

**PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR
RELATIVE À L'AMÉLIORATION DES QUALITÉS URBAINES,
ARCHITECTURALES ET PAYSAGÈRES DES ENTRÉES DE VILLES
(26 OCTOBRE 2009)**

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR

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 délaissier 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 pendant 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 oeuvre 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^o 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}

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

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 ».

II. - 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« 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. ».

2° Dans la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 les mots : « , les entrées de villes » sont supprimés.

III. - Après l'article L. 123-4, est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-4-1.* - Dans les entrées de villes, le plan d'aménagement :

« 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 ;

« 2° Définit la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;

« 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 ;

« 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 ;

« 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 ;

« 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. »

IV. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 124-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 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

L'article L. 123-1 du code de la voirie routière est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de villes. »

Article 3

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 :

« 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. ».

DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE AU SÉNAT
À PROPOS DE LA PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR
(10/12/2009)

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n^{os} 64, 128, 136).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur, *auteur de la proposition de loi.* Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les entrées de villes sont l'un des grands sinistres urbanistiques des cinquante dernières années.

Toutes nos villes sont belles. Malheureusement, avant d'y pénétrer, et qu'elles soient implantées au nord, au sud, à l'est, à l'ouest, ou au centre de notre pays, il faut en général franchir une zone appelée « entrée de ville », où, de part et d'autre d'une route nationale, en tout cas d'une voie à grande circulation, c'est le même alignement de cubes, de parallélépipèdes, de boîtes à chaussures en tôle ondulée, le tout agrémenté d'un pullulement de panneaux et d'enseignes, jusqu'à une trentaine parfois sur à peine soixante-quinze mètres !

Quelle image donne-t-on de notre pays à travers ces espaces si particuliers ?

On dit en général que nos villes sont belles parce qu'elles ont une « âme ». On parle même du « cœur » des villes. Ces mots ne sont pas anodins. Dès que l'on quitte le cœur des villes, le mot « âme » apparaît tout à fait hors de propos.

Le laisser-faire, les évolutions spontanées, la loi de la marchandise ont transformé ces espaces en collections d'objets qui prolifèrent sans structure, dans le désordre. On est passé de l'architecture à l'architecture-enseigne ; tel bâtiment correspondant à telle enseigne, quel que soit l'endroit où il sera « posé », devra avoir un toit vert et en pente. Pourquoi cela ? Parce qu'il faut qu'on le reconnaisse de loin ! Les constructeurs et les promoteurs ne se soucient pas de ce qu'il y a à gauche, à droite, devant ou derrière. Ils posent un objet à côté d'un autre : c'est la négation de l'architecture et de l'urbanisme.

Je voudrais citer ici un auteur parfois oublié : Karl Marx. Celui-ci avait prédit qu'un jour viendrait où la loi de la marchandise s'inscrirait dans l'espace réel concret. Eh bien, avec les entrées de villes, nous y sommes ! Nous avons le sentiment que la loi de la marchandise a colonisé l'espace, a envahi le paysage, au détriment de la beauté.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Cette évolution est l'aboutissement d'une longue histoire. La ville qui nous est léguée par le xx^e siècle est le fruit de la grande industrie, laquelle a conduit à créer les grands ensembles, parce qu'il fallait loger ceux qui travaillaient dans les usines. Les grands ensembles ont ensuite entraîné la création des grandes surfaces, car il fallait bien que leurs habitants puissent acheter de quoi se nourrir et se procurer divers produits de première nécessité.

La ville du xx^e siècle s'est ainsi peu à peu constituée comme un ensemble d'espaces souvent unifonctionnels : le centre-ville ancien, patrimonial, qui relève du ministère de la culture ; les faubourgs ; la périphérie verticale, constituée de barres et de tours essentiellement d'habitation ; la périphérie horizontale, caractérisée par l'étalement pavillonnaire, où l'on ne trouve pas grand-chose d'autre que des pavillons ; les campus universitaires, où il n'y a que l'université ; les parcs d'activité, dédiés exclusivement aux activités économiques ; les technopoles, pour les centres de recherche, les parcs de loisirs, pour les loisirs, etc. Et puis, il y a les entrées de villes, où l'on ne trouve que des espaces commerciaux.

Avec cette proposition de loi, j'entends poser la question suivante : quelle ville voulons-nous pour le futur ? Cette question, très rarement soulevée dans le débat politique, y compris lors des campagnes électorales, est pourtant décisive ! Et elle en entraîne une autre : que faisons-nous pour construire la ville à laquelle nous aspirons ?

Or, selon moi, nous devons, pour l'avenir, penser une ville dont les différents espaces seraient plurifonctionnels, et non plus spécialisés dans le commerce, l'habitat, l'université, le patrimoine... Dans cette ville du futur, tous les espaces auraient un cœur, une âme, le même droit à la beauté, à la dignité, au partage, et tous les habitants seraient des citoyens à part entière.

Cela suppose de créer les conditions non seulement d'une mixité fonctionnelle, que je viens d'évoquer, mais aussi d'une mixité sociale : nous devons inventer un véritable droit à la ville permettant à tous les citoyens d'occuper et de s'approprier l'ensemble des espaces urbains. Tel est l'enjeu de ce texte.

La situation actuelle est-elle inéluctable ? Je ne le pense pas.

En 1998, j'avais présenté au gouvernement de l'époque un rapport intitulé *Demain la ville* et qui comportait – de même que le livre publié en 1999 qui en est issu, *Changer la ville* – de nombreuses propositions. Je me suis aperçu, en les relisant, que l'une d'elles au moins avait concrètement abouti : celle qui concernait la taxe professionnelle unique. À l'époque, lorsque nous évoquions cette mesure, nous avions l'impression de prêcher dans le désert. Aujourd'hui, elle est devenue une réalité. Il a fallu une décennie – et aussi les lois de 1992 et de 1999 – pour y parvenir. C'est une avancée parce que la perception de la taxe professionnelle commune par commune était un facteur important de dégradation

des entrées de villes : chacun voyait alors midi à sa porte, tandis qu'aujourd'hui il est possible d'envisager un plan d'ensemble.

À l'époque, j'avais même évoqué une loi Malraux pour les entrées de villes, comme il existe une loi Malraux pour les centres anciens.

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. C'est Malraux qui aurait été content d'être associé à des cubes de tôle ondulée !

M. Jean-Pierre Sueur. Mais, monsieur le rapporteur, si la loi Malraux a constitué une avancée considérable pour la préservation des centres anciens, pour le patrimoine, la reconquête des périphéries et les entrées de villes exige des efforts de même ampleur, sauf à considérer que certains espaces sont pour toujours voués à la laideur, à la médiocrité et à la disharmonie.

Je veux aussi signaler l'avancée que nous devons à notre collègue Ambroise Dupont sur deux points particuliers.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Tout à fait !

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est le Malraux des entrées de villes !

M. Jean-Pierre Sueur. Tout d'abord, mon cher collègue, pour ce qui concerne les enseignes, vous avez présenté encore récemment des amendements importants.

Par ailleurs, je veux souligner le rôle que vous avez joué pour l'instauration d'une « bande » qui fut de cinquante mètres, puis de cent mètres et de soixante-quinze mètres. J'ai constaté avec plaisir que vous saisissiez l'occasion de l'examen de la présente proposition de loi pour poursuivre votre travail. Vos propositions ont été utiles, mais je pense qu'elles ne sont pas suffisantes. En effet, on ne peut se contenter de proscrire la construction sur certains espaces le long des voies routières. Il faut proposer des plans positifs d'aménagement du paysage, d'urbanisme et d'environnement. Tel est d'ailleurs l'objet de la présente proposition de loi.

En la matière, nous préconisons un véritable volontarisme.

Ainsi, nous proposons que, dans les documents d'urbanisme, il soit fait mention de la nécessaire qualité urbaine, architecturale, paysagère, environnementale des entrées de villes.

Nous proposons en outre que, d'ici à 2012, dans toutes les agglomérations françaises, soit élaboré un plan d'aménagement de l'ensemble des entrées de villes. Par conséquent, devront d'abord être définis des périmètres, de manière qu'un plan d'avenir pour ces espaces soit mis en œuvre. Il convient en effet de

cesser de les laisser proliférer, puis se dégrader, car c'est malheureusement encore le cas en dépit des efforts que j'ai précédemment soulignés.

Nous proposons également, non pas de retenir une date butoir à laquelle certaines exigences devraient être remplies – ce serait utopique –, mais de faire en sorte que soient respectées les prescriptions du plan d'aménagement chaque fois qu'une réaffectation de l'espace sera envisagée.

Cette démarche, volontariste, je le répète, n'est pas moins pragmatique puisqu'il s'agit de favoriser la pluralité fonctionnelle au fur et à mesure que des espaces seront libérés. Cela prendra donc inéluctablement du temps. Raison de plus pour commencer dès maintenant ! En tout cas, il est important d'avoir d'ores et déjà une perspective.

Nous envisageons aussi des proportions.

Nous voudrions que les plans d'aménagement précisent qu'un tiers des surfaces constructibles sera occupé, à terme, par des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative. Il faut instaurer une pluralité là où prévaut aujourd'hui l'unifonctionnalité.

De même, nous prévoyons de consacrer au moins 20 % de la surface des entrées de villes aux espaces verts. De fait, actuellement, lorsque vous franchissez ces zones, vous êtes frappé par leur aspect minéral ou métallique et par la grande rareté, voire l'absence totale de végétaux.

Nous proposons de limiter à 60 % des surfaces commerciales situées aux entrées de villes les surfaces de parking, ce qui est très volontariste. Nous pensons en effet qu'il faut rompre avec ces immenses « nappes » bitumées qui sont en totale contradiction avec les principes prônés actuellement au sommet de Copenhague. Car il est très bien de parler d'environnement et d'écologie, mais alors il faut cesser d'étendre toujours plus les surfaces vouées au stationnement des automobiles.

Il faut d'ailleurs prévoir parallèlement la desserte de ces espaces par les transports en commun. Il est paradoxal de constater que, actuellement, les entrées de villes sont très peu desservies par ce type de transports ; c'est tout simplement qu'elles ont été conçues en vertu du « tout-automobile ». Et c'est une autre incohérence par rapport à nos projets actuels, notamment par rapport aux conclusions du Grenelle de l'environnement.

Préalablement à la construction d'édifices d'une certaine ampleur, des concours d'architecture devront être organisés, de façon que ces édifices s'inscrivent dans le cadre d'un plan urbanistique et paysager, qui pourra lui-même donner lieu à concours. Et les concepteurs, les architectes, les urbanistes sont riches d'idées !

S'agissant de la voirie, monsieur Dupont, il faut non plus se contenter de prendre seulement en considération les espaces situés de part et d'autre des voies, mais se préoccuper de la voirie elle-même.

Comme vous le savez, la voirie est souvent traumatisante. Il est très difficile aux piétons de traverser les routes nationales, les voies express qui desservent les entrées de villes. Nous proposons de les transformer en « voies urbaines », c'est-à-dire en avenues, de manière à y retrouver l'urbanité au sens fort, à rendre ces zones agréables, conviviales. Bien entendu, il faudra envisager les conditions de leur franchissement par les piétons – c'est un des aspects de la question du partage de la voirie –, leur insertion urbaine, leur végétalisation, leur éclairage, etc.

Mes chers collègues, toutes ces questions méritent débat. Je remercie M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l'économie, et M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'intérêt qu'ils ont bien voulu porter à cette proposition de loi. Celle-ci, me semble-t-il, répond à un véritable besoin et je présume que les défenseurs du *statu quo* seront fort peu nombreux. Dès lors, il faut aller de l'avant.

Le débat que nous allons avoir est simple : peut-on se cantonner à des principes généraux ? Nous n'avons rien contre les principes généraux, mais la présente proposition de loi n'aura de sens que si elle va au-delà de l'énoncé de principes et pose des règles afin que les choses changent.

Mes chers collègues, par le biais de ce texte, nous plaidons pour le volontarisme. Il faut reconquérir les espaces dégradés. Les portes des villes, très souvent magnifiées dans le passé, doivent retrouver leur dignité, leur beauté, dans un souci d'harmonie, d'urbanité.

Beaucoup de visiteurs étrangers se demandent pourquoi, dans un pays recelant tant de beautés, les abords immédiats des villes sont ainsi enlaidis. Eh bien, nous pensons que cette situation n'est pas inéluctable. Il s'agit aussi, pour nous, de défendre une certaine idée de notre pays. (Vifs applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi visant à améliorer les qualités « urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes ».

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ne peut que souscrire au constat établi par notre collègue Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste sur les entrées de villes, comme par

tous les Français et aussi par beaucoup de visiteurs étrangers, ainsi que cela vient d'être dit.

Je rappelle toutefois que ce constat avait été dressé dès 1994 par notre collègue Ambroise Dupont dans un rapport remarquable.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Parce que remarquable !

M. Dominique Braye, rapporteur. Depuis trente ans, les entrées de villes ont subi une logique d'occupation et non d'aménagement, occupation très souvent caractérisée par un développement à outrance de surfaces commerciales de piètre qualité architecturale, comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur. À 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.

Les causes de la suroccupation commerciale de ces zones sont connues : la présence d'un foncier abondant à un coût abordable, un effet vitrine lié à la proximité des voies à grande circulation rendant facile l'accès de ces zones aux consommateurs, des créations d'emplois et des rentrées fiscales pour les communes.

Malheureusement, la protection de ces zones n'a été que trop peu prise en compte par le législateur à l'occasion de l'élaboration des lois relatives à l'urbanisme commercial, dans lesquelles il a plus été question de commerce que d'urbanisme, il faut bien le reconnaître.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Il y a eu une confusion permanente !

M. Dominique Braye, rapporteur. Nous pouvons nous féliciter qu'une partie du problème ait été récemment traitée, dans le cadre du Grenelle II, sur l'initiative, encore et toujours, de notre collègue Ambroise Dupont : nous avons apporté d'importantes modifications relatives à la publicité et aux enseignes, qui permettront aux élus locaux de mieux contrôler le paysage visuel de leurs entrées de villes.

Il faut également rappeler que les communes qui souhaitent intervenir en la matière disposent aujourd'hui d'au moins deux outils.

D'une part, si elles veulent échapper à la règle d'inconstructibilité dans la bande de soixante-quinze ou cent mètres située de part et d'autre des routes aux entrées de villes, elles doivent réaliser une étude prenant en compte les nuisances, la sécurité et la qualité architecturale, urbaine et paysagère : il s'agit du dispositif plus connu sous le nom d'« amendement Dupont » de 1995.

D'autre part, les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter des orientations d'aménagement sur les entrées de villes qui sont opposables aux tiers.

Autrement dit, les communes disposent déjà de nombreux outils. Encore faut-il que les élus aient la volonté de s'en emparer et de les utiliser...

Le texte qui nous est soumis va beaucoup plus loin et même beaucoup trop loin dans la contrainte, en imposant un plan préétabli à toutes les entrées de villes de France, sans que l'on sache d'ailleurs selon quels critères les communes délimiteraient leurs entrées de villes.

En outre, ce texte privilégie une logique réglementaire, fondée sur des pourcentages d'occupation des sols applicables quel que soit le territoire considéré. Or, comme l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées par notre commission, il faut abandonner l'urbanisme réglementaire et le quantitatif, au bénéfice de l'urbanisme de projet et du qualitatif.

De plus, en proposant une solution uniforme pour les quelque 17 000 communes couvertes par un plan local d'urbanisme et les 4 200 communes dotées d'une carte communale, le texte va à l'encontre de notre philosophie selon laquelle il ne peut y avoir de modèle unique pour toutes les entrées de villes. Enfin, il ne s'inscrit pas non plus dans l'esprit de l'amendement adopté en 1995 sur l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont et qui visait à obliger les communes à mener une réflexion, sans préjuger le contenu de celle-ci.

M. Jean-Pierre Sueur. Malheureusement, il n'a pas produit d'effets !

M. Dominique Braye, rapporteur. La commission de l'économie donne toutefois acte à M. Sueur de ce qu'il soulève un vrai problème. Elle a jugé en conséquence inopportun de rejeter purement et simplement le présent texte. Au demeurant, le très récent dépôt d'une proposition de loi sur les entrées de villes par nos collègues députés atteste la nécessité de s'attaquer à ce problème.

La commission de l'économie proposera en conséquence un dispositif, qui sera utilement complété par celui que nous présentera, à l'article 2, M. le rapporteur pour avis de la culture. Dans notre esprit, ces propositions ont vocation à être intégrées dans une réflexion plus globale qu'il est indispensable de mener dans le cadre de la prochaine réforme de l'urbanisme commercial. Il faudra, à cette occasion, définir des solutions pour traiter les entrées de villes existantes, comme le préconise le rapport remis par notre ancien collègue député Jean-Paul Charié.

À l'article 1^{er}, notre commission proposera de conserver le I, qui ajoute une référence utile à la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes dans les objectifs généraux des documents d'urbanisme. Cette mention vise aujourd'hui uniquement les SCOT. Il est plus cohérent de la faire figurer dans l'article concernant tous documents d'urbanisme.

Elle vous soumettra ensuite un amendement visant à remplacer les paragraphes II, III et IV par un dispositif incitant les communes à mener une véritable réflexion sur l'aménagement de leurs entrées de villes.

S'agissant de l'article 2, qui tend à transformer toutes les routes nationales situées dans les entrées de villes en voies urbaines, je rappellerai plusieurs éléments aux auteurs du texte.

Tout d'abord, de très nombreuses routes sont désormais non plus nationales, mais départementales.

Ensuite, les communes qui le souhaitent peuvent déjà, aujourd'hui, passer des conventions avec les départements ou avec l'État pour exercer tout ou partie des compétences de voirie sur une portion de route nationale ou départementale.

Aller plus loin en imposant ce dispositif partout, comme le prévoit l'article 2 de la présente proposition de loi, ne me paraît pas opportun et pose même de véritables problèmes de constitutionnalité puisque les moyens correspondant aux nouvelles charges qui seraient transférées ne sont pas inscrits dans ce texte. Or je sais, cher collègue Sueur, pour vous l'avoir entendu dire à plusieurs reprises, que vous tenez particulièrement à ce que les transferts de charges aux communes soient compensés...

Ensuite, l'article 3 semble en grande partie satisfait par les dispositions du Grenelle II relatives aux SCOT. En effet, ceux-ci devront désormais préciser « les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs habités qui le nécessitent ».

Monsieur le secrétaire d'État, je dois reconnaître qu'il pourrait être utile, à l'occasion de l'examen du Grenelle II à l'Assemblée nationale ou en commission mixte paritaire, de remplacer le terme « habités » par le mot « urbanisés », ce qui correspondrait plus directement à l'objectif visé par l'article 3.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. D'accord !

M. Dominique Braye, rapporteur. En conclusion, je souhaiterais insister sur deux points.

Premièrement, le rétablissement d'une véritable qualité des zones périurbaines suppose la constitution d'équipes pluridisciplinaires, composées d'architectes, de paysagistes et d'urbanistes-conseils.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai !

M. Dominique Braye, rapporteur. De ce point de vue, monsieur le secrétaire d'État, il est indispensable que la réflexion intercommunale se développe très largement en matière de documents d'urbanisme : comme vient de le montrer

l'auteur de la présente proposition de loi, c'est bien à cette échelle qu'il faut réfléchir.

Deuxièmement, monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais que vous nous éclairiez sur les modalités et le contenu de la réforme à venir de l'urbanisme commercial. Dans son rapport, Jean-Paul Charié énonçait un certain nombre de pistes, visant notamment à replacer l'urbanisme commercial dans le droit commun en la matière. Pouvez-vous nous préciser quelles suites vous comptez donner à ce rapport ? (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne puis que souscrire à l'ambition affichée par les auteurs de la présente proposition de loi, qui se fixent pour objectif de déterminer « un projet pour la ville du futur », cette dernière devant être caractérisée par une mixité à la fois sociale et fonctionnelle.

La même ambition m'avait animée lorsque j'avais été chargé, en 1994, de la rédaction d'un rapport sur les entrées de villes, que j'avais intitulé : « Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme ». Il s'agissait d'éclairer l'État sur les actions à entreprendre, en partenariat avec les collectivités territoriales, afin de revaloriser les abords des villes et d'éviter que ne se reproduisent à l'entrée de nos bourgs les méfaits que nous déplorons.

La prise de conscience de la détérioration des entrées de villes n'est pas récente : elle occupe le champ de la réflexion depuis près de vingt ans. Initialement concentré aux abords des grandes agglomérations, ce problème s'est déplacé et il concerne aujourd'hui l'ensemble de notre territoire, y compris les villes moyennes et les zones rurales.

En effet, cette urbanisation anarchique s'est réalisée aux dépens de l'espace rural et sans aucune réflexion préalable. La confusion dans l'occupation de l'espace fait qu'il est parfois difficile de percevoir la délimitation entre la campagne et la ville.

Or les entrées de villes sont le reflet de nos cités, car elles participent de l'image que nous en donnons à voir, en tant qu'élus et en tant que citoyens. Tout comme vous, monsieur Sueur, je suis frappé du contraste qui s'est accentué entre des centres-villes de mieux en mieux restaurés et mis en valeur et des abords de villes qui sont marqués par une forme de déshérence architecturale et urbanistique.

Les entrées de villes constituent donc un enjeu essentiel de la qualité des paysages et du cadre de vie de nos concitoyens ; elles exercent une influence sur le développement du secteur touristique dans notre pays.

Je ne puis donc que saluer l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Sueur, qui partage depuis longtemps les mêmes préoccupations que moi en ce qui concerne les entrées de ville.

Cependant, je n'adhère pas à la démarche qu'il propose, qui fixe de strictes prescriptions en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. En effet, selon moi, la mise au point d'un dispositif visant à améliorer la qualité des entrées de villes doit privilégier des procédures de réflexion et de collaboration plutôt que des dispositions contraignantes purement législatives ou réglementaires, comme l'a très bien souligné M. le rapporteur.

J'ai pu constater, moi aussi, que le règlement ne réglait rien, ou du moins qu'il ne faisait pas disparaître tous les problèmes.

Je voudrais saisir l'occasion de l'examen de cette proposition de loi pour rappeler l'esprit de l'amendement que j'avais déposé lors du débat sur la future loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette disposition, devenue depuis lors l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, n'a pas toujours été bien comprise. Elle s'inscrivait dans la suite donnée à la proposition phare de mon rapport sur les entrées de villes, qui préconisait d'édifier une zone d'insertion paysagère aux abords immédiats des grandes infrastructures routières, dans une stratégie de restauration de la prérogative publique.

Afin de freiner l'urbanisation désordonnée des principaux axes routiers, avait été votée alors une mesure d'interdiction des constructions et installations nouvelles en dehors des espaces déjà urbanisés, sur une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations, et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Ces distances n'avaient pas grand sens par elles-mêmes : elles étaient une « obligation à réfléchir », qui pouvait être levée quand la réflexion pluridisciplinaire préalable avait été menée.

Cette mesure avait donc pour principale ambition de susciter une véritable réflexion urbanistique et d'amorcer une démarche plus vaste en faveur des entrées de villes. Les communes peuvent ainsi modifier ce dispositif dans le cadre de leur compétence en matière d'urbanisme et réglementer de façon spécifique les conditions d'aménagement des zones concernées. C'est la grandeur de la loi de décentralisation de 1982, qui a confié au maire la responsabilité de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'affichage publicitaire contribuant également à la dégradation du paysage, lors de l'examen du projet de loi dit « Grenelle II », le Sénat a adopté à l'unanimité – j'y ai été très sensible –, sur l'initiative de notre commission, des dispositions visant à améliorer l'insertion paysagère des dispositifs publicitaires qui seraient autorisés dans les entrées de villes.

Certes, l'effet d'une telle mesure ne devrait être visible qu'à moyen terme, mais il me semble indispensable de faire naître des dynamiques de ce type, afin que la réflexion urbanistique et paysagère devienne une habitude, notamment pour les entrées de ville.

En outre, la réflexion sur les entrées de villes impliquant généralement plusieurs communes limitrophes, comme l'a rappelé M. Sueur, la concertation peut s'envisager dans le cadre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, conformément aux dispositions votées par le Sénat dans ce même projet de loi.

Je précise que j'approuve la position retenue par la commission de l'économie sur cette proposition de loi, ainsi que l'amendement qu'elle a adopté, car celui-ci tend à s'inscrire dans la dynamique que j'ai décrite.

Par ailleurs, mes chers collègues, je vous proposerai tout à l'heure, au nom de la commission de la culture, un amendement visant à renforcer l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme par l'élargissement de son champ d'application.

En effet, il me semble que les schémas de cohérence territoriale seraient tout à fait appropriés pour définir, le cas échéant, les routes devant faire l'objet d'une réflexion relative à la constructibilité. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Madame la présidente, messieurs les rapporteurs, monsieur Sueur, mesdames, messieurs les sénateurs, les entrées de ville constituent un véritable enjeu, qui dépasse bien entendu les clivages politiques.

Il est temps de réinvestir des zones qui étaient clairement laissées à l'abandon, car le constat est net : ces territoires en manque de considération ont été aménagés sans réelle vue d'ensemble. Mal organisées, mal agencées, les entrées de villes sont dédiées à la voiture, les espaces verts y étant largement résiduels. Leur aménagement s'est fait selon une logique économique, instantanée : le terrain foncier avait la caractéristique d'être suffisamment abordable pour y faire pousser de façon anarchique les installations commerciales et publicitaires.

Sans vision esthétique, sans vision environnementale et durable, la périphérie n'intéressait ni les habitants, ni les élus, ni l'État. Toutefois, je tiens à saluer la contribution d'Ambroise Dupont, ce « Malraux moderne » (Sourires.), qui fut l'un des premiers à appeler notre attention sur le devenir de ces zones.

Monsieur le sénateur, votre engagement n'a jamais faibli depuis le rapport que vous avez remis au Gouvernement en 1994 et l'amendement qui a été voté en 1995. Je tiens aussi à souligner vos nombreux travaux au sein du Conseil national du paysage et, plus récemment, dans le cadre du Grenelle II, sur la question de la publicité dans ces zones.

Une nécessité s'impose aujourd'hui : nous devons réinvestir ces territoires. Ils sont à l'opposé de la ville que nous voulons promouvoir, celle de la mixité urbaine et de la proximité, privilégiant les moyens de transport sont sobres en émissions de carbone.

Pour toutes ces raisons, ces territoires peuvent constituer la « nouvelle frontière » de nos urbanistes. Le défi n'est pas de défricher des territoires encore vierges, mais bien de réinventer ces espaces sans qualité en définissant de véritables projets urbains.

Je crois, monsieur Sueur, que nous dressons tout à fait le même constat, qui est sans appel. Cependant, une partie des réponses que vous apportez ne peut nous convenir.

C'est d'abord une question de méthode : la philosophie générale de ce texte est fondamentalement éloignée de celle que Jean-Louis Borloo et moi-même avons souhaité mettre en œuvre dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Globalement, vous voulez imposer une série de règles systématiques, totalement uniformes,...

M. Jean-Pierre Sueur. C'est faux !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. ... là où le Grenelle propose de raisonner par objectifs et par outils.

Là où vous développez des réponses réglementées, qui seront les mêmes partout,...

M. Jean-Pierre Sueur. Mais non !

M. Dominique Braye, rapporteur. Mais si ! Il suffit de lire le texte !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. ... nous apportons une réponse en termes de projet.

Tel est le sens du plan « Ville durable » et des appels à projets lancés par Jean-Louis Borloo.

En particulier, le défi d'un projet d'éco-cité a été brillamment relevé à Montpellier : il permettra de réinvestir les emprises commerciales situées le long de la route de la mer, qui présente des densités faibles et des paysages de qualité, pour inventer des lieux de vie et de mixité urbaine le long de la ligne de tramway. Voilà un exemple de ce que nous souhaitons développer, à savoir un urbanisme de projet, et non une norme unique pour tous, imposée depuis Paris !

M. Jean-Pierre Sueur. Il ne s'agit pas de norme ! Il s'agit de la règle de droit !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Tel est aussi l'esprit de propositions intéressantes formulées notamment dans le cadre du Grand Paris, à travers le travail proposé sur les lisières et plus généralement sur les seuils et axes d'entrée dans l'agglomération parisienne.

Tel est enfin le sens du projet de loi Grenelle II, déjà adopté au Sénat, dont plusieurs mesures traitent de cette question. C'est ainsi le cas de la réforme de la réglementation de l'affichage publicitaire, sur la base des propositions formulées par M. Ambroise Dupont, ou encore, plus globalement, de celle des documents d'urbanisme, dans une logique de développement durable, de lutte contre l'étalement urbain et d'essor des transports collectifs, comme M. Braye vient de le rappeler.

Je souhaite d'ailleurs, avant de conclure, répondre aux interrogations que celui-ci m'a adressées.

Monsieur Braye, j'ai été très attentif à votre rapport et à vos conclusions, et je tiens à vous en remercier parce que vous avez mis l'accent sur deux questions essentielles.

Tout d'abord, les entrées de villes sont des territoires situés à cheval sur plusieurs communes. Vous avez donc raison de souligner qu'une approche urbanistique nouvelle de ces zones nécessitera l'élaboration de documents de niveau intercommunal. Cet aspect important de la question, nous l'avons abordée ici même lors de l'examen du projet de loi Grenelle II. Je sais que vos collègues députés souhaitent y revenir et poser clairement la question du PLU, ou plan local d'urbanisme, intercommunal.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Nous pouvons le faire !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Je souhaite que, dans les semaines à venir, nous discussions avec le Sénat et les commissions que vous représentez, messieurs les rapporteurs, pour étudier la façon dont nous pourrions avancer dans cette direction, qui me paraît très intéressante.

De même, l'intégration de l'urbanisme commercial au droit commun en la matière est un sujet qui mérite qu'on s'y attache. Les zones dont nous parlons sont généralement dédiées au commerce, ce qui pose donc un problème de cadre de référence. Cette intégration pourrait permettre, à terme, de ne plus traiter les secteurs commerciaux comme des territoires particuliers, obéissant à d'autres lois et d'autres logiques.

Si nous souhaitons promouvoir une approche décloisonnée, les zones commerciales pourraient être considérées comme des morceaux de ville banalisés, appelés à respecter les règles du jeu urbain dans le cadre de projets de qualité.

Là encore, je sais que des réflexions sont menées, ici même comme à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement est prêt, bien entendu, à examiner

comment, par exemple dans le cadre d'une proposition de loi, l'attente justifiée des députés et des sénateurs pourrait être satisfaite.

Le Gouvernement avait d'ailleurs pris l'engagement, à l'occasion de la LME, la loi de modernisation de l'économie, d'intégrer rapidement l'urbanisme commercial dans le droit commun en la matière. Nous avons pris l'engagement de le faire dans les six mois suivant la promulgation de la loi ; cela fera donc bientôt deux ans... Il était temps pour le Gouvernement de tenir cet engagement auprès du Parlement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, au-delà de cette proposition de loi, il convient de mettre en lumière toute notre détermination à ne plus laisser ce dossier en friche.

Je partage la philosophie qui sous-tend votre texte, monsieur Sueur, mais pas les moyens qu'il prévoit. C'est pourquoi le Gouvernement n'est pas favorable à son adoption. En revanche, il est favorable aux amendements présentés par les deux commissions saisies. (Applaudissements sur les travées de l'UMP.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Odette Terrade.

Mme Odette Terrade. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà quinze ans, notre collègue Ambroise Dupont, en charge d'une mission de réflexion et de proposition sur les entrées de ville, avait dressé un bilan alarmant.

Afin de reconquérir ces espaces périurbains, que nous préférierions appeler « portes de ville », car les entrées sont aussi des sorties de ville, le législateur avait enrichi le code de l'urbanisme d'un article L. 111-1-4, qui prévoyait notamment, sous réserve de quelques exceptions, qu'« en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation ».

Aujourd'hui, nous examinons la proposition de loi de Jean-Pierre Sueur relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de ville. Ce texte s'inscrit dans un double contexte.

D'une part, nous constatons que ce souci esthétique est partagé par l'ensemble des parlementaires. Nous l'avons vérifié, dans le cadre du Grenelle II, à l'occasion de l'adoption d'un amendement déposé par notre collègue Ambroise Dupont, qui visait à modifier l'article L. 581-19 du code de l'environnement afin de fixer une date butoir au-delà de laquelle les préenseignes dites « dérogatoires » devraient être supprimées et remplacées à l'entrée des villes.

Cependant, un tel consensus ne doit pas faire écran à une réalité qui est tout autre quand il s'agit du contenu des politiques de la ville.

D'autre part, un bilan catastrophique de la réglementation en vigueur est unanimement dressé pour dénoncer son inefficacité. En effet, la réglementation issue du code de l'urbanisme reste très permissive à l'égard de la construction dans ces zones périurbaines. Le rapport de simple compatibilité des documents d'urbanisme entre eux en constitue un élément parmi d'autres.

Là encore, si le constat est unanime, les solutions sont diverses.

Ainsi, les alinéas 1 et 2 de l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui échappent aux larges coups de ciseaux du rapporteur, complètent l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui pose les principes généraux du droit de l'urbanisme avec lesquels doivent être compatibles les SCOT, les PLU et les documents en tenant lieu, les cartes communales et les directives territoriales d'aménagement, ou DTA. Il est proposé d'y ajouter le principe suivant : assurer « la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ».

L'intention est louable. Cependant, il faut bien avoir à l'esprit que, les objectifs assignés aux documents d'urbanisme ayant tous la même valeur juridique, une obligation de conformité à chacun de ces objectifs n'est pas requise.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

Mme Odette Terrade. C'est seulement le non-respect manifeste de l'un des principes qui peut être sanctionné.

L'opposabilité individuelle des principes doit donc être relativisée. Il faut souligner que cette disposition du code de l'urbanisme, qui vise à assurer un équilibre, prend en compte tellement d'éléments différents qu'une grande marge de manœuvre est laissée aux collectivités locales.

Par votre amendement, monsieur le rapporteur, vous souhaitez, dans l'esprit de l'amendement d'Ambroise Dupont, « que les communes soient davantage incitées à réfléchir à l'aménagement de leurs entrées de ville », pour reprendre les termes mêmes du rapport. Il s'agit de compléter l'article L. 123-12 de l'urbanisme et d'offrir au préfet la possibilité, et non l'obligation, de proposer à la commune les modifications nécessaires si le plan local d'urbanisme entre en contradiction avec un certain nombre de réglementations énumérées par l'article.

Je formulerai deux remarques sur cet amendement.

D'une part, si les modifications proposées par les alinéas 1 et 2 de l'article 1^{er} de la proposition de loi sont adoptées, le préfet aura la faculté de demander des modifications dans l'hypothèse où le plan local d'urbanisme compromettrait gravement les principes de qualité urbaine, architecturale et paysagère. Il est vrai que l'amendement ne fait pas mention d'une infraction manifeste à ces principes,

mais, sur le fond, il s'agit, à deux exceptions près, de la méconnaissance des mêmes principes. On peut d'ailleurs se demander, au regard du rapport de compatibilité exigé, si le juge, en cas de litige, traiterait différemment les alinéas 3 et 4 de cet article tels qu'ils résulteraient de l'adoption de l'amendement.

D'autre part, cet amendement fait mention, comme l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, de la « prise en compte des nuisances » et « de la sécurité ». Cela nous semble un peu large. Ne risque-t-on pas de créer ainsi une trop grande insécurité juridique pour les communes ?

Enfin, nous avons des doutes sur l'opportunité d'instaurer certaines procédures – enquêtes publiques, concours d'architectes –, non seulement en raison de la rigidité qu'elles présentent, laquelle n'est pas forcément utile, mais également au regard du coût induit pour les collectivités locales.

Nous ne sommes pas non plus favorables à l'article 2 de la proposition de loi, qui risque d'alourdir les charges des collectivités locales, déjà mises en difficultés par les politiques du Gouvernement. En réalité, nous considérons que la proposition de loi, comme l'amendement du rapporteur, ne saurait régler le problème immense de la dégradation architecturale et paysagère des entrées de villes.

Car, en toile de fond, il y a la politique de la ville menée par le Gouvernement. Chers collègues de la majorité, dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, n'avez-vous pas voté la réforme de l'urbanisme commercial ? Vous vous souciez de l'urbanisation hideuse des entrées de villes, mais vous avez relevé le seuil de déclenchement de l'autorisation préalable imposée aux grandes surfaces pour toute nouvelle implantation ou extension !

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. C'est vrai !

Mme Odette Terrade. Ce seuil est passé de 300 à 1 000 mètres carrés mètres carrés.

M. Jean-Pierre Sueur. Eh oui !

Mme Odette Terrade. Voilà de quoi accroître le nombre de cubes de béton ou de plaques de tôle ondulées dressés à l'entrée de nos villes !

Jean-Pierre Sueur a raison de souligner dans l'exposé des motifs que la ville du futur devrait être celle de la mixité sociale et fonctionnelle. Nous partageons son avis.

M. Dominique Braye, rapporteur. Nous aussi : sur ce point, nous sommes d'accord !

Mme Odette Terrade. Hélas ! les politiques mises en œuvre, qu'il s'agisse de la loi Boutin et du surloyer qui accentue un peu plus les ségrégations sociales ou du

recul des dépenses en faveur du transport collectif, sont aux antipodes du « vivre ensemble » !

M. Dominique Braye, rapporteur. Voilà, ça redémarre !

Mme Annie David. Eh oui ! C'est la vérité !

Mme Odette Terrade. Quand on fait travailler les gens le dimanche, on privilégie une société avec des parkings et des cubes de béton à l'entrée de ses villes et non des parcs verdoyants !

M. Dominique Braye, rapporteur. Et les 35 heures ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Des millions de Français travaillent déjà le dimanche !

Mme Odette Terrade. Les images d'Épinal qui, sous la plume de certains de nos collègues, décrivent le « parcours qui menait de la campagne au cœur de la cité, [qui] se voulait initiatique et représentatif des "splendeurs" de la ville » sont séduisantes, mais elles resteront sans réalité aucune si l'on ne rompt pas complètement avec la politique de la ville menée actuellement. (Marques d'ironie sur le banc des commissions.)

Mme Annie David. Bien sûr !

Mme Odette Terrade. On ne peut pas dans le même temps légiférer sur les entrées de ville et autoriser l'extension des supermarchés en favorisant une société complètement éclatée ! En déconnectant l'urbanisme des inégalités sociales, on confère une fois de plus un caractère strictement incantatoire au principe de mixité sociale.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs du groupe CRC-SPG s'abstiendront sur cette proposition de loi. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'urbanisation des territoires a provoqué ce que le précurseur de l'écologie politique, Bernard Charbonneau, a appelé « la fin du paysage ». Gardons-nous de tout fatalisme, même si nous constatons que la prolifération des enseignes publicitaires et préenseignes, la multiplication désordonnée des grands magasins unifonctionnels menacent la qualité de nos « entrées de villes ».

Je ne dresserai pas ici un inventaire à la Prévert des enseignes qui ont quitté nos centres-villes ou de celles qui s'y sont installées et dont les affichages publicitaires et les préenseignes bordent nos rocade. Force est de constater toutefois, avec l'architecte et journaliste Francis Rambert, qu'ils constituent une

« horreur absolue » pour la qualité paysagère de nos agglomérations. Je crois que nous sommes tous de cet avis.

Pour ma part, je pense que la verdure ou les allées piétonnes pourraient avoir leur place aux côtés des bâtiments que Jean-Pierre Sueur a évoqués dans son intervention.

D'ailleurs, la prise de conscience n'est pas nouvelle. En 1994 déjà, Ambroise Dupont peignait un tableau sombre de nos entrées de villes, en soulignant leur piètre qualité paysagère, cette qualité étant sacrifiée au profit de considérations financières, la spécialisation à outrance de ces zones, la violation impunie de la réglementation, notamment en matière d'affichage.

On peut arguer que ce dernier grief résulte de la difficulté d'application de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes. Entrée en vigueur avant les lois de décentralisation, cette loi demeure largement sous la responsabilité des services de l'État. Je note, pour le déplorer, que plusieurs recours en carence contre des préfets ont donné raison aux associations militantes : c'est bien la preuve que l'application de la réglementation concernant l'affichage est lacunaire !

De leur côté, les collectivités locales sont confrontées à un choix cornélien : elles sont en charge des règlements locaux d'urbanisme et de la politique de la ville. Par ailleurs, elles sont bénéficiaires de la taxe unique sur les emplacements fixes, dont l'assiette a été élargie depuis 2008 aux préenseignes. Elles sont donc loin d'être incitées à limiter l'affichage publicitaire !

Il faut par ailleurs souligner la carence législative en la matière. Ainsi, sur les vingt mesures recommandées par Ambroise Dupont dans son rapport en 1994, une seule a trouvé sa traduction dans le code de l'urbanisme, celle qui interdit toute construction à moins de cent mètres des autoroutes et à moins de soixante-quinze mètres des voies à grande circulation, sauf à les intégrer dans un schéma d'ordonnancement global et raisonné. Il s'agissait en fait d'une « obligation à réfléchir », mais la réflexion se limitait parfois à la chaîne d'arpenteur et, à vingt centimètres près, on n'avait pas le droit de construire. Je peux en témoigner, car j'ai failli le vivre dans ma propre commune.

Aujourd'hui, il ne s'agit ni de distribuer les mauvais points ni d'attribuer à l'un ou à l'autre la responsabilité de la dégradation des entrées de ville. Il s'agit plutôt de regarder le présent, avant de se tourner vers l'avenir.

Le Grenelle de l'environnement, que nous avons voté récemment, constitue une avancée majeure en la matière : limitation de l'étalement urbain, trame verte et écologique, réglementation de l'affichage avec l'interdiction de l'affichage publicitaire hors agglomération, strict encadrement des dispositifs publicitaires lumineux, etc.

De même, en votant aujourd'hui la suppression de la taxe professionnelle, on contourne l'attrait de la manne fiscale qui avait pu guider, pendant de nombreuses années, la prolifération, sur des zones délimitées, d'enseignes fortement pourvoyeuses de taxe professionnelle. La nouvelle donne fiscale amène à bâtir un nouvel équilibre.

Dans ces conditions, comment cadrer le débat pour l'avenir ?

Certes, le problème des entrées de villes concerne d'abord la ville, mais il concerne en fait surtout l'agglomération.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai !

M. Claude Biwer. En effet, les villes délocalisent volontiers les commerces fortement consommateurs d'espace aux portes de la ville, mais les zones concernées restent dans le giron de l'agglomération.

La solution ne passera que par une responsabilité accrue des agglomérations sur ce sujet – elles seules pourront à l'avenir freiner la prolifération de l'affichage – et par des efforts particuliers pour améliorer l'existant, même si le mal est déjà partiellement fait.

Si cette responsabilité peut être encadrée par des prescriptions légales, pour que la qualité urbanistique des entrées de ville soit au moins égale à celle des centres-villes, nous soutenons l'initiative de cette proposition de loi.

Il existe certainement une voie médiane qui permette aux élus locaux de prendre leurs responsabilités en tenant compte des contingences locales,...

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Très bien !

M. Claude Biwer. ... tout en assurant un encadrement légal ou un contrôle efficace de la part du préfet, afin d'améliorer l'aménagement des entrées de ville.

Les élus des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes doivent être impliqués, interrogés et écoutés. On a trop tendance à considérer que c'est aux villes-centres d'exercer cette responsabilité, et elles le font d'ailleurs souvent. Pourtant, les collectivités périphériques des villes sont également très concernées et, à ce titre, elles doivent pouvoir contribuer, par leur expérience, par l'exercice de leurs responsabilités, par le fruit de leur réflexion, à une opération d'intérêt collectif, qui intéresse l'intercommunalité tout entière.

Tels sont, madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les points que je tenais à développer, en espérant que la volonté qui se manifeste sur toutes les travées se traduira par l'efficacité redoublée que nous appelons tous de nos vœux. (Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, de l'UMP.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou.

M. Jean-Jacques Mirassou. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier notre collègue Jean-Pierre Sueur, qui est à l'origine de cette proposition de loi fort intéressante, mais dont l'examen, ce soir, est apparemment réservé à quelques initiés. (Sourires.)

Cette proposition de loi a pour objet promouvoir une démarche d'aménagement remplaçant dans une perspective beaucoup plus positive les dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle des territoires constituant ce qu'il est convenu d'appeler les « entrées de villes ».

Pour de multiples raisons, ces dernières sont coupées du reste du territoire urbain et tournent résolument le dos à la mixité fonctionnelle, principe qui devrait pourtant s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la cité.

Ces surfaces généralement dédiées aux activités commerciales font passer en quelques minutes l'individu du statut de citoyen à celui de simple consommateur. Il en résulte que les entrées de ville s'apparentent trop souvent à des espaces sans identité, saturés de messages publicitaires et caractérisés par des bâtiments commerciaux à l'aspect architectural terriblement standardisé, et c'est un euphémisme !

Si les entrées de villes sont devenues des lieux de consommation accessibles et pratiques, dans le même temps, elles ont perdu leur fonction de « carte de visite », en banalisant l'identité des villes dont elles signalent l'approche, alors qu'elles devraient concourir à mettre en avant leurs particularités, voire leur histoire. Aujourd'hui, ces paramètres sont exclusivement dévolus aux centres historiques de nos cités, et ce n'est pas une bonne chose !

Dans le Sud-Ouest, par exemple, une région que je connais plus particulièrement – mais il en va de même dans d'autres –, à s'en tenir aux entrées de villes, il devient de plus en plus difficile de savoir si l'on est à Agen, à Albi, à Tarbes, à Pau, à Mont-de-Marsan ou ailleurs.

Alors que chaque collectivité se doit de faire valoir ses atouts auprès des habitants de la cité et des visiteurs, mais aussi des acteurs économiques, socioculturels ou sportifs, cette situation nous semble parfaitement contre-productive et singulièrement éloignée de la valorisation de l'identité d'un territoire, qui constitue pourtant un enjeu majeur.

Cette proposition de loi met l'accent sur cet aspect de la problématique urbaine et permet surtout de définir un projet impliquant tous les acteurs locaux.

Chacun peut le constater, l'aménagement du territoire a évolué ces dernières années vers une approche globale du territoire et des usages qui se développent. Plus rien ne justifie donc le statut quasiment d'exception dont pâtissent

aujourd'hui les entrées de villes, frappées par une sorte de fatalité qui les entraîne dans une dérive urbanistique, plus ou moins bien acceptée, du reste, par la population qui les traverse, y consomme ou y travaille.

La loi de modernisation de l'économie a tenté de bousculer les règles d'implantation des grandes surfaces au sein et à proximité de nos communautés urbaines. Mais il reste extrêmement difficile de définir les critères applicables aux dossiers déposés par des promoteurs en vue de nouvelles ouvertures. L'imprécision règne, alors que l'impact de ces entreprises est déterminant sur la physionomie des entrées de villes et sur la qualité de vie des personnes amenées à y résider, à y travailler et, tout simplement, à y vivre.

Dans le cadre du Grenelle II, nous avons été un certain nombre à essayer de mettre en forme les principes évoqués à l'occasion de l'examen du Grenelle I. Ainsi, un certain nombre de dispositions ont été adoptées qui devraient, dans le meilleur des cas, inciter les acteurs politiques locaux et nationaux à repenser ces espaces urbains.

Je mentionnerai, par exemple, la réforme du régime de la publicité extérieure, qui prend en compte, entre autres, les sources de pollution visuelle, notamment de pollution lumineuse, dont ces espaces sont abondamment pourvus faute d'instruments législatifs et réglementaires adaptés pour y faire face, ce qui est regrettable.

Je pense également à la disposition adoptée sur l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont et qui vise à étendre les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux entrées de villes à d'autres routes que celles qui sont actuellement concernées. Dans le cadre des SCOT, une telle mesure constituerait une avancée permettant d'engager une mutation intéressante.

Pour autant, si l'on juxtapose l'apport des SCOT, des PLU, des cartes communales, des compétences des uns et des autres, force est de constater que la multiplicité des intervenants est susceptible de nuire à l'efficacité du dispositif.

Il est donc important, c'est le sens de cette proposition de loi, de capitaliser les impulsions du Grenelle et d'aller au-delà en les confortant par un texte spécifiquement dédié à la problématique des entrées de villes. Ce texte devrait constituer une référence et un outil pertinent permettant une évolution positive, même si certains d'entre vous ont regretté *a priori* qu'il soit trop directif.

Puisque les textes de loi en vigueur de portée générale applicables à la ville ne permettent pas de limiter les dégâts s'agissant des entrées de villes,...

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Jean-Jacques Mirassou. ... il semble de bon sens de mettre en place une législation qui prenne vraiment en compte la spécificité de ces dernières.

Son objet serait de permettre des améliorations progressives – un étalement sur une, voire deux décennies a été proposé –, mais significatives et spécifiques à ces périphéries urbaines qui ont, reconnaissons-le, un statut bâtard.

Nous bénéficions aujourd'hui d'une « fenêtre de tir » pour mettre en place une telle législation, du fait de la suppression de la taxe sur les surfaces commerciales et de la taxe professionnelle. On le sait, cette dernière a justifié pendant des décennies des tentations inflationnistes quant au nombre de surfaces commerciales.

On peut et l'on doit maintenant changer de braquet, en quelque sorte, et amorcer l'aménagement d'entrées de villes favorisant ce qu'on a appelé tout à l'heure le « vivre ensemble ».

La proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes va dans ce sens.

L'article 1^{er} vise à modifier le code de l'urbanisme afin que les documents d'urbanisme relatifs aux entrées de villes soient conçus en fonction de critères plus exigeants en matière, notamment, de qualité architecturale et paysagère.

Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales seraient ainsi enrichis de manière à réserver une partie des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative, et la liste n'est pas limitative.

De plus, en cohérence avec les préoccupations environnementales affichées, maintenant plus que jamais, un pourcentage significatif du périmètre des entrées de villes serait dévolu à des espaces verts, essentiels pour le maintien d'une certaine qualité de vie dont les citoyens sont extrêmement demandeurs.

Enfin, la création d'un concours d'architecture est destinée à mettre fin à la standardisation des bâtiments à destination commerciale, qui uniformise les territoires urbains. La conception des centres commerciaux constitue jusqu'à présent, par elle-même, une forme de publicité pour chaque enseigne, du fait de son caractère éminemment reconnaissable.

La physionomie des paysages urbains est trop souvent façonnée en fonction de l'individu consommateur et fait passer au second plan le statut d'espace public destiné aux multiples facettes de la vie citadine.

Il est temps d'afficher de l'ambition dans ce domaine.

Dans un autre registre, la proposition de loi tend à favoriser opportunément la promotion des modes de transport alternatifs doux, pour éviter le spectacle affligeant qu'offrent, notamment en fin de semaine, à proximité des surfaces commerciales, des files ininterrompues de voitures attendant de s'agglutiner sur

d'immenses surfaces de stationnement. De ce point de vue, une meilleure insertion des voies de circulation dans le paysage urbain ainsi qu'une modification du code de la voirie routière seraient les bienvenues.

Cette modification viserait à assurer le changement de statut des routes nationales traversant les entrées de villes, de façon qu'elles deviennent des voies urbaines, dans tous les sens du terme, sur lesquelles les collectivités territoriales concernées auraient compétence. Je suis prudent, car nous ne savons pas grand-chose au sujet des voies départementales, qui sont liées au devenir des conseils généraux !

Ces activités pourraient définir leur politique d'aménagement dans un sens plus respectueux des exigences environnementales de nos concitoyens. Il leur serait possible de s'attaquer résolument à la problématique des encombrements aux entrées de villes, qui empoisonnent le quotidien de nombre de nos concitoyens.

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes répond, nous le savons tous, à de fortes attentes au sein de la population, en même temps qu'elle offre l'opportunité à la majorité et au Gouvernement de faire la preuve de son attachement à l'esprit du Grenelle de l'environnement.

C'est pour toutes ces raisons que je plaide en faveur de son adoption. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Laménie.

M. Marc Laménie. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, les entrées de villes sont l'image de la cité, de l'accueil qu'elle réserve aux arrivants.

C'est un sujet particulièrement sensible qui mérite toute notre attention.

Notre collègue Jean-Pierre Sueur, dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi, fait le constat d'un véritable désastre urbanistique, constat que nous partageons naturellement tous.

En une quarantaine d'années, des constructions que je qualifierais de « spartiates » si je ne craignais d'insulter la mémoire des antiques Lacédémoniens ont envahi peu à peu les terrains aux abords des villes, et ce sans aucun égard pour l'environnement.

Comme l'a excellemment remarqué notre rapporteur, Dominique Braye, ces espaces convoités, car traversés par d'importants flux de circulation, ont subi une logique d'occupation qui s'est malheureusement imposée au détriment d'une logique d'aménagement.

Les premiers supermarchés ont jailli de terre, au milieu des champs, participant ainsi de l'extension physique de la ville et lui donnant une morphologie tentaculaire. Les surfaces marchandes des entrées de villes sont devenues l'affirmation d'un commerce conquérant. Et cette éclosion de nouvelles surfaces marchandes a complètement modifié nos pratiques culturelles de consommation.

La concurrence accrue entre les différentes surfaces commerciales, pour accroître tant leurs marges que leurs bénéfices, a suscité des pratiques de réclame totalement débridées, ce qui a conduit à la défiguration de nos entrées urbaines, progressivement transformées en une suite anarchique de placards et autres enseignes, aux couleurs généralement les plus criardes.

Les espaces de vente se sont multipliés dans des locaux d'une absolue stérilité architecturale, mais en recourant, pour assurer leur autopromotion, à toute la panoplie des supports publicitaires les plus accrocheurs.

Notre collègue Ambroise Dupont a été le premier à se pencher sur ce problème, et nous tenons à lui rendre hommage, car il a réalisé beaucoup de travaux de grande qualité sur ce sujet. Il a remis en 1994, à la demande du ministre de l'environnement et du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme un rapport particulièrement intéressant, mais déjà alarmant, où il constatait la transformation d'entrées de villes en véritables couloirs de chalandise, se développant en concurrence directe avec les commerces de centre-ville. Il y dénonçait un laisser-faire très largement répandu, la construction de surfaces commerciales et de bâtiments industriels sans aucune prescription urbanistique ou architecturale, la prolifération de zones faussement créatrices d'emplois – du fait des transferts d'emplois –, une dévitalisation des centres-villes, un excès d'affichage publicitaire et une dégradation des paysages.

Notre collègue avait alors formulé de nombreuses propositions, dont la principale fut traduite par l'adoption de l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme lors du vote de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Comme notre collègue Mme Terrade l'a rappelé, le principe de ce dispositif est d'obliger les communes, qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de villes, à mener au préalable une réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement, dans leurs documents d'urbanisme.

Force est de le constater, un bilan complet de l'application de l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme reste aujourd'hui à effectuer.

M. Jean-Pierre Sueur. Malheureusement, il n'a pas été fait !

M. Marc Laménié. Des questions demeurent posées. 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 ?

Ce bilan pourrait être utile pour avancer sur ce dossier.

Récemment encore, en juin 2009, notre collègue Ambroise Dupont a remis à la secrétaire d'État à l'écologie et au secrétaire d'État à l'aménagement du territoire un autre rapport sur l'impact de la publicité sur les paysages, dans lequel il prône la réaffirmation de la compétence des communes dotées d'une réglementation spéciale pour, notamment, limiter la pollution publicitaire aux entrées de villes.

Certaines des mesures préconisées dans ce rapport ont été introduites par le Sénat dans le Grenelle II, en septembre dernier, avec un avis favorable du Gouvernement. Nous nous en félicitons. Ces importantes mesures vont, en effet, permettre aux élus locaux de mieux contrôler le paysage visuel de leurs entrées de villes.

Elles s'articulent autour de deux objectifs principaux : la simplification des règlements locaux de publicité ; une meilleure maîtrise de la pression publicitaire, en vue de protéger nos paysages et notre cadre de vie.

En outre, la suppression, dans un délai de cinq ans, des préenseignes, dites dérogatoires, qui se multiplient parfois de façon anarchique aux entrées de villes pour signaler les stations-services, les hôtels ou les restaurants, pourront être remplacées par des panneaux d'informations locales.

Mme la présidente. Il faut conclure, mon cher collègue.

M. Marc Laménie. Tout cela montre que, dans ce dossier des entrées de villes, nous avançons. Notre collègue Jean-Pierre Sueur a souhaité apporter sa contribution en nous soumettant un certain nombre de propositions de réglementation pour permettre de prolonger notre réflexion.

Toutefois, le problème reste très complexe. C'est la raison pour laquelle, mes collègues du groupe UMP et moi-même suivrons les conclusions du rapporteur de la commission de l'économie, qui correspondent mieux aux solutions que nous souhaitons mettre en œuvre, dans la continuité de ce qu'a proposé notre collègue Ambroise Dupont.

La commission de l'économie propose en effet de conserver le paragraphe I de l'article 1er de la proposition de loi et de remplacer ses paragraphes II et III 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 villes à mener une réflexion préalable.

En conséquence, le groupe UMP adoptera le texte de la proposition de loi modifié par l'amendement de la commission de l'économie et par celui de la commission de la culture, saisie pour avis. (Applaudissements sur les travées de l'UMP.)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi initiale.

Article 1^{er}

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

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 ».

II. – 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« 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. ».

2° Dans la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 les mots : « , les entrées de villes » sont supprimés.

III. – Après l'article L. 123-4, est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-4-1.* – Dans les entrées de villes, le plan d'aménagement :

« 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 ;

« 2° Définit la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;

« 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 ;

« 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 ;

« 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 ;

« 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. »

IV. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 124-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 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. »

Mme la présidente. L'amendement n° 1, présenté par M. Braye, au nom de la commission de l'économie, est ainsi libellé :

Alinéas 3 à 15 :

Remplacer ces alinéas par deux alinéas ainsi rédigés :

II- Après le cinquième alinéa de l'article L. 123-12, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de villes incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Toutes les personnes que nous avons auditionnées, architectes, élus ou professionnels de l'urbanisme, ont considéré que cette proposition de loi soulevait un vrai problème, mais que, selon eux, la bonne solution ne résidait pas dans l'édiction d'obligations.

Mes propos ne seront pas différents de ceux du secrétaire d'État ni de ceux que j'ai tenus lors de la discussion générale. Il ne nous semble pas du tout adapté d'imposer des normes identiques sur tout le territoire, appelées à s'appliquer partout de façon uniforme. Cela serait contraire à l'évolution de l'urbanisme préconisée par le Grenelle II et même à l'évolution que l'on peut observer depuis une dizaine d'années.

Nous souhaitons en effet que les élus, en prenant en compte la diversité des territoires et la spécificité de celui sur lequel ils exercent des responsabilités, se penchent sur les problèmes d'urbanisme notamment en ce qui concerne leurs entrées de villes. Il s'agit de privilégier l'urbanisme de projet et non l'urbanisme enserré dans des normes.

Comme se plaît à le dire notre collègue Ambroise Dupont depuis longtemps, le règlement ne règle rien, l'étude et le projet règlent tout

Pour toutes ces raisons, nous proposons cet amendement, dont les dispositions sont conformes à ce que nous considérons comme l'urbanisme d'aujourd'hui et de demain. Nous l'avons dit, cet urbanisme doit faire appel à la réflexion des élus, en association avec tous les professionnels compétents, en particulier les urbanistes et les paysagistes, pour régler les problèmes d'entrées de villes, extrêmement complexes pour celles qui existent déjà.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 3, présenté par M. Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Amendement n° 1, alinéas 1 et 2

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes d'accord, chacun l'aura compris, sur le diagnostic, mais pas du tout sur les préconisations, monsieur Braye.

Je ne suis pas opposé sur le fond aux dispositions prévues par l'amendement n° 1. L'objet de mon sous-amendement est précisément de souscrire à ces dispositions permettant aux préfets de faire part de leurs observations lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Je suis donc d'accord pour que ces dispositions s'ajoutent à ce que prévoit déjà notre proposition de loi, mais pas pour qu'elles s'y substituent.

On a beaucoup parlé de la disposition adoptée sur la proposition de M. Ambroise Dupont. À vous entendre, monsieur Braye, il suffirait de laisser les choses se faire et d'avoir confiance pour qu'elles aillent dans le bon sens. C'était déjà la tonalité du rapport de M. Dupont de 1994, selon lequel il n'était pas forcément nécessaire de fixer des orientations fortes dans la loi. Ce rapport a toutefois proposé une mesure législative qui a été votée, comme on l'a rappelé, en 1995. Je connais bien cette disposition : elle interdit de construire sur les espaces situés de part et d'autre des voies à moins de soixante-quinze ou de cent mètres, selon les cas, sauf si une dérogation est accordée et sauf si une étude est réalisée.

Je n'ai rien contre ces mesures ni contre l'amendement que présentera M. Dupont tout à l'heure. Mais, depuis quinze ans, aucun changement n'a eu lieu ; le plus souvent, la situation s'est même dégradée. Les entrées de villes affichant toujours la même laideur, le même bric-à-brac, ont continué à proliférer !

S'il suffisait d'énoncer un principe pour tout régler, depuis quinze ans, on en aurait constaté les effets bénéfiques ! Or il n'en est rien !

Comme il s'agit d'un problème national, ces zones se retrouvant partout à l'identique, nous proposons que la loi intervienne. Du reste, dans une République,

la loi n'est pas une contrainte extraordinaire ; c'est simplement la règle commune, dont le respect s'impose à tous.

Ainsi, dans chaque agglomération, on définira un périmètre et on fixera un plan d'aménagement. On pourra de cette manière s'orienter vers des propositions pour supprimer cette monotonie fonctionnelle et stopper cette dégradation.

Mme la présidente. Veuillez conclure, monsieur Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes en désaccord sur la méthode, monsieur Brayé.

Si nous pensons que la loi doit intervenir, c'est parce que nous avons l'expérience des quinze dernières années. Car on ne peut pas prétendre que tout va bien désormais ! Au-delà des principes, il faut se doter des moyens pour les appliquer.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 5, présenté par M. Biwer, est ainsi libellé :

Amendement n° 1

Compléter cet amendement par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Au deuxième alinéa de cet article, après les mots : « à la commune » sont insérés les mots : « ou à l'établissement public de coopération intercommunale ».

La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Ce sous-amendement a un objet presque inverse à celui de M. Sueur.

Pour ma part, je mets l'accent surtout sur la concertation. Les communes limitrophes doivent être concernées par le dispositif et pouvoir être consultées.

M. Jean-Pierre Sueur. Je suis d'accord !

M. Claude Biwer. Compte tenu de ce que j'ai entendu et de la manière dont le rapporteur a présenté son amendement, mon sous-amendement ne s'impose peut-être pas ici.

En conséquence, je le retire, madame la présidente.

M. Jean-Pierre Sueur. Je le regrette !

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 5 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 3 ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Disons-le, il s'agit d'un sous-amendement de poids puisqu'il vise, ni plus ni moins, à réintroduire dans l'amendement de la commission l'intégralité des dispositions de la proposition de loi que cet amendement tendait à supprimer ! (Sourires.)

Votre proposition est contradictoire avec notre propre vision, monsieur Sueur. Nous voulons promouvoir un urbanisme où les communes sont obligées d'élaborer des projets si elles souhaitent urbaniser. Pour autant, il ne s'agit pas de leur imposer un carcan qui serait le même pour toutes les entrées de villes de France et de Navarre !

Nous faisons confiance aux élus et, contrairement à ce que vous dites, depuis 1995 – j'espère que vous avez lu mon rapport avec attention –, une amélioration, attestée par deux études, s'est produite. Certes, il n'est pas possible d'effacer d'un seul coup le mal qui a été fait auparavant, mais on ne peut pas dire que rien n'a changé !

Par ailleurs, notre amendement vise à donner un rôle important au préfet. En effet, il prévoit un contrôle spécifique exercé par le préfet sur l'aménagement des entrées de villes. Il pourra ainsi demander à une commune qui ouvrirait de nouvelles zones à l'urbanisation en entrée de ville de réaliser une étude préalable et, à défaut, elle ne pourra pas délivrer de permis de construire.

Nous ne sommes pas contents d'incantations ! Depuis 1995, nous avons essayé de stimuler les élus pour qu'ils réalisent ces études et élaborent des projets dignes d'intérêt urbanistique.

Pour toutes ces raisons, je ne peux qu'être défavorable à ce sous-amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 3 et favorable à l'amendement n° 1.

Nous sommes tous d'accord, ici, pour juger que la qualité architecturale et urbanistique des entrées de ville ne répond pas à notre attente. Face à ce constat, il y a deux façons de procéder.

Le rapporteur propose, quant à lui, d'énoncer un principe : la qualité architecturale et urbanistique des entrées de ville doit être prise en compte dans l'ensemble des documents d'urbanisme. Ce faisant, monsieur Sueur, il rejoint la première de vos préconisations. Mais il ajoute une précision : le préfet sera tenu de contrôler la bonne application de ce principe, à défaut de laquelle il sera en droit de refuser les documents d'urbanisme en question.

Cela correspond à l'urbanisme de projet que nous appelons de nos vœux.

En revanche, votre sous-amendement ne nous convient pas puisqu'il consiste à en revenir à votre texte initial et que, par conséquent, il tend à définir une norme applicable pour tout et partout. (M. Jean-Pierre Sueur fait un signe de dénégation.) En imposant les mêmes seuils – pas moins de 20 % d'espaces verts, pas plus de 60 % de parkings ; pourquoi pas 30 % ou 50 % ? –, l'urbanisme commercial d'entrée de ville serait uniforme sur tout le territoire !

M. Jean-Pierre Sueur. Mais non !

M. Dominique Braye, rapporteur. Mais si !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Que l'agglomération compte 20 000 ou 100 000 habitants, que le centre commercial d'entrée de ville occupe 100 000, 200 000 ou 800 000 mètres carrés, les pourcentages seraient les mêmes partout !

Cela ne correspond pas à nos souhaits ni à ceux de beaucoup de sénateurs, si j'en crois la teneur des interventions qu'on entend régulièrement dans cet hémicycle. Il faut laisser aux élus locaux la liberté de décision, mais en les incitant à tenir compte de la qualité urbanistique des entrées de villes.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 3.

M. Jean-Pierre Sueur. Je souhaite apporter un certain nombre de précisions.

Je suis bien sûr ravi, monsieur le rapporteur, monsieur le secrétaire d'État, que vous approuviez les premier et deuxième alinéas de l'article 1^{er} de ma proposition de loi. Mais, rappelons-le, ceux-ci se bornent à inscrire dans la loi le principe de la prise en compte de la qualité urbaine architecturale et paysagère des entrées de villes.

À mon sens, il faut aller au-delà, faute de quoi nous risquons, dans quinze ans, de constater à nouveau que rien n'a changé. C'est pourquoi il convient d'adjoindre à ce principe un certain nombre de règles.

Monsieur le rapporteur, je regrette notamment que vous proposiez, au travers de l'amendement n° 1, de supprimer l'alinéa 4 de l'article 1^{er}, aux termes duquel les plans locaux d'urbanisme « comportent 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 ».

Que je sache, cette double définition ressortira bien de la compétence des élus. Et, si nous avons prévu une échéance, c'est pour avoir l'assurance que, à cette date, toutes les entrées de villes auront fait l'objet d'un plan d'aménagement approuvé en bonne et due forme. Il est somme toute normal qu'un tel document prévoie un certain nombre de règles. En quoi le fait de fixer des pourcentages minimaux serait-il contraignant ? Il est toujours possible d'aller plus loin.

Mes chers collègues, le seuil de 60 % que je vous propose pour les parkings est, je vous le rappelle, inférieur aux préconisations formulées par la France dans le cadre du Grenelle de l'environnement et du sommet de Copenhague. De même, en ce qui concerne la place des espaces verts dans le paysage, chacun s'est accordé pour dire qu'un seuil de 20 % était vraiment un minimum.

Par conséquent, si l'on veut limiter les nappes de parkings et encourager la végétalisation, il ne faut pas en rester aux « paroles verbales », se contenter d'aligner des mots. Il en va de même si l'on souhaite vraiment aller vers ce pluralisme fonctionnel dont tout le monde parle.

Clairement, ce qui nous sépare, c'est le rôle que nous entendons faire jouer à la loi : de notre point de vue, la loi doit dépasser la simple déclaration d'intention pour produire des effets tangibles.

C'est la raison pour laquelle nous voterons le sous-amendement n° 3. S'il n'était pas adopté, nous ne voterions pas l'amendement n° 1, car, comme vous l'avez expliqué, monsieur le rapporteur, il vise à supprimer les alinéas 3 à 15, auxquels nous tenons.

Disons-le, dans l'amendement de la commission, tout n'est pas négatif. Il est en effet utile de permettre aux préfets de notifier leurs remarques sur la qualité des entrées de villes avant l'adoption du PLU. Mais, monsieur Braye, permettez-moi de vous faire remarquer ceci : l'article L.123-12 du code de l'urbanisme que vous proposez de compléter ne concerne que les communes non couvertes par un SCOT ; c'est uniquement dans ce cadre que les préfets auront la possibilité d'intervenir. Votre proposition, pour positive qu'elle soit, a tout de même une portée réduite ; il ne faut donc pas la surestimer.

En tout état de cause, nous ne pouvons être favorables à la suppression de l'essentiel du dispositif prévu à l'article 1^{er}. S'il est important d'affirmer un principe, cela ne suffit pas.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 3.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Mme la présidente. Nous poursuivons la discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes.

Article 2

L'article L. 123-1 du code de la voirie routière est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de villes. »

Mme la présidente. L'amendement n° 2 rectifié, présenté par M. A. Dupont, au nom de la commission de la culture, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I- Après le septième alinéa de l'article L. 122-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ils peuvent étendre l'application de l'article L. 111-1-4 du présent code à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article ».

II- Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au huitième alinéa de l'article L. 122-1 du présent code.

« Elle ne s'applique pas :

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Sans revenir en détail sur le dispositif prévu à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, je tiens tout de même à rappeler la philosophie qui a présidé à son élaboration.

On a mis en avant la fixation d'une certaine distance par rapport à l'axe routier, mais, ne l'oublions pas, l'objet était surtout de provoquer la réflexion, la sanction n'étant prévue que dans un second temps, pour inciter l'État ou la municipalité à réaliser un aménagement urbain de qualité.

Le présent amendement tend à étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à une classification de routes élargie, en intégrant le réseau routier retenu dans le cadre des SCOT.

Monsieur le secrétaire d'État, une telle disposition présente un double intérêt.

D'une part, les PLU devront être compatibles avec le SCOT dans lequel ils s'inscrivent. D'autre part, à partir du moment où, aux termes du SCOT, le réseau en question méritera une attention particulière, compte tenu des grands principes d'accessibilité, de sécurité et de qualité architecturale énoncés à l'article L. 111-1-4, nous pourrions assurer une certaine continuité paysagère des entrées de villes, propre à conforter l'image architecturale de notre pays.

Les schémas de cohérence territoriale constituent le niveau pertinent pour définir les routes qui devraient faire l'objet d'une réflexion relative à la constructibilité. Ils permettent, sur un territoire étendu, de disposer d'une vision d'ensemble, y compris en ce qui concerne les axes de circulation.

La disposition que nous proposons est de nature à pallier les carences observées aujourd'hui, notamment pour des raisons liées au déclassement de certaines voies, sujet qui, je le sais, fait débat. En outre, elle ne fera que renforcer la prise en compte du paysage et du cadre de vie dans les règles d'urbanisme.

L'esprit de cette mesure est d'inciter les différents partenaires à approfondir leur réflexion sur l'aménagement des entrées de villes et le réseau routier. Cette concertation sera, me semble-t-il, facilitée par la mise en œuvre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, rendus possibles par les dispositions votées en première lecture par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement. Pour ma part, c'est ce à quoi je me suis déjà employé dans ma communauté de communes.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 4, présenté par M. Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Amendement n° 2 rect., alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Compléter cet article par six alinéas ainsi rédigés :

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Ce sous-amendement procède exactement du même esprit que le précédent.

Monsieur le rapporteur pour avis, si l'amendement n° 2 rectifié présente un côté positif, nous regrettons qu'il vise simplement à se substituer aux dispositions de notre texte initial. Ce sous-amendement a donc pour objet de le compléter afin de joindre les deux rédactions.

Vous l'avez vous-même fait remarquer, le dispositif dont vous êtes l'un des promoteurs est largement incitatif : l'interdiction de construction ne prend effet qu'en l'absence d'étude et de réflexion préalables. Or j'ai la faiblesse de croire

qu'une simple incitation en ce sens est insuffisante pour faire avancer substantiellement les choses.

Cela dit, votre proposition n'est pas négative. D'une certaine façon, vous poursuivez votre idée.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Oui !

M. Jean-Pierre Sueur. Grâce à cette proposition de loi, le dispositif concernerait désormais toutes les voiries des entrées de villes. Voilà, si j'ose dire, la porte d'entrée franchie. Mais, nous en sommes intimement convaincus, cela ne suffit pas.

Il faut dépasser le stade de l'incitation, car le désastre actuel ne peut perdurer ! La mise en œuvre de projets positifs suppose la fixation d'un certain nombre de normes. Il faut que ça change : tel est le rôle que nous assignons à la loi.

Sans cela, il est inutile de légiférer sur ce genre de sujets. En l'espèce, il s'agit tout de même du paysage de la France, de l'image que nous renvoyons, de ce que voient nos concitoyens tous les jours. L'enjeu n'est pas mince : le législateur se doit d'être insistant et de fixer des règles, faute de quoi, tout le monde le sait, c'est l'anarchie, c'est la loi de la marchandise qui s'impose dans l'ensemble de l'espace concerné.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la discussion générale, la commission est naturellement défavorable au sous-amendement n° 4, qui est, d'abord et avant tout, totalement inopérant

Monsieur Sueur, manifestement, il vous a échappé que, depuis quelque temps, le statut des routes de notre pays avait évolué et que la plupart des entrées de villes étaient traversées non plus par des routes nationales, mais par des routes départementales. Au vu des propositions que vous formulez, le moins que l'on puisse dire est que votre réflexion date. Sur ce genre de sujets, mieux vaut tout de même s'efforcer de suivre les évolutions en cours dans notre pays.

Par conséquent, pourquoi adopter un sous-amendement qui serait totalement inopérant ?

M. René Garrec. Pour ne pas dire plus !

M. Dominique Braye, rapporteur. Ce qui nous sépare, c'est que vous ne faites pas confiance aux élus locaux. Vous préférez les contraindre.

Nous, nous ne souhaitons pas contraindre les élus, imposer à tous les mêmes dispositions sur l'ensemble du territoire national. Vous nous proposez d'ajouter

de l'uniformité à l'uniformité ! Nous voulons, à l'inverse, de la diversité dans ces entrées de villes aujourd'hui si uniformes.

Je rappellerai aussi que, conformément à la Constitution, tout transfert de charge aux communes impose de transférer des moyens équivalents, ce qui semble vous avoir échappé. Donc, du point de vue constitutionnel aussi, le dispositif que vous proposez présente une véritable fragilité.

Sur le fond, la commission adhère à l'objectif qui est de donner aux communes les moyens d'aménager les routes situées dans les entrées de ville. Mais n'oublions pas que les communes ont déjà la possibilité de le faire en passant une convention soit avec l'État soit avec le département, et je ne vois pas pourquoi on imposerait ce transfert aux communes si elles ne le souhaitent pas. En effet, toutes les entrées de ville ne se prêtent pas nécessairement à une modification de la voirie qui les traverse.

La commission est donc défavorable à ce sous-amendement n° 4, qui ne fait que consacrer la différence qui nous oppose en termes d'urbanisme. Nous sommes pour un urbanisme de projet, vous êtes pour un urbanisme très réglementé, complètement enserré, sans souplesse, qui ne vise qu'à rajouter de l'uniformité.

M. Jean-Pierre Sueur. Allez-y, dites que je suis stalinien ! (Sourires.)

M. Dominique Braye, rapporteur. Je le pensais profondément sans oser le dire, mais puisque vous le reconnaissez vous-même, je ne vous contredirai pas !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est peut-être un peu simpliste !

M. Dominique Braye. Sur l'amendement n° 2 rectifié, la commission a émis un avis tout à fait favorable.

La proposition de M. Ambroise Dupont permet de renforcer les dispositifs de l'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme, en s'appuyant sur les SCOT. M. Ambroise Dupont, qui étudie ce problème depuis très longtemps et suit les évolutions de la législation pratiquement au jour le jour, a, lui, complètement intégré le fait que beaucoup de routes nationales étaient devenues départementales, que certaines entrées de ville n'étaient pas traversées par des voies à grande circulation et que c'étaient donc les élus, parce qu'ils vivent au quotidien la réalité de leurs entrées de ville, qui étaient le mieux à même, à travers le SCOT, de déterminer quelles voies doivent être prises en compte.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Je suis très satisfait de ce débat parce qu'il redonne de l'actualité à une réflexion qui est engagée depuis longtemps.

Monsieur Sueur, j'ai pour principe de faire confiance aux élus. C'est que nous avons déjà fait dans le cadre de la loi réglementant la publicité extérieure et les

enseignes. Aucun élu n'a envie de voir son territoire massacré lorsqu'il fait appel à des professionnels, et il y en a d'excellents. L'administration a maintenant intégré le fait qu'il s'agissait non pas d'un règlement mais d'une « obligation à réfléchir » et que celle-ci nous aiderait à obtenir le résultat que nous cherchons.

Vous considérez que l'amendement n° 2 est insuffisant ; je ne suis pas d'accord avec vous, car j'ai des exemples qui prouvent que ce système produit des effets tout à fait positifs.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis la commission, exprimé par le rapporteur avec la nuance qui le caractérise (Sourires.). Il est donc défavorable au sous-amendement n° 4 et favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 4.

M. Jean-Pierre Sueur. Je remercie M. le secrétaire d'État d'insister sur le sens de la nuance qui caractérise les propos de notre rapporteur. (Nouveaux sourires.)

Si fixer des règles en matière d'urbanisme dans une loi, c'est être uniformisateur, normalisateur, contraignant,...

M. Dominique Braye, rapporteur. Ici, c'est le cas !

M. Jean-Pierre Sueur. ... stalinien,...

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est vous qui l'avez dit !

M. Jean-Pierre Sueur. ...alors, franchement, autant abroger toutes les lois sur les SCOT, les PLU, etc. Le code de l'urbanisme, mes chers collègues, est le résultat de beaucoup de lois qui s'imposent aux élus et personne ne dit, monsieur le secrétaire d'État, qu'il s'agit d'atteintes à la liberté. Dans une République, la loi est au contraire, souvent, le moyen de la liberté.

Il est tout à fait vrai, monsieur Dupont, que des exemples sont là pour témoigner d'une certaine évolution. Malheureusement, le plus souvent, ce n'est pas le cas, et j'en parle, moi aussi, en connaissance de cause. J'ai eu l'occasion de faire beaucoup d'efforts en certains endroits pour faire évoluer les choses, je sais combien c'est difficile et c'est pourquoi je fais le pari que, sans volontarisme, nous n'y arriverons pas.

Sur la question des routes, je veux relever un point qui est essentiel dans cet article 2 et dont il n'a pas été question : c'est la notion de voies urbaines. Dans les entrées de ville, comme d'ailleurs dans un certain nombre de villes, on a affaire à

de vraies autoroutes, à des voies express traumatisantes, dangereuses même pour les gens qui font leurs courses.

Je revendique notre position qui est de transformer ces voies en avenues. Tout le monde sait ce qu'est une avenue.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Une avenue, cela ne veut pas dire grand-chose !

M. Jean-Pierre Sueur. On peut se promener dans une avenue, on peut la traverser.

Il reste donc beaucoup à faire, et, si nous proposons une loi, c'est parce que nous pensons que, sans loi, on n'avancera pas comme il faut sur ce sujet.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 4.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

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 :

« 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. »

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Je voulais simplement rappeler à la Haute Assemblée que la commission souhaite le rejet de l'article 3.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 n'est pas adopté.)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Permettez-moi d'évoquer une fois de plus *Faust*, le célèbre opéra de Gounod dans lequel un chœur entonne « Marchons, marchons ! », alors que tous les figurants restent sur place.

M. René Garrec. Il est vrai que, pour marcher, il faut des avenues ! (Sourires.)

M. Jean-Pierre Sueur. Notre philosophie, qui n'est peut-être pas la vôtre, consiste à dire que, face aux traumatismes, au désastre que nous constatons depuis cinq décennies dans ce pays, il faut véritablement faire preuve de volontarisme, faute de quoi nous n'y arriverons pas.

Tout à l'heure, monsieur le rapporteur, vous avez évoqué Jean-Paul Charié, qui était un ami personnel bien que nous ne partagions pas les mêmes convictions politiques. J'avais eu l'occasion de parler avec lui de la loi de modernisation de l'économie. Or celle-ci a malheureusement encore accru les capacités d'extension des grandes surfaces, dans l'anarchie la plus complète.

Bien sûr, nous ne voterons pas contre le texte issu de nos travaux. Pourquoi ?

D'abord, monsieur le rapporteur, pour ce qui est des principes, vous avez proposé que notre assemblée adopte l'article qui les consacre. Cela est donc positif.

Par ailleurs, comme je l'ai souligné dans l'objet de mes sous-amendements, les deux adjonctions proposées par les deux commissions vont dans le bon sens.

Nous nous abstiendrons donc lors du vote sur ce texte, car, même si nous voulons marquer l'avancée qu'il représente, il faut, à notre avis, des moyens législatifs autrement plus forts pour être efficaces.

Ce débat, comme l'a dit M. Ambroise Dupont, aura permis de braquer à nouveau les projecteurs sur le sujet. Nous n'avons pas fini d'en parler et j'espère surtout que nous trouverons les moyens d'agir parce qu'il y va de l'intérêt de notre pays, et je veux croire que nous en sommes tous conscients.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. J'ai retiré mon amendement quand j'ai compris que l'on pouvait questionner, informer les élus locaux et négocier avec eux quand une difficulté se présentait. Comme je l'ai dit à notre collègue Jean-Pierre Sueur, je considère que la loi doit être le dernier rempart quand il n'y a plus d'accord possible.

Je ne voudrais pas que nous légiférions sur tous les sujets qui sont de la responsabilité des élus locaux. Après tout, c'est à eux de savoir s'ils ont envie de

se battre ou s'ils préfèrent se retrancher derrière une réglementation, de se mettre en quelque sorte à l'abri des courants d'air !

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

**TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, TEXTE N° 30
(10 DÉCEMBRE 2009)**

Article 1^{er}

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Au 2° de l'article L. 121-1, après les mots : « des commerces de détail et de proximité », sont insérés les mots : « , de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes » ;

2° Après le cinquième alinéa de l'article L. 123-12, il est inséré un c bis ainsi rédigé :

« c bis) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de villes incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; ».

Article 2

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Après le septième alinéa de l'article L. 122-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ils peuvent étendre l'application de l'article L. 111-1-4 du présent code à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article. » ;

2° Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au huitième alinéa de l'article L. 122-1.

« Elle ne s'applique pas : ».

Article 3

(Supprimé)

TEXTE ADOPTÉ DÉFINITIVEMENT
DANS LE CADRE DE LA LOI N° 2011-512 DU 17 MAI 2011
DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU DROIT

Article 123

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° L'article L. 121-1 est ainsi modifié :

a) Au a du 1°, les mots : « la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural » sont supprimés ;

b) Après le 1°, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

« 1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ; »

2° Après le c de l'article L. 123-12, il est inséré un c bis a ainsi rédigé :

« c bis a) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; ».

Article 124

Le même code est ainsi modifié :

1° Le III de l'article L. 122-1-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article. » ;

2° Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5.

« Elle ne s'applique pas : ».

**ARTICLES MODIFIÉS DU CODE DE L'URBANISME
SUITE À L'ADOPTION DES ARTICLES 123 ET 124**

Article L111-1-4 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 124)

En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.

Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5.

Elle ne s'applique pas :

- aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières ;
- aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières ;
- aux bâtiments d'exploitation agricole ;
- aux réseaux d'intérêt public.

Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes. Un règlement local de publicité pris en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement est établi par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou la commune. L'élaboration et l'approbation des dispositions d'urbanisme et du règlement local de publicité font l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique.

Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article 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 de celles prévues par le présent article au vu d'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.

Il peut être dérogé aux dispositions du présent article, avec l'accord du préfet, lorsque les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà de la marge de recul prévue au premier alinéa, dès lors que l'intérêt que représente pour la commune l'installation ou la construction projetée motive la dérogation.

Article L121-1 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123)

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, 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, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Article L122-1-5 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 124)

I. — Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

II. — Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

III. — Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.

Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.

Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.

IV. — Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :

1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;

2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

V. — Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :

1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

VI. — Il définit les grands projets d'équipements et de services.

VII. — Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

VIII. — Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.

Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.

IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

NOTA: Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 art. 17 : VIII. — Le présent article entre en vigueur six mois après la publication de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi. Toutefois, les dispositions antérieurement applicables continuent de s'appliquer lorsqu'un schéma de cohérence territoriale est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de schéma a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant la date prévue à l'alinéa précédent.

Article L123-12 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123)

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet.

Toutefois, il ne devient exécutoire qu'après l'intervention des modifications demandées par le préfet lorsque celui-ci, dans le délai d'un mois mentionné au premier alinéa, notifie par lettre motivée à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, lorsque les dispositions de celui-ci :

a) Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

b) Compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

c) Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

c bis) Sont manifestement contraires au programme d'action visé à l'article L. 141-7 ;

c bis a) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ;

d) Sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement maintenue en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée, d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;

e) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ;

f) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec le programme local de l'habitat.