix pour établir le PADD, justifiera les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement, la délimitation des zones et, enfin, évaluera les incidences du plan sur l'environnement.

Selon une autre variante, toutes les rubriques environnementales (diagnostic, évaluation des incidences) pourront être regroupées dans une même partie du

¹ CE 22 novembre 1985, Daniau, req. n° 59719 ; CE 5 février 1997, Commune de Roquevaire, BJDU 1997, n°2, p. 100, concl. JM Delarue.

rapport qui se présentera donc de la façon suivante : diagnostic du territoire (hors environnement), explication et justification des choix, diagnostic environnemental et analyse des incidences.

Ces deux présentations sont claires et interchangeable. Il est toutefois recommandé de faire apparaître nettement, au sein des rubriques liées à la prise en compte de l'environnement, ce qui relève du diagnostic et ce qui relève de l'évaluation des incidences².

Mode de présentation n° 1	Mode de présentation n° 2
Partie 1 : Diagnostic du territoire	Partie 1 : Diagnostic du territoire (hors environnement)
Partie 2 : Consommation économe des sols (analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au cours des dix précédentes années ; analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis)	Partie 2 : Consommation économe des sols (analyse de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au cours des dix précédentes années ; analyse de la capacité de densification et de mutation des espaces bâtis)
Partie 3 : Etat initial de l'environnement	Partie 3 : Explication des choix retenus pour établir le PADD
Partie 4 : Explication des choix retenus pour établir le PADD	Partie 4 : Justification du règlement, du zonage, des OAP
Partie 5 : Justification du règlement, du zonage, des OAP	Partie 5 : Analyse environnementale Chapitre 1 : Diagnostic environnemental, Chapitre 2 : Incidences du plan sur l'environnement
Partie 6 : Incidences du plan sur l'environnement	

2. L'utilisation de tableaux

Beaucoup de rapports de présentation sont rédigés sous une forme strictement littérale, ce qui en rend la lecture plus difficile. Il est donc recommandé d'adopter le plus possible des présentations récapitulatives sous la forme de tableaux ou de fiches, notamment pour les diagnostics ou la justification des règles et orientations d'aménagement, afin de mettre en avant les points forts.

Par exemple, pour les diagnostics :

² Le CERTU préconise également une autre forme de présentation qui consiste à scinder le rapport de présentation en deux parties et à insérer le PADD entre ces deux parties. Le dossier PLU est donc présenté de la façon suivante : rapport de présentation (partie 1 : diagnostics, méthode utilisée pour établir le PADD), PADD, rapport de présentation (partie 2 : justification des règles, incidences sur l'environnement), règlement.... Cette méthode a l'intérêt de mettre davantage en avant la démarche de projet qui doit animer l'élaboration d'un PLU.

Thème	Diagnostic (synthèse)	Enjeux	Orientations à prévoir au PADD
-------	-----------------------	--------	--------------------------------

Une autre méthode, assez proche, consiste à prévoir systématiquement des résumés non techniques (en plus éventuellement de ces tableaux et fiches). Le rapport de présentation du PLU de Nantes est assez intéressant à cet égard, surtout dans la méthode utilisée pour présenter les impacts du PLU sur l'environnement (voir annexe n° 1) :

Objectifs de la commune	Bilan des impacts		Dispositions du PLU à mettre en oeuvre
	Positifs	Négatifs	
Un objectif de 16 000 logements par an
...

3. L'utilisation d'une grille de lecture du PLU

Certains PLU prévoient un guide méthodologique de lecture. À titre d'exemple, un PLU étudié comporte un « règlement légende », présenté comme faisant partie du règlement, mais formant un cahier à part. Il explique la démarche projet qui anime le PLU et la façon de combiner la lecture des différentes pièces du dossier selon le secteur communal concerné. Une légende des documents graphiques est également exposée ainsi qu'un lexique, ce qui peut toutefois poser problème.

Cette grille de lecture présente des vertus pédagogiques indiscutables. Afin de faciliter la lecture du PLU, un cahier annexe, facilement manipulable, est en effet très utile. En revanche, son insertion au sein du règlement pose problème. Elle paraît logique concernant le lexique³. Elle l'est moins pour la justification des zones, notamment en raison des problèmes liés à d'éventuelles incohérences entre cette partie du règlement et le règlement littéral. Il est donc préférable d'en faire une composante du rapport de présentation.

³ Voir les fiches relatives aux problèmes généraux d'écriture.

ANNEXE 1 : Rapport du PLU de Nantes (exemple de présentation des impacts sur l'environnement)

Objectifs de la commune et effets attendus	Bilan des impacts		Dispositions du PLU et mesures compensatoires à mettre en œuvre
	Impacts et effets positifs	Impacts et risques d'impacts négatifs	
Habiter Nantes			
Un objectif de 1600 logements par an dans le tissu urbain existant et dans les secteurs opérationnels.	Réponse aux besoins quantitatifs de logements trouvés à la fois dans : - Le confortement du renouvellement urbain dans le tissu urbain déjà constitué. - et l'urbanisation en secteurs opérationnels (Bottière, Saint-Joseph de Porterie, Gohard). Ce ci permet de limiter l'étalement urbain, et une économie des coûts d'investissement en équipements publics (constructions nouvelles en zone déjà urbanisée). Maîtrise des déplacements (concentration des besoins), de préserver les espaces naturels.	Réduction des surfaces non bâties et densification des principaux axes. Risque d'accroissement des surfaces imperméables.	Le PLU permet la réalisation du renouvellement urbain - dans les tissus existants en dégageant une capacité de renouvellement sur les principaux axes tout en mettant en place une protection plus forte. - dans les secteurs de projets concrétisés au PLU par un zonage correspondant (zone UP Bottière, Ile de Nantes, Pré Cauchet...) Le PLU prévoit un développement urbain dans un esprit de qualité de ville: Développement et amélioration des espaces publics, préservation de l'environnement, valorisation des paysages et protection accrue des patrimoines pour permettre le renouvellement urbain dans les meilleures conditions. Dans les opérations d'aménagement sous maîtrise publique: L'urbanisation se fait dans le respect du site avec une plus grande qualité environnementale et architecturale, la présence de végétation et de nouveaux espaces verts. Incitation à la mise en place de dispositifs de rétention d'eau à la parcelle (coefficient de pleine-terre, incitation aux toitures terrasses...) poursuites de la politique de réalisation de squares de proximité.
Diversification des logements pour proposer à tous les Nantais un habitat répondant à leurs revenus et à l'évolution de leurs besoins.	La "ville solidaire": l'équilibre social est obtenu par la mise en œuvre d'un objectif de production de 400 logements sociaux par an en réponse au Plan Local de l'Habitat. La mixité sociale est poursuivie à travers la production d'habitat locatif social, mais aussi de logement.		Le PLU met en œuvre l'ensemble des mesures possibles. Dans le secteur diffus il est demandé une production de logements sociaux pour toute opération supérieure à 2500 mètres carrés de SHON. Dans les secteurs opérationnels, la production de 25% de logements sociaux est systématiquement assurée ainsi que la production de logements abordables. Enfin le PLU met en place des servitudes de mixité sociale pour la réalisation d'environ 1000 logements sociaux. La réhabilitation du parc ancien de logements sociaux (quartiers d'habitat social) et logements privés (OPAH) est organisée.
Construction diffuse dans les tissus existants.	Réponse qualitative au besoin de logements en maintenant un équilibre social par la mise en œuvre d'un objectif de production de 400 logements sociaux par an. La mixité sociale est poursuivie à travers la production d'habitat locatif social, mais aussi de logements abordables en accession et en location.	Réduction des surfaces non bâties et densification des principaux axes. Risque d'accroissement des surfaces imperméables.	