

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de loi de 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, apparentés et rattachés, relative à l'amélioration des **qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes**,*

Par M. Dominique BRAYE,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 64 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA LÉGISLATION RELATIVE AUX ENTRÉES DE VILLE	9
A. UN TOURNANT MAJEUR EN 1995	9
1. « <i>L'amendement Dupont</i> »	9
2. <i>Quel bilan d'application ?</i>	10
B. UN DISPOSITIF JURIDIQUE INCITANT LES COMMUNES À MENER UNE RÉFLEXION SUR L'AMÉNAGEMENT DES ENTRÉES DE VILLE	11
1. <i>Une bande inconstructible en bordure de route</i>	11
2. <i>Des dérogations fixées par la loi</i>	12
3. <i>Des dérogations conditionnées par la réalisation d'une étude et encadrées par la jurisprudence</i>	12
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	13
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	14
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er}</i> (Articles L. 121-1, L. 123-1, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 124-2 du code de l'urbanisme) Obligation de réaliser un plan d'aménagement des entrées de ville	17
• <i>Article 2</i> (Article L. 123-1 du code de la voirie routière) Transformation des routes nationales en voies urbaines dans le périmètre des entrées de ville	22
• <i>Article 3</i> (Article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs) Insertion dans les plans de déplacement urbain d'une annexe définissant les conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de ville	23
ANNEXE PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	27

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'une proposition de loi visant à améliorer les qualités « urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes »¹. Accablant, le constat dressé dès 1994 par notre collègue Ambroise Dupont dans un rapport remarqué² s'impose encore malheureusement aujourd'hui.

Espaces convoités, car traversés par des flux de circulation excédant la capacité des réseaux existants, les entrées de ville ont subi, depuis 30 ans, une logique **d'occupation** et non **d'aménagement**. A l'inverse des centres anciens, relativement bien préservés, ces périmètres intermédiaires situés le long des voies publiques, entre les zones urbaines et les espaces ruraux, ont trop rarement fait l'objet de prescriptions urbanistiques ou architecturales. Comme l'écrivent B. Hervieu et J. Viar : « *C'est dans l'abomination des entrées de ville [...] que l'on voit le mieux la frontière entre les villes et la campagne [...]. Ces no man's lands [...] sont des espaces non ou mal organisés et ceux-là ne relèvent pas des causes sociales ou migratoires que l'on attribue à la désorganisation des banlieues et des grandes cités. On voit pour ainsi dire, le non sens à l'état brut et l'archaïsme d'une pensée spatiale où ville et campagne relèvent de logiques communales dépassées et où le lieu de leur frottement est abandonné au mercantilisme sauvage*³ ».

Monofonctionnels, ces espaces sont aussi caractérisés par une « architecture-enseigne » décriée par tous et ainsi décrite par l'auteur de la présente proposition de loi : « *les constructions standardisées des « entrées de ville » procèdent presque toutes –hélas– du même degré zéro de l'architecture. Et (...) leur alignement procède du même degré zéro de l'urbanisme : on s'est contenté d'implanter au fil du temps, les uns à côté des autres, les mêmes volumes, les mêmes boîtes sans se poser un seul instant la question de la nature du paysage que constitueraient ces fastidieux alignements* »⁴.

¹ Proposition de loi n° 64 déposée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

² Rapport de M. Ambroise Dupont, sénateur, à M. Michel Barnier, Ministre de l'Environnement et M. Bernard Bosson, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme, octobre 1994.

³ Bertrand Hervieu et Jean Viar, *Au bonheur des campagnes*, Paris Les éditions de l'Aube, 1996, p. 116, cité dans *La gestion des espaces péri-urbains, rapport d'information n° 415 (1997-1998)* de M. Gérard Larcher au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan.

⁴ M. Jean-Pierre Sueur, *Changer la ville. Pour une nouvelle urbanité*, 1999.

Présence d'un foncier abondant à un coût abordable, visibilité offerte par une localisation proche d'infrastructures à fort trafic, proximité des consommateurs, concurrence entre enseignes, importance des rentrées fiscales et des créations d'emplois qui en découlent, les causes de la sur-occupation commerciale de ces zones sont connues mais n'ont été que trop peu prises en compte par le législateur à l'occasion des lois relatives à l'urbanisme commercial. Comme le relevait l'auteur de la proposition de loi, « *on a davantage parlé de commerce que d'urbanisme dans les nombreuses instances dédiées à l'« urbanisme commercial »*¹. Il en a découlé une **forte urbanisation** des entrées de ville, s'effectuant souvent en **bande**, le long des voies publiques les plus fréquentées, au gré des opportunités financières et en dehors de toute préoccupation d'ordre **architectural, esthétique ou paysager**.

L'activité commerciale alliée à la fréquentation de la voie ont entraîné de surcroît une surenchère de la **publicité** et des enseignes. A cet égard, votre commission se félicite de l'adoption dans le projet de loi « Grenelle II »², à l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont, **d'importantes modifications qui vont permettre aux élus locaux de mieux contrôler le paysage visuel de leurs entrées de ville**.

Si les personnes entendues par votre rapporteur à l'occasion de cette proposition de loi ont été unanimes sur le constat et sur la nécessité de réintroduire une mixité fonctionnelle dans les entrées de ville, elles ont également considéré dans le même temps que le texte proposé n'apportait pas les bonnes réponses. A l'inverse de la logique voulue par le législateur en matière d'urbanisme depuis un certain nombre d'années, consistant à inciter les élus à définir un projet global dans leur document d'urbanisme, le présent texte privilégie une logique réglementaire fondée sur des pourcentages applicables quelque soit le territoire considéré. Or, comme l'a souligné un intervenant, « *il faut quitter le réglementaire et le quantitatif pour le qualitatif* ».

En proposant une solution uniforme pour les 16 850 communes couvertes par un plan d'occupation des sols ou un plan local d'urbanisme et les 4 266 communes dotées d'une carte communale, le texte va également à l'encontre de la philosophie du rapport précité de notre collègue Ambroise Dupont **soulignant qu'il ne peut y avoir de modèle qui vaille pour toutes les entrées de ville**. Enfin, il ne s'inscrit pas non plus dans la continuité de l'amendement sur les entrées de ville adopté en 1995³ qui visait à obliger les communes à mener une réflexion, **sans préjuger du contenu de celle-ci**.

¹ Rapport de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, à Mme Martine Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité, *Demain la ville*, 1998.

² *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*.

³ Article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, voir plus loin.

Consciente de l'acuité du problème posé, votre commission juge opportun de proposer un dispositif poursuivant les mêmes objectifs que la proposition de loi mais y répondant avec une philosophie différente. La proposition qu'elle vous soumettra, qui ne prétend pas révolutionner le droit applicable en la matière, se veut un élément parmi d'autres d'une réflexion qu'il conviendrait d'approfondir davantage.

Après avoir rappelé rapidement le contexte juridique dans lequel s'inscrit la proposition de loi, le présent rapport en détaillera le contenu avant d'explicitier les modifications que votre commission vous soumettra.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA LÉGISLATION RELATIVE AUX ENTRÉES DE VILLE

A. UN TOURNANT MAJEUR EN 1995

1. « L'amendement Dupont »

Chargé en 1994¹ d'une mission de réflexion et de proposition sur les entrées de ville, notre collègue M. Ambroise Dupont a formulé de nombreuses propositions dont la principale s'est traduite par l'adoption de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme lors du vote de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Le principe de ce dispositif, connu sous le nom d'« amendement Dupont », est **d'obliger les communes qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de ville à mener au préalable une réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement dans leurs documents d'urbanisme**. Pour cela, il institue une bande inconstructible de part et d'autre des autoroutes et grandes routes, interdiction à laquelle les communes peuvent déroger à condition de réaliser une étude.

A la suite de ce rapport a été en outre créé en 1995 le **Comité national des entrées de ville**, composé de représentants des administrations concernées, d'élus, d'acteurs économiques et d'associations, qui a organisé en 1996 le **Palmarès national des entrées de ville**. **D'autres rapports** ont également contribué à la sensibilisation sur cette question : celui, précité, de l'auteur de la proposition de loi en 1998 et celui relatif aux espaces péri-urbains établi par M. Gérard Larcher².

Le dispositif initial de l'article L. 111-1-4 a été modifié à plusieurs reprises sans en modifier fondamentalement la portée :

– la loi de 2000 dite « SRU »³ a pris en compte les communes **sans** document d'urbanisme en précisant que l'interdiction ne s'appliquait pas *« lorsqu'une étude attestant de la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages, ayant reçu l'accord de la commission départementale des sites, est jointe à la demande d'autorisation du projet »* ;

¹ Par MM. Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des transports et du tourisme et Michel Barnier, ministre de l'Environnement.

² La gestion des espaces péri-urbains, rapport d'information n° 415 (1997 – 1998) de M. Gérard Larcher au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan.

³ Article 12 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbains.

– la loi de 2003 « Urbanisme et Habitat » a précisé que l'interdiction ne s'appliquait pas **au changement de destination**¹ ;

– la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux² à étendu la possibilité de déroger à la règle en réalisant une étude aux communes dotées d'une carte communale après **avis** de la commission des sites ; elle a également prévu que les communes sans document d'urbanisme pouvaient déroger à l'interdiction sans réaliser d'étude dès lors que les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà des 75 ou des 100 mètres et que l'intérêt que représente pour la commune l'installation ou la construction projetée motive la dérogation. Cette disposition était notamment destinée à prendre en compte la **spécificité des zones de montagne**.

2. Quel bilan d'application ?

Force est de constater qu'un bilan complet de l'application de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme **reste à effectuer** : combien de communes ont réalisé une étude pour lever la règle d'inconstructibilité ? Quelle est la qualité de ces études ? L'urbanisation a-t-elle été mieux contrôlée ? En l'absence d'un bilan exhaustif, il est tout de même possible de se référer aux quelques études réalisées.

D'après l'une d'elles³, certains élus, grâce notamment à l'incitation du 1 % « paysage et développement », ont pris des initiatives relatives à leurs entrées de ville (près d'une soixantaine d'études ou d'opérations aux abords des seules autoroutes A 75 et A 20). Plus largement, la disposition a contribué à une **sensibilisation des élus et des candidats aménageurs**. En outre, d'après une enquête du CERTU sur quatre départements⁴ citée par cette étude, on aurait observé :

– dans un premier temps, quelques effets pervers dus à la lenteur de la mise en place du dispositif ou à une lecture simpliste de certaines directions départementales de l'équipement qui soit prônaient l'inconstructibilité soit se contentaient de vérifier que toutes les pièces réglementaires figuraient au dossier ;

– puis une réelle **mobilisation des acteurs locaux** : les services de l'Etat ont appris à travailler ensemble et à faire davantage appel aux compétences extérieures (conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, bureaux d'études).

¹ Article 34 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat.

² Article 200 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

³ La problématique des « entrées de ville » : où en est-on ?, Michèle Prats, 2005.

⁴ Ain, Calvados, Essonne, Manche.

Au total, certaines villes ont réalisé de véritables projets de territoire, donnant lieu à **des réductions importantes de leurs zones AU**¹.

B. UN DISPOSITIF JURIDIQUE INCITANT LES COMMUNES À MENER UNE RÉFLEXION SUR L'AMÉNAGEMENT DES ENTRÉES DE VILLE

1. Une bande inconstructible en bordure de route

L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme pose le principe d'une inconstructibilité des abords des grandes voies de circulation dans leurs parties situées dans les « espaces non urbanisés ». Le **champ d'application** est donc large puisqu'il s'applique dans toutes les communes, qu'elles soient dotées ou non de documents d'urbanisme. En outre, la notion « d'espace non urbanisés » doit s'apprécier « objectivement », au regard de la « réalité physique de l'urbanisation », et non en fonction des limites de l'agglomération au sens du code de la voirie routière ou du zonage effectué par un document d'urbanisme². Le juge prend en compte un faisceau d'indices : le nombre de constructions existantes, la distance du terrain en cause par rapport au bâti existant, la contiguïté avec des parcelles bâties, le niveau de desserte par des équipements. Ainsi :

– une parcelle peut être qualifiée de « non urbanisée » en dépit de son inclusion dans la « zone UEC » d'un plan d'occupation des sols³ ;

– n'est pas inclus dans un « espace urbanisé » un terrain dont la seule construction environnante est implantée sur un terrain contigu en bordure de la route nationale⁴.

S'agissant des **catégories de voies publiques**, il s'agit :

– des **autoroutes**, c'est-à-dire des « routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et réservées aux véhicules à propulsion mécanique »⁵ ;

– des **routes express**, c'est-à-dire des « routes ou sections de routes appartenant au domaine public de l'Etat, des départements ou des communes, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet, et qui peuvent être interdites à certaines catégories d'usagers et de véhicules »⁶ ;

¹ A urbaniser.

² Les développements qui suivent reprennent une analyse juridique développée dans l'étude réalisée par M. Seydou Traoré, « Les conditions d'ouverture à l'urbanisation des entrées de villes. Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat, 21 mai 1998, n° 296346, Association d'Environnement Attainville Ma Campagne.

³ CE, 17 décembre 2004, n° 257738, Laillevaux.

⁴ CAA, Marseille 12 janvier 2006, SCI Nova.

⁵ Article L. 122-1 du code de la voirie routière.

⁶ Article L. 151-1 du code de la voirie routière.

– des **déviations** : l'article L. 152-1 du code de la voirie routière prévoit que *« lorsqu'une route à grande circulation, au sens du code de la route, est déviée en vue du contournement d'une agglomération, les propriétés riveraines n'ont pas d'accès direct à la déviation »* ;

– des **autres routes classées « à grande circulation »** : aux termes de l'article L. 110-3 du code de la route, *« les routes à grande circulation, quelle que soit leur appartenance domaniale, sont les routes qui permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation. La liste des routes à grande circulation est fixée par décret, après avis des collectivités et des groupements propriétaires des voies »*.

2. Des dérogations fixées par la loi

La loi a prévu des dérogations **générales** au principe d'inconstructibilité :

– les constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières (stations de lavage de voiture, stations de péage, stations service) ;

– les services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières (installations des services publics de secours et d'exploitation par exemple) ;

– les bâtiments d'exploitation agricole (serres, silos, hangars) ;

– les réseaux d'intérêt public (supports d'installations nécessaires aux réseaux) ;

– l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension de constructions existantes.

3. Des dérogations conditionnées par la réalisation d'une étude et encadrées par la jurisprudence

En dehors des cas susmentionnés caractérisés par des contraintes géographiques spécifiques, l'ouverture à l'urbanisation est conditionnée à trois conditions : l'existence d'un document d'urbanisme, l'inscription dans ce document de règles permettant d'assurer la qualité de l'urbanisation des entrées de ville et, enfin, la justification et la motivation des règles fixées au regard de la qualité de l'urbanisation. Ainsi :

– un plan local d'urbanisme peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par l'article L. 111-1-4 lorsqu'il comporte une **étude** justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont

compatibles avec la prise en compte **des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages** ;

– dans les communes dotées d'une carte communale, le conseil municipal peut, **avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites**, fixer des règles d'implantation différentes au vu d'une étude de même nature que celle citée ci-dessus.

Dans ces deux cas, le juge administratif contrôle la motivation et le contenu des règles. **Toute défaillance dans l'obligation de motivation et d'adoption de règles spéciales a pour effet de maintenir l'application de l'interdiction**¹. Comme l'a relevé Jean-Claude Bonichot sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2004, *« l'article L. 111-1-4 exige que soient fixées expressément des règles propres à satisfaire aux objectifs qu'il énumère (...) ce qu'il faut, en définitive, c'est qu'apparaisse clairement la réflexion que le législateur a voulu que mènent les communes du point de vue des objectifs de la loi, et son résultat : des règles adéquates »*.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 64 rend obligatoire, d'ici le 1^{er} janvier 2012, une révision de tous les plans locaux d'urbanisme afin d'y inclure une définition et un plan d'aménagement des entrées de ville, ce plan devant :

– réserver un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative ;

– définir la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;

– limiter à 60 % des surfaces commerciales incluses dans les entrées de ville la surface des aires de stationnement ;

– déterminer les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions et soumettre les constructions nouvelles à un concours d'architecture ;

– préciser les caractéristiques des voies incluses dans les entrées de ville.

Cet article 1^{er} étend en outre l'obligation de réaliser un plan d'aménagement à toutes les communes dotées d'une carte communale.

L'article 2 précise que les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de ville.

¹ CE, 21 mai 2008, Association d'environnement Attainville Ma Campagne.

L'article 3 prévoit que les plans de déplacement urbain devront inclure une annexe définissant les conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de ville.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission estime que la proposition de loi n° 64 propose des solutions uniformes et réglementaires alors qu'il faut inciter les élus à élaborer un projet global adapté aux spécificités de leur territoire. Elle relève toutefois que ce texte a le mérite de soulever un vrai problème, auquel il est souhaitable d'apporter au moins un début de réponse, qui devrait constituer le point de départ d'une réflexion à prolonger notamment à l'occasion d'une réforme prochaine de l'urbanisme commercial.

S'agissant de l'article 1^{er}, elle proposera de **conserver le I**, qui ajoute une référence utile à la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville dans les objectifs généraux des documents d'urbanisme.

Elle vous soumettra ensuite un **amendement** visant à supprimer les paragraphes II, III et IV et à les remplacer par un dispositif donnant au préfet un pouvoir supplémentaire pour obliger les communes qui ouvrent de nouvelles zones à l'urbanisation dans leurs entrées de ville à mener une réflexion préalable.

S'agissant de l'**article 2**, votre commission rappelle qu'il est déjà possible actuellement, pour les communes qui le souhaitent, de passer des conventions avec les départements ou avec l'Etat pour exercer tout ou partie des compétences de voirie sur une partie de route nationale ou départementale. Aller plus loin en l'imposant partout comme le fait l'article 2 n'est pas opportun et pourrait même poser des problèmes de constitutionnalité puisque les moyens correspondant aux nouvelles charges qui seraient transférées ne sont pas inscrits dans la loi.

Pour ce qui concerne l'**article 3**, il apparaît en grande partie satisfait par les dispositions du projet de loi « Grenelle II » sur les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ceux-ci devront en effet désormais préciser « *les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs habités qui le nécessitent* »¹. Il pourrait être utile, à l'occasion de l'examen du texte à l'Assemblée nationale ou en commission mixte paritaire, de remplacer le terme « habités » par « urbanisés », ce qui correspondrait pleinement à l'objectif de l'article 3. Votre commission ne juge en revanche pas opportun, là encore, de généraliser à tous les plans de déplacement urbain (PDU), quelle que soit la situation des entrées de ville considérées, l'obligation de prévoir des mesures définissant des conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun.

¹ Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme modifié par l'article 9 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

En conclusion, votre commission souhaite insister sur deux points, qui pourraient constituer la base de départ d'une réflexion ultérieure. D'une part, il conviendrait **d'obtenir du Gouvernement des précisions** sur les modalités et le contenu de la **réforme à venir de l'urbanisme commercial**. D'autre part, la reconstitution d'une qualité de vie en zone périurbaine suppose la **constitution d'équipes pluridisciplinaires**, composées **d'architectes**, de **paysagistes** et **d'urbanistes** conseils. De ce point de vue, dans le contexte actuel de désengagement des services de l'Etat, il est indispensable que la réflexion intercommunale se développe très largement en matière de document d'urbanisme.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Articles L. 121-1, L. 123-1, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 124-2
du code de l'urbanisme)

Obligation de réaliser un plan d'aménagement des entrées de ville

Commentaire : cet article oblige toutes les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale à réaliser, d'ici 2012, un plan d'aménagement de leurs entrées de ville comportant un certain nombre de dispositions.

Paragraphe I

1° Le droit existant

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme fixe les objectifs des documents d'urbanisme à partir des grands principes du droit de l'urbanisme exprimés notamment à l'article L. 110. Cet article précise que les SCOT, les PLU et les cartes communales définissent les conditions permettant notamment d'assurer :

« 2° la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ».

2° Le texte de la proposition de loi

Le I modifie le 2° de l'article L. 121-1 en ajoutant une référence à la « *qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes* ».

3° La position de votre commission

Votre commission relève que la précision proposée figure déjà, sous une autre forme, dans le code de l'urbanisme, mais **uniquement pour les SCOT**. L'article L. 122-1 prévoit en effet que ces documents « *définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques* ». L'article 9 du projet de loi engagement national pour l'environnement reprend cette précision à l'article L. 122-1-4¹.

Sensible, pour les raisons déjà exposées, à l'acuité du problème des entrées de ville, votre rapporteur juge qu'il serait plus cohérent que cette précision s'applique, comme le propose le présent texte, à **tous les documents d'urbanisme et non aux seuls SCOT**. C'est pourquoi elle propose de conserver le I du texte proposé par l'article 1^{er}, en rappelant qu'il conviendra, à l'occasion de l'examen du projet de loi Grenelle II, d'apporter cette modification à **l'article 6**, qui réécrit totalement l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Paragraphe II, III et IV

1° Le droit existant

L'article L. 123-1 définit le contenu des PLU, qui comportent :

– un **projet d'aménagement et de développement durable** définissant les orientations générales d'aménagement et un rapport de présentation qui explique les choix retenus ;

– des **orientations d'aménagement** relatives à des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur ;

– un **zonage et un règlement**.

Ce même article L. 123-1 précise que les orientations d'aménagement peuvent prévoir « *les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur (...) les entrées de ville* », étant entendu que ces orientations sont opposables aux tiers². **En conséquence, outre l'étude**

¹ « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. »

² Article L. 123-5 du code de l'urbanisme.

spécifique prévue par l'article L. 111-1-4, le PLU peut déjà aujourd'hui comporter des dispositions opérationnelles spécifiques relatives aux entrées de ville.

2° Le texte de la proposition de loi

Le **1° du II** modifie l'article L. 123-1 afin de préciser que les PLU doivent obligatoirement être révisés **d'ici le 1^{er} janvier 2012** pour définir le périmètre des entrées de ville et comporter un plan d'aménagement de ces entrées. Par coordination, le **2° du II** supprime la possibilité de prévoir des actions en faveur des entrées de ville dans les orientations d'aménagement du PLU.

Le **paragraphe III** crée un nouvel article L. 123-4-1 qui précise le contenu du plan d'aménagement des entrées de ville.

Aux termes du **1°**, le plan doit **préciser** l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités pouvant y être exercées et **réserver un tiers** des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative.

Les communes ont déjà aujourd'hui la **possibilité** de préciser dans leur PLU l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités pouvant y être exercées¹, faculté que la proposition de loi rendrait **obligatoire** dans les entrées de ville. En outre, elles peuvent déjà fixer, à l'heure actuelle, les **emplacements réservés** aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts². **La nouveauté de cet alinéa réside donc dans la création de nouvelles obligations là où le code ne prévoit que des facultés.**

Le **2°** prévoit que le plan doit définir la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone.

Le **3°** limite à **60 %** des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de ville la surface des aires de stationnement. L'article L. 111-6-1 prévoit actuellement que « *nonobstant toute disposition contraire du plan local d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement annexes d'un commerce soumis à l'autorisation d'exploitation commerciale prévue aux 1°, 6° et 8° du I de l'article L. 720-5 du code de commerce et à l'autorisation prévue aux articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée, ne peut excéder une fois et demie la surface hors œuvre nette des bâtiments affectés au commerce* ».

¹ Article L. 123-1, 1°.

² Article L. 123-1, 8°.

Le 4° prévoit les dispositions grâce auxquelles les objectifs fixés pourraient être atteints y compris sur les constructions existantes, puisque le plan doit :

– déterminer les conditions dans lesquelles la **reconstruction** ou **l'aménagement** des bâtiments commerciaux et des aires de stationnement peuvent n'être autorisés que sous réserve d'un changement de destination destiné à atteindre les objectifs ;

– fixer la destination principale des zones ou parties de zones à restaurer ou à réhabiliter.

Le 5° transforme ce qui n'est actuellement qu'une **faculté** dans les PLU¹ en **obligation** dans les entrées de ville : déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords². En outre, il prévoit un **concours d'architecture** pour les constructions nouvelles ou les reconstructions.

Aux termes du 6°, le plan d'aménagement devra préciser les caractéristiques des voies incluses dans les entrées de ville 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. L'article L. 123-1, 6° actuel prévoit que les PLU peuvent préciser le tracé et les caractéristiques de voies de circulation à conserver, modifier ou créer. Le présent 6° ajoute donc des éléments qui relèvent plutôt aujourd'hui du **plan de déplacement urbain** (voir plus loin à l'article 3).

Enfin, le **paragraphe IV** étend aux **cartes communales** l'obligation de réaliser un plan d'aménagement identique à celui prévu pour les communes dotées d'un PLU.

3° La position de votre commission

Pour les raisons exposées en introduction, votre commission estime que l'approche réglementaire proposée par les paragraphes II et III n'est pas opportune. Le dispositif proposé appelle, de surcroît, les réserves suivantes :

– sur quels **critères** les maires vont-ils délimiter leurs « entrées de ville » ? Ne sont-ils pas exposés à un risque d'insécurité juridique et de contentieux ? ;

¹ Article L. 123-1, 4°.

² Seule une disposition du code prévoit actuellement une obligation de ce type. Ainsi, dans les zones N dans lesquelles des constructions peuvent être autorisées dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, le règlement doit obligatoirement prévoir, les « **conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer l'insertion de ces constructions dans l'environnement et compatibles avec le maintien du caractère naturel de la zone** » (articles R. 123-8 et R. 123-9 du code de l'urbanisme).

– tel que proposé, le dispositif obligerait les communes qui ont **déjà réalisé une étude** en application de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme à refaire un plan d'aménagement avec des critères différents ;

– les communes qui n'auraient pas réalisé le plan d'aménagement au 1^{er} janvier 2012 verraient **l'intégralité de leur plan local d'urbanisme** exposé à une grande insécurité juridique ;

– tels qu'ils sont rédigés, les 1^o et 2^o pourraient nécessiter que la commune crée des **emplacements réservés**, pour parvenir aux obligations fixées. Or, aux termes de l'article L. 123-17, « *le propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti réservé par un plan local d'urbanisme pour un ouvrage public, une voie publique, une installation d'intérêt général ou un espace vert peut, dès que ce plan est opposable aux tiers (...), exiger de la collectivité ou du service public au bénéfice duquel le terrain a été réservé qu'il soit procédé à son acquisition dans les conditions et délais mentionnés aux articles L. 230-1 et suivants* » : la création d'emplacements réservés crée automatiquement des charges pour les communes, qui pourraient voir les propriétaires des terrains concernés les mettre en demeure de les acquérir dès l'approbation du plan d'aménagement ;

– est-il opportun de mettre sur le même plan les notions de destination **culturelle, universitaire, sportive** d'un côté et **associative** de l'autre : s'agissant de cette dernière, y a-t-il un lien direct entre l'aménagement d'une entrée de ville et l'existence d'activités associatives, qui peuvent être potentiellement très larges ?

– est-il pertinent de fixer une proportion minimale qui s'appliquerait de **manière uniforme** dans toutes les villes dotées d'un PLU quelque soit leur organisation actuelle, alors même que dans certaines d'entre elles, il peut être plus opportun d'installer les équipements publics comme les bâtiments universitaires en centre-ville ?

Si votre commission partage le souci des auteurs de ce texte de réintroduire une mixité fonctionnelle dans les entrées de ville, elle estime, pour toutes ces raisons, que le dispositif proposé par les paragraphes II et III impose des contraintes excessives qui ne permettent pas la prise en compte des spécificités propres à chaque entrée de ville.

S'agissant du **paragraphe IV**, elle rappelle qu'au 1^{er} janvier 2009, 4 266 communes disposaient d'une carte communale approuvée, pour une population correspondante de 1 795 400 habitants, parmi lesquelles 222 sont en révision et 148 connaissent parallèlement une procédure en cours d'élaboration de PLU. 2 623 autres cartes communales sont en cours d'élaboration. D'après les informations fournies par le ministère, « *l'élaboration des cartes communales concerne pour l'essentiel des communes de moins de 1 000 habitants* ». Au regard de ces données, votre commission s'interroge fortement sur **l'opportunité d'imposer à une commune de moins de 1 000 habitants de réserver un tiers de ses entrées de ville à des bâtiments à vocation universitaire, culturelle, sportive ou**

associative et, plus globalement, de la soumettre aux obligations prévues au III de cet article. Elle estime en outre que les cartes communales n'ont pas vocation à comporter des plans d'aménagement ou des règlements et qu'il faut au contraire inciter les communes à se doter de PLU, même simples, pour mettre en œuvre des politiques d'aménagement. Elle est en conséquence défavorable au IV de cet article 1^{er}.

En revanche, **votre commission juge souhaitable que les communes soient davantage incitées à réfléchir à l'aménagement de leurs entrées de ville.** C'est pourquoi elle vous propose de donner au préfet, lors de la transmission du plan local d'urbanisme, la possibilité de demander à la commune de modifier son document s'il comporte des « *dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, urbanistique et paysagère* ». Cela devrait notamment être le cas si le plan ouvre de nouveaux secteurs à l'urbanisation sans mener de réflexion préalable. **Votre commission vous soumettra donc un amendement visant à réécrire les paragraphes II, III et IV afin de modifier l'article L. 123-12 relatif aux pouvoirs du préfet.**

<p>Votre commission vous proposera d'adopter cet amendement et cet article ainsi modifié.</p>
--

Article 2

(Article L. 123-1 du code de la voirie routière)

Transformation des routes nationales en voies urbaines dans le périmètre des entrées de ville

Commentaire : cet article prévoit que les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de ville.

1° Le droit existant

L'article L. 123-1 du code de la voirie routière précise que « *les voies du domaine public routier national autres que les autoroutes définies à l'article L. 122-1 sont dénommées routes nationales* ».

2° La position de votre commission

Le problème de l'aménagement des routes situées dans les entrées de ville a clairement été soumis à votre rapporteur par les personnes qu'il a auditionnées. C'était déjà également le constat dressé en 1994 par notre collègue Ambroise Dupont, qui jugeait hautement souhaitable de favoriser la création de boulevards, bordés de contre-allées et de terre-pleins plantés afin de redonner au piéton la place qui lui revient et à la voirie un statut urbain.

Votre commission estime toutefois que la solution proposée par l'article 2 n'est pas satisfaisante : que signifie ce changement de dénomination ? S'agit-il de transférer du même coup les compétences en matière de gestion de la voirie aux communes ? Dans ce cas, on peut s'interroger sur la **constitutionnalité** de ce dispositif au regard de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». En outre, pour les raisons de fond déjà évoquées, votre commission ne juge pas souhaitable **d'imposer** à toutes les communes une telle disposition. Enfin, il est probable que beaucoup de routes dans ces périmètres sont **départementales** : pourquoi ne traiter que des routes nationales ?

En tout état de cause, votre commission rappelle qu'aujourd'hui, les communes **peuvent déjà passer des conventions avec l'Etat ou le département, pour transférer tout ou partie des compétences de voirie.**

Votre commission n'a pas adopté cet article.

Article 3

(Article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs)

Insertion dans les plans de déplacement urbain d'une annexe définissant les conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de ville

Commentaire : cet article modifie les dispositions relatives aux plans de déplacement urbain afin d'y inclure une annexe relative à la desserte par les transports en commun des entrées de ville.

1° Le droit existant

L'article 28 de la loi de 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) définit le contenu des plans de déplacement urbain (PDU). Ceux-ci doivent notamment :

– définir les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains ;

– **être compatibles avec les orientations des schémas de cohérence territoriale** et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe ;

– assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ;

– permettre un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie.

2° Le texte de la proposition de loi

L'article 3 prévoit que le PDU doit comporter une annexe définissant les conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de ville et mentionnant les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre pour rendre accessibles par les transports en commun les équipements construits dans ces zones.

3° La position de votre commission

Votre commission n'estime pas souhaitable de généraliser à tous les plans de déplacement urbain, quelque soit la situation considérée des entrées de ville, l'obligation de prévoir des mesures relatives à l'amélioration de la desserte par les transports en commun. Elle relève en outre que l'objectif poursuivi par l'article 3 devrait être satisfait par l'adoption de l'article 9 du projet de loi engagement national pour l'environnement qui prévoit que :

– les SCOT peuvent *« déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs »* ;

– *« le document d'orientation et d'objectifs précise les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal et aux localisations préférentielles des commerces afin de répondre aux exigences d'aménagement du territoire, notamment en matière de revitalisation des centre-ville, de cohérence entre équipements commerciaux, desserte en transports, notamment collectifs, et maîtrise des flux de marchandises, de consommation économe de*

l'espace et de protection de l'environnement, des paysages et de l'architecture. Il comprend un document d'aménagement commercial défini dans les conditions prévues au II de l'article L. 752-1 du code de commerce, qui délimite des zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire. Dans ces zones, il peut prévoir que l'implantation d'équipements commerciaux est subordonnée au respect de conditions qu'il fixe et qui portent, notamment, sur la desserte par les transports collectifs, les conditions de stationnement, les conditions de livraison des marchandises et le respect de normes environnementales, dès lors que ces équipements, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'organisation du territoire ».

Enfin, l'article 9 précise que les SCOT devront préciser « **les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs habités qui le nécessitent** »¹. Il pourrait être, à cet égard, utile, à l'occasion de l'examen du texte à l'Assemblée nationale ou en commission mixte paritaire, de remplacer le terme « **habités** » par « **urbanisés** », ce qui correspondrait mieux à l'objectif de l'article 3. Les PDU devant être compatibles avec les SCOT, ils devront en conséquence prendre en compte ces dispositions.

Votre commission n'a pas adopté cet article.

Votre commission n'a pas élaboré de texte. Elle vous soumettra un amendement à la proposition de loi.

¹ Article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme modifié par l'article 9 du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

ANNEXE

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– **Mmes Nadia BOUYER**, directrice, et **Emmanuelle GAY**, conseillère technique, et **M. Mickael Brun**, conseiller parlementaire au cabinet de M. Benoist APPARU, secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme ;

– **M. Francis CUILIER**, président du Conseil français des urbanistes ;

– **MM. Lionel DUNET**, président et **Lionel CARLI**, vice-président du Conseil national de l'ordre des architectes ;

– **M. Ambroise DUPONT**, sénateur du Calvados ;

– **M. Pierre JARLIER**, sénateur du Cantal.

– **M. David MANGIN**, architecte ;

– **M. Jean-Pierre SUEUR**, sénateur du Loiret.