

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

H. BOUMARAF ^[1] E. PEDON ^[2]

1. Département d'architecture Université Mohamed Khider de Biskra. Algérie

2. Directeur du département de géographie. Université Paul Verlaine de Metz. France.

Reçu le 02/01/2010- Accepté le 06/07/2011

Résumé

Depuis le rapport (Bruntland) de la commission mondiale sur l'environnement et le développement-1988 qui marque la propagation de l'idée de développement durable, les préoccupations environnementales ont pris un sens qui les lie de plus en plus à leur contexte : le développement de l'activité humaine. Les territoires fortement humanisés et urbanisés sont aujourd'hui assujettis à des préoccupations environnementales croissantes. Les agglomérations urbaines sont en effet dotées de compétences qui les rendent responsables de l'organisation de leur territoire. Lieux privilégiés de développement économique et social, ces agglomérations constituent le terrain le plus approprié pour la définition d'un projet de développement viable. Ceci s'inscrit dans la logique de la nouvelle loi « Solidarité et Renouveau Urbains du 13 décembre 2000 qui vient modifier les pratiques de la loi 90/29 et s'attache notamment à intégrer davantage les préoccupations environnementales dans les nouveaux documents d'urbanisme qu'elle met en place, en particulier le plan local d'urbanisme (PLU) qui remplace le plan d'occupation des sols (POS) de 1991.

Cette loi « Solidarité et Renouveau Urbains » du 13 décembre 2000 a édifié de nouveaux documents de planification avec de nouvelles exigences de fond et de forme. Cependant, le caractère très récent de celle-ci laisse aux élus, techniciens et bureau d'études de nombreuses interrogations non résolues. L'intérêt de cet article est de travailler sur un domaine nouveau concomitamment aux auteurs de la loi et des décrets d'application et de faire des propositions quant à la méthode à suivre afin de réaliser ces nouveaux documents de planification urbaine..

Mots clés : Le plan local d'urbanisation (P.L.U), le plan d'occupation des sols (P.O.S), développement durable, planification urbaine, solidarité et renouvellement urbains, préoccupations environnementales

Abstract

Since the publication of Bruntland report in 1988 by the international commission of environment and development, that noticed the propagation of the idea of durable development, since that environmental preoccupations have taken such a new meaning that link them more and more to their contact; that is human activity development. Most populated and urban territories are nowadays subjects to many environmental preoccupations urban agglomerations do have competences that makes their responsible of territory organisation. As privileged sights for social and economic development. These agglomerations do constitute the most appropriate terrain for definition of a viable project of development. This is arranged within the new law logic, that is "Solidarity and Urban Renew" legislated on December 13th, 2000 and that comes to modify the low 90/29 practises, taking into account more integration of environmental preoccupations in new urbanism documents that this law establishes, in particular the Local Plan of Urbanism that replaces the Soils Occupations Plan of 1991. This law "Solidarity and Urban Renew" edified new documents of planification with new needs in form and content. Although, the very new character of this law puts elected people, technicians, and studies offices in front of many non resolved enquiries. The goal of this article is working in a new field in parallel with decision makers, so that it would be possible to find out a number of suggestions but also a new method to be followed in realising these new urban planification documents

Keywords: The Local Plan of Urbanism, The Soils Occupations Plan, durable development, urban planification, Solidarity and Urban Renew, environmental preoccupations

ملخص

منذ تقرير برنتلاند (Bruntland) للجنة العالمية للبيئة والتنمية 1988 التي سجلت انتشار فكرة التنمية المستدامة فإن التفكير في البيئة أخذ شيء فشيء اتجاه يربطه أكثر فأكثر بمضمونه الحقيقي والتمثل في تنمية النشاط البشري. إن الفضاءات ذات الكثافة السكانية والعمرانية العالية تم ربطها حاليا بتطلعات بيئية متسارعة التطور. بالإضافة إلى تزويد التجمعات العمرانية بكفاءات تجعلها مسؤولة على تنظيم مجالها و الذي يعتبر مكان مفضل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، هذه التجمعات الحضرية تعتبر المكان المفضل من أجل تجسيد مشروع تنمية مستدامة. هذا يسجل ضمن منطق القانون الجديد "التضامن والتجديد العمراني" الصادر في 13 ديسمبر 2000 و الذي جاء لتعديل تطبيقات قانون 29/90 و الحرص على إدماج الانشغالات البيئية في أدوات التعمير الجديدة الموضوع، بالخصوص "المخطط المحلي العمراني P.L.U" و الذي يعوض "مخطط شغل الأراضي P.O.S" لسنة 1991.

إن قانون "التضامن والتجديد العمراني" الصادر في 13 ديسمبر 2000 انبثقت عنه وثائق جديدة للتخطيط بالإضافة إلى متطلبات جديدة في الشكل والمضمون، غير أن هذه الصبغة القانونية الجديدة وضعت المنتخبين، التقنيين و مكاتب الدراسات العديد من التساؤلات بدون أجوبة. الهدف من هذا المقال هو العمل في مجال جديد بالموازاة مع صانعي هذا القانون و مراسيم تطبيقاته للخروج بمجموعة من الاقتراحات بالإضافة للطريقة الواجب اتباعها من أجل انجاز هذه الوثائق الجديدة للتخطيط العمراني

كلمات مفاتيح : المخطط المحلي العمراني، مخطط شغل الأراضي، التخطيط العمراني، التنمية المستدامة، التضامن و التجديد العمراني، الانشغال البيئي.

L' Introduction

Désirant s'inscrire, par l'intermédiaire de son «P.L.U.», dans une logique de qualité de vie durable, la ville de Biskra devra prendre en compte de nombreuses préoccupations environnementales. L'objet consiste donc à s'interroger sur le contenu du nouveau document de planification locale, «et l'évaluation de l'adaptation de leurs règles, et leur prise en compte des conditions spécifiques aux zones de leur intervention». Il sera ainsi fait état des nouvelles exigences de la loi « Solidarité et Renouveau Urbains » en ce qui concerne les préoccupations de développement durable à intégrer dans ces nouveaux documents. En effet, l'intérêt est de montrer comment les préoccupations environnementales de plus en plus importantes aujourd'hui seront introduites et traduites dans ce document juridique. L'enjeu d'un tel travail est de proposer une réflexion afin de traduire juridiquement des données à l'aspect plus qualitatif que quantitatif. Il est d'autant plus important que dorénavant les communes devront toutes à plus ou moins long terme se doter d'un plan local d'urbanisme « P.L.U », étendant ainsi la pratique. Bien que cela soit insuffisant en étudiant une seule ville telle que Biskra, l'un des objectifs est de réaliser une première analyse de la loi « Solidarité et Renouveau Urbains ». Mais il s'agit également de montrer comment les préoccupations environnementales peuvent être intégrées dans un document juridique tel que le « P.L.U ». L'intérêt de cet article est donc de concilier les exigences juridiques avec des préoccupations environnementales toujours plus croissantes dans les villes. Comment intégrer les préoccupations de développement durable dans le nouveau « P.L.U » de Biskra.

A cette fin, différentes interrogations doivent être soulevées : Qu'est-ce qu'un « P.L.U » ? Quel est le nouveau document de planification urbain local ? Quel est son contenu et quelles sont ses exigences ? Qu'apporte-t-il de nouveau par rapport à l'ancien le plan d'occupation des sols « P.O.S ».

A ces questions purement juridiques viennent se greffer des questions d'ordre plus qualitatif concernant les préoccupations environnementales et de développement durable : Qu'entend-on par développement durable ? Comment définir la durabilité environnementale à Biskra ?

Cela nous conduit à présenter l'approche juridique de la révision du premier plan d'occupation des sols « P.O.S N°1 ». Il s'agit notamment d'expliquer les évolutions que le « P.O.S » a subi depuis quelques années et de montrer dans quelle mesure le « P.O.S » de Biskra ne semble plus adapté aux exigences actuelles. La nouvelle loi « Solidarité et renouvellement Urbains » fera également l'objet d'une étude approfondie afin de souligner ses principes et de réaliser une comparaison entre l'ancien « P.O.S » et le nouveau « P.L.U ».

Nous nous interrogerons également sur le concept de développement durable, son émergence, ses principes. Plus particulièrement, la durabilité environnementale sera

précisée car c'est cette piste de réflexion qui sera privilégiée pour présenter le nouveau « P.L.U »

1. La pratique générale des plans d'occupation des sols.

S'il semble que le cadre juridique du "P.O.S" ait été fixé par la loi 90/29 relative à l'aménagement et l'urbanisme [1], il n'en demeure pas moins que le politique fait du renouveau des "P.O.S" un débat prioritaire, intégrant aujourd'hui une nouvelle approche de ce document [2] avant même la loi du 13 décembre 2001 sur la "Solidarité et Renouveau Urbains". C'est dans ce contexte qu'il convient de dresser un bilan du "P.O.S" qui ne semble plus à la hauteur de ses espérances.

1.1. Le cadre juridique des plans d'occupation des sols.

Les "P.O.S" s'inscrivent dans une pratique générale appelée la planification urbaine. Ce terme regroupe l'ensemble des études, des démarches voire des procédures juridiques et financières permettant aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir les hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues.

Après avoir défini le "P.O.S", il conviendra d'en souligner les évolutions depuis 1991.

1.1.1. Qu'est-ce qu'un "P.O.S".

Le plan d'occupation des sols est un document d'urbanisme local institué par la loi 90/29. L'objectif recherché par cette loi était de permettre aux communes de maîtriser leur urbanisation [3]. Les prérogatives des différents acteurs ainsi que les documents constituant le dossier de "P.O.S" sont codifiés par de nombreux textes législatifs et réglementaires.

Il constitue le document de base de la planification urbaine fixant les règles générales et les servitudes d'occupation des sols, le plus souvent à l'échelle communale [4].

Le "P.O.S" a trois fonctions [5]. La première est une fonction réglementaire. En effet, il définit les droits des sols en posant parfois des limites très strictes à l'exercice d'une liberté fondamentale : l'usage de la propriété. Une des conséquences directes est que le "P.O.S" ne peut être établi qu'en respectant le cadre fixé par le législateur. Il n'est donc pas question d'inscrire dans le "P.O.S" autre chose que ce qui a défini la loi ou de ne pas respecter les procédures d'élaboration ou de révision.

Justifiée par la difficulté d'une règle unique face à des traditions architecturales, l'adaptation de la règle aux caractéristiques locales permet richesse et diversité. Malheureusement, par routine ou par manque d'audace, les diverses possibilités offertes ne sont que très rarement exploitées.

La seconde fonction du "P.O.S" est attachée à la notion d'intérêt public, celle qui justifie que l'on interdise de construire ou que l'on fixe des hauteurs maximales ou encore les styles de clôtures autorisées. Lors de l'instauration des premières règles d'urbanisme, ces contraintes étaient très ponctuelles et ne concernaient que la voirie et la sécurité. Elles furent par la suite liées à des considérations d'hygiène et d'esthétique.

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

La troisième fonction est de définir de manière précise les règles d'utilisation du sol. Elle reflète une réelle volonté de planifier le développement, en protégeant les zones sensibles, les zones agricoles, les zones naturelles et en organisant la croissance par le jeu des zones NA et des emplacements réservés. C'est le "P.O.S" du l'urbaniste planificateur. C'est ce "P.O.S", dans sa vision planificatrice, qui fait aujourd'hui l'objet de nombreuses révisions, certaines communes arrivant à leur quatrième génération de "P.O.S". En effet, après la période de forte expansion, la question est souvent moins de savoir combien d'hectares de zone NA il est nécessaire de programmer que de trouver des solutions pour retenir les entreprises, améliorer la qualité des zones urbaines ou gommer les ruptures entre les quartiers.

Aujourd'hui, on parle davantage de réhabilitation du paysage, de mixité des fonctions, de "P.O.S" plus fins, plus travaillés, nécessitant des changements dans les mentalités.

C'est ainsi que le "P.O.S" a vu son contenu et ses fonctions évoluer depuis 1991 [6].

1.1.2. Les différentes générations de "P.O.S".

Deux grandes périodes marquent l'évolution historique de la pratique des "P.O.S".

A partir des années 70, les "P.O.S" ont surtout été utilisés comme des documents d'encadrement de la croissance urbaine. Ils ont donc servi à ouvrir à l'urbanisation des terrains pour répondre à la demande due à l'arrivée de nouvelles populations.

La préoccupation dominante des "P.O.S" était donc l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires afin de construire des logements et des équipements sociaux supplémentaires. Les "P.O.S" étaient conçus dans une vision pragmatique. Le raisonnement des acteurs se faisait en termes de besoins, de quantité de logements et donc de surfaces en hectares nécessaires à prévoir dans les documents d'urbanisme.

A cette époque, c'est la pensée fonctionnaliste qui guidait la pratique des "P.O.S".

La prise en compte de l'environnement dans les "P.O.S" était rarement demandée par les élus qui ne recherchent dans le "P.O.S" que le droit à construire, ne voyant dans le "P.O.S" qu'une obligation légale. L'objectif du "P.O.S" de favoriser une réflexion constructive autour de la commune est donc annihilé.

A partir des années 80, certaines communes demandent aux Directions Départementales de l'Équipement de prendre davantage compte des spécificités de leur territoire et de ne pas appliquer systématiquement les mêmes règles.

La décentralisation, engagée en 1983, en transférant aux élus des prérogatives en matière d'urbanisme, a participé à l'émergence de nouvelles pratiques. De nouvelles exigences sociales à caractère plus qualitatif et qui vont se cristalliser sur les thématiques de l'environnement et de cadre de vie apparaissent. Il est incontestable que les élus et les citoyens sont de plus en plus soucieux de la qualité de cadre de vie dans lequel ils évoluent.

Sur le plan quantitatif, le nombre de logements construits et l'aménagement des espaces de communication extérieurs chute de manière significative. En effet, la question du logement et l'aménagement des espaces urbains ne se pose plus en termes quantitatifs

mais en termes qualitatifs, sur le plan technique (acoustique, thermique ...) et social.

Sur le plan qualitatif, on assiste à une renaissance de la ville traditionnelle que l'on retrouve dans le retour de la rue et de la place dans les projets d'urbanisme. Une attention particulière est accordée aux centres anciens. Les lois de décentralisations ont permis aux élus de s'impliquer dans l'élaboration de leur "P.O.S" plus proches de leurs réalités et de leurs objectifs. On peut citer les villes de Lyon, Pierrefitte, Asnières sur Oise, et Montreuil qui ont élaboré une première vague de "P.O.S" dits qualitatifs [7].

Cette évolution dans la pratique des "P.O.S" permet d'identifier quatre générations de "P.O.S".

Les "P.O.S" de première génération identifient les différentes fonctions de la cité de manière séparée les unes des autres : une zone pour l'habitat, une zone pour les entreprises, une zone pour les loisirs ... Ces "P.O.S" privilégient le respect de la forme urbaine. Il s'agit d'une approche programmatique du développement du territoire. Ces "P.O.S" étaient en complète contradiction avec l'esprit du "P.L.U" qui tend à développer des règles fines afin d'encourager la mixité urbaine et de limiter ainsi les déplacements et les pollutions engendrées par ceux-ci.

Les "P.O.S" de seconde génération, dits "de dentelle" se caractérisaient par un foisonnement de détails réglementaires finalement peu avantageux : complexité des règles, effacement du zonage comme définition des secteurs urbains devant les prescriptions particulières. On recherche surtout chaque fois que cela est possible, à instaurer la mixité des fonctions urbaines. Le "P.L.U" contreviendra à cette génération de "P.O.S" en instaurant à chaque fois que cela est possible un règlement simplifié tout en gardant le concept du zonage. Il sera également ajouté des prescriptions architecturales, urbanistiques, paysagères, patrimoniales, environnementales particulières pour tenir compte des spécificités du site.

Les "P.O.S" de troisième génération, quant à eux, ont préfiguré les "P.O.S" qualitatifs en ce qu'ils répondent à des problèmes spécifiques tels que la limitation des extensions des villes, les questions du patrimoine.

L'émergence de nouvelles préoccupations centrées sur les questions du "droit à la ville" et du cadre de vie donne naissance à de nouveaux "P.O.S" intégrant les réalités des villes existantes. Les lois de décentralisation ont d'ailleurs contribué à ce mouvement de (naissance des nouveaux "P.O.S"). Cette troisième génération de "P.O.S" s'inscrit dans la logique du "P.L.U" dans la mesure où ce nouveau document a également pour objectif de la consommation des espaces et de développer le renouvellement urbain afin d'accueillir des populations dans les constructions existantes.

Enfin, les "P.O.S" de quatrième génération apparaissent, intégrant d'autres critères que fonctionnels, soucieux de la qualité urbaine. Ces critères sont davantage subjectifs. La traduction dans ces "P.O.S" d'un véritable projet urbain est un élément majeur dans l'évolution des mentalités et de la pratique. Ces "P.O.S" dits qualitatifs [8] préfigurent le "P.L.U" en ce qu'il font état d'un véritable projet de ville et disposent ainsi d'une dimension opérationnelle certaine. Cependant la prise en compte juridique de cette dimension sera réellement réalisée dans les "P.L.U"

Les "P.O.S" actuels font l'objet de critiques. Le "P.O.S" est un outil dont l'efficacité et la légitimité sont incontestées. Cependant, il a été trop souvent reproché aux "P.O.S" d'être des documents à l'horizon trop élargie, envisageant l'urbanisme au travers d'une simple police de l'occupation des sols. En effet, la pratique a très longtemps conduit à une sclérose de leur rédaction. Les attentes ont évoluées plus vite que les réflexions personnelles sur lesquelles sont fondés encore certains "P.O.S" : une conception type, un règlement type.

Toute une modernisation de l'écriture est à entreprendre. Cette recherche de la qualité dans l'écriture des "P.O.S" est importante dans la mesure où un manque de rigueur peut être source de contentieux. Il convient de plus d'apporter davantage de soin dans le rapport de présentation, trop souvent de pure forme. Il existe donc aujourd'hui un décalage important entre les enjeux de la politique communale et leurs attentes de la population d'une part et le langage des "P.O.S" d'autre part. ces enjeux portent sur la mixité, et la qualité urbaine. Or, cette notion de mixité urbaine reste contraire à la notion de zonage, outil de séparation des fonctions (habitat, loisirs, activités...). De même, la silhouette de la ville, ses trames, l'espace public, les hauteurs et la mise en relation des bâtiments entre eux et entre bâtiments et espace urbain ne sont pas prises en compte dans les "P.O.S" traditionnels. Et pourtant, il lui appartient également de déterminer l'aspect de la ville, le paysage urbain et tout ce qui contribue à créer une ambiance.

Aujourd'hui, une attention particulière est portée à la reconstruction de la ville sur elle-même. Ceci a pour conséquence d'induire des actions plus fines, diversifiées au regard des modes opératoires et dispersées dans la localité tout en s'inscrivant dans une vision globale du devenir du territoire communal.

Au fil des années, ont donc émergés plusieurs questions : le "P.O.S" est-il l'outil pertinent pour des tissus en mutation ? N'aggrave-t-il pas la fragmentation des espaces ? En d'autres termes, le P.O.S est-il encore adapté au nouveau contexte de l'urbanisme bioclimatique ? Faut-il imaginer une nouvelle génération de "P.O.S" plus qualitatif et un peu moins normatif. C'est une question qui fait partie de l'actualité depuis quelques années.

Ce bilan des "P.O.S" de 1991 soulève donc la question de l'efficacité et de la viabilité de ceux-ci, ainsi que de la nécessaire nouvelle approche qu'il convient d'en avoir.

1.2. Vers une nouvelle conception des plans d'occupation des sols : émergence d'une approche qualitative.

Différentes villes sont déjà dotées d'un "P.O.S" dit qualitatif [9] et peuvent affirmer leur supériorité et leur adaptabilité par rapport aux anciens documents de planification.

1.2.1. Définition d'un "P.O.S" qualitatif.

La notion de qualité [10] est une notion qu'il n'est pas aisé à cerner. En effet, les critères de qualité sont différents selon que l'on se place du côté du maire soucieux du développement territorial de sa commune, du préfet chargé du contrôle de la légalité, du promoteur, du citoyen ou de juge. La qualité pour les uns a toutes les chances d'être perçues comme un défaut pour les autres. En effet, un "P.O.S" trop juridique décevra l'urbaniste qui

regrettera de n'y trouver que l'expression partielle de son projet.

L'évolution des "P.O.S" vers des "P.O.S" plus "qualitatifs" est d'autant plus souhaitée que le contexte national de l'aménagement a également profondément évolué, marqué par le repli de la croissance urbaine, une concurrence économique croissante entre les villes et de nouvelles préoccupations bioclimatiques, qualitatives telles que la solidarité, la mixité, l'écologie [11]. Cette évolution qualitative des "P.O.S" ne se fait pas sans rencontrer de difficultés : la volonté de traduire dans le "P.O.S" un véritable projet urbain se heurte à la recherche d'une meilleure adaptation aux réalités climatiques, économiques et sociales ainsi qu'aux exigences démocratiques [12].

La qualité concerne tout autant le contenu que le contenant. Un "P.O.S" de qualité, c'est un "P.O.S" qui traduit parfaitement une volonté collective d'aménagement avec tout ce que cette volonté suppose en terme de réflexion, d'études et de concertation.

Cette qualité concerne tout à la fois la localisation de l'urbanisation, ses relations et ses implications en matière d'équipements publics, le financement de ces équipements, la morphologie urbaine, le fonctionnement des espaces urbains, la qualité architecturale des constructions, la protection des sites et des paysages, etc. Elle concerne aussi la lisibilité même de cette volonté collective notamment dans le rapport de présentation du "P.O.S", l'écriture des règles, ... la qualité nécessite du temps, de la réflexion, des études préalables [13].

D'autres réflexions sont à mener dans le cadre du renouveau des "P.O.S" : l'articulation des "P.O.S" avec les politiques locales de l'habitat, avec les plans de déplacement urbain, la maîtrise des terrains ouverts à l'urbanisation, le rôle des différents acteurs dans l'élaboration ou la révision des "P.O.S", l'articulation du "P.O.S" avec les objectifs supra-communaux ...

Si le "P.O.S" est un document de cohérence communale, il n'est cependant pas uniquement fait pour régler tel ou tel problème de droit des sols. Il édicte des règles d'intérêt général mais ne veille pas simplement à la légalité des intérêts particuliers les uns par rapport aux autres. De document de planification spatiale, le "P.O.S" devient un outil de composition urbaine. C'est ainsi que les "P.O.S" ont tendance aujourd'hui à traduire un projet de ville, des intentions urbaines fortes [14].

C'est le "P.O.S" de l'urbaniste, de l'architecte. Il intervient sur le bâti, sur les espaces publics, Il s'agit là de nouvelles bases conceptuelles pour ce document d'urbanisme qui traduit une nouvelle génération de "P.O.S", affirmant la réglementation des sols et veillant, au travers du rapport de présentation, à situer le plan dans le cadre des politiques d'interventions sur l'espace communal.

Cette volonté de traduire dans le "P.O.S" un véritable projet urbain est alimenté, au préalable, par des études souvent très fines sur la morphologie urbaine, le confort dans les espaces de communication extérieurs, la qualité architecturale et environnementale, le patrimoine bâti, ...

De plus, le "P.O.S" offre, lors de sa révision, une opportunité au citoyen de formuler des choix sur l'organisation de son cadre de vie quotidien.

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

A côté des critères quantitatifs (densité de construction), ce "P.O.S" introduit davantage de critères qualitatifs, subjectifs, tels que le beau, le confort, le sensible, la préservation de l'identité du lieu, la prise en compte de la mixité urbaine, ainsi que des formes urbaines (silhouette de la ville, trame, espace public hauteurs)

Cependant, même si les grandes orientations pour faire un "P.O.S" qualitatif sont présentes sur le territoire de la commune concernée, le contenu de document doit s'attacher à être le plus explicite possible et ne doit pas être illusoire.

1.2.2. Contenu du "P.O.S" qualitatif.

La réalisation de "P.O.S" qualitatif nécessite tout d'abord l'intervention de différents professionnels [15] tels que urbanistes, les juristes, les architectes, les élus.

La qualité du "P.O.S" dépendra tout d'abord des autres outils d'élaboration : les études préalables, le porter à la connaissance de l'Etat, les avis des personnes publiques associées à l'élaboration ou la révision du "P.O.S" ainsi que le P.D.A.U et les autres documents supra communaux nécessaires à la démarche. Le porter à la connaissance de l'Etat est un document préparé par les services de l'état qui doit comporter l'ensemble des servitudes, des projets d'intérêt général ou d'orientation et les modalités d'application des lois qui s'imposent au "P.O.S" ou au "P.L.U".

Les orientations de développement durable de la commune doivent être inscrites dans le porter à la connaissance. Le porter à la connaissance de l'Etat doit comporter cinq chapitres abordant les différents aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement de l'espace public, les déplacements, le fonctionnement des espaces urbains, l'habitat, la préservation de la qualité de l'environnement.

Le volet environnemental du porter à la connaissance de l'Etat doit contenir les informations relatives aux facteurs climatiques et aux risques naturels et technologiques, aux nuisances sonores, à la gestion de l'eau, à la gestion des déchets ainsi qu'un volet sur le paysage et le cadre de vie (loisirs, éléments patrimoniaux, ...) [16].

Différentes personnes publiques sont associées à la révision ou l'élaboration du "P.O.S" : les services techniques de l'équipement, de l'agriculture et des forêts, la direction pour l'aménagement du territoire, la direction régionale de l'environnement, ... Ces personnes émettent des avis en précisant les éléments que la commune doit prendre en compte dans l'élaboration ou la révision de son "P.O.S". Le contenu de ces avis doit avoir une approche de développement durable en vertu de la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains".

Ainsi, les documents intervenant en amont de la révision ou de l'élaboration d'un "P.O.S" qualitatif doivent être axés sur une approche de développement durable afin de donner les meilleures informations.

Le "P.O.S" qualitatif se doit, de plus, d'avoir des documents clairs, faciles à comprendre et à utiliser. Il doit donc être illustré le plus souvent possible. Dans son contenu, le "P.O.S" qualitatif pourra agir sur l'évolution du parcellaire, sur les formes urbanistiques de la ville, voire même de chaque quartier, rechercher de nouveau la mixité des fonctions dans la ville, aspiration croissante et facteur d'équilibre et de développement, et la nécessité de prendre en compte les facteurs climatiques nombreux et

en interaction qui contribuent au confort dans les espaces extérieurs, et veiller à la qualité des espaces naturels. Pour ce dernier point, c'est au mitage urbain qu'il est fait référence, phénomène qui contribue à gaspiller les terres et les paysages. C'est pourquoi, une limitation de l'extension des villes et une construction de la ville sur la ville sont à rechercher [17].

Un "P.O.S" qualitatif s'attachera à la réussite de chaque projet de construction, à son insertion harmonieuse dans le tissu existant. Toutes ces préoccupations, auxquelles le "P.O.S" traditionnel reste sourd, seront développées dans cette nouvelle génération de "P.O.S".

Dans le "P.O.S" qualitatif, un projet est exprimé. Le rapport de présentation est rédigé dans le but d'accueillir une dimension opérationnelle, jusque là inexistante. C'est en cela que l'on peut constater le caractère qu'il manque au "P.O.S" de 1991 la capacité juridique de prendre en compte cette dimension opérationnelle. L'expérience a montré que ceci était plus bloquant que dynamisant.

Aujourd'hui, avec la définition d'un véritable projet, les précisions sont beaucoup plus nombreuses [18].

L'évolution fait passer de la simple intention (avec le "P.O.S" de 1991) à l'action, et surtout l'annonce de l'action, contenue dans la partie d'aménagement et de développement durable de la commune.

C'est dans un tel contexte de refonte de la planification que s'inscrit la révision du "P.O.S" de la commune de Biskra. La multiplicité des enjeux que présente la commune nous conduit à dresser un premier bilan de son "P.O.S" actuel, avant de proposer un nouveau type de document.

2. Bilan du plan d'occupation des sols de la ville de Biskra.

L'ensemble des enjeux que peut présenter la commune de Biskra tant au niveau communal que national met en lumière les insuffisances du "P.O.S" actuel.

2.1. Les insuffisances du "P.O.S" de Biskra.

Le premier « P.O.S N°1 » de la ville de Biskra a été approuvé en 1997, ses études préalables remontant aux années 1995. En cela, il est le reflet des préoccupations de l'époque.

Plus de dix ans après la mise en œuvre du "P.O.S", le contexte a considérablement changé : la prise en compte de la ville a évolué vers une considération globale de ses différents éléments, de ses acteurs et de ses pratiques, et donc des méthodes et outils de réflexion et de gestion de l'espace.

Le nouveau "P.O.S" comporte donc des besoins d'actualisation, liés à l'émergence de nouveaux enjeux. L'idée qui se développe aujourd'hui est celle du développement durable qui repose sur la définition et la mise en œuvre d'un véritable projet de ville (démarche dans laquelle s'est lancée la commune qui a défini un projet de territoire) alliant le passé et ses héritages, le présent et ses préoccupations, à l'avenir et les choix qu'il suppose.

Cette conception nouvelle du développement durable se décompose en cinq objectifs :

- Durabilité économique : l'objectif est de garantir la pérennité de la place de l'entreprise et de l'emploi dans la ville. Le "P.O.S" peut participer au développement économique de la commune de par les zones d'activités qu'il peut prévoir et les types d'activités qu'il autorise.

- Durabilité culturelle : l'identité spécifique de la ville de Biskra doit être préservée et même développée. La révision du "P.O.S" comporte ainsi un enjeu important en termes de patrimoine archéologique, urbanistique, architectural et paysager. Il s'agit de préserver la place des entreprises sur le territoire communal.

- Durabilité spatiale : la ville n'est pas extensible à l'infini, c'est pourquoi elle requiert une stratégie d'occupation de l'espace dans le temps. La ville doit être capable de recycler ses tissus urbains, de se recomposer sur elle-même.

Le territoire de la ville de Biskra se caractérise par deux grands types d'espaces, naturels et urbains. Les enjeux du nouveau "P.O.S" seraient donc de préserver la lecture des espaces en maintenant les repères, en créant des liaisons entre ceux-ci, en effaçant la coupure entre le nord et le sud de la ville.

- Durabilité sociale : il est question de consolider la communauté sociale, comprendre les évolutions de l'organisation sociale de la ville et de ses quartiers.

- Durabilité environnementale : la ville doit savoir gérer finement ses ressources naturelles (air, eau et sol), ses déchets ainsi que son patrimoine bâti et paysager. Le "P.O.S" doit intégrer plus clairement les facteurs climatiques qui contribuent au confort des espaces extérieurs ainsi que l'amélioration du fonctionnement des espaces de communication dans la logique de développement de la ville de Biskra.

Parmi ces cinq objectifs de durabilité, seul celui de la durabilité environnementale retiendra toute notre attention. Le bilan du "P.O.S" de 1997 est donc réalisé à partir de ce seul axe de réflexion.

Le contexte urbain et socio-économique de l'époque et le plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1994 a constitué la base de la définition des objectifs d'aménagement en 1997. La méthode employée a permis d'aboutir à la définition de grands objectifs pour l'essentiel atteints [19].

Concilier le développement de la ville et la sauvegarde des espaces naturels : les extensions périphériques, considérées comme nécessaires au développement de la ville de Biskra, devaient être contenues à l'intérieur de périmètres dont l'aménagement ne peut se réaliser que par le biais d'opérations concertées et de plans d'ensemble de façon à éviter le mitage de l'espace. L'idée était de rééquilibrer la ville vers l'ouest en préservant les espaces naturels dans la valeur en tant qu'éléments de l'espace urbain afin que les constructeurs ne portent pas atteinte à ce milieu naturel. Les jardins familiaux font également l'objet de protection spécifique afin de réglementer les constructions autorisées.

Globalement, le zonage et le règlement du "P.O.S" ont permis de respecter les grands équilibres entre espaces urbanisés / urbanisables / et espaces naturels.

Une des qualités de la ville de Biskra est de proposer depuis ses quartiers les plus centraux des prises visuelles sur la campagne environnante. Une urbanisation mal contrôlée des dernières pentes de la vallée risque de ne donner à voir que des horizons urbains.

Le futur "P.L.U" s'attachera à préserver les points de vue panoramiques en réglementant et même interdisant les constructions sur les pentes.

A l'heure actuelle, l'urbanisation n'a envahi que partiellement les rebords de la seconde terrasse de la ville. De belles percées visuelles montrent la ville dans son territoire d'accueil, ponctuée par des édifices remarquables. Ainsi, le côté nord constitue pour l'automobiliste un lieu privilégié de découverte de la ville de Biskra qu'il convient de maintenir. (figure.1)

L'urbanisation intensive des pentes supérieures de la vallée risque de fermer la ville de Biskra sur elle-même, et de la rendre étanche à tout regard extérieur (ignorance du site, vue bloquée ou orientée vers le ciel) (figure.2)

Promouvoir un environnement urbain de qualité : cet objectif reposait sur les éléments suivants :

* Préserver des espaces non bâtis en tissu urbain en protégeant les espaces verts de fond de parcelle et de cœur d'îlot d'un grignotage progressif (trame jardin). Les moyens utilisés étaient par exemple la définition d'une bande constructible ou l'inscription d'une trame "espaces cultivés urbains".

* Améliorer les conditions du confort thermique dans les espaces extérieurs dans les grands ensembles en instaurant des règles d'implantation des constructions obligeant à respecter des règles de hauteur et de recul par rapport aux limites séparatives (articles: 1, 2, 7 et 10 du règlement).

* Améliorer les conditions de vie dans les grands ensembles par le traitement et l'aménagement des espaces extérieurs, la réhabilitation des logements, et l'amélioration des conditions d'habitabilité de la maison, une meilleure politique d'attribution des logements, la création d'équipements et l'intégration aux quartiers d'activités économiques.

* Améliorer le niveau d'équipements publics scolaires, sportifs et de loisirs (certains ont fait l'objet d'un zonage particulier et des emplacements ont été réservés ; ces mesures ont permis des réalisations importantes.

* Lutter contre les nuisances en empêchant les activités nuisantes de s'implanter dans des zones d'habitat (articles : 1 et 2 du règlement), en instaurant des délimitations de zones de bruit apparaissant au plan de zonage et en créant des voies de contournement.

Renforcer le centre-ville : l'objectif était de développer un centre-ville apparaissant comme trop limité dans son étendue et son activité, et d'assurer une liaison forte entre le centre-ville et ces sous zones d'habitat, les objectifs de renforcer le centre-ville et de réaménager les sous zones ont été atteints. Le programme de réhabilitation est en voie d'achèvement et la dynamique engendrée a permis une incontestable reconquête.

D'autres objectifs, qui restent d'actualité, ont été définis tels que le développement économique, le respect du patrimoine, la revitalisation des quartiers anciens par l'accueil d'une nouvelle population. Cependant ceux-ci ne seront pas traités.

Le "P.O.S" de 1997 semble avoir aujourd'hui une conception trop limitative.

La première limite du "P.O.S" actuel de Biskra est liée à son caractère extrêmement descriptif. Cet aspect traduit les préoccupations de l'époque de l'élaboration du "P.O.S" approuvé en 1997. Il s'agissait en effet de mettre au point un "P.O.S" basé sur l'existant et ses caractéristiques afin de pouvoir les prendre en compte. Cette conception se trouve aujourd'hui en contribution avec la définition de

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

projets de territoires initiée dans le cadre de la révision du "P.D.AU". Ce caractère très descriptif s'est traduit par la mise en place d'un zonage très morcelé, ne permettant pas de lecture globale des enjeux, et accentuant la difficulté de compréhension.

Il est en effet composé de :

- 25 zones
- 08 sous zones
- 28 secteurs
- 08 sous secteurs (pour, dans certains cas, un seul article du règlement)

La multiplication des zones et des règles a abouti à une dilution des objectifs exprimés dans le rapport de présentation même si ces objectifs ont été globalement atteints.

Le règlement n'a pas, de plus, prévu des modalités satisfaisantes pour une densification cohérente de certains cœurs d'îlots.

Enfin, des questions plus qualitatives se posent pour l'architecture des bâtiments, notamment au niveau de la couleur, des fenêtres et des toitures ... etc.

Le "P.O.S" de 1997 présente également d'autres lacunes qui s'expliquent à la fois par une évolution des thèmes et des préoccupations urbaines et urbanistiques, et par une traduction réglementaire qui n'a parfois pas permis d'atteindre les objectifs fixés.

Les paysages de la ville de Biskra, grand thème oublié par le "P.O.S" de 1997.

Le "P.O.S" de 1997, en effet, en se basant sur une description très fine et précise des caractéristiques de l'existant n'a pas permis de mettre en œuvre une réflexion globale sur les paysages. Or il s'agit aujourd'hui d'une préoccupation majeure, le nouveau "P.L.U" se devant de :

* Déterminer les grands paysages, les champs visuels, les unités physiques, les entités géographiques (entités urbaines et naturelles);

* respecter et préserver le patrimoine bâti par la limitation des volumes, les règles liées à l'aspect extérieur des bâtiments, l'intégration des constructions neuves, etc.

;

* valoriser les axes structurants de la ville comme par exemple les ceintures de boulevards qui entourent le centre-ville ;

* améliorer les conditions du fonctionnement des espaces de communication extérieures par l'intégration des règles bioclimatiques ;

* préserver et conforter les séquences, maintenir les caractéristiques de chaque quartier c'est-à-dire le centre, les quartiers de faubourgs qui ont leur histoire, les quartiers pavillonnaires plus récents ... ;

* révéler et préserver les éléments ponctuels du paysage les allées plantées, les édifices historiques ...

Un "P.O.S" qui ne distingue pas toujours les spécificités architecturales propres à certains quartiers.

Le "P.O.S" actuel permet de bien différencier les types de tissus urbains, notamment au travers du zonage en secteurs et sous-secteurs. Cependant, les spécificités et les qualités architecturales propres aux différents quartiers ressortent mal. L'uniformité résultant des différents articles (en particulier les articles 11 et 13 qui concernent l'aspect extérieur des bâtiments et leurs abords plantés)

risque de nuire à la préservation de la variété des tissus urbains de la ville de Biskra. En outre, dans certaines zones un manque de précision concernant l'aspect extérieur peut donner lieu à des interprétations approximatives traduites concrètement par des réalisations de médiocre qualité (mauvaise intégration dans le contexte visible par les fenêtres, les portes par exemple).

Le patrimoine, considéré trop ponctuellement :

Le rapport de présentation du "P.O.S" affirme la volonté de "respecter le patrimoine à travers ses multiples composantes". Cependant, la traduction réglementaire de ce principe est trop ponctuelle et limitée pour permettre une prise en compte globale :

- le patrimoine historique est répertorié dans le dossier des servitudes d'utilité publique et fait l'objet d'une protection au titre des monuments historiques.

- certains bâtiments non classés mais témoignant d'une qualité architecturale certaine font l'objet d'une trame graphique spécifique.

- Les richesses archéologiques, nombreuses dans le centre notamment, sont recensées dans une annexe qui définit pour chacune un niveau de protection.

- la notion de patrimoine a largement évolué. Une réflexion ou un inventaire fait défaut sur ce qui peut constituer le patrimoine urbain, bien qu'étant plus quotidien ou vernaculaire : anciennes maisons rurales, architecture industrielle, détails architecturaux (escaliers, fenêtres, portes, etc.), repères historiques. De même, il manque une stratégie pour la protection d'ensembles urbains remarquables liée à leur homogénéité architecturale.

L'absence de prise en compte globale de l'environnement :

Le "P.O.S" de 1997 n'aborde en effet la question de prise en compte de l'environnement que de façon très partielle et très cloisonnée. Tout d'abord, le "P.O.S" de 1997 a mis en place un zonage très complexe en ce qui concerne les espaces naturels. Ce zonage distingue :

- les espaces agricoles (zone NC),

- les jardins familiaux (secteur NCj),

- les espaces naturels de fond (zone ND),

- les espaces boisés et les espaces cultivés urbains classés au "P.O.S" comme espaces protégés,

- les captages, protégés par des servitudes d'utilité publique de nature à garantir la qualité des eaux et à éviter toute pollution.

Or, en observant ces différents éléments indépendamment les uns des autres, le "P.O.S" omet des espaces naturels et ne permet pas d'appréhender ou de protéger de manière cohérente et satisfaisante les espaces cultivés intra-urbains (tels que jardins privés, familiaux, cultures maraîchères, pépinières) ou les espaces verts urbains (jardins publics), et les cours d'eau, bois, alignement d'arbres, vallées sensibles, etc.

Ce découpage a également l'inconvénient d'empêcher toute vision globale prenant en compte des interrelations fondamentales et de ne pas permettre d'instaurer une hiérarchie multicritères : chaque type d'espace naturel voit donc son intérêt réduit à une seule fonction (économique, de loisirs, floristique, sociale, écologique, etc.). Cette vision morcelée met en évidence l'absence de projet global.

Tous ces aspects environnementaux sont indubitablement ceux qui ont subi l'évolution la plus importante et la plus rapide ces dernières années. Il s'agit d'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle, d'où la nécessité d'inscrire le futur "P.L.U" de Biskra dans une logique de développement durable. L'enjeu de cette logique est d'avoir une approche globale du territoire de la ville de Biskra pour comprendre ses fonctionnements et ses dysfonctionnements.

Le (tableau.1) résume le bilan qui peut être fait du "P.O.S" de 1997, du point de vue de la durabilité environnementale.

Ce bilan permet de souligner un certain nombre d'enjeux pour la commune. La complexité du zonage, la multiplication des règlements et des objectifs du rapport de présentation en amoindrissent la lisibilité et traduisent l'insuffisance d'une vision globale qui permet d'appréhender la ville dans son unité et ses interactions. S'il semble que les analyses sur les perspectives d'évolution démographiques, économiques, et sociales ont été faites, il n'en demeure pas moins que leur mise en œuvre et les conséquences des évolutions sur le milieu sont peu envisagées.

Le souci de conserver les dimensions de la ville explique globalement la complexité et la rigidité du document ainsi que sa difficulté à accompagner l'évolution de la ville.

La révision du "P.O.S" s'impose donc pour différentes raisons :

- une réactualisation liée au nouveau contexte économique et sociale ainsi qu'aux nouvelles réglementations en vigueur.

- un besoin d'une vision globale marquée par l'existence d'une image identitaire forte pour la ville, d'une qualité de vie pour les habitants ainsi que d'une sensibilité au contexte bioclimatique.

- une intégration de la vision développement durable.

Avec l'évolution des mentalités et par voie de conséquence de nouveaux soucis, certains objectifs sont devenus trop ciblés. L'oubli de certaines dimensions, telles que les facteurs physiques de l'environnement, met en évidence pour leur part l'absence de vision d'ensemble de l'espace urbain et de notion de projet global. Réviser le "P.O.S" ne signifie pas pour autant faire table rase d'un document qui avait en son temps son bien fondé. Il s'agit plutôt de changer, de faire évoluer une philosophie réglementaire peut-être trop rigide et insuffisamment qualitative.

L'objectif est de passer d'une vision statique à une vision dynamique. La ville ne doit plus être pensée comme une entité inerte. Elle évolue de jour en jour et cela ne doit pas être négligé.

Se projeter dans l'avenir à l'occasion de la révision doit nous permettre de canaliser cette évolution. La définition du projet sera la traduction d'une volonté de changement, de faire vivre la ville de Biskra. De plus, le futur "P.L.U" devra prendre en compte de nouveaux textes apparus depuis 1990.

Il s'agit notamment de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. La loi du 8 janvier 1993 modifiée par la loi du 2 février 1994 sur la protection et la mise en valeur des paysages. La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. La circulaire du 15 mars

1995 relative aux instruments de protection et de mise en valeur des paysages. La circulaire du 21 mars 1995 selon laquelle le "P.O.S" a l'obligation d'élargir ses exigences à la qualité climatique du paysage urbain. Le décret relatif aux plans de prévention des risques, publié au journal officielle du 11 octobre 1996, les orientations du nouveau plan directeur d'urbanisme "P.D.A.U" de l'agglomération.

Si la pratique générale des "P.O.S" est importante depuis 1991, il a pu être mis en lumière ses apports et surtout ses limites dans le cadre d'expériences diverses. Les "P.O.S" ne sont plus aujourd'hui de simples instruments de planification spatiale. Ils doivent gérer d'autres aspects présents dans les villes et déterminer des règles anticipant sur les évolutions futures.

Fort de ce constat, c'est au tour du législateur aujourd'hui de dresser un bilan et de concrétiser une évolution attendue depuis longtemps déjà.

3. Un contexte juridique en évolution.

La loi du 13 décembre 2000 sur la "Solidarité et Renouvellement Urbains", après avoir relevé l'insuffisance des outils actuels de planification [20], en introduit aujourd'hui de nouveaux, faisant ainsi disparaître le "P.O.S" de 1991 au profit du "P.L.U" [21], document ayant pour fonction toute nouvelle d'exprimer le projet d'aménagement et de développement durable de la commune [22].

3.1. La loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" ou la réforme de la planification.

Après avoir dressé le contexte juridique et urbain d'une telle réforme, il conviendra d'en expliquer en détail les différents aspects.

3.1.1. Contexte de la réforme et ses objectifs.

En trois décennies, la ville s'est métamorphosée. Les politiques urbaines d'après guerre ont dû faire face à l'explosion démographique des villes. La priorité était de fournir un toit et de favoriser l'expansion urbaine. Les outils d'aménagement se sont donc multipliés sans chercher à établir une cohérence. Aujourd'hui le constat est celui d'une ville qui s'étend, abritant 85% de la population. Son extension croissante et nécessaire a engendré une spécialisation des lieux, et même en cloisonnement des uns par rapport aux autres (opposition entre lieux de vie et lieux de travail, lieux de commerce et lieux de détente ou de loisirs). L'étalement urbain est l'une des évolutions les plus caractéristiques de ces dernières décennies. Il engendre un mitage et une dégradation de l'environnement. La ville se présente aujourd'hui comme non seulement étalée mais aussi éclatée avec une forte croissance des déplacements individuels et développant les inégalités.

Jusqu'à maintenant, du point de vue de la planification urbaine, ce sont les pratiques des années 1983 qui se sont exercées. Les règlements et les codes se sont empilés, sans relier entre eux l'urbanisme, l'habitat et les transports qui sont pourtant les différentes facettes d'une même réalité.

Ainsi est observée depuis plusieurs décennies une extension souvent mal maîtrisée de l'urbanisation, générant un dysfonctionnement des espaces urbains dû à la négligence de l'impact des facteurs climatiques sur le confort des individus au niveau de ces espaces, gaspillage d'espace, dépérissement de certains quartiers existants, surcoût des infrastructures, croissance continue des

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

transports individuels inacceptables pour la qualité de vie. Ainsi qu'un accroissement des inégalités sociales et spatiales qui pensent remettre en cause le lien social et ébranler les bases du fonctionnement de la démocratie.

Face à ces réalités pesantes, les textes fondateurs ont été modifiés par une série d'amendements permettant de pallier aux faiblesses les plus importantes : la liste est longue; de réforme du logement social à la loi sur la qualité de l'air en passant par la politique spécifique sur les quartiers en difficulté.

Cependant, ces efforts louables n'ont pu atteindre leur pleine efficacité. L'empilement des mesures ne suffit pas à donner un sens.

Il paraît donc urgent d'adapter les structures et les politiques urbaines aux enjeux dont la ville est porteuse.

Le gouvernement doit s'engager dans cette voie avec la loi "Solidarité et Renouveau Urbains" du 13 décembre 2000. Cette démarche s'inscrit dans la continuité d'une réforme amorcée en 1999 avec deux autres lois : la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Ces deux réformes ont le point commun de mettre l'accent sur l'intercommunalité de projet et la nécessité de situer au niveau des agglomérations ou des pays les politiques de développement local et d'aménagement de l'espace.

Si la relance de la politique de la ville et les lois du 25 juin 1999 et du 12 juillet 1999 ont fourni l'occasion de la réforme, celle-ci puise également ses sources dans une évolution plus fondamentale de la conception de l'aménagement.

Longtemps celui-ci n'a été conçu que sous l'angle des équipements et de la gestion des sols et de l'immobilier. Une réflexion s'est donc engagée depuis quelques années sur la nécessité de lier plus étroitement l'occupation du sol avec d'autres politiques publiques telles que la politique des transports et des déplacements urbains, la politique sociale, la politique de développement économique local.

L'ambition nouvelle est double. Il s'agit d'une part de prévoir et de structurer de manière combinée l'organisation et le fonctionnement de l'espace urbain et des services collectifs avec la planification territoriale et, d'autre part de les analyser en termes de services rendus à la population, dépassant ainsi l'approche technicienne de l'aménagement qui reposait principalement sur la définition, la programmation et la localisation à priori d'investissements publics.

Cette démarche a croisé une seconde réflexion centrée sur le développement durable. Ce concept traduit une nouvelle approche du développement urbain fondée sur la recherche d'une organisation et d'un fonctionnement de la ville plus économe, plus respectueux d'un environnement conçu de manière globale et en terme de protection des espaces naturels. La nécessité de prendre en compte des préoccupations nouvelles s'inscrit dans une démarche de développement durable et qui, pour l'essentiel, visent à mieux maîtriser le développement des agglomérations par une articulation plus précise des politiques d'urbanisme et des politiques d'environnement apparaît aujourd'hui comme incontournable.

La ville bouge, évolue et se modifie. Elle a aujourd'hui besoin d'une politique urbaine rénovée pour répondre aux défis de la solidarité et du développement durable, véritables enjeux de la cité moderne. C'est l'ambition de la loi, composé de 209 articles organisés autour des quatre titres suivants :

- * "Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales" (Titre I)

- * "Conforter la politique de la ville" (Titre II)

- * "Mettre en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable" (Titre III)

- * "Assurer une offre d'habitat et d'espace urbain diversifiée et de qualité" (Titre IV)

La loi "Solidarité et Renouveau Urbains" a pour objet, notamment, de mettre au point de nouveaux outils pour une plus grande maîtrise de développement urbain et un meilleur équilibre social à l'intérieur des villes et des quartiers. Elle associe dans une démarche unique les champs de l'urbanisme, de l'habitat et des déplacements.

Cette rénovation du cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain cohérents, solidaires et durables s'appuie sur trois principes fondamentaux :

- Solidarité et partage : cette première idée implique les notions de renouvellement urbain, d'échange, de mixité sociale, de renforcement des liens entre l'urbain et le rural.

- Développement durable et qualité de vie : les villes ne doivent plus uniquement être conçues pour la voiture et autour d'elle. Une priorité nouvelle est donnée aux autres modes de déplacement (vélos, transports urbains collectifs, ...). Le développement des villes doit se faire dans le respect des territoires qui les entourent, dans un souci d'économie et d'équilibre avec les espaces ruraux. Elles doivent être enfin soucieuses de l'écologie urbaine (prendre en compte les facteurs climatiques dans la conception du tissu urbain, gestion des déchets, des ressources rares, des espaces naturels et de proximité).

- Démocratie et décentralisation : il convient de simplifier les règles pour les rendre accessibles en privilégiant le dialogue et le débat public. Pour cela, le processus de décentralisation devra être enrichi. Il s'agit de donner au code de l'urbanisme un contenu privilégiant les principes et les objectifs plutôt que la procédure, afin qu'il facilite réellement l'expression d'un projet maîtrisé de développement local.

A travers ces trois principes, nous pouvons distinguer les objectifs fondamentaux de la loi :

La mise en cohérence des politiques urbaines constitue l'objectif majeur de la loi "Solidarité et Renouveau Urbains" 10 ans après la loi 90/29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, la planification urbaine, fondée sur une logique fonctionnelle de zonage, doit être revue pour répondre aux enjeux d'aujourd'hui. A l'échelle de l'agglomération dans le cadre des plans de cohérence territoriale, à l'échelle de la commune avec le plan local d'urbanisme, la conjugaison des politiques spatiales, de déplacement au service du développement durable avec l'instauration de plan de déplacement urbain et de l'habitat sera recherchée dans l'élaboration de véritables projets urbains.

Ces politiques seront rendues plus claires, leur élaboration plus démocratique, leur application plus

sécurisée. Le législateur entend redonner à l'intercommunalité la place qui devait lui revenir au regard des textes de 1983. Cette relance de l'urbanisme intercommunal constitue l'un des apports majeurs de la loi.

Le renouvellement urbain constitue en second lieu la voie du développement durable en assurant une utilisation optimale de l'espace et en réduisant l'impact des facteurs climatiques sur le confort des individus au niveau des espaces urbains et l'impact des pollutions liées au développement incontrôlé de la circulation automobile.

La loi a comme objectif de réaliser une ville recentrée en privilégiant une densification des zones équipées et encourager la mixité urbaine.

La solidarité, enfin, a pour objectif d'assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux qui forment ensemble un même bassin de vie, d'habitat et d'emploi, pour engager, dans les quartiers anciens et dégradés, des actions fortes de renouvellement urbain afin d'assurer la mixité sociale dans les villes plus équilibrées grâce à une plus grande diversité et qualité de l'habitat.

La portée réelle de la loi dépendra donc de la volonté politique qui heurte de front les mécanismes du marché qui préfèrent l'étalement urbain au renouvellement mais aussi la spécialisation et la ségrégation urbaine à la mixité sociale. Il va également à l'encontre des aspirations des usagers de la ville en privilégiant les transports collectifs par rapport à l'automobile, instrument de l'individualisme.

Afin de concrétiser ces principaux objectifs, une refonte des outils de planification urbaine a été nécessaire.

3.1.2. La réforme de la planification urbaine.

En 1990, le législateur a procédé à une véritable refonte de la planification urbaine qui constitue l'apport le plus important de cette loi dans le domaine de l'urbanisme. Elle affecte en premier lieu les documents d'urbanisme de base mis en place par le décret 91/178, les plans directeurs (P.D.A.U) et plans d'occupation des sols. "P.O.S" "le (P.O.S) issu de la loi 90/29 n'avait pour unique objectif la conquête de terrains. Il n'était en aucun cas porteur d'un projet. Par la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains". Le législateur a manifesté la volonté de donner une autre dimension au "P.O.S". Cette nouvelle dimension se décline sous deux aspects : une dimension plus stratégique, le "P.L.U", en tant que document évolutif, devant s'inscrire dans une démarche prospective et développer une vision globale de l'articulation des politiques publiques, ainsi qu'une dimension plus dynamique, le "P.L.U" devant être porteur d'un véritable projet urbain.

Une vision plus opérationnelle est ainsi introduite dans ce nouveau document" [24].

Cette loi met ainsi en place de nouveaux instruments de planification sous la forme notamment de schéma de cohérence territoriale remplaçant les plans directeurs "P.D.A.U" et de plans locaux d'urbanisme remplaçant les plans d'occupation des sols.

La nouvelle loi affiche clairement l'objectif de redonner une place essentielle aux règles de fond qui encadrent le contenu des documents d'urbanisme et de simplifier leur procédure d'établissement. L'article 1^{er} de la loi œuvre en ce sens en procédant à un renforcement de l'encadrement

normatif des documents de planification urbaine et à une réadaptation de leur encadrement procédural.

Le nouvel article L.121-1 de la loi 90/29 regroupe les principes fondamentaux applicables à tous les documents d'urbanisme. Ces principes sont regroupés en trois catégories : ceux relevant du principe d'équilibre entre aménagement et protection, ceux se rattachant au problème de la mixité urbaine et sociale et ceux ayant trait à la gestion économe de l'espace et au respect de l'environnement.

Il est certain que le nouvel article L 121-1 contribue à l'enrichissement de ces préoccupations par une prise en compte de nombreux objectifs assignés par la loi aux futurs documents d'urbanisme (en particulier, le renouvellement urbain, la mixité urbaine).

Différentes modifications sont de plus apportées concernant les personnes participant à l'élaboration des documents, les modalités de participation des différents acteurs et le règlement des conflits.

Tout au long de ce chapitre, l'attention sera portée sur les plans locaux d'urbanisme "P.L.U".

Dans le cadre de ce travail, une comparaison des deux documents, le "P.O.S" et le "P.L.U", est nécessaire afin de comprendre ce qui contribue à faire du "P.L.U" un document très innovant.

4. Du "P.O.S" au "P.L.U".

Afin de comprendre l'évolution qui s'engage au niveau du nouveau document de planification, il convient de rappeler ce que la loi d'orientation foncière de 1967 avait donné comme contenu au "P.O.S".

4.1. Contenu du "P.O.S" au regard de la loi d'orientation foncière de 1967.

Les articles L.123-1 à 123-12 de la loi 90/29 présentent le "P.O.S", outil de planification territoriale.

Les objectifs du "P.O.S" sont déterminés par l'article L.123-1 qui précise que "les plans d'occupations des sols fixent dans le cadre des orientations des plans directeurs ou des plans de secteur les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. Ils ont pour objet de déterminer les zones urbaines ou à urbaniser en prenant compte notamment des besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transports de populations actuelles et futures, de définir, en fonction des situations locales, les règles concernant d'implanter les constructions, leur destination et leur nature. Ils peuvent en outre déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, fixer pour chaque zone un coefficient d'occupation des sols "C.O.S", fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics...

Ces dispositions législatives sont complétées par des mesures réglementaires précisées aux articles R.123-1 à R.123-36 de la loi 90/29.

Le "P.O.S" comprend un rapport de présentation, un règlement des documents graphiques ainsi que des annexes.

* l'article R.123-17 précise que "le rapport de présentation expose l'analyse de la situation existante, les perspectives d'évolution des parties urbanisées de la commune ainsi que les conditions permettant à la commune de maîtriser son urbanisation future. Il justifie la compatibilité des dispositions du "P.O.S" avec les documents supra-communaux et précise les superficies

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

des différentes zones urbaines, naturelles ainsi que des espaces boisés classés."

* le contenu du règlement est déterminé à l'article R.123-21 de la loi 90/29. Ce document fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le plan.

Il doit déterminer l'affectation dominante des sols par zones et édicter, en fonction des situations locales, les prescriptions relatives à l'implantation des constructions par rapport aux voies, aux limites séparatives et aux autres constructions.

Le règlement comporte un premier titre relatif aux dispositions générales (application territoriale du plan, portée du règlement et des autres législations, division du territoire en zones et adaptations mineures de certaines règles). Pour chaque zone, le règlement peut comprendre 15 articles :

Art.1 : Les occupations et utilisations du sol admises avec ou sans condition.

Art.2 : Les occupations et utilisations du sol interdites.

Art.3 : Accès et voirie.

Art.4 : Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'électricité et d'assainissement.

Art.5 : Caractéristiques des terrains (forme, surface...)

Art.6 : Implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.

Art.7 : Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

Art.8 : Implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Art.9 : Emprise au sol des constructions.

Art.10 : Hauteur maximum des constructions.

Art.11 : Aspect extérieur des constructions.

Art.12 : Stationnement.

Art.13 : Espaces libres et plantations.

Art.14 : Possibilités maximales d'occupation du sol.

Art.15 : dépassement du coefficient d'occupation du sol.

Seuls les articles 6 et 7 du règlement sont obligatoires.

* le contenu des documents graphiques est précisé à l'article R.123-18. Il doivent faire apparaître les zones urbaines et zones naturelles, le tracé des voies de circulation à conserver à modifier ou à créer ..., les emplacements réservés, les rues, quartiers, monuments, sites à protéger ou à mettre en valeur ...

* Le "P.O.S" doit enfin contenir des annexes précisées à l'article R.123-24. Ces annexes concernent la liste des emplacements réservés, la liste des emplacements réservés, la liste des opérations déclarées d'utilité publique, la liste des lotissements les plans et secteurs d'exposition au bruit.

* Les annexes sanitaires doivent comporter les schémas des réseaux d'eau et d'assainissements existants, une notice technique traitant du système d'élimination des déchets. Enfin, une liste des servitudes d'utilité publique ainsi qu'un plan, doivent être joints aux annexes.

Le code de l'urbanisme définit donc le contenu du "P.O.S" mais n'impose en aucun cas que la commune désirent élaborer ou réviser son "P.O.S" ait au préalable définit un projet urbain. C'est une nouveauté qui apparaît dans les nouveaux documents d'urbanisme que sont les "P.L.U" .

4.2. Contenu du "P.L.U" au regard de la loi

"Solidarité et Renouvellement Urbains" et de ses décrets d'application.

Le "P.L.U" remplace le "P.O.S" dans la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" du 13 décembre 2000. Tant dans la présentation que dans la procédure, les "P.L.U" sont des documents d'urbanisme simplifiés.

Le "P.L.U" est d'ordre et déjà désigné comme le document d'urbanisme "de droit commun" pour les communes et leurs habitants. Il doit en effet "caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne les entrées des villes, la lutte contre l'insalubrité, et le cas échéant, le renouvellement urbain" (article 4 de la loi, créant un nouvel article L.123-1).

A ce titre, le "P.L.U" est au cœur de la thématique de cette loi, touchant à la fois à l'urbanisme stricto sensu d'une part, et à la solidarité et au renouvellement urbains d'autre part largo sensu. Il est ainsi plus complet que l'ancien "P.O.S".

La loi du 13 décembre 2000, promulguée par le Journal Officiel du 14 décembre 2000 consacre son titre 4 aux "Plans locaux d'Urbanisme" (art. L.123-1 à L.123-20 du code de l'urbanisme).

L'article L.123-1 de la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" donne les premières indications quant au contenu des "P.L.U". Ces derniers "exposent le diagnostic au regard de prévisions économiques et précisent les besoins en développement économique, aménagement de l'espace, environnement, équilibre social de l'habitat, des transports, des équipements et des services. Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu avec différentes thématiques comme l'environnement, le paysage, la lutte contre l'insalubrité, la diversité des quartiers, le renouvellement urbain. Ils couvrent la totalité du territoire... Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L.123-1. A ce titre, ils peuvent préciser l'affectation des sols, selon les usages principaux qui peuvent en être fait... Définir les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. Déterminer les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leur dimension, l'aménagement de leurs abords pour une meilleure insertion dans l'environnement climatique. Délimiter des zones où des opérations d'urbanisme peuvent être autorisées voire imposées. Préciser le tracé des voies à conserver et à créer, identifier et localiser les éléments du paysage. Fixer les emplacements réservés localiser dans les zones urbaines les terrains cultivés à protéger et inconstructibles... Délimiter les zones concernant l'assainissement. Fixer une superficie minimale des terrains constructibles. Fixer un ou plusieurs "C.O.S" déterminant la densité de constructions admises dans toutes les zones.

Les documents graphiques peuvent contenir des indications relatives au relief des paysages."

Les servitudes que le "P.L.U" peut instituer dans les zones urbaines sont précisées à l'article L.123-2 de la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" et concernent notamment les emplacements réservés pour la mixité sociale, la localisation et caractéristiques des voies et

ouvrages publics, des espaces verts à créer ou conserver et les terrains pouvant concerner les équipements. Les procédures d'élaboration, de révision et de modification du "P.L.U" sont précisées aux articles L.123-5 à L.123-18 de la loi.

L'article L.123-19 précise les mesures transitoires pour les "P.O.S" approuvés, rendus publics, non rendus publics, en cours de révision, ou de modification avant l'entrée en vigueur de la loi.

Les modalités d'application de l'article 4 de la loi sont fixées par le décret n° 2001-260 du 27 mars 2001, aux articles R.123-1 à R.123-25.

En vertu de l'article R.123-1, le "P.L.U" comprend un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune, un règlement comprenant un document écrit et des documents graphiques et des annexes.

Le rapport de présentation du "P.L.U" est composé d'un diagnostic établi en fonction des prévisions économiques, démographiques et précise les besoins, tels que répertoriés à l'article L.123-1, d'une analyse de l'état initial du site et de l'environnement ainsi que les incidences climatiques et fonctionnelles de la mise en œuvre du plan, en ce qui concerne les objectifs de l'article L.123-1. Puis, il fait état des évolutions prévues et les besoins. Enfin, il explique les choix retenus pour la délimitation des zones, expose les motifs des limitations administratives à l'utilisation du sol, apportées dans le règlement et justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructeurs ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdits en application de L.123-2.

* Le projet d'aménagement et de développement durable définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité urbaine, architecturale et l'environnement.

Il peut en outre identifier les espaces ayant une fonction de neutralité, préciser les mesures envisagées pour les préserver, les développer ou en créer de nouveaux, préciser les actions ou opérations pour favoriser le renouvellement urbain, préciser la localisation, les caractéristiques des rues, sentiers, pistes cyclables, et espaces publics à créer, conserver ou améliorer, préciser la localisation des principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts, préciser les mesures pour assurer la diversité commerciale dans les quartiers, prévoir les conditions d'aménagement des entrées de la ville en considérant les nuisances, la sécurité, la qualité urbanistique, architecturale et les paysages, préciser les mesures envisagées pour la préservation des paysages et de l'environnement...

"Il se différencie de la partie d'aménagement de la commune en ce qu'il expose le projet politique de la commune ainsi que les différents projets que la commune entend réaliser sur son territoire (zones d'aménagement concerté, lotissement, restructuration, traitement de l'espace public ...). La nouveauté de ce document consiste dans le degré de précision qu'il peut revêtir.

En effet, il s'agit de donner le maximum de précisions sur le projet et de modifier la partie d'aménagement et de

développement durable au fur et à mesure que des informations nouvelles apparaissent.

La partie d'aménagement et de développement durable est opposable au tiers. Toutes les opérations et projets doivent donc être compatibles avec les orientations de la commune. Cette dernière quant à elle se doit de respecter scrupuleusement les orientations qu'elle a défini dans le document" [25]

* Le règlement définit les zones urbaines, zones U, les zones à urbaniser, zones AU, et les zones agricoles, zones A, les zones naturelles ou forestières, zones N, ainsi que les règles qui y sont applicables. Il peut établir des règles différentes pour les constructions selon qu'il s'agit d'habitat, de bureaux, d'hôtellerie, de commerce, d'artisanat, d'industrie ... (article R.123-4 à R.123-7).

L'article R.123-8 précise la forme des plans de zonage. Ceux-ci doivent préciser la délimitation des différentes zones sur des plans à l'échelle (1/5000^e pour l'ensemble du plan, et un plan au 1/2000^e pour les zones urbaines et à urbaniser.

Le règlement définit en quatorze articles les règles applicables aux terrains, selon l'article R.123-10.

Il peut comprendre 14 articles concernant :

Art.1 : Les occupations et utilisations du sol interdites.

Art.2 : Les occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières.

Art.3 : Les conditions de desserte des terrains par les voies publiques et privées et d'accès aux voies ouvertes au public.

Art.4 : Les conditions de desserte des terrains par les réseaux publics d'eau, d'assainissement et d'électricité.

Art.5 : La superficie minimale des terrains constructibles, quand cette règle est justifiée par des contraintes techniques relatives à la réalisation d'un dispositif d'assainissement non collectif.

Art.6 : L'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques.

Art.7 : L'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives.

Art.8 : L'implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété.

Art.9 : L'emprise au sol des constructions.

Art.10 : La hauteur maximum des constructions.

Art.11 : L'aspect extérieur des constructions.

Art.12 : Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement.

Art.13 : Les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'espaces libres, d'aires de jeux et de plantations.

Art.14 : le coefficient d'occupation des sols défini à l'article R.123-10.

Seuls les articles 6 et 7 du règlement ont un caractère obligatoire.

* Le contenu des documents graphiques est défini aux articles R.123-9, R.123-11 et R.123-12. Ces documents font apparaître les espaces boisés classés à conserver ou à créer (L.130-1), les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics, de l'hygiène, de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles où l'existence de risques naturels (inondations, incendies de forêt, érosion, éboulements, ...) justifient l'interdiction ou l'installation de conditions

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

spéciales pour les constructions et installations de toute nature permanente ou non, les secteurs protégés en raison de la richesse de son sol ou de son sous-sol, les règles d'implantation des constructions, les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux espaces verts ..., les zones ou secteurs dans lesquels, pour des motifs d'urbanisme ou d'architecture, la reconstruction sur place ou l'aménagement de bâtiments existants peut être imposé ou autorisé avec une densité au plus égale à l'initiale, les zones ou secteurs dans lesquels l'autorité compétente pour délivrer des permis de construire peut subordonner ceux-ci à la démolition de bâtiments existants sur le terrain de la construction envisagée, les périmètres du plan de Déplacement Urbain, les éléments de paysage, quartiers, rues, monuments, sites à protéger ou mettre en valeur pour des motifs d'ordre climatique, esthétique, historique ou écologique.

* Enfin, le "P.L.U" doit contenir des annexes relatives aux servitudes d'utilité publique, aux réseaux d'eaux d'assainissement existants (schéma, et notice technique pour les déchets, les eaux usées, traitement, épuration, élimination des déchets), aux lotissements, au plan d'exposition au bruit, aux infrastructures terrestres et les secteurs au voisinage de celles-ci, aux secteurs sauvegardés, aux zones d'aménagement concerté aux zones de préemption, aux périmètres de développement prioritaire, aux zones spéciales d'exploitation des carrières en vertu des articles R.123-13 et R.123-14. Ces annexes seront présentées sous forme écrite et graphique.

Il est donc nécessaire de constater que le "P.L.U" est dans son contenu un outil beaucoup plus complet que l'ancien "P.O.S". Le rapport de préservation doit faire un état des lieux exhaustif, abordant tous les thèmes récurrents. Le règlement, quant à lui, diffère peu de celui du "P.O.S".

Seuls certains articles sont modifiés mais le principe reste le même. Les documents graphiques doivent faire apparaître un plus grand nombre de renseignements qu'auparavant tels que les zones de risques, les éléments à prendre en compte pour la qualité urbanistique, architecturale et environnementale du site ainsi que les secteurs de projets. Les annexes, enfin, semblent, aussi devoir être plus exhaustives en abordant davantage de documents auxquels est soumise la commune.

Le (tableau.2) résume les grandes différences que l'on peut relever entre le "P.O.S" issu de la loi de 1990 et le "P.L.U" de la loi de 2000.

L'institution dans le "P.L.U" d'une partie d'aménagement et de développement durable donne à ce nouveau document un contexte bien plus opérationnel que le "P.O.S". La commune doit donc afficher clairement ses projets et le "P.L.U" constituera l'instrument juridique pour y parvenir.

Les enjeux du "P.L.U" sont de grande taille puisque ce document doit soutenir le projet urbain de la ville et doit donc, à cette fin, être beaucoup plus précis dans le contenu des informations que le "P.O.S". Il y a une vision opérationnelle nouvelle qui est inévitable aujourd'hui pour répondre à la nécessaire vision globale de l'organisation du territoire que l'on attend avec les "P.L.U".

5. Le "P.L.U" outil d'une vision globale de l'organisation du territoire communal.

Le "P.L.U" a pour fonction de donner une vision globale des orientations de la commune à travers le projet urbain qu'elle a élaboré. L'organisation d'un tel document a donc tendance à être différente du "P.O.S" traditionnel.

5.1. Le "P.L.U" expression d'un projet urbain, partie d'aménagement et de développement durable de la commune.

Un projet urbain doit précéder le "P.L.U"

Les règles édictées par les quinze articles de chaque zone se contentent d'encadrer les critères physiques de la ville : desserte, prospect, emprise, hauteur, aspect extérieur, densité, c'est-à-dire le contenant. Or un individu n'apprécie la qualité de la vie autant par la qualité physique que par la satisfaction personnelle, c'est-à-dire le contenu. Faire précéder le contenu par le contenant relève d'une logique fonctionnaliste des années 50 et 60, logique dans laquelle l'homme doit s'adapter à la ville et non l'inverse.

L'urbanisme s'est tout d'abord appuyé sur des critères quantitatifs, techniques, fonctionnels. Les critères plus qualitatifs, soucieux du devenir social sont plus subjectifs et donc plus difficile à traduire en norme. Le "P.O.S" ne peut donc être considéré comme une fin en soi mais comme un outil au service d'un projet urbain. Il devient donc une simple étape dans la mutation de l'espace urbain, une étape juridique au service d'un projet.

L'existence d'un projet urbain répond à un besoin de cohérence entre les différentes politiques et permet de recentrer l'intervention publique sur principes comme la préservation des espaces urbains de l'impact des facteurs climatiques, la préservation des espaces naturels et agricoles, l'aménagement urbain durable et la mixité urbaine.

Il doit contribuer à :

* Créer des lieux de dialogue et de négociation pour mettre en place des projets et une stratégie de développement des territoires urbains.

* Considérer le traitement de l'espace public, le paysage, la lumière, les facteurs climatiques, la lutte contre les pollutions et les efforts pour un environnement urbain de qualité comme autant de dimensions essentielles des documents d'urbanisme.

* Rechercher la cohérence entre planification spatiale, déplacements, habitat et éviter ainsi la production de documents juxtaposés.

* Privilégier les définitions de principe et les objectifs, la concertation et les pratiques démocratiques plutôt que la procédure et le formalisme.

Dans ce document, le subjectif, le sensible, l'approche du beau et du bon y précèdent nécessairement celle du fonctionnel et du physique, comme lui-même précède la transposition juridique et réglementaire.

Les évolutions sociologiques, économiques, culturelles, la mise en valeur du patrimoine, du paysage y conditionnent celle de l'organisation fonctionnelle et de l'approche quantitative.

Ainsi le qualitatif doit nécessairement précéder ou accompagner le quantitatif et, par voie de conséquence, inverser la logique des "P.O.S" réglementaires.

Faire précéder le "P.O.S" d'une étude sur la vision globale et prospective du territoire communal s'avère indispensable.

Le projet urbain a de plus une fonction non négligeable. Il conforte les élus dans leurs choix et devient pour eux un outil de pilotage non négligeable. Aux yeux du public, il redonne un peu de croyance dans les opérations d'urbanisme. Pour les opérateurs, enfin, il décrit les enjeux, fixe les priorités, explique les stratégies foncières et favorise en définitive la transparence dans les rapports entre les acteurs publics et privés.

Cependant, le projet urbain ne doit pas se contenter d'être un catalogue d'intentions et d'objectifs. Il doit constituer la synthèse, inciter, suggérer, recommander et expliquer les objectifs de qualité à atteindre et la façon d'y parvenir.

Le projet urbain, c'est avant tout une vision prospective d'un territoire, à la fois humain et environnementale, au sens large. Mais c'est surtout une vision globale dynamique des évolutions spatiales et temporelles et en aucun cas une vision figée qui a trop longtemps caractérisé les "P.O.S" jusqu'à maintenant. Par sa nature évolutive, il n'est pas conçu pour être approuvé juridiquement mais seulement pour être géré. Il doit pouvoir être en permanence enrichi, adapté, tout en restant la référence. Il reste un outil de débat et de dialogue permanent pour les acteurs.

La lecture de l'article L.123-1 du code de l'urbanisme suffit à convaincre de l'ampleur du changement apporté par la loi "Solidarité et Renouveau Urbains". L'ancienne rédaction le présentait d'emblée comme un instrument de réglementation de l'occupation des sols.

Le "P.L.U" conserve cette fonction, mais celle-ci est envisagée seulement à partir du quatrième alinéa de l'article; les trois premiers alinéas font apparaître que la détermination des règles doit être précédée de la définition du projet global d'urbanisme et d'aménagement communal, appelé "projet d'aménagement et de développement durable". Afin de permettre l'élaboration de ce projet, les "P.L.U" couvrent la totalité du territoire d'une ou de plusieurs communes. Le territoire devient alors l'objet même du projet.

Ce parti d'aménagement et de développement durable de l'article L.123-2 est une innovation de la loi "Solidarité et Renouveau Urbains". Il ne s'agit plus seulement, comme pour le rapport de présentation du "P.O.S", de rendre compte de partie d'urbanisme qui sous-tend et justifie les prescriptions réglementaires du plan mais d'exposer le projet urbain que la réglementation du "P.L.U" concourt, au côté d'autres instruments, à mettre en œuvre.

Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durable "peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restaurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralités existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de ville, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain."

L'article R.123-2 du décret d'application de la loi "Solidarité et Renouveau Urbains" en date du 27 mars 2001 précise davantage les fonctions du projet d'aménagement et de développement durable. En vertu de

ce texte, "le projet définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune, notamment en vue de favoriser le renouvellement urbain et de préserver la qualité urbanistique, architecturale et l'environnement. Il peut donc préciser :

- Les mesures de nature à préserver les centres villes et les centres de quartiers, les développer ou de créer de nouveaux,
- les actions et opérations relatives à la restructuration ou à la réhabilitation d'îlots, de quartier ou de secteur, les interventions destinées à lutter contre l'insalubrité ...,
- les caractéristiques et le traitement des rues, sentiers piétonniers et pistes cyclables et des espaces et ouvrages publics à conserver, à modifier ou à créer.
- les actions et opérations d'aménagement de nature à assurer la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers,
- les conditions d'aménagement des entrées de ville en application de l'article L.111-1-4,
- les mesures de nature à assurer la préservation des paysages."

Ce projet peut être accompagné de documents graphiques, par exemple, les orientations retenues pour préserver tel ou tel quartier ou pour mettre en valeur des espaces verts. Il peut également contenir une carte des grandes orientations.

Les grandes orientations de ce projet d'agglomération peuvent se résumer en une formule telle que « 4, 2, 1 : quatre portes, deux axes, un maillage. »

Les portes nord, sud, est, et ouest sont les lieux d'échange avec les autres territoires nationaux ou régionaux et rassemblent les futures grandes interventions de développement. Les axes sont la charpente de la cohésion urbaine. L'axe est-ouest relie la ville haute à la ville basse. L'axe nord-sud définit les espaces à protéger ainsi que les sites à requalifier.

Les notions clefs de cette réflexion – maillage – effacement des ruptures, cohésion – traduisent une recherche d'économie de l'espace qui demande une densification du tissu et une occupation des espaces vides.

La mise en œuvre de ce projet d'agglomération se traduit par le lancement de sept projets urbains ayant pour rôle de restructurer la ville : ces projets concernent la recomposition du quartier de la gare, les aménagements d'espaces publics, restructuration des grands équipements urbains du centre-ville, l'intégration du quartier universitaire au centre-ville, la réhabilitation et le désenclavement d'un grand ensemble d'habitat social, la création d'un axe urbain reliant les sites isolés à l'entrée sud-ouest de la ville et l'intervention sur le quartier sud-est de la ville en terme d'architecture et de paysage.

6. Organisation du "P.L.U" de la ville de Biskra.

Le "P.L.U" apparaît comme le document le plus approprié pour traduire juridiquement le projet urbain de la ville. Les décisions et orientations politiques prises par les responsables de la ville et en particulier par les élus doivent être précisément retracées dans le rapport de présentation du "P.L.U" pour lequel les plus grandes clartés et précisions doivent être exigées. Ces orientations doivent ensuite être traduites dans le règlement ou, autrement dit, le règlement doit pouvoir être justifié dans le rapport de présentation.

DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA

Ces documents d'urbanisme présenteront le projet urbain de la commune en matière de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement. Documents simples et souples, ils seront davantage l'expression d'un projet de développement et d'aménagement local que la simple définition de la destination générale des sols.

Le "P.L.U" nécessite donc un grand nombre d'annexes qui doivent être des documents de référence pour les plans d'aménagement, pour la délivrance des permis de construire, pour les prescriptions environnementales ...

Il doit être l'expression de l'aménagement de la ville qui concerne tous les habitants, tous les citoyens pour aujourd'hui mais aussi pour préserver le développement et la qualité de vie des générations futures. C'est en cela qu'il est un outil de développement durable. Si la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" est explicite quant au contenu du nouveau document de planification, elle reste silencieuse quant à la forme que doit prendre le plan local d'urbanisme.

Notre proposition consiste à organiser le "P.L.U" sous forme de plusieurs dossiers.

* Un premier dossier comprendra l'ensemble des pièces administratives relatives à la révision du "P.O.S", l'arrêté prescrivant la révision du "P.O.S", l'avis des personnes publiques consultées, le porter à la connaissance de l'Etat, les délibérations arrêtant et approuvant le "P.L.U".

* Un second dossier sera constitué du rapport de présentation du "P.L.U". Celui-ci comprendra le diagnostic du territoire établi en vertu des cinq objectifs de durabilité, le scénario chiffré relatif à l'évolution de la population et des besoins en logement établi en vertu du plan directeur, ainsi que le parti d'aménagement retenu par la commune. Ce dernier s'attachera à justifier les choix pris en ce qui concerne le zonage et présentera les territoires composant la commune de Biskra ainsi que leurs orientations en terme de projet. Le projet de territoire général sera également présenté dans cette partie.

* Un troisième dossier sera composé du règlement. Pour chaque zone, un règlement est défini et détaillé en vertu des quatorze articles. A ce règlement seront jointes des annexes relatives aux prescriptions urbanistiques et architecturales, aux recommandations émises quant aux espèces végétales et aux enduits ou clôtures à employer afin de préserver l'identité des lieux.

Le choix d'aménagement et de développement durable sera l'objet d'un quatrième dossier. Il sera organisé de façon à présenter les orientations du développement durable prises par la commune au moyen de cartes et de textes explicatifs.

Les annexes, dans un cinquième dossier, porteront sur les déchets, l'état sanitaire, les servitudes d'utilité publique, les emplacements réservés, les normes applicables sur le territoire communal relatives au bruit, au climat, à la pollution atmosphérique, aux risques naturels et technologiques...

Les documents graphiques constitueront un sixième dossier. Dans le cadre de la révision du "P.O.S" de Biskra, et compte tenu du nombre important d'informations à faire apparaître, différents types de documents graphiques seront réalisés. Une première carte portera sur le zonage général du territoire communal. Elle sera appelée "carte

de destination générale des sols". Si le zonage général ainsi que les dispositions réglementaires seront considérablement simplifiées, une plus grande importance sera donnée aux documents graphiques. Les différents thèmes à traiter seront répartis sous la forme d'inscriptions graphiques recensées sur des cartes appelées "cartes thématiques". Ainsi, pour chacun des territoires, il sera présenté le projet de territoire et un atlas de carte regroupant la carte de destination générale des sols et les trois cartes thématiques relatives à ce territoire.

"Le "P.L.U" de Biskra doit être moins complexe que le premier "P.O.S" de 1997. C'est un objectif fixé depuis la prescription de la révision".

Le zonage est considérablement allégé. De 25 zones en 1997 (dont 28 secteurs et 8 sous-secteurs), on passe à 9 zones urbaines, dont une zone relative aux secteurs de projet, et cinq zones naturelles.

Le document est axé sur le développement durable de manière très explicite tant du point de vue du contenu du rapport de présentation que de celui du règlement et des documents graphiques.

Cette réforme du droit de l'urbanisme s'avère nécessaire compte tenu des circonstances de développement local que nous pouvons constater actuellement. La dimension plus opérationnelle fournie au nouveau document de planification locale devrait permettre une meilleure gestion du territoire, ainsi qu'une meilleure prise en compte des évolutions futures.

CONCLUSION.

Les "P.O.S" issus de la loi de 1990 semblent aujourd'hui complètement dépassés avec leur vision trop restrictive. Leur évolution vers des "P.O.S" qualitatifs semble prendre fin avec le nouveau "P.L.U" instauré par la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" du 13 décembre 2000.

En effet, les préoccupations qualitatives, qui jusque là étaient intégrées dans certains "P.O.S" sans fondement légal mais sur simple initiative des élus et techniciens, sont aujourd'hui justifiées par le nouveau texte législatif.

Cette loi intervient à une période où il convient de penser la planification non seulement à l'échelle communale mais aussi et surtout à l'échelle de l'agglomération.

La révision du "P.O.S" de Biskra s'inscrit donc dans un contexte en pleine évolution tant du point de vue de la pratique des "P.O.S" que sur le point de vue de leur valeur.

La commune de Biskra développe aujourd'hui une stratégie ayant des répercussions sur l'agglomération toute entière.

Son nouveau document tendra à répondre davantage aux mutations urbaines ainsi qu'aux besoins économiques, démographiques, sociologiques, politiques, climatiques, environnementaux et écologiques que la ville ressent aujourd'hui.

Le nouveau "P.L.U" de Biskra devra donc prendre en compte tous ces aspects et respecter le texte de la loi dont les applications ne sont encore que très rares. L'aspect qui attirera notre attention dans ce chapitre sera celui de la qualité environnementale, la proposition tant sur le fond que sur la forme du nouveau document ne pouvant être

considérée comme définitive compte tenu des réflexions non encore abouties des techniciens.

Cette réforme du droit de l'urbanisme s'avère nécessaire compte tenu des circonstances de développement local que nous pouvons constater actuellement. La dimension plus opérationnelle fournie au nouveau document de planification locale devrait permettre une meilleure gestion du territoire ainsi qu'une meilleure prise en compte des évolutions futures.

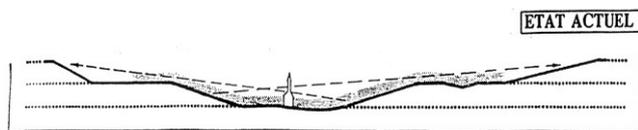


Figure 1 : Croquis de l'état actuel de la ville de Biskra.
Source : Recueil des données paysagères, des services de la protection de l'environnement de la wilaya de Biskra 2005

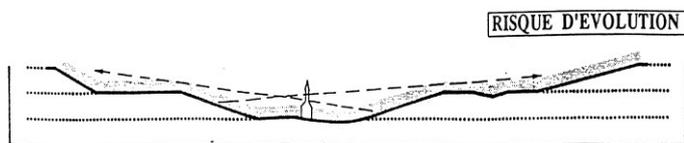


Figure.2 : Croquis des risques d'évolution de l'urbanisation de la ville de Biskra.

Source : Recueil des données paysagères, des services de la protection de l'environnement de la wilaya de Biskra 2005

Tableau.1 : Bilan du "P.O.S" du 1997, du point de vue de la durabilité environnementale

Thèmes existants dans le "P.O.S"	Moyens d'action du "P.L.U" (durabilité environnementale)
- Traitement des paysages de la ville de Biskra	- Sortir de la simple vision des espaces naturels à protéger et qualifier les autres espaces, - Prendre en compte la notion de ressource naturelle,
- Traitement des spécificités urbanistiques, architecturales.	- Gérer les rejets et les nuisances, - Traiter les relations entre tous les éléments du territoire, paysagers, urbains, architecturaux, fonctionnels, ...
- Considération globale du patrimoine et de l'environnement.	- Prendre en compte des préoccupations environnementales de manière globale. C'est-à-dire le renouvellement des ressources, et la prise en compte de l'impact des paramètres climatiques sur le confort de l'individu au niveau de l'espace urbain. Et la prise en compte des risques et nuisances : les eaux, la présence d'anciennes carrières souterraines, les pollutions de sols liées aux sites. Les pollutions causées par la circulation automobile et les activités industrielles et les nuisances sonores liées à la voie ferrée et aux grands axes nord-sud, ceintures de boulevards extérieurs et intérieurs).

Tableau.2 : Différences relevées entre le "P.O.S" issu de la loi de 1990 et le "P.L.U" de la loi de 2000.

Document	"P.O.S" (loi de 1990)	"P.L.U" (loi de 2000)
Orientations générales	Fixation des règles générales et les servitudes des sols des zones urbaines et naturelles.	Les orientations sont davantage précisées pour le "P.L.U" : exposé de l'état de la commune sous les divers domaines, présentation du parti d'aménagement et de développement durable et des projets communaux.
Rapport de présentation	Analyse de l'existant perspectives d'évolution, parti d'aménagement, compatibilité avec les documents supra-communaux.	Diagnostic détaillé dans les domaines : économique, social, environnemental, démographique, évaluation des besoins en terrain pour les populations futures, parti d'aménagement retenu avec justification des zones, acteurs intervenant dans l'élaboration du "P.L.U".
Règlement	Le "P.O.S" fixe les règles de construction applicables aux différentes zones (15 articles; seuls sont obligatoires les articles 6 et 7 ainsi que les prescriptions	Le "P.L.U" fixe les règles applicables aux différentes zones (14 articles; seuls sont obligatoires les articles 6 et 7). L'article 15 est supprimé. Les articles 1, 2 et 5 sont modifiés. Dispositions des zones (NB) au profit d'une seule naturelle (N). la zone (NA) est remplacée par la zone (AU) à urbaniser.
Partie d'aménagement et de développement durable	Inexistant	Le "P.L.U" précise par des textes et des cartes la politique de la commune en urbanisme et aménagement avec une énumération des projets aussi précis que possible ainsi que des moyens pour y parvenir. Ces projets concernent les voies, les espaces publics, l'environnement urbain tout comme les installations d'intérêt

**DU « P.O.S » AU « P.L.U » L'INTEGRATION DES PREOCCUPATIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE
DANS LE NOUVEAU « P.L.U » DE BISKRA**

		général. Le projet urbain de la commune opposable au tiers.
Documents graphiques	Font apparaître les zones urbaines et naturelles, les voiries existantes ou à créer, les emplacements réservés, monuments et les sites à protéger selon un périmètre défini, les espaces boisés, les zones à risque.	Font apparaître les zones urbaines et naturelles, les espaces verts à créer et protéger, les zones de risque, les zones de protection urbanistique et architecturale, le plan de déplacement urbain, les sites historiques, écologiques, les éléments de paysage, ... des documents plus complets abordant l'ensemble des thèmes du développement durable.
Annexes	Liste des emplacements réservés, servitudes d'utilité publique, annexes sanitaires (eau, assainissement, les déchets)	Liste des emplacements réservés, servitudes d'utilité publique, annexes sanitaires (eau, assainissement, les déchets), lotissements, plan de prévention des risques, zone d'aménagement concerté, zone de préemption, plan de prévention des risques ou plan d'exposition au bruit s'il y a lieu.

9-[ARENE, 2001] Centre scientifique et technique du bâtiment. "Intégration de l'environnement et du développement durable dans les "P.O.S". CSTB Février 2001. 100p.

10-[BERTHIER I., 1993] "Vers une nouvelle conception des plans d'occupation des sols qualitative" Ed. Diagonal, octobre 1993. p 22

11-[ADEME, CERTU, 1996] "Un plan d'occupation des sols pour l'environnement, éléments de prise en compte du bruit, des déchets et des pollutions de l'air et du sol" Paris 1996. 98p.

12-[STEEMERS K-A, 1993] "Environmental urban planning issues and designs" In proc. of the 3rd Europ conference on architecture. Florence Italy 1993 p505-508.

13-[MALLET E, 1996] "Planification et développement durable : la planification stratégique peut être une réponse adaptée aux phénomènes de durabilité". Grenoble. 1996, 23p.

14-[JAGER J.C, 1987] "Règles d'urbanisme et formes urbaines, conditions pour qu'une règle soit efficace" Actes du colloque international : Les tissus urbains 01/02/03 décembre 1987 Oran. Ed. ENAG, Alger. P 291-310

15-[LASSUS P, 1995] "Eloge du "P.O.S" qualitatif" Synergie environnement magazine n° 4 Paris, p 117-122.

16-[ROUXEL F, CURGY F, 1998] "La prise en compte des enjeux environnementaux dans les diagnostics de territoire, pour une approche de développement durable", Paris. Décembre 1998. p24-38.

17-[HOLEC N., 1998] "Villes et développement durable. Des expériences à échanger". Paris : Ministère de l'environnement, 1998. 116p.

18-[PASSET R, 1999] "Développement durable, la politique de l'impossible ?" Pouvoir locaux, n° 43, décembre 1999. p 63-125

19-[ZEITOUN B, 2000] "La ville de Biskra et le développement durable", intervention de Brahim Zeitoun, Directeur de l'aménagement et de l'urbanisme. Biskra, 15 mars 2000. 25p.

20-[GAYSSOT C., 2000] "Conférence de presse sur le projet de loi solidarité et renouvellement urbains." Intervention de Jean Claude Gayssot, ministre de l'équipement, des transports et du logement. Paris, 2 février 2000. 50 p

21-[CHAREL N., 2000] "Nouvelles dispositions en urbanisme : un cadre rénové pour refaire la ville" Ed. Moniteur, 3 mars 2000, Paris. P 46-74

22-[ROBER J, 1999] "Le développement durable : un défi territoriale pour le cadre de vie" La Gazette des Communes, n° 35, 20. Septembre 1999. p 20-26.

23-Ministère de l'habitat. "L'aménagement et le développement durable du territoire, dossier documentaire" Alger, octobre 2004, 94 p.

24-[RUPIER B, 2000] "Quelles sont les retombées de la loi "Solidarité et Renouvellement Urbains" ? Ed. Le Moniteur. 13 octobre 2000, Paris p120-122.

25-[SOLER P, COUTEAUX B, 2000] "Loi de Solidarité et Renouvellement Urbains, la transition vers les nouveaux documents de planification", Ed. Le Moniteur, 8 décembre 2000, Paris, p96-99.

REFERENCES.

1-[Ministère de l'habitat]. « Guide d'élaboration des plans d'occupation des sols, dossier documentaire » Alger, Décembre 2002,14p.

2-[SISBANE F, 1994] "Guide d'élaboration des plans d'occupation des sols" ANAT Avril 1994, p111-114.

3-[YOUNSI F, 1987] "Les tendances actuelles de la croissance urbaine le cas d'Oran" Ed ENAG. Alger. 1987. p95-108.

4-[SMAIR A, 1987] "Les nouveaux tissus urbains d'Oran" Actes du colloque international : Les tissus urbains 01/02/03 décembre. Oran. Ed ENAG. Alger1987. p109-122

5-[SCHMIDT B, 1993] "P.O.S, le second souffle" Ed. Diagonal, n° 103, octobre 1993, Paris, Dossier. p10-35

6-[PERNOT R, 2003] "Le "P.O.S" outil de la politique de l'environnement" Aménagement et nature, n° 88, p2-10.

7-[PARMENTIER P, REY I, 1993] "Des "P.O.S" qualitatifs pour valoriser la ville" Ed. Le Moniteur des villes, Paris, n° 23, avril 1993, p42-51

8-[CHARLOT C., 1999] "La ville et le développement durable". Cahiers du CSTB, n° 397, mars 1999, 80 p.