

N° 64

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2009

PROPOSITION DE LOI

relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Jacqueline ALQUIER, MM. Bernard ANGELS, Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Robert BADINTER, Jacques BERTHOU, Jean BESSON, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, M. Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, MM. Michel BOUTANT, Bernard CAZEAU, Mmes Monique CERISIER-ben GUIGA, Jacqueline CHEVÉ, MM. Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Marc DAUNIS, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Alain FAUCONNIER, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Mme Samia GHALI, MM. Jean-Noël GUÉRINI, Edmond HERVÉ, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, Bariza KHIARI, MM. Serge LAGAUCHE, Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Claude LISE, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, François MARC, Marc MASSION, Louis MERMAZ, Jean-Pierre MICHEL, Robert NAVARRO, Georges PATIENT, Jean-Claude PEYRONNET, Bernard PIRAS, Roland POVINELLI, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Paul RAOULT, François REBSAMEN, Daniel REINER, Roland RIES, René-Pierre SIGNÉ, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. René TEULADE, Richard YUNG, et les membres du groupe socialiste (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Yves Chastan, Mme Jacqueline Chevé, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiaiva.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean Desessard, Jacques Muller et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les « entrées de villes » constituent depuis cinquante ans un véritable sinistre urbanistique. Partout, aux entrées de toutes les agglomérations urbaines, on retrouve les mêmes bâtiments, les mêmes parkings, les mêmes enseignes, les mêmes cubes, les mêmes parallélépipèdes. Partout, l'architecture est devenue enseigne et on a posé dans l'espace des séries d'objets préformatés. Alors que les centres anciens, patrimoniaux, donnent lieu à un regain d'intérêt et à de nombreuses restaurations, il semble qu'on ait choisi de délaisser les entrées de villes qui étaient jadis l'objet de maintes attentions. Or la ville est un tout. On ne voit pas pourquoi la beauté, la convivialité et l'urbanité ne seraient réservées qu'à certains espaces urbains cependant que d'autres seraient voués à la médiocre accumulation d'objets disparates.

Ajoutons que les entrées de villes sont l'un des avatars des configurations urbaines qui se sont développées durant la seconde moitié du XX^e siècle. Le développement de la grande industrie a suscité l'afflux d'habitants vers les villes. Il fallait loger ces habitants : la grande industrie a eu pour corollaire les grands ensembles. Il fallait les nourrir et répondre aux défis de la société de consommation : les grandes surfaces se sont développées avec les grands ensembles.

Peu à peu la ville s'est – davantage que par le passé – sectorisée en espaces voués chacun, pour l'essentiel, à une seule fonction. À côté du centre patrimonial se sont développés les faubourgs et les quartiers de grands ensembles ou les quartiers pavillonnaires voués à l'habitat, les entrées de villes vouées exclusivement au commerce, les campus universitaires voués à l'université et à la recherche, les parcs d'activité, les parcs de loisirs, les technopoles, etc.

L'enjeu aujourd'hui est de déterminer un projet pour la ville du futur et de définir les moyens pour aller vers ce projet en partant de l'existant.

On peut, à cet égard, souhaiter que la ville du futur soit, à un double titre, celle de la mixité.

La mixité sociale, bien sûr. La ville est le lieu du partage, du « vivre ensemble ». Chaque habitant de la ville a vocation à être usager de tous les espaces de la ville. Cette évolution est d'ailleurs confortée par l'essor que connaissent les modes de transport collectif modernes.

La mixité sociale, mais aussi – et en même temps – la mixité fonctionnelle. Il faut rompre avec l'idée selon laquelle chaque espace urbain serait voué à une seule fonction et donc, s'agissant des entrées de villes, avec l'idée selon laquelle celles-ci seraient vouées quasi exclusivement au commerce cependant que dans d'autres espaces urbains le commerce se ferait de plus en plus rare.

Ces considérations préliminaires étant faites, force est de constater que depuis janvier 1998, date de la publication du rapport « Demain la ville », l'état des entrées de villes n'a pas évolué de manière significative et qu'aucune réforme d'envergure n'a été mise en œuvre pour tenter de remédier en profondeur à cet état de choses.

Rappelons à titre liminaire que s'il n'existe pas de législation dédiée en tant que telle aux entrées de villes, deux types de législation, au moins, s'appliquent aux entrées de villes : le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

Le code de l'environnement n'a été modifié, en 1995, que pour introduire la procédure de déclaration préalable auprès du maire ou du préfet pour l'installation ou le remplacement de tous dispositifs de publicité extérieure et en 2006 pour autoriser la publicité sur les bâches lors de travaux de restauration sur les monuments historiques. Le code de l'urbanisme a été complété en 1995 pour prévoir un mécanisme de préservation des terrains situés le long des routes et autoroutes.

Enfin en 2008, la taxation communale de la publicité extérieure a été réformée et une taxe unique sur les emplacements fixes a été instaurée. Les taux de cette taxe peuvent être majorés en fonction de la population du territoire concerné. Son assiette a été étendue aux préenseignes et au mobilier urbain.

Il a fallu attendre l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit Grenelle II) en 2009 pour qu'une refonte globale du régime de la publicité extérieure, datant de 1979, à laquelle on peut imputer une partie du caractère inesthétique des entrées de villes, soit engagée, à l'initiative du Sénat. Cette réforme, qui n'est pas encore définitive, prévoit d'interdire la publicité hors agglomération, de

supprimer les préenseignes dérogatoires, d'encadrer strictement les dispositifs publicitaires lumineux ou encore de créer des zones de tranquillité dans lesquelles toute publicité peut être interdite, notamment aux abords des écoles.

La présente proposition de loi entend traiter globalement des questions urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes.

Dans cette perspective, l'**article 1^{er}** modifie le code de l'urbanisme :

- il prévoit que les documents d'urbanisme prévus par ce code assurent la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ;

- il complète les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; ces documents d'urbanisme comporteront d'ici le 1^{er} janvier 2012 des plans d'aménagement des entrées de villes et définiront le périmètre des entrées de villes tout en prenant en compte la souplesse nécessaire à l'appréhension locale d'un phénomène multiforme ; ils pourront aussi utilement servir aux Commissions Départementales d'Aménagement Commercial amenées, le cas échéant, à statuer sur l'opportunité d'une implantation.

Ces plans précisent l'affectation des sols dans les entrées de villes, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative et au moins 20 % du périmètre des entrées de villes aux espaces verts. Les espaces verts ainsi créés auront une certaine taille, ce qui permettra d'éviter le mitage des zones concernées. De plus, ces plans limiteront à 60 % des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de villes les aires de stationnement.

Il est également prévu que la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments commerciaux et des aires de stationnement sera l'occasion d'un changement de destination afin d'atteindre les objectifs de diversification des entrées de villes ci-dessus énumérés fixés par les plans d'aménagement.

De surcroît, ces plans ont une forte ambition architecturale. Il est indispensable d'en finir avec « l'architecture-enseigne » qui défigure les entrées de villes et se caractérise par l'implantation sur l'ensemble du territoire de « boîtes commerciales » identiques pour une même enseigne (code couleur, inclinaison de toiture, etc.) propre à une marque sans aucune adaptation aux particularités architecturales locales, afin d'être facilement identifiable. Les plans d'aménagement des entrées de villes détermineront donc les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs

dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. Dans cette perspective, ils soumettront les constructions nouvelles ou les reconstructions à un concours d'architecture dont l'organisation est confiée à un jury dont la composition est fixée par décret.

Enfin, ces plans d'aménagement des entrées de villes définiront les caractéristiques des voies urbaines qui les traversent. Le partage de la voirie entre les différents usagers, le franchissement des piétons, mais aussi la configuration et l'insertion urbaine de ces voies contribueront à l'amélioration de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes.

L'**article 2** modifie le code de la voirie routière afin que les routes nationales qui traversent les entrées de villes deviennent des voies urbaines, dont les caractéristiques sont définies conformément au 6° de l'article 1^{er}.

Enfin, l'**article 3** complète la législation relative au plan de déplacement afin que la spécificité des entrées de villes soit prise en compte. La construction ou la reconstruction de bâtiments dans leur périmètre sera ainsi soumise à des conditions de desserte par les transports en commun, ce qui correspond aux objectifs des politiques menées en faveur de la protection de l'environnement.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② I. – Au 2° de l'article L. 121-1, après les mots : « des commerces de détail et de proximité » sont ajoutés les mots : « , de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ».
- ③ II. – 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Ils comportent également la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci qui doit être approuvé dans les conditions fixées à l'article L. 123-10 avant le 1^{er} janvier 2012. ».
- ⑤ 2° Dans la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 les mots : « , les entrées de villes » sont supprimés.
- ⑥ III. – Après l'article L. 123-4, est inséré un article ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. L. 123-4-1.* – Dans les entrées de villes, le plan d'aménagement :
- ⑧ « 1° Précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative ;
- ⑨ « 2° Définit la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;
- ⑩ « 3° Définit la surface des emplacements réservés au stationnement, qui ne peut être supérieure à 60 % des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de villes ;
- ⑪ « 4° Détermine les conditions dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments commerciaux existants et des aires de stationnement peuvent n'être autorisés que sous réserve d'un changement de destination, visant à atteindre les objectifs fixés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus, et fixe la destination principale des zones ou parties de zones à restaurer ou à réhabiliter ;

- ⑫ « 5° Détermine les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant, et soumet les constructions nouvelles ou les reconstructions à un concours d'architecture dont l'organisation est confiée à un jury dont la composition est fixée par décret ;
- ⑬ « 6° Précise les caractéristiques des voies incluses dans le périmètre des entrées de villes, dénommées voies urbaines, en matière de configuration, d'insertion urbaine, de partage de la voirie entre les différents usagers, de franchissement par les piétons, de végétalisation et d'éclairage. »
- ⑭ IV. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 124-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑮ « Elles comportent également, en annexe, la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci, tel que prévu par l'article L. 123-4-1. »

Article 2

- ① L'article L. 123-1 du code de la voirie routière est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de villes. »

Article 3

- ① Après la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :
- ② « Il comporte une annexe définissant des conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de villes. Cette annexe mentionne les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de rendre accessibles par les transports en commun les équipements construits ou reconstruits dans ces zones. »