



RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

RAPPORT SCIENTIFIQUE – ANNEXE 5B

VOLET 5 – BENCHMARK CONSACRE AUX DISPOSITIFS DE REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES



RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2021

Responsable scientifique

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Sophie BLAIN (Lepur-ULiège)

Valentine DEFER (Lepur-ULiège)

Jean-Marc LAMBOTTE (Lepur-ULiège)

Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXE 5B : BENCHMARK CONSACRE AUX DISPOSITIFS DE REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES	5
1. INTRODUCTION.....	5
1.1 CONTEXTE ET OBJECTIF	5
1.2 METHODOLOGIE	6
1.2.1 Les territoires investigués	6
1.2.2 Les thèmes abordés.....	8
2. ETAT DE L'ART.....	8
2.1 LES DEUX GRANDS SYSTEMES DE REGULATIONS DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES EN EUROPE OCCIDENTALE AVANT L'ENTREE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE SERVICE.....	9
2.2 QUELQUES SPECIFICITES DES SYSTEMES DE REGULATION NEERLANDAIS ET ALLEMANDS	10
2.3 LES PREMIERES TENDANCES SE DEGAGEANT DE L'EVOLUTION OBSERVEE DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA DIRECTIVE « SERVICES »	13
2.4 PREMIERE ANALYSE DE L'EFFICACITE DE CES 6 SYSTEMES DE REGULATION AU REGARD DES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET CONTRE LA DEPENDANCE A LA VOITURE	15
2.4.1 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne la répartition des choix modaux liés aux déplacements pour le motif achats.....	16
2.4.2 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne le taux de cellules vides	25
2.4.3 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne le ratio du nombre de m² de surface de vente par habitant	26
2.4.4 Importance des volumes d'achats transfrontaliers entre le Limbourg néerlandais et les pays voisins.....	26
2.5 CONCLUSIONS PRELIMINAIRES LIEES A L'ETAT DE L'ART.....	27
3. SYNTHÈSE DU BENCHMARK RELATIF A CHACUN DES SIX TERRITOIRES.....	30
3.1 EVOLUTION DES SYSTEMES DE REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES SUITE A LA DIRECTIVE SERVICES	30
3.2 BREF APERÇU DES INSTRUMENTS ET PROCEDURES SERVANT A LA REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES DANS LES SIX TERRITOIRES.....	31
3.3 FOCUS SUR LES INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT OPERATIONNEL	34
3.3.1 Procédure	34
3.3.2 Répartition des compétences et valeurs/nature des outils	35
3.4 INSTRUMENTS DE PLANIFICATION STRATEGIQUE ET D'AMENAGEMENT REGLEMENTAIRE (OU DE LIAISON) 38	
3.4.1 Objectifs généraux :	39
3.4.2 Moyens/Stratégie : planification et mise en œuvre	47
4. CONCLUSION	66
4.1 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE COMPARATIVE	66
4.2 MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES SCENARII D'EVOLUTION MIS EN AVANT DANS LE NOUVEAU PROJET DE SRDC FINALISE EN FEVRIER 2021	70

5.	BIBLIOGRAPHIE	73
6.	LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES	75
7.	ANNEXES	77
7.1	FRANCE	77
7.1.1	Evolution du cadre réglementaire relatif aux implantations commerciales et articulation avec celui de l'aménagement du territoire.....	77
7.1.2	Outils stratégiques.....	86
7.1.3	Outils de liaison, à valeur réglementaire	100
7.1.4	Outils opérationnels.....	103
7.1.5	Rôle des acteurs	110
7.1.6	Bibliographie	112
7.2	PAYS-BAS.....	113
7.2.1	Evolution de la législation encadrant l'urbanisme commercial	113
7.2.2	Outils stratégiques.....	115
7.2.3	Outils de liaison	136
7.2.4	Outils d'aménagement opérationnel	143
7.2.5	Rôle des acteurs	147
7.2.6	Bibliographie	148
7.3	ALLEMAGNE.....	150
7.3.1	Découpage administratif de l'Allemagne	150
7.3.2	L'aménagement du territoire et ses principaux outils	150
7.3.3	Stratégie en matière d'implantations commerciales	154
7.3.4	Aspects normatifs	193
7.3.5	Attitude vis-à-vis de l'évasion du pouvoir d'achat par-delà les frontières	195
7.3.6	Forces et faiblesses du système de régulation des implantations commerciales en Allemagne	196
7.3.7	Bibliographie	199

ANNEXE 5B : BENCHMARK CONSACRE AUX DISPOSITIFS DE REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES

1. INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE ET OBJECTIF

La volonté du Gouvernement wallon de lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture, exprimée au sein de la DPR, est associée à la volonté de redynamiser les centralités urbaines et rurales. Ces intentions intègrent la problématique de la gestion des implantations commerciales en vue de privilégier les politiques durables de revitalisation des quartiers commerçants et des petits commerces dans les centres urbains et les villages et de lutter contre le phénomène des cellules vides.

L'ambition affichée est notamment d'assurer une meilleure coordination entre les outils relatifs au développement commercial et ceux qui sont propres à l'aménagement du territoire : « *Le schéma régional de développement commercial (SRDC) sera coordonné et, le cas échéant, intégré dans le schéma de développement territorial, de façon à tendre vers un seul document indicatif de référence sur l'ensemble du territoire régional. Les dispositifs de permis d'implantation commerciale et permis intégré seront coordonnés et, le cas échéant, fusionnés avec le dispositif de permis unique. Au niveau communal et supra-communal, les schémas (pluri-)communaux de développement commercial (SCDC) seront intégrés dans les schémas de développement (pluri-)communaux (SDC). Les villes et communes s'inscrivant dans cette démarche pourront bénéficier d'un soutien financier et d'un soutien en termes d'expertise pour l'élaboration du volet commercial de leur SDC et de leur rapport sur les incidences environnementales. L'objectif est de disposer d'un seul document indicatif de référence sur l'ensemble du territoire communal* » (DPR 2019-2024, p. 36).

Il est question également de veiller « *à localiser dans les centres urbains et ruraux des entreprises, commerces et services qui peuvent adéquatement s'inscrire dans le tissu bâti en vue d'assurer une bonne mixité des fonctions et de réduire les déplacements.* » (DPR 2019-2024, p. 107).

Le volet 5 de la recherche s'inspire de ces intentions afin de définir ses finalités et d'orienter ses travaux dans la perspective de limiter l'étalement urbain et la dépendance à la voiture à travers une meilleure régulation du développement commercial. Durant cette année 2021, l'objectif est de dégager des pistes permettant une orientation de l'implantation des commerces de détail vers les centralités urbaines et rurales, et une meilleure coordination des outils encadrant ces implantations avec ceux de l'aménagement du territoire. Concrètement, il s'agit de répondre aux questions suivantes :

- Comment, via les outils stratégiques type SRDC / SDT et SCDC / SDC appelés à encadrer les implantations commerciales, lutter contre l'étalement urbain et contre la dépendance à la voiture ?
- Comment faire cohabiter ces deux types d'outils dans ce but ?

Les réflexions sur la fonction commerciale réalisées dans ce volet de la recherche se veulent complémentaires à celles des autres volets de la recherche qui sont davantage axés sur la fonction résidentielle. Dans un second temps, ces réflexions seront élargies à la question de la mixité des fonctions.

1.2 METHODOLOGIE

L'objet de la présente annexe est une analyse comparative (ou benchmark) consacrée aux dispositifs permettant de limiter la contribution de la fonction commerciale à l'étalement urbain et à la dépendance à la voiture. Cette analyse vise à comparer la situation wallonne à celles d'autres territoires afin de dégager des pistes de réflexions quant à l'évolution des outils wallons en s'inspirant des bonnes pratiques observées à l'étranger. Elle se veut complémentaire à l'état des lieux des aspects juridiques qui encadrent la fonction commerciale en Wallonie présenté à l'annexe 5a.

Après la présente introduction, cette annexe est structurée en 3 principales parties :

- Le point 2 dresse l'état de l'art sur la base de différentes ressources dont dispose la CPDT. Il convient en effet de dresser l'état préalable des connaissances à propos des dispositifs de régulation des implantations commerciales dans les territoires investigués ;
- Le point **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente une synthèse des résultats de l'analyse des dispositifs de régulations des implantations commerciales dans les territoires investigués. L'objectif de cette analyse est d'actualiser et de compléter les connaissances relatives à ces dispositifs et d'en saisir les atouts et les faiblesses par rapport à la lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture ainsi qu'à la redynamisation des noyaux commerciaux centraux ;
- Le point 0 fait la synthèse des principaux enseignements du benchmark et en tire des conclusions. Il propose également une mise en perspective de ces conclusions avec les scénarii d'évolution mis en avant dans le nouveau projet de SRDC finalisé en février 2021.

Ce dernier point permet de tracer les lignes directrices pour la poursuite du travail au cours du premier semestre de l'an prochain. En effet, à côté de l'état de l'art et du benchmark, le cahier des charges prévoyait aussi pour la subvention 2021 :

- l'élaboration de plusieurs scénarios d'évolution des outils wallons qui encadrent les implantations commerciales en vue, d'une part, d'évaluer l'opportunité, du point de vue de la limitation de l'étalement urbain, de faire cohabiter ou intégrer SRDC et SDT, ainsi que SCDC et SDC, et, d'autre part, d'orienter davantage les développements commerciaux vers les polarités commerciales centrales ;
- la confrontation de ces scénarios à un panel d'acteurs dans le cadre d'un séminaire de type living lab.

En raison du travail d'expertise demandé par le Cabinet du Ministre Borsus et le SPW TLPE DATU visant à actualiser l'analyse contextuelle du SDT de septembre à décembre 2021, les ressources humaines affectées au volet 5 de la recherche R1 ont été réduites. Pour mener à bien cette nouvelle tâche prioritaire, non prévue initialement au programme de travail de l'année de subvention, les équipes de la CPDT ont dû détacher des ressources humaines jusque-là affectées aux recherches en cours. En date du 4 octobre, le comité de pilotage de la CPDT a validé cette réallocation des ressources humaines et le report à l'année suivante d'une partie des travaux prévus au cahier des charges.

1.2.1 Les territoires investigués

En concertation avec le comité d'accompagnement de la recherche, le choix a été réalisé de s'intéresser aux dispositifs, notamment stratégiques ou d'orientation, qui encadrent les implantations commerciales au sein de l'ensemble des six territoires voisins de la Wallonie, à savoir :

- la Flandre ;

- la Région de Bruxelles-Capitale ;
- la France ;
- le Grand-Duché de Luxembourg ;
- l'Allemagne ;
- les Pays-Bas.

Comme la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont élaboré il y a quelques années de nouveaux dispositifs pour réguler les implantations commerciales dans le double contexte de la sixième réforme de l'Etat qui a vu la régionalisation de la compétence relative aux autorisations en matière d'implantations commerciales et de la Directive Services. Le Grand-Duché de Luxembourg et la France ont dû aussi fortement revoir leur dispositif de régulation des implantations commerciales car, jusqu'au tout début des années 2010, et ce depuis les années 1960 ou 1970, ces différents territoires s'étaient dotés d'un système de régulation historiquement basé sur une analyse liée à l'impact socio-économique du projet, ce qui est devenu contraire à la législation européenne suite à l'adoption de cette directive.

Au contraire, en Allemagne et aux Pays-Bas, la régulation des implantations commerciales s'est opérée depuis de nombreuses décennies directement au travers des outils de l'aménagement du territoire (tant les outils d'orientation que les outils règlementaires) dont certains sont spécifiques au commerce. Ces dispositifs n'ont pas dû être adaptés suite au nouveau cadre imposé par la Directive Services (voir Annexe 5a).

Dans ces deux pays rhénans, comme dans les pays anglo-saxons et nordiques, à travers les outils de régulation des implantations commerciales, une partie des commerces (ceux liés aux achats semi-courants peu pondéreux) sont contraints, à de rares exceptions près, de se localiser au sein de polarités commerciales dites centrales. En régulant tant cette partie du commerce de détail « relevante pour les polarités centrales » que celle consacrée aux achats courants dans une logique de forte mixité des fonctions, de forte imbrication dans les quartiers résidentiels centraux, d'une part, péri-centraux et villageois, d'autre part, ils contribuent nettement à limiter la dévitalisation des centralités urbaines et rurales et à lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture.

En fin de rapport, trois annexes plus détaillées présentent la façon avec laquelle les implantations commerciales sont régulées à présent du niveau national jusqu'au niveau communal respectivement en France, aux Pays-Bas et en Allemagne. En effet, il est apparu clairement au cours de la recherche que les dispositifs de régulation en vigueur aux Pays-Bas et en Allemagne méritaient vraiment une attention bien plus soutenue que dans les quatre autres contextes. Dans ces deux pays, ainsi qu'en France, cette thématique des implantations commerciales fait de plus intervenir différents niveaux de pouvoir depuis le niveau national jusqu'au niveau communal avec, dans le cas français, une grande instabilité au cours du temps des règles édictées au niveau national et qui s'imposent aux autres niveaux de pouvoir.

En dehors de ces trois grands pays, les cas de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Flandre ont paru ne pas devoir nécessiter une analyse aussi poussée vu notamment le peu de recul qu'il est possible d'avoir depuis l'adoption en leur sein d'un nouveau cadre légal destiné à la régulation des implantations depuis la régionalisation de cette compétence suite à la 6e réforme de l'Etat. De même, il est aussi apparu rapidement que le cas du Grand-Duché ne méritait guère d'être approfondi car, dans ce pays, le chantier visant à se doter de nouveaux outils de régulation (en particulier, la nouvelle mouture du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire, soit l'équivalent de notre SDT) est toujours en cours.

1.2.2 Les thèmes abordés

Pour chaque territoire, les thèmes suivants sont analysés :

- Cadre réglementaire relatif aux implantations commerciales et articulation avec celui de l'aménagement du territoire ;
- Outils stratégiques relatifs au commerce au niveau régional et au niveau local : focus sur les aspects touchant à la limitation de l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture ainsi que sur l'articulation avec les outils stratégiques de l'aménagement du territoire ;
- Outils opérationnels permettant la mise en œuvre de la stratégie : focus sur l'une ou l'autre bonne pratique identifiées contribuant à la limitation de l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture ainsi qu'à la requalification et régénération des centres-villes ;
- Rôle des acteurs (subsidiarité – échelon local vs acteurs de niveau supérieur + rôle de l'aménagement du territoire vs rôle des spécialistes du commerce au sein de l'administration) ;
- Synthèse concernant l'efficacité du dispositif de régulation des implantations commerciales par rapport aux objectifs de limitation de l'étalement et de la dépendance à l'automobile.

2. ETAT DE L'ART

L'état de l'art s'appuie sur les précédents travaux menés par la CPDT, en particulier l'expertise « Implantations commerciales » (Annexes 3 à 5 du Rapport final de l'expertise – Subvention 2008-2009¹). Menée d'octobre 2008 à mai 2010 (Lambotte J.-M. & al. 2009 ; Lambotte J.-M. & al., 2010), celle-ci incluait, elle aussi, un important benchmark ayant couvert 5 pays voisins (FR, NL, DE, LU et UK).

D'autres ressources de la CPDT, à la fois complémentaires à cette expertise et plus récentes que celle-ci, sont également mobilisées :

- a. un inventaire de plusieurs dizaines de mesures, utilisées dans les pays voisins pour limiter l'étalement urbain, réalisé en 2018 dans le cadre de la recherche CPDT « Gérer le territoire avec parcimonie » (CPDT, 2018) ;
- b. une comparaison d'indicateurs relatifs au commerce entre Wallonie et territoires voisins, réalisée dans le cadre des diagnostics territoriaux de la Wallonie (Lambotte J.-M. & al., 2016) et de la Grande Région (Lambotte J.-M. & al., 2018) en préparation des schémas de développement territoriaux de ces deux territoires ;
- c. une analyse non publiée (commandée par et destinée à l'époque au directeur de la DGATLP – DAR) de documents stratégiques récents (2014 à 2017) réalisée dans le cadre de l'expertise Plans stratégiques des régions voisines. Certains de ces documents traitent de la question des implantations commerciales à l'image des SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) de deux régions urbaines françaises frontalières à la Wallonie avec leur DAC (Document d'aménagement commercial) ou à l'image du Plan directeur sectoriel Zones d'activités économiques du Grand-Duché de Luxembourg (PDS ZAE).

¹ Cf. Annexe 3 Pays-Bas, Annexe 4 Allemagne et Annexe 5 Grand-Duché du rapport annexe (https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/pdf/rapport_9.pdf) - voir pp. 58 à 151 du pdf.

2.1 LES DEUX GRANDS SYSTEMES DE REGULATIONS DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES EN EUROPE OCCIDENTALE AVANT L'ENTREE EN APPLICATION DE LA DIRECTIVE SERVICE

Globalement, avant l'entrée en application de la directive « services » (Directive 2006/123/CE), on pouvait assez facilement distinguer depuis les années 1970-1980 deux grands systèmes de régulations des implantations commerciales en Europe occidentale : un système latin basé sur des critères socio-économiques et un système germanique, anglo-saxon et nordique basé sur des critères d'aménagement du territoire (Gasnier A., 2019 ; Grimmeau J.-P. & Wayens B., 2016 ; Lambotte J.-M. & al., 2009...).

Tant l'Allemagne, que les Pays-Bas, la Suisse, l'Angleterre ou les pays nordiques comme le Danemark ont, dès l'avènement de la grande distribution au début des années 1960, géré les implantations commerciales au travers des seuls outils de l'aménagement du territoire (voir également : Jehin J.-B., 2002). Dans ces pays, même si les outils utilisés ont évolué au fil du temps, ce mode de régulation a dans les grandes lignes été maintenu.

A l'opposé, les pays qu'on peut qualifier de latins (en ce compris la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg qui figurent à l'interface entre monde latin et monde germanique) ont, dès les années 1970, tenté de réguler les implantations commerciales au travers d'outils relevant de la politique économique. Dans ces pays, les réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques exigeaient jusqu'il y a peu (et exigent encore parfois, comme c'est le cas en Wallonie), préalablement ou concomitamment à l'attribution du permis de construire, une autorisation d'ouverture pour les magasins dépassant un certain seuil de surface (Gasnier A., 2019).

Il faut dire que, contrairement aux premiers pays cités, la politique de l'aménagement émergeait à peine dans les pays « latins » dans les années 1960 quand la grande distribution entamait son essor (cf. la loi organique de l'aménagement du territoire de 1962 en Belgique alors qu'aux Pays-Bas² et dans une large partie de l'Allemagne, la politique de l'aménagement du territoire était déjà bien en place nettement avant, en fait dès l'entre-deux guerres, c'est-à-dire à une époque où la voiture était encore un bien de consommation hors de portée d'une large partie de la classe moyenne).

Une situation bien éloignée du plein emploi de façon structurelle depuis des décennies dans les pays latins a aussi sans doute poussé les décideurs politiques dans ces différents pays (France, Italie, Espagne, Portugal, mais aussi Belgique et, plus étonnement, le Grand-Duché de Luxembourg) à vouloir faire en sorte que la gestion des implantations commerciales puisse à la fois servir à protéger le petit commerce indépendant et à développer la grande distribution. De tout temps, cette politique s'y est donc appuyée principalement sur l'espoir qu'au global cette politique contribue à développer l'emploi et à résorber ainsi ce chômage parfois massif comme dans une partie de la Wallonie, de la France et des pays du Sud de l'Europe.

² A ce sujet, on peut conseiller de lire : <https://journals.openedition.org/cybergeog/3198>, <https://www.techno-science.net/glossaire-definition/Modele-christallerien.html> ou https://fr.wikipedia.org/wiki/Mod%C3%A8le_christall%C3%A9rien

2.2 QUELQUES SPECIFICITES DES SYSTEMES DE REGULATION NEERLANDAIS ET ALLEMANDS

Avant d'examiner les premières tendances se dégageant de l'évolution observée depuis l'entrée en vigueur de la Directive « Services », il est bon de s'appuyer sur de précédents benchmark consacrés à la façon dont sont gérées les implantations commerciales chez nos voisins néerlandais et allemands.

L'Allemagne, les Pays-Bas, tout comme la Grande-Bretagne, appréhendent l'implantation commerciale par le droit de l'urbanisme (Gasnier A., 2017 ; Moreno D., 2010). Alors qu'assez récemment, en France (ainsi qu'avec la même logique en Belgique et au Grand-Duché), « *pour ouvrir une grande surface commerciale, il faut obtenir deux autorisations de nature différente, le permis de construire à l'échelle communale et l'autorisation d'une Commission d'aménagement commercial à l'échelon départemental, dans la plupart des pays européens précités, il suffit de demander un permis de construire. Par contre, cette autorisation est encadrée par des documents d'urbanisme très contraignants comme le Regional planning guidance en Angleterre ou comme le Regionalpläne ou le Flächennutzungsplan en Allemagne* » (Gasnier A., 2017, d'après : Desse R., 2013)

En Allemagne, le plan d'aménagement régional de chaque land (*Landesentwicklungsplan*) définit à la fois des zones spécifiques d'accueil de grandes surfaces selon une typologie de commerce très précise et impose que les commerces relevant pour les centres-villes, c'est-à-dire les commerces de biens de consommation courante peu pondéreux s'orientent obligatoirement vers les centres-villes (qui font l'objet d'une délimitation à l'échelle locale).

Les Pays-Bas ont, quant à eux, suivi une approche orientée sur la maîtrise du foncier tant en termes de coût que d'équilibre spatial centre-périphérie. Enfin, la Grande-Bretagne a institué depuis 1995 le « test de centre-ville » (test séquentiel) ou la priorisation des investissements en centre-ville. En cas d'impossibilité de s'y implanter (en raison de la taille de l'établissement par exemple), l'investisseur doit négocier avec la collectivité des mesures compensatoires.

Dans le cadre du benchmarking réalisé par la CPDT en 2008-2009 lors de l'expertise « Implantations commerciales » de la CPDT (Lambotte J-M. et al., 2009), il est apparu qu'assez clairement, dans ces deux pays, on distingue, comme on l'a fait en Wallonie en 2015 dans le cadre du SRDC et de l'outil LOGIC qui sert d'outil d'aide à la décision en produisant à destination des autorités responsables un argumentaire basé sur les 8 sous-critères découlant des 4 critères d'analyses prévus par le décret relatif aux implantations commerciales, trois grands types de commerces :

- Les commerces d'achats courants (alimentation et produits d'entretiens) ;
- Les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux (principalement l'équipement de la personne : vêtements, chaussures, bijoux, téléphonie mobile...) ;
- Les commerces d'achats semi-courants pondéreux (une large partie de l'équipement de la maison : bricolage et matériaux de construction, meubles, décoration, jardinage...).

	Définition des commerces concernés	Critères ayant trait aux localisations	Autres critères pris en compte par les décisions
Allemagne <i>Permis de construire seulement.</i> <i>Une planification commerciale adaptée à l'approche théorique des lieux centraux : une armature commerciale appliquée sur l'armature urbaine / dispositif vertical et emboîté.</i> <i>Fédéral (Bund).</i> <i>Lander (Région).</i> <i>Local.</i>	- Un échelon ne peut entrer en contradiction avec les dispositions édictées à un échelon supérieur. En contrepartie, les intérêts de l'échelon inférieur sont à prendre en considération par l'échelon supérieur de planification ; - Niveau et taille d'équipements spécifiques en fonction de l'influence des différents pôles.	- Zones spécifiques prévues pour les implantations commerciales ; - Enseignes d'équipement de la personne interdites en périphérie.	- Satisfaction des besoins de la population ; - Intérêts de l'économie locale (notamment ceux des PME) ; - Infrastructures de transport et de la circulation ; - Respect de l'environnement ; - Développement territorial ; - Effet de l'implantation sur la structure des autres activités commerciales exercées dans la même zone ; - Maintien du commerce de proximité et de la vitalité des centres- villes.
Pays- bas <i>17 janvier 2006.</i> <i>21 avril 2008 décret pour les communes.</i> <i>Loi Espace pour le développement : transfert de compétences de l'État aux 12 provinces, ainsi qu'aux communes et communautés d'agglomérations.</i>	Faire en sorte que les nouvelles implantations de commerce de détail ne s'effectuent pas au détriment des structures commerciales existantes dans les centres commerciaux et les centres- villes.	La loi sur l'aménagement de l'espace prévoit que l'équivalent du plan local d'urbanisme (dénommé « plan de destination » ou bestemmingsplan) peut, fixer des règles concernant le commerce de détail et celui des bureaux.	- Défense des centres villes et centres commerciaux existants ; - insertion paysagère ; - caractère vivable des espaces créés ; - effets sur la circulation et raccordement à la desserte multimodale.

Figure 1 : Synthèse de la réglementation des implantations commerciales au sein des pays européens ayant adopté une régulation via les outils de l'aménagement du territoire avant les années 2000 : focus sur l'Allemagne et les Pays-Bas. Sources : Gasnier A., 2017, p. 210 (à partir de : Mérenne-Schoumaker B. (+ Lamotte J-M. et al.), 2009 ; Talau, 2010 ; International Council of shopping centres, 2016 ; CGEDD, 2017).

Aux Pays-Bas et en Allemagne, contrairement à la Wallonie, chacune de ces trois catégories est associée à une logique et à des règles spécifiques d'implantation faisant en sorte qu'à de rares exceptions près, seule cette dernière catégorie de commerce puisse trouver sa place en périphérie des villes et des villages dans des situations non directement imbriquées dans des quartiers d'habitat.

En effet, dans le cadre du benchmark de l'expertise réalisé en 2008-2009, il est apparu que la mixité entre logement et commerce est prônée dans les six territoires étudiés à l'époque mais est surtout pratiquée de façon quasi systématique aux Pays-Bas et en Allemagne sauf pour le commerce de biens pondéreux (ainsi que, dans le cas allemand, pour un nombre limité de grandes surfaces alimentaires). Ces politiques volontaristes limitent la localisation des implantations commerciales à des situations favorisant l'usage de la marche à pied, du vélo et, pour les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux, l'usage des transports en commun par le plus grand nombre possible de clients potentiels.

Pour la localisation des commerces de biens de consommation courante, il y est tenu compte surtout de la métrique piétonne et donc d'une forte imbrication entre commerce et logement. Si ces principes ne sont pas systématiquement mis en application avec une grande rigueur dans les différentes villes et sous-régions, certaines villes parviennent avec une telle logique à mailler l'ensemble de leurs quartiers urbains de façon à disposer de centres commerçants de proximité en mettant en application de façon explicite le modèle de la ville compacte (par exemple Maastricht dont le slogan est : *de compacte stad in een weids landschap* / la ville compacte dans un vaste paysage) ou de la ville des courtes distances (par exemple Münster en Rhénanie du Nord-Westphalie).

Dans ces villes, on observe une distribution de ces centres commerçants telle que presque 100 % de la population réside à moins de 800 mètres (soit environ 12 minutes à pied) d'un tel centre. Ces villes cherchent particulièrement à maximiser le volume de personnes vivant à moins de 400 -500 m (soit près de 6 minutes à pied) d'une offre minimale en commerces de proximité (contenant en général au moins un libre-service alimentaire, même une supérette de 150 m² ce qui est devenu rare, même aux Pays-Bas ou en Allemagne).

Dans les villages, bourgs et villes petites ou moyennes des régions urbains / campagnes qui entourent à proche ou longue distance ces grandes villes, la maximisation du volume de ménages vivant à moins de quelques centaines de mètres d'un libre-service alimentaire est aussi recherchée même si, dans ce cas, la proportion de logements à moins de 400 m d'un tel commerce y est plus modérée. Cela se fait en privilégiant ce type d'équipement au sein ou en bordure immédiate du centre de ces localités ou au sein de quartiers résidentiels secondaires des plus importantes de ces localités.

Une autre caractéristique majeure de la régulation des implantations commerciale commune aux Pays-Bas et à l'Allemagne tient dans le fait que ces deux pays s'inspirent du système des places centrales, soit une théorie développée dans l'entre-deux guerres par le géographe allemand Walter Christaller³. Concrètement, il s'agit pour les autorités de tenir compte de la position de la polarité commerçante concernée dans la hiérarchie des pôles urbains pour fixer la taille maximale des nouveaux équipements commerciaux et la nature des produits vendus.

Au sein des régions urbaines, ce système s'appuie sur un ensemble hiérarchisé de polarités commerçantes comprenant : le centre-ville (*binnenstad*) et des centres commerçants de quartier (*wijk- et buurtwinkelcentra*). Le centre-ville occupe la position dominante en offrant une gamme très large de biens allant des biens de consommation courante jusqu'à ceux vendus uniquement par des commerces très spécialisés. A l'autre bout de la hiérarchie, de multiples centres commerçants de proximité offrent aux consommateurs la possibilité d'acheter des biens de consommation courante à faible distance de leur domicile, distance parcourue aisément à pied ou à vélo. Depuis les années 1950, tous les nouveaux quartiers d'habitation au sein des villes néerlandaises furent – quasi automatiquement – équipés d'un petit centre commercial de proximité et de services (école, centre médical...). Entre ces deux niveaux hiérarchiques, les grandes villes comptent également l'un ou l'autre centre commerçant secondaire (*stadsdeelcentra*) offrant à la fois des biens de consommation courante et des biens semi-courants nécessitant une aire de chalandise comportant un grand volume de population (par exemple plus de 5 000 habitants). On retrouve là, la logique du renforcement de polarités secondaires traditionnelles des grandes agglomérations à l'image, en Wallonie, du centre de localités telles que Jemappes, Gilly, Jambes ou Fléron.

³ A ce sujet, voir notamment : <https://journals.openedition.org/cybergeog/3198>

Appliquée au milieu rural, cette logique des places centrales limitant l'offre en hypermarchés en périphérie des villes grandes ou petites, permet le maintien d'une offre commerciale de proximité au centre de nombreuses localités (quitte à ce que soient menées des petites opérations immobilières visant la création de petits ou moyens supermarchés surmontés d'appartements).

Le *Provinciaal Omgevingsplan* (POL 2006) du Limbourg néerlandais⁴ précisait ainsi, en ce qui concerne les espaces ruraux, que les commerces de détail et supermarchés de dimension limitée à rayonnement local peuvent s'établir dans le centre des villages. Les grands commerces d'envergure régionale ne peuvent s'implanter que dans six centres importants clairement nommés de cet espace rural (tels que Gulpen, Valkenburg et Vaals). Toutefois, ces grands équipements commerciaux ne peuvent constituer une menace pour la vitalité du commerce dans les pôles urbains proches. Seules, les huit villes principales de la Province peuvent accueillir des équipements rayonnant sur une vaste sous-région. Aux Pays-Bas, la Province est le niveau de pouvoir chargé du respect de la hiérarchie urbaine concernant la localisation des équipements commerciaux de rayonnement supracommunal.

En Allemagne, des tribunaux ont d'ailleurs condamné des sociétés ou les ont empêchées de s'implanter sur les communes périphériques au détriment des communes du centre-ville dont on protège la fonction commerciale (Jehin J.-B., 2002). Il faut que les villes, selon leur hiérarchie, puissent remplir pleinement leur mission commerciale. Ce principe basé sur la hiérarchie des lieux centraux est fondamental dans le système allemand et vise à concentrer les grandes surfaces en ville et dans une localisation intégrée.

2.3 LES PREMIERES TENDANCES SE DEGAGEANT DE L'EVOLUTION OBSERVEE DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA DIRECTIVE « SERVICES »

L'entrée en vigueur de la directive « services » à la fin des années 2000 n'a pas entraîné de changement significatif dans les principales caractéristiques des dispositifs de régulations aux Pays-Bas et en Allemagne même si ceux-ci évoluent régulièrement avec le temps. Dans un grand pays fédéral tel que l'Allemagne, ce dispositif diverge parfois de façon sensible d'un land à l'autre, voire au sein d'un même land, d'une ville ou sous-région à une autre.

Cependant, on observe une évolution forte dans les pays latin car le cadre préexistant contrevenait à chaque fois à la directive « services » du 12 décembre 2006 (directive 2006/123/ce⁵) qui, en son considérant n°66 précise ceci : « *L'accès à une activité de services ou son exercice sur le territoire d'un État membre ne devrait pas faire l'objet d'un test économique. L'interdiction des tests économiques comme condition préalable à l'octroi d'une autorisation devrait viser les tests économiques en tant que tels, et non les autres exigences objectivement justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général telles que la protection de l'environnement urbain, la politique sociale ou la santé publique. L'interdiction ne devrait pas affecter l'exercice des compétences des autorités chargées de l'application du droit de la concurrence* » (davantage de précisions à ce sujet sont données dans l'annexe 5.a).

⁴ Le POL 2006 est un document stratégique en matière de développement territorial qui joue, pour le Limbourg néerlandais, un rôle similaire au SDER wallon.

⁵ Cf. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123>

A partir de ce moment, les dispositifs de régulation des implantations commerciales ont été amenés à fortement évoluer tant en France qu'au Grand-Duché et qu'en Belgique, afin de ne pas rester en contravention avec le prescrit de cet article au-delà de la date limite du 28 décembre 2009, où cette directive devait être transposée dans le droit de chaque pays. A cela, en Belgique, s'est ajouté fin 2014 la régionalisation de la politique des implantations commerciales dans le cadre de la sixième Réforme de l'Etat. A partir de ce moment-là, les deux régions voisines au nord et au centre du pays et les deux pays voisins au sud et au sud-est de la Wallonie ont vu ces dispositifs de régulation davantage diverger entre elles et vis-à-vis du dispositif mis en place en Wallonie.

Tandis que Bruxelles a choisi d'intégrer complètement la gestion des implantations commerciales au travers de ses outils de l'aménagement du territoire que sont le CoBAT et le PRAS), la Flandre a choisi de remplacer le permis socio-économique par un permis d'environnement pour les activités de commerce de détail dont la superficie commerciale nette excède 400 m². Le décret flamand concernant la politique intégrale en matière d'implantations commerciales qui a opéré ce changement a été approuvé par le Parlement flamand et publié au Moniteur belge du 29 juillet 2016. En ce qui se rapporte aux dispositions qui concernent cette matière, ce décret est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Pour Bruxelles, le Code de l'aménagement du Territoire (ci-après "CoBAT") a été modifié par l'ordonnance du 8 mai 2014 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014). Depuis lors, une seule demande de permis d'urbanisme est nécessaire au lieu d'un permis socio-économique et un permis d'urbanisme.

Le nouvel article 4/2 du CoBAT prévoit que les autorités doivent réserver « *une attention particulière aux répercussions des projets d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 400 mètres carrés, notamment quant à la protection des consommateurs, à la sécurité, à la salubrité des lieux et des abords, aux conditions de circulation, d'accessibilité et de stationnement, ainsi qu'à l'intégration de tels projets dans leur environnement urbanistique* ». Quant à l'autorité en charge de la délivrance du permis, les communes sont compétentes pour les surfaces inférieures à 1.000 m². Au-delà, la Région est compétente.

En France, depuis 2008 et la Loi « LME » de modernisation de l'économie (n°2008-776 du 4 août), au sein des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC), la gestion des implantations commerciales s'appuie sur un corpus de critères relevant de l'aménagement du territoire, du développement durable et de la consommation mais demeurant généralistes jusqu'en 2014. Les critères de décision de la CDAC ont ce faisant été modifiés dès 2008, notamment pour supprimer l'étude d'impact comme les textes le préoyaient jusque-là. La Commission doit désormais se prononcer sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs. Les critères d'évaluation sont :

- 1°) En matière d'aménagement du territoire :
 - a) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et de montagne ;
 - b) L'effet du projet sur les flux de transport ;
 - c) Les effets découlant des procédures prévues aux articles L. 303-1 du Code de la construction et de l'habitation et L. 123-11 du Code de l'urbanisme ;
- 2°) En matière de développement durable :
 - a) La qualité environnementale du projet ;
 - b) Son insertion dans les réseaux de transports collectifs.

Depuis 2008, avec de nouvelles lois (ALUR, PINEL, ELAN), le cadre légal est devenu plus précis mais reste peu contraignant encore aujourd'hui (Gasnier A., 2019). Ainsi, la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (dite Loi PINEL) a intégré l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) au permis de construire (PC).

Au niveau des outils stratégiques, c'est principalement au travers de SCoT (Schéma de Cohérence du Territoire) et de son document DAC (Document d'aménagement commercial) devenu DAAC (Document d'aménagement artisanal et commercial) que la régulation des implantations commerciale s'opère au travers des outils de l'aménagement du territoire. Depuis l'entrée en vigueur de la loi Elan du 23 novembre 2018, le DAAC est devenu obligatoire au sein du SCoT (Schéma de cohérence territoriale). Le DAAC remplace le document d'aménagement commercial (DAC) qui constituait jusque-là un volet facultatif dans les SCoT. Ce document fixe les conditions d'implantation des commerces au regard de différents critères comme l'occupation de l'espace ou les performances énergétiques.

Au sein des divers documents qui composent un SCoT, un premier document stratégique d'aménagement du territoire réalisé à l'échelle d'un bassin de vie appelé Document d'orientation et d'objectifs (DOO) organise notamment l'armature commerciale de son territoire ; ce DOO est une des composantes obligatoires du SCoT. Puis, sur la base du diagnostic identifiant les enjeux, le SCoT définit, à travers le DAAC, les localisations préférentielles des équipements commerciaux et artisanaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable.

Pour sa part, le Grand-Duché a d'abord adopté en 2011 une nouvelle loi sur le droit d'établissement visant notamment, via son art. 35, à réguler les implantations commerciales au travers de critères conformes à la directive « services » qui maintenait cette compétence dans le champ du ministère de l'économie (Loi du 2 septembre 2011⁶). Selon l'art. 35 de cette loi de 2011, toute nouvelle implantation d'une surface commerciale dont la surface de vente est supérieure à 400 m² requerrait une autorisation particulière. Or, en 2016, la Commission Européenne a estimé que le Luxembourg était le pays de l'Union Européenne possédant la réglementation la plus restrictive en matière d'établissements de vente au détail. La loi du 18 juillet 2018 est venue, en son art. 2 – 9°, abroger l'art. 35 de la loi de 2011⁷. Depuis lors, c'est à l'aménagement du territoire qu'il revient de réguler les implantations commerciales. La réflexion à ce sujet qui s'inscrit notamment dans le travail en cours de révision du Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire (l'équivalent de notre SDT) est toujours en cours.

2.4 PREMIERE ANALYSE DE L'EFFICACITE DE CES 6 SYSTEMES DE REGULATION AU REGARD DES OBJECTIFS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET CONTRE LA DEPENDANCE A LA VOITURE

Comme le précisait Jean-Pierre Grimmeau et Benjamin Wayens en 2016 dans le Courrier hebdomadaire du CRISP consacré aux causes de la disparition des petits commerces (1945-2015), « Contrairement à la Belgique (...), le contrôle du grand commerce en Allemagne et aux Pays-Bas est intégré à la législation de l'aménagement du territoire ; ce système est souvent cité en exemple pour son efficacité à protéger le commerce urbain » (Grimmeau J.-P. & Wayens B., p. 91).

⁶ Cf. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2011/09/02/n1/jo>

⁷ Cf. <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/07/18/a616/jo>

Comme nous allons le voir, la gestion des implantations commerciales à la néerlandaise ou à l'allemande a aussi pour vertu de favoriser grandement le recours aux alternatives à la voiture lors des déplacements liés au motif achats et ce, vis-à-vis des divers territoires où les implantations commerciales ont durant bien longtemps été régies par un test liés à des critères de nature socio-économiques.

De même, lors du Diagnostic territorial réalisé en 2015-2016 en vue de constituer l'Analyse contextuelle du SDT (Lambotte J.-M., 2016), une comparaison des données relatives au taux de cellules vides entre plusieurs des territoires faisant l'objet du présent benchmark a été réalisé. Nous en tirons ici aussi quelques enseignements même si ces données mériteraient d'être actualisées.

2.4.1 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne la répartition des choix modaux liés aux déplacements pour le motif achats

Chaque territoire (pays ou région dans les pays fédéraux) organise régulièrement des enquêtes sur les principales caractéristiques des déplacements d'un panel de ménages. La méthodologie de ces enquêtes est souvent proche de sorte qu'au travers d'une action COST appelée SHANTI⁸, ces données récoltées pour divers pays européens ont pu être comparées. Dans le cadre de la présente étude où la finalité est la lutte contre l'étalement urbain et contre la dépendance à la voiture au travers de la gestion des implantations commerciales, il est particulièrement intéressant de comparer la répartition par mode principal associée aux déplacements liés au motif achats entre la Wallonie et les six territoires voisins auxquels ce benchmark s'intéresse.

Cette comparaison de la répartition des choix modaux associés aux déplacements liés au motif achats atteste combien la dépendance à la voiture est très forte en Wallonie, tout comme au Grand-Duché, en France et, dans une moindre mesure, en Flandre en comparaison des autres pays européens où les implantations commerciales sont gérées au travers des outils de l'aménagement du territoire. Tandis que l'ensemble des alternatives à la voiture (plus exactement aux modes de transport motorisés individuels – donc en ce compris la moto) ne représentent que 26,2% des déplacements liés au motif achats en Wallonie, 26,0% au Grand-Duché, 31,5% en France et 34,6% en Flandre, ils comptent globalement pour 44,8% en Allemagne et même pour 50,1% aux Pays-Bas (soit quasi le double de la situation wallonne). Remarquons aussi que les autres pays qui, tout comme l'Allemagne et les Pays-Bas, régissent depuis de nombreuses décennies les implantations commerciales au travers des outils de leur aménagement du territoire semblent aussi bien plus vertueux à cet égard que ne l'est la Wallonie, qu'il s'agisse d'un autre pays rhénan (la Suisse – 49,9% de part modale pour les alternatives à la voiture), des pays nordiques (Suède – 39,5% ; Danemark – 37,5%) ou anglo-saxon (Royaume-Uni – 35,2%).

⁸ European Cooperation in Science & Technology – COST Action TU0804 - Survey Harmonisation with New Technologies Improvement (SHANTI) - Working Group 4 Household travel surveys - <https://www.cost.eu/actions/TU0804>

Tableau 1 : Répartition des choix modaux associés aux déplacements liés au motif achats en Europe du Nord-Ouest et du Nord sur base des enquêtes ménages

Mode	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Total Belgique	Luxembourg	France	Pays-Bas	Allemagne	Suisse	Royaume-Uni	Danemark	Suède
Voiture conducteur	54,7%	48,4%	24,7%	47,9%		56,4%	36,9%	43,5%	39,6%	44,7%	50,4%	46,4%
Voiture passager	18,7%	16,3%	9,7%	16,4%		11,2%	12,4%	11,1%	9,4%	19,9%	11,3%	13,7%
Moto	0,3%	0,7%	0,3%	0,5%		0,9%	0,6%	0,6%	1,1%	0,2%	0,8%	0,4%
Sous-Total motorisé individuel	73,8%	65,4%	34,8%	64,8%	74,0%	68,5%	49,9%	55,2%	50,1%	64,8%	62,5%	60,5%
A pied	21,0%	18,4%	42,7%	21,5%	15,0%	24,6%	16,7%	26,0%	34,0%	23,9%	18,5%	27,4%
Vélo	0,9%	12,9%	3,8%	8,6%	2,0%	2,2%	30,1%	11,2%	5,5%	1,0%	14,6%	6,0%
Sous-total Modes doux	21,9%	31,3%	46,4%	30,1%	17,0%	26,8%	46,8%	37,3%	39,6%	24,9%	33,1%	33,5%
Train	0,7%	0,2%	0,7%	0,4%								
Bus + tram + métro	3,6%	3,1%	18,1%	4,7%								
Sous-total TC	4,4%	3,4%	18,8%	5,2%	10,0%	4,5%	2,2%	7,4%	9,9%	9,7%	4,0%	5,4%
Autre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		0,1%	1,0%	0,1%	0,4%	0,6%	0,4%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : Belgique : Beldam, 2010. Luxembourg : Enquête Luxmobil 2017 -Premiers résultats. Autres pays : Cost Action TU0804: SHANTI: FR - ENTD 2007-08; DE -MOP 2006-2010 aggregated; NL -MON 2006-09 aggregated ; CH -Mikrozensus 2010.

Si la Wallonie est caractérisée par une bien davantage dépendance à la voiture pour les déplacements liés au motif achat que ne le sont tous ses voisins (à l'exception du Grand-Duché de Luxembourg), c'est en raison du fait que chez nous se conjugue deux effets conjoints qui au global interviennent chez nous avec davantage d'acuité que dans d'autres contextes :

- Tant les grandes surfaces commerciales (> 400 m²) que certaines moyennes surfaces (< 400 m²) vendant des produits à la fois d'achats courants et d'achats semi-courants peu pondéreux ont été massivement autorisées à s'installer en périphérie des localités rurales et des quartiers urbains, souvent à l'écart des quartiers d'habitat (tendance que nous partageons avec la Flandre, la France et le Grand-Duché). Ceci a progressivement fait disparaître ou restreint fortement le commerce implanté au centre de ces localités (même si cette contraction du nombre de points de vente s'observe aussi dans les pays qui ont davantage privilégiés des implantations plus centrales pour ce type de moyennes et grandes surfaces) ;
- Depuis 60 ans, une très large partie du bâti résidentiel neuf a pris en Wallonie la forme de maisons unifamiliales 4 façades sur de vastes parcelles implantées depuis la fin des années 1970 au gré des très vastes disponibilités foncières qu'ont offertes les zones d'habitat des plans de secteur. Une très grande partie de cet habitat neuf, particulièrement dispersé et consommateur de foncier, s'est largement implantée à l'écart de toute implantation commerciale, qu'elle soit située encore au centre d'une localité ou en périphérie de celle-ci. A ce sujet, la Note de recherche n°21 de la CPDT ayant pour thème Le commerce fait, dans sa partie 5.6., le point sur la distance entre logements et libres services alimentaires en fonction de la période de construction des logements (Lambotte J.-M. et al., 2011, pp. 57-64). Sur base du cadastre de 2009, tandis que moins de 58% des logements construits avant 1971 étaient situés à plus de 700 d'un libre-service alimentaire repéré dans le relevé LOGIC du SEGEFA-ULiège, cette proportion avait grimpé à 71,8% dès la période 1971-1985, à 76,6% entre 1985 et 2000 et à seulement 20% entre 2000 et 2009.

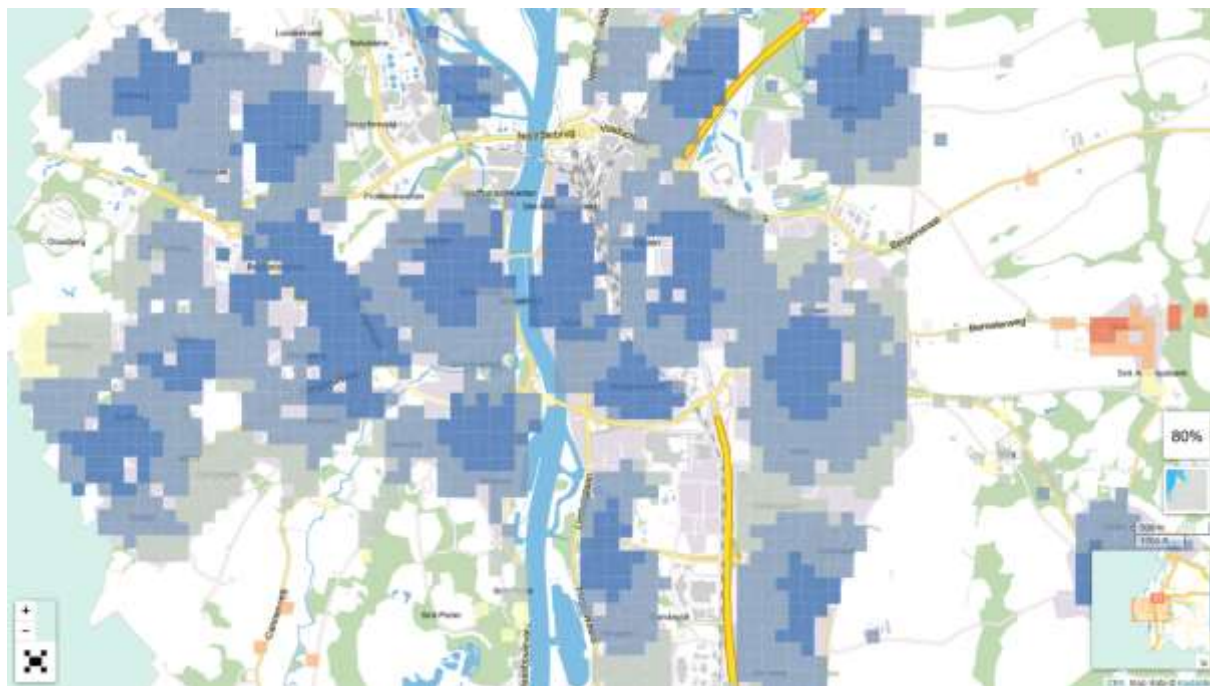
Ces deux tendances conjointes expliquent la très forte disjonction entre commerce et logement qui caractérise la Wallonie, ce qui y engendre directement cette très forte dépendance à la voiture que tant les outils de l'aménagement du territoire dont on se dote progressivement en Wallonie que le nouveau dispositif de régulation des implantations commerciale adopté en 2015 n'ont jusqu'ici pu amoindrir semble-t-il.

Le Centraal Bureau voor Statistiek (CBS, l'équivalent pour les Pays-Bas de STATBEL ou de l'INSEE) fournit une statistique par commune, quartier et code postal ou par pixel concernant la distance entre le lieu de résidence des habitants et de multiples services à la population, en ce compris vers différents types de commerces⁹. Nous présentons ci-dessous 2 cartes relatives à la distance au plus proche grand supermarché (libre-service alimentaire de plus de 150 m²) dans le sud de la Province du Limbourg néerlandais, par pixel de 100 m de côté comportant au moins une résidence en 2018.

⁹ L'ensemble de ces statistiques sont disponibles via un géoportail à cette adresse : <https://cbsinuwbuurt.nl/> en choisissant le thème *Voorziening, detailhandel* (63 cartes sont disponibles dans ce cadre car quasi chaque type de donnée relative à la proximité entre un type de commerce et l'habitat est disponible à six échelles : par commune, par localité / grand quartier - *Wijken*, par quartier statistique - *Buurten* -, par noyau d'habitat - *Bevolningskern* -, par pixel de 100 m de côté et par pixel de 500 m de côté).

La comparaison de ces deux extraits avec une troisième carte qui montre la distribution de l'urbanisation notamment résidentielle au sein de l'Euregio Meuse-Rhin via des images satellitaires représentant l'occupation des sols qui repose sur des données européennes harmonisées issues de la base de données CORINE Land Cover (Carte 3) atteste que les Pays-Bas réussissent bien à concentrer l'habitat au sein de localités ou dans des quartiers qui disposent d'un tel libre-service alimentaire d'au moins 150 m².

Cette logique spatiale est explicitement mise en œuvre au niveau de la Ville de Maastricht (carte 1).



Carte 1 : Distance du plus proche grand supermarché (libre-service alimentaire de + de 150 m²) au sein de la ville de Maastricht, par pixel de 100 m de côté comportant au moins une résidence, en 2018.
Source : CBS, 2018, *Voorziening, detailhandel > Grote supermarkt, afstand tot dichtstbijzijnde - 100 meter vierkant* - <https://cbsinuwbuurt.nl/>

Légende de des cartes 1 et 2 :

Présence d'un pixel (carré de 100 m de côté) coloré = présence d'au moins une résidence

Absence de pixel coloré = absence de toute résidence

Code couleur associé aux pixels :

En bleu foncé : distance < 500 m

En bleu clair grisé : distance comprise entre 500 m et 999 m

En gris clair : distance comprise entre 1 et 1,499 km

En jaune : distance comprise entre 1,5 et 1,999 km

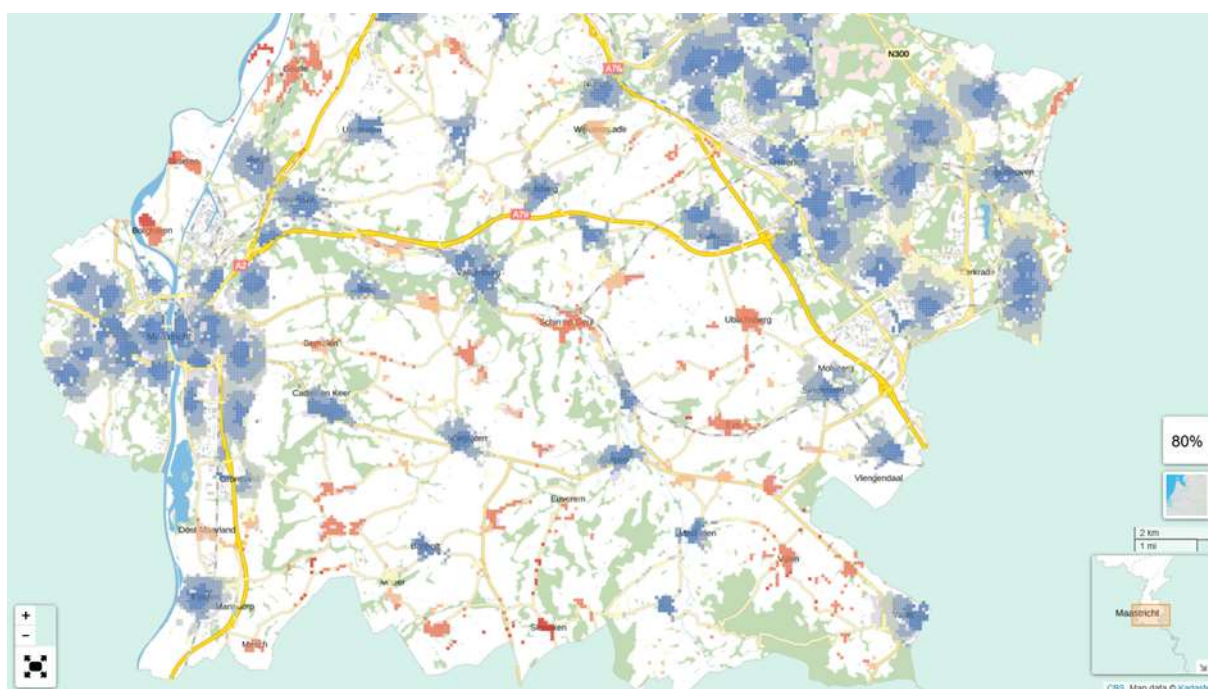
En orange clair : distance comprise entre 2 et 2,499 km

En orange foncé : distance comprise entre 2,5 et 3,999 km

En rouge : distance > ou égale à 4 km

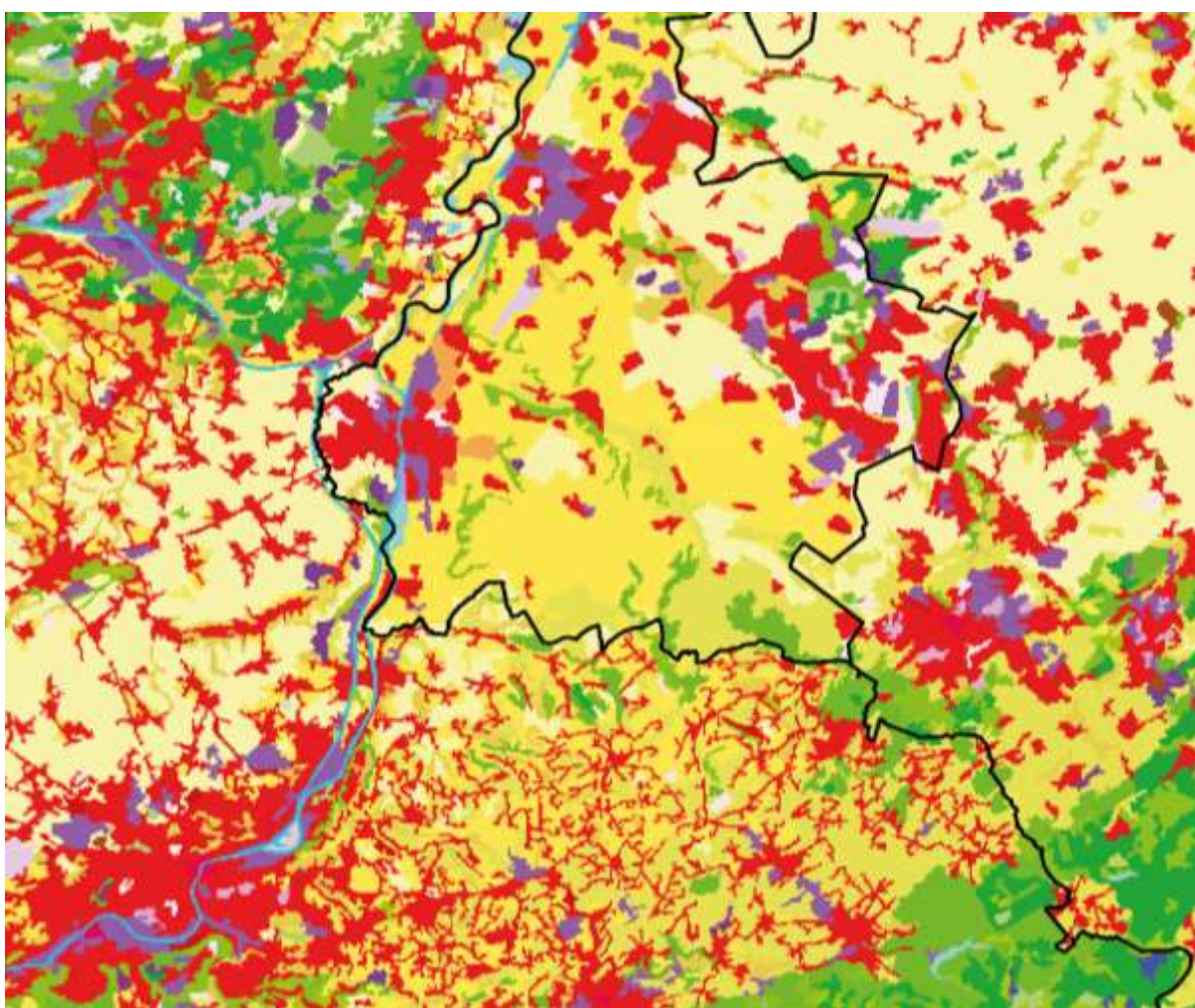
Sur cette carte et la suivante, les distance prises en compte sont calculées tenant compte du réseau viaire, d'où une forme systématiquement irrégulière des anneaux propre à chaque classe de distance.

La forte imbrication entre localisation des grandes surfaces alimentaires et de l'habitat est aussi particulièrement perceptible au vu de la carte 2 dans l'autre agglomération principale du Sud-Limbourg néerlandais qu'est l'ancienne région minière centrée sur la Ville de Heerlen, conurbation appelée désormais Parkstad Limburg. On pourra aussi observer que, dans la région plus rurale appelée Mergelland ou Limburgse Heuvelland (comprise entre la ville de Maastricht et la vallée de la Meuse à l'ouest, la conurbation Parkstad Limburg au Nord-Est, l'agglomération d'Aix-la-Chapelle au Sud-Est et la frontière Belge au sud), ce type de commerce occupe une situation souvent assez centrale ou immédiatement péricentrale au sein des principaux villages et des bourgs. C'est notamment le cas au niveau de localités comme Vaals (près d'Aix-la-Chapelle) ou Gulpen (à mi-chemin entre Maastricht et Aix-la-Chapelle), ou au niveau de petites villes comme Valkenburg (à mi-chemin entre Maastricht et Heerlen – au centre de la carte 2).



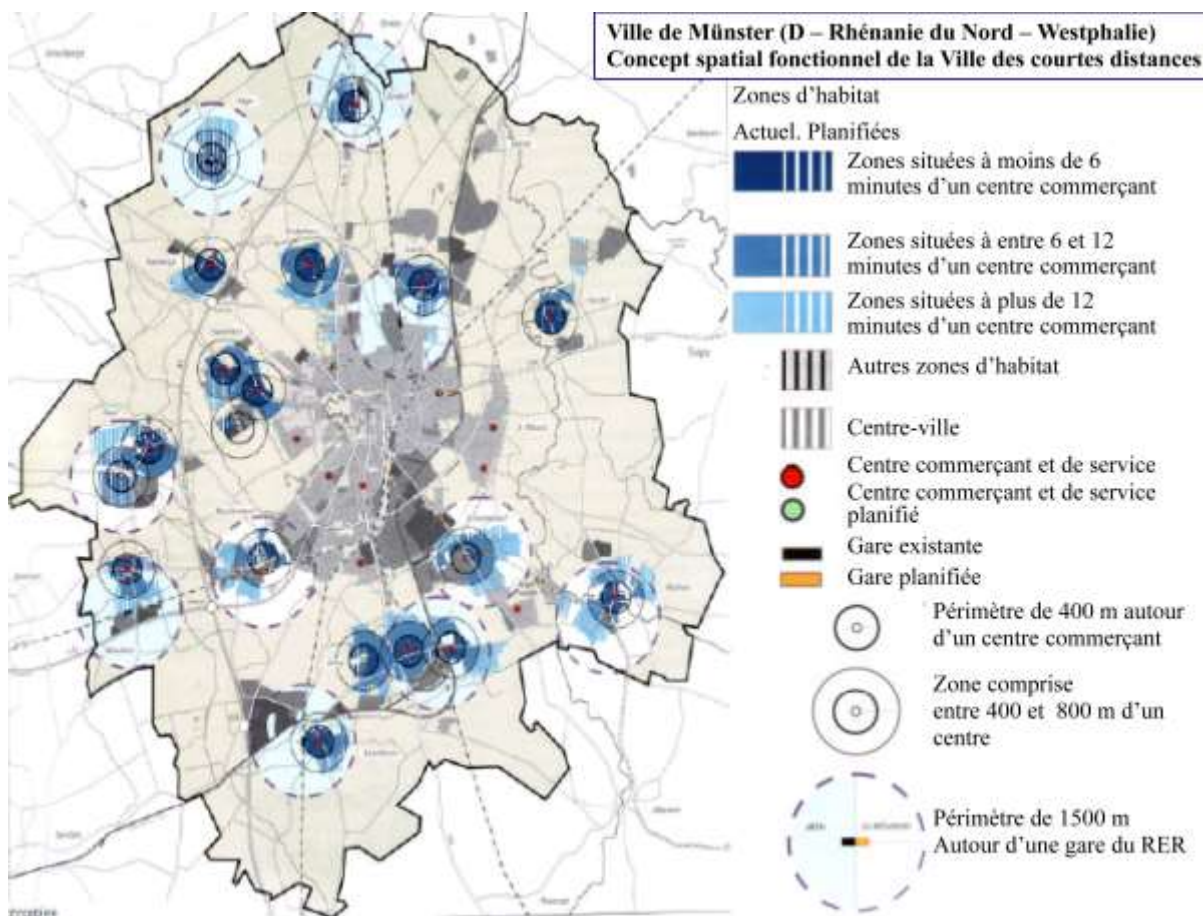
Carte 2 : Distance du plus proche grand supermarché (libre-service alimentaire de + de 150 m²) au sud du Limbourg néerlandais, par pixel de 100 m de côté comportant au moins une résidence en 2018. Source : CBS, 2018, *Voorziening, detailhandel > Grote supermarkt, afstand tot dichtstbijzijnde - 100 meter vierkant* - <https://cbsinuwbuurt.nl/>

Grâce à sa politique d'aménagement du territoire, la Province du Limbourg néerlandais, avec ses villes et communes, parvient à localiser ce type de commerce au sein même des quartiers urbains et des principales localités du milieu rural et périurbain. Ceci favorise grandement le recours à la marche à pied ou au vélo pour ce type d'achat. Même en milieu rural, l'habitat a aussi tendance à se concentrer dans les principales localités disposant d'un équipement en services de base tels qu'un libre-service alimentaire (cf. mise en regard des cartes 2 et 3). C'est la conjugaison de ces deux logiques (localisation de ce type de commerce dans des lieux plutôt centraux au sein des principaux villages et quartiers urbains et concentration des logements au sein de localités et de quartiers urbains dotés de services de base à l'image d'un libre-service alimentaire) qui permet aux Pays-Bas de maximiser la part de la population qui dispose d'un tel commerce de détail à proximité immédiate de son domicile. C'est la maximisation de cette proportion qui concourt directement à favoriser le recours aux alternatives à la voiture pour ce type d'achats.



Carte 3 : L'effet des frontières sur l'étalement urbain au sein de l'Euregio Meuse-Rhin, image représentant l'occupation physique des sols qui repose sur des données européennes harmonisées issues de la base de données CORINE Land Cover. Source : Halleux J.-M. & Maldague H., 2020. - à partir de la base de données CORINE Land Cover (CLC 2000)

On retrouve aussi cette même logique qui s'apparente au principe de la ville des courtes distances ou du quart d'heure dans une ville du Land voisin de Rhénanie du Nord-Westphalie : Münster (carte 4).



Carte 4 : Concept spatial fonctionnel de la Ville de Münster en Rhénanie du Nord-Westphalie. Source : Lambotte J.-M., 2017

En articulant au mieux implantations commerciales liées aux achats alimentaires notamment et quartiers d'habitation, cette grande ville du Nord de ce Land de Rhénanie du Nord-Westphalie contribue fortement à favoriser le recours aux alternatives à la voiture. Münster est d'ailleurs réputée explicitement pour cela en Allemagne et à l'étranger.

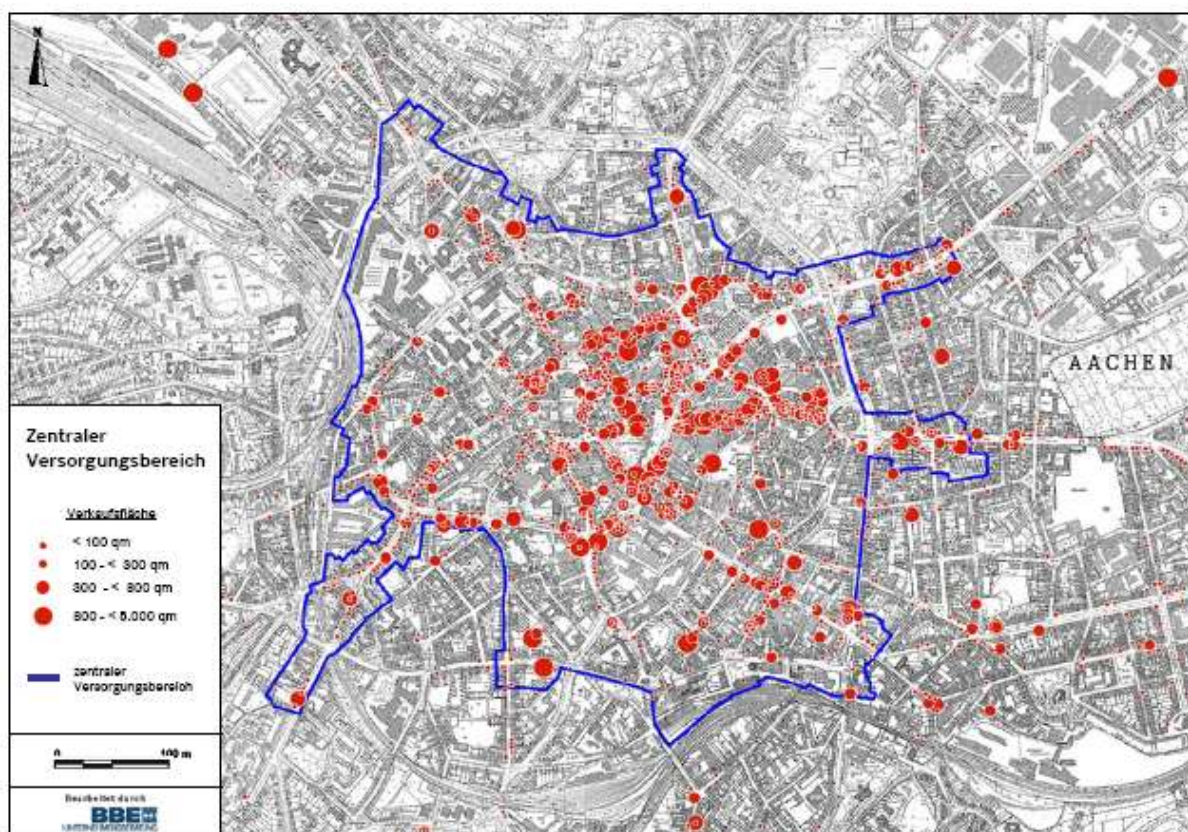
En Allemagne (comme aux Pays-Bas), l'obligation de concentrer les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux (équipement de la personne principalement) au sein de périmètres clairement délimités correspondant uniquement aux centres-villes des villes grandes, moyennes ou des gros bourgs ainsi qu'au sein de polarités secondaires d'agglomérations qui sont à la fois bien intégrées dans le tissu urbain et doté d'une desserte importante en transport en commun (via la jonction de multiples lignes de bus par exemple) contribue également à maximiser le recours aux alternatives à la voiture (tant à pied qu'à vélo pour ceux qui résident à proximité qu'en transports en commun pour ceux qui proviennent de quartiers et de localités plus périphériques).

Les cartes 4 à 7 extraites du Concept d'approvisionnement central et de proximité de la région d'Aachen illustrent la délimitation de ce type noyaux commerçants centraux (appelés Zones centrales d'approvisionnement) dans trois contextes différents ainsi que la hiérarchie de ces polarités commerciales au sein de cette région urbaine directement contiguë au Nord-Est de la Province de Liège.

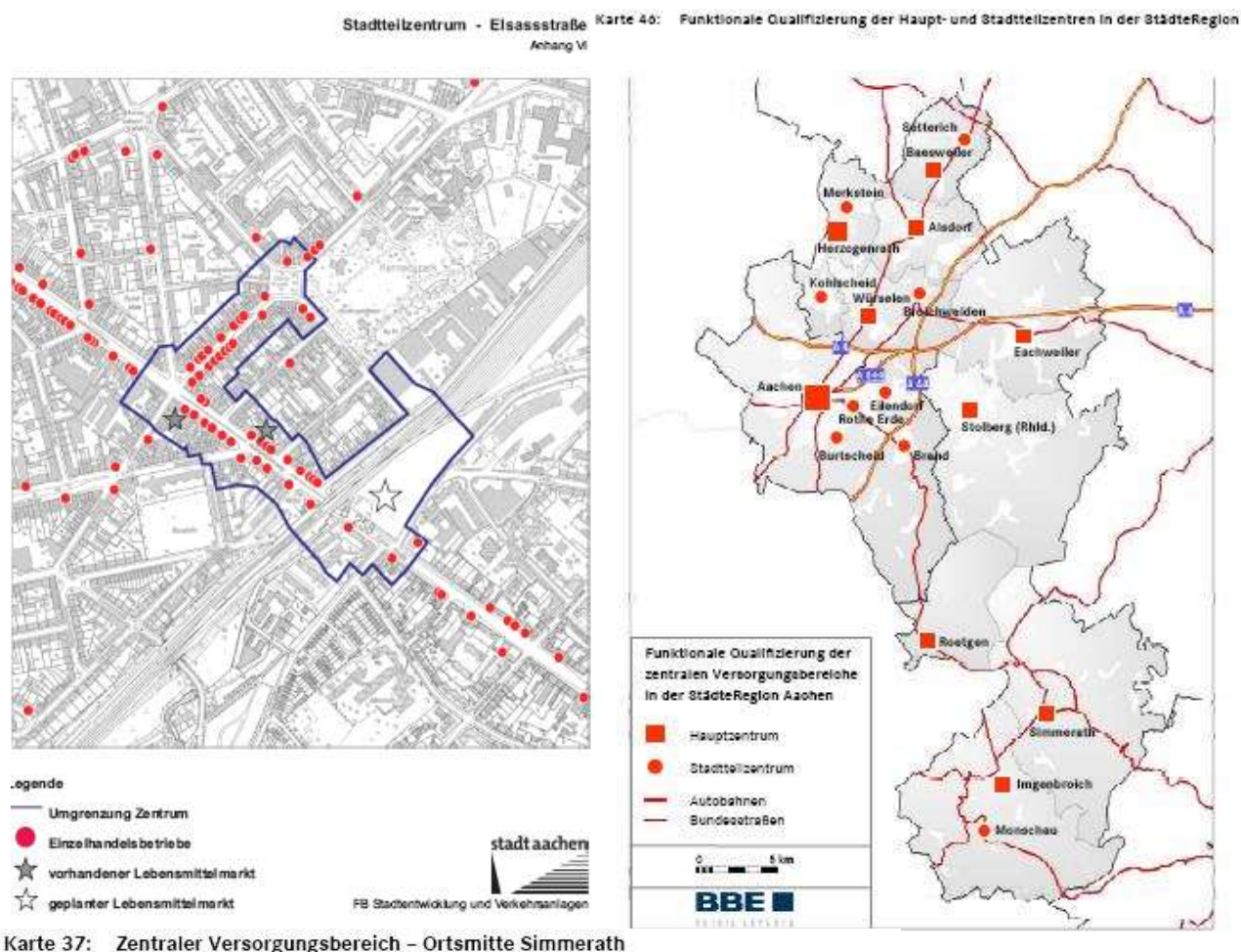
En n'acceptant en situation périphérique que les seuls commerces d'achats semi-courants pondéreux (soit une large partie de l'équipement de la maison), les politiques en matière d'implantation commerciale néerlandaises et allemandes contribuent à minimiser la dépendance à la voiture en ce qui concerne les déplacements liés au motif achats mais aussi à maintenir une bien meilleure vitalité de leurs polarités commerciales centrales.

C'est d'ailleurs ce qu'avait empiriquement mesuré en 2002 J.-B. Jehin en comparant Liège, Maastricht et Aachen. Dans ces centres-villes des villes allemandes et néerlandaises, les investisseurs sont en effet tenus d'y concentrer leurs investissements à propos des commerces d'achats semi-courants peu pondéreux.

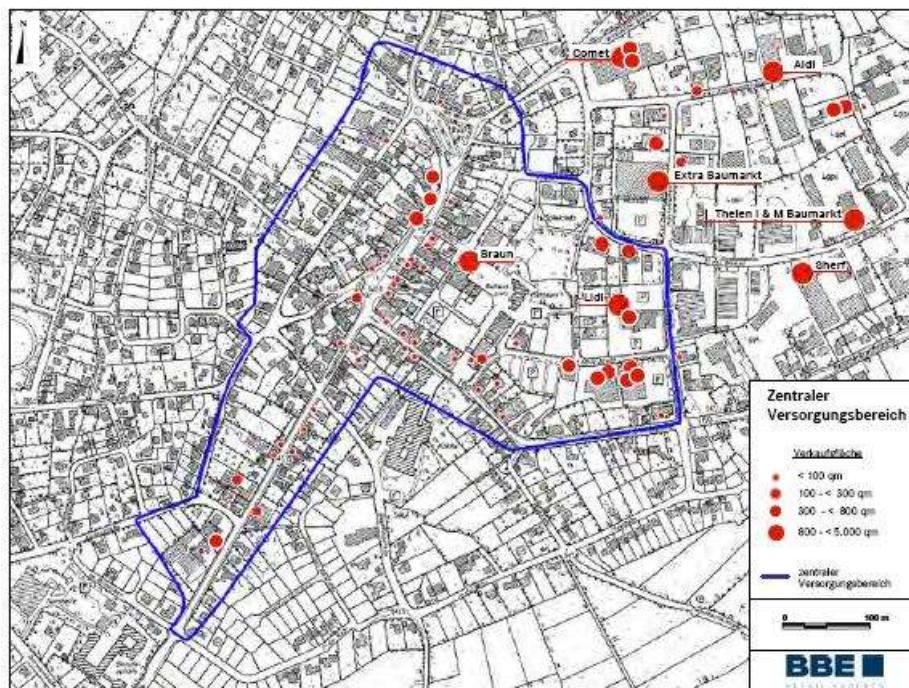
Cartes 5 à 8 : Délimitation des Zones centrales d'approvisionnement du centre-ville de la ville d'Aix-la-Chapelle, du pôle commerçant secondaire de l'Elsasstrasse / Rothe Erde et du bourg périurbain de Simmerath et hiérarchie de ces polarités commerciales au sein de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle



Carte 5



Karte 37: Zentraler Versorgungsbereich – Ortsmitte Simmerath



Quelle: eigene Erhebungen, Stand 2006

Source : Lambotte J.-M., 2017

Cartes 6, 7 & 8

2.4.2 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne le taux de cellules vides

A propos de la vitalité des centres commerçants, il est utile de se pencher sur la question sensible des cellules vides commerciales. Cette question est devenue importante dans la plupart des pays de sorte que la plupart de ceux-ci réalisent de relevés régulièrement remis à jour. Accéder à ce type de données n'est toutefois pas chose aisée.

De plus, comparer ces données entre elles nécessite beaucoup de prudence car la méthodologie varie souvent d'un territoire à l'autre, d'un opérateur à un autre et, surtout, le périmètre au sein duquel le relevé est effectué n'est pas toujours d'une nature identique. Dans le cadre de l'Etat du territoire wallon en 2016 (travail de la CPDT préalable à l'Analyse contextuelle du SDT), la CPDT a tenté une telle comparaison de la Wallonie, de la Flandre et des Pays-Bas ainsi que de l'ensemble des centres-villes des grandes et moyennes villes de France où ce type de relevé est effectué (Lambotte J.-M. et al., 2016). Il serait utile dans le cadre du présent benchmark d'actualiser et d'affiner la comparaison à ce propos.

Tableau 2 : Taux de vacance dans le parc commercial total en Wallonie, Flandre, France et aux Pays-Bas

Année	Taux vis-à-vis du nombre de cellules	Taux vis-à-vis de la surface de vente
WALLONIE		
2010	12,9%	6,9%
2014	15,9%	8,8%
FLANDRE		
2008	5,4%	4,9%
2014	8,6%	7,4%
FRANCE¹⁰		
2012	7,2%	
2014	8,5%	
PAYS-BAS		
2010		6,0%
2015		9,2%

Sources : Wallonie –SEGEFA-ULiège, données LOGIC ; Flandre –Detailhandel in Vlaanderen, d'après LOCATUS ; Pays-Bas –Planbureau voor de Leefomgeving, d'après LOCATUS ; France : PROCOS (2015) Observatoire de la vacance commerciale

De l'exercice mené à ce sujet en 2016, on peut retenir qu'entre la Wallonie et ces trois territoires voisins, il existe à propos de cet indicateur du taux de cellules vides à la fois d'importantes similitudes mais aussi une importante spécificité wallonne. Au niveau des similitudes, on peut notamment évoquer ceci :

- Partout, la part de cellules vides tend à augmenter rapidement depuis plus de 10 ans en parallèle avec le développement de l'e-commerce et souvent une moindre croissance démographique conjuguée à la poursuite d'une production non négligeable de nouveaux m² commerciaux chaque année ;

¹⁰ Contrairement aux autres territoires, les données françaises ne concernent que le centre-ville des 200 plus grandes agglomérations.

- Les pôles des anciens bassins industriels sont bien plus touchés que la moyenne par de hauts taux de cellules vides et ce dans les quatre territoires analysés. Davantage qu'ailleurs, on y autorise de temps en temps la production de nouveaux m² commerciaux en grande quantité dans l'espoir d'y générer de nouveaux emplois alors même qu'on n'y observe une évolution démographique souvent bien moins bonne qu'ailleurs.

A côté de ces similitudes, il faut bien constater que la spécificité wallonne réside dans le fait que, quelle que soit l'époque considérée, la moyenne wallonne est de 50% à 100% supérieure à la moyenne régionale / nationale des territoires voisins.

2.4.3 Comparaison entre la Wallonie et les territoires voisins en ce qui concerne le ratio du nombre de m² de surface de vente par habitant

Dans le cadre de l'Etat du territoire wallon en 2016 (préalable à l'Analyse contextuelle du SDT), la CPDT a également réalisé une comparaison entre la Wallonie et trois de ses territoires voisins en ce qui concerne le ratio du nombre de m² de surface de vente par habitant. De cette comparaison (Lambotte J.-M. et al. 2017, p. 24), on peut retenir que, malgré des dispositifs de régulation et des contextes très différents, ce ratio voisine 1.500 – 1.600 m² / 1.000 habitants en Wallonie, en Flandre, aux Pays-Bas et dans la région d'Aachen. On peut en déduire que, si on augmente la surface de vente plus vite que ne le justifie la croissance démographique, on engendre de l'inoccupation ailleurs par effet de vases communicants.

2.4.4 Importance des volumes d'achats transfrontaliers entre le Limbourg néerlandais et les pays voisins

Un autre enseignement utile peut être tiré de l'expertise « Implantations commerciales » en ce qui concerne la régulation des implantations commerciales aux Pays-Bas (rapport final de l'expertise, mai 2010 : Lambotte J.-M. et al., 2010, p. 16). Le benchmark réalisé pour ce pays s'est notamment intéressé à l'importance des volumes d'achats transfrontaliers entre le Limbourg néerlandais et les pays voisins à travers une étude du comportement d'achats d'un large panel d'habitants de cette province néerlandaise et de l'ensemble des territoires avoisinants dont la partie nord de la Province de Liège. De cette étude néerlandaise Grenzeloos winkelen datant de 2007 (mais qui vient récemment de faire l'objet d'une actualisation que nous n'avons pas encore eu le temps de parcourir), ressortaient d'intéressants enseignements.

Les chambres de commerce du Sud et du Nord-Limbourg, la Province du Limbourg et ses sept principales villes ont confié au bureau d'étude BRO une étude intitulée Grenzeloos winkelen 2007 (DROST M. et al., 2007)¹¹. Cette problématique a été analysée au travers d'une large enquête menée auprès de résidents néerlandais (tant des diverses sous-régions de la Province du Limbourg que des régions d'Eindhoven et de Nimègue) ainsi qu'auprès des résidents belges et allemands des sous-régions proches du Limbourg. En tout, cette enquête a porté sur 7 500 personnes dont 600 Liégeois. Cette étude a procédé à une estimation de la proportion de personnes effectuant des achats transfrontaliers, de leur fréquence et des montants dépensés. De là, a débouché une quantification des flux transfrontaliers dans chaque sens et un calcul du solde (qui perd et qui gagne ?). Des réponses ont ensuite été apportées aux questions suivantes : Quels sont les lieux fréquentés par-delà les frontières par ces acheteurs particuliers (centre-ville vs centre commercial périphérique) ? Quelles sont les raisons qui expliquent ces déplacements d'achats transfrontaliers ? Entre les trois pays étudiés, les estimations fournies (en millions d'euros) des flux liés aux achats transfrontaliers figurent dans le tableau 3.

¹¹ Cette étude relative aux achats transfrontaliers dans l'Euregio Meuse-Rhin vient récemment de faire l'objet d'une actualisation que nous n'avons pas encore eu le temps de parcourir correctement.

Tableau 3 : Estimations des flux liés aux achats transfrontaliers autour de la Province du Limbourg néerlandais (en millions d'euros)

Pays où s'effectuent les achats	Pays de résidence			
	Pays-Bas	Belgique	Allemagne	Total
Pays-Bas	838	210	659	1 707
Belgique	151	179	67	397
Allemagne	194	68	243	505
Total	1 182	456	970	2 608

Source : DROST M. et al. , 2007, p. 12

Ce tableau met en évidence que les flux à la frontière belgo-néerlandaise sont en faveur des Pays-Bas mais que le déficit n'est pas démesuré entre les deux sens (210 millions d'euros contre 151, soit un écart de 28 %). Les Néerlandais sont également bénéficiaires vis-à-vis de l'Allemagne. Dans ce cas, le déséquilibre des flux est toutefois bien marqué (659 millions d'euros contre 194, soit un écart de plus de 70 %). Notons que cette étude semble indiquer que les flux à la frontière germano-belge sont quasi équilibrés (IBIDEM, p. 12).

Malgré une forte rigueur dans la maîtrise des projets commerciaux périphériques et une fiscalité guère plus enviable qu'en Belgique et en Allemagne, les Pays-Bas connaissent un solde positif très important concernant les achats effectués par les consommateurs frontaliers. De plus, pour une large partie, ces dépenses des Belges et des Allemands dans les commerces néerlandais s'effectuent au sein des centres-villes. Cet attrait manifeste des clients étrangers pour les magasins des centres-villes néerlandais (en particulier à Maastricht) s'exerce alors qu'il existe une très forte limitation de l'offre commerciale en périphérie. L'association entre de fortes restrictions vis-à-vis de grands complexes commerciaux hors des centres-villes et une balance d'achats transfrontaliers très positive est rendue possible dans un contexte où une grande part de cet attrait s'explique par la qualité du cadre dans lequel s'inscrit l'équipement commercial au centre-ville. La stratégie néerlandaise semble donc payante en accordant la priorité à l'amélioration de l'offre commerciale du centre-ville, à la revalorisation du patrimoine bâti ancien, à la qualité des nouvelles interventions urbanistiques en centre-ville et à la qualité des aménagements de l'espace public. La priorité accordée aux piétons, aux vélos, les limitations mises sur la circulation routière via la mise en zone 30 de toutes les rues non piétonnières et les restrictions fortes relatives au stationnement automobile en voirie ne semblent pas être un obstacle réel au dynamisme commercial des centres-villes néerlandais grâce, notamment, à une offre en parking en ouvrage clairement signalée depuis les axes de pénétration en ville. Ces caractéristiques des villes néerlandaises sont indissociables d'une politique de la ville compacte menée sur le long terme et qui favorise la rentabilité des projets immobiliers en centre-ville et limite la paupérisation des centres urbains.

2.5 CONCLUSIONS PRELIMINAIRES LIEES A L'ETAT DE L'ART

Globalement, jusqu'à peu près l'entrée en application de la Directive Services (Directive 2006/123/CE), l'on pouvait assez facilement distinguer deux grands systèmes de régulations des implantations commerciales en Europe occidentale : un système latin basé sur des critères socio-économiques et un système germanique, anglo-saxon et nordique basé sur des critères d'aménagement du territoire.

Tant l'Allemagne, que les Pays-Bas, la Suisse, l'Angleterre ou les pays nordiques comme le Danemark ont, dès l'avènement de la grande distribution au début des années 1960, géré les implantations commerciales au travers des seuls outils de l'aménagement du territoire. Dans ces pays au sein desquels la politique de l'aménagement du territoire avait en général émergé dès l'entre-deux guerres mondiales, même si les outils utilisés ont évolué au fil du temps, ce mode de régulation a dans les grandes lignes été maintenu.

A l'opposé, les pays qu'on peut qualifier de latins (en ce compris la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg qui figurent à l'interface entre monde latin et monde germanique) ne disposaient que d'une politique encore embryonnaire d'aménagement du territoire lorsqu'ils ont, dès les années 1970, tenté de réguler les implantations commerciales au travers d'outils relevant de la politique économique. Dans ces pays, les réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques exigeaient jusqu'il y a peu (et exigent encore parfois, comme c'est le cas en Wallonie), préalablement ou concomitamment à l'attribution du permis de construire, une autorisation d'ouverture pour les magasins dépassant un certain seuil de surface (Gasnier A., 2019).

Tandis que dans le premier groupe de pays, la minimisation des besoins de déplacements (et en particulier ceux opérés en automobile) constitue l'objectif majeur poursuivi par le dispositif de régulation dont ils se sont dotés, dans les territoires voisins, même après l'entrée en vigueur de la Directive Services, un tel objectif, même s'il est énoncé, est poursuivi avec beaucoup moins de rigueur et de clarté. Dans ces territoires (qui ne sont donc pas que latins), ce sont toujours des considérations socio-économiques (notamment celles relatives à l'emploi supposé être généré par de nouvelles implantations commerciales) qui restent très prégnantes. Les rapports de force entre acteurs, hérités de ce qui a prévalu avant l'entrée en vigueur de cette Directive Services y poussent régulièrement les autorités à accorder des permis pour des projets commerciaux périphériques qui, au vu de la nature des produits qu'ils vendent nuisent à la vitalité de l'offre commerciale des centres urbains (voire ruraux).

Même si un objectif de mobilité durable figure explicitement parmi les critères retenus, sa prise en compte se fait de façon tellement souple qu'un tel critère ne permet pas d'empêcher les projets qui contribuent à davantage dévitaliser les centres urbains et ruraux ainsi qu'à renforcer plus encore la dépendance à la voiture.

Être doté d'un dispositif de régulation des implantations commerciale qui contribue pleinement à la lutte contre l'étalement urbain, à la dévitalisation des centres et à la limitation de la dépendance à la voiture nécessite d'office de bien opérer une distinction entre trois grands types de commerces :

- Les commerces d'achats courants (alimentation et produits d'entretien) ;
- Les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux (principalement l'équipement de la personne : vêtements, chaussures, bijoux, téléphonie mobile...) ;
- Les commerces d'achats semi-courants pondéreux (une large partie de l'équipement de la maison : bricolage et matériaux de construction, meubles, décoration, jardinage...).

Disposer de règles qui précisent dans quelles mesures les libres-services alimentaires et autres magasins de proximité d'achats courants doivent être imbriqués avec le logement peut permettre de maximiser la part de la population qui dispose à proximité immédiate de son domicile (par exemple près du centre de son village (d'une taille minimale suffisante) ou de son quartier (d'une taille minimale suffisante également) et ainsi limiter fortement le recours à la voiture pour ce type d'achats.

De même, disposer, par l'intermédiaire d'un document stratégique comme parviennent à le faire les néerlandais et les allemands, de règles qui précisent dans quelles mesures les commerces qui vendent des produits d'achats semi-courants peu pondéreux doivent se localiser obligatoirement dans des périmètres de centre-ville dûment délimités semble d'une grande utilité. Elle apparaît comme la voie la plus efficace pour éviter qu'en autorisant ce type d'implantations commerciales, on ne renforce davantage la dépendance à la voiture et la dévitalisation des centres commerçants situé au cœur des villes, des principaux bourgs ruraux et des pôles secondaires d'agglomération (dévitalisation que vient déjà d'office causer la montée en puissance, pour ce type d'achats particulièrement, de l'e-commerce).

Si l'on souhaite se doter d'un système de régulation qui contribue à lutter contre la dépendance à la voiture et à minimiser les besoins de déplacements, il semble donc utile qu'un document même de nature stratégique et non règlementaire puisse aborder comment encadrer les demandes relatives aux implantations commerciales par rapport à deux questionnements différents :

- Comment mettre le bon type de commerce au bon endroit pour maximiser la revitalisation des centres urbains (ou, a minima, éviter de davantage les dévitaliser) et pour favoriser le recours aux alternatives à la voiture via une mixité forte entre habitat et commerce sauf pour ce qui concerne la vente de produits pondéreux ?
- Comment dimensionner adéquatement l'appareil commercial de chaque localité (en termes de surface de vente et de nature des produits vendus) pour minimiser les besoins de déplacement en termes de distance à parcourir et en facilitant l'intégration des déplacements pour le motif achat dans les autres motifs de déplacement (on peut explicitement parler ici du respect d'une certaine hiérarchie urbaine).

Le premier questionnement se rapporte à une logique d'accessibilité à l'échelle de la métrique piétonne, autrement dit à une échelle qu'on pourrait qualifier d'interne à chaque noyau d'habitat ou polarité urbaine et rurale. Le second se rapporte à une échelle plus méso-spatiale au travers d'une répartition adéquate de l'offre commerciale entre les polarités, tenant compte de leur position dans la hiérarchie urbaine.

Se fixer à ce sujet des lignes directrices de cette nature pourrait en effet être fait au travers d'un outil régional de nature stratégique comme un SRDC ou un SDT (outil d'orientation permettant une certaine souplesse dans la mise en application) même s'il faudra d'office qu'un tel outil repose sur des bases décrétales (à l'image du décret de 2015 actuellement en vigueur).

S'inscrire dans cette voie n'impose nullement de remettre d'office en cause plusieurs organes créés par le décret de 2015, bien au contraire (e.a. un service de l'administration régionale en charge des implantations commerciales, chargé de rendre un avis aux communes lorsque la décision est d'intérêt communal ou chargé de décider lorsque la décision est d'intérêt supracommunal, un organe consultatif et d'observatoire ainsi qu'un organe de recours).

Notons aussi que la Région wallonne a déjà fait un grand pas en avant en 2015 en choisissant de distinguer trois grands types de commerces (achats courants, semi-courants peu pondéreux et semi-courants pondéreux) dans le cadre tant de l'actuel SRDC que de l'outil LOGIC qui sert d'outil d'aide à la décision en produisant à destination des autorités responsables un argumentaire basé sur les huit sous-critères découlant des quatre critères d'analyses prévus par le décret relatif aux implantations commerciales.

Ce faisant, grâce à cette distinction qui apparaît fondamentale, le chemin qui reste à parcourir en Wallonie pour s'inspirer de ce qui est bon à prendre dans ces deux modèles qu'on peut qualifier de rhénans (sans vouloir copier ce qui est impossible à copier en leur sein) et en

adaptant les lignes directrices qui guident les implantations commerciales dans ces deux pays à notre propre contexte juridique et à notre propre culture administrative n'est pas si long à parcourir si l'on veut s'en donner les moyens.

Bien entendu, si le but poursuivi en tentant de coordonner et, le cas échéant, intégrer les outils stratégiques de développement commercial avec ceux du développement territorial n'est pas celui visé explicitement au travers de l'objectif de cette recherche (à savoir la requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture), d'autres voies méritent dans ce cas d'être investiguées moyennant des directives claires de la part du Comité d'accompagnement.

3. SYNTHESE DU BENCHMARK RELATIF A CHACUN DES SIX TERRITOIRES

La présente recherche se focalise sur les leviers pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture, notamment via la minimisation de la consommation foncière par l'intensification des centralités et la préservation d'un maximum de terrains non bâtis de toute artificialisation en dehors de celles-ci. Un volet de cette recherche est dédié à la question des implantations commerciales, la première partie du volet 5.

Afin de répondre à la volonté exprimée par l'actuel Gouvernement wallon, dans le cadre du volet Aménagement du territoire de la DPR visant la coordination, voire l'intégration, des outils stratégiques de développement commercial avec ceux du développement territorial, une analyse comparative ou benchmark des systèmes de régulation des implantations commerciales dans les six régions et pays voisins de la Wallonie a été menée (Flandre, Région de Bruxelles-Capitale, France, Grand-Duché de Luxembourg, Allemagne et Pays-Bas). Cette perspective européenne vise, dans un premier temps, à identifier et à s'inspirer des bonnes pratiques de l'étranger en matière de régulation des implantations commerciales. Dans un second temps (au premier semestre de la prochaine subvention), devraient être dégagées des pistes en vue de transposer les mesures jugées exemplaires au regard des objectifs de la présente recherche au sein des pratiques des territoires voisins au système wallon. Celles-ci doivent être traduites sous la forme de recommandations relatives à l'évolution possible des outils stratégiques de développement commercial en Wallonie, afin que ceux-ci puissent mieux participer à la lutte contre l'étalement urbain et contre la dépendance à la voiture ainsi qu'à la redynamisation des polarités commerciales centrales. Ces recommandations seront soumises, l'année prochaine, à des experts de la question des implantations commerciales en Wallonie afin d'appréhender leur pertinence en termes d'acceptabilité, de faisabilité et d'efficacité par rapport aux objectifs recherchés.

La présente synthèse fait donc le point sur les principaux enseignements extraits de ce benchmark en faisant ressortir les principales lignes de force qui ressortent de ce dernier quand on passe en revue, de façon transversale, les analyses propres à chacun des six territoires sur lesquels a porté cette comparaison. Le présent rapport est toutefois accompagné de trois annexes plus détaillées qui présentent la façon avec laquelle les implantations commerciales sont régulées à l'heure actuelle du niveau national jusqu'au niveau communal respectivement en France, aux Pays-Bas et en Allemagne.

3.1 ÉVOLUTION DES SYSTEMES DE REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES SUITE A LA DIRECTIVE SERVICES

Jusqu'à l'entrée en application de la Directive Services (Directive 2006/123/CE), on pouvait distinguer deux grands systèmes de régulations des implantations commerciales en Europe

occidentale : un système latin basé sur des critères socio-économiques et un système germanique (rhénan, anglo-saxon et nordique) basé sur des critères de planification territoriale. Tant l'Allemagne, que les Pays-Bas, la Suisse, l'Angleterre ou les pays nordiques, comme le Danemark, ont en effet, dès l'avènement de la grande distribution au début des années 1960, géré les implantations commerciales au travers des seuls outils de l'aménagement du territoire. Dans ces pays, même si les outils utilisés ont évolué au fil du temps, ce mode de régulation a globalement été maintenu.

À l'opposé, les pays qualifiés de latins (en ce compris la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg) ne disposaient que d'une politique encore embryonnaire d'aménagement du territoire lorsqu'ils ont, dès les années 1970, tenté de réguler les implantations commerciales au travers d'outils relevant de la politique économique. Dans ces pays, les réglementations centrées sur les arbitrages socio-économiques exigeaient jusqu'il y a peu (jusqu'en 2014 en France) et exigent encore parfois (comme c'est le cas en Wallonie), en parallèle à l'attribution du permis de construire, une autorisation d'ouverture pour les commerces dépassant un certain seuil de surface (Gasnier A., 2019).

Avec l'application de la Directive Services qui impose que les restrictions à l'établissement de nouvelles implantations commerciales soient non discriminatoires et justifiées par les raisons impérieuses d'intérêt général (RIIG), les considérations socio-économiques ont été progressivement écartées et supplantées par des critères liés à l'aménagement du territoire, conformément aux Raisons impérieuses d'intérêt général (RIIG) qu'autorisent la Directive Services. Ainsi en France (2014), au Grand-Duché (2018) ou en Flandre (2018), ces autorisations complémentaires au permis ont été supprimées.

Avec pour seule exigence administrative, la délivrance d'un permis et un régime devenu d'« aménagement commercial », tous les pays et régions considérés dans cette étude abordent désormais, avec différents degrés d'efficience, la question de la régulation des implantations commerciales au travers des compétences de l'aménagement du territoire.

3.2 BREF APERÇU DES INSTRUMENTS ET PROCEDURES SERVANT A LA REGULATION DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES DANS LES SIX TERRITOIRES

Ce benchmark sur les dispositifs de régulation des implantations commerciales des six territoires voisins de la Wallonie se penche sur :

- les instruments de planification stratégique qui permettent d'orienter les implantations commerciales sur la base notamment d'une typologie ou hiérarchie des pôles commerciaux ou des communes, de définir les zones à renforcer telles que les nodules / linéaires commerciaux / aires centrales d'approvisionnement de chaque ville et commune et les modalités d'implantation dans ces zones en fonction du type de commerce envisagé, ainsi que les enjeux ou perspectives d'avenir pour celles-ci ;
- les outils d'aménagement réglementaire tels que les plans d'occupation du sol et le prescrit légal qui s'y raccroche et qui limitent les possibilités d'implantation, par exemple en interdisant les implantations dans des localisations non souhaitées et/ou en précisant les localisations qui constituent des zones à privilégier ou à renforcer. On peut les qualifier d'outils de liaison, qui font le lien entre la planification stratégique et la mise en œuvre de celle-ci « sur le terrain » (l'aménagement opérationnel) ;
- les outils d'aménagement opérationnel, qui servent à appliquer la stratégie via la délivrance ou non de permis (outils opérationnels passifs) et à orienter les choix d'investissements et d'implantation vers des localisations définies pour lesquelles un renforcement de la vitalité commerciale est recherché (outils opérationnels actifs). Ces derniers, visant notamment à faciliter le travail des promoteurs et investisseurs qui sou-

haïteraient réinvestir dans des opérations de requalification au sein même des polarités commerciales centrales, peuvent concerner à la fois ceux de l'aménagement immobilier (ex. remembrement urbain), des outils fiscaux (ex. taxes sur les bâtiments inoccupés) et ceux d'autres nature.

Le tableau 4 ci-après présente un vue d'ensemble des instruments de régulation des implantations commerciales dans les six territoires étudiés.

	Flandre	Bruxelles	Gd-Duché	France	Pays-Bas	Allemagne (NRW)
Outils stratégiques	<i>Beleidsplan Ruimte Vlaanderen</i> Schémas de structure	PRDD Plan communal de développement	Le PDAT	Le DAAC contenu dans le DOO du SCoT	1962-2006 : notes stratégiques nationales ; + depuis 2006 : politiques stratégiques provinciales, régionales et communales	<i>Landesentwicklungsplan</i> + Concepts régionaux du Commerce de détail
Outils de	Plan d'exécution spatiale (PES) et Règlements d'urbanisme (RCU)	PRAS PPAS	Le PAG/PAP	PLU(i)	<i>Bestemmingsplan</i> (plan d'occupation des sols)	Plan d'affectation des sols (<i>Flächennutzungsplan</i>) + plan de construction (<i>Bebauungsplan</i>)
Aménagement opérationnel passif	Permis d'urbanisme + Permis d'environnement, pour les commerces de plus de 400 m ²	Permis d'urbanisme et d'environnement pour plus de 1.000 m ²	Permis urbain/ d'environnement	Permis de construire + Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) pour plus de 1.000 m ²	Permis de construire + Test de l'échelle d'urbanisation durable en cas d'artificialisation (dès 500 m ²)	Permis de construire avec critères précis si > 800 m ²
	Critères : - Implantation durable et prévention de rubans de commerces de détail ; - Accessibilité des consommateurs ; - Viabilité dans l'environnement urbain et renforcement des noyaux commerciaux principaux ; - Mobilité durable	Critères : Aucun dans les textes législatifs Liserés de noyaux commerciaux dans le PRAS		Critères : - Aménagement du territoire - Développement durable - Protection des consommateurs	Critères : - Ne pas porter atteinte au CV ; qualité du cadre de vie ; regroupement des commerces - Besoin démontré pour la région ; valeur ajoutée - Accès en transport en commun et en modes doux & compatibilité avec le trafic et le réseau de transport	Critères : Respect de la hiérarchie urbaine Localisation dans la zone d'habitat générale Localisation dans une aire centrale d'approvisionnement pour les assortiments relevant pour les centres
Aménagement opérationnel	Subventions pour le renforcement des noyaux commerciaux			ORT : dispense d'AEC pour les projets en centre-ville Action Cœur de Ville + gestion de centre-ville ; Droit de préemption commercial ; Taxe sur les friches commerciales	Partenariats privés publics : <i>centrummanagement</i> + <i>Retailagenda</i> + programme de relance post-covid « impulsion des zones commerciales 2021 » + BIZ-O avec la taxe WOZ	Fonds du Land NRW pour renforcer les centres-villes et les quartiers défavorisés : Zukunft. Innenstadt. Nordrhein-Westfalen (Avenir. Centre-ville. Rhénanie du Nord-Westphalie)

Tableau 4 : Synthèse des instruments de régulation des implantations commerciales dans les six territoires étudiés

3.3 FOCUS SUR LES INSTRUMENTS D'AMENAGEMENT OPERATIONNEL

En matière d'outils opérationnels, on distingue les instruments opérationnels passifs des instruments opérationnels actifs. Ces derniers correspondent aux moyens mis en œuvre pour les opérations de revitalisation en particulier des centres-villes. Un peu partout, se sont développées des gestions de centre-ville (*centrummanagement* au Pays Bas, « Action Cœur de Ville » en France...) qui accompagnent et facilitent l'implantation de commerces en centre-ville et luttent contre sa désertification en mettant notamment en place des conditions privilégiées pour réoccuper des cellules vides (comme des primes à l'installation, le droit de préemption commercial ou à l'inverse, des taxes sur les friches commerciales). Ces gestions de centre-ville agissent dans un périmètre défini de la centralité, au sein duquel s'appliquent des prescriptions supplémentaires. En France, il peut s'agir des ORT (Opérations de Revitalisation du Territoire).

Les outils opérationnels passifs correspondent aux autorisations d'implantation commerciale octroyées par les communes, appelés permis d'urbanisme, de construire ou de bâtir.

3.3.1 Procédure

En matière de procédure, à l'instar de l'intégration générale, dans ces six pays ou régions, des politiques d'implantations commerciales au sein de l'aménagement du territoire, désormais partout seul un permis d'urbanisme est exigé (ainsi qu'un permis d'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, pour des implantations de plus de 1000m²). Suivant la tendance vers une approche intégrante de tous les domaines ayant trait au milieu de vie (environnement, agriculture, construction...), certains territoires comme la Flandre (2018)¹² ou les Pays-Bas (2022) se sont dotés ou s'approprient à le faire, d'un permis intégré de l'environnement qui englobe tous ces domaines, en remplacement du permis d'urbanisme.

En outre, tandis que depuis 2008 les pays latins au système de régulation autrefois basé sur des critères socio-économiques ont supprimé progressivement l'autorisation d'ouverture ou d'exploitation commerciale afin de transposer à la lettre la Directive Services, en 2012 les Pays-Bas ont, quant à eux, ajouté à la procédure un test dit de l'Echelle d'urbanisation durable dans le cas d'un développement urbain (y compris les commerces de détail) pour une surface de plancher de plus de 500 m². Ce test vise à s'assurer que le projet considéré est nécessaire et à encourager la densification avant l'artificialisation de terrains vierges et, dès lors, à garantir une gestion parcimonieuse du territoire. Cette procédure exige que soit démontrée l'existence d'un besoin au niveau communal ou du bassin de vie pour ce développement et, s'il s'agit d'un terrain vierge, que soit justifiée la raison pour laquelle ce développement (qu'il soit commercial ou d'une autre nature) ne peut être inséré dans le tissu urbain existant. Afin de ne pas entrer en conflit avec la Directive Services et de ne pas constituer d'entraves à la concurrence, l'évaluation se base sur des arguments qualitatifs tels que les effets (de vacance) sur la structure du commerce de détail et l'importance du développement pour les consommateurs^{13,14}.

¹² En plus d'avoir régionalisé la matière et d'avoir pris son propre décret relatif aux implantations commerciales, la Flandre a également intégré la procédure de délivrance de permis pour implantation commerciale au décret relatif au permis environnement qui va globaliser toutes les procédures. Pour les projets de plus de 400 m², il n'y a donc plus qu'une seule procédure (le permis d'environnement) qui va couvrir tant les aspects liés à l'exploitation d'installations d'activités classées, au niveau de l'impact sur l'environnement, que ceux liés au permis d'urbanisme ou au permis de lotir (d'urbanisation pour la Wallonie) et ceux liés aux activités de commerces de détail. En dessous de 400 m², on a juste à faire à un permis d'urbanisme classique comme en Wallonie.

¹³ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

3.3.2 Répartition des compétences et valeurs/nature des outils

En France, les objectifs nationaux énoncés dans les multiples lois successives ayant trait au régime des implantations commerciales (une dizaine ces vingt dernières années) sont traduits au niveau des bassins de vie via le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), outil de planification stratégique intercommunal à long terme (approximativement vingt ans) établi par les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) ou équivalents¹⁵. L'instruction de la demande se fait auprès de la commune, après avis (autrefois autorisation d'exploitation commerciale - AEC) d'une Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) constituée majoritairement d'élus locaux¹⁶.

Le SCoT contient depuis 2014 un DOO (document d'orientation et d'objectifs)¹⁷, document opposable juridiquement, où sont définies les localisations préférentielles des commerces et dans lequel est inclus, obligatoirement depuis 2018, un DAAC (document d'aménagement artisanal et commercial) qui fixe les conditions d'implantation des commerces¹⁸. Le SCoT s'impose juridiquement au PLU(i) (Plan Local d'Urbanisme (inter)communal). Celui-ci établit une planification réglementaire au niveau local et peut permettre aux collectivités de développer des stratégies commerciales à l'échelle supracommunale en intégrant des règles pour éviter l'extension foncière, interdire l'implantation de certaines typologies de commerce¹⁹... Cependant, pour éviter qu'il ne soit trop contraignant, le niveau de prescriptivité du SCoT est souvent volontairement faible, avec des orientations et objectifs peu précis et donc sans véritable impact, faute de consensus local entre les différents contributeurs à l'élaboration de cette stratégie²⁰. Ce manque de valeur réellement contraignante des SCoT, ainsi que le manque de planification à l'échelle locale intégrant le commerce, a rendu possible la poursuite du déferlement des grands équipements commerciaux en périphérie amorcé dès les années 1970, équipements périphériques qui entrent alors en concurrence avec les commerces du centre-ville, ainsi qu'entre communes et créent un déséquilibre commercial au niveau territorial.

Aux Pays-Bas, la planification est à la fois verticale (respect de la hiérarchie des normes) et horizontale (le secteur privé et les citoyens étant impliqués à tous les échelons). Elle est omniprésente (Talau, 2010) et collaborative (Esques, 2016)²¹. Depuis la décentralisation des compétences (2006), l'Etat ne donne pour l'ensemble du pays que des instructions globales relatives à l'aménagement du territoire, en ce compris du commerce, tels que « ne pas porter atteinte au centre-ville, ni aux structures commerciales existantes »²², injonctions qui sont suivies et précisées aux échelons inférieurs. Ceux-ci ont désormais la charge de la gestion de

¹⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/winkels/>

¹⁵ [Le schéma de cohérence territoriale \(SCoT\) - Outils de l'aménagement \(cerema.fr\)](#)

¹⁶ <https://cnac.entreprises.gouv.fr/l-amenagement-commercial/cdac-organisation-et-fonctionnement>

¹⁷ <https://cabinetcdac.fr/legislation/loi-alur>

¹⁸ <https://www.elegia.fr/actualites/immobilier-urbanisme-construction/loi-elan-comment-fonctionne-daac>

¹⁹ http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/tour_de_france_des_plui-etape_4-commerce_octobre_2018.pdf

²⁰ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

²¹ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380>

²² <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380>

l'espace. Il s'agit des provinces, via leur *Omgevingsplan* (plan stratégique environnemental) dans lequel sont énoncées les orientations sur 10 ans en termes de planification urbanistique²³ ; éventuellement des régions (sous-provinces), via leur stratégie pour l'avenir du secteur économique en général et du commerce en particulier (révisée tous les 3 ans)²⁴, mais surtout des communes sur lesquelles repose essentiellement la responsabilité des implantations commerciales. En concertation avec les acteurs urbains, les moyennes et grandes communes se sont souvent dotées d'un document stratégique communal en matière d'implantations commerciales, texte d'orientation à valeur indicative sachant qu'au plan urbanistique²⁵, toutes les communes disposent d'un plan d'occupation du sol qui, pour sa part, a valeur réglementaire : il s'agit du *bestemmingsplan* (« plan de destination »). Également élaboré par la commune et mis à jour tous les dix ans, ce plan local d'occupation des sols est normatif et constitue le seul plan opposable à une demande de permis de construire (*bouwvergunning*) délivré par la commune. Il comprend deux éléments contraignants (de Gier, 1999) : la carte d'occupation des sols et un règlement qui régit l'affectation possible pour les différentes zones (celui-ci contient une disposition relative à la localisation géographique des activités de vente en fonction de la nature des produits vendus), ce qui permet aux communes d'influer sur la répartition spatiale des commerces, ainsi qu'une note explicative qui justifie en quoi la mise en œuvre du plan constitue un bon aménagement du territoire (dans le sens de la préservation et/ou de l'amélioration de la gestion de l'espace). La commune détient ainsi le rôle central dans la régulation des implantations commerciales.

En Flandre, une première autorité compétente est la Région via le décret et ses RIIIG. S'il n'y a pas de stratégie commerciale spécifique en Flandre, le BRV (*Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* ou plan de politique spatiale pour la Flandre²⁶, équivalent du SDT wallon) prévoit des objectifs opérationnels de développement du commerce de détail en vue de développer le maximum possible celui-ci dans les centres urbains et villageois. Au niveau provincial, chaque province s'est dotée d'un plan de structure spatiale (*Ruimtelijk Structuurplan*) qui précise aussi des orientations assez générales quant à la localisation optimale des équipements commerciaux et quant à la place de chaque ville et commune, voire de chaque pôle commerçant quant à son rôle dans l'offre commerçante au niveau du territoire provincial²⁷.

Au niveau local, les communes, via leur schéma de structure (*Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan*) ou dans leurs plans d'exécution spatiaux (*Ruimtelijk Uitvoeringsplan* – RUP, soit l'équivalent de nos Schémas d'orientation local en termes d'échelle mais de nos anciens PCA en termes de valeur légale) et leurs règlements communaux d'urbanisme peuvent orienter les implantations commerciales avec des outils à valeur réglementaire (sauf pour le premier type d'outil qui est à valeur essentiellement indicative et seulement partiellement réglementaire). Des

²³ POL2014, chapitre 0, p. 10

²⁴

<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%2021%20juni%202017-6mb.pdf>

²⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR601603/1>

²⁶ Cf. p. 74 du BRV – Version 2018 illustrée de la *Strategische Visie* : <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>

²⁷ A l'image du *Ruimtelijk Structuurplan Provincie Limburg* qui, en son point 5.2 consacré au Commerce de détail, sélectionne et catégorise les différentes concentrations de commerce de détail de niveau provincial (*Het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg selecteert en categoriseert de verschillende kleinhandelsconcentraties van provinciaal niveau* – pp. 163-164 de https://www.limburg.be/webfiles/limburg/leven/ruimtelijkeordening/rspl_gecoördineerde_versie.pdf).

noyaux commerciaux principaux et des zones pauvres en magasins peuvent être identifiées dans un RUP et, en fonction de la superficie de la surface de plancher maximal, le développement des implantations commerciales peut être orienté grâce à des outils d'aménagement du territoire. Ainsi, la planification est déléguée aux communes qui ont une grande liberté dans l'identification des noyaux commerciaux et dans la limitation en termes de surface maximale.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale aussi, une première autorité compétente est la Région, notamment via le Plan Régional de Développement Durable (PRDD, équivalent du SDT) qui identifie des objectifs comme répondre aux besoins en matière de commerce de proximité, renforcer l'armature commerciale et l'identité des lieux afin d'atteindre un équilibre entre les différents pôles commerciaux, aider les commerces à s'adapter aux défis de demain, aider au développement des entreprises commerciales, et tendre vers un développement commercial interregional concerté.

Le Plan Régional d'Affectation du territoire bruxellois (PRAS, équivalent du plan de secteur wallon), outil a valeur purement réglementaire de liaison qui a une grande précision vu qu'il est calé sur le cadastre, identifie des lisérés de noyaux commerciaux (équivalent à des périmètres soumis à prescriptions supplémentaires qui correspondraient à des nodules commerciaux en Wallonie). Ces périmètres ont pour finalité d'orienter les implantations commerciales et d'imposer des surfaces maximales selon le type de commerce (de détail, de gros ou spécialisé). L'outil régional du PRAS ôte toute compétence aux communes en matière d'implantations commerciales de plus de 400 m². Remarquons néanmoins que la petitesse du territoire bruxellois et, plus encore des 19 communes qui la compose, justifie peut-être cette différence avec la Wallonie où la barre à cet égard a été placée à 2500 m².

En Allemagne, les implantations commerciales sont une compétence qui est partagée entre divers niveaux de pouvoir, même si ce sont les communes qui ont la place primordiale à cet égard. Le niveau fédéral (le Bund) fixe le cadre général des outils de l'aménagement du territoire au travers de la loi-cadre sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz* - ROG) et du Code de l'urbanisme (*Baugesetzbuch* - BauGB). Cette loi-cadre sur l'aménagement du territoire (ROG) définit les grandes lignes et principes du développement spatial (comme le regroupement des commerces dans les lieux centraux et la conception des structures spatiales de manière à réduire la charge de trafic et à éviter un trafic supplémentaire). Pour sa part, le Code de l'urbanisme (*Baugesetzbuch* - BauGB) précise notamment le contenu que doit ou peut avoir les plans d'urbanisme et comment ils doivent être conçus. Ce code permet ainsi aux autorités locales de délimiter des Aires centrales d'approvisionnement (*Zentraler Versorgungsbe- reiche*), qui ont un rôle essentiel par rapport à la gestion d'une large partie du commerce de détail.

Les länders (les 16 régions qui composent ce pays fédéral) établissent dans le cadre de leur compétence en aménagement du territoire un *Landesentwicklungsplan* – LEP – ou plan de développement du Land qui est l'équivalent du SDT wallon. Comme dans d'autres länders, le LEP de la Rhénanie du Nord-Westphalie²⁸ contient un important volet consacré aux implanta- tions commerciales (il s'agit du chapitre 6.5). Ce dernier prescrit que les commerces de détail ayant un assortiment principal pertinent pour les centres doivent d'office se localiser dans les Aires centrales d'approvisionnement (*Zentralen Versorgungsbereichen*). Il fournit également une liste minimale d'assortiments qui sont à considérer comme étant des assortiments pertinents pour les centres (*Zentrenrelevanten Kernsortimenten*). Les communes peuvent, si elles le

²⁸ Cf. https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/20201104_druckversion_lep.pdf

souhaitent, compléter cette liste qui regroupe à peu près l'entièreté des achats semi-courants peu pondéreux.

C'est au niveau du Kreis (l'arrondissement) que les Aires centrales d'approvisionnement (*Zentralen Versorgungsbereichen*) sont délimitées, en Rhénanie du Nord-Westphalie, dans un document qui joue, à l'échelle de ce territoire, le rôle du SRDC pour l'ensemble du territoire régional au niveau de la Wallonie. Tenant compte de ces divers outils, c'est toutefois la commune qui est le niveau de pouvoir qui délivre le seul permis nécessaire pour tout projet de nature commercial ; ce dernier étant un permis de construire (*Baugenehmigung*)²⁹. Bien entendu, pour délivrer ce permis, les communes ne peuvent s'écarter des directives qui sont fixées dans ce domaine par les autres niveaux de pouvoir : « un échelon ne peut entrer en contradiction avec les dispositions édictées à un échelon supérieur. En contrepartie, les intérêts de l'échelon inférieur sont à prendre en considération par l'échelon supérieur de planification » (Gasnier, 2019).

Ainsi la hiérarchie des normes est bien respectée aux Pays-Bas et en Allemagne et la stratégie y est précisée au niveau local et transcrite et mise en œuvre dans les plans de zonage communaux contraignants. En Flandre et en France, les plans d'urbanisme locaux peuvent aussi contenir des règles pour éviter l'extension foncière ou limiter l'implantation de certaines typologies de commerce ou de surface. Mais en France et en Région de Bruxelles-Capitale, l'autorité compétente en matière de planification se situe surtout au niveau, respectivement, du bassin de vie ou de la région.

Les critères d'évaluation des projets commerciaux sont globalement également quasi dans tous les territoires voisins liés à des considérations :

- d'urbanisation durable telles que, pour la Flandre, « l'implantation durable de commerces de détail », « la viabilité dans l'environnement urbain », pour la France des critères d'aménagement du territoire et de développement durable ; voire de protection de l'environnement urbain avec, aux Pays-Bas notamment, l'exigence « de ne pas porter atteinte au centre-ville ou aux commerces déjà existants », « de garantir une qualité du cadre de vie ».
- ainsi que d'accessibilité vertueuse telles que, pour la Flandre « la mobilité durable » ; pour les Pays-Bas, l'accessibilité multimodale (en transport en commun et en modes de déplacement doux) des équipements commerciaux...
- ou encore d'approvisionnement des consommateurs : en Flandre, il est fait référence à « l'accessibilité des consommateurs », en France à « la protection des consommateurs », en Allemagne, d'« aire centrale d'approvisionnement ».

3.4 INSTRUMENTS DE PLANIFICATION STRATEGIQUE ET D'AMENAGEMENT REGLEMENTAIRE (OU DE LIAISON)

Dans les pays de tradition aménagiste, la stratégie est précisée au niveau local et transcrite et mise en œuvre dans les plans de zonage communaux contraignants. Si dans les régions ou pays latins, les plans d'urbanisme locaux peuvent aussi contenir des règles pour éviter l'extension foncière ou limiter l'implantation de certaines typologies de commerce ou de surface, la stratégie est quant à elle plutôt définie au niveau territorial.

²⁹ Les seules exceptions à cette règle existent au niveau des quelques Länder qui n'ont pas, à l'image de la Rhénanie-Palatinat, procédé à une fusion des communes. Dans ce cas, l'autorité qui délivre le permis de construire pour les très petites communes est le kreis.

3.4.1 Objectifs généraux

3.4.1.1 Limitation de l'étalement urbain / de l'artificialisation des sols

S'inscrivant dans la stratégie européenne visant à limiter l'artificialisation des sols de façon à tendre le Zéro Artificialisation Nette d'ici 2050 (cf. objectif *No net land take by 2050*³⁰) et de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, l'ensemble des régions et pays européens étudiés dans ce benchmark déclarent une volonté de limiter l'impact de l'artificialisation sur l'environnement en densifiant l'urbanisation pour épargner les terres agricoles ou naturelles.

C'est ainsi le cas de la France, depuis 2008 (loi LME), avec l'introduction de critères de décision basés sur l'aménagement du territoire et le développement durable (Monnet, 2008)³¹, ou encore en 2018 avec la loi ELAN qui exigeait que l'étude d'impact démontre qu'aucune friche existante, ni en centre-ville, ni en périphérie, ne permettaient l'accueil du projet envisagé³². En 2021, la loi Climat prévoit de refuser d'ici 2050 toute implantation commerciale engendrant une artificialisation des sols. Cet objectif ambitieux est à nuancer cependant car des dérogations sont envisageables pour des projets de moins de 10 000 m² à condition de démontrer que cela répond aux besoins du territoire³³ et car les entrepôts d'e-commerce sont exclus du champ d'application de la loi (Descamps, 2021).

Depuis 2020, les Pays-Bas tendent vers une zéro artificialisation nette des sols en prévoyant d'autoriser de nouvelles constructions ou extensions commerciales seulement de manière raisonnée, c'est-à-dire uniquement dans des zones commerciales désignées « prometteuses » où un besoin est avéré, et en compensant de surcroît cette artificialisation par la suppression d'une surface équivalente de commerce dans une zone qualifiée de « non prometteuse », au sein de la même région³⁴. En effet, la récente politique de l'Etat (NOVI, 2020) considère qu'aucune création ex-nihilo n'est justifiée là où des espaces existants peuvent être transformés. Les Pays-Bas préconisent donc l'optimisation foncière en privilégiant la réhabilitation des bâtiments inoccupés ou en comblant des espaces libres au sein de zones déjà urbanisées. En outre, aucun commerce ne peut se trouver en situation isolée : il est recommandé que les commerces soient non seulement regroupés, mais aussi placés au sein de zone résidentielle. Enfin, la philosophie néerlandaise est « davantage de ville et davantage de nature »³⁵. Elle vise donc promouvoir la compacité et la densification de la ville afin de préserver la campagne environnante.

En Flandre, à travers le *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (BRV) adopté en juillet 2018, le Gouvernement a décidé que d'ici 2040 la consommation moyenne journalière supplémentaire de sols par l'urbanisation sera réduite à 0 hectare d'ici 2040, alors qu'en 2015, la Flandre

³⁰ Voir notamment la *Future brief* de la Commission européenne publiée à ce sujet en 2016 : https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf

³¹ https://oiselavallee.org/wp-content/uploads/2019/02/2008_info_24-1.pdf + http://autb.fr/doc/Note_LME.pdf + <https://www.village-justice.com/articles/modernisation-economie-equipement,4106.html>

³² <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-les-mesures-prises-pour-favoriser-linstallation-dune-entreprise-en-centre-ville>

³³ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience-conseil-constitutionnel-valide-texte>

³⁴ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380>

³⁵ POL2014, chapitre 0, p. 10

consommait 6 ha par jour de terres non-artificialisées³⁶. Cela signifie qu'à cet horizon de 2040, plus aucun espace ouvert ne sera affecté à la construction de nouvelles habitations, bureaux ou équipements commerciaux : « la zone urbanisée supplémentaire passera à 0 ha/jour ». C'est dans cette optique notamment qu'en 2018, le permis socio-économique a été remplacé par le permis d'environnement³⁷. A travers son initiative *Bouwshift*, la Flandre soutient ainsi activement les municipalités qui se lancent dans un processus de planification de la politique spatiale visant, via une stratégie locale, à augmenter le rendement spatial qualitatif dans des environnements de vie mixtes et qui, de ce fait, réduisent activement l'utilisation supplémentaire des terres³⁸.

Depuis les dernières élections régionales, un projet de Décret sur les instruments (*Instrumentendecreet*) vise à donner les outils, notamment aux communes, en vue de concrétiser cet objectif. Les mesures phares de ce projet ont toutefois surtout tendance à modifier les règles relatives aux compensations et indemnités au cas où un terrain urbanisable serait rendu non-urbanisable. Vivement contesté de tous bords, ce décret, qui n'aborde pas du tout la question des implantations commerciales, tarde à voir le jour³⁹.

En 2002, l'Allemagne a pour la première fois développée une Stratégie de développement durable. Celle-ci avait notamment pour objectif de diviser au moins par trois le rythme de l'artificialisation des terres en limitant à maximum 30 ha/jour la quantité de sols nouvellement artificialisés d'ici 2020. Depuis lors, cette stratégie de développement durable a été plusieurs fois revue⁴⁰ et a désormais fixé l'objectif à maximum 20 ha/jour la quantité de sols nouvellement artificialisés d'ici 2030 en vue de tendre vers 0 ha/an à l'horizon 2050 comme le recommande l'Union européenne dans sa stratégie *No net land take*. Selon les dernières statistiques disponibles, la diminution est plus lente que prévue. Alors que cette consommation de terrain par l'urbanisation s'élevait à environ 120 ha/jour au tout début des années 2000, il s'est maintenu à 52 ha/jour en 2019 selon l'office statistique fédéral⁴¹.

En vue de contribuer à cet objectif ambitieux, chaque Land a mis au point ses propres outils de monitoring et d'action. En Rhénanie du Nord-Westphalie, ce monitoring permet notamment de préciser qu'il subsistait en 2014 un total de disponibilités foncières destinées à l'habitat (et donc au commerce) de 19 043 ha. Rapportés aux 17 865 000 habitants de ce land à cette époque, cela donnait un ratio de 1,07 ha/1000 hab. En Rhénanie-Palatinat, ce même volume total de disponibilités foncières destinées à l'habitat (et donc au commerce) était d'environ 6000 ha. Rapportés aux 4 060 000 habitants de ce land à cette époque, cela donnait un ratio de 1,48 ha/1000 habitants.

³⁶ Voir p. 26 du BRV : <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360> + https://cpdt.wallonie.be/sites/default/files/6_Flandre_PJLijnen.pdf

³⁷ Actualisation du Schéma Régional de Développement Commercial–Livraison IV, février 2021, Rapport rédigé par UPcity, le SEGEFA, l'IGEAT, Agora et Xirius, p. 337.

³⁸ <https://omgeving.vlaanderen.be/realisatie-van-een-bouwshift>

³⁹ <https://www.vlaamsparlament.be/nl/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-en-het-instrumentendecreet>

⁴⁰ Voir la p. 270 de la version 2021 de cette *Deutsche Nachhaltigkeits-Strategie*, l'objectif *Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche* :: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/3d3b15cd92d0261e7a0bcd8f43b7839/2021-03-10-dns-2021-finale-langfassung-nicht-barrierefrei-data.pdf#page=270>

⁴¹ Cf. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_209_412.html et <https://www.umweltbundesamt.de/bild/anstieg-der-siedlungs-verkehrsflaeche>

Ces ratios sont particulièrement faibles lorsqu'on les compare avec ceux des territoires voisins pour lesquels il est possible de réaliser la même analyse⁴². Les nouveaux développements commerciaux sont dès lors de plus en plus contraints de s'inscrire au sein de projet de recyclage urbain pour voir le jour car les rares disponibilités foncières au sein des zones d'habitat sont rarement situées le long des principales voies de circulation. Du niveau fédéral avec la ROG jusqu'au niveau communal, le leitmotiv qui est prôné à cet égard est l'*Innenentwicklung*, c'est-à-dire le développement par l'intérieur qui vise donc à répondre aux besoins de la population en évitant d'étendre plus encore les zones urbanisables (les *siedlungsbereichen*) et donc en recyclant au maximum les terrains déjà urbanisés et notamment les friches (les *Industrie-, Gewerbe- und Wohnbrache*) et en mettant en œuvre les dernières disponibilités dispersées dans l'urbanisation (les *Baulücken*).

Au Grand-Duché, le Plan National de Développement Durable (PNDD) adopté en 2010 a fixé comme objectif une stabilisation de l'artificialisation des terres à 1 ha par jour (soit 365 ha/an) ou moins d'ici 2020⁴³ contre 1,3 ha/jour en 2006. Dans ce même PNDD, il est recommandé de rechercher une densité de bâti d'au moins 25 unités d'habitation par hectare. De plus, par le biais du programme national *Baulücken* (terrains vagues / dents creuses entre les constructions) présenté début 2016, le gouvernement incite également, d'une part, les municipalités à viabiliser les terrains non encore utilisés sur leur territoire dont elles sont propriétaires et, d'autre part, à sensibiliser les propriétaires privés à ce sujet.

Le Programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT) est le document stratégique de référence pour tous les instruments de l'aménagement du territoire au Grand-Duché. Equivalent du SDT en Wallonie, il coordonne le développement du pays et présente des orientations pour une utilisation rationnelle et durable du sol et des ressources naturelles, tout en assurant le bien-être de tous les citoyens et le développement aux endroits les plus appropriés. La version actuelle du PDAT datant de 2003, un processus de refonte a débuté mi-2017⁴⁴. Selon le 3e Plan National de Développement Durable Luxembourg 2030 de décembre 2019⁴⁵, la refonte du PDAT sera notamment l'occasion de revoir l'objectif quantitatif d'artificialisation du sol, actuellement fixé à 1 hectare/jour, conformément aux objectifs de la loi en termes d'utilisation rationnelle du sol.

Jusqu'à présent, cette politique visant à limiter l'artificialisation n'a pas encore eu d'impact significatif sur la manière avec laquelle le Grand-Duché gère la problématique des implantations commerciales. Il faut dire que, jusqu'en 2018, la gestion de cette problématique ne relevait que fort peu de l'aménagement du territoire mais bien du Ministère des Classes moyennes par le biais de la procédure d'autorisation particulière pour toute surface commerciale de plus de

⁴² Par comparaison, ce même ratio était d'environ 5,29 au Grand-Duché, de 4,53 en Flandre, de 3,56 ha/1000 habitants en Suisse mais grimpait en 2016 à 15,67 ha/1000 habitants en moyenne en Wallonie (56.460 ha de disponibilités au sein des seules ZH – non compris les ZACC – pour 3.602.216 habitants). Cette moyenne wallonne de 15,67 ha/1000 habitants cache en fait d'énormes disparités même si l'on se limite à l'échelle des provinces. Entre les provinces où ce ratio est le plus faible (le Hainaut avec 8,46 ha/1000 habitants) et celle où ce ratio était le plus élevé (le Luxembourg belge avec 41,93 ha/1000 habitants), on passe du simple au quintuple.

⁴³ Cf. le Plan National pour un Développement Durable (PNDD) du Luxembourg, 2010 - Un Luxembourg plus durable pour une meilleure qualité de vie : <https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/developpement-durable/Un-Luxembourg-plus-durable-pour-une-meilleure-qualite-de-vie-2010.pdf>

⁴⁴ Voir à ce sujet les pages [NotreFuturTerritoire.lu](https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/NotreFuturTerritoire.html) du site internet du MEAT DATER (<https://amenagement-territoire.public.lu/fr/strategies-territoriales/NotreFuturTerritoire.html>).

⁴⁵ <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2020/janvier-juin/3764-PNDD.pdf>

400 m². Or, en 2016, la Commission Européenne a émis de sérieuses critiques à l'encontre de cette autorisation particulière demandée pour l'implantation des grandes surfaces commerciales au Luxembourg via la loi modifiée du 2 septembre 2011 sur le droit d'établissement (loi qui avait cherché, en son article 35 à mettre en conformité la gestion des implantations commerciales avec la Directive Services).

Suite à ces critiques, une nouvelle loi a été votée le 03 juillet 2018⁴⁶ afin d'abroger cet art. 35 de la loi du 02 septembre 2011 et ainsi supprimer la procédure d'autorisation particulière prévue pour la création, l'extension, la reprise, le transfert ou le changement de la ou des branches commerciales principales, d'une surface commerciale dont la surface de vente est supérieure à 400 m². Ce faisant, la volonté était « de réduire les charges administratives et d'ainsi favoriser la compétitivité du tissu commercial luxembourgeois dans la Grande Région sans pour autant mettre en péril l'aménagement équilibré du territoire, tout en répondant à des critères de développement durable ».

Jusqu'à présent, ces critères liés à l'aménagement du territoire n'ont toujours pas été spécifiés. Le chantier en cours lié à la refonte du PDAT devrait a priori corriger le tir à cet égard.

3.4.1.2 Maximiser l'usage des alternatives à la voiture

Afin de répondre aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % en 2030 par rapport à 1990 et en la neutralité carbone en 2050, l'ensemble des régions et pays européens étudiés préconisent la réduction des distances entre les fonctions urbaines en mixant celles-ci, notamment en concentrant le commerce le plus possible au sein des centralités commerciales qui bénéficient d'une accessibilité multimodale et en intégrant une partie du commerce aux zones résidentielles tant au sein des quartiers urbains qu'au centre des villages, tandis qu'il s'agit de limiter le développement des zones commerciales situées en périphérie, afin de lutter contre la dépendance à la voiture.

Si la plupart des pays et régions ont dans leur discours un tel objectif visant, via la gestion des implantations commerciales, à favoriser le recours aux alternatives à la voiture pour les déplacements liés au motif achats, seuls les pays de tradition aménagiste comme le sont les pays rhénans (Pays-Bas et Allemagne notamment) tendent à distinguer trois grands types de commerces qui ont chacun leur propres localisation privilégiée. Dans les autres pays et régions étudiées, comme en France ou en Flandre, même si on affiche un tel objectif, les développements commerciaux qu'on continue à y autoriser en situation périphériques ont tendance à ne pas se concentrer sur les seuls produits d'équipement de la maison et autres bien de consommation pondéreux et encombrants qu'il n'est pas aisé de transporter autrement qu'avec un moyen de transport motorisé individuel.

Ainsi en France, l'objectif de la loi ELAN de 2018 est de s'assurer de répondre aux besoins des habitants (via des commerces de proximité), tout en limitant les émissions carbone (et donc l'usage de la voiture)⁴⁷, en prévoyant des conditions spécifiques pour l'installation de nouveaux commerces dans les centres urbains à forte densité de bâti.

La Flandre, avec son *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* adopté en 2018, plaide aussi pour maximiser le développement du commerce de détail dans les centres des villes et des villages⁴⁸.

⁴⁶ <http://legilux.public.lu/eli/etat/projet/pl/10360>

⁴⁷ <https://www.elegia.fr/actualites/immobilier-urbanisme-construction/loi-elan-comment-fonctionne-daac>

⁴⁸ Cf. p. 74 du BRV disponible à l'adresse : <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>

Cela implique que les zones commerciales centrales peuvent se développer davantage tandis que le BRV mentionne que les commerces mal situés seront progressivement supprimés à moyen terme. Plus précisément, les rubans de commerces de détail jugés indésirables sont à éviter.

Il s'agit donc d'éviter autant que possible de créer des zones commerciales monofonctionnelles supplémentaires ou de convertir des zones industrielles en zones commerciales monofonctionnelles. Les concentrations commerciales existantes à l'extérieur des centres qui complètent l'infrastructure commerciale centrale doivent être bien desservies par les transports collectifs. Par ailleurs, si le nodule commercial est un nœud du réseau de transport en commun bénéficiant d'une importante desserte, il doit être imbriqué avec des logements et des équipements. Les concentrations de commerces de détail aux endroits ayant une faible valeur nodale ne doivent, au contraire, pas être intensifiées.

Si ces intentions apparaissent vertueuses, en ne précisant pas quel type de commerce doit se localiser dans tel type de localisation, il reste assez souvent possible en Flandre de continuer à localiser des projets commerciaux en périphérie qui sont susceptibles d'accueillir des commerces qui au niveau de leur assortiment sont typiques des centres-villes. Autoriser de tels développements périphériques lorsqu'ils concernent ce type de commerce contribue donc à mettre à mal la vitalité de ces derniers.

Aux Pays-Bas, depuis les années 1970-90, les équipements commerciaux périphériques doivent être situés à proximité de quartiers urbains denses et rendus facilement accessibles, notamment depuis le centre-ville, par des modes doux de transport collectif et individuels ; des parkings à vélos sont même situés aux portes des supermarchés aux Pays-Bas dès les années 1980 (Gasnier, 2019). En outre, depuis les années 1990, la politique nationale néerlandaise (cf. les notes stratégiques : Vierde Nota, 1988 et VINEX, 1991) se concentre sur l'objectif de limitation de l'usage de l'automobile via la mixité des fonctions et renforce la politique de la ville compacte, garantissant de courtes distances entre ces diverses fonctions, pour optimiser l'usage des modes doux pour les déplacements quotidiens. Dans la note stratégique nationale de 2020, la NOVI, un des objectifs affichés est de favoriser le transport en commun, système de mobilité durable qui accapare moins de place que la voiture individuelle dans les zones métropolitaines.

En Allemagne, depuis le Bund jusqu'au niveau communal, il est généralement prôné que la localisation du commerce de détail doive contribuer à réduire l'usage de l'automobile. Pour ce faire, les *kreise* ou les communes sont tenus notamment de délimiter des Aires centrales d'approvisionnement (*zentralen Versorgungsbereichen*) tandis que dans leur *Landesentwicklungsplan*, les différents *länder* imposent de ne localiser qu'au sein de ces aires centrales les commerces de détail ayant un assortiment principal dit pertinent pour les centres. Ce même document fournit également une liste minimale d'assortiments qui sont à considérer comme étant des assortiments dits pertinents pour les centres (*Zentrenrelevanten Kernsortimenten*). Globalement, ces assortiments pertinents pour les centres correspondent à ceux vendus au sein des commerces destinés aux achats semi-courants peu pondéreux comme l'essentiel de l'équipement de la personne. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dans un land assez volontariste à cet égard, en dehors du périmètre de ces aires centrales d'approvisionnement, les commerces ne peuvent consacrer qu'au maximum 10 % de leur surface de vente aux assortiments pertinents pour les centres.

A côté de cette pratique qui est strictement encadrée, il est aussi fortement recherché dans la plupart des villes et communes allemandes, que les commerces d'achats courants s'installent au sein même des tissus résidentiels, donc dans une étroite mixité entre logement et commerce de façon à mettre en œuvre la logique du modèle de la Ville des courtes distances (*Stadt der*

Kurzen Wege). Cela implique de localiser ce type de commerce au cœur des principaux villages et au sein des quartiers urbains de façon à ce qu'un maximum de ménages, tant en ville qu'à la campagne, puisse disposer à proximité immédiate de chez lui un tel libre-service alimentaire et d'autres commerces de proximité.

In fine, seuls les commerces destinés aux achats semi-courants pondéreux ont tendance en Allemagne (et aux Pays-Bas) à se localiser en situation périphérique, là où la dépendance à la voiture est très forte pour une large majorité de la population.

3.4.1.3 Respecter la hiérarchie urbaine – éviter les suroffres et sous-offres qui tendent à allonger les déplacements

La plupart des territoires étudiés visent à l'échelon soit national / régional ou sous-régional (à l'échelle d'un bassin de vie, d'un arrondissement par exemple) à préciser une relative hiérarchie de leur pôles urbain et / ou de leurs polarités commerciales. L'idée recherchée est de garder un certain équilibre au niveau de la structure commerciale entre les différents pôles commerciaux pour qu'au sein d'un bassin de vie chaque polarité puisse disposer de l'offre commerciale en adéquation avec l'importance et le rayonnement de ce pôle pour d'autres motifs de déplacements. Il s'agit de la sorte d'éviter les suroffres et sous-offres qui tendent à allonger les déplacements et à générer des déplacements inutiles car, au lieu que les déplacements liés au motif achats puissent se réaliser dans le cadre de chaînes de déplacement impliquant d'autres motifs de déplacements, ils se dirigent vers de polarités qui ne sont fréquentées que pour ce seul motif d'achat et qui, de plus, sont très peu accessibles autrement qu'en voiture.

Il existe à ce sujet une grande similitude entre cet objectif affiché dans un grand nombre de système de régulation des implantations commercial en place dans les territoires voisins et le critère prévu à l'article 44 du décret relatif aux implantations commerciales en Wallonie de 2015 et qui vise la protection du consommateur. En effet, ce critère vise à éviter les déséquilibres entre l'offre et la demande commerciale. Via l'Arrêté du Gouvernement wallon du 02 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale, deux sous-critères viennent préciser la protection du consommateur.

- a) Favoriser la mixité commerciale. Ce sous-critère vise à favoriser une mixité d'offre via un libre accès au marché et ce, dans l'intérêt des consommateurs.
- b) Éviter le risque de rupture d'approvisionnement de proximité. Ce sous-critère vise à éviter les situations commerciales extrêmes de sur- ou sous-offre commerciale qui risquent d'entraîner une rupture d'approvisionnement de proximité pour le consommateur.

Dans les pays voisins, si la question du respect de la hiérarchie urbaine intervient concrètement dans le processus de décision en Allemagne, elle est aussi prise en compte aux Pays-Bas, comme nous le verrons ci-après au point 4.4.2.1. En France, via les SCoT, de nombreux bassins de vie se sont également dotés d'une vision des choses à cet égard et ont précisé à la fois une typologie et une hiérarchie des pôles commerçants dont le respect implique d'évidentes limitations dans la quantité de surfaces de vente qu'il est possible d'autoriser dans tel ou tel (type de) pôle.

En Flandre, même si le *Ruimtelijk Structuurplan* de 1997 prévoyait bien une hiérarchie dans les polarités retenues pour figurer dans la structure spatiale souhaitée, celle-ci n'a jamais joué un rôle crucial dans la gestion des implantations commerciales. Avec l'adoption du *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (2018), cette question du projet de structure spatiale a même été abandonnée.

De même, au Grand-Duché de Luxembourg, le Programme Directeur d'Aménagement du Territoire avait, en 2003, identifié une véritable hiérarchie urbaine avec son système des Centres de Développement et d'Attraction inventoriés à trois niveaux :

- niveau supérieur : Luxembourg-Ville ;
- niveau moyen : Esch-sur-Alzette et la Nordstad (bipôle Diekirch-Ettelbruck) ;
- niveau inférieur : Clervaux, Differdange, Dudelange, Echternach, Grevenmacher, Junglinster, Mersch, Redange, Remich, Steinfort, Vianden et Wiltz.

Cette hiérarchie n'a jusqu'ici jamais joué un rôle significatif dans la régulation du commerce de détail dans ce pays même si elle continue à être régulièrement mise en avant à travers les discours relatifs à l'aménagement du territoire au sein du Grand-Duché, tant en interne que dans les travaux liés à la Grande Région⁴⁹. Il faut dire que, jusqu'en 2018, c'était le Ministère des classes moyennes qui avait les pleins pouvoirs pour délivrer les autorisations particulières relatives aux commerces d'une surface de vente supérieure à 400 m².

3.4.1.4 Maintien de la vitalité des centralités – protection de l'environnement urbain

Tous les territoires étudiés sont impactés par la désertification croissante des centres-villes, en raison notamment du développement de l'e-commerce (et, pour certains des territoires comme la Wallonie, par la multiplication des grandes surfaces commerciales périphériques susceptibles d'accueillir tous les types de commerces). Face à cette évolution et dans une volonté de limiter l'étalement urbain et de concentrer les activités, les pays étudiés cherchent, avec différents degrés d'efficience, à maintenir l'attractivité et la vitalité du centre-ville. Des efforts et investissements y sont déployés pour redynamiser le commerce, regrouper les magasins et les combiner avec d'autres équipements de divertissements tels que l'HoReCa, les loisirs, la culture ainsi qu'éventuellement des points de collecte de l'e-commerce et d'autres fonctions de la ville telles que le logement et les services. Ces activités s'influencent, permettent de multiplier les motifs de visite du centre-ville et contribuent ensemble à la dynamique et à la vitalité de la ville. La concentration de ces fonctions bénéficie par ailleurs à la mobilité en facilitant l'accès à pied, à vélo et en transport en commun à toutes ces facilités. Pour compenser la pression exercée par la densification et les inconvénients qui y sont associés, une attention particulière est portée à la qualité du cadre de vie pour rendre la ville agréable (espace public, espace vert, patrimoine bâti). L'attractivité du centre-ville est donc abordée de manière transversale.

Ainsi, les Pays-Bas ambitionnent de disposer de villes de qualité avec un centre-ville « effervescent » où les fonctions sont imbriquées, le tout, au sein d'une nature préservée, d'un paysage de qualité, afin d'offrir un cadre de vie sain et agréable aux résidents⁵⁰. Le commerce y revêt une fonction sociale de convivialité, de cohésion et le centre-ville devient lieu de rencontre et non plus seulement d'achats. La volonté de préservation du centre-ville est particulièrement éloquent dans l'affaire du *bestemmingsplan* d'Appingedam, contre lequel a porté plainte un propriétaire de cellule commerciale en périphérie qui s'était vu refusé, sur la base du plan de zonage, l'autorisation d'accueillir une enseigne de chaussures et vêtements, affaire qui a été traitée par la Cour de Justice Européenne en 2018. Celle-ci a déclaré qu'un plan d'occupation des sols qui vise à interdire une activité commerciale en périphérie à des fins de préservation de la viabilité du centre-ville et de prévention de l'inoccupation de cellules en centre-ville dans le

⁴⁹ Cf. la page Développement urbain et régional du site internet du MEA – DATER : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/developpement-regional-poles-urbains.html> + la carte des Centres de développement chez les différents partenaires de la Grande Région : https://www.sig-gr.eu/content/dam/sig/cartes/amenagement-du-territoire/pdf/poles_zentrale_orte/centres-actuels-aktuelle-zentren-a0-red.pdf

⁵⁰ POL2014, chapitre 2, p. 8 ; chapitre 3, p. 7

cadre d'une politique d'aménagement du territoire répond à un objectif de protection de l'environnement urbain susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général, de nature à justifier une limite territoriale, comme cela a été souligné à l'annexe 5a (Gasnier, 2019)⁵¹.

En Allemagne, cette question visant à maintenir à la fois un commerce de proximité pour les besoins courants et la vitalité des centres-villes par la présence de commerces vivants et attractifs à chaque niveau de centralité, du bourg rural à la métropole régionale, constitue un des objectifs principaux de la planification territoriale concernant les implantations commerciales. C'est à travers l'obligation de concentrer les commerces dont l'assortiment est considéré comme pertinent pour les centres au sein d'aires d'approvisionnement central, d'une part, et via le système des places centrales, d'autre part, que celle-ci est gérée. Nous précisons ces deux logiques aux points 4.4.2.2 et 4.4.2.1 ci-après. En lien avec ce commerce tenu de se concentrer au sein des aires d'approvisionnement central, le *Landesentwicklungsplan* de la Rhénanie du Nord-Westphalie prévoit, en son point 6.5-3, l'objectif d'une interdiction de porter atteinte (*Ziel Beeinträchtungsverbot*). Il précise ensuite comment doit être évalué si un projet commercial risque de porter préjudice à la structure commerciale recherchée et dans quelle mesure.

En France, la problématique de la revitalisation du centre-ville est prise à bras le corps dès 2018 avec la loi ELAN, qui a pour objectif de favoriser le maintien ou le développement des surfaces commerciales en centre-ville (en y facilitant leur installation), de lutter contre les friches et de renforcer le respect de la loi.

Dans son BRV, la Flandre ambitionne de « revitaliser les villes et noyaux urbains afin de lutter contre le morcellement et l'exode urbain » en combinant quatre dynamiques d'occupation de l'espace urbain : l'intensification (faire davantage avec moins de surface), la réutilisation, l'utilisation temporaire (ex. : *pop up store*), l'utilisation mixte (regroupement de diverses fonctions). Elle a en outre gardé un décret relatif aux implantations commerciales qui justifie la régularisation comme pour la Wallonie avec des raisons impérieuses d'intérêt général : l'implantation durable et la prévention de rubans de commerces de détail, l'accessibilité aux consommateurs, la viabilité d'un environnement urbain et le renforcement des noyaux commerçants principaux et la mobilité durable.

3.4.1.5 Anticipation des effets des changements structurels du commerce et sociétaux

Aux Pays-Bas, la poursuite d'un marché de commerce de détail sain et durable est une préoccupation majeure qui entraîne un changement de paradigme à la suite du développement de l'e-commerce sachant que ce dernier réduit le volume des achats réalisés dans les commerces physiques, surtout ceux qui vendent des produits d'achats semi-courants peu pondéreux, soit ceux typiques des centres-villes. Désormais, la valeur du pôle commerçant ne se mesure plus dans ce pays au nombre de commerces ou au volume de surfaces commerciales en activité, mais se conçoit par la qualité de ceux-ci^{52,53}. Ainsi, afin d'anticiper les effets des changements sociétaux (déclin ou vieillissement de la population...) et des tendances structurelles du commerce (essor de l'e-commerce au détriment du commerce physique,

⁵¹ Voir aussi à ce sujet l'Actualisation du Schéma Régional de Développement Commercial–Livraison IV, février 2021, Rapport rédigé par UPcity, le SEGEFA, l'IGEAT, Agora et Xirius, p. 337.

⁵² POL2014, chapitre 0, p. 10

⁵³ <https://novistukken.nl/francais/default.aspx>

augmentation de la vacance commerciale...), la politique stratégique néerlandaise (NOVI, 2020) estime que seule une vingtaine de villes moyennes néerlandaises devrait conserver un rôle d'attraction commerciale à grande échelle (shopping plaisir). Les autres (celles des territoires situés en dehors des grandes régions métropolitaines, dont certaines subissent par ailleurs comme Heerlen un déclin démographique) devront faire face à une désertification commerciale croissante, ce qui aura pour effet d'impacter également l'habitabilité de ces villes qui seront confrontées à un défi de transformation majeur et complexe qui concernera tant la fonction résidentielle qu'une fonction induite comme le commerce de détail. Ce changement substantiel de conception du commerce, où la montée en gamme des zones prometteuses se fera au détriment de la quantité est également transposée au niveau local dans les communes (POL, 2014-19 ; SVREZL, 2017). L'adaptation au phénomène de contraction des centres-villes amène les communes à y distinguer :

- l'hypercentre qui devient « structure principale », où le développement de l'appareil commercial sera autorisé ;
- une « zone intermédiaire » qui entoure l'hypercentre, où l'appareil commercial pourra être amélioré ou modernisé, mais sans extension possible ;
- enfin, des zones dites « de transition », situées à la limite de ces centres-villes en contraction, qui seront amenées à réduire leur parc commercial et à trouver des solutions de réaffectation^{54,55}.

Dans son BRV, la Flandre soutient un scénario similaire de suppression progressive à moyen terme des zones désignées comme pauvres en magasin.

Si en Allemagne, une large partie du territoire a connu et connaît à nouveau une baisse sensible de la population (interrompue très largement en 2015-2016 suite à la crise migratoire), la réflexion sur l'impact de ce déclin démographique et la contraction de l'offre commerciale ne semble pas encore mis en avant dans les documents stratégiques qui traitent du commerce. Dans la partie du territoire sur laquelle notre analyse a porté, ce sujet n'est pas traité dans les documents analysés. Il faut dire que ce déclin concerne surtout, et ce depuis plus de trente ans, les anciens länders de l'Allemagne de l'Est. Au sein de l'Allemagne de l'Ouest, ce déclin démographique a tendance à se concentrer surtout dans les campagnes (soit des territoires assez peu pourvus en commerce de détail). Mis à part dans l'est du pays, la question des *shrinking cities* (des villes en déclin et donc en contraction) reste davantage une préoccupation des milieux académiques que l'objet d'une politique émergente même si le déclin démographique touche aussi désormais bon nombre de petites villes au sein des régions rurales à l'écart des pôles métropolitains et des grandes villes universitaires ainsi qu'une partie d'anciens grands bassins industriels comme la Ruhr et la Sarre.

En France, les lois ne font pas référence à la diminution de la consommation.

3.4.2 Moyens/Stratégie : planification et mise en œuvre

Pour répondre à ces objectifs d'optimisation foncière, de lutte contre la dépendance à la voiture, de maintien de l'attractivité du centre-ville et d'adaptation aux nouvelles tendances commerciales, les pays ont généralement adopté une politique aménagiste des implantations commerciales, volontariste ou modérée, d'optimisation foncière (limitation de l'extension

⁵⁴ POL2014, chapitre 4, p. 42 et chapitre 6.3.3

⁵⁵ SVREZL :

<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%202021%20juni%202017-6mb.pdf>

foncière et réhabilitation des espaces inoccupés) et de concentration et de mélange des fonctions dans les centralités, ce en orientant de manière adéquate les implantations commerciales localement, ainsi que, à l'échelle macrospatiale, au sein du bassin de vie pour s'assurer d'un équilibre commercial.

3.4.2.1 Gestion équilibrée au niveau territorial (intercommunale) : respect de la hiérarchie urbaine et monitoring du tissu et du parc commercial

Pour éviter la concurrence commerciale entre communes au sein d'un bassin de vie, les politiques aménagistes prônent une organisation équilibrée des équipements commerciaux via une optimisation de leur localisation selon les caractéristiques de la commune d'implantation. Une telle structuration commerciale équilibrée au niveau territorial suppose la définition d'une typologie hiérarchisée des communes tenant compte de leur aire d'influence au sein du bassin de vie. Cette hiérarchisation urbaine est particulièrement bien établie dans les pays de tradition aménagiste tels que les Pays-Bas et l'Allemagne, pays qui s'inspirent d'ailleurs du système des places centrales, théorie spatiale développée dans l'entre-deux guerres par le géographe allemand Walter Christaller⁵⁶.

Un tel respect de la hiérarchie multipolaire urbaine exige une concertation entre communes et l'identification des caractéristiques de chacune et, de là, des enjeux ou perspectives d'avenir de ces polarités. Pour atteindre une telle gestion de l'équilibre entre les communes, ces pays définissent préalablement une armature territoriale hiérarchisée en fonction des périmètres d'influence.

Aux Pays-Bas, pays culturellement consensuel, les provinces ou régions établissent en concertation une hiérarchisation des communes⁵⁷ qui varie des « icônes du shopping à l'attrait international » (qui doivent être soutenues) aux « centres de proximité des centralités urbaines et rurales » (amenés à se contracter), en passant par les « concentrations périphériques des grandes villes » (qui renforceront leur qualité sans extension possible) ou encore par les centres touristiques en zone rurale.

Via son *Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014*, la Province de Limbourg fixe d'ailleurs à la fois une hiérarchie et une typologie des centres commerçants (*winkelcentra*) pour les pôles commerciaux qui vont du centre-ville de rayonnement international (cf. Maastricht pour le Sud-Limbourg) jusqu'au centre de niveau (supra)local (Carte 9).

Les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux sont tenus de se concentrer dans les centres villes et autres centres d'intérêt (supra)local, c'est-à-dire dans des périmètres aisément accessibles par un grand nombre d'habitants tant à pied, qu'à vélo ou en transports en commun, en veillant à ce que l'importance de l'équipement commercial soit en phase avec l'importance relative de chaque centralité.

Pour leur part, les commerces d'achats courants peuvent davantage se disperser et donc se localiser aussi en dehors de ces localisations les plus centrales, pour autant qu'ils restent aisément accessibles à pied depuis un maximum de logements, donc qu'ils s'implantent au centre des divers principaux quartiers d'une ville ou au centre des principaux villages (les hypermarchés sont d'ailleurs quasi inexistantes aux Pays-Bas). On cherche, à travers la

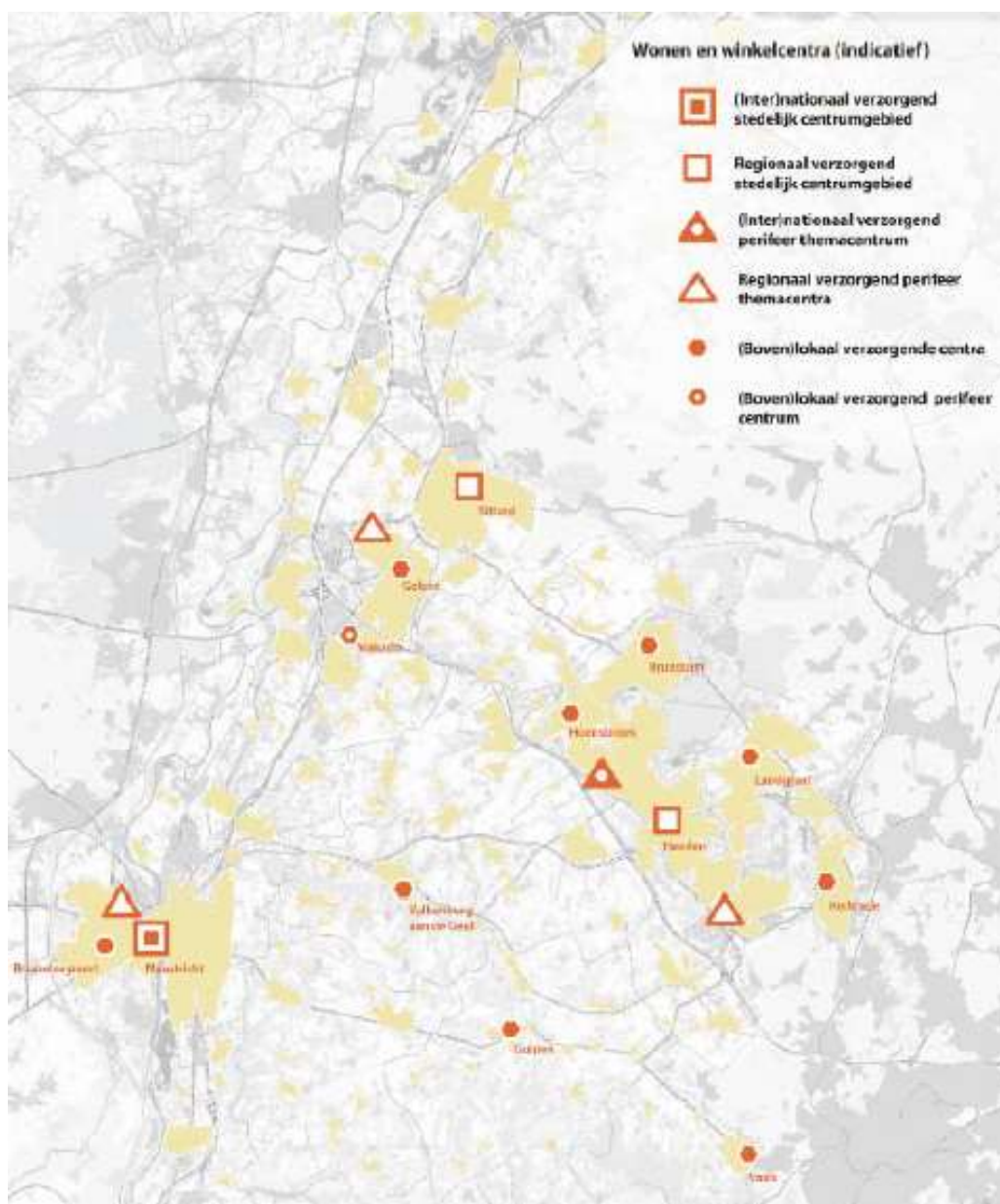
⁵⁶ A ce sujet, voir notamment : <https://journals.openedition.org/cybergeog/3198>

⁵⁷

<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%2021%20juni%202017-6mb.pdf>

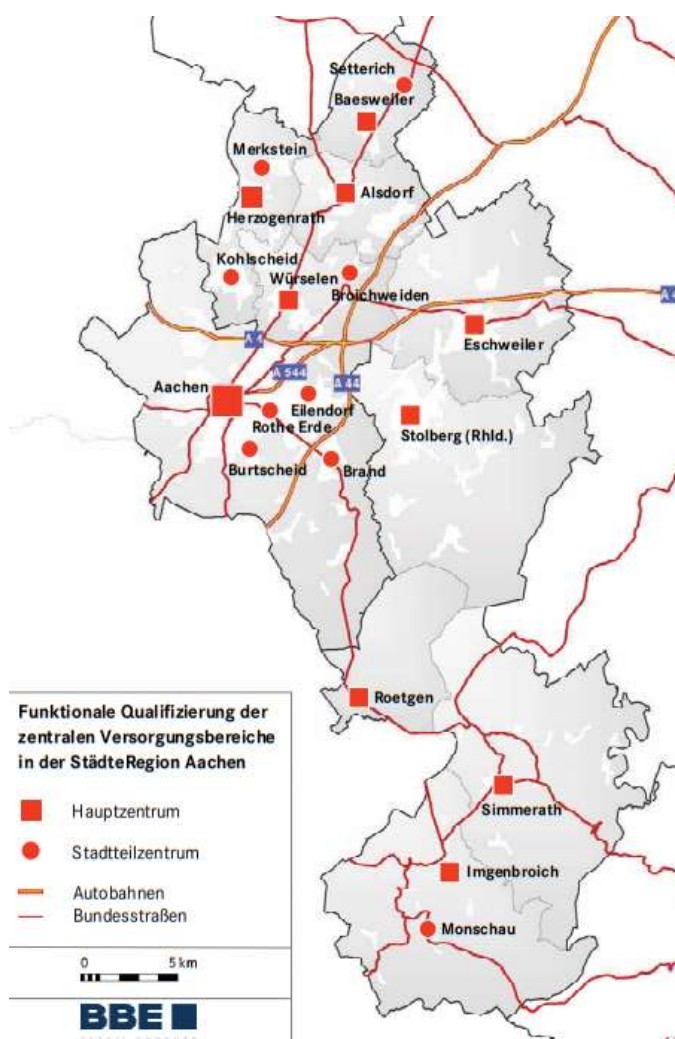
répartition de ce type de commerce destinés à la vente de produits alimentaires et d'autres biens d'achats courants, à ce que la plupart des habitants, tant en milieu urbain qu'en milieu rural, vivent à moins de 500 m (a fortiori à moins de 1 000 m) de ce type d'équipement.

En ce qui concerne les commerces destinés aux achats semi-courants pondéreux, les règles sont moins précises, sauf pour ce qui concerne la question du respect de la hiérarchie urbaine. Si ce type de commerce a un rayonnement qui dépasse l'échelle supralocale, il est alors tenu de s'implanter dans un des pôles commerçants périphériques dédié à l'équipement thématique, qu'il soit d'intérêt régional ou international (les triangles sur la carte 9 ci-après).



Carte 9 : Hiérarchie urbaine des pôles commerçants : indication des principaux centres commerciaux dans la région du Sud-Limbourg. (Légende : carré rouge au centre entouré de blanc : centre-ville d'attrait (inter)national ; carré blanc : centre-ville d'attrait régional ; rond blanc au centre d'un triangle rouge : équipement thématique périphérique (inter)national ; triangle blanc : équipement périphérique à thème d'attrait régional ; hexagone rouge : centre (supra)local ; hexagone blanc : équipement périphérique (supra)local). Source : POL2014 (version française), partie 4 : Visions stratégiques concernant les régions, p. 43.

En Allemagne, pays d'où d'origine du géographe Walter Christaller, qui a élaboré la théorie des places centrales, chaque land est tenu, en vertu de la ROG, de définir sa propre hiérarchie urbaine des Places centrales (*Zentral Orte*) à travers son *Landesentwicklungsplan* (LEP NRW). Chaque land distingue donc ses centres principaux, ses centres moyens et ses centres de base (*Oberzentren, Mittelzentren & Grundzentren*). C'est toutefois davantage à l'échelle des *kreis* (arrondissements), via le concept régional de commerce de détail - *Regionale Einzelhandelskonzepte* (soit l'équivalent wallon du SRDC à l'échelle régionale) que la hiérarchie des pôles commerçants est fixée. Selon le point 6.5.9 du LeEP NRW, ces concepts régionaux de commerce de détail se basent sur une coopération volontaire des communes et des acteurs privés du commerce. Ils contiennent des règles convenues en commun pour l'implantation de grandes surfaces commerciales. Sur cette base, il est possible, à un stade très précoce, soit de ne pas poursuivre des projets qui ne sont pas compatibles avec les objectifs du Land, soit de les modifier en conséquence.



Carte 10 : Qualification fonctionnelle des centres principaux et des quartiers de la région de la ville / hiérarchie des polarités commerciales au sein de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle (Légende : carré rouge « Hauptzentrum » : centre principal ; « stadtteilzentrum » : centre de quartier) . Source : STRIKT Aachen, 2008⁵⁸.

⁵⁸ https://www.staedtereion-aachen.de/fileadmin/user_upload/strikt-konzept.pdf, p.135

Le *Stadtereionales einzelhandelskonzept* de la *StadtRegion Aachen* (STRIKT Aachen) identifie ainsi dans chaque commune (Carte 10) le centre principal (*Hauptzentrum*) et un certain nombre de centres de quartier (*stadteilzentrum*) qui doivent au minimum desservir un volume de population de 8000 habitants et concentrer au minimum 30 cellules commerciales et 1500 m² de surface de vente pour les assortiments de proximité (achats courants) et de centre (achats semi-courants peu pondéreux). Tenant compte de cette hiérarchie, on va tenter de répartir les commerces de manière à ce que⁵⁹ :

- Les projets de grande surface commerciale avec des assortiments principaux pertinents pour le centre ne doivent être implantés que dans le périmètre des grands centres, c'est-à-dire dans les centres principaux des communes ainsi que dans les centres de quartier. De plus, il convient de vérifier que le chiffre d'affaires dans l'assortiment considéré n'est pas supérieur au pouvoir d'achat correspondant dans la zone d'influence du centre en question, tenant compte de la surface de vente préexistante et de celle du projet.
- Les commerces liés aux assortiments de proximité (achats courants) se répartissent de façon à desservir un maximum de population de façon assez uniforme (tendre vers une répartition assez égalitaire des surfaces de vente tenant compte de la population desservie). Cette offre de produits de première nécessité doit être rendue possible dans la zone proche des habitations, qui s'étend en général sur un rayon de 700 mètres de sorte que cela permette à la population de la *StädteRegion* d'accéder à un libre-service alimentaire en maximum 10 minutes de marche, et ce sur l'ensemble du territoire. Outre dans les centres principaux et les centres de quartier, ce type de commerce peut s'installer dans les centres d'approvisionnement de proximité (*Nahversorgungszentren*) que les communes peuvent elles-mêmes délimiter à partir des critères suivants : concentration de plusieurs commerces orientés vers les achats courants dont un libre-service alimentaire et localisation au sein d'une centralité qui dessert au moins 4000 habitants. De même, ce type de commerce destiné aux achats courants peut aussi s'implanter de façon exceptionnelle au sein de sites complémentaires pour l'approvisionnement de proximité dans les grandes zones résidentielles (*Großem Wohngebiet*) située à l'écart des trois périmètres centraux invoqués ci-avant. Cette grande zone résidentielle peut être soit un quartier urbain, soit une localité rurale disposant d'un volume de population suffisant. Ces règles sont impératives pour les grandes surfaces de plus de 800 m², mais aussi fortement conseillées en deçà de ce seuil.
- Les nouvelles implantations et les extensions de grandes surfaces commerciales (> 800 m²) avec des assortiments principaux non pertinents pour les centres (ayant max. 10% de surface de vente consacrée aux assortiments pertinents pour les centres) sont autorisées exclusivement dans les zones d'habitat général « *Allgemeinen Siedlungsbereichen* – ASB » définies par le plan régional à condition que le chiffre d'affaires de l'assortiment principal ne dépasse pas le pouvoir d'achat correspondant dans la commune ou qu'elles se localisent dans une zone spéciale convenue au niveau intercommunal (*interkommunal vereinbarten Sondergebiet*).

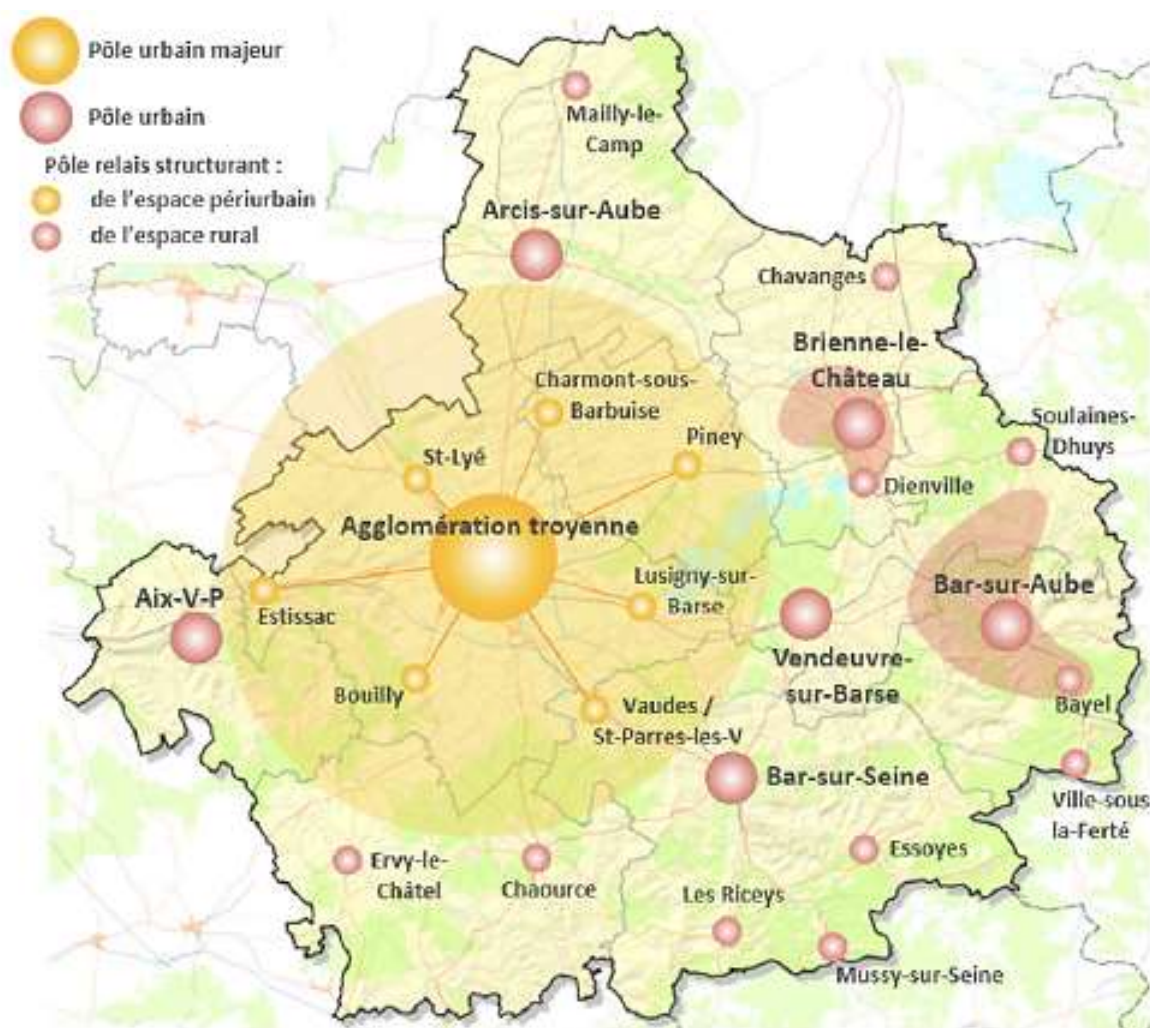
Dans les pays latins tels que la France, qui sont moins coutumiers d'une telle culture du consensus et qui ont entamé tardivement le virage de l'aménagement commercial, où l'on a longtemps privilégié les hypermarchés et les centres commerciaux périphériques situées en général dans d'autres communes que la commune centrale, on observe d'importantes tensions au sein d'un même bassin comme le territoire d'un SCoT dès que l'on cherche à préconiser un

⁵⁹ Voir à ce sujet la partie 4.3 Critères d'examen et d'évaluation des projets de commerce de détail dans le STRIKT Aachen (pp. 128-145)

aménagement multipolaire hiérarchisé. Ces tensions se manifestent entre villes-centres et communes secondaires ainsi qu'entre acteurs du petit commerce indépendant et acteurs de la grande distribution. En France, vu l'absence d'une large fusion des communes, c'est quasi systématiquement dans les communes périurbaines que sont venus s'implanter massivement les nombreux hypermarchés (dévolus principalement aux achats courants) et leur galerie commerçante (dévolue surtout aux achats semi-courants peu pondéreux) qui ont brisé fortement le lien entre importance de l'offre commerciale d'une commune et sa place dans la hiérarchie urbaine, contrairement aux deux pays précédemment analysés. Dans ces derniers, il est un peu plus facile d'arriver à concilier les points de vue à ce sujet grâce souvent à une large fusion des communes (variable en fonction du land concerné du côté allemand). Pour sa part, la France reste encore fort marquée par un découpage très fin en communes (on vient depuis peu de passer en deçà du seuil des 36 000 communes grâce à une première vague de fusion des communes sur base volontaire). Ainsi, en France, l'articulation au sein des territoires voulue par les SCoT (qui visent à limiter les effets de la concurrence territoriale en coordonnant les équilibres commerciaux à une échelle plus large que l'intercommunalité) n'est pas encore bien agencée⁶⁰.

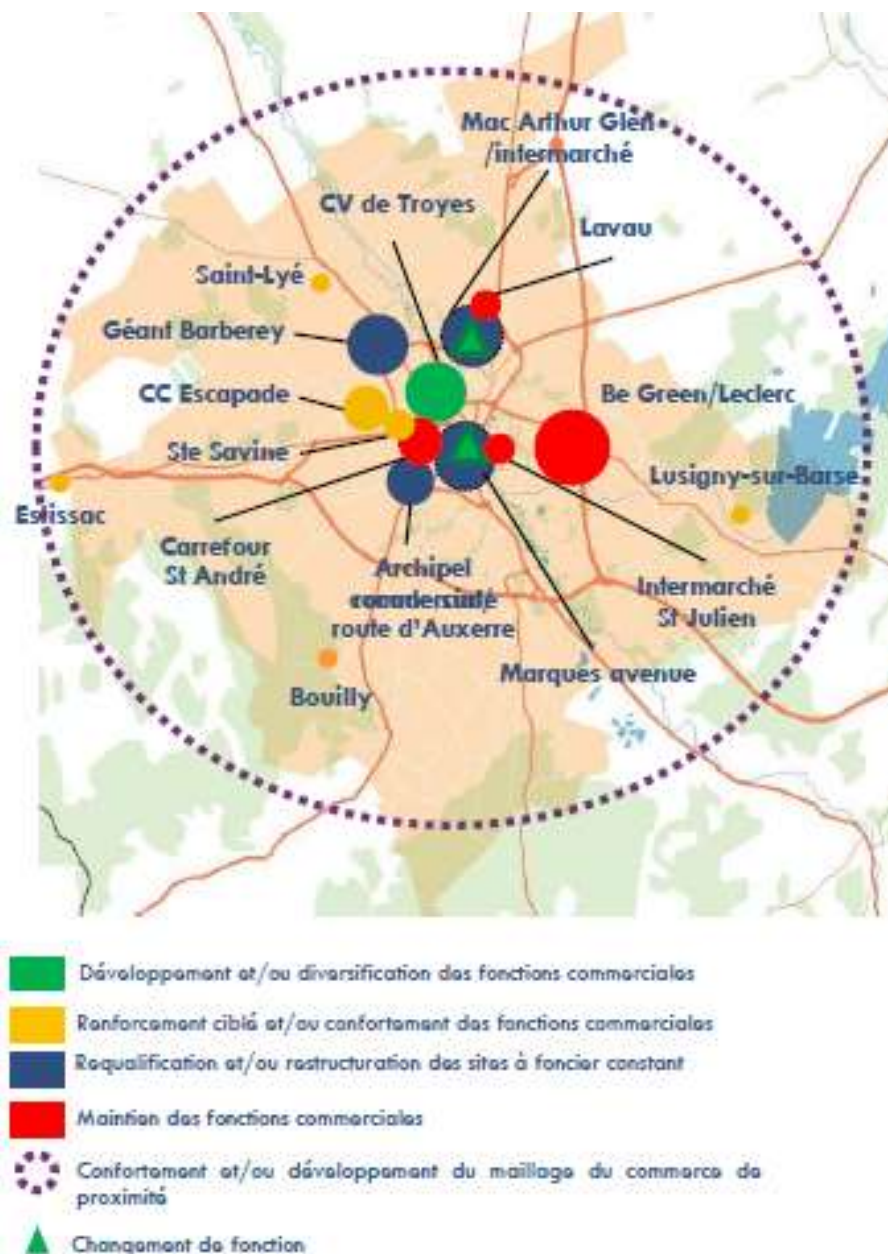
Les deux cartes suivantes (cartes 11 et 12) illustrent une tentative de hiérarchiser et de thématiser les polarités commerciales au sein du périmètre du SCoT de Troyes et de l'agglomération troyenne.

⁶⁰ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf



Carte 11 : Carte de l'armature territoriale du SCoT des Territoires de l'Aube⁶¹, définie à partir des périmètres d'influence des polarités du bassin de vie.

⁶¹ https://www.syndicatdepart.fr/images/pdf/scot/construction_du_scot/SCoT-Territoires-Aube_3_DOO_syndicat-depart_10-02-2020.pdf



Carte 12 : Traduction de la stratégie commerciale de manière spécialisée, à l'échelle des polarités commerciales au sein de l'agglomération de Troyes en Champagne dans le cadre du SCoT des Territoires de l'Aube.

Dans le SCoT de Grenoble⁶², à chacun de ces pôles ont été rattachés des périmètres d'influence par commune au sein des documents d'urbanisme locaux. Pour chacun de ces pôles, des surfaces de vente maximales adaptée et des objectifs ont été définis.

Pour assurer le respect de la hiérarchie multipolaire urbaine au sein du bassin de vie et atteindre ainsi un équilibre commercial au niveau territorial, il apparaît nécessaire de disposer d'une connaissance fine du tissu commercial du territoire et de son parc immobilier commercial via un monitoring régulier de ceux-ci et de l'évolution des besoins de la population (en fonction de

⁶² <https://scot-region-grenoble.org/>

l'évolution démographique). Ce monitoring régulier permet notamment d'appréhender, en amont, les effets de l'implantation d'un équipement commercial sur la structure commerciale préexistante au niveau de l'équilibre entre les diverses polarités et des rôles respectifs qu'elles ont à jouer.

Dans les pays traditionnellement aménagistes, tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne, un monitoring du tissu commercial est effectué régulièrement, ce qui permet de spécifier les besoins régionaux ou locaux, d'examiner de manière réaliste l'évolution de la demande et d'identifier les secteurs en sous- ou suroffre, ainsi que d'estimer minutieusement le parc immobilier commercial, afin d'autoriser ou non les développements commerciaux et d'utiliser l'espace de manière efficiente. Aux Pays-Bas, la procédure du Test de l'Echelle de l'urbanisation durable^{63,64} s'appuie sur cette connaissance fine du territoire afin d'évaluer la nécessité d'une nouvelle implantation et le risque de menace sur l'équilibre commercial existant susceptible d'entraîner une vacance commerciale ailleurs dans la même région. La connaissance de la situation de l'offre commerciale et des perspectives démographique permet également aux régions et communes néerlandaises d'y distinguer les zones prometteuses de celles qui ne le sont pas.

3.4.2.2 Répartition raisonnée de l'offre commerciale au niveau local (intracommunal) : placer le bon commerce au bon endroit

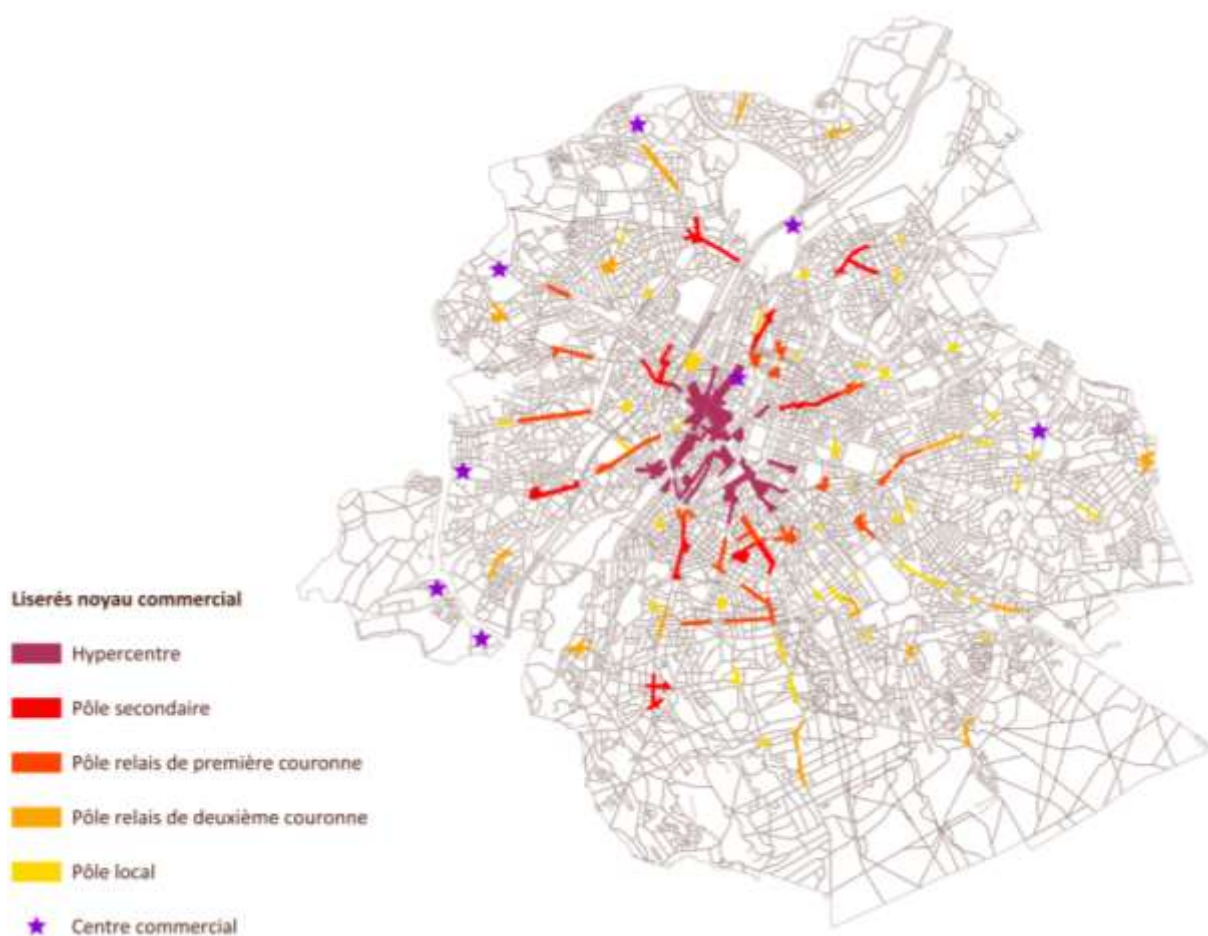
Afin de s'assurer d'une répartition optimale des commerces au niveau local (communal), les différents pays et régions étudiés ont énoncé des lignes directrices qui visent à répartir les commerces en fonction de la nature et de la fréquence d'achat des produits afin de maximiser le recours aux alternatives à la voiture lors des déplacements liés au motif achats. En parallèle à une politique de compacité des villes et des villages, nombre de pays mènent depuis l'intégration de la problématique commerciale à l'aménagement du territoire, une politique restrictive des implantations commerciales en périphérie.

Mis à part aux Pays-Bas et en Allemagne, cette politique restrictive quant à la localisation du commerce de détail en situation périphérique n'a toutefois pas tendance à s'appuyer sur des lignes claires quant au type de commerce qui n'a pas sa place en périphérie, donc à l'écart des tissus résidentiels agglomérés et qui, plus encore, est tenu de s'implanter au sein de polarités commerciales centrales aisément accessibles via les alternatives à la voiture.

Dans ces deux pays de tradition aménagiste et, dans une certaine mesure, dans d'autres pays et régions, ces politiques restrictives s'appuient sur un zonage local/communal, c'est-à-dire sur la délimitation de secteurs d'implantation définis à partir d'une typologie géographique, généralement basée sur les notions de périphérie et de centralité, voire de linéaires, et sur la classification de ces pôles commerçants au sein de la ville. Ainsi, à Bruxelles, le PRAS identifie des liserés de noyau commercial à l'intérieur duquel les rez-de-chaussée des immeubles doivent être affectés en priorité au commerce (cf. carte 13). En zone d'habitation en dehors de ces liserés, le rez-de-chaussée peut être affecté au commerce mais pas de gros, ni de grands commerces spécialisés. En zone mixte, en dehors des liserés commerciaux, les rez-de-chaussée peuvent être affectés au commerce de gros et aux grands commerces spécialisés.

⁶³ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

⁶⁴ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/winkels/>



Carte 13 : Carte des liserés de noyau commercial de Bruxelles-Capitale.
Source : PRDD 2018, p. 128

Par ailleurs, ces secteurs commerciaux font l'objet dans certains territoires de modalités conditionnant les implantations.

De telles lignes directrices existent depuis les années 1970 dans les pays qui ont eu dès le départ une approche aménagiste des implantations commerciales, tels que les Pays-Bas et l'Allemagne. Concrètement, il s'agit pour les autorités de tenir compte de la zone d'implantation de l'équipement commercial au sein de la partie urbanisée du territoire, qu'il soit urbain ou rural pour fixer la nature des produits qui y seront vendus en vue de maximiser le recours aux alternatives à la voiture là où c'est possible, soit de placer le bon commerce au bon endroit. Par exemple, aux Pays-Bas et en Allemagne, l'offre commerciale est soumise à un zonage et répartie au sein des multiples polarités commerçantes tenant compte de leurs caractéristiques en termes d'accessibilité de la hiérarchie selon le type de produit vendu (sa nature/son poids et encombrement ainsi que de sa fréquence d'achat) de la façon suivante :

- Les commerces d'achats courants (alimentation et produits d'entretiens), seront situés préférentiellement au centre des principaux villages et bourgs ainsi qu'au sein des villes et des grandes agglomérations dans de multiples polarités réparties dans l'ensemble du tissu urbain aggloméré comprenant à la fois les centres-villes et cœurs de districts ou quartiers, les espaces centraux des quartiers résidentiels, de façon à ce qu'un maximum de population puisse disposer de ce type de commerce à moins de 400, 500 ou 700 m de chez lui. Cette desserte fine du territoire par ce type d'équipement de proximité permet de favoriser l'usage du vélo ou de la marche à pied pour se rendre dans un

tel commerce depuis son logement. Bien que la mixité entre logement et commerce en vue de favoriser le recours aux alternatives à la voiture soit prônée dans les six territoires étudiés, elle est surtout pratiquée de façon quasi systématique aux Pays-Bas et en Allemagne ;

- Les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux (principalement l'équipement de la personne : vêtements, chaussures, bijoux, téléphonie mobile..., faisant parfois référence au « shopping plaisir ») sont vendus en centre-ville exclusivement. Ces magasins sont regroupés entre eux et combinés avec d'autres équipements de divertissements ou de convivialité tels que l'HoReCa, les loisirs, la culture, afin de multiplier les motifs de déplacements et de réduire les distances entre ces fonctionnalités. On favorise ici l'aspect flânerie, et donc là encore le recours à la marche à pied ainsi qu'au vélo et aux transports en commun. Dans de rares occasions, pour une dizaine de grandes villes néerlandaises, ce type de produits peut se trouver dans des complexes multifonctionnels (centre commerciaux) situés en proche périphérie des grandes villes accolés voire insérés au sein de quartiers d'habitat denses mais accessibles depuis le centre-ville en transport en commun et mode de déplacement doux ;
- Les produits semi-courants pondéreux (une large partie de l'équipement de la maison : bricolage et matériaux de construction, meubles, décoration, jardinage...), dont le transport requiert plus logiquement le recours à un véhicule motorisé, sont vendus dans des équipements commerciaux situés en périphérie, accessible en voiture depuis l'extérieur de la ville et depuis le centre-ville en transport en commun, et même parfois en vélo.

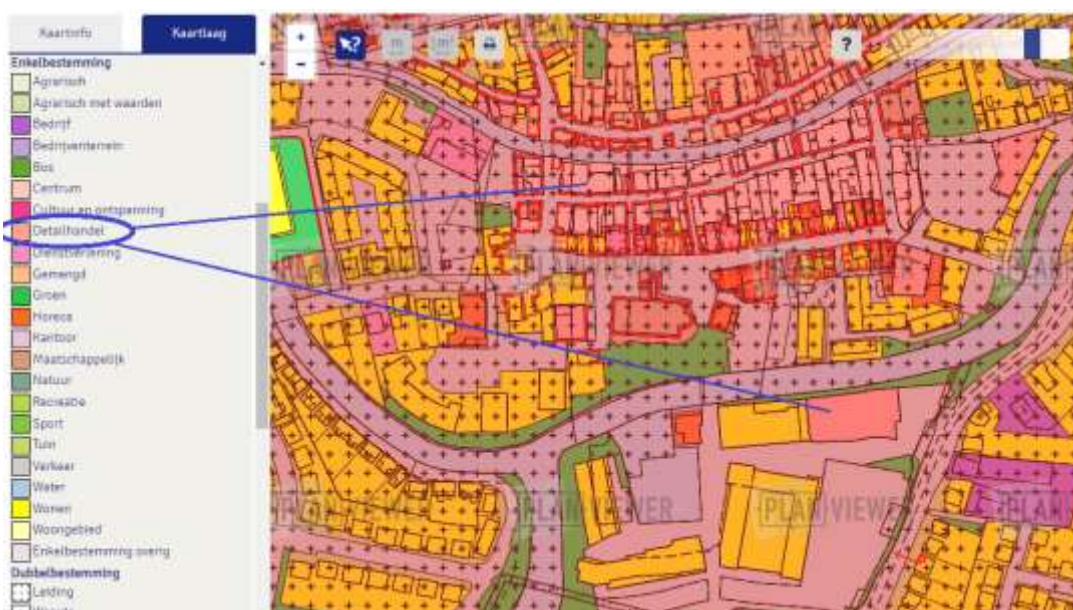


Figure 2 : Extrait de carte du bestemmingsplan de la commune d'Appingedam présentant entre autres la couche des zones destinées au commerce de détail (rose). Source : <https://www.ruimtelijkeplannen.nl/viewer/view>

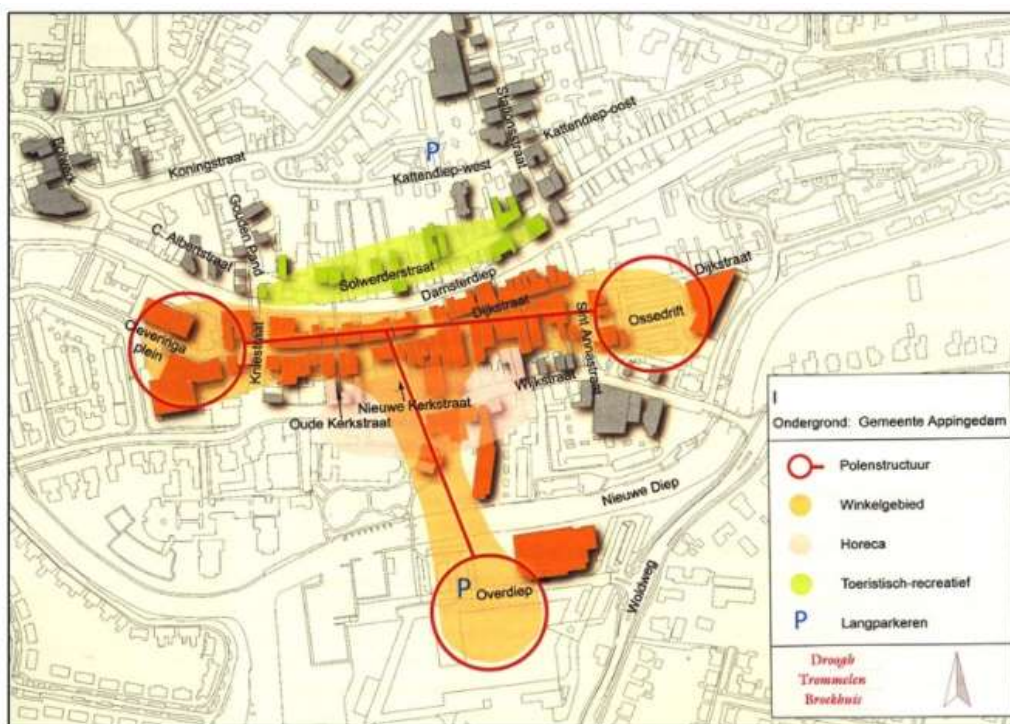


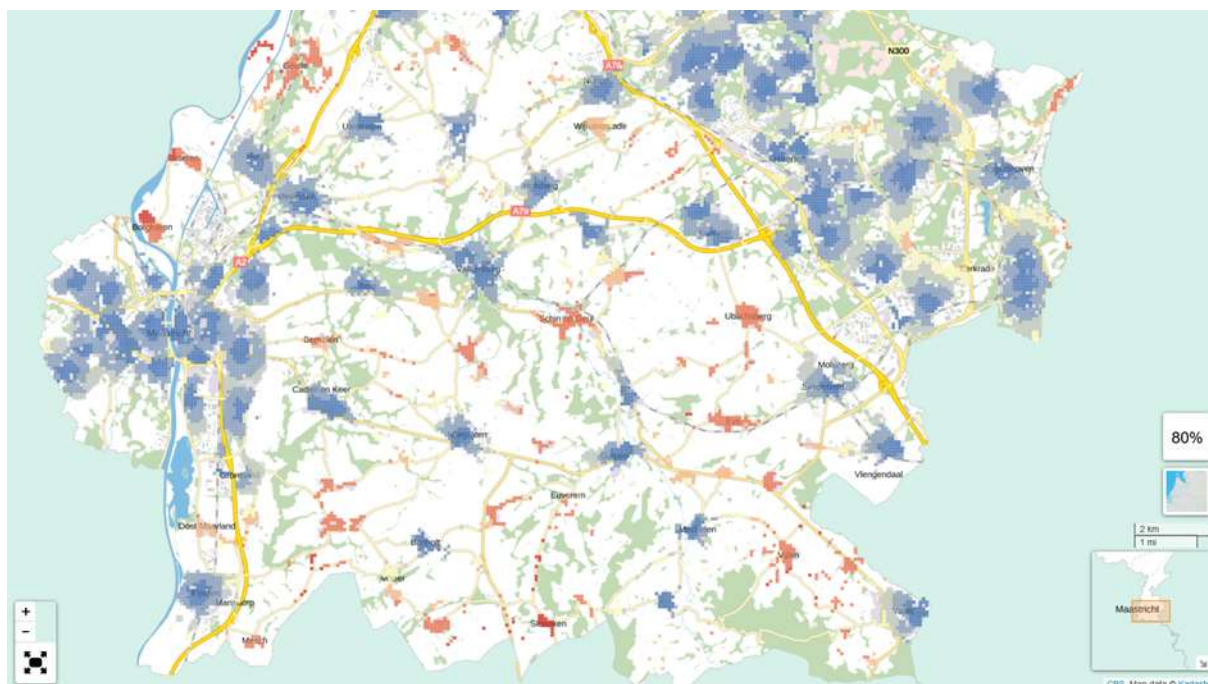
Figure 3 : Carte des enjeux commerciaux du centre-ville. Source : Politique stratégique commerciale de la ville d'Appingedam⁶⁵.

En Allemagne, comme aux Pays-Bas, existe l'obligation de concentrer les commerces d'achats semi-courants peu pondéreux (équipement de la personne principalement) au sein de périmètres clairement délimités (cf. les aires centrales d'approvisionnement côté allemand ou le centre-ville ci-dessus de la petite ville néerlandaise d'Appingedam – Figures 2 et 3). Ceux-ci correspondent uniquement au centre-ville des villes de grande, moyenne, petite taille ou des gros bourgs ainsi qu'au sein de polarités secondaires d'agglomérations qui sont à la fois bien intégrées dans le tissu urbain et doté d'une desserte importante en transport en commun (via la jonction de multiples lignes de bus par exemple). Le respect strict de cette imposition contribue à maximiser le recours aux alternatives à la voiture (tant à pied qu'à vélo pour ceux qui résident à proximité qu'en transports en commun pour ceux qui proviennent de quartiers et de localités plus périphériques).

De même, dans ces deux pays, est recherchée une répartition de l'offre commerciale de proximité, celle dédiée aux achats courants comme les libre-services alimentaires, de façon telle qu'une part la plus large possible de la population dispose de ce type de commerce à une distance propice pour l'usage de la marche à pied.

La forte imbrication entre grandes surfaces alimentaires et habitat aux Pays-Bas est perceptible via la carte 14 ci-après qui montre, pour la ville de Maastricht, la distance entre habitat et libre-service alimentaire d'au moins 150 m².

⁶⁵ <https://adoc.pub/gemeente-appingedam-bestemmingsplan-stad-appingedam-deelplan.html>

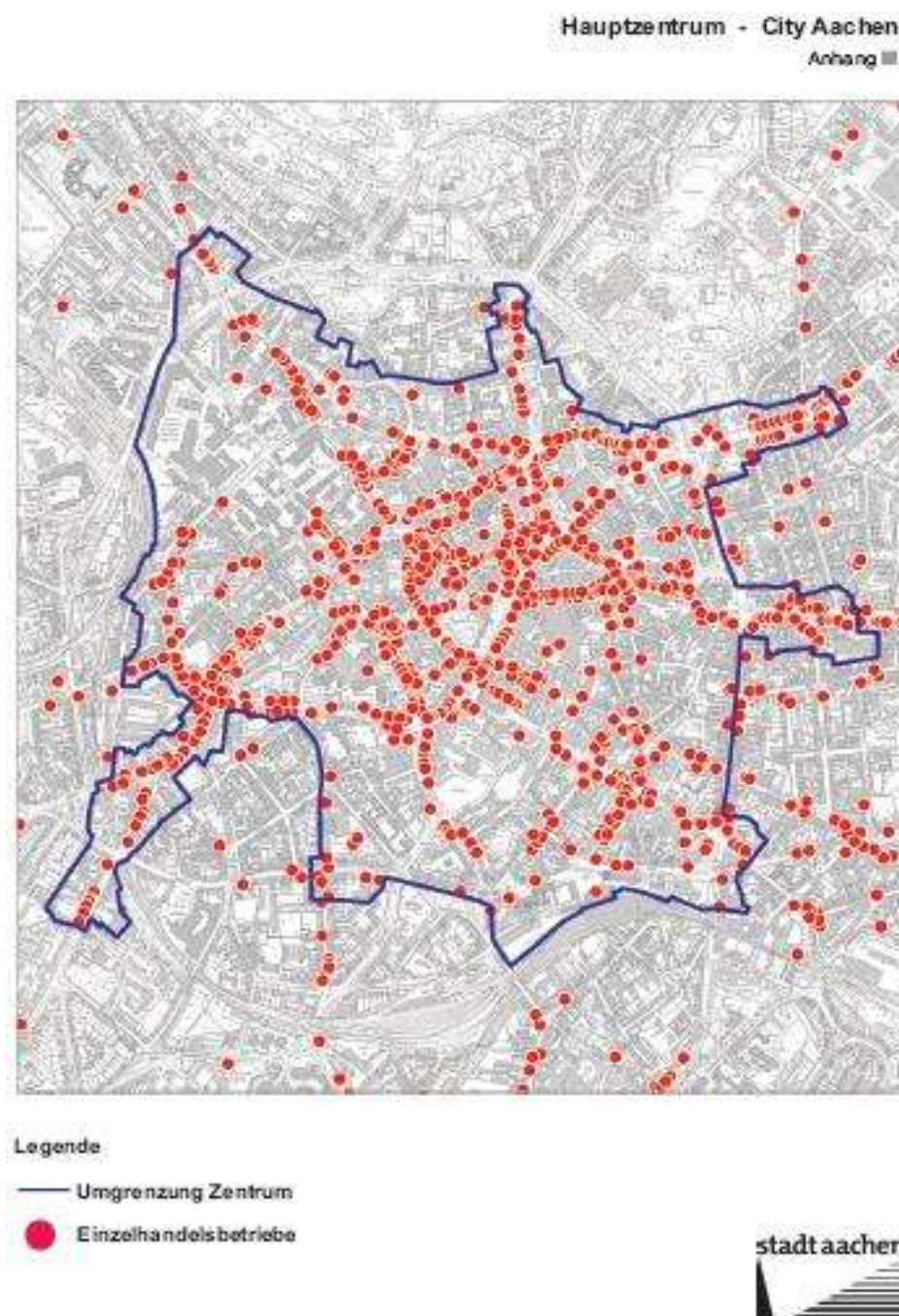


Carte 14 : Distance au plus proche grand supermarché (libre-service alimentaire de + de 150 m²) au sud du Limbourg néerlandais, par pixel de 100 m de côté comportant au moins une résidence en 2018.
Source : CBS, 2018, *Voorziening, detailhandel > Grote supermarkt, afstand tot dichtstbijzijnde - 100 meter vierkant* - <https://cbsinuwbuurt.nl/>

Légende :

- Présence d'un pixel (carré de 100 m de côté) coloré = présence d'au moins une résidence (Absence de pixel coloré = absence de toute résidence) ;
- Code couleur : distance entre la résidence et le plus proche grand supermarché : En bleu foncé : < 500 m ; En bleu clair grisé : entre 500 m et 999 m ; En gris clair : entre 1 et 1,499 km ; En jaune : entre 1,5 et 1,999 km ; En orange clair : entre 2 et 2,499 km ; En orange foncé entre 2,5 et 3,999 km ; En rouge : > ou égale à 4 km.

En Allemagne, c'est à l'échelle du *kreis*, via le Concept Régional du Commerce de détail (*Regionale Einzelhandelskonzepte*), que sont délimités, en concertations entre les villes et communes d'un même arrondissement (*kreis*), les périmètres des aires centrales d'approvisionnement, à l'image de celle du Centre-ville de la Ville d'Aix-la-Chapelle (Carte 15).



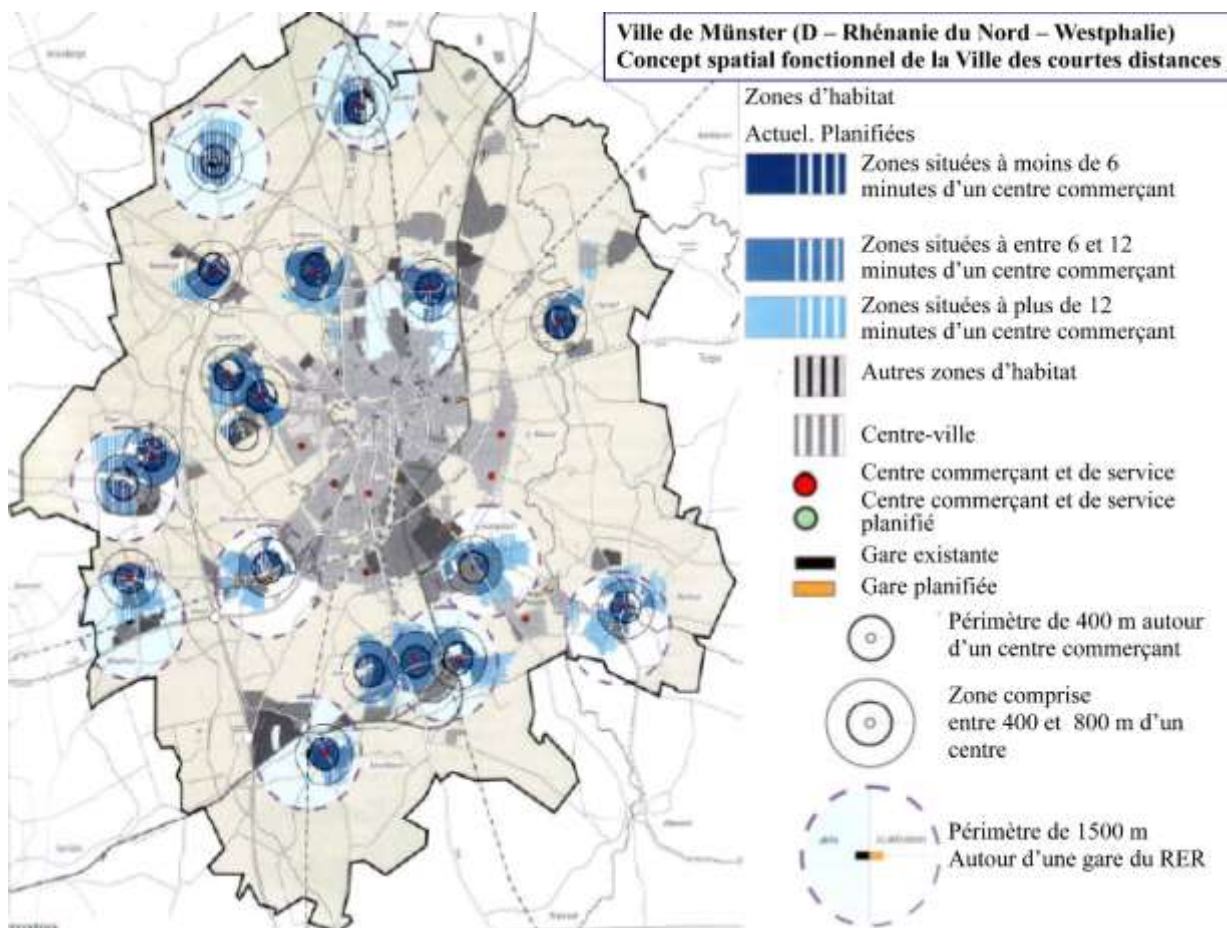
Carte 15 Délimitation de l'Aire centrale d'approvisionnement du Centre-Ville d'Aix-la-Chapelle et localisation de l'ensemble des cellules commerciale au centre de la ville . Source : STRIKT Aachen, 2008⁶⁶

C'est donc la conjugaison de deux logiques (localisation de ce type de commerce dans des lieux plutôt centraux au sein des principaux villages et quartiers urbains, et concentration des logements au sein de localités et de quartiers urbains dotés de services de base à l'image d'un libre-service alimentaire) qui permet aux Pays-Bas de maximiser la part de la population qui dispose d'un tel commerce de détail à proximité immédiate de son domicile. La maximisation

⁶⁶ https://www.staedteregion-aachen.de/fileadmin/user_upload/strikt-konzept.pdf

de cette proportion concourt directement à favoriser le recours aux alternatives à la voiture pour ce type d'achats.

On retrouve cette même logique, qui s'apparente au principe de la ville des courtes distances ou du quart d'heure, dans une ville du Land voisin de Rhénanie du Nord-Westphalie : Münster.



Carte 16 : Concept spatial fonctionnel de la Ville de Münster en Rhénanie du Nord-Westphalie. Source : Lambotte J.-M. et al., 2009

En articulant au mieux implantations commerciales liées aux achats alimentaires notamment et quartiers d'habitation, cette grande ville du Nord de ce Land de Rhénanie du Nord-Westphalie contribue fortement à favoriser le recours aux alternatives à la voiture. Münster est d'ailleurs réputée explicitement pour cela en Allemagne et à l'étranger.

Grâce à leur Plan d'Exécution Spatial (*Ruimtelijk Uitvoeringsplan* – RUP), les communes flamandes peuvent également orienter les implantations commerciales dans les noyaux commerciaux et identifier des surfaces maximales pour différents types de commerces tels que les denrées alimentaires, les biens d'équipement de la personne, les plantes-fleurs et le matériel d'agriculture et d'horticulture, les autres produits.

La France s'est aussi inspirée de cette logique d'accessibilité de l'offre aux consommateurs dès 2014, avec la loi Pinel, qui donne la possibilité de déterminer les secteurs d'implantation à partir d'une typologie distinguant centralité et périphérie. De rares SCoT, comme celui de Grenoble, classifient également les différents types de localisations susceptibles d'accueillir du commerce de détail, en déterminant le type de biens qui peuvent y être vendus.

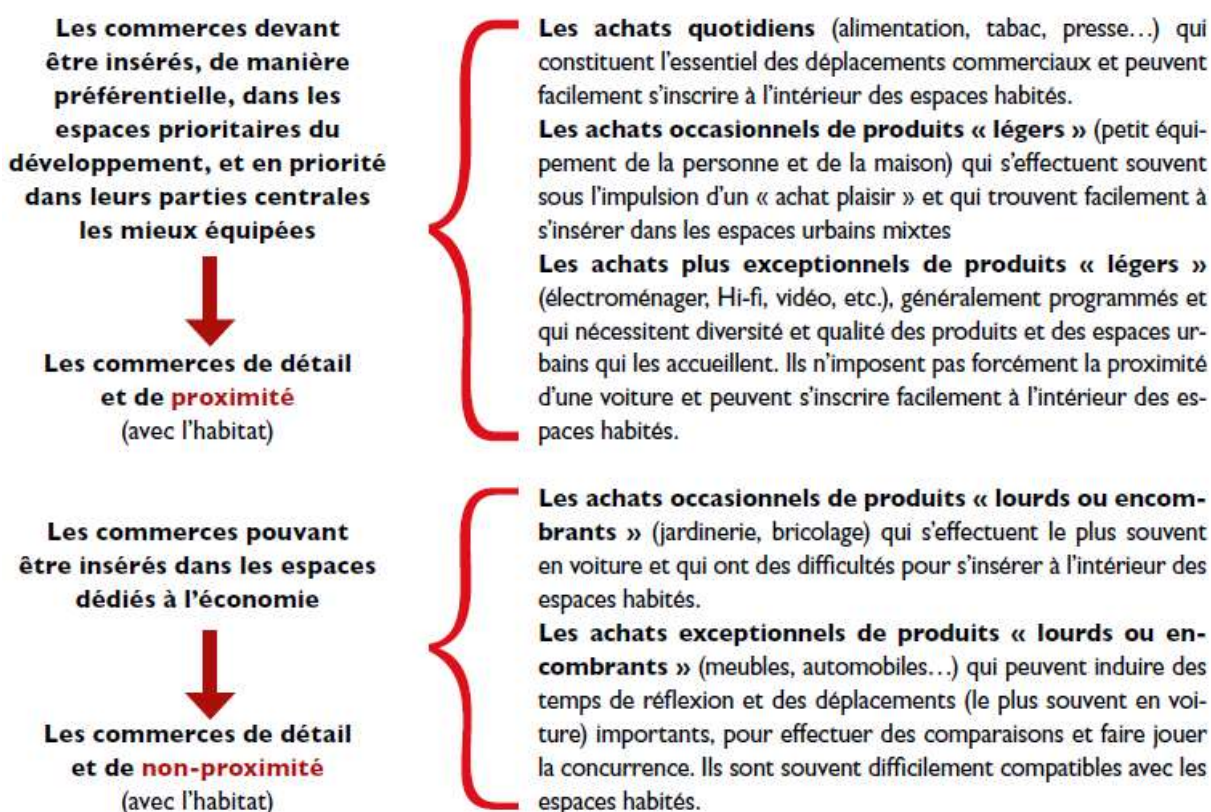


Figure 4 : Typologie des commerces établis par le SCoT de Grenoble⁶⁷

En dehors du SCoT de Grenoble, qui développe une approche assez similaire à ce qui se pratique aux Pays-Bas et en Allemagne (Figure n°4), la plupart des SCoT en France restent dans une rhétorique assez générale prônant le redéploiement du commerce au sein des centres-villes mais évitent d'interdire réellement en situation périphérique les commerces qui, de par la nature des produits qu'ils vendent, ont le plus leur place dans les centres-villes.

La même année (2014), la France entame toutefois une approche restrictive : en supprimant la notion de zonings, la loi ALUR ambitionne de déforer les zones monofonctionnelles de périphérie et ainsi de soutenir les pôles de centralités⁶⁸. De la même façon, le BRV flamand précise que les zones commerciales monofonctionnelles sont à éviter dès lors qu'elles sont isolées et qu'il est nécessaire de s'assurer de la desserte en transports collectifs des concentrations de commerce de détail existants en dehors des centres.

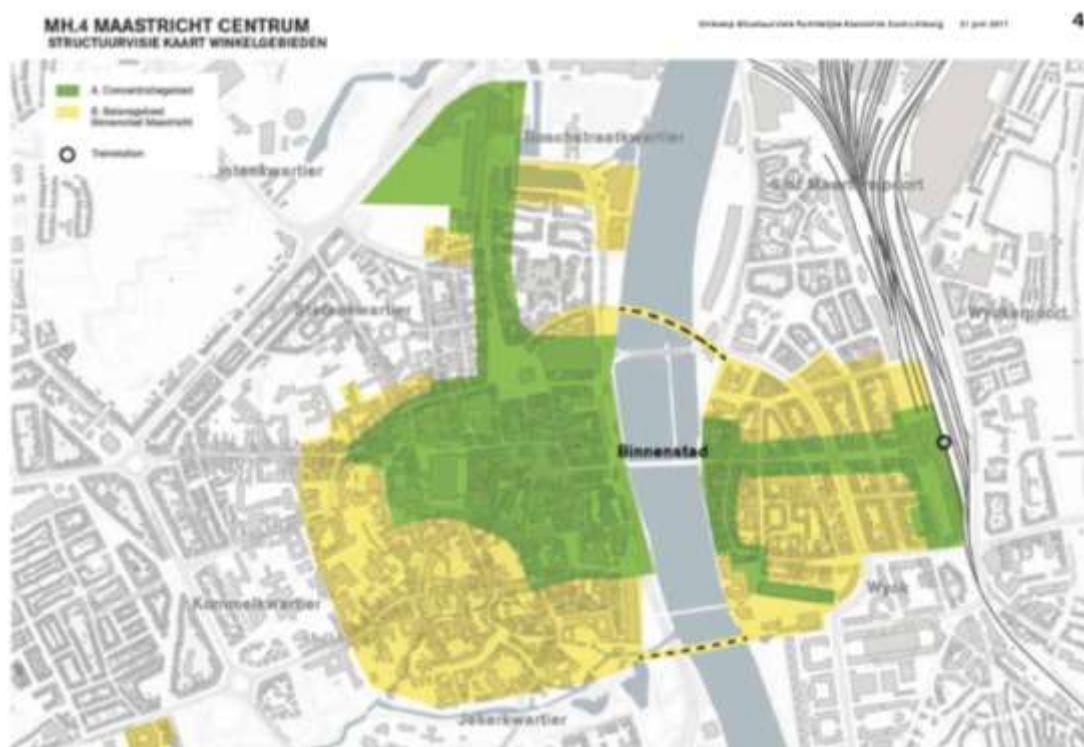
⁶⁷ <https://scot-region-grenoble.org/les-documents-du-scot/>

⁶⁸ <https://cabinetcdac.fr/legislation/loi-alur>

3.4.2.3 Périmètres de prescription supplémentaire : politique de revitalisation

En complément de ces politiques restrictives, plusieurs pays ont mis en place des prescriptions supplémentaires dans des périmètres définis au sein des polarités urbaines pour soutenir davantage la vitalité au cœur de ville et y inciter des investissements.

Ainsi, pour éviter de renforcer la vacance commerciale dans une perspective de réduction du parc commercial et en parallèle à une montée en gamme de l'offre restante, les régions et communes des Pays-Bas sont appelées depuis peu à définir un zonage des enjeux au sein des villes (cf. Carte 17 pour ce zonage au sein du centre-ville de Maastricht). Celui-ci vise à distinguer les zones prometteuses (la structure principale) pour lesquelles un ajout commercial sera possible, des zones non prometteuses (« zone de transition ») pour lesquelles une réduction du parc est souhaitée et, par conséquent, une réaffectation des bâtiments. Entre ces deux situations, les structures intermédiaires ne seront autorisées qu'à améliorer, moderniser leur parc commercial, en soutien à la structure principale. Aux Pays-Bas toujours, dans certaines communes, un groupement d'entrepreneurs locaux (BIZ-O) contribue à un capital d'investissement commun pour renforcer une zone spécifique de la commune, au moyen d'un supplément de cotisation⁶⁹. Les recettes fiscales sont versées sous forme de subvention à un organisme d'exécution mis en place par les entrepreneurs et ne peuvent être utilisées que pour des équipements supplémentaires dans l'espace public et via Internet pour cette zone.



Carte 17 : Exemple de zonage pour le commerce de détail du SREZL⁷⁰ pour le centre-ville de Maastricht. Légende : A (en vert) : zone de concentration (*concentratiegebied*) ; B (en jaune) : zone d'équilibre (*balansgebied binnenstad*) ; Pointillés noirs : zone de transition.

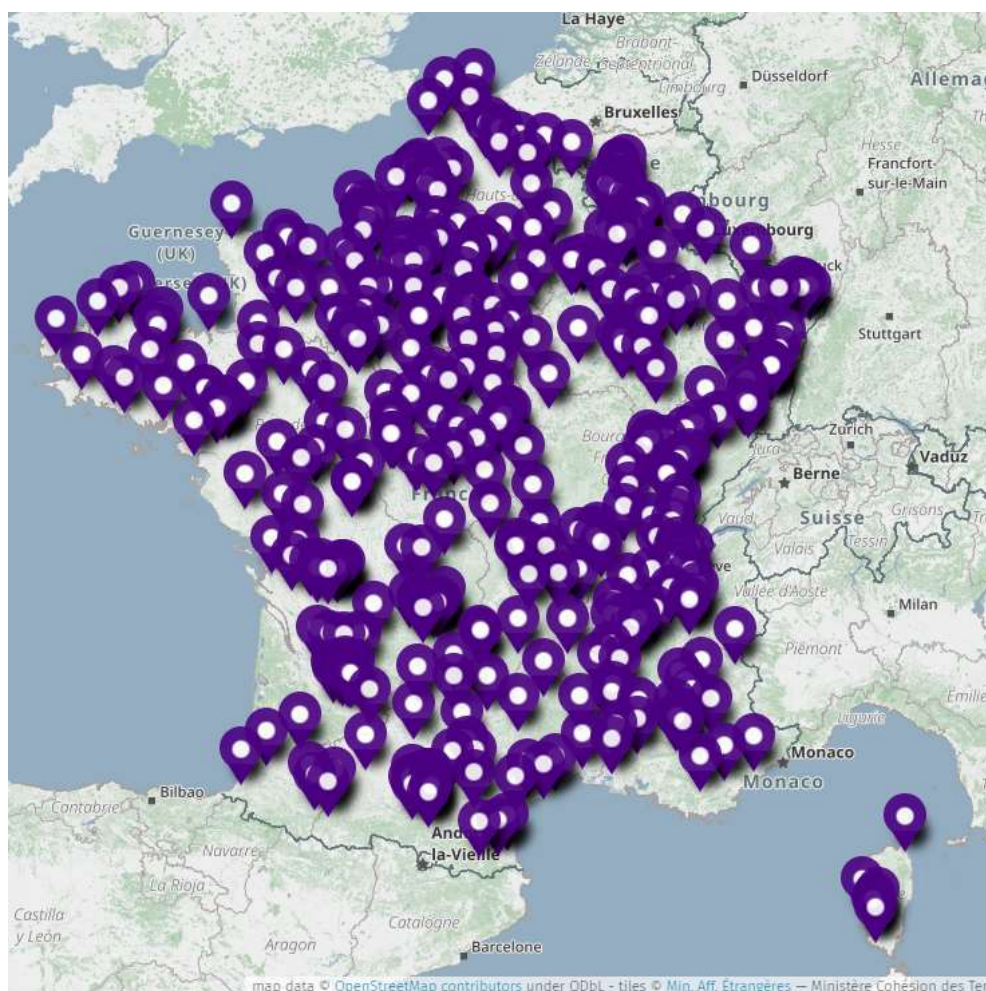
⁶⁹ <https://vng.nl/artikelen/biz-bijdrage>

⁷⁰

<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%2021%20juni%202017-6mb.pdf>

En France, en 2018, la loi ELAN, qui a pour objectif de favoriser le maintien ou le développement des surfaces commerciales en centre-ville (en y facilitant leur installation), de lutter contre les friches et de renforcer le respect de la loi, crée les opérations de revitalisation du territoire (ORT), périmètres définis en centre-ville au sein desquels l'Etat va investir⁷¹, où seront :

- favorisées certaines implantations commerciales en les dispensant par exemple de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) ;
- testés des dispositifs expérimentaux tels que le permis d'innover ou le permis d'aménager multi-sites ;
- renforcés le droit de préemption urbain et celui de préemption dans les locaux artisanaux pour maîtriser le foncier ;
- menée une lutte contre les bâtiments inoccupés.



Carte 18 : Répartition des Opérations de Revitalisation du Territoire (ORT) en France en avril 2021.

Source : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort>

A l'inverse, des projets commerciaux situés en dehors de ces ORT qui seraient susceptibles de leur porter préjudice pourront être suspendus, ou il leur sera imposé une analyse d'impact sur :
« l'animation et le développement économique du centre-ville des communes d'implantation et

⁷¹ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-05/ORT%20synth%C3%A8se%20trimestrielle%20T1%202021.pdf>

limitrophes ; l'emploi, en s'appuyant sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente » et qui prouve « qu'aucune friche existante en centre-ville ou, à défaut, en périphérie, ne permet l'accueil du projet envisagé »⁷².

La localisation de ces ORT (Carte 18) doit être précisée dans les documents d'urbanisme, ainsi que celle des zones d'implantation périphériques et les centres urbains à forte densité de bâti, où des conditions spécifiques pour l'installation de nouveaux commerces sont prévues. L'objectif est de répondre aux besoins des habitants dans le but de maîtriser les flux de population, tout en limitant les émissions carbone (et donc l'usage de la voiture)⁷³.

De même, côté allemand, dans le land voisin de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Ministère de l'intérieur, des collectivités locales, de la construction et de l'égalité des chances (le MHKBG) a mis au point depuis plusieurs années un programme en vue de revitaliser les centres-villes du Land : le programme *Zukunft. Innenstadt. Nordrhein-Westfalen*⁷⁴.

⁷² http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_outils_cdac_cle2ed94e.pdf

⁷³ <https://www.elegia.fr/actualites/immobilier-urbanisme-construction/loi-elan-comment-fonctionne-daac>

⁷⁴ <https://www.mhkgb.nrw/themen/bau/land-und-stadt-foerdern/zukunft-innenstadt-nordrhein-westfalen>

4. CONCLUSION

4.1 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE COMPARATIVE

De cette analyse, nous retenons qu'entre l'arrivée des nouvelles grandes formes de distribution dans les années 1960-70 et l'application de la Directive services (2006), on pouvait distinguer au nord-ouest de l'Europe deux grands systèmes de régulation des implantations commerciales :

- l'un, basé sur des considérations socio-économiques pour juguler la nouvelle concurrence aux petits commerçants, principe adopté essentiellement dans les pays qualifiés de latins tels que la France, le Grand-Duché et la Belgique ;
- l'autre système, basé sur des critères d'aménagement du territoire, dans les pays « germaniques » tels que l'Allemagne et les Pays-Bas.

Ce dernier système de régulation s'est avéré le plus efficace, du fait qu'il soit, d'une part, contraignant et respecté et, d'autre part, cohérent et stable en s'appuyant depuis toujours sur les mêmes concepts phares de la planologie urbaine tels que :

- A l'échelle macrospatiale : le respect de la hiérarchie urbaine (s'inspirant de la théorie spatiale des places centrales de Christaller) afin de préserver un certain équilibre au niveau de la structure commerciale entre les différents pôles commerciaux pour qu'au sein d'un bassin de vie chaque polarité puisse disposer de l'offre commerciale en adéquation avec l'importance et le rayonnement de ce pôle pour d'autres motifs de déplacements. Il s'agit ainsi d'éviter les suroffres et sous-offres qui mènent à un allongement des distances parcourues associées aux déplacements pour le motif achats. Il s'agit aussi d'éviter de générer des déplacements inutiles car, au lieu qu'ils puissent se réaliser dans le cadre de chaînes de déplacement impliquant d'autres motifs de déplacements, ils se dirigent vers des polarités qui ne sont fréquentées que pour ce seul motif achat et qui, de plus, sont très peu accessibles autrement qu'en voiture.
- A l'échelle locale : « placer le bon commerce au bon endroit », selon des logiques d'approvisionnement basés sur la nature des produits et leur fréquence d'achat : les produits les plus couramment achetés, tel que l'alimentation, étant vendus dans de multiples centralités de proximité au sein d'un grand nombre de quartiers urbains et des principaux villages ; les commerces des produits les plus volumineux et peu fréquemment achetés étant situés en périphérie et les commerces de biens liés au « shopping plaisir » (achats semi-courants peu pondéreux, soit essentiellement l'équipement de la personne), en centre-ville, dans le but de maximiser le recours aux alternatives à la voiture et dans une optique de favoriser l'aspect flânerie, détente.
- Une forte mixité des fonctions (pour multiplier les motifs de visite et réduire les distances entre les différentes facilités) et, en particulier, du commerce et du logement.

L'accessibilité multimodale et la recherche des conditions spatiales propices au développement de la mobilité douce tiennent une place importante dans ces politiques.

En outre, dans ces pays de tradition aménagiste, la planification y est omniprésente et la hiérarchisation des normes, bien respectée : plusieurs niveaux de pouvoir élaborent des stratégies dont le degré de précision et de prescriptivité s'affine avec l'échelle. L'existence de niveaux intermédiaires de transcription des stratégies semble ici jouer un rôle dans l'efficacité de ces politiques aménagistes.

Ces pays se démarquent également par une connaissance fine de leur tissu commercial et du foncier, grâce à un monitoring régulier de ceux-ci. Cette expertise permet d'anticiper les effets

d'une nouvelle implantation sur l'équilibre souhaité au niveau de la structure commerciale et d'assurer une harmonie au niveau territorial, en évitant toute hypertrophie ou atrophie de l'offre commerciale par rapport à l'armature recherchée.

L'application de la Directive Services, dont la transposition dans les pays latins a entraîné la suppression de critères de délivrance socio-économiques, a été l'occasion pour les pays latins d'adopter à leur tour leurs propres critères liés à l'aménagement du territoire. Désormais, tous les pays étudiés pratiquent, depuis les années 2000-2010, une approche aménagiste au travers de leur politique de régulation commerciale. Globalement, tous visent désormais des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols et, parallèlement, de préservation de la vitalité des centralités pour contenir le développement urbain, ainsi que le soutien à l'usage des alternatives à la voiture. Pour s'assurer d'une répartition raisonnée des commerces au niveau local, les pays tendent tous également à énoncer des lignes directrices pour orienter les implantations commerciales. Ainsi, l'offre commerciale est soumise à un zonage, plus ou moins précis et contraignant, qui distingue la périphérie du centre-ville. Les implantations commerciales sont dès lors réparties en fonction d'une typologie des polarités commerciales. Toutefois, derrière des objectifs assez convergents d'un territoire à l'autre, en faveur d'une revitalisation des centres-villes et d'une mobilité plus durable, le degré d'implication concrète que peut recouvrir une telle typologie des pôles commerçants varie d'un territoire à l'autre.

Globalement, il ressort de nos analyses que ce n'est que si les principes de localisation diffèrent selon les trois grandes familles de commerces de détail – à savoir les achats courants, les achats semi-courants peu pondéreux et les achats semi-courants pondéreux – et que si les deux premiers types font l'objet de directives claires quant aux types de lieux vers lesquels ils sont tenus de s'orienter, que l'on peut maintenir à la vitalités des centres-villes et un très fort recours aux alternatives à la voiture pour les déplacements liés au motif achats.

Rappelons ici que, dans le cadre de l'état de l'art préalable au benchmark, nous avons mis en évidence, sur la base de précédents travaux du Lepur (Cahier thématique n°3 Développement économique du Diagnostic du SDTGR) une comparaison internationale des choix modaux liés aux déplacements pour le motif achats (cf. point 3.4.1). Dans le cadre de la présente étude, pour laquelle la finalité est la lutte contre l'étalement urbain et contre la dépendance à la voiture au travers de la régulation des implantations commerciales, il est en effet particulièrement intéressant de comparer, entre la Wallonie et les six territoires voisins auxquels ce benchmark s'intéresse, la répartition du mode principal de transport lié à ce motif achats.

Mode	Wallonie	Flandre	Bruxelles	Total Belgique	Luxembourg	France	Pays-Bas	Allemagne	Suisse	Royaume-Uni	Danemark	Suède
Voiture conducteur	54,7%	48,4%	24,7%	47,9%		56,4%	36,9%	43,5%	39,6%	44,7%	50,4%	46,4%
Voiture passager	18,7%	16,3%	9,7%	16,4%		11,2%	12,4%	11,1%	9,4%	19,9%	11,3%	13,7%
Moto	0,3%	0,7%	0,3%	0,5%		0,9%	0,6%	0,6%	1,1%	0,2%	0,8%	0,4%
Sous-Total motorisé individuel	73,8%	65,4%	34,8%	64,8%	74,0%	68,5%	49,9%	55,2%	50,1%	64,8%	62,5%	60,5%
A pied	21,0%	18,4%	42,7%	21,5%	15,0%	24,6%	16,7%	26,0%	34,0%	23,9%	18,5%	27,4%
Vélo	0,9%	12,9%	3,8%	8,6%	2,0%	2,2%	30,1%	11,2%	5,5%	1,0%	14,6%	6,0%
Sous-total Modes doux	21,9%	31,3%	46,4%	30,1%	17,0%	26,8%	46,8%	37,3%	39,6%	24,9%	33,1%	33,5%
Train	0,7%	0,2%	0,7%	0,4%								
Bus + tram + métro	3,6%	3,1%	18,1%	4,7%								
Sous-total TC	4,4%	3,4%	18,8%	5,2%	10,0%	4,5%	2,2%	7,4%	9,9%	9,7%	4,0%	5,4%
Autre	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		0,1%	1,0%	0,1%	0,4%	0,6%	0,4%	0,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tableau 5 : Répartition des choix modaux associés aux déplacements liés au motif achats en Europe du Nord-Ouest et du Nord sur base des enquêtes ménages. Sources : Belgique : Beldam, 2010. Luxembourg : Enquête Luxmobil 2017 -Premiers résultats. Autres pays : Cost Action TU0804: SHANTI: FR -ENTD 2007-08; DE -MOP 2006-2010 aggregated; NL -MON 2006-09 aggregated ; CH - Mikrozensus 2010.

Cette comparaison reprise dans le tableau 5 permet d'attester combien la dépendance à la voiture associée aux trajets pour aller faire des achats est très forte (à peine en deçà de 75 %) en Wallonie, tout comme au Grand-Duché, en France et, dans une moindre mesure, en Flandre, en comparaison des autres pays européens où les implantations commerciales ont toujours été gérées au travers des outils de l'aménagement du territoire, tels que les Pays-Bas (moins de 50 %) et l'Allemagne (55 %). Inversement, et en toute logique, l'ensemble des alternatives aux modes de transport motorisés individuels est, quant à lui, voisin de 25 % des déplacements liés au motif achats en Wallonie et au Grand-Duché, inférieur à 35 % en France et en Flandre et supérieur à près de 45 % dans les pays traditionnellement aménagistes tels que l'Allemagne, les Pays-Bas ou encore la Suisse.

Si la Wallonie est caractérisée par une bien davantage dépendance à la voiture pour les déplacements liés au motif achats que ne le sont ses voisins (à l'exception du Grand-Duché de Luxembourg et de la France), c'est en raison de l'étalement urbain, commercial et résidentiel :

- Les grandes (> 400 m²) et moyennes surfaces vendant des produits à la fois d'achats courants et d'achats semi-courants peu pondéreux ont été massivement autorisées à s'installer en périphérie des localités rurales et des quartiers urbains, souvent à l'écart des quartiers d'habitat (tendance partagée avec la Flandre, la France et le Grand-Duché, soit les pays qui ont d'abord (entre les années 1960 et 2000) régulé les implantations commerciales via des critères socio-économiques).
- Depuis 60 ans, une très large partie du bâti résidentiel neuf a pris en Wallonie la forme de maisons unifamiliales 4 façades sur de vastes parcelles. Une très grande partie de cet habitat neuf, particulièrement dispersé et consommateur de foncier, s'est largement implantée à l'écart de toute implantation commerciale.

Ces deux tendances conjointes expliquent la très forte disjonction entre commerce et logement qui caractérise la Wallonie, ce qui y engendre directement cette très forte dépendance à la voiture que ni les outils de l'aménagement du territoire dont se dote progressivement la Wallonie, ni le nouveau dispositif de régulation des implantations commerciale adopté en 2015, n'ont jusqu'ici pu amoindrir. Par contre, les Pays-Bas et l'Allemagne sont très clairement deux pays dont il est pertinent de s'inspirer si l'on souhaite que le système wallon de régulation des implantations commerciales contribue à la réduction de la dépendance à la voiture et donc, indirectement, des émissions de GES causées par les déplacements liés au motif achats.

Comme l'agglomération de Grenoble dans une certaine mesure, la Wallonie est toutefois l'un des rares territoires parmi ceux qui ont été analysés, en dehors des Pays-Bas et de l'Allemagne, où une claire distinction entre les trois grands type de commerce est déjà de mise (au travers du SRDC et de l'outil LOGIC mais pas au sein du décret relatif aux implantations commercial, ni dans l'arrêté qui s'y rapporte). Malgré cette distinction entre ces trois types de commerces, notamment dans le cadre du Critère relatif à la contribution à une mobilité plus durable visé à l'article 44, alinéa 1er, 4° de ce décret, la manière avec laquelle les critères qui s'appuient sur cette distinction dans le cadre de la nouvelle procédure relative au permis d'implantation commerciale au travers de l'outil LOGIC ne permettent pas de classer la Wallonie dans la même catégorie que les pays aménagistes que sont les Pays-Bas et l'Allemagne (comme le sont les pays nordiques, germaniques et britanniques).

Désormais aussi, les procédures semblent converger entre les pays analysés. Dans ces différents pays, la seule exigence devient la délivrance d'un permis unique (les autorisations complémentaires d'exploitation ou d'ouverture ayant été supprimées dans les pays latins), sauf à Bruxelles toutefois, où un permis d'environnement est également requis dans le cas de projets de plus de 1000m². Par ailleurs, aux Pays-Bas, depuis 2012, un test d'urbanisation durable, qui vise seulement à s'assurer d'un bon aménagement du territoire, doit être passé

dans le cas de projets de plus de 500 m² entraînant un développement urbain ayant une emprise sur le foncier.

Au nord-ouest de l'Europe, on observe désormais une approche aménagiste de la régulation des implantations commerciales à deux vitesses : celle bien rodée des pays traditionnellement aménagistes et celle plus balbutiante des pays nouvellement impliqués dans une telle démarche, comme la France, où l'intégration, entamée depuis une dizaine d'années seulement, est en cours, et moins bien aboutie du fait de la persistance d'anciennes pratiques. Il nous semble ici important de souligner la profondeur temporelle des différences de contexte. Dans les pays de tradition aménagiste, la culture s'est forgée en soixante ans, ce qui a conduit à un haut niveau de technicité en matière de planologie commerciale, à l'intégration de la politique à un zonage local et à un certain degré d'adhésion des communes à la politique stratégique.

En outre, aux Pays-Bas, pays où la culture du partenariat privé-public est très présente, l'implication des acteurs urbains locaux (entreprises et citoyens) à l'élaboration des stratégies facilite leur adhésion à la politique. Si en France, la sphère publique tente aussi d'être à l'écoute des acteurs du marché et des habitants, notamment via la Convention citoyenne qui avait pour objectif de proposer des « mesures concrètes visant à réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre » dont devait s'inspirer la nouvelle Loi Climat, celle-ci n'a pas véritablement abouti au résultat escompté. En effet, la loi qui en découle manque visiblement d'ambition et elle a donc été vivement critiquée par les membres-mêmes de cette Convention.

Enfin, dans certains des territoires aménagistes tels que les Pays-Bas, l'Allemagne ainsi que la Flandre, on observe une volonté d'anticiper les effets de l'évolution démographiques et/ou des comportements d'achats. Par exemple, aux Pays-Bas, il est déjà question d'accompagner la contraction des zones commerciales et de réduire le parc commercial pour se focaliser sur la montée en gamme des zones commerciales restantes. Dans les pays latins, encore empreints des pratiques socio-économiques, certains objectifs manquent toujours de rigueur et de clarté. Ainsi par exemple, en France, avec la loi Climat, des dérogations sont encore possibles pour des projets de moins de 10 000 m², soit pour plus de 95 % des projets d'implantation commerciale, si l'on parvient à démontrer que ces nouveaux équipements commerciaux répondent à un besoin. Par ailleurs, dans ces mêmes pays, il faudra aussi tenir compte de la présence non négligeable d'équipements déjà en place dans les périphéries à l'écart des tissus urbains agglomérés et des centralités villageoises ; équipements non dévolus spécifiquement aux achats semi-courants pondéreux et dont on ne peut faire table rase. Il faut aussi tenir compte qu'au sein des pays latins, a eu lieu un puissant ancrage des habitudes culturelles tel que le recours à la voiture pour réaliser ses achats.

Même si l'on est soumis dorénavant à l'objectif de réduire drastiquement nos émissions de GES en adéquation avec les objectifs fixés par l'Europe à cet égard (moins 55 % d'ici 2030 et moins 95 % d'ici 2050) et avec cette stratégie européenne du *No net land take by 2050* (ou du ZAN – Zéro artificialisation nette), il n'est a priori pas aisé pour les acteurs du commerce, et pour une large partie des autorités régionales et communales, d'intégrer qu'il est nécessaire de ce fait de davantage se rapprocher des modes de régulation en place aux Pays-Bas et en Allemagne si l'on souhaite que ce secteur d'activité qu'est le commerce de détail participe aussi pleinement à la lutte contre l'étalement urbain et contre la dépendance à la voiture. Ces pays rhénans, dont l'activité dans ce secteur du commerce de détail est à divers égards dans un meilleur état que celui existe en Wallonie (notamment quand on s'intéresse au flux d'achats transfrontaliers ou au taux de cellules vides dans l'ensemble du parc commercial), semblent clairement devoir nous inspirer par rapport à la façon dont les aspects spatiaux liés au développement commercial mériterait d'être abordés dans un document stratégique d'aménagement du territoire qu'est le SDT.

Ce benchmark nous montre aussi que, bien qu'il existe une similitude entre les intentions politiques énoncées parmi tous les pays étudiés, les instruments d'opérationnalisation de la planification de détail appliqués sont divers et dépendent de spécificités nationales (sociales, économiques et culturelles (Gasnier, 2019), de l'évolution des caractéristiques sociétales, ainsi que des convictions politiques et idéologiques) (Guimarães, 2016).

4.2 EN PROLOGUE : MISE EN PERSPECTIVE AVEC LES SCENARII D'EVOLUTION MIS EN AVANT DANS LE NOUVEAU PROJET DE SRDC

Dans la version finale de l'Actualisation du Schéma Régional de Développement Commercial (Livrable IV de février 2021 élaboré par le consortium UPcity, SEGEFA, IGEAT, Agora et Xirius), la partie 6 du document vise à proposer des Scénarii d'évolution des outils servant à réguler les implantations commerciales en Wallonie depuis le Décret relatif aux Implantations commerciales du 5 février 2015 (pp. 293 à 364 du document). Comme dans le SRDC de 2014, deux scénarii principaux sont étudiés en détail :

- Scénario 1 : absence de régulation publique, c'est à dire l'hypothèse d'un retour en arrière à la législation d'application en 2010 (ex-loi IKEA qui avait donné les pleins pouvoirs aux communes sans guère d'encadrement mais qui avait, sur le plan juridique, permis de mettre la législation belge à cet égard en conformité avec la Directive Services en supprimant l'évaluation des projets commerciaux sur la base de l'impact qu'ils sont susceptibles de générer sur la concurrence préexistante) ;
- Scénario 2 : tendance actuelle, avec réglementations récemment adoptées (Décret de 2015 tel que revu en 2017 et 2019 et les outils qui en découlent).

Ces deux scénarii sont longuement étudiés dans ce document au niveau d'hypothèses chiffrées quant à leur impact possible d'ici 2030 sur quelques indicateurs qui sont en lien avec les objectifs visés à travers cette régulation telle que conçue au travers de ce décret. Sur la base de prévisions reposant sur des prolongations de tendances, un aperçu de ce que l'on pourrait atteindre comme résultat d'ici 2030 dans chacun des deux scénarii est donné pour des indicateurs tels que l'évolution attendue de la surface commerciale, le taux de cellules vides, le volume d'emplois dans le commerce et la part modale des modes de transport doux.

Au point 6.5 (pp. 333-354), les auteurs de ce rapport tentent d'imaginer ce que pourrait être « un 3ème scénario, qui permette de fixer des objectifs plus rigoureux, dans la perspective d'un commerce wallon » qu'ils qualifient « d'idéal ». Pour envisager ce 3ème scénario, ils se sont lancés dans un benchmark qui a analysé la façon avec laquelle les implantations commerciales sont régulées d'un strict point de vue juridique. Contrairement à notre travail, ils se sont limités aux textes légaux et cela a conduit à un texte d'une dizaine de pages. A l'occasion de ce benchmark, les territoires investigués ont été :

- La Belgique (Région de Bruxelles-Capitale et Flandre) ;
- Les Pays-Bas ;
- L'Allemagne ;
- La France.

Cette analyse a conduit à distinguer deux grandes tendances quant aux « pratiques d'urbanisme commercial à travers l'Europe :

➤ D'une part, certains pays ou régions, malgré la Directive européenne de 2006, ont poursuivi leurs logiques d'implantations commerciales « aménagistes », en plaçant la cohésion sociale et la gestion de l'espace au premier plan de leurs préoccupations. C'est typiquement le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne. (...) Les retombées sur le paysage commercial de ces pays / régions ont été plutôt positives, avec une meilleure maîtrise des développements commerciaux

au regard de l'environnement et préservation des cœurs de villes. (...), les Pays-Bas ont par exemple su assez bien maîtriser leur surface commerciale, avec des centres villes dynamiques dont la vacance commerciale est relativement faible.

➤ D'autre part, il y a les pays ou régions qui ont plutôt privilégié la liberté d'installation et le développement économique, en s'alignant à la Directive Services de 2006. C'est typiquement le cas de la Région wallonne et de la France (...). Ceci a donné lieu à davantage de développements de grandes surfaces commerciales en périphérie, avec un impact non-négligeable sur les centres-villes. La France, par exemple, présente des concentrations périphériques nettement plus importantes que les Pays-Bas, l'Allemagne ou l'Angleterre » (SRDC 2021, p. 344).

La principale divergence de vue entre leurs conclusions et notre vision des choses réside dans le fait qu'ils choisissent de ranger la Flandre aux côtés des Pays-Bas et de l'Allemagne tandis que nous rangeons nos voisins flamands du côté des pays dits latin (tout comme le Grand-Duché). Le très controversé projet de centre commercial Uplace à Machelen, même s'il n'a toujours pas vu le jour, serait a priori d'office refusé sans guère de discussion s'il avait vu le jour aux Pays-Bas ou en Allemagne même si, dans ces deux pays, entre les discours très vertueux et la pratique, il existe de réels écarts. C'est d'ailleurs surtout le cas dans un pays comme l'Allemagne, qui est une fédération de 16 länders tous compétents en matières d'implantations commerciales et qui compte plus de 12 000 communes, avec une autonomie parfois forte dans certains contextes.

Ce rapport passe en évidence les quatre critères de délivrance retenus en Région wallonne via l'art. 44 du Décret relatif aux Implantations commerciales du 5 février 2015 (protection des consommateurs, protection de l'environnement urbain, politique sociale et contribution à une mobilité durable) au regard du benchmark réalisé dans ce rapport. Il conclut à ce sujet que « bien que les RIIG⁷⁵ aient été adoptées récemment et que leur impact ne puisse pas encore être complètement évalué, que des efforts de régulation supplémentaires seraient de rigueur afin d'optimiser le paysage commercial wallon. Il est donc crucial d'insister sur plusieurs leviers d'actions (inspirés des pays plus « aménagistes »...) » (SRDC 2021, p. 350). Après avoir listé leur vision de ce que sont ces leviers d'actions, les auteurs de ce rapport concluent ce benchmark et tentent de définir le « scénario idéal » :

« Pour conclure, la construction des scénarii d'évolution et le benchmark réalisé avec plusieurs pays de l'Union Européenne ont permis de mettre en évidence un certain écart de la Région wallonne par rapport à plusieurs pays ou régions voisin(e)s. Les développements périphériques ont largement eu tendance à être autorisés suivant une politique d'implantation commerciale relativement libérale, qui s'est accentuée avec l'arrivée de la Directive Services. Au contraire, les Pays-Bas, l'Allemagne, et même la Région flamande, se sont voulus beaucoup plus stricts malgré l'arrivée de la directive européenne.

Pour pallier ce décalage, le présent SRDC propose donc un 3ème scénario, fixant de nouveaux objectifs chiffrés pour 2030 pour chacune des RIIG. Celui-ci représente donc un scénario idéal, tenant compte de tous les leviers d'action proposés dans la section précédente et de ceux déjà imbriqués aux critères de délivrance actuels. Les objectifs à l'horizon 2030 pour ce scénario idéal, devant être privilégié autant que possible, sont les suivants :

- (...) Une surface commerciale par habitant qui se stabilise autour de 1,88 m²/habitant (...);
- (...) Un taux de cellules vides réduit à 10% d'ici 2030 (...);

⁷⁵ RIIG = Raison impérieuse d'intérêt général.

- (...) Un nombre d'emplois dans le secteur du commerce de détail qui se stabilise autour de 15 emplois / 1000 m² (...);
- (...) un objectif de 30% d'utilisation des modes de transport doux et transports en commun, tous trajets confondus, (...) pour 2030 (...). (SRDC 2021, pp. 352-353).

Le juriste qui a rédigé cette partie du rapport précise en outre ceci au sujet de ce 3e scénario : « Ce scénario est également cohérent avec l'arrêt du 30 janvier 2018, prononcé par la Cour de Justice de l'Union Européenne (affaires C-360/15 et C-31/16 – Visser), lequel dit pour droit qu'un plan urbanistique peut, dans l'intérêt du bon aménagement du territoire et moyennant le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité, justifier une interdiction d'implantation de certains commerces en périphérie d'une ville au motif que leur implantation seraient susceptibles de porter atteinte à la viabilité même du centre-ville, d'entraîner une inoccupation structurelle de cellules commerciales en centre-ville (cellules vides) ou encore risquerait de compromettre le bon fonctionnement des centres commerciaux existants.

Si l'arrêt de la CJUE est prononcé relativement à un acte réglementaire et planologique, un raisonnement similaire pourrait être adopté par référence à des demandes d'autorisations d'implantation commerciale » (SRDC 2021, p. 354).

Cet arrêt dont il est question ici est l'arrêt relatif à l'affaire du *bestemmingsplan* de la Ville néerlandaise d'Appingedam que nous évoquons aussi ci-avant au point 4.4.2.2 ainsi que dans l'Annexe 5a.

Ce rapport n'explique pas davantage ce en quoi pourrait consister ce scénario 3 qu'il appelle de ses vœux. A l'issue du présent benchmark, réalisé dans le cadre du volet 5a de la recherche CPDT R1 « Intensification et requalification des centralités pour lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture », nous disposons a priori des matériaux nécessaires, non pour émettre d'autres scénarios, mais pour formuler diverses recommandations en vue de préciser ce en quoi pourrait consister ce scénario n°3 dit « scénario idéal ». Il s'agirait plus précisément d'élaborer des propositions d'évolution des outils de régulation (avec un focus sur l'articulation / l'intégration (partielle) entre SDRC et SDT) dans la perspective du ZAN, de la redynamisation des centralités et de la lutte contre la dépendance à la voiture. Ces mesures seront ensuite soumises à un panel d'experts en vue de tirer des recommandations finales d'ici juin 2022.

Ce travail envisagé au 1er semestre 2022 devrait permettre d'amener des pistes concrètes à destination de l'auteur de projet qui aura, l'an prochain, la responsabilité de rédiger un nouveau projet de Schéma de Développement Territorial (SDT) et qui, dans ce cadre, va être mandaté pour actualiser le contenu des 20 objectifs retenus en 2017, dont l'objectif DE.1 « Assurer à tous un accès aux services, aux commerces » au vu du Cahier des charges afférent à ce marché public. Selon ce dernier, il aura en effet à ce sujet pour tâche de veiller à « l'intégration des volets territoriaux du Schéma Régional de Développement Commercial dans les différents objectifs et en particulier dans l'objectif DE.1 "Assurer à tous un accès aux services, aux commerces" »

S'inspirer des pratiques néerlandaises et allemandes à cet égard devrait faire partie de ce travail visant à formuler diverses recommandations en vue de préciser ce en quoi pourrait consister ce scénario n°3 dit « scénario idéal » que le SRDC 2021 privilégie sans en préciser les contours.

5. BIBLIOGRAPHIE

- CPDT (2018). Recherche 7 – Gérer le territoire avec parcimonie, Rapport final (Annexe II), 282 p.
- <https://cpdt.wallonie.be/recherches/finalisees/annee-2018/gerer-le-territoire-avec-parcimonie-r7>
- Descamps Ph. (2021). Ravages de l'automobilisme. In Le Monde diplomatique, Juin 2021, Dossier : « La Ville défigurée », pp.13-14.
- Eskes E. (2016). Private sector involvement during national planning policy development, Master Thesis, Master Urban and Regional Planning, University of Amsterdam, 121p.
- Gasnier A. (2017). Chapitre 6 - La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui, in : Position et projet scientifiques : Le commerce dans la ville, entre crise et résilience. Vers une reterritorialisation soutenable ?, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches Volume 1 : Position et projet scientifiques, Géographie. Le Mans Université, pp. 189-224.- <https://hal-univ-lemans.archives-ouvertes.fr/tel-02291930/document>
- Gasnier A. (2019). La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui : approche comparative. In Bulletin de la Société géographique de Liège, Varia 2019/2, n°73, p. 15-34 - DOI: 10.25518/0770-7576.5861 + <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=5861>
- de Gier A.A.J. (1999). Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas, Droit comparé, GRIDAUH, Paris, 21p. <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/3eccbaf24e40e.pdf>
- GRIDAUH (2002) Colloque Le commerce et la ville en Europe : le droit des implantations commerciales - colloque international de Louvain-la-Neuve, 28 et 29 septembre 2001, in : Les cahiers du GRIDAUH ; n°6-202, Paris, 295 p.
- GRIDAUH (2015) La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur - Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, in : Les cahiers du GRIDAUH, Cahier n° 29-2015 Hors-série, Paris
- Grimmeau J.-P. & Wayens B. (2016) Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015), in : Courrier hebdomadaire n° 2301-2302, 112 p. - <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2016-16-page-5.htm>
- Guimarães P. (2016). Revisiting retail planning policies in countries of restraint of Western Europe, International Journal of Urban Sciences, 20:3, 361-380, DOI: 10.1080/12265934.2016.1194225
- Halleux J.-M. & Maldague H. (2020). Frontières et étalement urbain au sein de l'Euregio Meuse-Rhin, Réjouissances - Université de Liège https://www.rejouissances.uliege.be/cms/c_12832221/fr/frontieres-et-etalement-urbain-au-sein-de-l-euregio-meuse-rhin
- Halleux, J.-M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The case of the Netherlands, Belgium and Poland. Land Use Policy, 29(4), 887-898. - <https://orbi.uliege.be/handle/2268/111064>
- Jehin J.-B. (2002). « Influence des politiques des pouvoirs publics en matière d'implantations commerciales sur l'activité en centre-ville. Comparaison : Liège, Maastricht et Aix-la-Chapelle », Bulletin de la Société géographique de Liège, volume 42, n° 1, 2002, p. 39-51 - <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=2249&file=1>

Lambotte J.-M., Bastin A., Pirart F. & Mérenne-Schoumaker B. (2009). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales –Rapport final de la subvention 2008-2009, CPDT, 3 p. (+ 7 Annexes : 290 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2008-2009/implantations-commerciales-2008-2009>

Lambotte J.-M., Pirart F. & Mérenne-Schoumaker B. (2010). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales –Annexe 1 Synthèse finale, CPDT, Mai 2010, 31 p. (+ Annexe 2 – 105 p. + Annexe 3 – 73 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2009-2010/implantations-commerciales>

Lambotte J.-M. & Devillet G. (2011). Le Commerce, Notes de recherche CPDT n°21, 93 p. - <https://cpdt.wallonie.be/publications/note-de-recherche/note-de-recherche-21>

Lambotte J.-M. & Bianchet B (2016).II. Secteur Commerce, in : R1 Etat du territoire wallon – Rapport scientifique –Partie 2/3:Dynamiques sectorielles territorialisées, CPDT, Rapport final – décembre 2016, pp. 23-32 <https://orbi.uliege.be/handle/2268/212815>

Lambotte J.-M. (2017). Introduction à la session 5 Mixité des fonctions, Colloque CPDT 2017 : Attractivité et projets de développement territorial, CPDT. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/237143>

Lambotte J.-M. Dupont X., Gathon H.-J., Maldague H. & al. (2018). Schéma de Développement Territorial de la Grande Région – Cahier thématique N°3 : Développement économique, 43 p. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/237074>

Monnet J. (2008). L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009 : quels changements avant et après la Directive européenne « Services »? In Jornadas internacionales de estudio y análisis "La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo", Oct 2008, Valladolid, Espagne. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00344088/document>

Talau J.-M. (2010). La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas. In Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, Paris.

Zander P. (1992). « Aménagement commercial et grandes surfaces : les politiques divergentes de la France et de la RFA », Mosella, volume 19, p. 159-198

6. LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

ACTPE : Loi relative à l'Artisanat, au Commerce et aux Très Petites Entreprises, dite Loi Pinel (2014)

ACV : Action Cœur de Ville

AEC : Autorisation d'Exploitation Commerciale

ALUR : loi sur l'Accès au Logement et la rénovation de l'Urbanisme Rénové (2014)

AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage

ANCT : Agence Nationale à la Cohésion des Territoires

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie

CDAC : commission départementale d'aménagement commercial

CEREMA : Centre d'Etudes et d'expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CNAC : commission nationale d'aménagement commercial

DAC : Document d'Aménagement Commercial (2008-2014)

DAAC : Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (depuis 2014)

DP commercial : Droit de Préemption Commercial

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

ELAN : loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EPARECA : Etablissement Public national pour l'Aménagement et la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ENE : loi portant Engagement National pour l'Environnement (2010)

FISAC : Fond d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce

GDV : Grootchalige Detailhandels Vestigingen / implantations commerciales de grande échelle

LME : Loi de Modernisation des Entreprises (2008)

NOTRé : loi portant « Nouvelle Organisation Territoriale de la République »

NOVI : Nationale Omgevingsvisie / stratégie nationale de Planification Environnementale

nWRO : nieuwe Wet ruimtelijke ordening / nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire

OAP : orientations d'aménagement et de programmation

ORT : Opération de Revitalisation du Territoire

PACA : région Provence Alpes Côte d'Azur

PAS : projet d'aménagement stratégique

PADD : projet d'aménagement et de développement durables

PC : permis de construire

PDV : Perifere Detailhandels Vestigingen / politique des commerces de détail périphériques

PLU(i) : Plan Local d'Urbanisme (inter)communal

POL : Provinciaal Omgevingsplan Limburg / plan environnemental du Limbourg

RDC : rez-de-chaussée

SCoT : Schémas de cohérence territoriale

SCoTeRS : Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

SVIR : *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* / Vision structurelle pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire

SVREZL : *Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg* / vision structurelle Economie Spatiale Sud Limbourg

TFC : Taxe sur les Friches Commerciales

VINEX : *Vierde Nota ruimtelijk ordening Extra* / Quatrième mémorandum sur l'aménagement du territoire Extra

VROM : *Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* / Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement

WRO : *Wet op de Ruimtelijke Ordening* / Loi sur l'aménagement du territoire

ZACom : Zone d'Aménagement Commercial

Zone U : zone urbaine

Zone AU : à urbaniser

Zone A : zone agricole

Zone N : zone naturelle ou forestière

7. ANNEXES

7.1 FRANCE

Cette analyse vise à appréhender l'intégration dans l'aménagement du territoire des procédures relatives aux implantations commerciales en France, et en particulier en termes de lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture.

Après avoir rappelé le contexte spécifique à la France, et notamment l'évolution de la législation sur l'urbanisme commercial, nous nous sommes penchés sur l'étude des instruments de planification stratégique, ceux de liaison qui contribuent à sa mise en œuvre au niveau local et des outils d'aménagement opérationnel qui servent à appliquer la stratégie via la délivrance ou non de permis (outils opérationnels passifs) et à orienter les choix d'investissements et d'implantation vers des localisations préférentielles de commerce (outils opérationnels actifs).

Pour ce faire, nous avons examiné la littérature scientifique et les vade-mecum des instruments de planification produits entre autres par le CEREMA, mais aussi interrogé des experts de l'urbanisme commercial français pour nous orienter vers des exemples de bonnes pratiques en matière d'outils de planification territoriale et pour évaluer l'efficacité de ces stratégies sur le terrain. Enfin, nous avons analysé et relevé des extraits de trois SCoT ayant intégré la question des implantations commerciales dans une logique de réduction de l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture.

La confrontation de ces données nous a permis de proposer à la fin de chaque chapitre un bilan des atouts et faiblesses de ces outils.

7.1.1 Evolution du cadre réglementaire relatif aux implantations commerciales et articulation avec celui de l'aménagement du territoire

Afin de réguler en France l'essor des nouvelles formes de distribution susceptibles de concurrencer le commerce indépendant (Péron, 1998), telles que le supermarché (dès 1958) et l'hypermarché (depuis 1963), un ensemble de dispositions juridiques spécifiques encadrant la création des surfaces commerciales est mis en place dans les années 1970. Cet urbanisme commercial dit « à la française » s'appuie sur des procédures particulières telles que l'obligation, pour toute installation commerciale, d'obtenir à la fois un permis de construire (PC) à l'échelle communale et une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) délivrée par une commission départementale (Monnet, 2008) composée en majorité d'élus communaux, intercommunaux et départementaux concernés par le projet. Cette « forme d'intervention politique [locale] sur le développement des surfaces commerciales » (Coulondre, 2020) introduit un contre-pouvoir local important face à celui de l'Etat central (Monnet, 2008). En outre, le fait que la loi s'appuie sur l'autorisation d'occupation du sol pour réguler une activité économique et que le jugement n'est tenu de respecter aucun critère spatial normatif, les décisions d'autorisation et les réglementations d'urbanisme sont totalement dissociées (Monédiaire, 1994). Dès l'origine de la planification commerciale en France, le commerce est dissocié du développement urbain (Péron, 2004).

7.1.1.1 Critères d'évaluation du projet commercial

a) Protection du commerce indépendant

La loi fondatrice de l'urbanisme commercial en France est la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat (n°73-1193 du 27 décembre 1973), dite loi Royer. Pour limiter l'installation de grandes surfaces et ainsi protéger le petit commerce, une autorisation administrative est nécessaire pour un projet de création ou extension commerciale de plus de 1500 m² de surface de vente dans les communes de plus de 40000 habitants (et de plus de 1000 m² dans celles de moins de 40000 habitants). Le pouvoir étant attribué à des organes mixtes composés essentiellement d'élus et de représentants des commerçants, le processus décisionnel est associé à des acteurs porteurs d'intérêt partial. Cette forme d'organisation se prête à des pratiques délictueuses (Gasnier, 2019), à un point tel qu'elle finit « par être dénoncée par certaines entreprises de la grande distribution elles-mêmes »⁷⁶.

En 1993, le développement inquiétant des affaires de corruption justifie l'instauration de la nouvelle loi « sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique » dite Loi Sapin. Les nouvelles commissions départementales doivent imposer plus de transparence et davantage d'élus locaux y sont représentés : le niveau intercommunal est ajouté aux niveaux communaux et départementaux (Gasnier, 2019).

La protection du commerce indépendant est toujours de mise et le pouvoir de police de la concurrence est renforcé en exigeant une étude d'impact économique précisant « l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ; la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ; l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce » (Monnet, 2008). La législation octroie aux commissions un pouvoir direct sur le contenu marchand des projets qui doivent être accompagnés « de l'indication de l'enseigne du ou des futurs exploitants des établissements ».

Avec la Loi Raffarin (n°96-603 du 5 juillet 1996), la logique de « police de la concurrence » culmine. En effet, pour limiter la concurrence des nouveaux hard-discounters allemands dans les années 1990 sur la grande distribution française (Gasnier 2019), le seuil de surface nécessitant le passage en commission est abaissé à 300 m² (indépendamment de la population de la commune) et la procédure d'autorisation se durcit en exigeant une enquête publique pour tous les projets commerciaux de plus de 6000 m². « La loi Raffarin incarne l'apogée de la politique restrictive vis-à-vis de la grande distribution, dans un contexte de chômage important : il ne s'agit dès lors plus de protéger le petit commerce mais l'emploi, que la grande distribution était accusée de détruire » (Monnet, 2008). L'intervention urbanistique est ainsi détournée en instrument de régulation économique (Monnet, 2008).

⁷⁶ Service Central de Prévention de la Corruption, « Rapport de 2013 ».

En dépit des ambitions restrictives dans les années 1990, le développement de grandes surfaces s'emballe et les spécialistes allemands du rabais s'implantent aisément (Descamps, 2021). Afin de transposer la Directive européenne « Services » (2006) et ainsi de ne plus compromettre la liberté d'établissement, la loi de modernisation de l'économie⁷⁷ (n°2008-776 du 4 août 2008) dite LME, supprime l'étude de l'impact économique du projet des critères de décisions d'autorisation, ainsi que le recours à l'enquête publique pour les projets de plus de 6000 m². Le seuil au-delà duquel une autorisation est obligatoire est relevé à 1000 m² de surface de vente (Monnet, 2008). La LME rebaptise le régime de l'équipement commercial instauré par la loi Royer de 1973, en « aménagement commercial ». Au sein de la commission départementale, les représentants locaux du commerce et de l'artisanat, qui étaient à la fois juge et partie, sont remplacés par trois « personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire ». Ainsi les critères d'évaluation des dossiers sont modifiés : les critères de protectionnisme sont délaissés au profit de raisonnements liés à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection des consommateurs. Ces critères demeurent cependant généralistes et apparaissent à la fois comme redondants et flous, à un point tel qu'ils sont « probablement inutilisables sous peine d'être formellement contestées » (Monnet, 2008).

b) Critères spatiaux

- b-1) Gestion économe de l'espace

En 1995 déjà, avec la loi sur le « renforcement de la protection de l'environnement » (du 2 février) la politique intègre des considérations environnementales, en interdisant, hors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations dans une bande de 75 m de part et d'autre des grandes routes (et 100 m pour les autoroutes), afin de lutter contre la prolifération d'une architecture de « boîtes à chaussures » dans les entrées de ville (Monnet, 2008).

Dès 2008 (LME), les documents d'urbanisme doivent respecter les principes de développement durable, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, et de lutte contre l'étalement urbain. En 2010, la loi portant Engagement National pour l'Environnement (ENE), dite Loi Grenelle 2, entame une modification importante du code de l'urbanisme pour l'adapter aux enjeux du développement urbain durable. Elle fixe des objectifs environnementaux à la planification territoriale, notamment une gestion économe de l'espace pour l'emploi, l'habitat, le commerce et les services⁷⁸ et une diminution des obligations de déplacement.

⁷⁷ https://oiselavallee.org/wp-content/uploads/2019/02/2008_info_24-1.pdf. Voir aussi : http://autb.fr/doc/Note_LME.pdf ; ou encore : <https://www.village-justice.com/articles/modernisation-economie-equipement,4106.html>

⁷⁸ https://fr.wikipedia.org/wiki/Grenelle_II

La loi sur l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (24 mars 2014), dite loi ALUR, va plus loin dans la gestion de la problématique de l'économie de l'espace en ambitionnant, d'une part, de densifier la construction pour épargner les terres agricoles et, d'autre part, de limiter l'impact de l'artificialisation sur l'environnement. Les demandes d'AEC deviennent plus réglementées en particulier en zone agricole. Désormais la dérogation préfectorale sollicitée par les communes ne peut être accordée qu'en l'absence de consommation excessive de l'espace et d'atteinte aux espaces naturels, agricoles et forestiers ou aux continuités écologiques⁷⁹. En outre, la taille des parkings des équipements commerciaux est réduite et les drives sont désormais soumis à l'AEC afin de contrôler « le développement de ces activités commerciales qui contribuent au développement des déplacements motorisés et à encourager les dépenses des ménages liés à la consommation de carburant »⁸⁰.

La même année, la Loi Pinel/ Loi ACTPE (Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'Artisanat, au Commerce et aux Très Petites Entreprises) entraîne un basculement de la régulation commerciale vers l'urbanisme en fusionnant le PC et l'AEC, cette dernière étant cependant remplacée par un avis délivré par les commissions départementales et nationale d'aménagement commercial (CDAC/CNAC) lesquelles conservent ainsi largement leur compétence pour examiner les implantations commerciales⁸¹.

La loi apporte des précisions sur les critères d'appréciation des projets, qui restaient jusqu'à alors peu précis et peu contraignants, en matière de :

- aménagement du territoire : il s'agit notamment de la localisation du projet et de son intégration urbaine, la consommation économe de l'espace, l'impact du projet en termes d'animation et sur les flux de transports ainsi que son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement doux ;
- développement durable : la qualité environnementale du projet ; la contribution du projet en matière sociale peut être prise en considération ;
- protection des consommateurs : l'accessibilité par rapport aux lieux de vie, la contribution du projet à la revitalisation du tissu commercial, notamment par la préservation des centres urbains, la variété de l'offre proposée par le projet, ainsi que les mesures propres à assurer la sécurité des consommateurs⁸².

Mais ces critères demeurent encore ambigus. « En effet, si en matière d'aménagement du territoire, il convient de prendre en compte la localisation du projet et son intégration urbaine, de nombreuses commissions y voient seulement le renforcement de zones commerciales en perte de vitesse, la réoccupation de locaux vacants sans réflexion prospective en amont, ou encore le simple comblement des dents creuses in situ ... Examiner l'effet du projet sur les flux de transport (sans entendre nécessairement « collectif ») peut conduire à favoriser ou renforcer la présence de magasins en entrées de villes... Enfin, la qualité environnementale du projet est appréhendée seulement, le plus souvent, à travers le verdissement de la parcelle et du gain de quelques mètres carrés de surfaces perméables » (Gasnier, 2019).

⁷⁹ <https://www.toute-la-franchise.com/vie-de-la-franchise-A11822-loi-alur-les-equipements-commerci.html>

⁸⁰ <https://www.lsa-conso.fr/les-impacts-de-la-loi-alur-sur-les-espaces-commerciaux,163331>

⁸¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/amenagement-commercial-la-loi-pinel-entre-en-vigueur>

⁸² <https://www.adden-leblog.com/reforme-de-lurbanisme-commercial-presentation-de-la-loi-pinel-publiee-le-19-juin-2014/>

En 2018 la loi ELAN (portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018) précise qu'il doit désormais être démontré dans l'étude d'impact qu'aucune friche existante ni en centre-ville dans un premier temps, ni en périphérie dans un second temps ne permettent l'accueil du projet envisagé⁸³. Cependant, les projets commerciaux s'adaptent *a minima* aux injonctions de la planification (Dugeot, 2021, comm.pers.) et les implantations en périphérie continuent de fleurir.

Enfin, récemment, le 22 août 2021, le texte de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite Loi Climat et résilience, a été adopté. Il s'appuie sur des suggestions issues des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, dont l'objectif était de « proposer des mesures concrètes visant à réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030, dans un esprit de justice sociale ». En matière d'implantation commerciale, la Convention avait proposé de « prendre immédiatement des mesures coercitives pour stopper les aménagements de zones commerciales périurbaines très consommatrices d'espace ».

La loi récemment promulguée est vivement critiquée par les membres de cette Convention citoyenne, des associations de défense de l'environnement, etc., qui regrettent son manque d'ambition. En effet, bien qu'elle annonce qu'aucune autorisation ne sera accordée pour une implantation commerciale engendrant une artificialisation des sols, elle ajoute qu'une dérogation sera néanmoins possible pour les projets de moins de 10000m², à condition de démontrer la réponse aux besoins du territoire selon une série de critères précis et contraignants, tels que l'insertion du projet dans un secteur d'intervention de la politique, dans une zone urbanisée, sa contribution à la mixité fonctionnelle du secteur et l'éventuelle compensation par la désartificialisation d'une zone artificialisée⁸⁴. En outre, les entrepôts logistiques destinés à l'e-commerce sont exclus du champ d'application : ils pourront s'installer en zone non-artificialisée (Descamps, 2021).

- b-2) Vision territoriale

Bien que dès 1993, l'étude d'impact devait prendre en considération la zone de chalandise et le contenu marchand des projets, les CDAC ne se soucient pas de la concurrence entre enseigne ni de leur localisation. Cette absence d'harmonie entre les périmètres des zones de chalandise souvent très étendues des grandes surfaces et la dispersion du pouvoir décisionnel local entraînent une surconsommation foncière (Gasnier, 2019).

La loi « relative à la solidarité et au renouvellement urbains » (n°2000-1208 du 13 décembre 2000), dite loi SRU, marque un tournant dans l'urbanisme et l'aménagement puisqu'elle initie le mouvement d'intégration des problématiques liées au commerce dans la planification stratégique. Elle crée des documents de planification intercommunaux : les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) communs à plusieurs communes groupées dans un EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale, structure administrative regroupant plusieurs communes) (Monnet, 2008). Elle vise à limiter les effets de la concurrence territoriale en organisant les équilibres commerciaux à une échelle plus large que l'intercommunalité.

⁸³ <https://www.weblex.fr/weblex-actualite/loi-elan-focus-sur-les-mesures-prises-pour-favoriser-linstallation-dune-entreprise-en-centre-ville>, consulté le 27 juillet 2021.

⁸⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-climat-resilience-conseil-constitutionnel-valide-texte>

En 2010, avec la Loi Grenelle 2, dans un souci de mise en cohérence des outils d'urbanisme, il est prévu que le SCoT prime : « le SCoT peut contenir des dispositions à caractère prescriptif se rapprochant de la planification réglementaire, par exemple en matière de localisation précise de certains secteurs, de normes quantitatives ou encore d'opposabilité directe aux opérations d'une certaine envergure. Dans le même temps, la dimension stratégique du PLU s'amplifie, par exemple du fait de la possibilité pour un PLUi de valoir SCoT »⁸⁵.

En 2015, la loi portant « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (no 2015-991 du 7 août 2015), dite loi NOTRe, vise à renforcer les compétences des régions et des EPCI⁸⁶, notamment en matière de planification régionale. Dans le domaine de l'aménagement et du développement durable, la région peut élaborer un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET), qui aura valeur prescriptive à l'égard des documents d'urbanisme (SCoT, PLU). La région devient compétente en matière, entre autres, d'aménagement du territoire régional et de soutien à la politique de rénovation urbaine⁸⁷. Le SRADDET introduit une approche plus transversale de l'aménagement du territoire, assure les conditions d'une planification durable et vise à l'égalité des territoires.

Enfin, avec la nouvelle loi Climat et résilience de 2021, l'article 49 « Déclinaison de l'objectif de réduction par deux [en 2030] de l'artificialisation dans les documents d'aménagement et d'urbanisme » (et une zéro artificialisation nette en 2050) place les régions en première ligne dans la lutte contre l'artificialisation. L'objectif étant de tenir compte des contraintes et dynamiques propres aux différentes parties du territoire régional. Cet objectif doit être inscrit notamment dans un nouveau schéma d'aménagement régional, ainsi que dans les documents de planifications locaux (SCoT, PLU, carte communale) qui sont tenus de se mettre en compatibilité avec ce nouveau schéma.

- b-3) Critères spatiaux normatifs : conditions d'implantation et définition de secteurs d'implantation

Mis en place en 2000 (loi SRU), le SCoT, qui s'impose aux autres instruments normatifs, y compris les AEC, définit « les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville. [...] Le commerce est désigné comme l'un des grands secteurs d'intervention urbanistique, avec le logement, le transport et l'environnement. Mais dans les faits, il semble que seul un petit nombre de collectivités territoriales » aient intégré la problématique du développement commercial (Monnet, 2008).

En 2008, pour permettre une meilleure prise en compte de celle-ci dans les SCOT, la LME crée les DAC (documents d'aménagement commercial) facultatifs (ils deviennent obligatoires deux ans plus tard avec la Loi Grenelle 2⁸⁸) qui influencent les PLU(i), auxquels les décisions des CDAC doivent se conformer (Coulondre, 2020). Dans ces DAC figurent des ZACom (zones d'aménagement commercial) définies par les SCoT, qui font l'objet d'une enquête publique.

⁸⁵ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

⁸⁶ https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_portant_nouvelle_organisation_territoriale_de_la_R%C3%A9publique

⁸⁷ <https://www.lejournaldugrandparis.fr/regions-ce-qui-change-avec-la-loi-notre/>

⁸⁸ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/SCoT_Grenelle_la_planification_de_l_amenagement_commercial_cle511c41.pdf

Avec la loi ALUR (2014), afin de faciliter l'intégration de l'aménagement commercial dans l'élaboration des SCoT, le DAC est remplacé par le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. Les objectifs de cette mesure sont de rendre obligatoire la fixation de conditions aux implantations commerciales susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire. Les ZACom sont supprimées au profit d'une « localisation préférentielle du commerce », afin d'éviter la création de quartiers monofonctionnels⁸⁹, qui incitent à l'usage de la voiture, et de renforcer le commerce dans les pôles de centralité, dont le centre-ville, sans que celui-ci ne soit prioritaire.

Toujours en 2014, la loi Pinel fait basculer la régulation commerciale dans l'urbanisme (en fusionnant le PC et l'AEC) ; l'AEC doit être compatible avec le DOO du SCOT ou, en l'absence de ce dernier, avec les PLU(i). Elle réintègre la possibilité d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) facultatif dans le DOO, qui peut déterminer des secteurs d'implantation du commerce à partir d'une typologie géographique, basée sur les notions de centralité et de périphérie. En réintroduisant le traitement de l'urbanisme commercial au sein des documents de planification territoriaux que sont les SCoT, le législateur va dans le sens d'une meilleure intégration de la question commerciale dans le régime de l'urbanisme général.

Dans la loi ELAN (2018), le DAAC est rendu obligatoire ; les conditions d'implantation des commerces au regard de différents critères comme l'occupation de l'espace sont fixées et les localisations à privilégier dans le cadre de la revitalisation des centres-villes doivent être précisées dans les documents d'urbanisme, ainsi que les zones d'implantation périphérique et les centres urbains à forte densité de bâti, où des conditions spécifiques pour l'installation de nouveaux commerces sont prévues. L'objectif est de répondre aux besoins des habitants dans le but de maîtriser les flux de population, tout en limitant les émissions carbone (et donc l'usage de la voiture)⁹⁰.

- b-4) Préservation des centres-villes

Dans les années 1990, la forte emprise des hypermarchés massivement implantés dans l'espace suburbain annonce les premières formes de déclin de l'offre marchande traditionnelle dans les centres-villes.

Pour protéger les commerces du centre-ville confrontés à cette concurrence grandissante de la périphérie, la Loi d'orientation pour la ville de 1991 (n°91-662 du 13 juillet) déclare que les collectivités locales doivent « prendre toute mesure tendant à maintenir et développer le commerce et les autres activités économiques de proximité » (Monnet, 2008). Avec cette loi, l'enjeu se déplace du soutien au « petit » commerce vers la promotion de la « proximité ». Quelques années plus tard, avec la loi du « Pacte de relance pour la ville » (4 novembre 1996), l'urbanisme réglementaire insufflé un rôle au commerce pour produire de la ville (Monnet, 2008). L'Etablissement Public national pour l'Aménagement et la Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) est créé dans les zones urbaines sensibles. Ce nouvel instrument de la « politique de la ville » contrôlé par l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage d'actions et d'opérations » (Monnet, 2008). « A l'opposé de " l'urbanisme commercial " qui se contente d'autoriser ou d'empêcher des implantations commerciales choisies par les entrepreneurs, l'EPARECA est un acteur à la fois urbanistique, dans la mesure où il choisit ses zones d'intervention et un acteur économique, puisqu'il peut acquérir des fonds commerciaux et les confier en gestion » (Monnet, 2008).

⁸⁹ <https://cabinetcdac.fr/legislation/loi-alur>

⁹⁰ <https://www.elegia.fr/actualites/immobilier-urbanisme-construction/loi-elan-comment-fonctionne-daac>

En 2014, en ambitionnant la suppression des parcs monofonctionnels de périphérie, la loi ALUR vise à renforcer les pôles de centralités, dont le centre-ville. La loi Pinel instaure ensuite un nouveau contrat de revitalisation artisanale et commerciale⁹¹.

La problématique de la revitalisation du centre-ville atteint un nouveau palier en 2018, avec la loi ELAN, qui a pour objectif de favoriser le maintien ou le développement des surfaces commerciales en centre-ville (en y facilitant leur installation), de lutter contre les friches et de renforcer le respect de la loi. Elle crée l'opération de revitalisation du territoire (ORT), qui ambitionne de revitaliser les centres-villes de plus en plus désertés par les commerces. Le plan Action Cœur de Ville (ACV), mesure phare d'accompagnement de cette loi, soutient 222 villes moyennes dans leur projet de régénération urbaine. Ces projets de centre-ville ne sont plus nécessairement soumis à AEC. De plus, le préfet peut suspendre des projets situés en dehors de l'ORT (Gasnier, 2019).

7.1.1.2 Atouts et faiblesses de la législation qui encadre les implantations en France

Tournant dans l'urbanisme et l'aménagement commercial, la loi SRU (2000) intègre les problématiques liées au commerce dans la planification stratégique grâce au SCoT qui lui confère une vision à l'échelle supracommunale et cherche à limiter les effets de la concurrence territoriale. Ce document introduit progressivement des critères spatiaux normatifs tels que les localisations préférentielles (dès 2000 mais surtout à partir de 2014 avec une typologie qui distingue centre-ville et périphérie), puis les conditions spécifiques d'implantation.

En 2014, la loi Pinel entraîne un basculement de la régulation commerciale vers l'urbanisme en fusionnant le permis de construire et l'AEC (remplacée par un avis de la CDAC).

En matière de gestion économe de l'espace, depuis 2008 (mais surtout 2014), les critères d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs sont intégrés dans l'évaluation des demandes d'implantations commerciales. En 2014, pour renforcer cette limitation de l'impact des zones artificialisées, la loi ALUR introduit l'objectif de densification de la construction pour épargner les terres agricoles. Enfin la nouvelle loi Climat (2021) prévoit de refuser toute demande susceptible d'entraîner une artificialisation des terres.

Enfin, en complément de la lutte contre l'étalement des implantations commerciales en périphérie, avec la prise de conscience de la nécessité de protéger les centres-villes menacés de désertification, la loi Elan (2018) enclenche la vitesse supérieure dans ses objectifs de régénération des quartiers commerçants des centralités avec l'Action Cœur de Ville, la création des ORT, et la possibilité de suspendre des projets en périphérie s'ils compromettent les objectifs de revitalisation des CV.

⁹¹<https://www.agencescalen.fr/en/lecteur-de-publications/les-cahiers-de-laduan-n25-la-loi-pinel-et-ses-decrets-dapplication.html>

En dépit de ces intégrations progressives de la régulation des implantations commerciales au sein de l'aménagement du territoire, l'instabilité juridique (Fig 1) et l'introduction tardive des critères normatifs spatiaux ou de leur mise en œuvre effective a laissé libre cours au développement commercial en périphérie en France. Et bien que la fusion entre le PC et l'AEC soit considérée comme un tournant dans l'urbanisme commercial, l'AEC n'est, dans les faits, que remplacée par un avis de la CDAC : celle-ci reste donc prégnante dans les décisions. Les CDAC restent relativement permissives jusqu'en 2018 (date à laquelle les critères de délivrance des permis sont précisées et deviennent plus contraignants), et la fusion de l'urbanisme et du commerce n'est pas vraiment réalisée avant cette date.

Lois
Loi Royer, 1973
Loi Sapin, 1993
Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement, 1995
Loi Raffarin, 1996
Loi de Relance pour la ville, 1996
Loi SRU, 2000
LME, 2008
Loi Grenelle II, 2010
Loi ALUR, 2014
Loi Pinel, 2014
Loi NOTRé, 2015
Loi Elan, 2018
Loi Climat et Résilience, 2021

Figure 1 : Liste des lois intervenant directement ou indirectement dans la régulation des implantations commerciales depuis 50 ans en France.

Dès les années 1970, la composition des commissions départementales majoritairement d'élus et commerçants locaux associe le pouvoir décisionnel à des acteurs porteurs d'intérêt partial. Ce système vivement critiqué, car soupçonné de pratiques délictueuses, a conduit à l'introduction d'une loi anti-corruption 20 ans plus tard (la loi Sapin en 1993).

Par ailleurs, cette politique présente une conception descendante et centralisée de la question de la régulation des implantations commerciales, où les motifs affichés au niveau national ne convergent pas toujours avec les enjeux poursuivis au niveau local. Or les commissions constituent un contrepouvoir local face à l'état central, qui peuvent s'éloigner des prescriptions nationales.

Jusqu'en 2000 voire 2014, le commerce est dissocié du développement urbain car aucun critère spatial normatif n'est formalisé, ce qui favorise le déferlement de la grande distribution et la surconsommation foncière qui le caractérise.

L'imprécision des critères d'aménagement du territoire et de développement durable (introduits en 2008) jusqu'à au moins 2014 entraînant des problèmes d'interprétation ou d'application des prescriptions dans les textes de lois, n'a pas permis leur mise en œuvre effective dans les évaluations des demandes d'implantations commerciales, limitant là aussi leur efficacité/utilité, et autorisant ainsi la poursuite de l'emballlement de la grande distribution.

Enfin, la loi Climat manque clairement d'ambition : non seulement le seuil pour lequel elle autorise une dérogation est relativement élevé (moins de 10000 m²) ce qui devrait faciliter les demandes de la grande distribution, mais en plus et surtout, elle exclut de son champ d'application les entrepôts d'e-commerce qui pourront ainsi s'installer en zone non-artificialisée.

7.1.2 Outils stratégiques

La planification commerciale s'appuie sur des documents d'urbanisme dans lesquels sont énoncés les orientations et les objectifs de la stratégie territoriale.

7.1.2.1 SRADDET^{92, 93} : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires

Aboutissement de la loi NOTRe de 2015, le SRADDET contribue à la cohérence territoriale à l'échelle régionale et renforce le rôle des régions en matière de planification régionale. Ce document d'orientation est chargé d'organiser la stratégie régionale à moyen et long termes (2030 et 2050) en fixant des objectifs et des règles se rapportant à onze domaines obligatoires (équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets).

Par son caractère transversal, le SRADDET cherche à prendre davantage en compte l'interdépendance des politiques d'aménagement du territoire, à atteindre une plus grande égalité des territoires et à assurer les conditions d'une planification durable du territoire (dont la gestion économe de l'espace).

⁹² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires — Wikipédia (wikipedia.org)

⁹³ SRADDET : un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions | Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (cohesion-territoires.gouv.fr)

Le SRADDET est composé de trois documents : un rapport qui exprime la stratégie régionale et les objectifs ; un fascicule qui contient les règles pour mettre en œuvre ces objectifs et des annexes explicatives.

Le SRADDET est un outil de coordination qui ne détermine pas de règles d'affectation et d'utilisation des sols. C'est un document stratégique, prospectif et intégrateur, qui est opposable à d'autres documents de planification à différents niveaux de collectivité. Ces documents (SCoT, à défaut PLU(i) et cartes communales, etc.) doivent s'y adapter et apporter plus de précision à leur échelle et ne doivent pas aller à l'encontre du SRADDET.

Bien que le volet commercial ne soit pas explicitement mentionné (en 2017) dans les contenus obligatoires du SRADDET, la Région, en dialogue avec les aires urbaines (SCoT) et des intercommunalités (PLUi), et compétente en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, a vocation à participer à une stratégie de reconquête commerciale des centres-villes et de restructuration des espaces périphériques ou périurbains⁹⁴. C'est pourquoi certains SRADDET ont prévu des objectifs et des règles relatifs aux activités commerciales comme levier ou secteur à prendre en compte dans l'équilibre et l'égalité des territoires, ou la gestion économe de l'espace.

Voici quelques extraits de SRADDET :

- Extraits du SRADDET PACA (approuvé en 2019) :
 - Règle n° LD2 - OBJ36A : Prioriser l'implantation des activités commerciales, tertiaires et artisanales au sein des centres-villes et des centres de quartier, en évitant les implantations en périphérie.
 - Règle n° LD2 - OBJ36B : Viser un développement commercial respectant l'équilibre centre / périphérie et maîtrisant la consommation d'espace et en cohérence avec les territoires limitrophes.
- Extraits du SRADDET Nouvelle Aquitaine (approuvé en 2020) :
 - Objectif n° 14 : Optimiser l'efficacité énergétique de l'industrie, de l'artisanat et du commerce par des organisations et des procédés facilitant l'économie circulaire ;
 - Règle n°2 : Les territoires organisent essentiellement le développement des surfaces commerciales dans les centralités et les zones commerciales existantes.
 - Règle n°3 : Les territoires proposent une armature territoriale intégrant l'appareil commercial, les équipements et les services répondant aux besoins actuels et futurs de leur population en lien avec les territoires voisins. Cette armature sera construite en faisant référence à l'armature régionale⁹⁵.
- Extraits du SRADDET de Normandie (approuvé en 2020)⁹⁶ :
 - Objectif 25 : renforcer les fonctions de centralité dans les villes moyennes et bourgs structurants
 - Règle (p.27) : Prioriser l'implantation des activités commerciales, tertiaires et artisanales au sein des centres-villes et des centres de quartier. Cette règle est dotée de deux mesures d'accompagnement : Accompagnement des implantations par les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) et Fond d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC).

⁹⁴ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000201.pdf> (p71)

⁹⁵ <http://outil2amenagement.cerema.fr/retours-d-experiences-les-activites-commerciales-a2258.html>

⁹⁶ https://www.normandie.fr/sites/default/files/2020-10/SRADDET_doc-synthetique.pdf

7.1.2.2 SCoT : Schémas de cohérence territoriale

C'est principalement via le SCoT et son DAAC que la régulation des implantations commerciale s'opère au travers des outils de l'aménagement du territoire.

Créé en 2000 par la loi SRU, le SCoT est un outil de planification stratégique intercommunale à moyen-long terme (environ 20 ans). Elaboré sur plusieurs années par les EPCI ou autres structures équivalentes, il est adopté après délibérations auxquelles sont associés les citoyens, les représentants de l'Etat, le Conseil régional et départemental et les chambres consulaires. Il peut être réévalué après enquête publique. Il s'inscrit dans une vision territoriale élargie à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine. En coordonnant les équilibres commerciaux à une échelle plus large que l'intercommunalité, le SCoT permet de limiter les effets de la concurrence territoriale⁹⁷. Depuis 2008 (LME), le SCoT doit respecter les principes du développement durable, notamment celui d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; celui de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale, et celui de lutte contre l'étalement urbain. La loi Grenelle II (2010) renforce les objectifs environnementaux des SCoT, qui doivent entre autres contribuer à réduire la consommation d'espace (lutter contre la périurbanisation), équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, diminuer (et non plus seulement « maîtriser ») les obligations de déplacement, réduire les émissions de gaz à effet de serre, ...

Dans la hiérarchie des normes, le SCoT est un document pivot (Fig 2). Il est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs tel que le SRADDET et il s'impose juridiquement aux documents d'urbanisme et de planification à savoir les PLU(i) et cartes communales qui doivent donc être compatibles avec les orientations générales du SCoT⁹⁸. Le SCoT est donc un « creuset d'articulation des politiques et permet progressivement une prise en compte croissante d'un certain nombre de problématiques contemporaines, telles que l'articulation entre urbanisme et mobilité ou la maîtrise de la consommation d'espace »⁹⁹.

⁹⁷http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/tour_de_france_des_plui-etape_4-commerce_octobre_2018.pdf

⁹⁸<http://outil2amenagement.cerema.fr/traduire-le-projet-de-territoire-et-encadrer-les-r400.html>

⁹⁹https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

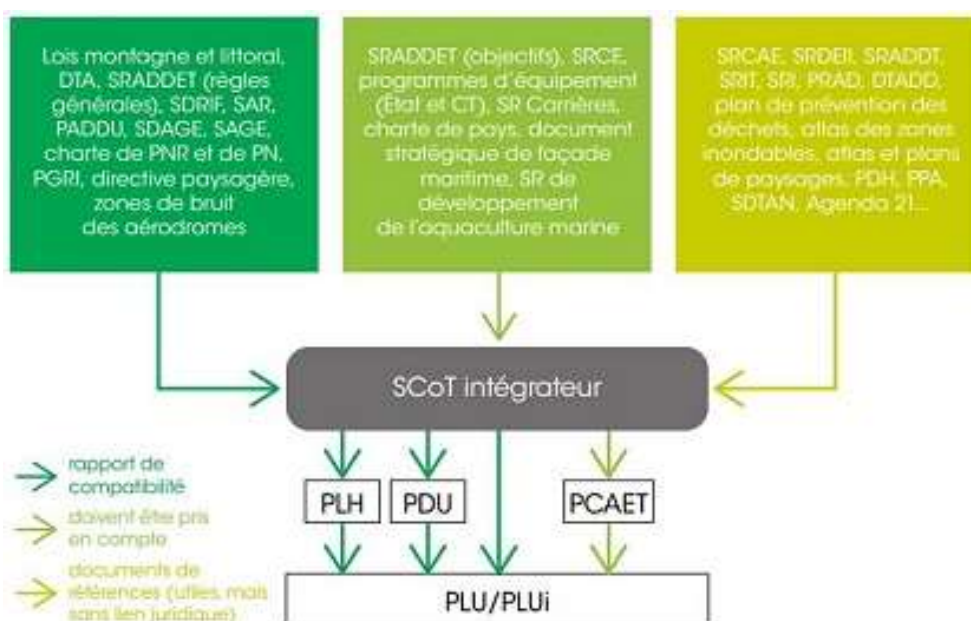


Figure 2 : Rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme à compter du 1^{er} avril 2021¹⁰⁰

Depuis la création du SRADDET, la loi Elan a adapté le SCoT qui se compose de deux documents (et en annexe, d'un rapport de présentation complémentaire où sont justifiés les choix d'aménagement retenus) :

le PAS (projet d'aménagement stratégique) – ancien PADD (projet d'aménagement et de développement durables)- qui « définit les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de 20 ans sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent. Ces objectifs favorisent un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, une gestion économe de l'espace limitant l'artificialisation des sols, les transitions écologique, énergétique et climatique, une offre d'habitat, de services et de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie, une agriculture contribuant notamment à la satisfaction des besoins alimentaires locaux, ainsi qu'en respectant et mettant en valeur la qualité des espaces urbains comme naturels et des paysages »¹⁰¹.

le DOO (document d'orientation et d'objectifs) : document opposable juridiquement, il décline les conditions d'application du SCOT. Il fixe les localisations préférentielles du commerce.

Il doit contenir au minima :

- la définition d'objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ou
- la fixation d'objectifs d'offre de nouveaux logements ou
- un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC). Optionnel au moment de son introduction en 2014, le DAAC, rendu obligatoire depuis la loi ELAN, détermine les conditions d'implantation des équipements commerciaux susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville, et le développement durable, au regard de différents critères comme l'occupation de l'espace. Le

¹⁰⁰ <http://www.maine-et-loire.gouv.fr/quelques-documents-de-politiques-sectorielles-lies-a1777.html>

¹⁰¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210904/

DAAC joue un rôle significatif dans la qualité des projets de revitalisation des centres-villes. Au travers de celui-ci, le SCoT fixe des orientations applicables aux projets soumis à AEC¹⁰².

Pour guider la structuration de leur territoire en matière d'implantations commerciales, les SCoT se basent sur divers principes qui varient notamment selon la période (et la législation en vigueur) à laquelle ils ont été rédigé. Néanmoins, les principes communs suivants ont été relevés.

a) Hiérarchie urbaine

Au sein d'un bassin de vie, une **hiérarchisation urbaine** est définie ; elle est composée de polarités commerçantes auxquelles sont rattachées des périmètres d'influence (Fig 3, 4) :

- régional/rayonnant/métropole/centre-ville des grandes villes
- pôles intermédiaires/ secondaires / communes,
- bourgs
- pôles locaux/de proximité / villages...

Cette hiérarchisation vise à garantir le respect des équilibres urbains au sein de l'armature du territoire, à limiter l'emprise foncière des équipements commerciaux, ainsi qu'à organiser l'offre commerciale pour polariser le développement et privilégier la mixité urbaine.

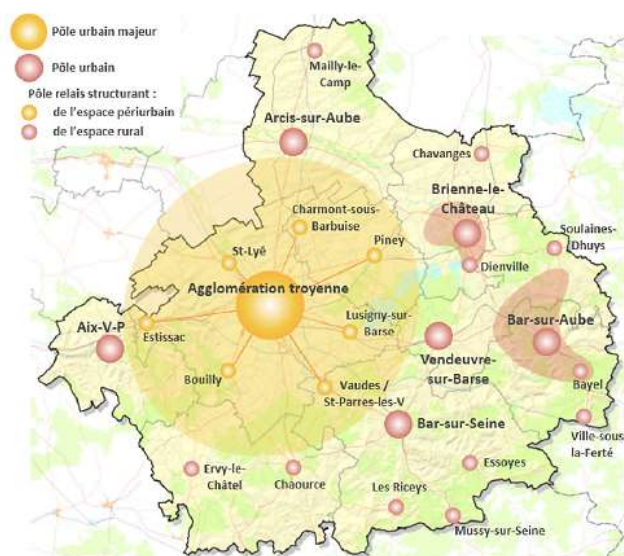


Figure 3 : Armature territoriale extraite du DOO du SCoT des Territoires de l'Aube¹⁰³

Sur cette base, à Grenoble, à chacun des pôles ont été rattachés des périmètres d'influence par commune au sein des documents d'urbanisme locaux, des surfaces de vente maximales adaptées ont été définies. Ces critères permettent une organisation équilibrée et plus autonome des territoires et ainsi de renforcer l'équilibre et la solidarité des territoires. Pour chacun de ces pôles, des objectifs ont été définis :

¹⁰² <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-de-coherence-territorial-SCoT-et-son-r843.html>

¹⁰³ https://www.syndicatdepart.fr/images/pdf/SCoT/construction_du_SCoT/SCoT-Territoires-Aube_3_DOO_syndicat-depart_10-02-2020.pdf

- « Pour les pôles locaux : Chaque pôle local est légitime à accueillir les commerces et les services nécessaires pour répondre aux besoins de sa propre population et de ses visiteurs (actifs non résidents, touristes...). Le périmètre d'influence recherché est donc, en général, la commune elle-même. Toutefois, lorsque des pôles locaux voisins ne disposent pas d'une aire commerciale pour leurs populations, l'aire d'influence de la commune qui développe (ou conforte) une aire commerciale peut, dans ce cas, comprendre les communes voisines concernées.
- Pour les pôles secondaires et les pôles d'appui : Généralement plus importants et mieux équipés, ces pôles peuvent s'appuyer sur des périmètres d'influence comprenant les populations et les visiteurs du pôle concerné, ainsi que ceux des communes voisines, lorsque celles-ci sont insuffisamment pourvues dans les domaines concernés par le projet de développement commercial du pôle secondaire ou d'appui concerné.
- Pour les pôles principaux et les villes-centres : Ils constituent la structure principale du territoire, notamment en matière de commerce, de services et d'emplois. Ils peuvent asseoir leur développement sur des bassins de vie de proximité, comprenant des communes voisines moins développées en matière de service à la population. Les villes-centres peuvent rayonner sur des bassins de vie importants (par exemple l'ensemble de la Région Grenobloise pour la ville de Grenoble). Mais ces pôles structurants doivent également respecter les capacités de développement des autres pôles structurants.
- Pour les pôles touristiques : Il n'est pas défini de périmètre d'influence, en matière de tourisme. Chaque pôle touristique peut accueillir tous les commerces nécessaires au bon fonctionnement des activités touristiques du pôle concerné.
- Pour les pôles commerciaux localisés dans des espaces économiques dédiés : Ces espaces commerciaux sont localisés sur des espaces économiques situés à l'extérieur des espaces urbains mixtes. Ils ne doivent principalement accueillir que des commerces difficilement compatibles avec l'habitat (commerces de « non-proximité »). Les principaux espaces de ce type sont localisés, de manière à assurer une couverture équilibrée des différents secteurs. Leurs périmètres d'influence respectifs sont à évaluer en fonction de leur répartition respective sur le territoire, de manière à garantir que l'offre commerciale de chacun corresponde aux besoins de son propre bassin de proximité »¹⁰⁴.

104 <https://scot-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/05/DAC.pdf>

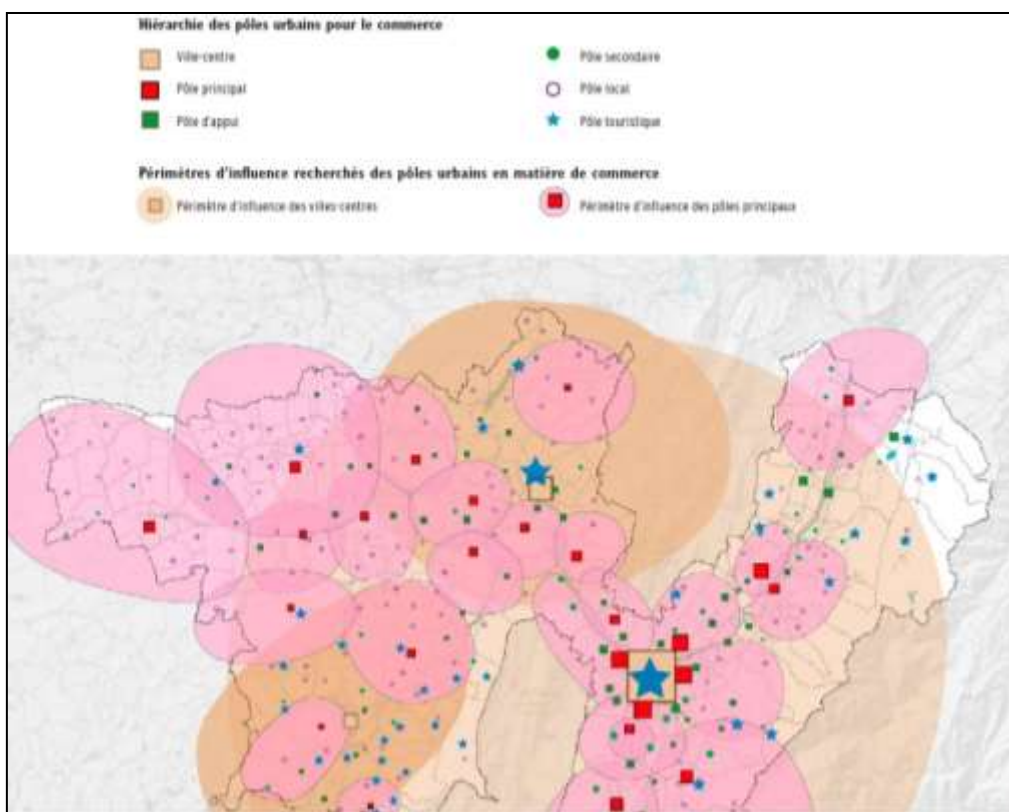


Figure 4 : Périmètres d'influence recherchés pour les pôles constituant l'armature commerciale du territoire de Grenoble¹⁰⁵.

Le SCoT du territoire de Strasbourg¹⁰⁶ (SCoTERS, mis à jour en 2021) a défini trois niveaux d'armature commerciale qui présentent les enjeux d'aménagement les plus importants pour ce territoire :

- « intermédiaire », pour lesquels sont autorisées : l'extension ou la création des galeries commerciales, dans la limite d'environ 10 % de la surface de vente existante ; la création de tout nouvel ensemble commercial, à condition de ne pas intégrer de commerces de moins de 300 m² de surface de vente afin de ne pas porter atteinte au commerce de proximité des centralités urbaines. Dans tous les cas, la surface de vente maximale pour chaque établissement commercial est limitée à 5 000 m² ;
- « structurant d'agglomération » : l'évolution de ces pôles est à privilégier par densification, sans extension du périmètre actuel de ces zones. A cette fin, sont autorisés : l'extension très limitée (10%) des galeries marchandes qui doit s'accompagner d'une amélioration de la qualité urbaine sous la forme notamment d'une amélioration de la qualité architecturale, des conditions de desserte ; la création les commerces de plus de 300 m² à condition qu'ils concourent à l'amélioration de l'aménagement et du fonctionnement de la zone, qu'ils s'accompagnent d'une amélioration de la qualité urbaine et qu'ils ne portent pas atteinte au commerce de proximité des centralités urbaines ; les unités commerciales inférieures à 300 m² de surface de vente en RDC des bâtiments dans le cadre d'un projet urbain mixte comportant de l'habitat ;

¹⁰⁵ <https://SCoT-region-grenoble.org/>

¹⁰⁶ https://www.scoters.org/wp-content/uploads/2021/07/DOO_2021_DECLARATION-PROJET-24062021.pdf

- « régional » : afin de maintenir son attractivité et d'améliorer son fonctionnement urbain, la Zone Commerciale Nord (ZCN) fait l'objet d'un projet de restructuration dont les objectifs principaux sont d'améliorer les conditions d'accessibilité; favoriser la mixité des fonctions ; créer des espaces publics de qualité favorisant le lien social et les déplacements notamment piétons, cycles ; améliorer l'insertion dans l'environnement et le paysage.

Cette hiérarchie urbaine n'est pas sans rappeler celle prônée dans la planification territoriale et en particulier commerciale d'Allemagne et des Pays-Bas

b) Typologie des commerces

La définition de fonctions attribuées aux zones d'activités permettant la hiérarchisation de l'offre en espaces économiques et déterminent le type de biens qui peuvent y être vendus (apportant ainsi une **typologie** des commerces basée sur la fréquence d'achat).

Dans le SCoT des Territoires de l'Aube (approuvé le 10 février 2020), les fonctions suivantes ont ainsi été précisées :

- Fonction 1 : fonction commerciale rayonnante/structurante correspondant aux commerces de plus de 1000 m² de surface de vente, pour des achats hebdomadaires, occasionnels voire exceptionnels, desservant un bassin de vie étendu. Les commerces de fonction 1 ont vocation à s'implanter dans les niveaux 1 et 2 de l'armature territoriale.
- Fonction 2 : fonction commerciale intermédiaire correspondant aux commerces entre 300 et 1000 m² de surface de vente, pour des fréquences d'achat de type hebdomadaire, à une échelle communale ou intercommunale. Les commerces de fonction 2 ont vocation à s'implanter dans les niveaux 1, 2 et 3 de l'armature territoriale.
- Fonction 3 : fonction commerciale de proximité correspondant aux commerces de moins de 300 m² de surface de vente et aux achats courants ou quotidiens, à l'échelle d'une commune ou d'un quartier. Les commerces de fonction 3 ont vocation à s'implanter à tous les niveaux de l'armature territoriale.

Parfois une typologie des commerces peut être établie selon la nature/taille des biens vendus et la fréquence de leur achat (courant, léger occasionnel ou exceptionnel, lourd occasionnel ou exceptionnel), comme l'a établie le SCoT de Grenoble (Fig 5).

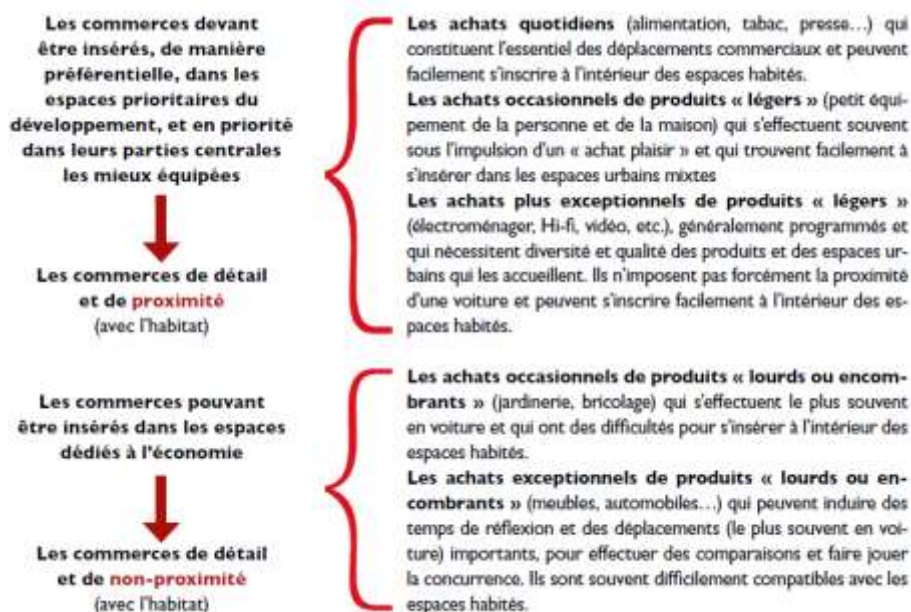


Figure 5 : Typologie des commerces établis par le SCoT de Grenoble¹⁰⁷

Ces trois SCoT (ceux des Territoires de l'Aube (2020), de Grenoble (2012) ou de Strasbourg (2021)) sont exemplaires en matière de lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture dans leurs orientations concernant la gestion des implantations commerciales (soutien au centre-ville, concentration et diversification des fonctions du centre-ville, interdiction de toute nouvelle création commerciale en périphérie, réhabilitation des friches commerciales, non concurrence territoriale, amélioration de la desserte en transport en commun des pôles commerciaux et de la continuité piétonne...) comme le révèlent les extraits suivants :

Extraits du SCoT des Territoires de l'Aube^{108, 109} (approuvé le 10 février 2020)

Le SCoT ambitionne d'orienter l'implantation des commerces dans les localisations préférentielles définies : dans les centralités pour assurer un approvisionnement aux secteurs présentant une densité et continuité du bâti, pour favoriser la mixité des fonctions urbaines, pour favoriser la concentration et la continuité de l'offre commerciale et de services, ou dans les pôles commerciaux de périphérie listés dans le DAAC. En dehors de la liste de ce DAAC, aucune création d'un nouveau pôle commercial de périphérie n'est autorisée. Les pôles commerciaux de périphérie n'ont pas vocation à accueillir de nouvelles implantations de commerces inférieurs à 300 m² de surface de vente.

Le SCoT recommande d'éviter l'implantation de nouveaux commerces et la mutation des surfaces existantes vers le commerce en dehors des localisations préférentielles définies, et plus particulièrement dans les secteurs excentrés situés en bord de route à fort trafic, ou dans les zones d'activité qui ne sont pas intégrées dans les pôles commerciaux de périphérie listés et localisés par le DAAC.

¹⁰⁷ <https://SCoT-region-grenoble.org/>

¹⁰⁸ <https://www.syndicatdepart.fr/espace-telechargements.html>

¹⁰⁹ https://syndicatdepart.fr/images/pdf/scot/construction_du_scot/SCoT-Territoires-Aube_3_DOO_syndicat-depart_10-02-2020.pdf

Pour chacun des pôles commerciaux du territoire, une fiche décrit les orientations et objectifs en matière de commerce. Voici un relevé des principaux mentionnés dans le DAAC :

Soutenir l'activité commerçante du centre-ville en favorisant le développement commercial en centralité, soutenant et accompagnant les futurs commerçants et en évitant la concurrence en périphérie ;

Densifier et mixer les fonctions en centre-ville en évitant le développement de surfaces de vente de moins de 300 m² et de limiter ce format aux seules centralités afin de conserver une complémentarité ; en autorisant la densification uniquement pour des activités non commerciales ayant trait à la culture et aux loisirs ; en favorisant l'accueil des activités économiques au sein des tissus urbanisés, dans un objectif de mixité des fonctions et d'animation des centralités urbaines et villageoises (artisanat, commerce, services) ; en ne permettant que le développement commercial d'une offre répondant à des besoins de proximité dans l'éventualité de projets de mutation allant vers de la mixité fonctionnelle ;

Réhabiliter les friches commerciales pour lutter contre la vacance commerciale en permettant la mutation des friches commerciales vers d'autres activités économiques et anticiper la fermeture de certains magasins en forte perte d'attractivité et encourager leur mutation vers d'autres activités.

En matière d'aménagement du territoire, il s'agit le plus souvent d'améliorer l'accessibilité de l'ensemble de la zone commerciale par le réseau routier et les modes de déplacements doux en complémentarité avec la desserte en transports collectifs ; d'améliorer et sécuriser la continuité piétonne pour que la zone commerciale soit lue et pratiquée comme un pôle de proximité.

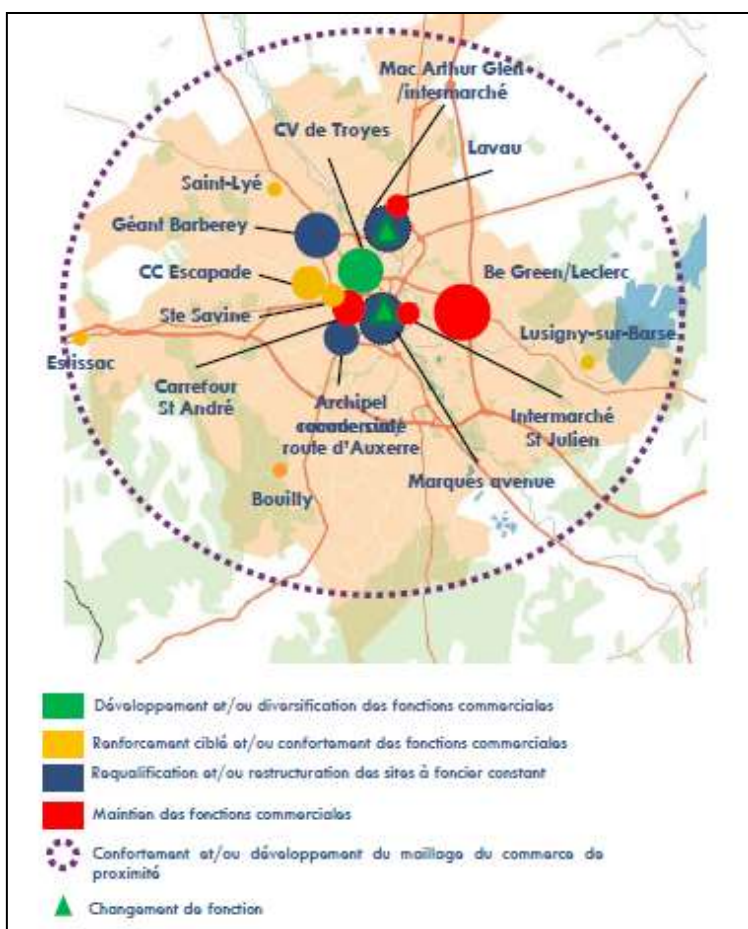


Figure 6 : Stratégie commerciale à l'échelle des polarités commerciales, extrait du DOO des Territoires de l'Aube¹¹⁰

Extraits du SCoT de Grenoble^{111, 112} (approuvé en décembre 2012¹¹³)

Les territoires de la région grenobloise souhaitent que l'offre commerciale contribue à leur stratégie de développement durable (équilibre et autonomie des bassins de vie ; pratiques de polarisation et de proximité entre l'habitat, les commerces, les services et équipements de la vie quotidienne ; mixité urbaine et ville attractive...). Pour ce faire, le SCoT définit les orientations et les objectifs suivants :

- Rééquilibrage et autonomie des bassins de vie en maîtrisant le dimensionnement des commerces pour ne pas empêcher ses voisins de se développer eux-mêmes de manière équilibrée : la concurrence territoriale (contrairement à la concurrence économique) est contre-productive pour le développement durable.

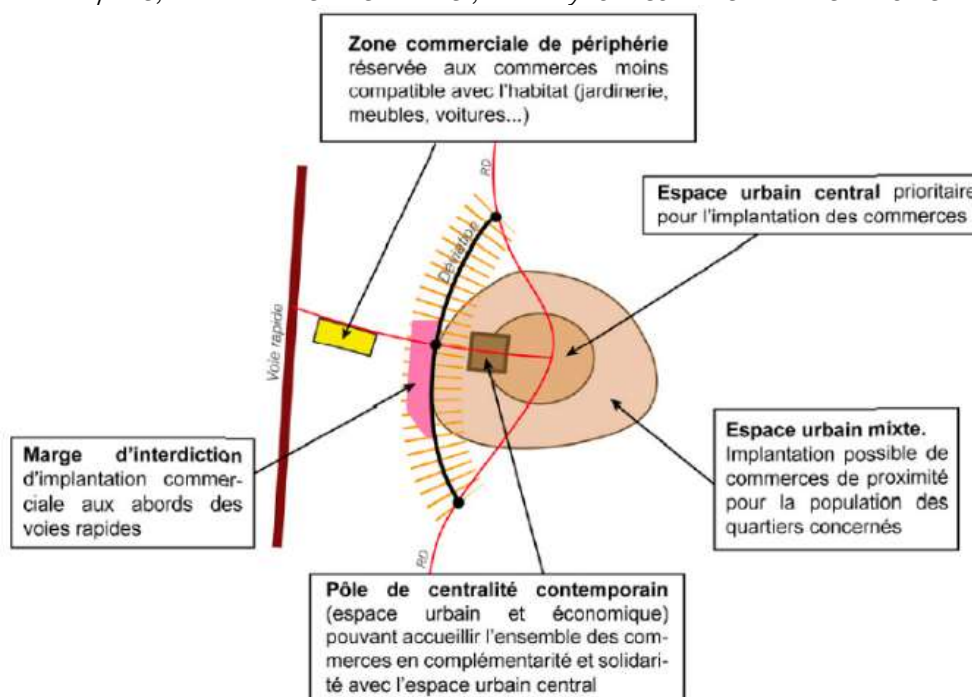
¹¹⁰ https://syndicatdepart.fr/images/pdf/scot/construction_du_scot/SCoT-Territoires-Aube_3_DOO_syndicat-depart_10-02-2020.pdf

¹¹¹ <https://SCoT-region-grenoble.org/les-documents-du-SCoT/>

¹¹² <https://SCoT-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/05/DAC.pdf>

¹¹³ En 2012, le DAAC n'est pas encore créé. A cette époque, dans le DAC obligatoire doivent figurer les ZACom.

- *Pratiques de proximité et de polarisation en autorisant l'implantation de commerces de proximité à l'intérieur des espaces habités, et en priorité dans les centres urbains qui sont généralement les espaces les mieux desservis en transports collectifs, et en leur assurant de bonnes conditions de fonctionnement ; en réservant les zones commerciales de périphérie pour les commerces de « non-proximité » (ou d'autres activités économiques), plus difficilement compatibles avec l'habitat ; en interdisant la concentration de commerces en façade des voies rapides (« entrées de ville ») qui n'ont pas vocation à servir de vitrine pour les installations commerciales, dans un souci de qualité urbaine, paysagère et environnementale, pour les implantations commerciales existantes, des aménagements paysagers devront être réalisés de manière à empêcher les vues directes, depuis la voie, sur ces zones commerciales et masquer les signes représentatifs de cette fonction commerciale.*
- *Mixité urbaine et ville attractive en intensifiant l'aménagement des espaces et renforçant la mixité des fonctions pour lutter contre l'étalement urbain et la consommation d'espace ; en renforçant les fonctionnements de proximité, en rapprochant habitat, emplois, commerces et services ; en redynamisant les centres urbains.*



Réalisation : Agence d'urbanisme de la région grenobloise - Décembre 2012.

Figure 7 : Schéma de stratégie générale pour la localisation des commerces, extrait du DAC du SCoT de la région de Grenoble

Extraits du SCoT de Strasbourg¹¹⁴ (approuvé le 1er juin 2006, modifié le 21 octobre 2016 pour intégrer sa grenellisation ; le DOO a été mis à jour le 22 juin 2021).

Les objectifs relatifs à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces sont décrits dans le DOO. Ceux-ci visent à :

¹¹⁴ https://www.scoters.org/wp-content/uploads/2021/07/DOO_2021_DECLARATION-PROJET-24062021.pdf

- *Concentrer les activités commerciales préférentiellement en centre-ville et par conséquent limiter les nouveaux développements en périphérie (pour répondre aux objectifs de maîtrise de la consommation foncière) ;*
- *Mixer et diversifier les fonctions urbaines : « l'emploi doit être largement présent dans le tissu urbain constitué. Lorsque celui-ci est à dominante d'habitat, il ne doit pas exclure l'implantation d'activités et de services » ;*
- *Améliorer la desserte des pôles commerciaux ;*
- *Améliorer la qualité du cadre de vie.*

Afin de localiser les activités commerciales dans le respect des équilibres territoriaux :

- *l'ouverture de nouvelles zones d'activités à l'urbanisation à court terme doit tenir compte de l'offre de terrains libres existante dans les zones d'activités à court terme situées dans un périmètre de 5 à 10 kilomètres, hors espace métropolitain ;*
- *S'assurer du maintien de l'équilibre entre l'armature commerciale du territoire et la hiérarchie urbaine d'un point de vue de l'aménagement du territoire : autoriser la modernisation des pôles commerciaux si cet équilibre est maintenu ou l'extension d'un pôle à condition qu'il ne passe pas dans une catégorie supérieure de la typologie des pôles commerciaux ;*
- *Favoriser les centralités urbaines, comme localisation préférentielle de la fonction commerciale, en soutenant leur capacité d'accueil de toutes les activités commerciales, notamment celles répondant à des besoins commerciaux quotidiens.*
- *L'implantation des entrepôts liés à l'e-commerce n'est autorisée qu'au sein des zones commerciales existantes, en s'appuyant sur des accès et des aménagements existants, ou sur des axes de flux préexistants en continuité du tissu urbain ;*
- *La création ou le développement des commerces ou ensembles commerciaux isolés, qui ne sont pas rattachés à des centralités urbaines, ni situés dans des pôles d'aménagement commercial, ne sont pas autorisés au-delà de 1000 m² de surface de vente, sauf si un projet urbain génère un surcroît de population d'environ 3000 habitants et si l'implantation commerciale en continuité du tissu urbain existant, s'accompagne d'une amélioration de la desserte, notamment sous la forme d'un accès par transport en commun, et répond à des conditions de qualité architecturale, paysagère et environnementale.*

7.1.2.3 Atouts et faiblesses des outils stratégiques

Le SCoT permet d'articuler les politiques par son rôle de pivot et d'établir un dialogue entre communes et une vision à l'échelle large d'un bassin de vie ou d'une aire urbaine. Il vise à prendre progressivement en compte un certain nombre de problématiques contemporaines, telles que l'articulation entre urbanisme et mobilité ; c'est-à-dire la réduction de la consommation d'espace et la diminution des obligations de déplacements ; le respect de la diversité des fonctions urbaines et la lutte contre l'étalement urbain. Le SCoT a « contribué au déploiement d'une culture de l'urbanisme et du projet territorial en France »¹¹⁵ en instaurant progressivement des conditions d'implantation et en définissant des secteurs d'implantations pour les commerces. En particulier, depuis 2018, les conditions d'implantation des commerces sont fixées au regard des différents critères comme l'occupation de l'espace : sont précisées les localisations à privilégier dans le cadre de la revitalisation du centre-ville et identifiées les zones d'implantation périphérique et les centres urbains à forte densité de bâti où des conditions spécifiques sont prévues pour l'installation de nouveaux commerces ; il doit être démontré dans l'analyse d'impact qu'il n'y a aucune friche existante ni en centre-ville, ni en périphérie.

Avec l'instauration du SRADDET, le SCoT acquiert un rôle interterritorial important pour le lien entre les niveaux régional et (inter)communal des SRADDET et PLU(i).

Bien que le SRADDET soit en charge d'organiser la stratégie relative à l'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional et à la gestion économe de l'espace, le volet commercial n'y est pas explicitement mentionné et n'est donc pas, à l'heure actuelle, obligatoire, ce qui permettrait un meilleur contrôle des liens de concurrence, via une organisation des équilibres commerciaux à l'échelle régionale.

¹¹⁵ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

Si nombre de SCOT sont exemplaires dans leurs principes, dans les faits, les cas observés sur le terrain révèlent leur capacité à s'adapter *a minima* aux injonctions de la planification (Dugeot, 2021, comm.pers.). « Il demeure en France plus de mauvais exemples de régulation que de bons exemples. » (Gasnier, 2021, comm. pers.). « Si la question avait été plus simplement "À quoi sert le SCoT en matière commerciale ?", il eût été sans doute plus simple de répondre "À presque rien" tant les effets réels de cet encadrement apparaissent limités » considère J.P.Ferrand en 2014¹¹⁶. Un rapport établi en 2017 par le Conseil Général de l'environnement et du Développement Durable considère ainsi que les SCOT sont souvent « incantatoires » et ne sont pas suivis d'effets¹¹⁷. La lourdeur et la complexité de leur démarche d'élaboration, leur contenu lourd, répétitif et peu lisible, l'exigence de concertation entre EPCI voisins pour s'assurer d'une cohérence, l'hétérogénéité entre SCOT en termes de périmètres, gouvernance, état d'avancement ou niveau de prescriptivité (soit le plus souvent trop imprécis faute de consensus locaux, et donc sans impact ; soit trop contraignant), la préconisation d'un aménagement multipolaire hiérarchisé, entraînant des tensions entre villes-centres et communes secondaires, et le peu d'engagement et donc d'adhésion de la classe politique et de la société civile sont autant de difficultés qui contribuent à leur inefficacité dans la mise en pratique¹¹⁸. Par ailleurs, les collectivités peinent à s'adapter aux évolutions juridiques ; depuis leur instauration, les SCoT ont en effet été impactés par une dizaine de lois (« c'est dire si la structuration des grandes orientations d'aménagement et la maîtrise de l'extension urbaine se cherchent à travers les dispositifs de planification stratégique »¹¹⁹).

7.1.3 Outils de liaison, à valeur réglementaire

Le SCOT s'impose juridiquement aux documents d'urbanisme et de planification dans lesquels sont définies les zones susceptibles de recevoir une construction, à savoir les PLU(i) ou à défaut, les cartes communales, qui doivent donc être compatibles avec les orientations générales du SCOT. Ainsi, la mise en œuvre de la stratégie du SCOT est garantie par ses orientations et objectifs qui sont opposables aux PLU(i).

7.1.3.1 Plan local d'urbanisme (inter)communal (PLU(i))

Le SCoT tend à fixer aux PLU(i) certaines prescriptions opérationnelles dont la portée normative s'applique à des échelles géographiques plus restreintes. Document de planification d'échelle communale ou intercommunale, le PLU(i) fixe les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols applicables aux zones qu'il a établies (zones urbaines U ; à urbaniser AU ; agricoles A ; naturelles ou forestières N) (Fig 8); il établit une planification réglementaire au niveau de secteurs localisés.

¹¹⁶ Les obstacles au développement d'une véritable politique d'aménagement commercial dans les SCOT , Jean-Pierre Ferrand, Dans *Droit et Ville* 2014/2 (N° 78), pages 43 à 57, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2014-2-page-43.htm>

¹¹⁷ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

¹¹⁸ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

¹¹⁹ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

Le PLU(i) vise à organiser l'évolution de la commune et à assurer les conditions d'une planification durable du territoire, en considérant notamment la gestion économe de l'espace. En particulier, il peut permettre aux collectivités de développer des stratégies commerciales à l'échelle supracommunale à partir de considérations liées à l'évolution démographique, ou celle des comportements d'achat (e-commerce, circuits-courts), du potentiel marchand des zones de chalandise¹²⁰. Ces stratégies sont dotées d'une portée réglementaire qui permet « d'intégrer des prescriptions fines par secteurs sur les types d'activités autorisées »¹²¹ pour éviter l'extension foncière des surfaces commerciales, interdire l'implantation de certaines typologies de commerce pour organiser durablement l'offre commerciale sur les territoires... Ses prescriptions s'imposent aux travaux, constructions, aménagements, etc...¹²².

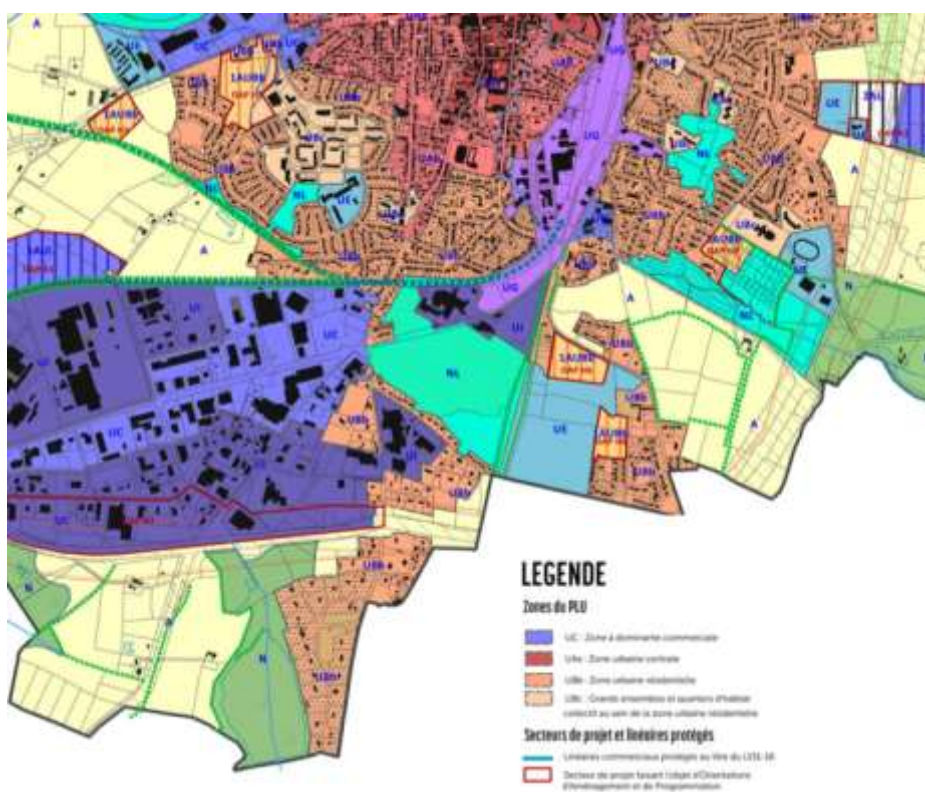


Figure 8 : Extrait du PLU de la commune de Chateaubriant

Les PLU(i) comprennent obligatoirement depuis 2010 :

- un rapport de présentation qui prend appui sur une analyse de la situation existante formalisée dans un diagnostic territorial ;

¹²⁰ http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/tour_de_france_des_plui-etape_4-commerce_octobre_2018.pdf

¹²¹ http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/tour_de_france_des_plui-etape_4-commerce_octobre_2018.pdf

¹²² <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-plan-local-d-urbanisme-plu-plui-r37.html>

- un PADD (projet d'aménagement et de développement durable) qui définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme..., et qui, à l'instar du rapport, ne dispose d'aucune portée normative ;
- un règlement qui fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. « Ses dispositions s'imposent aux projets de constructions, d'aménagements, d'installations et de travaux qu'ils soient ou non soumis à autorisation d'urbanisme, dans un rapport de conformité »¹²³. Il peut s'agir par exemple de règles relatives à la qualité architecturale applicables aux bâtiments commerciaux afin de veiller à leur bonne insertion paysagère.
- des OAP (orientations d'aménagement et de programmation), dispositifs d'urbanisme opérationnel qui précisent les principes d'aménagement et s'imposent aux projets et aux autorisations d'urbanisme dans le cadre d'un rapport de compatibilité. Dans le respect du PADD, du SCoT et autres documents plus généraux, elles définissent la gestion de l'espace sur des quartiers à enjeux spécifiques ou sur une centralité. En complémentarité du règlement, les « OAP portant sur des quartiers ou des secteurs » sont le principal outil de mise en œuvre du PADD du PLU avec lequel elles partagent le même cadre territorial. Elles visent entre autres les extensions urbaines et les secteurs de renouvellement urbain. Leur rôle et leur portée sont déclinés dans la partie réglementaire¹²⁴. Une « OAP centralité » définit des périmètres de centralité afin de protéger le commerce de centre-ville. Les PLUi élaborés par des communes non couvertes par des SCoT doivent comporter des OAP relatives au commerce qui s'inscrivent dans un objectif de réduction des déplacements, de modération de la consommation de l'espace et comprennent les dispositions concernant l'équipement commercial et artisanal pour lui garantir une localisation préférentielle (Fig 9).

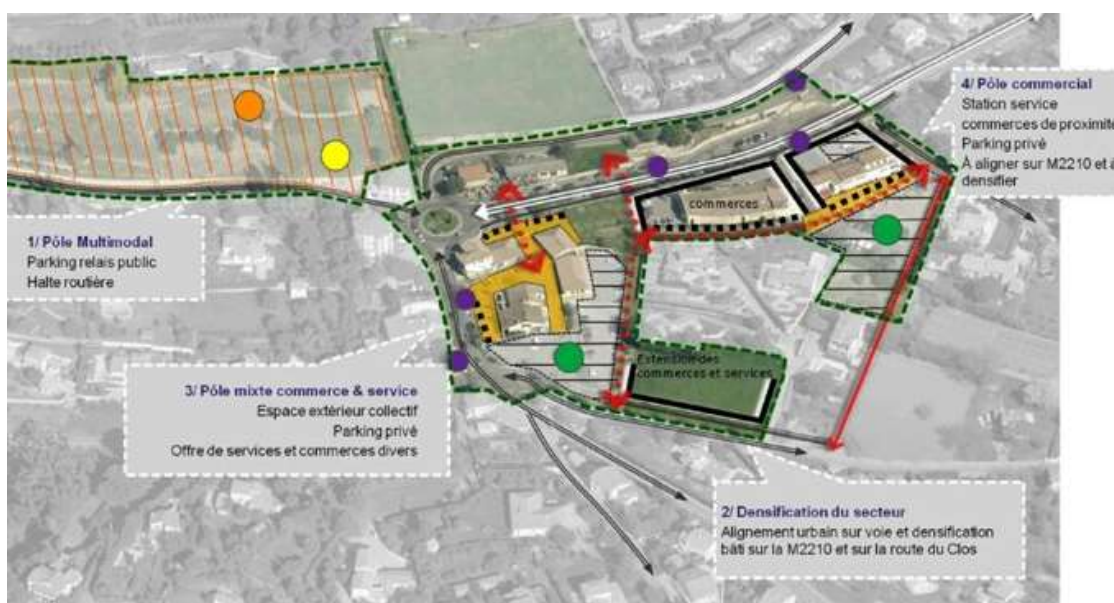


Figure 9 : OAP du Peyron (périmètre indiqué en tirets verts), Commune de Saint-Jeannet¹²⁵

¹²³ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_plu_commerce_v2_cle6371cc.pdf

¹²⁴ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-08/Fiche%20Les%20orientations%20d%27am%C3%A9nagement%20et%20de%20programmation%20OAP.pdf>

¹²⁵ http://saint-jeannet.org/IMG/pdf/oap_no2.pdf

Ainsi, le PLU(i) est à la fois un « vecteur de retranscription du projet de territoire (du SCoT), facilitant la mise en cohérence de ses différentes politiques (en matière d'habitat, d'activités économiques, de mobilité, d'environnement...), et un outil de réglementation à la parcelle de l'aménagement du territoire »¹²⁶.

7.1.3.2 Carte communale

En cas d'absence d'un PLUi, une commune peut se doter de ce document d'urbanisme simplifié. Elle permet principalement de délimiter, à l'échelle communale, d'un côté, les secteurs constructibles et, de l'autre, les secteurs non constructibles. Le ou les documents graphiques qui délimitent et localisent ces différents secteurs et éléments sont opposables aux autorisations d'urbanisme. La carte communale dispose d'un éventail limité (mais existant) de moyens d'actions pour favoriser le développement durable du territoire communal et concilier les différents enjeux du territoire¹²⁷.

7.1.4 Outils opérationnels

7.1.4.1 Outil d'aménagement opérationnel passif

L'autorisation d'implantation commerciale dépendait, jusqu'en 2014, de deux polices administratives : l'**autorisation commerciale d'exploiter l'activité** et le **permis de construire**. Depuis 2014, le dossier de demande est fusionné : l'autorisation est donnée par l'accord sur le permis de construire ; la CDAC donne un avis sur le dossier, préalable à la validation du permis.

Le seuil de surface de vente à partir duquel une AEC est nécessaire pour la création ou l'extension d'une surface commerciale a évolué au cours de l'histoire de la planification commerciale en France :

- 1973 (Loi Royer) : 1000 ou 1500 m² selon la taille de la commune ;
- 1996 (Loi Raffarin) : 300 m² ;
- 2008 (LME) : 1000 m².

Depuis la loi ELAN (2018), les créations de surfaces commerciales dans certaines zones « d'opération de revitalisation du territoire » (ORT) sélectionnées en centre-ville ne font plus l'objet d'une autorisation, dans le but d'y encourager le développement économique¹²⁸.

En outre, dans cette même optique de revitalisation du centre-ville, la loi ELAN exige des dossiers de demande d'AEC hors ORT qu'ils contiennent une analyse d'impact du projet qui évalue ses effets sur : « l'animation et le développement économique du centre-ville des communes d'implantation et limitrophes ; l'emploi, en s'appuyant sur l'évolution démographique, le taux de vacance commerciale et l'offre de mètres carrés commerciaux déjà existants dans la zone de chalandise pertinente. Le demandeur doit démontrer, dans cette analyse, qu'aucune friche existante en centre-ville ou, à défaut, en périphérie, ne permet l'accueil du projet envisagé »¹²⁹.

¹²⁶ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_plu_commerce_v2_cle6371cc.pdf

¹²⁷ <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-carte-communale-cc-r13.html>

¹²⁸ <https://www.echos-judiciaires.com/actualites/les-autorisations-dexploitation-commerciale/>

¹²⁹ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_outils_cdac_cle2ed94e.pdf

7.1.4.2 Outils d'aménagement opérationnel actifs

a) ORT : opérations de revitalisation du territoire¹³⁰

Créée en 2018 par la loi Elan, l'ORT est un outil à disposition des collectivités locales pour « porter et mettre en œuvre un projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social, pour lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes »¹³¹. Son objectif est de créer un cadre de vie attractif pour inciter le développement à long terme du territoire. Pour ce faire, l'ORT vise à requalifier le centre-ville par la rénovation du tissu urbain en général, et du parc de logement, et des locaux commerciaux et artisanaux en particulier (Fig 10). L'ORT définit un périmètre en centre-ville au sein duquel l'État va investir, dans lequel seront favorisées certaines implantations commerciales et où sera menée une lutte contre les bâtiments inoccupés. Dans ce périmètre défini, la convention va permettre de :

- mettre en place une dispense d'AEC, afin de renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville ;
- favoriser la réhabilitation de l'habitat ancien ¹³² ;
- tester des dispositifs expérimentaux tels que le permis d'innover ou le permis d'aménager multisite ;
- renforcer le droit de préemption urbain et celui de préemption dans les locaux artisanaux pour maîtriser le foncier.



Figure 10 : carte des ORT en France en avril 2021¹³³

¹³⁰ http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fiche_daac_v2-2_cle2b1eb8.pdf

¹³¹ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort>

¹³² <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort>

¹³³ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/operation-de-revitalisation-de-territoire-ort>

b) Action Cœur de Ville (2018)

Le plan Action Cœur de ville est la mesure d'accompagnement phare de la loi ELAN (2018) en tant que loi qui oriente les actions et les investissements de l'État sur la revitalisation des centres-villes, fixe les périmètres et les objectifs du projet global de requalification du parc de logements, des locaux commerciaux et artisanaux et du patrimoine urbain. Ce programme répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire¹³⁴.

« Doté d'un budget de 5 milliards d'euros sur cinq ans, ce plan soutient 222 villes moyennes en métropole et outre-mer dans leurs projets de régénération urbaine. Ces projets de centre-ville ne sont plus forcément soumis à autorisation d'exploitation commerciale en CDAC. De plus, le préfet peut suspendre l'examen en CDAC de projets en périphérie de l'opération de revitalisation si des avis établissent qu'ils sont susceptibles d'en compromettre les objectifs (lutte contre la vacance, contre le chômage, etc.) »¹³⁵ (Gasnier, 2019).

c) « Repenser la périphérie commerciale »

Cet appel à projets a été lancé fin 2017 dans le cadre du réseau Commerce, ville & territoire. Il vise à accompagner six collectivités territoriales dans la mutation de périphéries commerciales en perte d'attractivité et ainsi faire émerger des « opérations-pilotes », supports d'une nouvelle urbanité, d'une mixité fonctionnelle et d'une offre de logement complémentaire au centre-ville.

« Les lauréats bénéficient d'une aide financière de la part de l'État, pour permettre le recrutement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et préciser leur projet de mutation de périphérie commerciale, ainsi que d'un soutien technique, tant sur le plan national que local, afin d'accompagner les collectivités dans les différentes étapes de leur projet. Cet appel à projets a aussi vocation à faciliter les échanges de solutions et diffuser les enseignements tirés de l'accompagnement des lauréats en matière de restructuration de périphérie commerciale à l'échelle nationale »^{136,137}.

¹³⁴ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>

¹³⁵ Arnaud GASNIER, « La Planification commerciale en Europe hier et aujourd'hui : approche comparative », BSGLG, 73, 2019, 15-34

¹³⁶ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>

¹³⁷ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/repenser-la-peripherie-commerciale>

d) Petites villes de demain¹³⁸ (2020)

Petites villes de demain a pour objectif de soutenir, sur la période 2020-2026, 1 000 territoires comprenant des communes rurales de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité vis-à-vis de leur bassin de vie grâce à la mise à disposition d'un ensemble de services et d'équipements. Ces communes montrent des signes de fragilité (offre de logements inadaptée, érosion commerciale, dégradation du bâti ancien, etc.) mais font également preuve d'une attractivité et d'une inventivité qu'il est nécessaire d'accompagner. Petites villes de demain vient en appui des stratégies définies à l'échelle territoriale et s'appliquera de manière différenciée : il viendra renforcer les moyens déjà mis en œuvre sur les territoires où des dispositifs de soutien à la revitalisation des centres des petites villes existent déjà ; là où ce type de dispositif n'existe pas encore, l'État proposera aux régions et départements concernés de le mettre en œuvre conjointement pour accompagner les collectivités dans la mise en place d'une opération de revitalisation du territoire (ORT)¹³⁹.

e) Partenariat privé public

La coopération entre acteurs publics (élus) et privés (de l'immobilier et du secteur commercial) a évolué avec la législation (Desse, 2013). Ainsi, si les interactions publics-privés ont le plus traditionnellement eu lieu en aval d'une demande d'implantation commerciale, dans le cadre d'une CDAC, avec la loi SRU (2000), certains acteurs privés de l'urbanisme commercial ont cherché à intervenir en amont de la réflexion stratégique dans le processus d'aménagement commercial, autour des documents de planification. Avec la LME (2008), cette approche partenariale a été renforcée (Desse, 2013 ; Charpentier, 2019). L'implication croissante des acteurs privés dans les processus de planification stratégique des territoires permet ainsi une meilleure prise en compte des spécificités du développement commercial dans les documents d'urbanisme ainsi que la (re)création de relations constructives entre acteurs publics et privés (Charpentier, 2019).

Une des premières conséquences de cette coopération entre acteurs publics et privés est l'apparition d'une éventuelle discrimination entre acteurs privés, de la part de l'acteur public, et le risque de voir certains acteurs privés influencer trop grandement la rédaction des documents de planification, au point de remettre en cause leur objectif premier de défense de l'intérêt général (Charpentier, 2019). Arnaud Gasnier a déjà identifié cet enjeu en affirmant que « pouvoirs publics et secteur privé doivent parvenir à s'entendre sur des projets communs propres à déclencher des dynamiques urbaines sans que la logique de marché ne prenne le pas sur l'intérêt général, et sans qu'il y ait confusion des rôles » (Gasnier, 2014).

Par ailleurs, les acteurs privés du commerce semblent vouloir faire évoluer leur rôle vers celui d'aménageur urbain global en intégrant des compétences liées aux secteurs du logement, des loisirs, des services..., ce qui pourrait à terme conduire à une reconfiguration du marché de l'immobilier commercial autour d'une uniformisation des compétences des promoteurs immobiliers, qui cherchent tous à devenir des aménageurs globaux en diversifiant leurs compétences vers les métiers qui leur font défaut aujourd'hui, immobilier de logement pour les uns, immobilier commercial pour les autres (Charpentier, 2019).

¹³⁸ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/petites-villes-de-demain-45>

¹³⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/revitalisation-petites-villes-demain/programme>

f) Les pépinières commerciales

A l'instar des pépinières d'entreprises, les pépinières commerciales offrent aux porteurs de projets une structure d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement. Elles visent à redynamiser l'activité commerciale d'un territoire en réimplantant des locaux commerciaux à des emplacements stratégiques du centre-ville ; en procédant à des travaux de modernisation, voire de remembrement, pour rendre plus attractives des cellules commerciales délabrées ; en favorisant la création d'entreprises commerciales afin de redensifier un secteur du centre-ville et en pourvoyant à la demande des consommateurs par la création d'une offre commerciale de proximité limitant l'évasion commerciale vers les grands pôles périphériques.

C'est le maire d'une commune qui est à l'initiative de la création d'une pépinière commerciale, avec l'aide éventuelle d'un EPCI et/ou d'une Société d'Économie Mixte (SEM), ...et en partenariat avec d'autres structures telles que la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat... pour sélectionner les projets des commerçants.

La commune loue pendant 2 à 5 ans aux porteurs de projets. Les avantages d'une pépinière sont :

- un lancement d'activités facilité avec des conditions avantageuses d'installation et d'activités et des locaux adaptés,
- une réduction des charges grâce à la mise en commun d'équipements et de services.
- un accompagnement dans le développement du projet et dans la préparation de la sortie de la pépinière.
- la mise en réseau du porteur de projet avec des acteurs utiles pour le développement de son activité afin de l'intégrer pleinement au tissu économique local¹⁴⁰.

7.1.4.3 Outils fiscaux

a) La taxe sur les friches commerciales (TFC)

La TFC est un impôt local facultatif institué sur un territoire donné, sur délibération des communes et des [EPCI](#) à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement des zones d'activités commerciales ^{141, 142}.

Elle vise à inciter les propriétaires de locaux vacants à exploiter ou à louer leurs biens pour y favoriser le retour de l'activité et ainsi lutter contre la vacance commerciale et contre l'image négative suscitée par l'abandon de locaux commerciaux pour une rue, un quartier. « C'est aussi un moyen de reprendre contact avec les propriétaires et de chercher des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent »¹⁴³.

La TFC est due par ses propriétaires de biens inoccupés, sur la base de critères concernant :

- la nature des locaux (ex : locaux à usage commercial...) ;
- et la non-exploitation et l'inoccupation de ces locaux depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition.

¹⁴⁰ <http://outil2amenagement.cerema.fr/les-pepinieres-commerciales-r643.html>

¹⁴¹ <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/taxe-friches-commerciales-tfc#>

¹⁴² <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-taxe-sur-les-friches-commerciales-tfc-r644.html>

¹⁴³ <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-taxe-sur-les-friches-commerciales-tfc-r644.html>

La taxe n'est pas due lorsque l'absence d'exploitation des biens est indépendante de la volonté du propriétaire (contentieux, redressement judiciaire...).

b) Le droit de préemption commercial (DP commercial)

Le DP commercial vise à maintenir l'activité en place ou favoriser le développement d'autres activités artisanales et commerciales, ainsi que la réalisation d'équipements commerciaux nouveaux¹⁴⁴, à l'intérieur d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité, dans lequel il peut être exercé par la commune, un EPCI ou (sur délégation de ces deniers) par un établissement public y ayant vocation, une société d'économie mixte, le concessionnaire d'une opération d'aménagement ou le titulaire d'un contrat de revitalisation artisanale et commerciale¹⁴⁵. Il permet de préempter, pour des commerces de proximité en difficulté, les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux en vente et les terrains portant des commerces ou destinés à porter des commerces.

La mise en place d'une ORT peut donner lieu à l'instauration du DP commercial qui peut alors être délégué à l'opérateur chargé de la mise en œuvre des actions destinées à revitaliser le centre-ville ou d'opérations favorisant la création ou l'amélioration/modification de surfaces commerciales ou artisanales en centre-ville¹⁴⁶. Cependant, exercer un droit de préemption sur de tels biens est très difficile pour une commune, en partie à cause du droit de propriété qui permet aux propriétaires de contester la dévaluation de leur bien en laissant des locaux à l'abandon. Par ailleurs, remettre en cause le droit de propriété en préemptant des espaces pour les (re)mettre en valeur est tout aussi problématique et contestable. La déclaration d'utilité publique peut également servir de levier d'action pour les pouvoirs publics¹⁴⁷.

¹⁴⁴ <http://outil2amenagement.cerema.fr/redynamiser-le-commerce-et-resorber-la-vacance-r895.html>

¹⁴⁵ <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-droit-de-preemption-commercial-dp-commercial-r411.html>

¹⁴⁶ <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-droit-de-preemption-commercial-dp-commercial-r411.html>

¹⁴⁷ <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/le-commerce-et-la-ville-vers-un-changement-radical-des-logiques-damenagement-entretien-avec-philippe-dugot/>

7.1.4.4 Atouts des outils opérationnels

L'écart entre le SCOT et le PLUi, tous deux à caractère intercommunal, tend à se réduire. Leurs contenus se rapprochent (articulation autour d'un projet de territoire et mêmes thématiques de réflexion) et la structure de ces documents est analogue. En outre, le SCoT tend à devenir plus prescriptif et le PLU plus stratégique. En effet, depuis la loi Grenelle II, « le SCoT peut contenir des dispositions à caractère prescriptif se rapprochant de la planification réglementaire, par exemple en matière de localisation précise de certains secteurs, de normes quantitatives ou encore d'opposabilité directe aux opérations d'une certaine envergure. Dans le même temps, la dimension stratégique du PLU s'est amplifiée, par exemple dans son PADD qui, à l'instar du PADD du SCoT, énonce des orientations générales, ou encore du fait de la possibilité pour un PLUi de valoir SCoT»¹⁴⁸. Des opérateurs qui conjuguent SCoT et PLUi sur un même territoire « mettent en avant l'utilité de conduire l'élaboration du PLUi après celle du SCoT. Ils soulignent une liberté pour penser le projet de territoire dans le cadre d'un SCoT, qui n'a pas son équivalent dans l'élaboration du PLU. Le caractère réglementaire du PLU qui induit une valeur des sols par les droits à construire qu'il génère, constitue une entrave à la démarche de projet, alors que la vocation plus large du SCoT permet de s'affranchir de ces logiques micro-locales »¹⁴⁹.

Le PLUi vise une planification durable du territoire. Pour ce faire, il peut imposer des règles pour éviter l'extension foncière des surfaces commerciales, interdire des implantations à partir de typologies de commerce puisque ses prescriptions s'imposent entre autres aux constructions, ainsi qu'aux ouvertures d'installations appartenant aux catégories visées par le PLU(i).

L'objectif des ORT est de lutter prioritairement contre la dévitalisation des centres-villes ; de créer un cadre de vie attractif pour inciter le développement à long terme du territoire, ce, en requalifiant le centre-ville par la rénovation du tissu urbain en général, et du parc de logement, et des locaux commerciaux et artisanaux en particulier.

Le programme « Action Cœur de Ville » répond à une double ambition : améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire ; l'examen en CDAC de projets en périphérie peut être suspendu s'il menace la revitalisation du centre-ville.

¹⁴⁸ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

¹⁴⁹ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0009519/010656-01_rapport.pdf

7.1.5 Rôle des acteurs

7.1.5.1 CDAC (*Commission Départementale d'Aménagement Commercial*)

La CDAC évalue le dossier de demande d'AEC concernant un projet d'implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales » atteignant un certain seuil de surfaces de vente. Elle donne un avis sur ce dossier en prenant en considération le respect des exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme, du maintien des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine¹⁵⁰. Cet avis est préalable à la validation du permis et depuis 2014, l'autorisation est donnée par l'accord sur le permis de construire.

La CDAC est présidée par le Préfet du Département. Au sein de cette instance, des personnes qualifiées en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs siègent à côté des responsables politiques qui sont majoritaires. En 2018 (Elan), ont été ajoutées trois autres personnalités qualifiées représentant, quant à elle, le tissu économique (désignées par la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Chambre des Métiers et la Chambre d'Agriculture). Elles n'ont cependant pas le droit de vote. Actuellement, les CDAC sont composées de 14 membres au total.

7.1.5.2 Le maire

Le maire est un acteur décisionnel majeur de l'évolution du tissu commercial de sa commune car il dispose d'un droit de modification des PLU et doit apposer sa signature sur toute demande de permis de construire. Il dispose par ailleurs d'une voix en CDAC.

7.1.5.3 EPCI (*établissements publics de coopération intercommunale*)

L'EPCI est une structure administrative regroupant plusieurs communes, une intercommunalité, afin d'exercer certaines de leurs compétences en commun. L'EPCI peut être à fiscalité propre (c'est le cas des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes), et exerce des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes, dans le cadre d'un « projet de territoire ». L'EPCI peut être sans fiscalité propre, généralement appelé « syndicat intercommunal » ; il est alors créé spécifiquement dans le but d'exercer certaines compétences, et est alors dit EPCI « technique »¹⁵¹.

7.1.5.4 ANCT (*Agence Nationale à la Cohésion des Territoires*)¹⁵²

Elle apporte son soutien dans la redynamisation des centres-villes et dans le maintien de commerces de proximité, dans les territoires fragiles. L'ANCT contribue à la création et au maintien de commerces de proximité dans les territoires fragiles. Ces opérations immobilières ont un impact fort sur la vie quotidienne des habitants, le dynamisme des centres-villes ou des quartiers concernés, leur transformation et leurs activités économiques. Au total, l'ANCT gère 50 000 m² de locaux, à travers la France, et compte 450 commerçants et artisans locataires.

¹⁵⁰ <http://outil2amenagement.cerema.fr/fiche-outils-la-commission-departementale-d-a1793.html>

¹⁵¹ https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tablissement_public_de_coop%C3%A9ration_intercommunale

¹⁵² <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/redynamisation-de-commerces-et-de-services-de-proximite-169>

7.1.5.5 Réseau « Commerce, ville & territoire »

Piloté par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et coanimé avec la Direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, ce réseau vise à faire dialoguer les acteurs opérationnels, privés et publics, de l'aménagement, de la ville et du commerce. Ce réseau permet de construire une vision partagée de la place du commerce de demain dans l'aménagement des territoires, d'ancrer des pratiques de travail porteuses d'innovation et de renforcer l'ingénierie dans les territoires¹⁵³.

7.1.5.6 Atouts et faiblesses des acteurs

Depuis 2008, des personnes (trois en 2008, puis quatre en 2014) qualifiées en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs siègent à côté des responsables politiques, ce qui a permis de prendre en considération, entre autres, la question de la gestion économe de l'espace dans la régulation des implantations commerciales. En 2018 (Elan), trois personnalités qualifiées représentant le tissu économique ont été ajoutées apporte une vision territoriale de la question. Les CDAC sont devenues un peu moins permissives.

L'ANCT contribue à la création et au maintien de commerces de proximité, dans les territoires fragiles, et au soutien de la redynamisation des centres-villes. Le réseau « Commerce, ville & territoire » vise à faire dialoguer les acteurs opérationnels, privés et publics, de l'aménagement, de la ville et du commerce. Ce réseau permet de construire une vision partagée de la place du commerce de demain dans l'aménagement des territoires, d'ancrer des pratiques de travail porteuses d'innovation et de renforcer l'ingénierie dans les territoires.

Cependant, la régulation politique du commerce est toujours prépondérante et n'a jamais été remise en cause par les gouvernements successifs : les acteurs de l'investissement économique ne sont toujours pas consultés, les commerçants et entrepreneurs ne sont pas associés en amont. La Convention Citoyenne qui avait pour objectif d'initier cette approche collaborative de la planification n'a pas convaincu du fait du nombre de suggestions des citoyens qui n'ont pas été prise en compte dans la Loi Climat.

¹⁵³ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/reseau-commerce-ville-et-territoire>

7.1.6 Bibliographie

Charpentier, Ch. (2019). La coopération entre acteurs publics et privés et ses impacts sur la planification stratégique à l'échelle des territoires. Le cas du commerce dans les métropoles de Lille et Aix-Marseille. Riurba 2019/Numéro 8, 17 p.

Coulondre, A. (2020). La face cachée de l'urbanisme commercial. L'Économie politique, n° 85, pp. 47-59. DOI : <https://doi.org/10.3917/leco.085.0047>.

Descamps, Ph. (2021). Ravages de l'automobilisme. Le Monde diplomatique, Juin 2021, Dossier : La Ville défigurée, pp. 13-14.

Desse, R.-P. (2013). La fin de l'urbanisme commercial à la française. Annales de la Recherche Urbaine, n° 118, pp. 5-16.

Gasnier, A. (2019). La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui : approche comparative. Bulletin de la Société géographique de Liège, Varia 2019/2, n° 73, pp. 15-34 - DOI: 10.25518/0770-7576.5861

Monédiaire, G. (1994). L'urbanisme commercial. Paris, PUF, Que sais-je ?

Monnet, J. (2008). L'urbanisme commercial français de 1969 à 2009 : quels changements avant et après la Directive européenne « Services »?. Jornadas internacionales de estudio y análisis : « La directiva de servicios y su impacto sobre el comercio europeo », Oct 2008, Valladolid, Espagne. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00344088/document>

Péron, R. (1998). L'Urbanisme commercial à la française. Les Annales de la Recherche Urbaine, n° 78, pp. 5-12.

Péron, R. (2004). Les boîtes, les grandes surfaces dans la Ville. Editions L'Atalante, Collection comme un accordéon. 224 p.

7.2 PAYS-BAS

L'objectif de cette étude est d'évaluer comment, aux Pays-Bas, la question des implantations commerciales est intégrée à une logique de réduction de l'étalement urbain et d'optimisation des alternatives à la voiture.

Outre l'analyse de la littérature scientifique y afférent, nous avons examiné les textes de politique stratégique en matière de planification territoriale et notamment commerciale, et nous sommes spécifiquement focalisés sur ceux de la Province du Limbourg et de la Ville de Maastricht. En outre, nous nous sommes intéressés au cas de la commune d'Appingedam située dans la Province de Groningue, dont le plan d'urbanisme est à l'origine de la clarification des liens entre la directive Services et la planification urbanistique pour ce qui concerne la question des restrictions territoriales des activités de commerce.

Ainsi, après avoir rappelé le contexte législatif encadrant l'urbanisme commercial néerlandais, nous avons présenté une synthèse des instruments de planification stratégique, de ceux de liaison qui font le lien entre la politique stratégique et la mise en œuvre de celle-ci, et enfin des instruments d'aménagement opérationnel. La confrontation de ces données nous a permis de proposer à la fin de chaque chapitre un bilan des atouts et faiblesses de ces outils dans une optique de lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture.

7.2.1 Evolution de la législation encadrant l'urbanisme commercial

Après la Seconde Guerre Mondiale, la priorité aux Pays-Bas a été de reconstruire afin de remédier à la grave pénurie de logements et aux dégâts causés par le conflit. Le gouvernement néerlandais a alors pris l'initiative de planifier les reconstructions et expansions urbaines, et de leurs équipements publics, notamment des espaces commerciaux. Ainsi, dès les années 1950, tous les nouveaux quartiers d'habitation sont équipés d'un petit centre commercial de proximité, ainsi que des services tels que des écoles et un centre médical (Voogd, 2000). C'est ainsi qu'aux Pays-Bas, l'implantation commerciale est appréhendée par le droit de l'urbanisme (Moreno, 2011) : il suffit de demander un permis de construire (*bouwvergunning*) à la commune.

La base juridique sur laquelle repose l'aménagement du territoire néerlandais est la WRO de 1962 (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*; Loi sur l'aménagement du territoire). Cette loi non codifiée, qui ne traite pas des questions de fond mais établit plutôt le cadre dans lequel la politique peut être formulée, a établi un système de planification à trois échelons : national, provincial et communal ; la planification est ainsi omniprésente (Talau, 2010). Les autorisations d'urbanisme sont instruites au niveau local via le plan communal d'occupation des sols (*bestemmingsplan*) qui est juridiquement contraignant (Evers, 2004). L'État ou la province peuvent imposer une décision ou une modification du plan communal, et la Province exerce un contrôle sur les documents et actes communaux pour vérifier leur cohérence avec les objectifs des échelons supérieurs : le principe de décentralisation est donc relativement modéré (Talau, 2010).

Cette WRO de 1962 a été révisée de façon radicale en 1985, puis retouchée en 2000 (de Gier, 1999), et enfin en 2008 pour devenir la nWRO (*nieuwe Wet ruimtelijke ordening*: nouvelle Loi néerlandaise sur l'aménagement du territoire). L'idée principale de la nWRO était de « décentraliser là où c'était possible, centraliser là où c'était nécessaire ». Avec la nWRO, les responsabilités et compétences de planification sont réparties entre la commune, la Province ou l'État en fonction de leur niveau d'intérêt propre ; elles incombent à la collectivité publique la plus appropriée. Ainsi, en matière de commerce de détail, la commune est en principe la collectivité la plus pertinente. La nWRO prévoit que le bestemmingsplan communal puisse fixer des règles concernant le commerce de détail. L'État et la province disposent de compétences pour donner, en amont, des orientations aux décisions communales : ils définissent des cadres dans lesquels les communes peuvent fonctionner, et en aval, pour réagir à des décisions d'aménagement communales inopportunes. Chaque niveau de gouvernement doit établir une stratégie de planification en urbanisme commercial.

Cette réforme de 2008 conforte le rôle central de la commune dans la gestion de l'urbanisme et dans l'élaboration de documents en supprimant l'approbation du plan local d'occupation des sols (*bestemmingsplan*) et la procédure de contrôle par la province. Mais en même temps, pour assurer que les intérêts et politiques d'aménagement de l'État et des provinces ne soient pas négligés, elle dote les échelons supracommunaux d'instruments d'intervention, leur permettant d'imposer aux communes leurs partis pris d'aménagement, via l'instauration d'une compétence normative générale de l'État et de la Province, et l'affirmation du pouvoir d'indication sur le contenu de la planification communale et des décisions relatives à des projets déterminés (Talau, 2010).

En écho à un ambitieux projet environnemental et de lutte contre les inondations et la montée des eaux auxquelles le pays risque d'être confronté suite au réchauffement climatique, un caractère durable de qualité doit désormais être démontré pour tout projet urbanistique. En 2012, la réorganisation du secteur public a conduit à la restructuration du Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM/*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*) (Zonneveld & Evers, 2014). Dans le nom du nouveau ministère, Ministère de l'infrastructure et de l'environnement (*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*), le terme d'aménagement du territoire est absent. En 2015, la nWRO est révisée et devient la BRO, pour introduire un nouvel instrument : l'Échelle d'urbanisation durable (*ladder voor duurzame verstedelijking*).

Dans un pays soucieux de préserver son environnement et conscient de la nécessité d'anticiper les effets du dérèglement climatique et d'affirmer un objectif d'aménagement durable de qualité, la Loi sur l'aménagement du territoire et diverses autres lois devraient être remplacées par une loi unique sur l'environnement : l'*Omgevingswet*. En regroupant des dizaines de lois et des centaines de règles dans une seule et même loi, l'*Omgevingswet* vise à simplifier considérablement le système législatif pour le développement et la gestion du territoire qui devient « milieu de vie ». La nouvelle loi oblige le gouvernement national, les Provinces et les communes à rédiger une *Omgevingsvisie* (vision stratégique de l'environnement), qui décrit les différents intérêts de l'aménagement du territoire (Rijksoverheid, 2015). Elle impose par ailleurs la participation, notamment citoyenne et entrepreneuriale, comme outil d'élaboration des politiques de planification (Esques, 2016). Adoptée depuis 2015, la loi n'a pas encore été promulguée et devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2022.

7.2.2 Outils stratégiques

Les notes stratégiques sont un outil important qui donne expression à la loi d'aménagement du territoire. Au XX^e siècle, le gouvernement central est chargé d'élaborer une stratégie nationale sur l'aménagement du territoire et l'environnement, puis, dès 2008, chaque niveau de gouvernance inférieur est également chargé de rédiger une politique de planification. Toutes ces stratégies doivent assurer une plus grande cohérence et harmonisation des politiques en matière de territoire/milieu de vie physique.

7.2.2.1 Evolution des notes stratégiques nationales relatives à l'aménagement du territoire

- a) *XXe s. : introduction des concepts phares de la planification commerciale néerlandaise*
- a-1) Hiérarchie des polarités commerçantes

La coordination nécessaire pour parvenir à la reconstruction et l'expansion urbaine d'après-guerre s'est traduite par un ambitieux plan spatial ; les efforts de planification étaient dirigés par le gouvernement central (Evers, 2006). Depuis les années 1960, Le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement (le VROM) – devenu Ministère de l'infrastructure et de l'environnement en 2012 - produit régulièrement un document stratégique au statut global et indicatif : la « Note sur l'aménagement du territoire ». Ce document fixe les grandes orientations de la politique d'aménagement du territoire souhaitée pour l'ensemble du territoire national (Lambotte, 2009) et est respecté et suivi par les autorités inférieures.

Les premières notes publiées dans les années 1960 concernent la gestion de la reconstruction urbaine liée, outre les réparations d'après-guerre, à l'explosion démographique qui s'en est suivie et à l'exode rural. La localisation de l'ensemble des services est planifiée en même temps que le logement, et la proximité entre ces différentes fonctions est recherchée, principes préfigurant la politique de la « ville compacte » (Lambotte, 2009). Les plans d'aménagements des nouveaux quartiers comprennent des désignations de magasins en fonction de la population prévue pour ces zones et de la distance normalement parcourue pour certains biens. Cela a donné lieu à une hiérarchie planifiée des fonctions de vente de détail (Evers, 2002), souvent rapprochée de la théorie des places centrales du géographe allemand Christaller (1933) (Evers, 2002). Ce système fonctionnel s'appuie sur un ensemble hiérarchisé de polarités commerçantes avec un centre-ville qui occupe la position de leader en offrant une gamme très large de biens : allant des biens de consommation courante à ceux vendus par des commerces très spécialisés ; et des centres de quartier et de district avec de nombreux commerces de proximité approvisionnant les consommateurs en biens courants à distance de marche de leur domicile (Spierings, 2006). Les grandes villes peuvent également compter des centres commerçants secondaires offrant à la fois des biens de consommation courante et des biens semi-courants nécessitant une aire de chalandise plus large (Lambotte, 2009).

- a-2) Politique restrictive des commerces en périphérie

L'installation des premières grandes surfaces commerciales dans les années 1960, accompagnée de la motorisation des ménages, menace ce système hiérarchique. Afin de soutenir les communes dans le maintien de la hiérarchie fonctionnelle, au début des années 1970, le Gouvernement national introduit des orientations très dirigistes pour limiter les développements commerciaux périphériques ou dont la taille ne respecterait pas la hiérarchie urbaine, et qui risquerait d'impacter plus largement la concurrence au niveau supracommunal (Evers, 2002). En 1973, la nouvelle politique de la PDV (*Perifere Detailhandels Vestigingen* / politique des commerces de détail périphériques) affirme explicitement ce principe de la hiérarchie comme ligne politique souhaitée pour les commerces de détail et les centres commerciaux. Cette directive dont les plans locaux d'occupation des sols (les *bestemmingsplanen*) doivent tenir compte, vise à interdire la vente de certains produits en dehors des centres désignés, à l'exception des points de vente d'articles volumineux tels que des voitures, caravanes, bateaux et matériaux dangereux. En 1984, la catégorie des établissements commerciaux autorisés en périphérie a été élargie afin d'y intégrer les meubles et les matériaux de construction légers (bricolage) (Spierings, 2006). Les restrictions sectorielles en matière d'implantation en dehors des zones commerciales existantes a instauré un processus de tri : les grandes succursales de meubles et de bricolage se déplaçant vers la périphérie, les commerces axés sur la mode se concentrant dans les centres-villes, et les centres commerciaux de quartiers restant dominés par les magasins d'alimentation (Lambotte, 2009).

L'installation de ces nouveaux centres commerciaux est autorisée à condition qu'ils aient démontré l'apport d'une plus-value à l'offre des centres existants et l'impossibilité de s'installer dans les zones commerciales existantes. Les détaillants néerlandais sont ainsi assurés qu'une fois établis dans un centre particulier, ils seront libres de toute concurrence supplémentaire. Cette politique économique de modération unit ainsi les intérêts de l'immobilier commercial et du commerce de détail à ceux des urbanistes (Evers, 2004).

Grâce à une directive de 1993 dite GDV « *Grootschalige Detailhandels Vestigingen* » (implantations commerciales de grande échelle), une politique restrictive quant aux développements commerciaux multifonctionnels périphériques est mise en place pour les treize plus grandes agglomérations du pays. Seules celles-ci ont été autorisées à accueillir une telle implantation à grande échelle (limité à un seuil minimal de superficie de vente de plus de 1 500 m²) ayant une zone de chalandise suprarégionale (Lambotte, 2009). Pour recevoir cette autorisation, une étude d'impact menée au niveau régional doit démontrer l'existence d'une demande suffisante (Spierings, 2006). Ces équipements périphériques prennent place dans les tissus résidentiels des villes centres et deviennent facilement accessibles par des modes doux de transport collectif (Lambotte, 2009) et individuels (parkings à vélos aux portes des supermarchés aux Pays-Bas dès les années 1980) (Gasnier, 2019).

- a-3) Ville compacte, mixité de fonctions, politique ABC (localisation préférentielle des entreprises)

Parallèlement à cette politique restrictive vis-à-vis des équipements en périphérie, dans les années 1970-80, la rénovation urbaine fait l'objet d'investissements via la coopération des autorités locales, des acteurs immobiliers et des commerçants (Spierings, 2006) pour améliorer la qualité de vie dans une ville qui se densifie, et fidéliser les résidents. Les notes stratégiques sur l'aménagement du territoire de 1988 (*Vierde Nota*) et de 1991 (VINEX : *Vierde Nota ruimtelijk ordening Extra*) se concentrent en effet sur la formulation des principes de la ville compacte et introduisent un objectif de limitation de l'usage de l'automobile. Pour soutenir cet objectif, le VINEX prône, notamment pour des districts de plus de 50000 habitants, une politique de redensification de centres urbains par la création de quartiers offrant une mixité des fonctions et renforce la politique de la ville compacte, garantissant de courtes distances entre ces diverses fonctions, pour optimiser l'usage des modes doux pour les déplacements quotidiens. Il s'agit également de préserver le milieu rural d'une trop forte croissance démographique et de protéger l'espace ouvert.

Pour dissuader l'usage de l'automobile, en particulier pour les déplacements domicile-travail, est introduite la politique ABC qui consiste à "placer la bonne entreprise au bon endroit". Cette stratégie de localisation des activités économiques se base à la fois sur la densité de fréquentation de l'entreprise (c'est-à-dire le nombre d'utilisateurs/surface) et sur son accessibilité. Ainsi on distingue :

- profil A : activités tertiaires ou équipements ayant beaucoup d'employés ou attirant de nombreux visiteurs, dont la localisation sera de type centre-ville, bénéficiant de tous les transports publics et favorisant la mobilité douce;
- profil B : activités attirant moins de personnes, dont la localisation devra combiner une double desserte automobile et transports publics, plus loin des centres ;
- profil C : activités dépendant uniquement du transport routier, impliquant peu d'emplois par hectare, dont la localisation sera périphérique.

Bien que jamais appliquée directement à la localisation du commerce, cette politique ABC montre une constance dans la politique nationale de l'aménagement du territoire néerlandais en termes de lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture (Lambotte, 2009).

b) XX^e s. : vers une planification décentralisée, collaborative et durable :

- b-1) Dérégulation et décentralisation de la planification & urbanisation durable

Suite à une étude initiée en 2000 par le Ministère des Affaires Economiques qui a soulevé le manque d'innovations commerciales périphériques et jugé négativement la politique restrictive de limitation des implantations commerciales périphériques vis-à-vis du développement économique global du pays, un rapport recommande à la fois une dérégulation et une décentralisation de la politique des implantations commerciales. L'adoption en 2006 de la *Nota Ruimte* qui prend en considération ces deux recommandations a bouleversé la façon dont est prise en compte la localisation du commerce au sein des outils néerlandais d'aménagement du territoire et a initié une nouvelle approche de la planification commerciale.

L'État néerlandais donne à sa stratégie de développement spatial une dimension économique et se retire de plus en plus de la politique d'aménagement du territoire, laissant une grande partie du pouvoir décisionnel aux provinces, aux communes et aux secteurs privés. Des partenaires privés (citoyens, monde économique) peuvent désormais exercer une plus grande influence sur l'aménagement du territoire néerlandais (Lambotte, 2009). La *Nota Ruimte* stimule la participation du secteur privé par le partage et la diffusion des connaissances (Eskes, 2016) et souligne l'importance des formes démocratiques de prise de décision dans les partenariats public-privé.

La *Nota* met fin à la politique ABC et aux mesures restrictives des PDV/GDV au niveau national, mais, si la politique gouvernementale ne fait plus référence explicitement à la distinction traditionnelle entre les types de commerces (Braye, 2010), elle contient des lignes directrices générales en précisant que les nouvelles implantations ne doivent pas porter préjudice aux structures commerciales existantes, en particulier du centre-ville. Par ailleurs, l'objectif national « Concentrer l'urbanisation et les activités économiques », soit de compacité de la ville, demeure. La politique des provinces qui ont désormais la charge, avec leurs communes, du régime d'implantation des entreprises en général et des commerces en particulier, s'inscrit dans la continuité de la traditionnelle politique restrictive (Evers et al., 2012 ; Spierings, 2006 ; Gasnier, 2019), respectant par ailleurs les objectifs nationaux de « préservation et d'amélioration de l'espace » et d'une planification de qualité (Lambotte, 2009). Les communes peuvent, quant à elles, influencer sur la répartition des commerces, choisie en concertation avec les promoteurs (Grimmeau & Wayens, 2016), par le biais des documents d'urbanisme qu'elles élaborent. La *Nota Ruimte* insiste aussi sur la nécessité de disposer d'une offre foncière suffisante pour répondre aux besoins des activités économiques, en ce compris le commerce de détail.

Le rôle du gouvernement national néerlandais en matière de planification évolue avec la restructuration du ministère VROM qui devient en 2012 le Ministère de l'infrastructure et de l'environnement. Cette même année, là où la *Nota Ruimte* a fait les premiers pas vers un développement spatial plus localisé, la nouvelle note stratégique : la SVIR (*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* / Vision structurelle pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire)¹⁵⁴ poursuit et élargit cette approche en abolissant au niveau national toute planification urbanistique, en ce compris celle du commerce (Evers, 2021, comm.pers.). En effet, désormais, le gouvernement national ne prend l'initiative que de la politique de planification relative aux « questions d'intérêt national », notamment en matière d'infrastructure d'importance (inter)nationale et de stimulation de la croissance économique du pays (Eskes, 2016). La compétence d'identification des zones à urbaniser ou des espaces naturels est transférée aux Provinces. Les communes sont chargées de mener, dans les cadres définis au niveau provincial, la coordination et la mise en œuvre de l'urbanisation à l'échelle locale.

¹⁵⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte>, consulté le 16 août 2021

À la demande du Parlement qui s'inquiète de la suppression totale de la politique nationale d'urbanisation, le gouvernement introduit l'« Échelle d'urbanisation durable » (Ladder voor duurzame verstedelijking)¹⁵⁵, un système de motivation des décisions décentralisées (Esques, 2016). Cette procédure exige, pour autoriser un nouveau développement urbain (y compris les commerces de détail), que soit démontré l'existence d'un besoin au niveau communal/régional pour ce développement et, s'il s'agit d'un terrain vierge, que soit justifiée la raison pour laquelle ce développement commercial ne peut être inséré dans le tissu urbain existant. En visant une utilisation parcimonieuse des terres¹⁵⁶ et en supprimant toute politique d'urbanisation au niveau national, la SVIR marque un tournant urbanistique, d'une part, en appliquant les principes de la transition socio-écologique territoriale dans l'urbanisme de droit commun, en engageant ainsi l'État vers la soutenabilité (Gasnier, 2019) et, d'autre part, en accentuant la décentralisation.

- b-2) Accentuation de la soutenabilité : rôle de facilitateur de l'État & planification collaborative

Publiée en septembre 2020, la dernière stratégie de planification : la NOVI¹⁵⁷ (*Nationale Omgevingsvisie* / stratégie nationale de Planification Environnementale), a été élaborée pendant la pandémie de Covid 19 qui a révélé l'urgence de la situation sociale et environnementale. Elle vise un processus de « renouvellement durable des Pays-Bas » pour 2050 et poursuit les objectifs énoncés dans la SVIR via l'application des principes de la transition socio-écologique : son concept central est la qualité environnementale qui intègre celui de l'espace. Poursuivant la simplification de la politique d'aménagement du territoire, la NOVI englobe les précédentes stratégies de planification sectorielles et propose une politique intégrée et inclusive de l'environnement. Elle définit quatre priorités qui posent des exigences importantes envers le territoire – considéré comme milieu de vie physique – , dont l'utilisation doit être équilibrée :

- Préparer les Pays-Bas au changement climatique et notamment aux risques d'inondations liés à la montée du niveau de la mer ;
- Rendre durables et circulaires l'économie et l'approvisionnement énergétique et renforcer la qualité du cadre de vie ;
- Préserver la biodiversité notamment en réorganisant l'espace rural et en favorisant l'agriculture circulaire ;
- Œuvrer pour des villes fortes, attractives, saines et accessibles. Outre la nécessité de donner une impulsion à la création de nouveaux logements, la NOVI insiste sur l'importance de renforcer les espaces verts en ville et de préserver la campagne qui lie les villes.

¹⁵⁵ https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20SUPER%20Final%20Report%20Annex%203.9_NL_final.pdf

¹⁵⁶ https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20SUPER%20Final%20Report%20Annex%203.9_NL_final.pdf

¹⁵⁷ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>, voir aussi pour le document complet en néerlandais : <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novi-stukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380> ou encore <https://novistukken.nl/francais/default.aspx>.

Avec la NOVI, la planification néerlandaise affirme son caractère néolibéral. L'élaboration elle-même de la stratégie a été développée en concertation étroite entre le gouvernement central, les provinces, les communes, les entreprises, les organismes sociaux et citoyens, ces derniers souhaitant s'impliquer dans l'amélioration de l'environnement. Les pays frontaliers (Belgique et Allemagne) des zones touristiques ont également été consultés afin de contribuer à la NOVI (cette invitation a cependant fait face à un manque de coordination entre les États membres (Unfried *et al.*, 2020)). Cette forme de planification collaborative fait évoluer le rôle du gouvernement national vers celui de facilitateur d'initiatives qui répondent aux objectifs qu'il s'est fixés et de stimulateur de l'innovation sociale (par le partage des connaissances, rôle de médiateur, subventions...). Si le gouvernement central dirige ce processus (non pas de manière hiérarchique mais partenariale et égalitaire : il guide le développement pérenne du cadre de vie sans imposer de schéma directeur), identifie les intérêts nationaux, et détermine l'orientation des choix nationaux et décentralisés. Son rôle n'est pas centralisateur. La responsabilité incombe à toutes les parties conjointement. En matière de politique spatiale, les Provinces mettent en œuvre la politique du paysage¹⁵⁸. Il est de leur devoir d'assurer un espace vert suffisant dans et autour des villes. Les communes, pour leur part, sont responsables de l'habitat, des zones industrielles et de la construction de nouveaux locaux pour les entreprises.

Bien qu'elle réintroduit une politique nationale d'urbanisation – que la SVIR avait suspendue –, la NOVI n'est pas explicite sur la manière d'atteindre ses objectifs. Elle suit, sans la nommer, la philosophie de l'Échelle d'urbanisation durable en encourageant la densification avant l'expansion et en maintenant en vigueur l'Échelle en tant qu'exigence légale (Evers, 2021, comm.pers.).

Ainsi, la politique d'urbanisation se base sur les principes généraux suivants :

- optimiser l'espace : favoriser la proximité en concentrant la population et en mixant les fonctions et réhabiliter les espaces inutilisés. Des efforts doivent être menés au niveau provincial/régional pour parvenir à une concentration de la population et pour rapprocher les logements et lieux de travail. « Du fait de leur petite taille, les villes néerlandaises ont l'avantage de pouvoir proposer des lieux de travail, équipements de service, commerces disponibles à portée de main des logements. La nature et la campagne, sources de loisirs et de bien-être et d'atténuation des effets du changement climatique, sont relativement proches de ces villes pour assurer une qualité de vie ». Le développement urbain doit être efficace en termes d'utilisation de l'espace et de mobilité afin de préserver l'espace rural et de contribuer à la création de proximité participant à l'efficacité de l'économie néerlandaise et à la durabilité de la société néerlandaise. Ainsi une estimation minutieuse des besoins et de l'offre en matière de bureaux et de commerces est essentielle au niveau provincial/régional, pour une efficience de l'utilisation de l'espace. Aucune création ex-nihilo n'est justifiée là où des espaces peuvent être transformés.
- Favoriser la qualité du cadre de vie (pour soutenir l'attractivité) et la mobilité douce (pour limiter l'usage de la voiture). Pour compenser la pression exercée par la densification qui augmentera dans les prochaines années dans les villes, il est nécessaire d'attacher une attention particulière à la qualité du cadre de vie urbain pour que la ville soit saine et attrayante : une attention sera portée à l'amélioration de la qualité des espaces publics et des espaces urbains verts. Le transport en commun, système de mobilité durable qui attribue moins de place à la voiture individuelle dans les zones métropolitaines, sera

¹⁵⁸ <https://www.ipo.nl/thema-s/vitaal-platteland/>

favorisé car il se prête à une telle densité de la construction en termes de logement et d'environnement de travail.

Concernant le commerce, les recommandations générales visent :

- L'optimisation de l'espace et de la mobilité. Les nouveaux sites commerciaux doivent être aménagés de manière à optimiser l'espace et la mobilité. En matière de localisation des commerces de détail, il est recommandé d'assurer une compatibilité avec le trafic et le réseau de transport et de favoriser la qualité et l'attractivité de la ville.
- La sélection des zones commerciales à soutenir (réduction de la quantité mais amélioration de la qualité : changement culturel, de paradigme). Les changements sociétaux (déclin et vieillissement de la population ; modification des comportements d'achat tels que le recours à l'e-commerce) sont particulièrement perceptibles dans les villes moyennes qui jouaient auparavant le rôle de centre d'attraction de la zone de chalandise, statut qui est en train de changer. Seul un nombre limité de villes (estimé à 20) devrait maintenir ce statut, les autres (celles des territoires situés en dehors des grandes régions métropolitaines, qui subissent un déclin démographique) devront faire face à une désertification commerciale croissante, ce qui impactera également l'habitabilité de ces villes qui seront confrontées à un défi de transformation majeur et complexe. Il est important de maintenir compacte la zone commerciale centrale restante et de trouver de nouvelles fonctions pour les bâtiments devenus vacants. La multifonctionnalité est la solution.

Depuis les années 2000, les recommandations de l'État en matière d'urbanisme et en particulier de planification commerciale visent à limiter l'emprise spatiale des nouveaux développements en favorisant une compaction des zones commerçantes (regroupement des commerces), en interdisant les nouvelles constructions hors zone résidentielle, et même en préconisant une réduction du nombre de commerces qui devront être réhabilités et a contrario, le soutien à une sélection limitée de sites commerçants prometteurs qui participent à la multifonctionnalité de la zone et lui apporte une valeur ajoutée.

7.2.2.2 Respect de la hiérarchie des normes : la politique de planification des échelons inférieurs de gouvernance

Depuis 2006, le gouvernement national impose peu de restrictions urbanistiques et confie la responsabilité de l'aménagement du territoire aux échelons inférieurs. Les compétences en matière de gestion de l'espace, dont celles du régime de l'implantation des entreprises et en particulier la politique de localisation des commerces de grande distribution, sont désormais dévolues aux douze provinces et à leurs communes. Les quelques lignes directrices recommandées par l'État sont respectées et suivies par les échelons inférieurs qui les précisent et les détaillent à leur échelle.

Seuls les sujets importants au niveau provincial requérant une solution régionale sont abordés par la province, en accord avec l'approche prônée par l'État (POL 2014, chap.0, p.10). En pratique, l'équilibre des compétences est fonction de la politique de chaque province. Ainsi, par exemple, la Province de la Hollande Méridionale a décidé, en 2007, qu'elle assumerait la responsabilité de l'autorisation des nouvelles structures de distribution de plus de 2 000 m², tandis que les communes situées dans son ressort seraient compétentes pour les surfaces inférieures à ce seuil (Braye, 2010). Cette province désigne elle-même les emplacements pour des concentrations de commerces périphériques et à grande échelle (Evers *et al.*, 2012).

Dans le Brabant septentrional, si de nouveaux établissements conduisent à une « zone de concentration commerciale suprarégionale », une dérogation de la province est nécessaire, qui ne peut être demandée que par cinq (grandes) communes (Evers *et al.*, 2012).

Dans la Province du Groningue, une taille maximale de 2 500 m² par établissement est fixée. Suivant les instructions de la SVIR (2012) visant une urbanisation durable, la Province exige de ces communes que leurs bestemmingsplan ne peuvent désigner des points de vente périphériques que si une étude de planification de la distribution a montré que la création de nouveaux magasins ne se fera pas au détriment de la structure commerciale existante (Evers *et al.*, 2012). De la même façon, dans le Gelderland, les bestemmingsplan communaux doivent prouver que les nouveaux établissements n'entraîneront pas de fragmentation et de vacance.

En Frise, le commerce de détail à grande échelle (GDV) n'est possible qu'à Leeuwarden et la province fixe des restrictions sectorielles et exige des nouveaux établissements qu'ils ne portent pas préjudice aux zones commerciales centrales (Evers *et al.*, 2012). Il en est de même pour la Province de Hollande Méridionale, où la vente au détail à grande échelle n'est autorisée que si elle ne perturbe pas le commerce existant. À Overijssel, ces magasins à grande échelle ne sont également autorisés que s'il peut être démontré qu'ils ne perturberont pas la structure existante. Même chose pour les communes de Zélande qui doivent justifier que les nouveaux établissements n'entraîneront pas une « perturbation durable » des niveaux d'approvisionnement existants (Evers *et al.*, 2012).

Depuis 2015, la Province du Limbourg exige de ces sous-provinces (les régions) de travailler de concert à l'élaboration d'une vision commune supracommunale au sujet des zones commerciales en périphérie. Dans la région du Limbourg Sud, l'approbation administrative pour des équipements commerciaux de rayonnement supracommunal, c'est-à-dire de plus de 1 200 m², doit être demandée au niveau régional. En deçà de ce seuil, les choix sont opérés au niveau local par les communes et les autres parties prenantes locales qui sont les plus aptes à fournir un travail sur mesure de qualité du fait de leur connaissance fine du sujet et des enjeux locaux (POL 2014, chap.3, p.16).

Le rôle de la Province est aussi principalement celui de directeur : elle initie et participe à la coopération régionale (création de la vision, coordination, accords, mise en œuvre), suit, coordonne les régions qui la composent, facilite le partage des connaissances pour soutenir les initiatives de qualité. Ainsi, la Province passe d'un aménagement urbain de régulation à un aménagement urbain d'incitation, ce qui implique que celui-ci ne soit pas « dicté » via des régulations et limitations mais qu'il repose sur les décisions et les actions quotidiennes des citoyens, des entreprises, des institutions et des autorités. Pour inciter et rendre possible les ambitions et objectifs régionaux, la province joue un rôle de facilitateur en rapprochant des parties prenantes dans le cadre d'accords régionaux sur, entre autres, le logement, les lieux de travail et le commerce de détail (POL 2014, chap.3, p.15).

Dans leur vision stratégique (Omgevingsplan /plan environnemental), les provinces établissent des directives, approuvées par le Gouvernement, qui donnent une orientation stratégique aux communes, lesquelles ne peuvent s'en écarter sans une bonne raison. L'objectif est l'harmonie de toutes ces stratégies à différents échelons de gouvernance et de s'assurer du suivi des intentions nationales aux échelons inférieurs. Cette hiérarchie des normes est particulièrement bien respectée entre la Province du Limbourg, la Région du Sud-Limbourg et la Ville de Maastricht.

La Province du Limbourg néerlandais a adopté en 2001 un plan environnemental : *Provinciaal Omgevingsplan Limburg* (POL), modifié en 2006, puis en 2014 (version partiellement mise à jour en 2019), dans lequel les orientations en termes de planification urbanistique et du commerce en particulier suivent les injonctions de l'État et les précise en donnant aux échelons régional et communal des orientations plus détaillées et adaptées à la situation provinciale. De la même façon, la Région du Limbourg-Sud – une des trois régions composant la Province du Limbourg – reprend les recommandations provinciales qui sont elles-mêmes suivies, par la Ville de Maastricht dans sa « politique communale du commerce de détail » qui sera elle-même contraignante au plan local d'occupation des sols (*bestemmingsplan*).

a) Planification collaborative

À l'instar de la procédure d'État et des orientations de la politique nationale, le POL 2014, qui présente la vision stratégique de la Province pour une période de 10 ans, est né d'un processus de cocréation avec les communes de la Province et les parties prenantes (secteur privé) (POL 2014, chapitre 0, p10). De la même façon, la SVREZL¹⁵⁹ (vision structurelle Economie Spatiale Sud Limbourg), qui présente une stratégie régionale pour l'avenir du secteur économique en général et du commerce en particulier de la région du sud-Limbourg en 2030 (révisée tous les trois ans), dont l'élaboration a été sollicitée par la Province en 2015, a été conçue en 2017 avec les 18 communes qui la composent, ainsi que le secteur privé. Ce document stratégique a été adopté par les 18 conseils communaux et leur est contraignant. Le fonctionnement de la SVREZL s'inscrit dans celui du POL. Sur la base de ce dernier, la Province peut prendre des mesures contre une commune qui n'adhère pas aux accords politiques de la SVREZL.

Enfin, Maastricht, à l'instar de nombreuses grandes et moyennes villes néerlandaises, s'est dotée d'une politique stratégique en matière d'implantations commerciales, un texte d'orientation à valeur contraignante au plan urbanistique (*bestemmingsplan*) (Braye, 2010). À Maastricht, le Conseil municipal de la ville a voté en 2017 un règlement¹⁶⁰ relatif à sa politique commerciale, intitulé « Vision du commerce de détail 2016 », qui sert de cadre pour orienter le développement spatial du commerce à Maastricht. Suivant les tendances des échelons supérieurs vers une planification collaborative, ce document a été lui-aussi élaboré en concertation entre les différents acteurs de la ville (les entrepreneurs et les citoyens).

b) Ambitions : qualité de l'environnement, du cadre de vie urbain et du commerce de détail

Suivant la SVIR nationale de 2012, qui a axé son orientation politique sur la transition socio-écologique, l'objectif affiché du POL est l'amélioration de la qualité de l'environnement. Ainsi, contrairement aux précédentes versions du plan provincial, et à l'instar des approches systémiques du SVIR et de la NOVI, la politique environnementale du POL 2014 présente une approche plus transversale et inclut, outre l'urbanisation, d'autres thèmes de la politique liés à l'aménagement du territoire et de l'environnement tels que l'agriculture, l'infrastructure et la mobilité (POL 2014, chap. 0, p.9).

¹⁵⁹<https://www.mkbblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%2021%20juni%202017-6mb.pdf>

¹⁶⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR601603/1>

L'ambition de la politique de planification urbanistique provinciale est la qualité en point d'orgue (POL 2014, chap.3, p.7). Ainsi, via sa philosophie : « davantage de ville et davantage de nature » (POL 2014, chap.0, p.10), la Province ambitionne des villes de qualité avec un centre-ville « effervescent » où les fonctions sont fusionnées, le tout, au sein d'une nature préservée, d'un paysage de qualité, afin d'offrir un cadre de vie sain et agréable à ses futurs résidents (POL 2014, chap.2, p.8 ; chap.3, p.7). Les principes d'urbanisation durable s'inscrivent dans la démarche : « Planifier c'est bien, travailler à la qualité de l'environnement, c'est mieux » (POL 2014, chap.3, p.15), via l'application de l'Échelle d'urbanisation durable (SVIR, 2012) et par la priorité donnée à l'urbanisme circulaire telle que la réhabilitation de bâtiments historico-culturels et emblématiques.

Concernant le commerce de détail, là aussi le mot d'ordre est la qualité ; les enjeux énoncés dans le POL (POL 2014, chap. 4, p.42 ; chap. 6.3.3) se concentrent sur :

- La qualité des centres-villes : il s'agit de favoriser la mixité des fonctions et la concentration centrale des services, en particulier des commerces qu'il convient de regrouper pour favoriser la proximité et ainsi réduire les distances de déplacement et donc limiter l'usage de la voiture. En outre, la valorisation de l'espace public, et en particulier des espaces verts, ainsi que du patrimoine bâti via sa réhabilitation (pour de nouvelles fonctions), participe aux aménités de la ville et favorise son habitabilité en la rendant attrayante, en suscitant l'envie d'y vivre, et en compensant par ailleurs les potentiels inconvénients de la concentration de la population.

Les centres-villes visent à offrir des centres commerciaux attractifs pour les consommateurs de la région et des alentours. Les résidents doivent quant à eux pouvoir bénéficier de la présence à proximité d'un large éventail de magasins pour les produits courants et semi-courants. De cette manière, le secteur contribue à la qualité de vie dans les zones résidentielles et fournit, en même temps, de nombreux emplois.

- Un commerce de détail sain :
Changeant de paradigme, la centralité devient lieu de rencontre et non plus d'achat. Pour se faire, il convient de regrouper les magasins et de les combiner avec les équipements liés à l'HoReCa, aux loisirs, au patrimoine, à la culture, aux bureaux et entreprises artisanales pour multiplier les motifs de fréquentation. Cela s'applique également aux points de retraits internet, qui sont idéalement situés dans les zones commerciales ou à proximité. La valeur ajoutée de la concentration des commerces et des services est de bénéficier d'installations communes, de la proximité et de l'attractivité de chacun, de favoriser les motifs de visite, d'augmenter la fréquentation/le nombre de visiteurs, tout en limitant les déplacements.

La Province se positionnant en facilitateur, elle accepte les initiatives d'amélioration commerciale et notamment de développements commerciaux en centre-ville et dans les quartiers tant qu'ils contribuent à la renforcer et à maintenir le niveau d'équipement et donc la qualité de vie dans ces centralités.

S'il convient de soutenir l'amélioration de la qualité des grandes zones commerciales de périphérie, qui sont particulièrement impactés par la concurrence de l'e-commerce, il faut veiller à ce que ceux-ci ne se développent pas en nouveaux centres-villes, notamment en refusant toute demande d'installation d'enseigne adaptée au centre-ville telle que les vêtements ou chaussures. Le POL maintient ainsi la distinction entre centre-ville et périphérie et la politique de limitation du développement commercial en périphérie. Pour qu'ils soient autorisés, la Province exige des demandeurs de PDV qu'ils démontrent non seulement que ces centres ne nuisent pas à la vitalité des centres-villes, mais en plus qu'ils apportent une valeur ajoutée à la région. Pour vérifier qu'elle s'inscrit bien dans la vision régionale, chaque demande d'installation doit être évaluée sur des critères

spatio-économiques et l'échelle de l'urbanisme durable joue ici un rôle déterminant. Exceptionnellement, des supermarchés ne pouvant pas s'intégrer dans une centralité peuvent s'implanter en périphérie. Seuls les développements commerciaux en dehors de la structure principale qui auraient démontré une valeur ajoutée à celle-ci (telle qu'une réduction de la fragmentation), au service aux consommateurs et à la qualité de vie sont susceptibles d'être autorisés.

Autre changement de paradigme : désormais la qualité, plutôt que la quantité est souhaitée (POL 2014, chap.0, p.10). Ce document rédigé avant la crise Covid estimait déjà que la situation du commerce (secteur sous pression, augmentation des surfaces commerciales inoccupées, saturation de l'offre commerciale, loyers trop élevés qui entraînent la disparition des magasins spécialisés et la difficulté de reprise de commerce) allait s'aggraver dans les années à venir du fait de la baisse du pouvoir d'achat (alors estimé de 8% en 2030), et du développement de l'e-commerce. À cette époque pré-covid, le nombre de magasins susceptibles de fermer était estimé à au moins 30 % (POL 2014, chap. 6.3.2). Du fait des changements sociétaux (déclin de la population, succès grandissant de l'e-commerce) et de la saturation de l'offre commerciale dans le Limbourg, le taux de vacance commerciale augmente et contribue à donner une image négative de la ville, impactant son habitabilité ; il convient dès lors d'accepter et accompagner la suppression des « mauvais projets » (non conformes à la qualité visée) et la réduction progressive de la quantité de centres existants jugés indésirables. Ainsi, pour parvenir à l'objectif d'un marché commercial de détail sain, équilibré et durable, le défi est de pallier la diminution de la quantité d'espaces commerciaux par une montée en gamme de ceux restants, situés à des endroits stratégiques. Pour augmenter les chances de maintien des espaces ayant de bonnes perspectives au sein de la structure principale, il est nécessaire de faire des choix, basés sur des critères fonctionnels, thématiques et de localisation, qui visent à faciliter l'abandon progressif de la fonction commerciale pour les espaces qui n'ont aucune chance de survie (qui ne sont plus ni structurants ni désignés comme des lieux de rencontre). Les propriétaires des sites devront envisager d'autres possibilités de réaffectation. Les zones commerciales qui sont désignées comme prometteuses auront la possibilité d'innover. Ces choix devront être opérés aux échelons régional et local (par exemple dans les villages, les quartiers) en concertation avec les acteurs du marché (POL 2014, chap.4, p.42 et chap. 6.3.3). Ils doivent conduire à un bon équilibre entre le parc commercial des centres-villes, les zones de grande distribution en périphérie et les centres de villages et quartiers. Pour ce faire, la Province met en place le principe de gestion dynamique du stock (du parc immobilier commercial), qui vise à résoudre le problème des bâtiments inoccupés et à supprimer les projets non conformes à la qualité visée. Sous certaines conditions, de nouvelles « réserves » peuvent être ajoutées mais seulement si elles sont compensées par la suppression de « réserves » existantes ailleurs (POL 2014, chap.0, p.11) : tout nouveau développement (notamment en périphérie), doit ainsi aller de pair avec la disparition d'autres locaux équivalents ailleurs dans la région.

- Préservation de l'environnement : afin de préserver au maximum les zones non urbanisées, il est recommandé d'optimiser la consommation foncière en ayant recours à la réhabilitation de locaux existants. La nouvelle politique de gestion dynamique des stocks contribue à limiter l'artificialisation des sols en évitant toute création ex-nihilo en dehors des zones prometteuses. Pour ces dernières en revanche, dans une optique de soutien de la qualité au détriment de la quantité commerciale, il sera possible d'apporter des améliorations complémentaires à ce qui existe déjà. Selon la politique de gestion

des stocks, tout développement d'un nouveau stock doit être compensé et s'accompagner de la disparition de stocks existant.

Généralement, tout autre demande sera refusée. En particulier :

- aucun développement de nouvelles zones commerçantes isolées n'est possible car elles perturbent la structure commerciale principale en favorisant l'usage de la voiture et en empiétant sur les zones non construites ;
- Aucun nouveau commerce n'est souhaité dans la zone rurale en dehors des centres des villages, exception faite des petits commerces agricoles (jusqu'à 500 m²) ;
- Sur les campus, sont exclus les commerces de détail sans lien avec le site ;
- En principe, les magasins n'ont pas leur place en zone industrielle, sauf si les biens vendus s'y prêtent (telles que des marchandises volumineuses ou dangereuses) (POL 2014, chapitre 6.3.1).

En complément des objectifs visés par le POL¹⁶¹, la région développe, à son niveau, les enjeux suivants pour l'établissement de magasins spécifiques :

- Pour les nouveaux supermarchés et agrandissements au sein de la structure principale qui dépassent 1200 m² de surface de vente, l'approbation administrative doit être demandée au niveau régional du Limbourg sud. Pour les nouvelles initiatives et les agrandissements de supermarchés inférieurs à 1200 m², la consultation au niveau sous-régional est suffisante. Le principe directeur est que les supermarchés doivent être situés au sein de la structure commerciale principale, à des échelons appropriés de la hiérarchie commerciale.
- Les magasins situés dans les centres des petites villes sont exemptés de la compensation (liée à la gestion dynamique des stocks) si la surface est inférieure à 100 m². L'implantation d'un petit magasin dans cette zone n'a pas d'effet secondaire sur l'ensemble de la structure commerciale et même contribue à la qualité de vie dans ces centres.
- Les initiatives pour les magasins qui s'établissent dans les deux zones commerciales principales de la région considérée comme prometteuses sont également exemptées de la compensation.

¹⁶¹ Pas de commerces isolés ; compacité des zones commerçantes désormais considérées comme des lieux de rencontre ; pas de magasins d'habillement ou de chaussures en périphérie ; pas de magasin en zone industrielle ou sur les campus ; adoption d'une approche concernant les propriétés vacantes existantes et la suppression des magasins qui n'ont pas de potentiel ; ajout possible seulement au sein d'une zone résidentielle et à condition d'apporter une valeur ajoutée à la région, sans affecter la vitalité des centres-villes (selon l'évaluation basée sur une étude d'impact socio-économique indépendante et par l'application de l'Échelle pour une urbanisation durable) et en compensant leur développement par une disparition de stocks existants si hors zone résidentielle

Au niveau communal, les défis qualitatifs les plus importants de la politique de Maastricht sont la préservation du maillage fin de la structure actuelle du commerce de détail ; la garantie d'approvisionnement dans les quartiers pour les habitants du voisinage immédiat, le maintien de la concentration des activités de manière à limiter les déplacements et à augmenter les motifs de fréquentation au sein d'une même zone ; un maintien de la qualité du cadre de vie et du niveau d'offre commerciale au service des résidents ; la réduction quantitative des espaces commerciaux isolés ; la réduction du taux d'inoccupation des cellules commerciales ; une diversification des fonctions pour renforcer la qualité des zones commerciales afin que le quartier devienne point de rencontre où le commerce de détail continue d'être un facteur d'attractivité complété par d'autres fonctions apportant davantage de motifs de visite.

Toute nouvelle initiative commerciale doit être évaluée par rapport à cette stratégie communale et sur des critères d'urbanisation durable.

c) Principes : hiérarchie urbaine et le bon commerce au bon endroit

- c-1) Hiérarchie urbaine au niveau macrospatial (du territoire)

Pour chacune des trois régions composant la Province, le POL résume ainsi les enjeux en termes de commerces adaptés au profil de chaque commune et à son rayonnement :

- les villes à vocation touristique doivent maintenir une offre de shopping plaisir et un cœur de ville compact avec des activités variées. Les achats transfrontaliers constituant une opportunité pour le secteur du détail du sud du Limbourg (ex : centre de Maastricht, Woonboulevard Heerlen) et la proportion de néerlandais effectuant des achats transfrontaliers ayant augmenté, une coordination avec les communes allemandes et belges voisines est nécessaire pour maintenir les flux d'entrée et de sortie au niveau actuel.
- Pour des villes de seconde importance, la priorité est donnée au cas par cas à la mobilité/l'accessibilité au centre-ville, ou encore aux investissements dans les espaces publics pour assurer un cadre de vie qualitatif attractif et favoriser le développement du shopping plaisir, tout en préservant l'approvisionnement en biens courants.
- Pour des villes ou quartiers plus vulnérables, le défi est de maintenir une gamme complète de commerces pour les courses du quotidien au sein d'une zone compacte. Ces centres ayant une grande importance pour la qualité du cadre de vie, des investissements doivent y être effectués par les communes.
- L'enjeu pour les centres de périphérie est de revoir leur caractère monofonctionnel, qui les rend vulnérables (le taux de vacance y étant élevé) (Evers *et al.*, 2012) et qu'ils deviennent complémentaires du commerce de détail des centres sans le menacer ; ils devront être suffisamment attractifs grâce à une offre de commerces complète, associée à d'autres fonctions ;
- Enfin, dans les zones rurales, les commerces seront surtout orientés sur l'offre de commodités accessibles et de qualité pour les achats courants. Il y a de la place pour les petits magasins agricoles, dont la surface de vente peut atteindre 500 m².

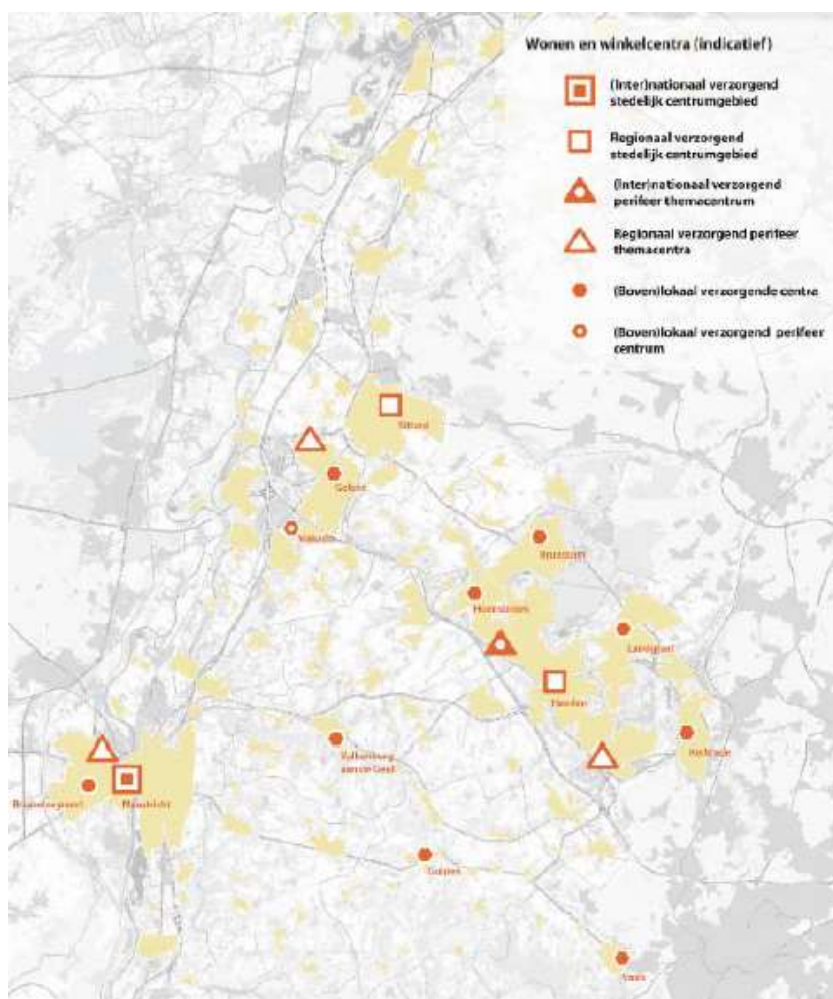


Figure 1 : Hiérarchie urbaine des pôles commerçants : indication des principaux centres commerciaux dans la région du Sud-Limbourg. (Légende : carré rouge au centre entouré de blanc : centre-ville d'attrait (inter)national ; carré blanc : centre-ville d'attrait régional ; rond blanc au centre d'un triangle rouge : équipement thématique périphérique (inter)national ; triangle blanc : équipement périphérique à thème d'attrait régional ; hexagone rouge : centre (supra)local ; hexagone blanc : équipement périphérique (supra)local). Source : POL 2014 (version française), partie 4 : Visions stratégiques concernant les régions, p43.

La Région du Limbourg-Sud précise les consignes de la Province (Fig 1) et présente dans le SVREZL les perspectives suivantes pour chaque pôle commercial de la hiérarchie urbaine :

- Icones du shopping : le centre-ville de Maastricht et le Woonboulevard Heerlen sont les zones commerciales les plus fréquentées avec une grande portée dans le sud du Limbourg et un fort attrait suprarégional/européen. Leur taille devra rester la même ou augmentera légèrement.
- Centre-ville régional : les centres de Heerlen et de Sittard conservent leur position de centres-villes régionaux. En raison de la diminution de la population, la taille de la zone tendra à se réduire.
- Concentration périphérique : il s'agit des PDV (concentrations thématiques de commerces telles que sport & loisirs, meubles...) ou de GDV (concentrations non-

thématiques ayant un attrait supralocal), pour lesquels il est prévu de renforcer la qualité sans expansion quantitative.

- Centre-ville : dans le sud Limbourg, les centres villes sont très diversifiés en termes de taille et de fonction. Par conséquent les perspectives d'avenir varient aussi. Pour certains centres trop grands actuellement, les perspectives s'aggravent au lieu de s'améliorer. Les centres de district sont principalement situés dans une zone de chalandise primaire de plus de 30 000 habitants.
- Centre commercial dans un village ou un quartier : il y a une grande diversité de zones commerciales dans les centres de villages du Limbourg méridional. L'avenir des centres de village se greffe principalement sur la présence d'un ou plusieurs supermarchés (magasins piliers) et de quelques points de vente supplémentaires. Dans les villes, à l'avenir, les zones commerciales seront de plus en plus compactes.
- Centres touristiques en zone rurale. Les centres touristiques disposent de commerces et d'équipements développés. Outre leur fonction de centres d'achats quotidiens pour les locaux, ces centres ont une forte attraction et affluence touristique. Une grande partie des dépenses sont effectuées par les touristes. Cela signifie que les magasins et les équipements quotidiens et non quotidiens reçoivent un certain soutien. À l'avenir, du fait de l'augmentation attendue du nombre de vacanciers et de touristes, ce soutien au commerce de détail sera maintenu.
- Centres de quartiers urbains et de villages. Les centres de proximité des centralités urbaines et rurales, relativement petits, comprennent souvent un supermarché et quelques magasins auxiliaires. Leur superficie devrait se contracter dans les années. Actuellement la part des commerces de détail dispersés représente environ 25-30 % de la totalité du parc commercial. Les perspectives d'avenir d'une grande partie de ces magasins dispersés sont faibles à mauvaises, ils peuvent constituer un risque pour la structure principale.

La régulation des implantations commerciales est fonction de cette hiérarchie des polarités commerçantes. Dès lors qu'il s'agit de pôles commerçants ayant un rayonnement large, telles que les zones commerciales périphériques, les zones commerciales des centres urbains de Heerlen et de Sittard et des icones du shopping, les demandes d'implantation doivent être évaluées par la région. Cependant, la majorité des demandes d'implantation concernant le développement des centres commerciaux de rayonnement local, celles-ci sont traitées par les communes.

- c-2) Le bon commerce au bon endroit au niveau local (communal)

Pour élaborer sa stratégie, reprenant les concepts phares de la planification néerlandaise élaborés par l'État dans la seconde moitié du XX^e siècle, le POL s'appuie sur la définition d'une typologie des pôles commerçants basée sur les motifs de visite/fréquence d'achat (POL 2014, chapitre 6.3), les biens vendus et leur emplacement au sein de la hiérarchie urbaine. La Province distingue ainsi trois types de pôles commerçants :

- Les centres-villes où l'accent est mis sur le « shopping », les expériences de loisirs et les rencontres ;
- Les centres commerciaux de quartier ou de district ou dans des centres de village où sont concentrés les magasins pour les achats courants (commerces de proximité) ;
- Les magasins facilement accessibles, souvent situés à la périphérie de la ville, ou autres concentrations commerciales où les achats ciblés sont effectués.

Au niveau communal, la politique commerciale de Maastricht expose le rôle de chacun des pôles qui composent la structure de son commerce. À l'instar des principes énoncés dans le POL, ce rôle est défini à partir de la localisation du pôle, de sa fréquentation (nombre de chalands, zone de chalandise), de son accessibilité, du type de commerce qui le compose (taille, produits vendus, fonction, etc.), ainsi que du cadre de vie. Ainsi, la structure commerciale hiérarchisée de Maastricht est caractérisée par :

- une grande importance accordée au centre-ville : zone de chalandise étendue, petits commerces, part belle à la mobilité douce..., concentration de l'essentiel de l'activité commerciale, en particulier celle relative à l'équipement de la personne et à l'Horeca, ainsi que de biens de consommation courante et les commerces de petits articles d'équipement de la maison ;
- un grand nombre de polarités secondaires de proximité inscrites au sein même des quartiers d'habitat, avec différents échelons hiérarchiques, tournées vers les biens de consommation courante : on y trouve une ou plusieurs grandes surfaces alimentaires souvent accompagnées de petits commerces de proximité (boulangerie, librairie, boucherie...) ;
- dans la quasi-totalité des autres polarités, les grandes surfaces commerciales dédiées aux biens de consommation courante dominent ;
- trois noyaux supplémentaires importants hors du centre-ville : deux dévolus à l'équipement à la personne situés le long d'axes très bien desservis par les transports en commun menant vers les quartiers urbains voisins et vers les localités périurbaines proches (Brusselse Poort dans le quartier ouest ; Heer dans le quartier est) et un complexe multifonctionnel périphérique à proximité du centre-ville : le Belvédère, au rayonnement supra communal qui constitue le pôle PDV/GDV de la ville. On y trouve des enseignes liées au sport, jouets, l'électroménager, le hifi/vidéo, les médias, ainsi que de l'HORECA et des loisirs commerciaux (Lambotte, 2009).

La dispersion de ces polarités au sein des zones d'habitat permet à la majorité des logements présents sur le territoire de la Ville de Maastricht d'être situés à moins de 900 m d'un supermarché¹⁶².

Conformément à son nouveau concept de gestion dynamique des stocks, la Province établit également un zonage des enjeux commerciaux, repris au niveau régional dans la SVREZL :

- Zone de concentration : zone thématique/sectorielle définie ou zone commerciale centrale au sein de la structure principale, où l'activité de vente est la plus forte. L'objectif à l'horizon 2030 est d'y renforcer et stimuler des sites prometteurs ;
- Zone d'équilibre : zone commerciale non centrale délimitée à l'intérieur de la structure principale dans laquelle le stock actuel de m² peut être maintenu. L'objectif est de conserver ces zones jusqu'en 2030, de les améliorer par la reconstruction ou la transformation des bâtiments ;
- Zone de transition : zones situées en dehors de la structure principale, où le stock peut être supprimé (réduction du nombre de commerces).

¹⁶² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR601603>

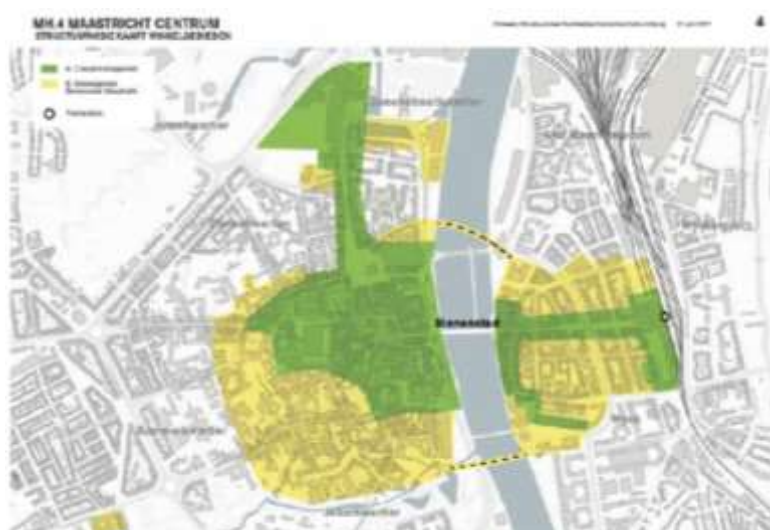


Figure 2 : Exemple de zonage des enjeux pour le commerce de détail du centre- ville de Maastricht : A (en vert) : zone de concentration (concentratiegebied) ; B (en jaune) : zone d'équilibre (balansgebied binnenstad) ; petit cercle noir : zone de transition¹⁶³



Figure 3 : Exemple de zonage des enjeux pour le commerce de détail du quartier nord-ouest de Maastricht (avec le Belvédère) : A (en vert) : zone de concentration (concentratiegebied) ; B (en jaune) : zone d'équilibre (balansgebied binnenstad)¹⁶⁴

¹⁶³<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%202021%20juni%202017-6mb.pdf>

¹⁶⁴<https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%202021%20juni%202017-6mb.pdf>

À Maastricht, chaque zone commerciale de la ville est destinée à être :

- stabilisée (maintien de la position actuelle dans la structure) avec une petite extension possible sous condition d'une évaluation minutieuse de la concurrence, c'est-à-dire après avoir fait l'objet d'une évaluation critique de la valeur ajoutée, en prenant soin que les développements aient lieu à proximité de la structure commerciale déjà en place afin de s'assurer de la création d'un centre compact et facilement accessible ;
- renforcée en termes de gamme d'équipements et d'espace public/accessibilité sans extension possible, c'est-à-dire éventuellement qualitativement (et non quantitativement) renouvelée au sein des zones commerciales et des lieux de rencontre prometteurs de la structure commerciale principale.

En revanche, pour les autres zones commerciales considérées comme non prometteuses, il est préconisé de prévoir un changement de fonction ou une réduction de l'offre.

Dans l'ensemble, il ne devrait pas y avoir d'ajout d'espace commercial.

Dans la politique commerciale de Maastricht, les objectifs pour chacune de ces zones commerciales sont les suivants :

- le centre-ville de Maastricht doit renforcer sa position en tant que centre d'approvisionnement local, mais aussi en tant que lieu d'achat [à vocation touristique] (inter)national et régional pour le shopping plaisir.
- la zone périphérique du Belvédère (polarité de type PDV/potentiellement GDV), à destination des nouveaux arrivants et des personnes relocalisées en banlieue, est complémentaire au centre-ville et présente une fonction de service supralocale. Initialement prévue comme un grand centre commercial de 40 à 50 000 m² orienté vers l'équipement de la maison (cuisines, sanitaires, mobilier...), vers le bricolage, le jardinage et les matériaux de construction, les ambitions de celle-ci ont dû être réévaluées en cours d'élaboration. En effet, si la phase 1 du projet (20000 m² pour du bricolage et du jardinage) était déjà en cours de développement en 2016 ; le bureau de consultance mandaté par la Ville de Maastricht pour la rédaction de sa vision stratégique commerciale a recommandé de réévaluer la phase 2 du projet qui consistait en 30000 m² initialement alloués à de l'ameublement, sur la base des modifications des comportements d'achat (ex : en 2008, 600 magasins d'ameublement ont dû fermer leurs portes) aux Pays-Bas, tel que l'augmentation des achats en ligne. En outre, les zones commerciales passent du statut de lieux d'achat à celui de lieu de rencontre, ce qui met en difficulté les zones commerciales monofonctionnelles. Ainsi, de nouveaux secteurs ont été inclus dans le projet : des vélos, du sport et du camping et d'autres fonctions « non commerciales » comme de la restauration et des loisirs sont conseillés pour rompre la monofonctionnalité et augmenter les motifs de déplacement. Dans cette logique, le programme de 30000 m² de magasins de meubles a été progressivement supprimé. En revanche, les enseignes du quotidien, de la mode et du luxe, des jouets, des articles ménagers et autres commerces de détails (comme les magasins d'occasion) sont exclues de l'implantation périphérique.
- Il a été envisagé de rendre disponible le Sphinx, ancien site industriel, situé entre le Belvédère et le centre-ville (l'ensemble étant qualifié de « collier de perles »), partiellement disponible pour les formules GDV (cinéma, magasin à grande échelle sur l'aménagement de la maison et d'autres fêtes) mais aussi pour des formes particulières de commerce de détail et ou des concepts spéciaux qui complètent le centre-ville. Le nombre de m² de surface commerciale a été réduit de 30000 m² à 20000 m².

- Le commerce de détail dans les zones industrielles n'est en principe pas autorisé.
- Le commerce en ligne avec un point de retrait doit, dans la mesure du possible, avoir été situé dans les zones commerciales ou à proximité.
- Le commerce de détail dans les lieux de circulation (comme les gares) est autorisé s'il correspond à la fonction de la zone et est lié à l'activité principale de celle-ci. Il doit s'adresser de surcroît principalement aux voyageurs/navetteurs ou aux travailleurs sur site et ne doit pas concurrencer les autres zones commerçantes.
- La vente d'articles quotidiens dans les zones périphériques, les fermes ou en dehors de la zone urbaine sera traitée avec retenue afin d'éviter des effets inacceptables sur la structure régulière du commerce de détail.

7.2.2.3 Atouts et faiblesses des outils stratégiques

En termes de lutte contre l'étalement urbain et de la dépendance à la voiture, les outils stratégiques de la planification urbanistique néerlandaise présentent les atouts suivants (Lambotte, 2009) :

a) Ville compacte, multifonctionnelle et attractive :

Une politique de la ville compacte constante depuis 60 ans a permis de limiter la dépendance à la voiture en diversifiant les fonctions de la ville au sein des centres-villes et en réduisant les distances entre celles-ci. En effet, la centralité devient lieu de rencontre ce qui confère une fonction sociale au commerce. Le regroupement de commerces et leur combinaison avec d'autres équipements (HoReCa, loisirs, culture...) et services permet de multiplier les motifs de fréquentation et de réduire les distances entre les diverses fonctions de la centralité. Cette conception de l'urbanisation de la ville, très fréquente aux Pays-Bas, vise à maximiser le recours au vélo et à la marche à pied pour les déplacements liés au motif achats et à éviter les nombreux désagréments induits par la dépendance à la voiture (espaces perdus dans les parkings, embouteillages, bruit, CO₂, besoins accrus en infrastructures routières...). Dans le cadre de la ville compacte, l'attention est également portée à la qualité des espaces verts et à la qualité architecturale des développements immobiliers afin d'assurer l'attractivité de la ville et une qualité du cadre de vie optimale pour les riverains. Dans les zones résidentielles, le commerce contribue à cette qualité de vie.

Cette politique globale et continue de compacité et de mixité des fonctions est prônée à tous les niveaux de pouvoir et est appliquée de façon cohérente par les villes et communes néerlandaises, malgré l'adoption régulière de nouvelles politiques stratégiques aux différents niveaux de pouvoir. Elle permet ainsi, en limitant l'étalement urbain, de préserver les espaces ruraux.

b) Respect de la hiérarchie urbaine pour éviter toute concurrence au sein du territoire

La régulation des implantations commerciales est fonction de la hiérarchie urbaine multipolaire au niveau du territoire (de la région). Dès lors qu'il s'agit de zones commerciales ayant une portée large dans la structure principale, telles que les zones commerciales périphériques, les zones commerciales des centres urbains de Heerlen et de Sittard et des icones du shopping, qui seront amenées à être améliorées, voire étendues, les décisions devront être évaluées au niveau régional. La plupart des décisions concernant le développement des zones commerciales à l'attrait local, tels que les centres de district, de village, de quartier... qui seront amenées au mieux à être améliorées, sinon à voir leur surface réduite, relèvent des échelons sous-régional et local.

c) Localisation préférentielle des commerces et conditions d'implantation : « le bon commerce au bon endroit »

Au niveau local, une distinction claire en matière de localisation préférentielle du commerce est opérée selon le type d'assortiments et « tient compte des logiques et des enjeux d'organisation propres à la distribution » (Gasnier, 2019). Cette logique d'implantation commerciale aménagiste est basée sur une hiérarchie urbaine des pôles commerçants et une typologie commerciale :

- Pour les commerces de biens de consommation courante, une proximité est recherchée, soit une forte mixité avec le logement, ce qui implique la présence de multiples pôles commerçants de quartiers dans les grands pôles urbains comme au sein des gros villages. L'implantation des supermarchés en périphérie doit rester une exception.
- Pour l'équipement de la personne, comme énoncé explicitement dans les politiques stratégiques provinciales et communales, ce type de commerce ne peut se développer en dehors des centres des villes ou de leurs quartiers/districts, à l'exception des quelques implantations GDV (des années 1990-2000), multiplexes ayant une zone de chalandise régionale, situées à proximité de l'hypercentre de grandes villes et donc voisins de quartiers urbains denses leur garantissant une bonne accessibilité en transport public.
- Pour le commerce d'équipement de la maison, la localisation en périphérie des villes est autorisée sous la forme d'un parc commercial via l'outil PDV (principe repris par les échelons de gouvernements provinciaux et communaux après la décentralisation). Cependant, la configuration monofonctionnelle rend ces zones commerciales vulnérables : les magasins d'ameublement représentent une part importante et croissante du taux d'inoccupation national (Evers *et al.*, 2012). Si la multifonctionnalité semble être une solution pour l'avenir de ces zones, il faut veiller à ce qu'elles n'entrent pas en concurrence avec les commerces de détail des centres-villes.

Dorénavant, les PDV/GDV existants peuvent être renforcés qualitativement mais sans extension quantitative : plus aucune extension en périphérie ou de développement de nouvelles zones isolées ne peut être autorisée, en particulier hors zone résidentielle. Seuls les nouveaux supermarchés ou agrandissements au sein de la structure principale peuvent être considérés. Aucune création *ex nihilo* en dehors des zones prometteuses ne sera autorisée. Toute demande de développement commercial devra démontrer un caractère urbain durable, une valeur ajoutée à l'offre commerciale existante, et qu'il ne constituera pas une menace à la vitalité du centre-ville. À Maastricht, des projets ont été soit évalués à la baisse en termes de superficie, soit diversifiés en termes de fonctions pour compenser le déclin du commerce. Dans l'ensemble, il ne devrait plus y avoir d'ajout d'espace commercial.

d) Nouvelle politique de qualité et zéro artificialisation nette

Aux Pays-Bas, la poursuite d'un marché de commerce de détail sain et durable est une préoccupation majeure qui entraîne un changement de paradigme : désormais la valeur du marché du commerce ne se mesure plus au nombre de commerces ou de surfaces commerciales en activité mais se conçoit par la qualité de ceux-ci (POL 2014, chap.0,p.10)¹⁶⁵. Ainsi, afin d'anticiper les effets des changements sociétaux (déclin ou vieillissement de la population, ...) et des tendances structurelles du commerce (essor de l'e-commerce au détriment du commerce physique, augmentation de la vacance commerciale...), la politique stratégique néerlandaise estime que seule une vingtaine de villes moyennes néerlandaises devrait conserver un rôle d'attraction commerciale (shopping plaisir), les autres (celles des territoires situés en dehors des grandes régions métropolitaines, qui subissent un déclin démographique) devront faire face à une désertification commerciale croissante, ce qui aura pour effet d'impacter également l'habitabilité de ces villes qui seront confrontées à un défi de transformation majeur et complexe. Ce changement substantiel de conception du commerce, où la montée en gamme des zones prometteuses se fera au détriment de la quantité est également transposée au niveau local dans les communes. L'adaptation au phénomène de contraction des centres-villes amène les communes à y distinguer :

- l'hyper-centre qui devient « structure principale », où il sera autorisé de développer l'appareil commercial ;
- une « zone intermédiaire » qui entoure l'hyper-centre, où l'appareil commercial pourra être amélioré ou modernisé, sans extension possible ;
- enfin, des zones dites « de transition », situées à la limite de ces centres-villes en contraction, qui seront amenées à réduire leur parc commercial et à trouver des solutions de réaffectation¹⁶⁶ (POL 2014, chap. 4, p42 et chap. 6.3.3).

Selon le principe de gestion de dynamique des stocks, qui s'apparente à une politique de zéro artificialisation nette, une création ou extension de commerce dans une zone prometteuse devra être compensée par la suppression ailleurs dans la région d'un espace commercial équivalent. La création de magasin de moins de 100 m² dans des petites villes ou les initiatives au sein des icones de shopping sont exemptées de la compensation.

e) Planification collaborative

Il règne aux Pays-Bas une culture du partenariat public-privé où la sphère publique, à l'écoute du marché, initie elle-même des projets et fixe un cadre souple dans lequel la sphère privée arrive à s'insérer grâce à des négociations d'égal à égal. Pour faciliter l'adhésion des parties prenantes à cette politique de protection du centre-ville et de respect de la hiérarchie des pôles commerçants, la planification urbanistique est élaborée en amont avec toutes les parties prenantes : elle est collaborative et se doit d'être consensuelle.

¹⁶⁵ <https://novistukken.nl/francais/default.aspx>

¹⁶⁶ <https://www.mkblimburg.nl/content/Leny/Ontwerp%20Structuurvisie%20Ruimtelijke%20Economie%20Zuid%20Limburg%2021%20juni%202017-6mb.pdf>

En ce qui concerne les faiblesses, on aurait pu craindre que la tendance, depuis 2006, à une approche néolibérale prônant la diminution des entraves à l'activité économique liée aux règles de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire allait être néfaste à la préservation des centres-villes. Cependant, cette dérégulation dans un pays où la culture du consensus est prégnante a au contraire permis de préserver les intérêts des détaillants du centre-ville, ceux des promoteurs immobiliers, des urbanistes... et s'est avéré propice à un développement durable de l'aménagement du territoire.

7.2.3 Outils de liaison

7.2.3.1 *Le bestemmingsplan : plan local d'occupation des sols*

En matière de commerce, le niveau de planification le plus important est celui de la commune qui, en plus d'établir une politique commerciale communale contraignante (dont se sont dotées les moyennes et grandes communes), élabore le plan local d'occupation des sols qui doit respecter les documents d'urbanisme élaborés aux échelons supérieurs (Gasnier, 2019). Ce plan local normatif constitue le seul plan opposable à une demande de permis de construire (*bouwvergunning*) délivré par la commune. En principe, un plan d'occupation des sols doit être mis à jour tous les 10 ans. Tout intéressé peut participer à la procédure administrative relative à l'adoption du plan, introduire un recours juridictionnel contre celui-ci ou encore demander une dérogation au plan ou une révision de celui-ci¹⁶⁷. Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'environnement (prévue en 2022), le plan d'occupation des sols est voué à être remplacé par un plan unique d'environnement.

Un plan d'occupation des sols désigne l'affectation des terrains et établit des règles en vue de cette affectation dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. Il comporte une carte d'occupation des sols avec une surface cadastrale sur laquelle sont affichées les différentes affectations qui s'appliquent aux zones (Fig 4) et un règlement qui régit l'affectation possible pour les différentes zones. Il y est indiqué si la zone est constructible et dans quelles conditions. Ces deux parties sont les éléments contraignants du plan d'occupation des sols. En outre, une note explicative justifie en quoi la mise en œuvre du plan constitue un bon aménagement du territoire et s'appuie sur la politique communale commerciale (Fig 5). Tous les aspects pertinents de l'urbanisme, de la planification, de la politique, de l'environnement et de l'économie doivent y être traités, ainsi que le règlement et la carte.

Le plan d'occupation des sols peut affecter une destination commerciale à un emplacement qui pourra seulement alors être employé à cette fin (Fig 4). Chaque plan d'occupation des sols contient sa propre définition du commerce de détail qu'il peut établir à l'aide des Plans Standards de Destinations Comparables (édition SVBP 2008)¹⁶⁸. La commune peut décider d'utiliser le pouvoir de modification du plan d'occupation des sols dans le cas d'une demande d'extension de commerce par exemple. Celle-ci doit cependant être suffisamment justifiée¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Arrêt de la Cour du 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-31/16 X et Visser, ECLI:EU:C:2018:44

¹⁶⁸ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-mogelijkheden-om-detailhandel-op-bedrijventerreinen-uit-t/>

¹⁶⁹ <https://www.blenheim.nl/blog/wijziging-bestemmingsplan-detailhandel/>

Exemple de bestemmingsplan de la commune de Appingedam (province de Groningue) :

- Carte :

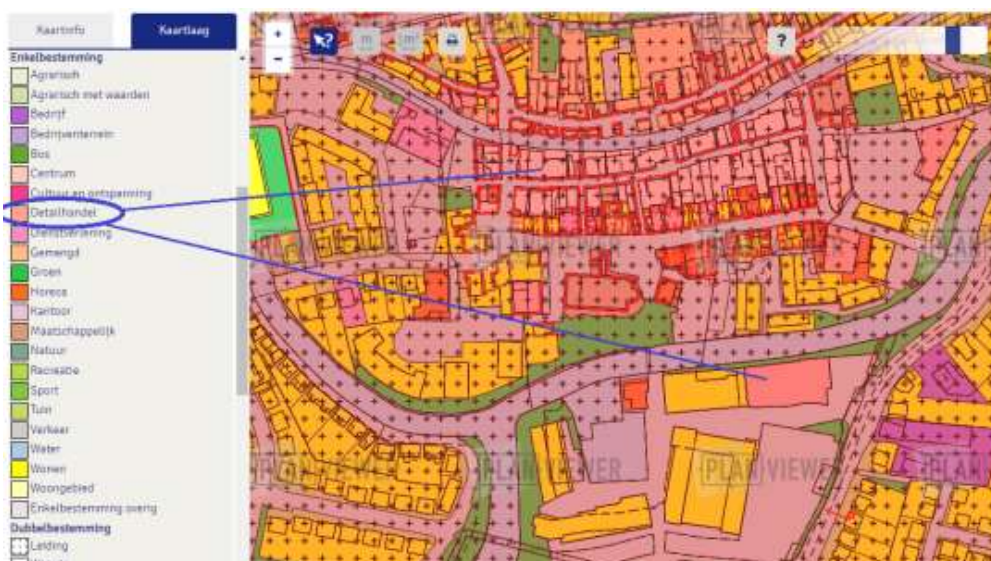


Figure 4 : Extrait de carte du bestemmingsplan de la commune d'Appingedam présentant entre autres la couche des zones destinées au commerce de détail (rose)¹⁷⁰

a) Règlement

Dans le règlement, une distinction est faite entre le commerce de détail non volumineux et celui volumineux¹⁷¹. Les terrains affectés au « commerce de détail-2 » sont ainsi destinés au seul commerce de détail de biens volumineux. On entend par là le « commerce qui, vu la nature volumineuse des biens vendus ne peut plus s'intégrer aisément dans les espaces commerciaux existants, et notamment le commerce de détail d'automobiles, de bateaux, de caravanes et de tentes, de cuisines, de salle-de-bains, de meubles, de matériaux de construction, de machines agricoles, d'articles de jardinage, d'articles de sport équestre, de vélos et d'accessoires pour automobiles ». Dans l'article 18, le §18.1 du plan d'occupation des sols de la commune ne prévoit pas de possibilité de déroger aux règles fixées par celui-ci¹⁷².

¹⁷⁰ <https://www.ruimtelijkeplannen.nl/viewer/view>

¹⁷¹ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01/r_NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01.html#_18_Detailhandel-1

¹⁷² Arrêt de la Cour du 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-31/16 X et Visser, ECLI:EU:C:2018:44

b) Note explicative¹⁷³

Extrait de la note explicative justifiant la carte et le règlement : le cas de la règle «*brancherings-regeling*» : « *Gestreefd wordt naar de ontwikkeling van drie sterke polen in het centrumgebied: Cleveringaplein, Ossedrift en het Overdiepterrein. Een heldere begrenzing van het winkelgebied vormt daarmee de Dijkstraat en de drie polen (Ossedrift, Cleveringaplein en Overdiep). Hierbuiten dienen winkelontwikkelingen te worden afgeremd. [...]Op die manier wordt bewerkstelligd dat de detailhandelsfunctie zich mettertijd concentreert binnen het kernwinkelgebied. Langs de N33 en de Farmsumerweg is een woonplein met volumineuze detailhandel aanwezig [...]. Deze locatie, gelegen buiten het centrum is bij uitstek geschikt voor volumineuze detailhandel. Het beleid van de gemeente is er al jaren op gericht om dit ook zo te houden en de leefbaarheid van het centrum te behouden. De kern van dit beleid is dat de positie van het bestaande winkelcentrum centraal staat. Het is van belang om dit bestaande centrum aantrekkelijk te houden voor de bezoekersmotieven 'boodschappen doen' en 'recreatief winkelen'. Door het clusteren van winkels (en aanvullende horeca en culturele voorzieningen) wordt voor deze bezoekersmotieven een aantrekkelijk gebied in stand gehouden voor winkelen, horecabezoek en cultuurbezoek. Kenmerkend is immers de behoefte aan combinatiebezoek van meerdere voorzieningen of winkels. Vernieuwing of uitbreiding van detailhandel is daarmee alleen wenselijk binnen het bestaande winkelgebied. Hiermee wordt het goed functioneren van het winkelcentrum geborgd en structurele leegstand zoveel mogelijk voorkomen (zorgvuldig ruimtegebruik). Voor niet-frequente doelgerichte aankopen (bezoekersmotief 'doelgericht winkelen') is detailhandel buiten de bestaande winkelcentra mogelijk, indien deze moeilijk inpasbaar is in het bestaande centrum, vanwege de volumineuze aard, het brand of explosiegevaar en vanwege de verkeersontsluiting (dagelijkse bevoorrading, parkeerbehoefte bezoekers). Dit is ook de reden waarom voor deze volumineuze detailhandel buiten het centrum is gekozen voor branchering van detailhandel. Volumineuze detailhandel richt zich op specifieke productgroepen en branches, zoals auto's, boten, caravans, tuincentra, bouwmarkten, grove bouwmaterialen, keukens, sanitair en meubels. Het gaat dus niet alleen om de oppervlakte van de winkelunit, maar ook om het bezoekersmotief en de specifieke kenmerken van de producten»¹⁷⁴.*

¹⁷³ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01/t_NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01.html#_5.10_Detailhandel

¹⁷⁴ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01/t_NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01.html#_5.10_Detailhandel

« L'objectif est de développer trois pôles forts dans la zone centrale : Cleveringaplein, Ossedrift et l'Overdieptrein. La Dijkstrastraat et ces 3 pôles forment ainsi une zone commerciale bien délimitée. En dehors de celle-ci, les développements commerciaux devraient être ralentis. De cette façon, tous les efforts seront déployés pour relocaliser les commerces de détail vers la zone centrale. Le long de la N33 et de Farmsumerweg, situés à l'extérieur du centre, sont appropriés pour un commerce de détail volumineux. La politique de la commune vise depuis des années à maintenir cette distinction et ainsi à préserver l'habitabilité du centre. Le cœur de cette politique situe la zone principale commerciale dans le centre-ville. Il est important de garder ce centre existant attractif pour les motifs de « shopping » et de « shopping récréatif » du visiteur. Le regroupement des commerces et sa combinaison avec des restaurants et lieux culturels augmentent les motifs de visite. La rénovation ou l'expansion du commerce de détail n'est donc souhaitable que dans la zone commerciale existante. Cela garantit, via une utilisation raisonnée de l'espace, le bon fonctionnement du centre-ville commerçant et réduit les risques de vacance commerciale. Le commerce de détail en dehors du centre-ville est possible pour des achats peu fréquents et ciblés, s'il est difficilement intégrable dans le centre existant, en raison de sa nature volumineuse, du risque d'incendie ou d'explosion ou en raison de l'accès au trafic (ravitaillement journalier, stationnement obligatoire pour les visiteurs). Le commerce de détail volumineux se concentre sur des groupes de produits spécifiques, tels que les voitures, les bateaux, les caravanes, les jardineries, les magasins de bricolage, les matériaux de construction grossiers, les cuisines, les appareils sanitaires et les meubles. » (Trad.pers.)

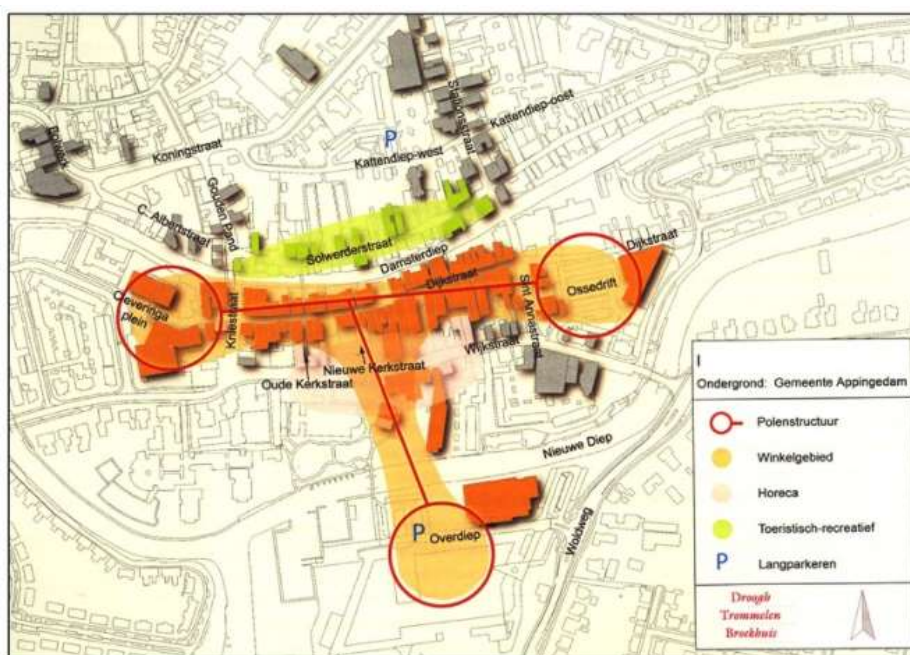


Figure 5 : Enjeux commerciaux du centre-ville, extraite de la politique stratégique commerciale de la ville d'Appingedam¹⁷⁵

175

https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01/t_NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01.html#_5.10_Detailhandel

Cette règle (*brancheringsregeling*) vise à déterminer où le commerce de détail est autorisé, afin de lutter contre la vacance et de renforcer la vitalité du centre-ville. Elle contient une disposition relative à la localisation géographique des activités de vente : seul le commerce de détail de produits volumineux est autorisé à l'extérieur du quartier commerçant historique du centre-ville, en l'occurrence sur la Woonplein, et aucune autre forme possible de commerce de détail.

Le propriétaire d'une cellule commerciale située en périphérie, sur le Woonplein, qui souhaitait y accueillir l'enseigne Bristol (magasin de vêtements et chaussures bon marché)¹⁷⁶ a été confronté à cette politique restrictive. Il la conteste sur la base de la directive européenne sur les Services, qui vise la liberté d'établissement et requiert la suppression d'obstacles à celui-ci. Le propriétaire a alors introduit un recours contre le plan d'occupation des sols de la commune d'Appingedam devant le Conseil d'État. Celui-ci a décidé de renvoyer la question à la Cour de justice de l'Union Européenne. Dans son arrêt du 30 janvier 2018¹⁷⁷, la Cour de Justice a autorisé l'inscription d'un tel régime dans un plan d'occupation des sols sous la condition de « raisons impératives d'intérêt public », notion qui couvre la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire. La directive Services s'applique aux exigences qui affectent l'accès à une activité de service ou à son exercice, et donc pas aux exigences telles que la réglementation en matière d'aménagement du territoire, des zones urbaines. En effet, l'interdiction en cause vise à préserver la viabilité du centre-ville et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire. Un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale. Par ailleurs, la Cour de justice considère que les services couverts par la directive concernent entre autres les services aux consommateurs telle que la distribution, c'est-à-dire que le commerce de détail peut être considéré comme un service au sens de la directive Services. Ainsi, l'imposition de règles d'aménagement à des fins de protéger ce service est autorisée. Le conseil communal d'Appingedam a dû cependant mieux justifier l'exclusion du commerce de détail courant à un certain endroit et ainsi démontrer que sa politique sectorielle est « non discriminatoire » et « nécessaire » et que la mesure choisie est « proportionnée »¹⁷⁸.

¹⁷⁶ <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gemeenten-mogen-regels-stellen-aan-detailhandel-bestemmingsplannen/>

¹⁷⁷ Arrêt de la Cour du 30 janvier 2018, affaires jointes C-360/15 et C-31/16 X et Visser, ECLI:EU:C:2018:44

¹⁷⁸ https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01/b_NL.IMRO.0003.OMGEVINGSPLAN-VG01_tb5.pdf

En cas de conflit relatif à l'orientation souhaitée pour l'aménagement du territoire, la mise en œuvre de la politique nationale ou provinciale peut aussi être imposée dans le plan communal. Cette intervention a eu lieu dans l'affaire du Decathlon à Schiedam¹⁷⁹. La Ville de Schiedam estimait que la présence du Decathlon sur le parc des sports, favoriserait la participation sportive et y voyait des intérêts plus larges tels que l'emploi, l'impulsion pour le sport et la santé et les effets positifs pour le centre-ville. La Province de Hollande-Méridionale qui a été invitée par la Commune de Schiedam à accorder une exemption sur l'établissement de commerces de détail dans le centre, afin qu'une succursale de Décathlon puisse être réalisée en périphérie (au parc sportif Harga), a refusé la demande d'installation. Le Conseil d'État a statué en octobre 2020 que la politique de la Province était juste, qu'elle avait le droit de ne pas accorder d'exemption mais qu'elle devait mieux justifier pourquoi elle refusait une dérogation. « Il est plausible que l'arrivée des magasins de sport aux endroits prévus entraîne la disparition des magasins au centre des villes et donc une influence notable sur l'inoccupation et la qualité de vie dans ces centres-villes »¹⁸⁰.

7.2.3.2 Échelle d'urbanisation durable (*Ladder duurzame verstedelijking*)^{181, 182}

Le 1^{er} octobre 2012, via la SVIR qui vise à garantir une utilisation raisonnée de l'espace pour les aménagements urbains, l'Échelle de l'urbanisation durable est entrée en vigueur en tant qu'exigence de motivation à l'aménagement du territoire.

Le test n'entre en jeu que lorsqu'il y a un nouveau développement urbain au niveau provincial ou communal pour une surface « en principe » de plus de 500 m²; c'est-à-dire dès lors qu'il s'agit d'un projet entraînant une emprise sur le foncier¹⁸³.

La version de 2012 de l'Échelle impose aux autorités locales de justifier l'intérêt d'un nouveau projet de développement urbain en répondant à trois conditions :

- Démontrer qu'il y a un besoin régional afin de s'assurer que le projet ne conduira pas à une nouvelle utilisation inutile de l'espace, c'est-à-dire, pour ce qui concerne le commerce, que le nouveau développement spatial n'entraînera pas de vacance ailleurs. Pour justifier le besoin commercial, le plan d'occupation des sols communal doit contenir, dans ses notes explicatives, une description du celui-ci, et la politique commerciale communale doit comporter une description des zones où un ajout commercial est nécessaire pour des raisons qualitatives et de celles où il ne l'est pas. L'évaluation du besoin prend en compte l'offre existante et en particulier l'effet sur la vacance commerciale. Une offre excédentaire n'est cependant pas suffisante pour considérer que le développement va à l'encontre de l'Échelle. Cela implique d'examiner les besoins non seulement au sein de la commune, mais aussi de la région. En fonction de la nature et de la portée du projet, une coordination à l'échelle régionale peut donc être nécessaire, si son impact dépasse les limites communales ;

¹⁷⁹ <https://stadszaken.nl/artikel/3060/zuid-holland-mag-decathlon-buiten-centrum-weigeren>

¹⁸⁰ <https://stadszaken.nl/artikel/3060/zuid-holland-mag-decathlon-buiten-centrum-weigeren>

¹⁸¹ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

¹⁸² <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/gebiedsontwikkeling/ladder-duurzame/handreiking-ladder/winkels/>

¹⁸³ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

- Si l'étude préalable démontre l'existence d'un besoin régional, vérifier qu'il peut être satisfait au sein d'une zone urbaine existante notamment, en « remplissant » l'espace dans des endroits vides, en attribuant une autre fonction à un espace, en restructurant des sites ou en transformant des bâtiments ou des espaces existants ;
- Si le besoin régional ne peut pas être rencontré, ou pas entièrement, dans la zone urbaine existante, alors il faut s'assurer d'une accessibilité aisée et multimodale du lieu dans lequel ce besoin peut être satisfait¹⁸⁴.

Ainsi, en 2012, les conditions d'établissement du commerce de détail fixées par les provinces et les communes nécessitent, pour répondre à l'Échelle, de réaliser une étude économique régionale (EER), une étude de plan de distribution (OPD) ou une cartographie de l'impact de l'implantation envisagée sur le commerce de détail existant. Suite à des plaintes relatives à ces exigences fixées par les provinces et les communes qui entrent en conflit avec la directive Services¹⁸⁵, en 2014, le Ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement a limité le cadre d'application de l'Échelle de l'urbanisation durable¹⁸⁶ en précisant que l'évaluation des besoins ne devait se concentrer que sur la réalisation d'une répartition équilibrée des fonctions entre les implantations¹⁸⁷. Afin que l'évaluation de la nécessité d'un développement urbain ne conduise pas à des entraves à la concurrence, l'évaluation doit principalement prendre en considération des arguments qualitatifs, tels que les effets (de vacance) sur la structure du commerce de détail et l'importance du développement pour les consommateurs. Avec cette précision de l'Échelle, le Ministre a l'intention d'empêcher la planification économique dans l'évaluation des développements de détail, à l'instar des règles de la directive sur les services.

En 2017, l'échelle est modifiée : les étapes 1 et 2 sont fusionnées et l'étape 3 est supprimée. Bien que le test soit simplifié, le principe de base demeure qu'un nouveau développement urbain doit répondre à un besoin qui peut en principe être réalisé au sein des zones urbaines existantes. Pour être en mesure de le démontrer, il convient que les communes et les provinces aient une connaissance approfondie de l'appareil commercial¹⁸⁸.

7.2.3.3 Atouts et faiblesse des outils de liaison

Initialement, un seul outil intervient dans la mise en œuvre de la stratégie de planification commerciale : le *bestemmingsplan*, qui est élaboré et appliqué (via les décisions de délivrances du permis de construire) par un seul organe : la commune. Le règlement de ce document d'urbanisme est contraignant et respecté. Il maintient la distinction entre le centre-ville et la périphérie et la typologie des commerces en fonction de la nature des produits vendus, grâce auxquelles il conserve l'ancienne politique restrictive du commerce de périphérie et confirme le soutien à la vitalité du centre-ville.

¹⁸⁴ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

¹⁸⁵ <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=fd25b6d0-0c52-49cc-b028-bb2157d895be>

¹⁸⁶ https://www.dtnp.nl/kennisbank/vakkennis/ladder_voor_duurzame_verstedelijking.php

¹⁸⁷ <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/ladder/vestiging-dienst/>

¹⁸⁸ <https://www.service-studievereniging.nl/magazine/artikel/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-binnenstedelijk-bouwen-is-het-uitgangspunt/>

L'introduction en 2012 de l'Échelle d'urbanisation durable vise à garantir une utilisation raisonnée de l'espace, en établissant un test de nécessité à toute demande de développement urbain, via la fixation de conditions d'établissement du commerce de détail par les provinces et les communes.

Ces documents d'urbanisme montrent une grande cohérence et complémentarité. Les notes explicatives du plan d'occupation des sols s'appuient sur la politique commerciale communale et les besoins énoncés dans l'échelle doivent être mentionnés à la fois dans le plan d'occupation des sols et dans la politique communale. L'élaboration de tous ces documents implique un travail d'analyse fine de l'appareil commercial au niveau local et au sein du territoire régional, pour permettre aux autorités locales d'avoir une connaissance approfondie de la situation.

Si ces politiques restrictives de la planification du commerce de détail visent à maintenir un bon aménagement du territoire et à préserver le centre-ville, dans les faits, ils sont sources de plaintes et menacent d'entrer en conflit avec la liberté d'établissement prônée par la directive Services.

En pratique, huit ans après sa mise en place, l'application de cet instrument de planification reste problématique, l'Échelle étant source de confusion, difficile à mettre en œuvre.

7.2.4 Outils d'aménagement opérationnel

7.2.4.1 *Partenariats public-privé*

En complémentarité avec la politique restrictive quant aux développements commerciaux périphériques, le redéveloppement des centres-villes est assuré via la coopération des autorités locales, des acteurs immobiliers et des commerçants afin de maintenir et renforcer le fonctionnement économique de la tête du système commercial. Les autorités locales, souvent en coopération avec les promoteurs immobiliers, par le biais de partenariats public-privé, les détaillants et les propriétaires immobiliers investissent dans les noyaux urbains pour qu'ils restent vitaux et dynamiques (Spierings, 2006).

Cette coopération étroite entre la sphère publique liée à l'aménagement du territoire et le monde de la promotion immobilière (Lambotte, 2009), plutôt que l'émission de directives, est caractéristique de la culture néerlandaise, qui peut être caractérisée comme intégrante et non conflictuelle, recherchant le consensus (Gasnier, 2019 ; Evers, 2004). Cette collaboration intervient en amont dans l'élaboration des documents stratégiques, et en aval dans les projets de revitalisation urbaine (qui vise une mixité de fonctions, la réhabilitation des logements aux étages des commerces, l'amélioration du cadre de vie, au moyen de l'embellissement de la ville ou le développement de la fonction sociale du commerce via l'événementiel) et dans les phases préparatoires à la décision d'octroi d'un permis de construire qui sont largement ouvertes à un partenariat qui réunit les élus, les urbanistes et les porteurs des projets (Gasnier, 2019). L'intérêt de la collaboration est de protéger la zone commerciale (mission de la politique) sans créer d'obstacles (à l'entrepreneuriat) : cela passe par la conclusion d'accords. Le principe de base est que les commerces ne doivent pas se concurrencer, mais se coordonner, afin qu'il y ait une offre suffisante au niveau régional, tout en évitant un excédent de commerces¹⁸⁹.

¹⁸⁹ <https://stadszaken.nl/artikel/2391/breda-als-casus-voor-nederlands-winkelbeleid-en-ruimtelijke-ordering>

Exemple de partenariat privé-public : la société Wonen boven winkels Maastricht NV¹⁹⁰

Cette société résulte d'un partenariat entre la Ville de Maastricht, l'Université de Maastricht et la société coopérative de logement social Woonpunt. Elle rachète ou reprend par bail emphytéotique les étages vides au-dessus des commerces du centre-ville, et les reconvertit en logement à destination d'une population peu dépendante de la voiture cherchant la proximité du centre-ville et de son animation (étudiants ou jeunes ménages). Cette opération participe à la logique de mixité de fonctions de centre-ville (commerce et habitat).

7.2.4.2 Impulsion des zones commerciales 2021¹⁹¹, 192

Le Ministère des Affaires économiques et de la Politique climatique prévoit d'investir dès août 2021, 100 millions d'euros dans la stimulation et le soutien des projets locaux/ dans la restructuration globale et axée des zones commerciales, pour lutter contre la vacance commerciale qui risque d'augmenter suite à la crise coronavirus. Ce programme de « Retail Agenda » vise à soutenir la compacité des zones commerçantes et à diversifier les fonctionnalités du centre-ville en particulier par le logement et la culture. Ces nouvelles fonctions et ces investissements dans la qualité du cadre de vie d'une zone devraient fournir une nouvelle base économique et sociale, qui serait autrement perdue avec les magasins. Ces zones doivent également être attractives pour les résidents et les visiteurs à plus long terme.

La soumission d'une demande de subvention accompagnée s'accompagne d'un plan de projet, établi par des parties privées en coopération avec la commune. Les coentreprises de communes et de particuliers peuvent déposer une candidature pour un projet de plan de transformation des zones commerciales.

Toutes les connaissances et expériences acquises sont partagées avec d'autres communes et parties privées, afin qu'elles puissent en tirer des enseignements.

7.2.4.3 Plan de relance provincial (post-covid)¹⁹³

Des provinces néerlandaises, à l'instar de celle d'Utrecht, ont lancé en 2021 un plan de relance post-covid à destination de leurs communes pour les soutenir dans la revitalisation de leur centre-ville/centre de village. L'objectif est de lutter contre la vacance commerciale et de redynamiser les centres en soutenant à la fois les commerces physiques – en raison de la fonction sociale qu'ils jouent au sein d'un village ou une ville –, lourdement impactés par les confinements et l'augmentation de l'e-commerce, ainsi que le secteur culturel, l'hôtellerie et le tourisme. Les moyens mis en œuvre par la province, outre un régime de subventions, sont un transfert de connaissances afin d'inciter la collaboration entre la commune et ses entrepreneurs, propriétaires et commerçants dans l'élaboration conjointe d'un plan d'actions.

¹⁹⁰ www.wonenbovenwinkels.nl/, www.iewonline.be/spip.php?article2414 et www.wonenbovenwinkelsnederland.nl/

¹⁹¹ <https://retailand.nl/impulsaanpak-winkelgebieden/>

¹⁹² <https://stadszaken.nl/artikel/3512/kabinet-pompt-100-miljoen-euro-in-wankelende-winkelgebieden>

¹⁹³ <https://stadszaken.nl/artikel/3601/utrechtse-gemeenten-kunnen-subsidie-aanvragen-om-binnenstad-te-versterken>

7.2.4.4 Gestion de Centre-ville : *centrummanagement*¹⁹⁴

La Gestion de Centre-ville est une association issue d'un partenariat privé-public entre la ville et les entrepreneurs, et a pour mission de fédérer et soutenir les entrepreneurs impliqués dans leur quête commune d'amélioration de l'image, des activités commerciales, de l'attractivité et de l'appréciation du centre de la ville. Pour ce faire, elle mène des actions de promotions de la ville, d'événementiels pour inciter les visiteurs à se rendre au centre-ville ; de coopération entre la commune et les entrepreneurs pour ce qui concerne la mobilité, les occupations de voiries... le renforcement de l'offre commerciale, etc. et de sécurisation et de propreté de la ville pour les résidents... basé sur les intérêts des entrepreneurs, les besoins des résidents et la valeur ajoutée pour les visiteurs.

Exemple d'initiative de la Fondation de Gestion de Centre-Ville de Maastricht : la *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*

Cette convention a été adoptée en 1999 par la Ville de Maastricht, l'Association des propriétaires du centre-ville, par l'Association des Entrepreneurs du centre-ville et la fédération royale néerlandaise de l'Horeca, à l'occasion d'une vaste opération d'amélioration de la qualité de l'hypercentre. Elle est destinée à assurer un partage équitable des coûts devant être assumés, d'une part, par la Ville et, d'autre part, par les acteurs de l'immobilier commercial de cet espace. En plus d'un embellissement de l'espace public (revêtement, éclairage et mobilier urbain), elle portait sur l'accessibilité routière, le parking, la sécurité, la promotion, la qualité des magasins et l'aspect des locaux. Le coût total de la rénovation s'est élevé à 15,4 millions d'€, dont 6,8 millions d'€ ont été versés par les propriétaires des bâtiments. Lorsque la contribution des propriétaires n'était pas octroyée de façon volontaire, la ville a procédé au recouvrement des sommes dues de façon coercitive. Deux des grands magasins situés dans la zone ont profité de cette période pour être réhabilités (Lambotte, 2009).

¹⁹⁴ <https://stadszaken.nl/artikel/3057/cursus-voor-gelderse-centrummanagers-om-binnenstad-vitaal-te-houden>

7.2.4.5 BIZ-O195

Le *Business Investment Zone-Ondernemers* (Zone d'investissements d'affaires – entrepreneurs)¹⁹⁶ est une plateforme de coopération d'entrepreneurs locaux, qui contribuent à un capital d'investissement commun. BIZ-O met l'accent sur la promotion, les événements et les promotions et travaille sur l'activité et le dynamisme du centre commercial. Ensemble, ils contribuent à un instrument commun pour renforcer la zone, au moyen d'une surtaxe sur la cotisation WOZ (taxe introduite en 2009). Cette taxe est prélevée à la demande des entrepreneurs pour réaliser des activités dans l'espace public par et pour ces entrepreneurs. Les recettes fiscales sont versées sous forme de subvention à un organisme d'exécution mis en place par les entrepreneurs. Le prélèvement de la contribution BIZ est limité à une zone spécifique de la commune, la zone d'investissement des entreprises (BIZ). Il s'agit souvent d'une zone commerciale ou d'une zone industrielle. L'initiative de cette taxe doit venir des entrepreneurs de cette zone eux-mêmes et les recettes fiscales ne peuvent être utilisées que pour des équipements supplémentaires dans l'espace public et sur Internet pour cette zone. Ces facilités servent à la fois l'intérêt commun des entrepreneurs et l'intérêt général. Le BIZ ne peut pas être utilisé pour maintenir le niveau d'équipement de base de la commune. Parce que la contribution BIZ est un impôt auquel tous les entrepreneurs d'un territoire déterminé cotisent, la loi BIZ prévoit un grand nombre de garanties entre l'initiative et la mise en œuvre.

7.2.4.6 Retail Agenda¹⁹⁷

Le Retail Agenda a été lancé en 2015 à l'initiative du Ministère des Affaires économiques. Il est composé de représentants des secteurs du commerce de détail, de l'immobilier, des communes et des provinces et de l'État qui collaborent pour un commerce de détail sain et pérenne, et en particulier pour la lutte contre la désertification des centres-villes qui impacte la qualité de vie dans les centres de villes, villages et de quartiers. De nouvelles fonctionnalités devront être envisagées pour réoccuper ces espaces commerciaux vides et les rendre à nouveau attractifs. Cela nécessite une capacité d'innovation de la part du gouvernement et des acteurs du marché concernés. Le Retail Agenda rassemble ces parties et veille à l'augmentation et au partage des connaissances et bonnes pratiques via des tables de discussion (5 à 8 tables par année sont organisées).

Depuis le lancement du Retail Agenda, 158 communes et 7 régions ont conclu un RetailDeal et, en octobre 2016, toutes les provinces avaient signé un RetailDeal provincial. Un RetailDeal permet aux communes de prendre l'initiative de rassembler les parties prenantes importantes et d'arriver à une politique tournée vers l'avenir pour le secteur du commerce de détail.

Trois sujets importants déterminent les développements attendus du secteur : la numérisation, l'internationalisation et la durabilité. Dans un commerce d'avenir, investir dans ces trois sujets transversaux est un préalable. Les questions de la sélection des zones prometteuses à soutenir de celles qui ne le sont pas, de la réduction du nombre de commerces, de l'amélioration de la multifonctionnalité et de la qualité du cadre de vie, de la matérialisation de la transformation du centre-ville de lieu d'achat vers un lieu de rencontre par la réhabilitation de bâtiments inoccupés, sont autant de sujets qui dépassent les frontières de communes que doivent traiter en concertation les régions, les communes, les propriétaires et les entrepreneurs du commerce de détail, restauration, culture et autres fonctions du centre, propriétaires et habitants.

¹⁹⁵ <https://vng.nl/artikelen/biz-bijdrage>

¹⁹⁶ <https://www.cmweert.nl/biz>

¹⁹⁷ <https://retailand.nl/>

7.2.5 Rôle des acteurs

Aux Pays- Bas, avec la décentralisation amorcée dans les années 2000, l'État s'éloigne de plus en plus de la planification urbanistique et se concentre uniquement sur le développement spatial d'intérêt national. Son rôle est désormais de coopérer avec les autres instances, de faciliter les initiatives des parties prenantes et enfin, d'orienter et de fixer le cadre avec de injonctions globales. Le Ministère des Infrastructures et de l'Environnement entend donner plus d'espace aux autres échelons de gouvernement ainsi qu'aux citoyens et aux entreprises afin de leur donner la possibilité de contribuer aux plans de développement spatial du ministère (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Le pouvoir décisionnel est désormais dévolu aux autorités inférieures qui respectent les préconisations nationales en les précisant. La province, en charge de la gestion de l'espace, elle-aussi tend à redistribuer les responsabilités de la régulation des implantations commerciales aux régions mais surtout aux communes, et n'intervient qu'en cas de conflit. En outre, le virage vers une pratique de planification néolibérale a modifié les relations de pouvoir entre le gouvernement et le secteur privé (Boogers *et al*, 2008). Les acteurs du secteur privé sont ainsi davantage impliqués dans la planification.

7.2.6 Bibliographie

- Braye, D. (2010). *Note sur Les règles d'urbanisme commercial. Allemagne - Pays-Bas*, In Rapport d'information de M. Dominique BRAYE, sénateur, « Urbanisme commercial » fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'urbanisme commercial, n° 180 (2010-2011), 13 p. senat.fr/lc/lc211/lc211.pdf
- Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D., Karsten, N. (2008). *Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg : Universiteit van Tilburg.
- de Gier A.A.J. (1999). *Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas*, Droit comparé, GRIDAUH, Paris, 21 p. <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/3eccbaf24e40e.pdf>
- Eraydin ,A. (2011). Contradictions in the Neoliberal Policy Instruments: What Is the Stance of the State? In T. Tasan-Kok & G. Baeten (eds.). *Contradictions of Neoliberal Planning: Cities, policies, and politics*, Vol. 102, Springer Science & Business Media., pp. 61-77.
- Evers, D. V. H. (2004). *Building for consumption: an institutional analysis of peripheral shopping centre development in northwest Europe*, 332 p.
- Evers, D. (2002). The rise (and fall?) of national retail planning, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n° 93(5), pp. 107–113.
- Evers, D., Kooijman, D., van der Krabben, E. (2012). Toekomst van de Nederlandse Detailhandelsstructuur, *Real Estate Research Quarterly*, 11 p.
- Eskes, E. (2016). *Private sector involvement during national planning policy development*, Master Thesis, Master Urban and Regional Planning, University of Amsterdam, 121 p.
- Gasnier, A. (2019). La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui : approche comparative. *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Varia 2019/2, n°73, pp. 15-34 - DOI: 10.25518/0770-7576.5861
- Grimmeau, J.-P. & Wayens, B. (2016) *Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015)*. Courrier hebdomadaire n° 2301-2302, 112 p.
- Heurkens, E., & Hobma, F. (2014). Private sector-led urban development projects: comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, n°29(4), pp. 350-369.
- Klerk, L. A. (2003). *Ruimtelijke Ordening; van Grachtengordel tot Vinex-wijk*. Het Spectrum
- van der Krabben, E. (2009). Retail Development in The Netherlands: Evaluating the Effects of Radical Changes, *Planning Policy, European Planning Studies*, n°17:7, pp. 1029-1048, DOI: 10.1080/09654310902949596
- Lambotte, J.-M., Bastin, A., Pirart, F. & Mérenne-Schoumaker, B. (2009). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales –*Rapport final de la subvention 2008-2009*, CPDT, 3 p. (+ 7 Annexes : 290 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2008-2009/implantations-commerciales-2008-2009>
- Moreno, D. (2011). L'urbanisme, nouvel atout pour le commerce. *La documentation française*, n°611, pp. 94-102
- Rijksoverheid (2015). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Spierings, B. (2006). The return of regulation in the shopping landscape? Reflecting on the persistent power of city centre preservation within shifting retail planning ideologies. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, n° 97(5), pp. 602-609.

Talau, J-M. (2010). La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas. *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, pp. 561-574.

Unfried, M., Bisschops, S., & Pijnenburg, V. (2020). *Implementation and possible effects of the Dutch Strategy on Spatial Planning and the Environment (NOVI) from a Euregional perspective*. ITEM.

Voogd, H. (2000). Urban planning in Netherlands: the gap between planning concepts and reality, paper presented at the URBE conference *Equity justice and Competitiveness in the City*, Vila Real, Portugal.

Zonneveld, W. & Evers, D. (2014). Dutch Spatial Planning at the End of an Era. In M. Reimer *et al.* (eds.) *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, Routledge: New York, pp. 61-82.

7.3 ALLEMAGNE

7.3.1 Découpage administratif de l'Allemagne

L'Allemagne est un Etat fédéral composé de 16 Länder dont 3 « villes-états » (Hambourg, Brême et Berlin) divisés en plus de 12 000 communes. La structure politique y est très décentralisée. La loi fondamentale du 23 mai 1949 (*Grundgesetz*) définit le partage du pouvoir entre le gouvernement fédéral (*Bund*) et les gouvernements des Länder. Ainsi,

- le Bund édicte les lois-cadres avec compétence exclusive ou partagée avec les Länder ;
- les Länder sont des collectivités territoriales ayant leur propre caractère étatique. Chaque Land possède sa constitution, son parlement, son gouvernement, son administration et sa juridiction. Ils exercent une tutelle sur les communes qui les composent. Chaque Land est divisé en régions qui forment un cadre de planification spatiale ;
- les collectivités locales : les communes (*Gemeinden*) sont considérées comme des instances administratives qui ont une assez grande marge d'autonomie. Elles sont regroupées en arrondissement (*Stadtkreise* ou *Landkreise*). Les Länder ont réduit substantiellement le nombre de leurs communes par fusion et organisé la coopération intercommunale.

La politique d'implantation des commerces en Allemagne est intégrée dans la politique d'aménagement du territoire. Un seul permis (d'urbanisme) y est donc nécessaire.

7.3.2 L'aménagement du territoire et ses principaux outils

Dans un premier temps, la loi fondamentale de 1949 attribua au Bund une compétence législative sur le droit foncier et celle de légiférer par loi-cadre pour l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz* – ROG). A l'époque, il n'est pas encore fait mention du droit de la construction. C'est en 1960 qu'une codification fondamentale du droit de l'urbanisme apparaît avec l'introduction de la loi fédérale sur l'urbanisme (*Bundesbaugesetz*), dont les structures fondamentales demeurent jusqu'aujourd'hui, bien que des amendements et de nombreux changements aient été apportés à chaque législature. Son nom a été changé en « Code de l'urbanisme » (*Baugesetzbuch* – BauGB) quand, au début des années 1970, la loi sur le développement urbain y fut intégrée (DAVID C-H, 1997).

En 1997-1998, les législations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme furent modifiées. Ces versions constituent les bases juridiques actuelles. Les deux législations entretiennent des rapports étroits notamment en attribuant au principe de « développement durable » un rôle majeur dans leurs objectifs.

Le concept de planification en Allemagne vise une coordination prévisionnelle de l'action. L'aménagement du territoire s'y exprime par la planification physique, selon une hiérarchie de plans qui imposent un cadre à l'action des différentes autorités publiques afin de parvenir à une organisation désirable de l'espace (MARCOU G., KISTENMACHER H. & CLEV H-G., 1994).

La planification des implantations commerciales entre dans cette logique prévisionnelle. Elle est essentiellement portée, d'une part, par les Länder ayant pour mission la législation et de la conception des plans et programmes et, d'autre part, par les collectivités locales chargées de la mise en œuvre effective.

7.3.2.1 Le bund guide et coordonne les politiques territoriales

Le Bund adopte les règles très générales pour guider la politique de développement territorial. Il veille également à leur coordination. Il fixe les orientations et principes de l'aménagement du territoire en laissant aux Länder des marges d'interprétation plus ou moins importantes. Il mène ainsi une politique fortement interconnectée avec les responsables des Länder.

En termes de réglementations, le Bund dispose de différents documents dans lesquels les plans d'aménagement des Länder doivent s'insérer. La loi-cadre sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetz* - ROG) définit les grandes lignes et principes du développement spatial ainsi que les règles et procédures à suivre par les Länder. La ROG vise essentiellement le développement de la structure fédérale dont le but est de créer des conditions de vie équivalentes dans tout le pays. Elle a également pour objectif l'amélioration de l'interdépendance des Länder et la promotion des conditions spatiales pour l'intégration européenne. Parmi les grands principes que fixe cette loi-cadre, on retrouve notamment le regroupement des commerces dans les lieux centraux et la conception des structures spatiales de manière à réduire la charge de trafic et à éviter un trafic supplémentaire.

Toujours au niveau du Bund, le Code de l'urbanisme (*Baugesetzbuch* - BauGB) est le principal document réglementaire traitant de la législation sur les planifications spatiales, les constructions et le développement urbain. Il comprend diverses ordonnances dont l'ordonnance fédérale pour l'utilisation du sol (*Baunutzungsverordnung* - BauNVO¹⁹⁸) qui définit les zones d'utilisation du sol que les communes peuvent introduire dans leurs plans d'aménagement. Il contient également des règles concernant la densité et les développements permis dans chaque zone.

¹⁹⁸ Ce BauNVO, ordonnance fédérale sur l'utilisation du sol à des fins de construction (<https://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/>) fixe les différentes affectations reprises au sein des documents de planification à l'échelle locale. Ses articles 2 à 10 fixent les affectations courantes tandis que l'article 11 traite des Autres zones spéciales. Dans cet article 11, le paragraphe 2 liste parmi les zones spéciales qui peuvent être délimitées :

- les zones de vente au détail (*Ladengebiete*),
- des zones pour les centres commerciaux et les entreprises commerciales à grande échelle (*Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe*).

Pour sa part, le paragraphe 3 précise que :

- 1. Les centres commerciaux,
- 2. Les entreprises de commerce de détail à grande échelle qui, en raison de leur type, de leur localisation ou de leur taille, peuvent avoir un impact plus qu'insignifiant sur la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire ou sur le développement et l'ordre urbains,
- 3. D'autres établissements de vente au détail à grande échelle qui sont comparables aux établissements de vente au détail visés au point 2 en matière de vente aux consommateurs finaux et en termes d'impact,

ne sont autorisés que dans les zones spéciales définies pour eux, à l'exception des zones centrales. Les incidences prises en compte sont notamment les effets néfastes sur l'environnement au sens de l'article 3 de la loi fédérale sur la protection contre les émissions ainsi que les effets sur les infrastructures, sur le trafic, sur l'approvisionnement de la population dans la zone de chalandise des établissements, sur le développement des aires centrales d'approvisionnement dans la commune ou dans d'autres communes, sur le paysage et sur l'équilibre naturel au niveau local. Il est précisé que les établissements visés aux numéros 2 et 3 concernent ceux dont la surface de plancher dépasse 1 200 m².

7.3.2.2 La planification au niveau des Länder : les Landenentwicklungsplan/programm et le Regionalpläne

Les 16 Länder sont chargés de l'administration et des aspects juridiques de l'organisation spatiale de leur territoire. De même, la législation sur la construction relève de leur compétence mais celle-ci est guidée par une législation générale sur la construction au niveau fédéral.

La ROG leur impose d'élaborer des programmes et plans généraux de planification (*Landesentwicklungsprogramm* - LEPro ou *Landesentwicklungsplan* - LEP), pour la totalité du Land. Ces derniers sont mis à jour en théorie tous les dix ans. Il y a donc autant de LEPro ou de LEP que de Länder. Ces documents de planification stratégique expriment la vision du développement économique et social du Land. Ils définissent des orientations pour la programmation des investissements publics dans tous les domaines.

Les LEP et LEPro sont suivis par des plans régionaux d'aménagement du territoire (*Regionalpläne*) qui s'appliquent aux espaces régionaux des Länder. Les *Regionalpläne* sont donc des déclinaisons des LEPro et des LEP à une échelle plus fine. Ils précisent les grandes lignes et axes de priorité pour une répartition équilibrée entre les zones d'habitation, zones commerciales et industrielles, réserves naturelles et coulées vertes. Ils ont pour objectifs de concrétiser davantage la planification du Land à l'échelle régionale. Ils définissent le statut de centralité des communes et complètent si nécessaire le plan de développement en y fixant des espaces de petits centres.

7.3.2.3 Les communes : Flächennutzungsplan et Bebauungsplan

Les communes sont responsables de l'utilisation effective du sol en conformité avec les règles édictées par le Bund et les Länder dans leurs documents respectifs. Elles disposent d'un plan d'affectation du sol (*Flächennutzungsplan* - F-plan) et de plans de construction (*Bebauungsplan* - B-plan).

Ces deux documents se distinguent par leur portée juridique. Le plan de construction (B-plan) est un document normatif opposable aux tiers alors que le plan d'affectation des sols (F-plan) s'adresse aux administrations et n'a aucune incidence directe sur le citoyen.

Ces documents ont donc une importance notable pour les autorités locales, mais ils s'avèrent également coûteux à mettre en œuvre, si bien qu'il peut arriver que les communes tardent à les réviser tous les dix ou quinze ans, ou à en élaborer de nouveaux, et préfèrent se contenter de modifications ponctuelles lorsque cela leur semble avantageux ou nécessaire (DAVID C-H, 1997).

a) Plan d'affectation des sols (F-plan)

Les F-plan sont des documents de planification préparatoire qui fixent les grandes lignes du développement urbain en fonction des besoins d'une ou plusieurs communes. Ils doivent en principe recouvrir l'ensemble du territoire communal. Ce sont des documents graphiques à une échelle allant du 1/3 000 au 1/20 000 pour les communes très étendues. L'échelle doit être choisie pour ne pas pouvoir interpréter les cartes au niveau parcellaire. Leur portée juridique se limite au pouvoir public. Ils servent toutefois de base à l'établissement des plans de construction (B-plan) qui doivent respecter leurs orientations.

b) Plan de construction (B-plan)

Les B-Plan servent de référence pour l'établissement du permis de construire. Ils comportent des prescriptions juridiques obligatoires sur la nature de l'affectation et fixent les dispositions concernant l'infrastructure, la structure et la densité ainsi que certaines prescriptions architecturales. Ils concernent l'îlot ou le groupement d'îlots et ne recouvrent pas l'ensemble du territoire communal. Ils se présentent sous la forme d'un plan à une échelle allant du 1/500 au 1/200. Ils déterminent de façon très précise les implantations et les formes des bâtiments qui peuvent être édifiés. Chaque B-plan doit être soumis à étude d'incidences.

Lorsque les surfaces constructibles à l'intérieur du périmètre d'agglomération ne suffisent pas, la commune détermine en périphérie, en respectant les orientations du F-plan, une nouvelle zone de construction dont les caractéristiques font l'objet d'un B-plan. Ce processus permet d'éviter le phénomène de mitage en ayant un contrôle dynamique sur l'utilisation de l'espace.

7.3.2.4 Le principe des flux réciproques (*Gegenstromprinzip*)

Le principe de flux réciproque (*Gegenstromprinzip*) défini dans la loi-cadre de l'aménagement du territoire vise à mettre en accord les planifications à tous les niveaux. Ainsi, chaque niveau de planification (Bund, Länder et autorités locales) doit tenir compte des objectifs des plans supérieurs et en même temps, ces derniers ne peuvent pas être préparés sans la participation des autorités locales.

Dans ce cadre, les Länder, à travers la Conférence des Ministres de l'Urbanisme, de la construction et de l'habitat (*Ministerkonferenz für Raumordnung* - MKRO) formulent leurs positions et leurs attentes communes auprès du Bund en adoptant le guide pour le développement spatial (*Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*).

En 1997, la Conférence des Ministres de l'Urbanisme, de la construction et de l'habitat a ainsi émis que l'implantation de centres de magasins d'usine n'était pas admissible en dehors des centres supérieurs retenus dans le cadre du système des places centrales.

7.3.2.5 Le système des places centrales

Le modèle traditionnel d'organisation du territoire allemand s'inspire depuis les années 1960 de la théorie des places centrales (*die zentralen Orte*) développée au début des années 1930 par le géographe allemand W. Christaller. La loi d'aménagement du territoire en fait notamment référence (ROG §2 Principe de l'aménagement du territoire al.2).

Ce système repose sur un principe d'équité territoriale selon lequel tout citoyen doit pouvoir accéder, où qu'il habite, à des biens et services tels que la santé, l'éducation ou des services administratifs de même qualité (RHEIN, 1993). Comme ces diverses fonctions, le commerce de détail est directement concerné par ce principe.

Il s'ensuit une organisation à trois niveaux comprenant :

- des centres supérieurs (*Oberzentren*) pour les besoins spécifiques ou sporadiques. Le nombre d'habitants minimum est fixé à 100 000. Leur zone d'influence est souvent prise en compte pour la délimitation des régions concernées par la planification territoriale.
- des centres moyens (*Mittelzentren*) pour les besoins généraux. Ces centres desservent un territoire comportant une population de minimum 40 000 habitants.
- des lieux centraux de niveau inférieur (*Unterezentren* et *Kleinzentren*) pour l'approvisionnement de base. Ces niveaux inférieurs englobent les communes et groupes de communes comptant plus de 5 000 habitants.

Quoique n'étant pas délimité avec précision sur le plan cartographique, ce système a contribué jusqu'à présent à la planification et à la conservation d'une urbanisation équilibrée du territoire allemand. Il a permis notamment de limiter l'étalement urbain.

Les centres supérieurs sont fixés par le Bund tandis que les centres moyens et inférieurs sont fixés par les Länder notamment dans leurs programmes et plans régionaux de planification. Ainsi, en Rhénanie du Nord Westphalie, Aix-La-Chapelle, Cologne, Münster ou Duisburg par exemple sont des centres supérieurs. Würselen, Stolberg et Montjoie sont des centres moyens et Simmerath, Roetgen et Hellenthal sont des centres de niveau inférieur. En Rhénanie Palatinat, Coblenze, Trèves et Mayence sont des centres supérieurs. Prüm, Bitburg et Konz sont des centres moyens.

Le concept de concentration décentralisée (*die dezentrale Konzentration*) s'inscrit dans cette politique d'aménagement du territoire. Son principe tend à favoriser l'organisation polynucléaire de la hiérarchie des places centrales en évitant une dominance des fonctions économiques uniquement dans les villes-centres de niveau supérieur. A grande échelle, un développement multipolaire est privilégié afin de délester les grandes agglomérations et de rapprocher certains emplois et services de la population vivant en dehors des grandes agglomérations. Au niveau local, le développement autour des petits centres complémentaires situés en dehors du pôle principal est consolidé.

7.3.3 Stratégie en matière d'implantations commerciales

Un des objectifs principaux de la planification territoriale concernant les implantations commerciales est de maintenir le commerce de proximité afin de maintenir la vitalité des centres-villes par la présence de commerces vivants et attractifs à chaque niveau de centralité, du bourg rural à la métropole régionale.

Le système des places centrales, au cœur de la planification territoriale allemande, s'applique également dans le cas d'implantations commerciales. Dans ce cadre, biens et services sont regroupés dans des lieux centraux en fonction de leur portée et de leur seuil d'apparition selon une hiérarchie emboîtée de niveaux et de fonctions afin d'assurer l'approvisionnement de toute la population du pays (MÉRENNE-SCHOUMAKER, 2003).

Chaque niveau de planification territoriale (Bund, Länder et autorités locales) précise les modalités d'inscription spatiale des activités commerciales. Le commerce devient en quelque sorte un outil au service de l'aménagement du territoire et du développement urbain puisque le principe de la liberté d'installation et de concurrence doit se conformer aux exigences de l'urbanisme (BONDUE J-P., 1998).

Dans le cadre de cette étude, nous analysons les stratégies relatives aux implantations commerciales des Länder voisins de la Wallonie : celle de la Rhénanie du Nord Westphalie et, très brièvement, celle de la Rhénanie Palatinat.

7.3.3.1 Rhénanie du Nord Westphalie

La Rhénanie du Nord Westphalie (*Nordrhein-Westfalen* - NRW) est le Land le plus peuplé (18 millions d'habitants) et un des plus riches d'Allemagne. Ce Land couvre une superficie de 34 000 km². Il est composé de 396 communes et compte 30 villes de plus de 100 000 habitants. Presque 2/3 de la population du Land vit dans les zones urbaines soit sur 25 % du territoire. Les zones rurales ne sont pas en reste ; contrairement aux autres Länder, les zones à dominantes rurales du Land de Rhénanie du Nord Westphalie possèdent une population dense et présentent une économie dominée par des PME. Même en milieu rural, la population minimale des communes est de 5 000 habitants depuis les réformes territoriales des années 1960-70 (DUBOIL A., 1993).

Ce Land a depuis plus de cinquante ans une législation qui vise à concentrer les grands magasins en ville et dans des localisations intégrées en évitant les implantations en rase campagne.

Passons tout d'abord en revue la façon dont le commerce est traité au niveau de la législation et de la stratégie du Land. Ensuite voyons comment est précisée cette stratégie au niveau régional ou local dans deux agglomérations de ce Land : la région urbaine et la ville d'Aix-la-Chapelle, d'une part, et la ville de Münster, d'autre part.

a) *Législation et stratégie au niveau du Land*

Deux documents relevant de ce niveau de pouvoir évoquent la problématique de la localisation des implantations commerciales :

- le plan de développement du Land (LEP NRW) ;
- l'arrêté du Land sur le commerce de détail (*Einzelhandelserlass* NRW).
 - a-1) Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)

Le LEP NRW applicable à partir du 06 août 2019 (<https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung>) est constitué de la version 2017 du LEP adopté à la fin de la législature du précédent gouvernement de centre-gauche SPD–Grünen¹⁹⁹ modifié par l'amendement 2019 adopté par le Landtag le 12 juillet 2019 sous le nouveau gouvernement de centre-droit CDU–FDP²⁰⁰. Ce nouveau plan de développement du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (LEP NRW) de 2017 modifié en 2019²⁰¹ remplace en fait le précédent qui datait de 1995.

Une version intégrée de ces deux textes est disponible depuis 2020 via ce lien : https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/20201104_druckversion_lep.pdf. C'est cette version coordonnée qui nous servira de référence pour la présente analyse. La partie littérale du LEP NRW est complétée d'une carte de la structure spatiale qui est pour sa part disponible à l'adresse : <https://maps.regioplaner.de/?activateLayers=LEP,GrenzenKreise,GrenzenStaedte>.

¹⁹⁹ https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf

²⁰⁰ https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/aend_lep_nrw_-_fassung_fuer_niederl.pdf

²⁰¹ La modification de 2019 du plan d'aménagement du territoire de NRW vise à rendre l'aménagement du territoire du Land de NRW plus flexible et plus orienté vers l'avenir en offrant une marge de manœuvre suffisante à l'aménagement du territoire régional et urbain et en laissant à l'économie une marge de manœuvre suffisante pour un développement conforme à ses besoins.

Les principales justifications des changements qu'impliquent cette modification de 2019 sont :

- Les régions rurales et les agglomérations bénéficient des mêmes possibilités de développement.
- À cette fin, les municipalités retrouvent une certaine souplesse et un pouvoir de décision dans la désignation des terrains.
- Ils pourront désigner les nouveaux logements, le développement de l'habitat et habitants ; ils pourront développer de nouveaux sites résidentiels, commerciaux et industriels.
- Les obstacles jugés inutiles à la désignation de nouveaux terrains à bâtir seront supprimés.

Concernant le Chapitre 6.5 du LEP NRW consacré au commerce de détail, la version de 2019 n'apporte que de très légères retouches aux titres des différents articles retenus afin de distinguer les objectifs (*Ziele*) des principes (*Grundsätze*).

Le commerce de détail à grande échelle (càd. disposant d'une grande surface de vente) est traité au chapitre 6.5 du LEP NRW (pp. 70-84). Avant cela, dans l'introduction, il est précisé que l'évolution du secteur du commerce de détail, en particulier la tendance à proposer des gammes de produits pertinents pour les centres (*zentrenrelevanten Sortimentsteile*) en dehors de ceux-ci affaiblit les centres. De nouvelles vacances dans les centres-villes et les centres de quartier en Rhénanie du Nord-Westphalie peuvent entraîner une nouvelle dépréciation des centres-villes et des centres de quartier.

Le renforcement des centres visé par la présente réglementation vise notamment à limiter au maximum l'utilisation des espaces libres pour localiser le commerce et à éviter le trafic sans restreindre la libre circulation des marchandises. La réglementation ne vise pas à interdire certaines formes de vente, mais exclusivement le contrôle requis par l'aménagement du territoire (LEP NRW version coordonnée 2020 – p.19).

Chapitre 6.5 Commerce de détail à grande échelle du LEP NRW version coordonnée 2020 (pp. 70-84)

Objectifs et principes

6.5-1 Objectifs : Sites pour le commerce de détail à grande échelle uniquement dans les zones urbanisables générales

Les zones centrales et les zones spéciales pour les projets au sens de l'article 11, paragraphe 3, de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des sols (Baunutzungsverordnung - BauNVO), c'est-à-dire les zones spéciales pour des projets de grandes surfaces commerciales, ne peuvent être représentées et désignées que dans les zones urbanisables générales (Allgemeinen Siedlungsbereiche) telles que définies dans la planification régionale²⁰².

²⁰² Les zones urbanisables générales (*Allgemeinen Siedlungsbereiche*) représentées dans le *Regionalplan* sont des zones qui sont destinées à remplir des fonctions d'habitat et au sein desquelles - dans l'esprit de la "ville des courtes distances" - des sites destinés aux usages les plus divers ont été ou doivent être développées. Cela inclut également les zones pour les projets tels que définis dans l'article 11 (3) BauNVO (donc des projets destinées à de grandes surfaces commerciales). L'intégration de ces zones dans les zones d'habitat générales favorise la réduction des distances spatiales entre les lieux d'habitation, de travail, d'approvisionnement (local), de services, de loisirs et d'éducation, etc. et donc la participation sociale égale de toute la population à ces installations. Une telle structure compacte de l'habitat peut également permettre d'éviter le trafic et les émissions qui y sont associées et de réduire l'utilisation ou la fragmentation des espaces ouverts.

En Rhénanie du Nord-Westphalie, le monitoring permet notamment de préciser qu'il subsistait en 2014 un total de disponibilités foncières destinées à l'habitat (et donc au commerce) au sein de ces zones urbanisables générales de 19.043 ha. Rapportés aux 17.865.000 habitants de ce land à cette époque, cela donnait un ratio de 1,07 ha/1.000 hab. En Rhénanie-Palatinat, ce même volume total de disponibilités foncières destinées à l'habitat (et donc au commerce) était d'environ 6.000 ha. Rapportés aux 4.060.000 habitants de ce land à cette époque, cela donnait un ratio de 1,48 ha/1.000 habitants.

Ces ratios sont particulièrement faibles lorsqu'on les compare avec ceux des territoires voisins pour lesquels il est possible de réaliser la même analyse. Ainsi, ce même ratio était d'environ 5,29 au Grand-Duché, de 4,53 en Flandre, de 3,56 ha/1.000 habitants en Suisse mais grimpait en 2016 à 15,67 ha/1000 habitants en moyenne en Wallonie (56.460 ha de disponibilités au sein des seules ZH – non compris les ZACC – pour 3.602.216 habitants). Cette moyenne wallonne de 15,67 ha/1000 habitants cache en fait d'énormes disparités même si l'on se limite à la seule échelle des provinces. Entre la province où ce ratio est le plus faible (le Hainaut avec 8,46 ha/1000 habitants) et celle où ce ratio était le plus élevé (le Luxembourg belge avec 41,93 ha/1.000 habitants), on passe du simple au quintuple.

Les nouveaux développements commerciaux sont dès lors de plus en plus contraints de s'inscrire au sein de projets de recyclage urbain pour voir le jour car les rares disponibilités foncières au sein des zones d'habitat sont rarement situés le long des principales voies de circulation. Du niveau fédéral avec la ROG jusqu'au niveau communal, le leitmotiv qui est prôné à cet égard est l'*Innenentwicklung*, c'est-à-dire le développement par l'intérieur qui vise donc à répondre aux besoins de la population en évitant d'étendre plus encore les zones urbanisables (les *Siedlungsbereichen*) et donc en recyclant au maximum les terrains déjà urbanisés et notamment les friches (les *Industrie-, Gewerbe- und Wohnbrache*) et en mettant en œuvre les dernières disponibilités dispersées dans l'urbanisation (les *Baulücken*).

6.5-2 Objectifs : Localisation des commerces de détail à grande échelle ayant un assortiment principal pertinent pour les centres uniquement dans les zones de service centrales (zentralen Versorgungsbereichen)²⁰³.

Les zones centrales et les zones spéciales pour les projets au sens de l'article 11, paragraphe 3, de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des sols, dévolues à des assortiments centraux, ne peuvent être désignées que :

- dans les zones de services centraux existantes et
- dans les zones de services centraux nouvellement planifiées dans des sites urbains intégrés qui, en raison de leur répartition spatiale et de leurs dessertes de transport, sont destinées à remplir des fonctions centrales pour l'approvisionnement de la population à court, moyen ou long terme.

Les gammes de produits pertinentes pour le centre sont :

- les gammes de produits selon l'annexe 1204 et
- d'autres gammes de produits définies par la municipalité concernée comme pertinentes pour le centre (liste de gammes de produits locaux typiques).

A titre exceptionnel, des zones spéciales peuvent être désignées pour des projets au sens de l'article 11, alinéa 3, du code de la construction.

²⁰³ L'objectif 6.5.2 reprend l'exigence d'intégration de l'aménagement du territoire et, en particulier, concrétise le principe d'aménagement du territoire de l'article 2, paragraphe 2, point 3, phrase 3, du ROG (*Raumordnungsgesetz* ou Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) par le biais des exigences d'aménagement du territoire pour la planification de l'utilisation des sols urbains. La construction ou l'extension de projets commerciaux avec des gammes de produits centraux, y compris ceux au sens de l'article 11, paragraphe 3, du BauNVO, n'est donc possible que dans les zones d'approvisionnement centrales des communes, sauf exceptions liées à la protection du patrimoine.

Cet article 2, paragraphe 2, point 3, phrase 3, du ROG (https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html) précise ceci : « Il faut créer les conditions spatiales permettant de maintenir les centres-villes et les centres locaux en tant que zones de services centraux. (...) Il faut créer les conditions spatiales d'une mobilité durable et d'un système de transport intégré. (...) Les structures spatiales doivent être conçues de manière à réduire la congestion du trafic et à éviter tout trafic supplémentaire ».

²⁰⁴ Annexe 1 (liste des assortiments pertinents pour les centres, LEP NRW version coordonnée 2020 – p.72)

- papier/fournitures de bureau/papeterie,
 - livres,
 - vêtements, sous-vêtements,
 - chaussures, articles en cuir,
 - articles médicaux, orthopédiques, pharmaceutiques,
 - articles ménagers, verre/porcelaine/céramique,
 - jouets,
 - vêtements de sport, chaussures de sport, articles de sport (à l'exclusion des sous-groupes suivants : articles de pêche, matériel de camping, bicyclettes et accessoires, matériel de chasse, matériel d'équitation et gros matériel de sport),
 - équipements électriques, médias (= électronique de divertissement et de communication, ordinateurs, appareils photo - à l'exclusion des gros appareils électriques, de l'éclairage),
 - montres, bijoux, et
- et
- les aliments, boissons et tabac (également pertinents pour l'approvisionnement local),
 - les articles de santé et de soins personnels (également pertinents pour l'approvisionnement local).

Des zones spéciales pour des projets au sens de l'article 11, paragraphe 3, de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des sols, avec des assortiments de base pertinents pour les centres commerciaux locaux, peuvent également être indiquées et désignées en dehors des zones de desserte centrales s'il est prouvé que :

- une localisation dans les zones de desserte centrales n'est pas possible pour des raisons d'urbanisme ou de structure d'habitat, en particulier la préservation du patrimoine ou la prise en compte d'un paysage urbain de valeur historique, et
- la planification de l'urbanisme sert à garantir l'approvisionnement en assortiments pertinents pour les centres commerciaux locaux à proximité du lieu de résidence, et
- les zones de desserte centrales des communes ne sont pas sensiblement affectées.

6.5-4 Principe : Gammes de produits de base non pertinentes pour le centre : surface de vente

Dans les zones spéciales pour les projets tels que définis dans le § 11 (3) de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des sols dévolues aux assortiments non pertinents pour le centre, le chiffre d'affaires total attendu des ventes de détail rendues possibles ne doit pas dépasser le pouvoir d'achat des habitants de la municipalité concernée pour les groupes de produits prévus.

6.5-5 Objectif : Gammes de produits de base ne relevant pas du centre : localisation, part relative des gammes de produits périphériques pertinentes pour le centre.

Les Zones spéciales pour les projets au sens de l'article 11 (3) de l'ordonnance sur l'utilisation du sol à des fins de construction, soit celles destinées aux grandes surfaces commerciales définies en dehors des zones centrales d'approvisionnement ne peuvent accueillir uniquement des entreprises que si l'étendue de la gamme de produits pertinents pour le centre représente au maximum 10 % de la surface de vente et que ces gammes de produits sont donc périphériques. Cela signifie donc qu'en dehors du périmètre de ces aires centrales d'approvisionnement, les commerces ne peuvent consacrer qu'au maximum 10 % de leur surface de vente aux assortiments pertinents pour les centres.

6.5-6 Principe : Gammes de produits de base non pertinentes pour le centre : surface de vente des gammes de produits périphériques pertinentes pour le centre.

L'étendue des assortiments périphériques pertinents pour le centre d'une zone spéciale pour les projets au sens de l'article 11, paragraphe 3, de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation du sol ne doit pas dépasser 2 500 m² de surface de vente en dehors des aires de service centrales.

6.5-8 Objectif : Agglomérations commerciale

Les municipalités doivent lutter contre l'émergence de nouvelles agglomérations commerciales et contre la consolidation et l'expansion des agglomérations existantes en dehors des zones d'habitat générales. En outre, elles doivent contrer l'émergence de nouvelles agglomérations de vente au détail ainsi que la consolidation et l'expansion des agglomérations existantes qui proposent des gammes de produits adaptés au centre, en dehors des aires centrales d'approvisionnement. Elles doivent veiller à éviter toute dégradation significative des aires centrales d'approvisionnement des municipalités causée par ces polarités commerciales périphériques.

6.5-9 Principe : concepts régionaux de commerce de détail

Les concepts régionaux de commerce de détail (Regionale Einzelhandelskonzepte) doivent être pris en compte lors de l'élaboration et de la modification des plans régionaux.

Les justifications données dans le LEP NRW (pp. 47-48 et 72-80 de la version coordonnée de 2020) sous-tendant les règles fixées en son Chapitre 6.5

La concentration du développement de l'habitat et des installations d'approvisionnement dans les zones générales d'habitat (Allgemeinen Siedlungsbereichen) est le seul moyen de garantir une offre complète de biens et de services à proximité du domicile, avec une gamme de biens et de services diversifiée et facilement accessible. Si ces zones générales d'habitat doivent accueillir en priorité la fonction résidentielle, elles doivent - dans l'esprit de la " ville des courtes distances " - aussi accueillir les utilisations les plus diverses. Cela comprend également les surfaces destinées à des projets d'implantations commerciales. L'intégration de ces surfaces dans les zones générales d'habitat favorise la réduction des distances entre l'habitat, le travail, l'approvisionnement (de proximité), les services, les offres de loisirs et de formation, etc. Elle favorise également la participation sociale équitable de l'ensemble de la population à ces offres. Une structure urbaine compacte et offrant une telle mixité de fonctions peut en outre permettre d'éviter le trafic et les émissions qui y sont liées et de réduire l'utilisation et le morcellement des espaces libres (LEP NRW version coordonnée 2020 – p. 72).

Le commerce de détail revêt une importance particulière pour les centres-villes et les centres locaux des communes de Rhénanie du Nord-Westphalie. En tant que source importante de fréquentation, l'offre commerciale assure l'animation des centres urbains.

Toutefois, la tendance constante à la création d'unités commerciales de plus en plus grandes, associée aux processus de concentration, accroît la demande de sites en dehors des centres. Cette évolution affaiblit considérablement les centres.

C'est pourquoi le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en collaboration avec les municipalités et les partenaires du monde économique, déploie des efforts considérables pour revitaliser et renforcer les centres-villes et les centres locaux. L'expansion progressive du commerce de détail à grande échelle en dehors des centres serait une erreur car irait à l'encontre de ces efforts. (LEP NRW version coordonnée 2020 – p. 47)..

Ce n'est que par le biais d'une gestion supralocale des sites et d'une coordination régionale que l'on peut créer des conditions-cadres pour empêcher la concurrence entre les communes pour l'implantation de nouvelles surfaces commerciales tenant compte que la Rhénanie du Nord-Westphalie, dont le volume global de population ne continuera à croître légèrement que jusqu'en 2025, est déjà en déclin démographique dans certaines parties du Land. La réglementation préconisée via le Chapitre 6.5 du LEP NRW vise les projets au sens de l'article 11, paragraphe 3, du BauNVO ; projets susceptibles de contribuer à l'extension de l'étalement urbain et donc à l'augmentation de la circulation automobile au lieu de la réduire, avec des effets supplémentaires sur les émissions de gaz à effet de serre, sur les coûts d'infrastructure qui ne peuvent plus être financés, du moins dans certaines régions. Les projets visés sont aussi susceptibles d'avoir un impact négatif sur les zones centrales d'approvisionnement et donc de provoquer une réduction de l'offre commerciale proche des lieux de résidence de la population.

Dans ce contexte, la spécification des principes d'aménagement du territoire susmentionnés par les autorités d'aménagement du Land est nécessaire et requise. Le règlement ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs.

Tout d'abord, de nombreux projets concernés par les réglementations du chapitre 6 peuvent également avoir un impact en dehors des limites de la municipalité concernée par le projet, dans les municipalités voisines ou dans une région entière, de sorte qu'une planification supra-locale est nécessaire. Les projets au sens de l'article 11 (3) BauNVO sont précisément ceux qui peuvent mettre en danger la préservation des centres-villes et des centres locaux en tant que zones d'approvisionnement centrales, l'approvisionnement de la population à proximité de leur domicile et donc le fonctionnement du système d'approvisionnement central.

Les dispositions du chapitre 6 du LEP sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. Ils concrétisent différents principes du droit de l'aménagement du territoire et poursuivent ainsi les objectifs du droit de l'aménagement du territoire. La Cour de justice des Communautés européennes les a reconnus comme des raisons impérieuses d'intérêt général (CJCE, arrêt du . 24.03.2011, C-400/08 = ECR 2011, I-41).

Elles sont en effet fondées sur des raisons purement liées à l'aménagement du territoire, mais pas sur des critères de contrôle de la concurrence en économie de marché (comme dans la réglementation espagnole sur le contrôle du commerce de détail - voir CJCE, arrêt v. 24.03.2011, C-400/08 = juris). Par exemple, des projets au sens de l'article 11 (3) BauNVO qui répondent aux exigences contenues dans les règlements relatifs à l'aménagement du territoire sont autorisés en termes d'aménagement du territoire, indépendamment de la situation réelle de l'offre. Les effets sur les entreprises existantes ou la structure commerciale de la zone, qui - comme en Espagne - conduisent au refus d'une demande de licence d'exploitation si une certaine valeur est dépassée, ne sont pas des critères de la réglementation susmentionnée. Il s'agit avant tout de concrétiser les principes d'aménagement du territoire énoncés à l'article 2, paragraphe 2, du ROG.

Les règlements du chapitre 6 sont par ailleurs proportionnés, c'est-à-dire adaptés et nécessaires pour atteindre les objectifs de l'aménagement du territoire. D'autres règlements d'aménagement du territoire au contenu moins radical ne permettraient pas d'atteindre les objectifs visés - et nécessaires - dans la même mesure. Un déplacement complet de l'examen des aspects de la politique de développement spatial vers les niveaux de planification et d'examen ultérieurs ne serait pas approprié. Les objectifs poursuivis par le règlement - en particulier le développement concentré de l'habitat, la protection des ressources et la protection des zones centrales d'approvisionnement - ne pourraient pas être réalisés tout aussi efficacement au niveau de la planification de l'utilisation des sols urbains ou de l'approbation des projets, outre le fait qu'un tel transfert de contrôle ne représenterait pas non plus un moyen moins drastique pour la population ou les opérateurs économiques touchés.

Les dispositions du chapitre 6 du LEP sont conformes aux exigences du droit européen. En particulier, ils sont conformes aux exigences de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative à la protection de la vie privée des consommateurs (LEP NRW version coordonnée 2020 – p. 47).

- a-2) Arrêté du Land NRW du 22 septembre 2008 sur le commerce de détail

Le 22 septembre 2008 a été adopté par le Land NRW un arrêté sur le commerce de détail (*Einzelhandelserlass NRW*)²⁰⁵. Cet arrêté sur le commerce de détail est un document d'orientation pour les responsables de la planification régionale, les gouvernements d'arrondissements et les communes. Il contient des conseils, des recommandations et des directives visant une planification et une évaluation urbanistique homogènes au niveau du Land en ce qui concerne les grandes surfaces commerciales. Selon la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) d'Aix-la-Chapelle, cet arrêté ne constitue pour les communes qu'un document d'orientation. Souvent de fortes différences apparaissent entre la théorie de l'arrêté et sa mise en œuvre pratique par les communes. Cet arrêté sur le commerce de détail en Rhénanie-du-Nord-Westphalie contribue à la planification et à l'autorisation de projets de commerce de détail en toute sécurité juridique.

Selon les informations récentes disponibles²⁰⁶, cet arrêté actuel datant de 2008 doit être révisé en raison des évolutions intervenues depuis lors (jurisprudence récente, nouveau LEP NRW). Le MHKBG (Ministère de l'intérieur, des collectivités locales, de la construction et de l'égalité des chances) et le MWIDE (Ministère de l'Économie, de l'Innovation, de la Numérisation et de l'Énergie) du Land NRW ont donc élaboré un projet de révision de l'arrêté sur le commerce de détail et ont organisé en 2020 une participation des associations et des autorités sur ce projet.

L'actuelle version de cet arrêté sur le commerce de détail (*Einzelhandelserlass NRW*) se base sur la législation existante et la jurisprudence en la matière. Il poursuit exclusivement des buts d'aménagement du territoire et d'urbanisme en se focalisant tout spécialement sur un approvisionnement équilibré et suffisant de la population en assortiments de tous types. Cet arrêté ne cherche pas à influencer la concurrence entre les différents types de structures commerciales.

L'arrêté doit trouver son application dans la planification régionale, la planification de l'utilisation du sol, les concepts régionaux et communaux de commerce de détail et l'octroi des permis pour des grandes surfaces commerciales.

Les pages 9 à 21 énumèrent et définissent la terminologie en matière commerciale et font référence aux différentes législations où ces termes apparaissent. Y sont notamment définis les centres commerciaux, les grandes entreprises commerciales (> 800 m² de surface de vente), les surfaces commerciales, les surfaces de vente, les assortiments, les aires centrales d'approvisionnement, etc. Une particularité en ce qui concerne les surfaces de vente est que la surface de stockage des caddies fait partie de la surface de vente peu importe où les caddies sont stockés (donc même si ils sont stockés sur les parkings).

Pour la définition des assortiments, il est mentionné que ce sont les communes qui jouent un rôle majeur. Il n'est dès lors pas étonnant que la liste des assortiments permis en centre-ville diffère d'une commune à l'autre.

Pour les grandes surfaces commerciales, il est également attiré l'attention sur le fait que les projets doivent être analysés sur base de leurs impacts sur l'environnement, le trafic, l'approvisionnement de la population, la structure urbanistique, etc.

²⁰⁵ https://www.mhkbw.nrw/sites/default/files/media/document/file/Einzelhandelserlass_NRW.pdf

²⁰⁶ <https://www.staedtetag-nrw.de/themen/2020/einzelhandelserlass-nrw-stellungnahme-kommunale-spitzenverbaende>

Via la mise en œuvre de différentes législations, le Land de NRW cherche à renforcer les centres urbains comme lieux de travail, de commerce et de résidence. Un accès à courte distance aux établissements commerciaux doit pouvoir être garanti à tous les groupes de population afin d'assurer un approvisionnement correct. Il s'agit de recourir le moins possible à des espaces libres pour de nouvelles constructions.

En résumé nous pouvons dire que les développements intra-urbains sont à privilégier par rapport aux développements extra-urbains, que les accès par les transports publics sont à promouvoir et que l'intégration urbanistique est à rechercher. D'où l'importance des aires centrales d'approvisionnement qui sont à définir par les communes. Ces dernières doivent être à la fois inscrites au sein de la zone d'agglomération dense dans la plan régional, bien connectées aux transports publics et peu dépendantes du trafic individuel motorisé.

Les produits dits pondéreux sont les seuls biens pour lesquels les périphéries des villes et communes sont des localisations à privilégier, pour autant qu'y soit assurée une bonne accessibilité par les transports publics et une bonne intégration urbanistique. Les centres de production et de vente directe de plus de 5 000 m² ne peuvent d'ailleurs que s'implanter dans des villes de plus de 100 000 habitants.

Enfin, sous certaines conditions, les communes peuvent s'écarter des règles fixées par le LEP NRW. Cela concerne entre autres la délimitation des aires centrales d'approvisionnement et l'implantation des centres de production et de vente directe. Pour ces écarts il est impératif qu'elles disposent d'un concept régional de commerce de détail et de l'accord des conseils régionaux.

Le rôle des villes et communes est abordé dans les pages 30-41. Les communes jouent un rôle majeur dans le développement du tissu commercial. C'est surtout par l'intermédiaire des concepts de commerce de détail et de leur mise en œuvre au niveau de la planification par les plans directeurs de construction que les communes soutiennent le développement de leurs centres principaux et secondaires.

Ces concepts de commerce de détail jouent en quelque sorte en Rhénanie du Nord-Westphalie le rôle du SRDC en Wallonie sauf qu'il est réalisé à l'échelle d'un arrondissement et qu'il implique les autorités communales dans son élaboration. Les communes y définissent leurs objectifs pour le commerce. Ces concepts de commerce de détail localisent les aires centrales d'approvisionnement et les sites pour grandes surfaces commerciales avec assortiments de produits non pondéreux. Ils peuvent également localiser des sites à destination spécifique. De plus ils contiennent la liste des assortiments définis par les communes comme de type consommation courante ou non courante. Les communes ont une grande marge de manœuvre pour définir le développement commercial souhaité. En ce qui concerne l'élaboration des concepts de commerce de détail, une participation des CCI, des Chambres artisanales, des associations de classes moyennes, des communes avoisinantes... est recommandée.

Les plans directeurs de construction doivent être adaptés aux buts généraux de l'aménagement du territoire au niveau du Land de NRW. Ces plans précisent entre autres les emplacements pour des sociétés commerciales et peuvent ainsi contenir des zones centrales ou des zones spéciales dont les zones pour centres commerciaux et commerces de grande surface. Il est également d'usage d'y inclure des zones avec limitation pour l'implantation de structures commerciales (p.ex. certaines zones industrielles).

La loi prévoit également que des sites qui font l'objet d'un plan directeur entré en vigueur avant 1977 peuvent accueillir des implantations commerciales même s'ils ne répondent plus à la logique actuelle d'implantation. La seule manière d'éviter ceci pour les communes est l'élaboration de nouveaux plans directeurs avec compensations éventuelles à accorder aux propriétaires du site.

Les pages 41 à 50 de cet arrêté font référence aux affectations compatibles avec la fonction commerciale dans le BauNVo. Elles décrivent une série d'articles de l'ordonnance fédérale pour l'utilisation du sol ; articles qui règlent les cas où des structures commerciales peuvent s'implanter ou non dans différentes zones (p.ex. dans des zones industrielles). Enfin, elles décrivent aussi les documents à introduire lors de la demande d'un permis d'urbanisme.

b) Stratégie relative aux implantations commerciales au niveau communal / régional

- b-1) La région et la ville d'Aix-la-Chapelle

Pour le territoire de la région et de la Ville d'Aix-la-Chapelle, trois documents ont été étudiés. Le premier est un document transversal couvrant l'ensemble du spectre des thématiques habituellement traités dans un document stratégique de développement territorial. Les deux autres sont des documents spécifiques aux implantations commerciales, l'un à l'échelle de la Ville, l'autre au niveau du kreis qui, dans le cas d'Aix-la-Chapelle porte le nom de région urbaine (*Städteregion Aachen*). Il s'agit de deux concepts de commerce de détail au sens de l'Arrêté du Land NRW du 22 septembre 2008 sur le commerce de détail. Ces deux documents sont très similaires dans leur configuration, leur méthodologie employée et dans leurs intentions.

i. Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln: Teilabschnitt Region Aachen

La planification régionale d'Aix-La-Chapelle transcrite dans le *Regionalplan für den Regierungsbezirk*²⁰⁷ reprend et apporte des précisions aux orientations définies dans le LEP NRW. Sa version actuelle date de 2003 mais intègre divers compléments adoptés (la dernière mise à jour datant d'octobre 2016), le *Regionalplan* a, comme ce dernier, une valeur indicative et laisse le soin aux communes de préciser dans le détail la manière dont le développement spatial doit s'organiser.

Le *Regionalplan* est constitué d'un document écrit qui présente les principes et objectifs à respecter, ce document est accompagné de cartes au 1/50 000. Leur légende s'inspire largement des cartes fournies dans le LEP NRW. On y retrouve ainsi les espaces d'agglomérations, les espaces « libres » et leur fonction ainsi que les diverses infrastructures de transport. La volonté d'empêcher le développement de toute construction en ruban le long des axes de transport et d'éviter l'éclatement des agglomérations est également précisée.

Comme le dicte l'article 11 du BauNVO, le plan régional rappelle que des zones spéciales (*Sondergebiete*) concernant les centres commerciaux, grandes surfaces, détaillants et autres entreprises commerciales doivent être planifiées uniquement dans des secteurs urbains.

207

https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/leistungen/abteilung03/32/regionalplanung/aktueller_regionalplan/teilabschnitt_aachen/index.html +

ii. Le concept d'approvisionnement central et de proximité d'Aix-la-Chapelle

- Description

Le concept d'approvisionnement central et de proximité d'Aix-la-Chapelle (Zentren- und Nahversorgungskonzept Aachen) a été approuvé par la Ville d'Aix-la-Chapelle en date du 28/08/2008. Il se base sur le papier de positionnement sur le commerce de détail (2003) et le concept de commerce de détail pour la Städteregion (région urbaine) Aachen. Le papier de positionnement contient la position des autorités communales sur le commerce de détail. Le concept de commerce de détail pour la région urbaine définit les critères pour l'implantation des grandes surfaces commerciales (centres commerciaux, magasins de grande surface, entreprises commerciales de grande envergure). Ce document comprend également la liste des produits de consommation courante et non courante pour les aires d'approvisionnement central. Le concept d'approvisionnement central et de proximité d'Aachen concrétise en fait les critères retenus dans le concept pour la communauté urbaine (voir point c) ci-après).

Le but recherché par tous les concepts est d'influencer la localisation du commerce de détail et surtout de préserver les centres urbains et lieux centraux existants comme véritables centres urbains animés (maintien de la vitalité). L'approvisionnement local pour la population y joue un rôle majeur. Les centres urbains et lieux centraux doivent pouvoir disposer d'une offre large et profonde de produits différents et être bien accessibles. Cette logique découle directement de la politique des courtes distances et du système des places centrales.

La mission du concept est de guider l'implantation des grandes surfaces commerciales de plus de 800 m² de surface de vente (produits dits pondéreux exclus). Celles-ci ne peuvent plus que s'implanter dans les aires d'approvisionnement centrales telles que le centre-ville ou les centres des quartiers de Brand, Eilendorf, Burtscheid ou Elsasserstraße. Néanmoins, des implantations de grandes surfaces commerciales avec produits de type approvisionnement de proximité (achats courants) peuvent être autorisées dans des grandes zones résidentielles. Il suffit d'apporter la preuve de la nécessité d'une telle implantation pour l'approvisionnement local et les preuves que 90% de la surface de vente est couverte par des assortiments de proximité, que le site est bien accessible par les transports en commun et ne pose pas de problèmes de trafic et que le site (et donc le projet) est bien intégré du point de vue urbanistique.

Toute la logique d'implantation repose en fait sur la logique des courtes distances (forte mixité entre commerce et logements et compacité de ces fonctions) et sur le système des places centrales.

Les surfaces commerciales de moins de 800 m², de même que celles qui offrent des produits ne relevant pas de l'offre commerciale de centre-ville (c'est-à-dire les commerces de produits pondéreux) sont autorisées sur tout le territoire communal (sans évaluation de l'impact lié au chiffre d'affaires), pour autant que les règles de la législation sur l'urbanisme soient respectées (en ce compris celles visant à mettre le bon commerce au bon endroit tenant compte des trois grands types d'assortiment).

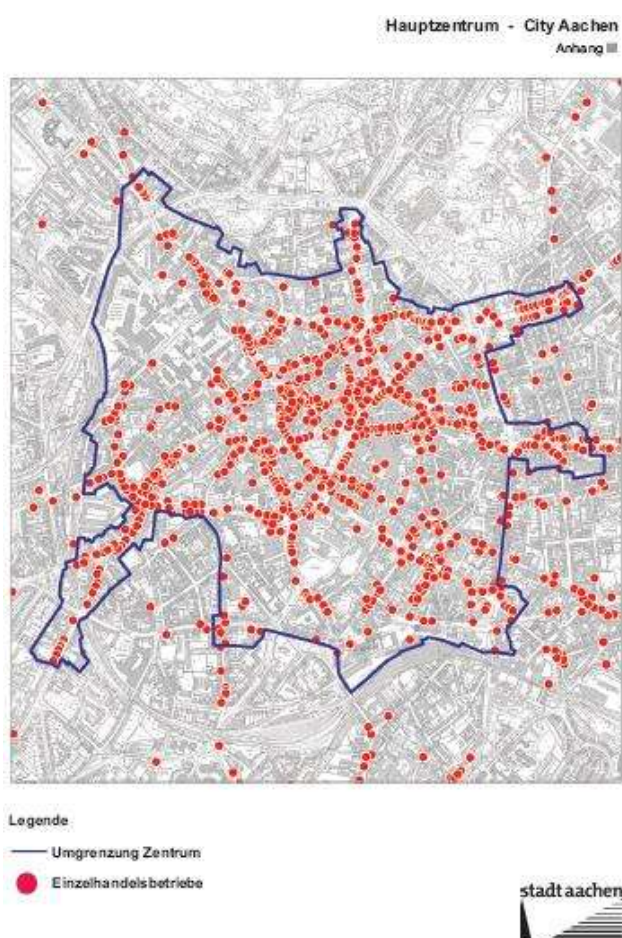
Le concept définit également la liste des produits de consommation pertinents et non pertinents pour les aires d'approvisionnement central.

- Methodologie

Le défi majeur du concept est de délimiter les aires centrales d'approvisionnement. Pour ce faire, il y a eu une concertation au niveau de la communauté urbaine et de la ville d'Aix-la-Chapelle. Une analyse de l'offre et de la demande en commerce de détail a été faite par un bureau d'études (BBE Retail Experts). Cette analyse s'est basée sur les surfaces de vente par gamme de produits, le chiffre d'affaires, le pouvoir d'achat et le ratio chiffre d'affaires/pouvoir d'achat. La répartition géographique des commerces a été analysée. L'accent est mis sur les produits de consommation courante, d'une part, et sur les produits de consommation non courante qui ne sont pas de type pondéreux, d'autre part.

Ensuite les aires centrales d'approvisionnement ont été proposées. En plus de l'étude précitée d'autres facteurs ont été pris en compte comme le nombre d'habitants par quartiers, l'accessibilité par les transports en commun, la densité du tissu commercial, etc. Au total ce sont trois catégories d'aires qui ont été retenues : le centre-ville comme centre principal, les centres de quartiers et les centres d'approvisionnement purement local. Les projets qui ont un rayonnement dans toute la région d'Aix-la-Chapelle sont orientés vers le centre-ville (Carte 1). Les projets qui ont une fonction d'approvisionnement pour des quartiers entiers (au sens d'une large partie d'une ville) sont orientés vers les centres de quartier (Carte 2). Les projets à caractère purement local sont dirigés vers les centres d'approvisionnement de proximité, donc au rayonnement purement local (Carte 3).

Carte 1 : Aire centrale d'approvisionnement du centre-ville d'Aix-la-Chapelle



Source : Stadt Aachen, 2008

La liste des produits de consommation pertinents et non pertinents pour les aires d'approvisionnement central a également été arrêtée sur base d'un groupe de travail « commerce de détail » au niveau de la région urbaine. C'est ainsi que des produits comme par exemple les produits alimentaires et d'autres produits de consommation courante (presse, tabac...) sont considérés comme des assortiments pertinents pour l'approvisionnement de proximité (local) et que les vêtements, les livres, les produits informatiques, les produits de bijouterie, etc sont considérés comme des assortiments pertinents pour l'approvisionnement central. Les produits de type pondéreux sont par ex. les meubles, les produits de construction (type brico), les tapis et papiers-peints, etc. Les surfaces commerciales offrant ce type de produits s'installent généralement en périphérie des villes (bien souvent dans des zones spécialisées).

- Exemples d'Aires centrales d'approvisionnement :

A titre d'exemples, en plus de celle du Centre-Ville d'Aix-la-Chapelle (Carte 1), nous pouvons présenter deux cas concrets d'aires centrales d'approvisionnement au sein de la Ville d'Aix-la-Chapelle : la Elsassstraße et Haaren.

Aire centrale d'approvisionnement de la Elsassstraße à Aix-la-Chapelle

Ce périmètre (Carte 2) a été défini sur base des critères suivants : un pouvoir d'achat de 15 000 habitants, une situation centrale dans un quartier d'Aix-la-Chapelle, la présence de 44 unités commerciales, la présence de 2 supermarchés focalisés sur les produits alimentaires, 2 800 m² de surface de vente pour produits de proximité et un chiffre d'affaires du commerce local correspondant à plus de 20 % du pouvoir d'achat. Il a également été tenu compte de l'accessibilité du quartier pour fixer le périmètre.

Ce pôle commerçant se trouve au cœur d'un quartier densément peuplé à 1,5 km à l'ESE du centre-ville d'Aix-la-Chapelle le long d'une des principales pénétrantes vers ce centre-ville, la Chaussée d'Alsace - Elsassstraße) aux abords immédiats d'une gare secondaire de la Ville, la gare de Rothe Erde (les Terres Rouges).

Dans le périmètre défini, se trouvent une multitude de commerces et de surfaces commerciales permettant de couvrir les besoins de la population du quartier. Nous y trouvons aussi bien des discounters alimentaires, un nouveau shopping center, un supermarché, des commerces spécialisés dans des assortiments de consommation courante, des établissements du secteur de l'HORECA... bref de quoi satisfaire les besoins de la population locale.

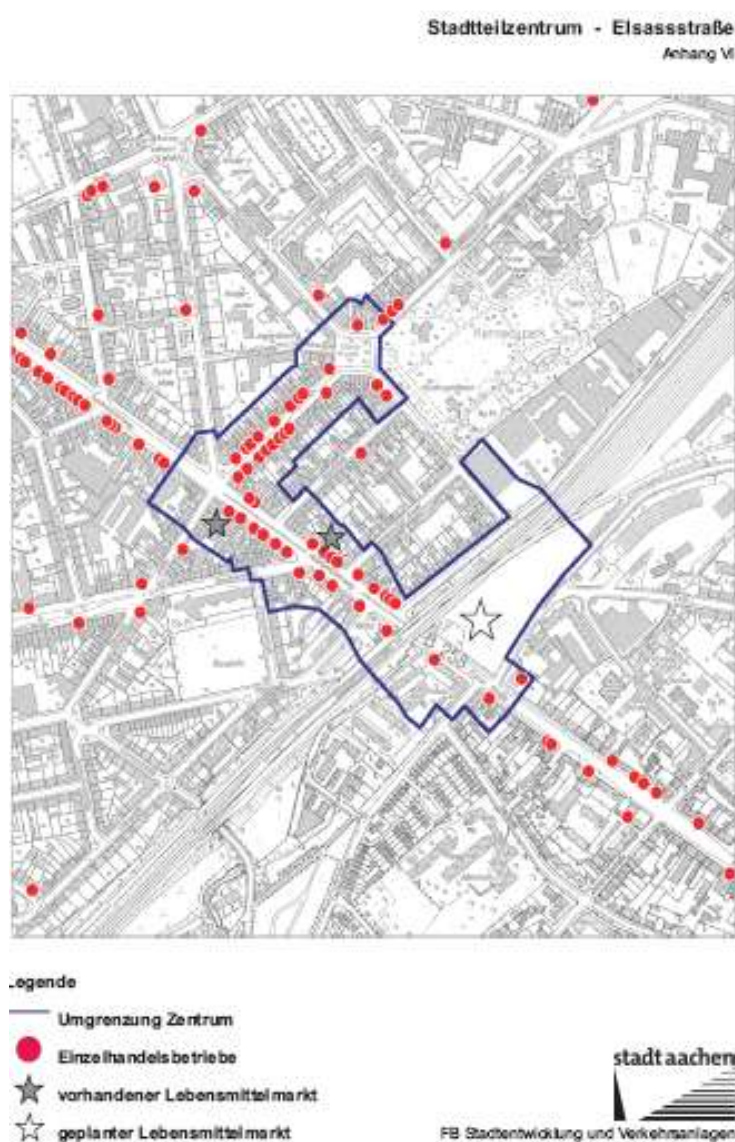
Sur la carte 2, dans la partie sud-est de l'Aire centrale d'approvisionnement de l'Elsassstraße au-delà du chemin de fer, l'étoile de fond clair correspond au centre commercial Aachen Arkaden qui a été inauguré en octobre 2008, la même année que l'adoption de ce Concept du commerce de détail de la Ville d'Aix-la-Chapelle. Ce centre commercial comprend sur 26.000 m² de surface de vente plus de 65 boutiques essentiellement dévolues à la mode, à l'alimentation générale et à la gastronomie.

Figure 1 : Photo de la façade du centre commercial Aachen Arkaden situé depuis 2008 dans l'Aire centrale d'approvisionnement de l'Elsassstraße



Source : <https://www.shopunits.de/aachen-arkaden/>

Carte 2 : Aire centrale d'approvisionnement du centre de quartier de l'Elsassstraße à Aix-la-Chapelle



Source : Stadt Aachen, 2008

Via la carte suivante n°3, extraite du Plan du réseau de bus de la Ville d'Aix-la-Chapelle desservi par la compagnie ASEAG, on observe que le nœud intermodal de Rothe Erde (gare des bus - Bushof & gare ferroviaire - Bahnhof) se trouve au cœur même de l'Aire centrale d'approvisionnement de l'Elsasstraße. Cette situation maximise le recours au réseau de bus pour se rendre dans les nombreux commerces vendant pour une large part des produits d'achat semi-courant peu pondéreux pour l'ensemble des ménages habitant les quartiers de l'Est et Sud-Est de la Ville ainsi que des localités périurbaines de cette même partie de la Ville d'Aix-la-Chapelle. Ces commerces d'achats semi-courants peu pondéreux ainsi que les commerces d'achats courants situés au sein de cette aire centrale permettent également aux nombreux habitants des quartiers qui environnent directement ce pôle commerçant de venir à pied (ou à vélo) pour faire leurs courses.

Carte 3 : Zoom au sein du Plan du réseau de bus de la Ville d'Aix-la-Chapelle entre l'extrémité Est du centre-ville et le nœud intermodal de Rothe Erde (*Bushof & Bahnhof*) autour duquel se répartit l'Aire centrale d'approvisionnement de l'Elsasstraße



Source : ASEAG, Netzplan Stadtgebiet Aachen (<https://www.aseag.de/fahrplan/netzplaene>)

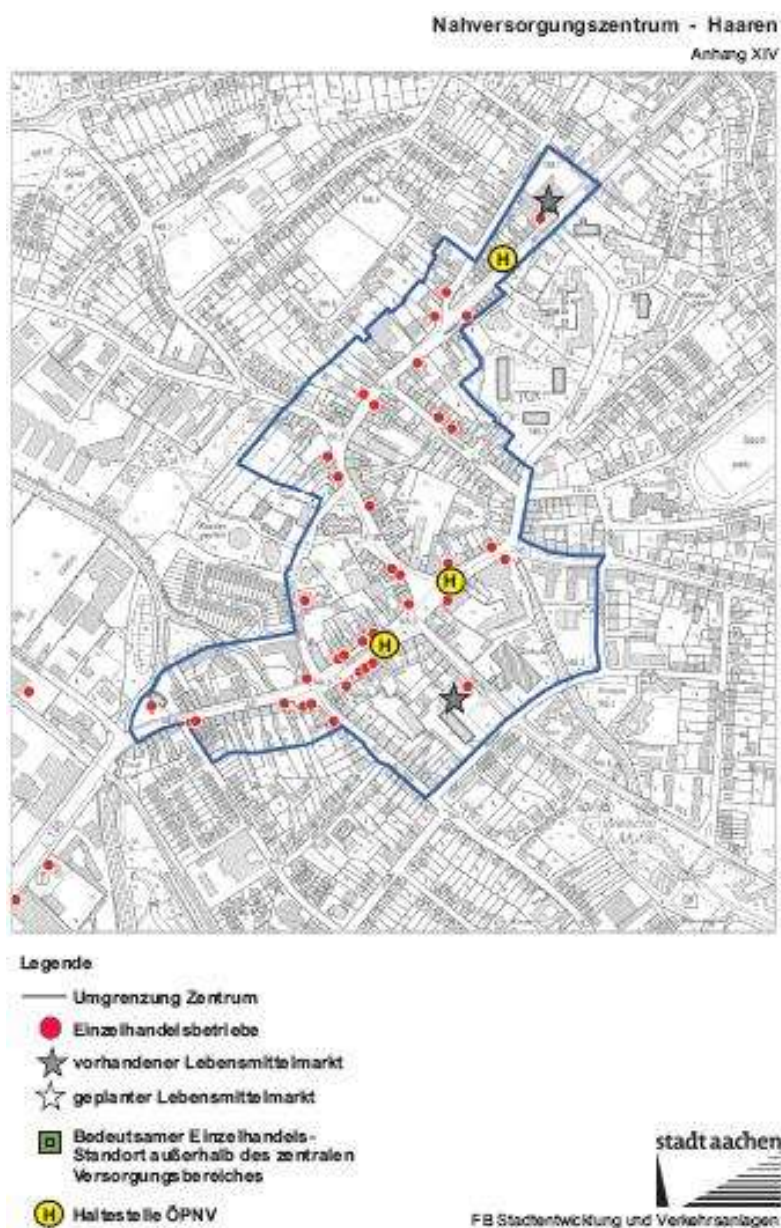
Aire centrale d'approvisionnement de Haaren

Haaren est une ancienne commune forte de 12.482 habitants à la fin 2020 qui, lors de la fusion des communes de 1972, a été intégrée au sein du territoire de la Ville d'Aix-la-Chapelle. Elle se situe à 4 km au NNE du centre-ville. Le périmètre de l'Aire centrale d'approvisionnement de Haaren (Carte 4) a été défini sur base des critères suivants : un pouvoir d'achat de 10.000 habitants, une situation centrale dans une zone résidentielle, la présence de deux supermarchés focalisés sur les produits alimentaires, la présence de nombreuses entreprises commerciales et de services. Haaren est classé comme un centre d'approvisionnement de proximité. L'accessibilité en transport en commun et à pied a également été prise en compte.

Dans le périmètre défini se trouvent beaucoup de commerces de proximité et de petite surface. Pour préserver ce caractère, il a été décidé de ne pas classer l'Aire centrale d'approvisionnement de Haaren parmi les Aires centrales d'approvisionnement de niveau quartier de ville (*Stadteilzentrum*) afin d'éviter l'implantation de grandes surfaces commerciales. Il est donc considéré comme un modeste centre d'approvisionnement de proximité (*Nahversorgungszentren*).

Même cette aire centrale d'approvisionnement de proximité bénéficie aussi d'une bonne accessibilité en bus au niveau du NNE de l'agglomération d'Aix-la-Chapelle grâce à plusieurs lignes de bus venant du centre-ville et qui, au-delà de l'arrêt Haaren Markt situé en plein cœur de cette dernière, se dirigent vers d'autres localités situées plus au Nord ou au Nord-Est de Haaren.

Carte 4 : Aire centrale d'approvisionnement de proximité du quartier de Haaren à Aix-la-Chapelle



Source : Stadt Aachen, 2008

iii. Le concept de commerce de détail pour la région urbaine

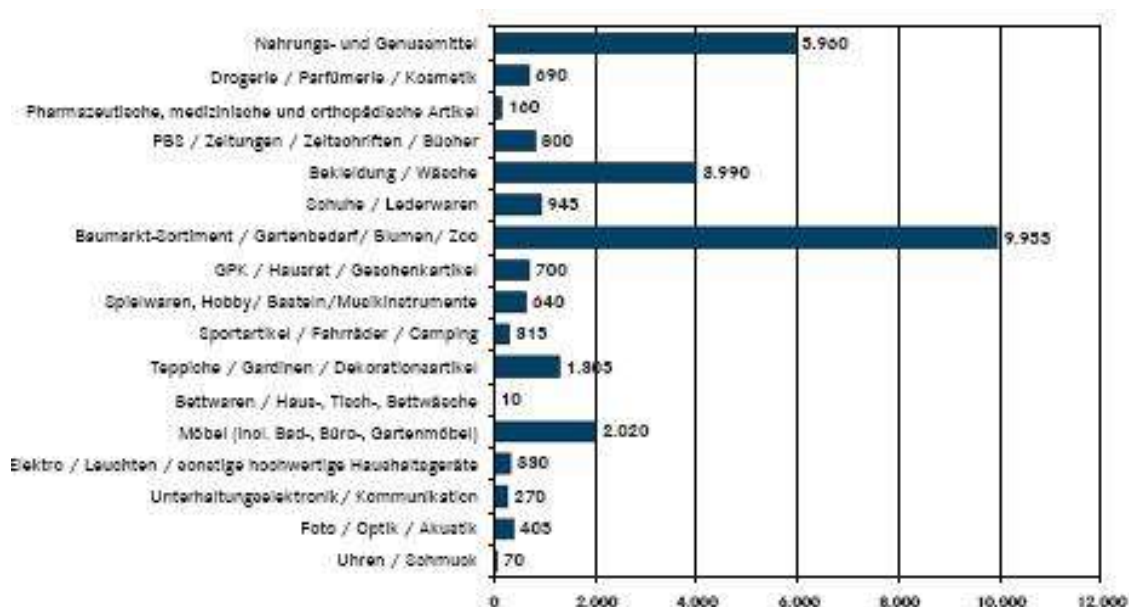
Le concept de commerce de détail pour la région urbaine (*Städteregionales Einzelhandelskonzept* – STRIKT Aachen) a été approuvé en octobre 2007. Il a été élaboré en concertation étroite entre le gouvernement d'arrondissement de Cologne, la CCI, les associations des classes moyennes et les responsables administratifs des dix communes concernées. La région urbaine a coordonné le projet.

L'approche est en fait identique à celle du concept pour la ville d'Aix-la-Chapelle (ce dernier concept allant toutefois encore un peu plus en détail). A travers ce concept, la région urbaine cherche à assurer un approvisionnement des produits non pondéreux dans le centre des villes, communes et quartiers ainsi qu'à privilégier l'implantation des surfaces de vente de produits pondéreux en périphérie en respectant la hiérarchie urbaine. La politique des courtes distances et des places centrales servent de fil conducteur. Les critères pour définir les périmètres sont toujours des critères comme le pouvoir d'achat, la surface de vente déjà présente, le chiffre d'affaires, etc. La liste des produits de consommation pertinents et non pertinents pour les aires d'approvisionnement centrales a aussi de nouveau été arrêtée.

La seule particularité de ce concept est la concertation entre les différentes villes et communes de la région urbaine. Le but est bien entendu de trouver un consensus régional c.à.d. de moins penser à une échelle communale mais plutôt à une échelle régionale.

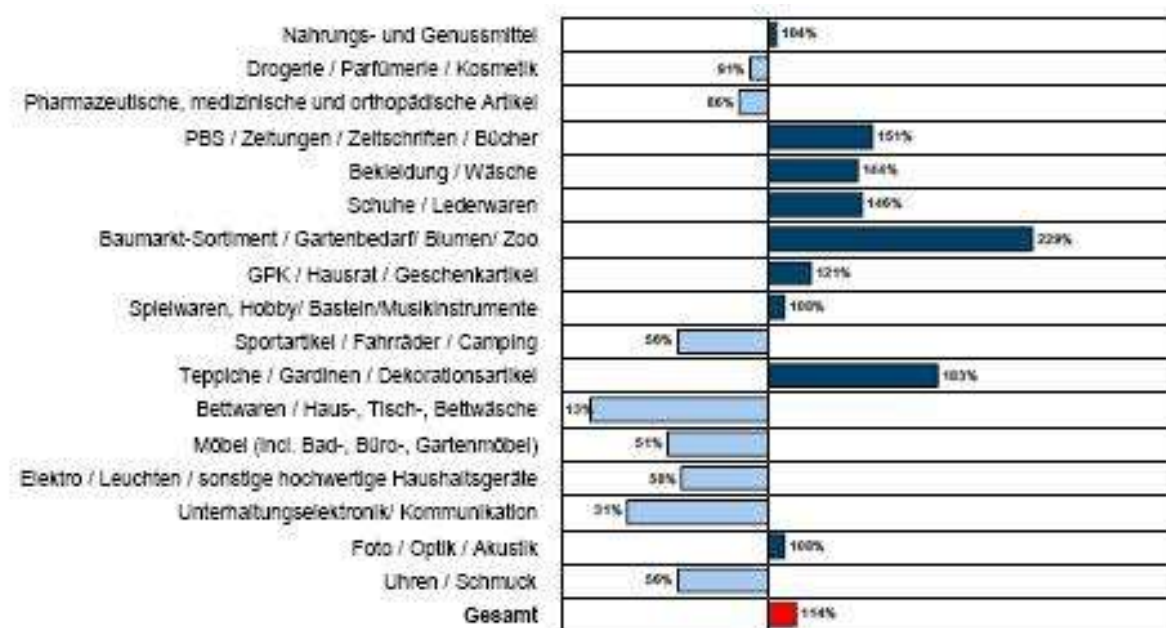
De nouveau, ce concept de commerce de détail se base sur une analyse offre-demande réalisée par le même bureau d'expert (BBE Retail Experts). Dans le cadre de cette analyse présentée au point 3 de ce document, l'offre commerciale de chacune des dix communes composant la région urbaine est décrite. Cette analyse s'est à nouveau basée sur les surfaces de vente par gamme de produits, le chiffre d'affaires, le pouvoir d'achat et le ratio chiffre d'affaires/pouvoir d'achat.

Graphique 1 : Surface de vente par assortiment (en m²) au sein du territoire de la commune de Simmerath (région d'Aix-la-Chapelle)



Source : Stadteregion Aachen, 2008

Graphique 2 : Ratio par assortiment du chiffre d'affaires vis-à-vis du pouvoir d'achat au sein du territoire de la commune de Simmerath (en %)



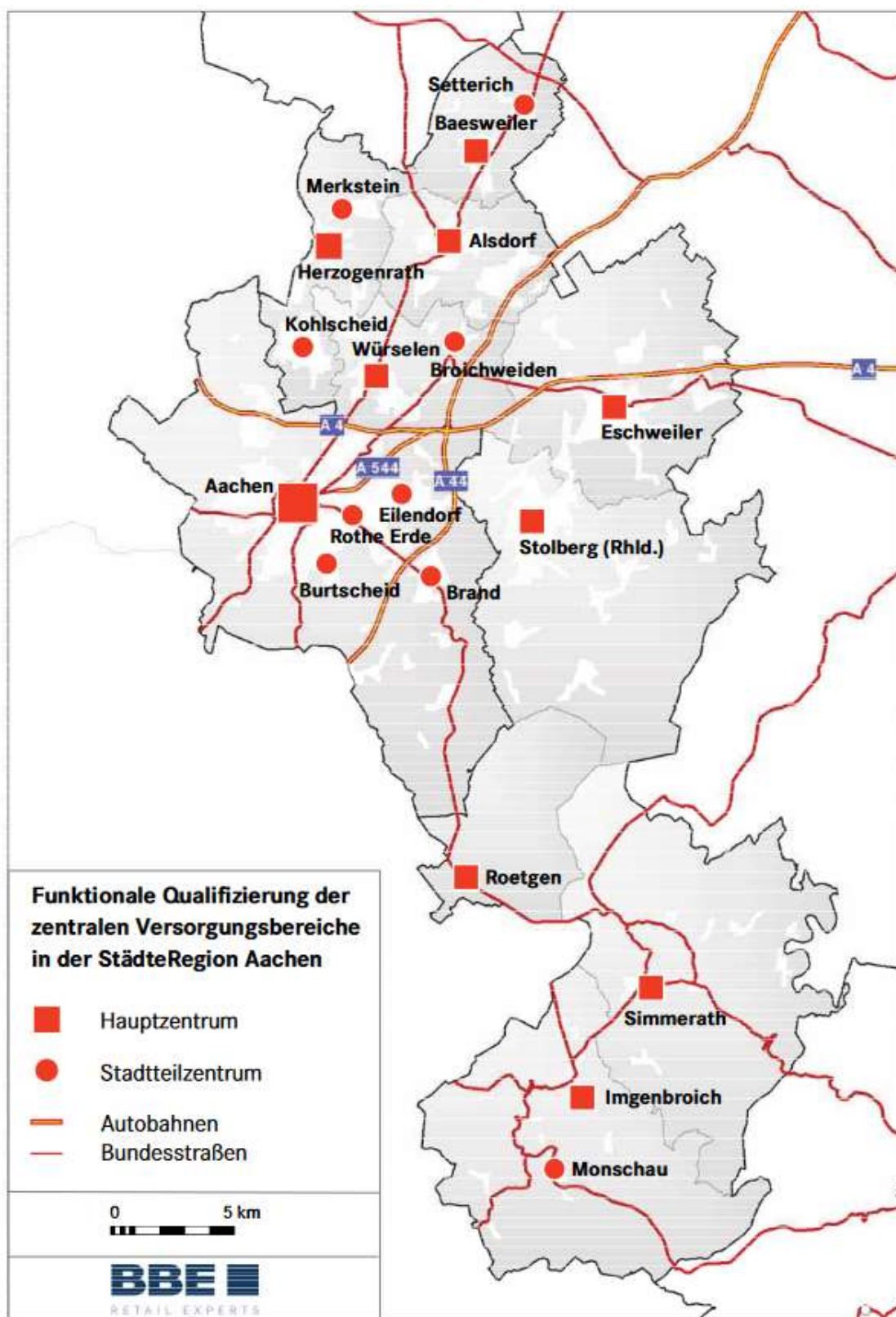
Source : Stadteregion Aachen, 2008

Procédure d'examen pour les demandes de permis destinés aux commerce de détail en fonction de leur appartenance aux trois grands types d'assortiments.

Dans le chapitre 4 de ce concept (STRIKT Aachen), sont exposées les principales orientations concernant la localisation des grandes surfaces commerciales. C'est notamment ici qu'est présentée la liste des assortiments acceptés dans les différents types d'aires centrales d'approvisionnement (depuis les centres principaux jusqu'aux centres de proximité). Est aussi exposée la distinction entre pôles d'achats principaux et secondaires (carte 5). C'est aussi en ce chapitre 4 qu'est exposée la façon dont la tutelle régionale s'exerce lors de l'examen de chaque projet d'implantation commerciale, tenant compte de la taille du projet, de son assortiment et de l'équilibre au niveau local entre pouvoir d'achat et chiffre d'affaire (figures 2, 3 et 4).

Comme le concept d'approvisionnement central et de proximité la Ville d'Aix-la-Chapelle (Zentren- und Nahversorgungskonzept Aachen), le Stadteregionales einzelhandelskonzept de la StadtRegion Aachen (STRIKT Aachen) identifie ainsi dans chaque commune le centre principal (Hauptzentrum) et un certain nombre de centres de quartier (stadteilzentrum) qui doivent au minimum desservir un volume de population de 8.000 habitants et concentrer au minimum 30 cellules commerciales et 1.500 m² de surface de vente dédiés aux assortiments de proximité (achats courants) et de centre (achats semi-courants peu pondéreux).

Carte 5 : Distinction entre centres d'approvisionnement principaux et centres de quartier au sein de la Région urbaine d'Aix-la-Chapelle



Source : Stadtereion Aachen, 2008, p. 135

Tenant compte de cette hiérarchie, la répartition des commerces s'opère de la manière suivante :

- i. Les projets de grande surface commerciale avec des assortiments principaux pertinents pour le centre ne doivent être implantés que dans le périmètre des grands centres, c'est-à-dire dans les centres principaux des communes ainsi que dans les centres de quartier. De plus, il convient de vérifier que le chiffre d'affaires dans l'assortiment considéré n'est pas supérieur au pouvoir d'achat correspondant tenant compte du volume de population résidant dans la zone d'influence du centre en question et tenant compte de la surface de vente préexistante et de celle du projet (Figure 2).

Figure 2 : Procédure d'examen pour les projets portant sur des assortiments principaux pertinents pour les centres



Source : Stadteregion Aachen, 2008, p. 129

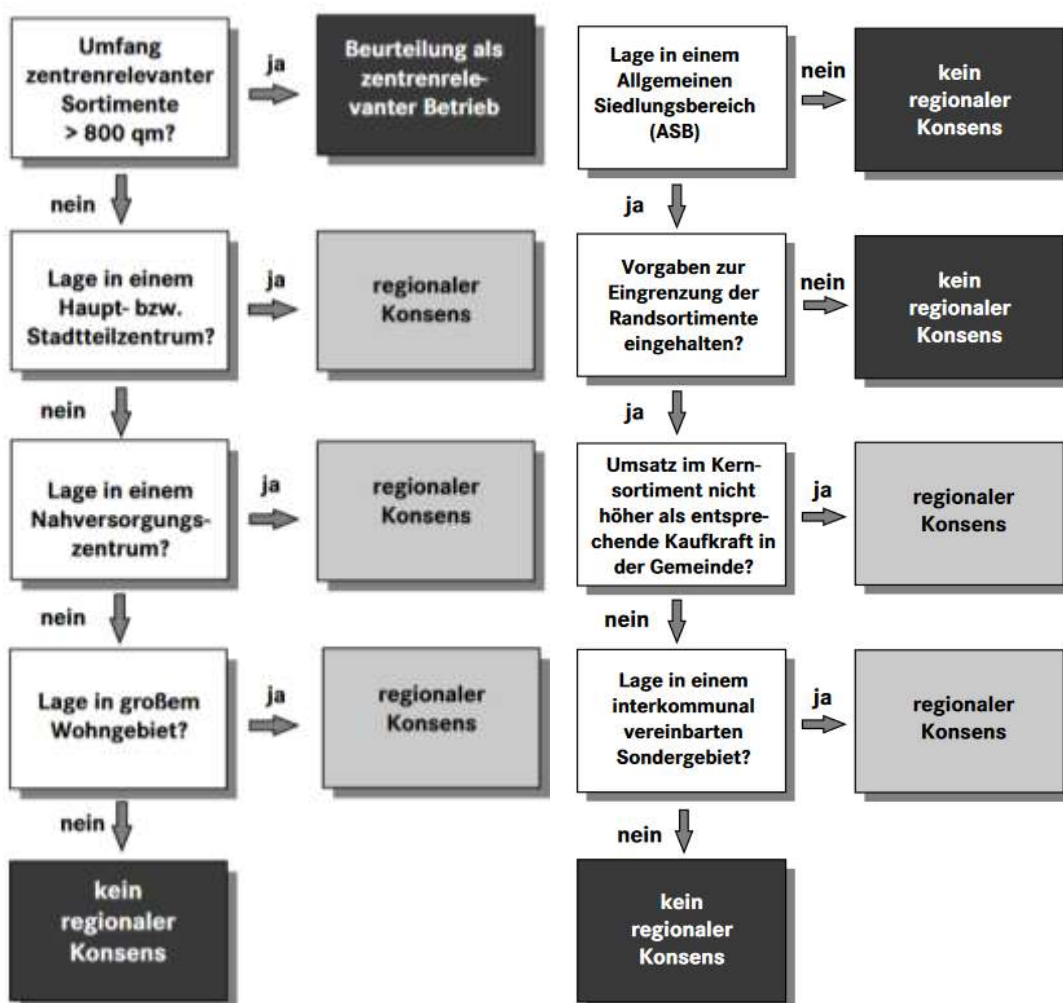
- ii. Les commerces liés aux assortiments de proximité (achats courants) se répartissent de façon à desservir un maximum de population de façon assez uniforme à l'échelle communale (tendre vers une répartition assez égalitaire des surfaces de vente tenant compte de la population desservie). Cette offre de produits de première nécessité doit être rendue possible dans la zone proche des habitations, qui s'étend en général sur un rayon de 700 mètres de sorte que cela permette à la population de la *StädteRegion* d'accéder à un libre-service alimentaire en maximum 10 minutes de marche, et ce sur l'ensemble du territoire. Outre au sein des centres principaux et les centres de quartier, ce type de commerce peut s'installer dans les centres d'approvisionnement de proximité (*Nahversorgungszentren*). Les communes peuvent elles-mêmes délimiter ceux-ci à partir des critères suivants : concentration de plusieurs commerces orientés vers les achats courants dont un libre-service alimentaire et localisation au sein d'une centralité qui dessert au moins 4.000 habitants. De même, ce type de commerce destiné aux achats courants peut aussi s'implanter de façon exceptionnelle au sein de sites complémentaires pour l'approvisionnement de proximité dans les grandes zones résidentielles (*großem Wohngebiet*) situées à l'écart des trois périmètres centraux invoqués ci-avant. Cette grande zone résidentielle peut être soit un quartier urbain, soit une localité

rurale disposant d'un volume de population suffisant. Ces règles (Figure 3) sont impératives pour les grandes surfaces de plus de 800 m², mais aussi fortement conseillées en deçà de ce seuil.

- iii. Les nouvelles implantations et les extensions de grandes surfaces commerciales (>800 m²) avec des assortiments principaux non pertinents pour les centres (càd. ayant max. 10% de surface de vente consacrée aux assortiments pertinents pour les centres) sont autorisées exclusivement dans les zones d'habitat général « *Allgemeinen Siedlungsbe-reichen* – ASB » définies par le plan régional à condition que le chiffre d'affaires de l'assortiment principal ne dépasse pas le pouvoir d'achat correspondant dans la commune ou qu'elles se localisent dans une zone spéciale convenue au niveau intercommunal (*interkommunal vereinbarten Sondergebiet*). Là aussi, l'examen du fait que le chiffre d'affaires de l'assortiment principal ne dépasse pas le pouvoir d'achat du territoire pris en compte s'opère en tenant compte du volume de population résidant dans la zone d'influence du centre en question et tenant compte de la surface de vente pré-existante et de celle du projet. La Figure 4 illustre la procédure d'examen spécifique à ce type de commerce.

Figure 3 : Procédure d'examen pour les projets dont l'assortiment principal concerne les commerces de proximité

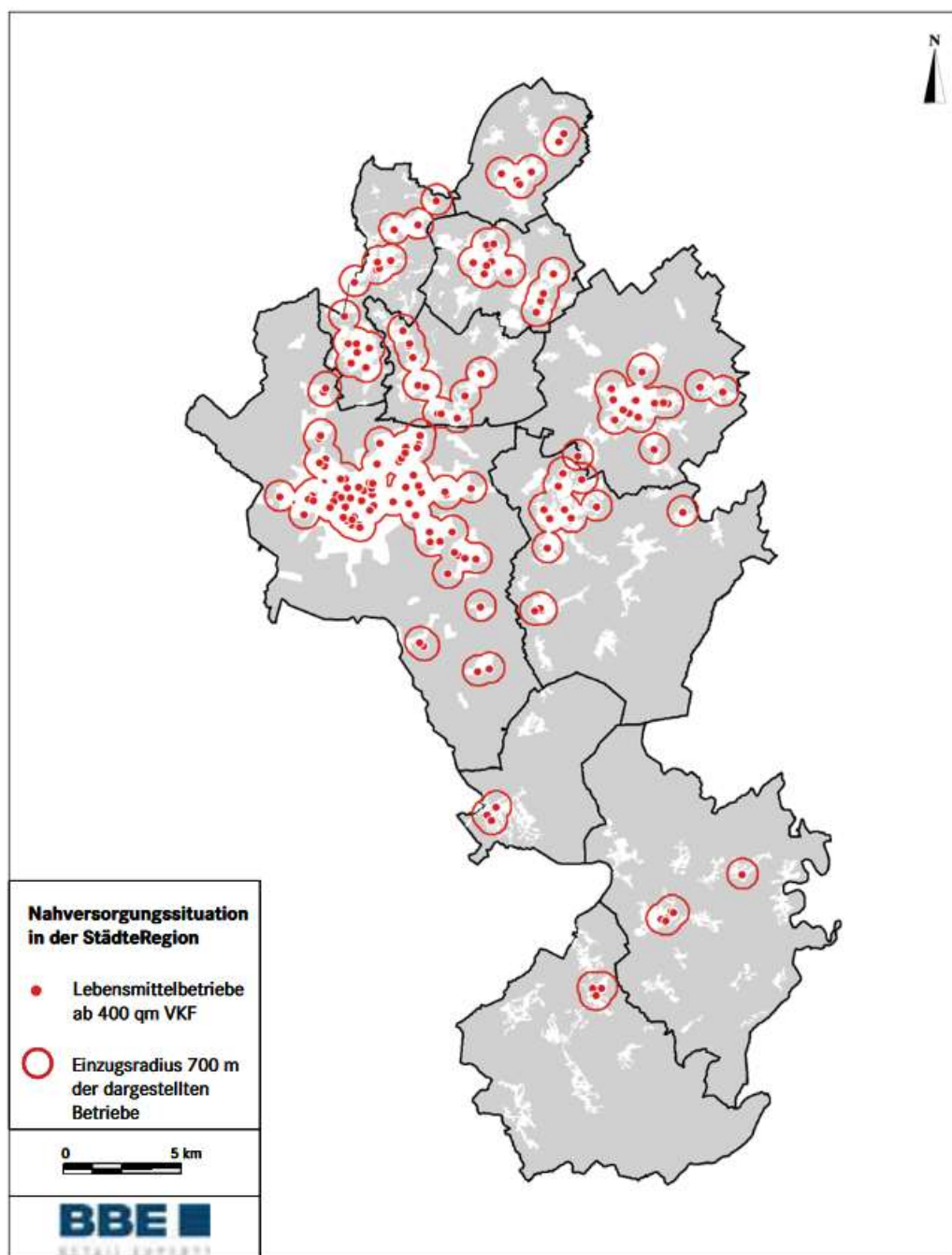
Figure 4 : Procédure d'examen pour les projets portant sur des assortiments principaux non pertinents pour les centres



Source : Stadtregion Aachen, 2008, p. 139 Source : Stadtregion Aachen, 2008, p. 143

La répartition géographique des commerces a été analysée. Pour les commerces de consommation courante, la distribution spatiale des points de vente de plus 400 m² a été mise en relation avec la délimitation des zones urbanisables au sein des plans d'affectation du sol. Comme le montre la Carte 6, ce croisement s'est opéré tenant compte d'un périmètre circulaire basé sur un rayon de 700 m illustrant l'espace accessible à pied depuis le commerce en question.

Carte 6 : Zones accessibles depuis les surfaces de vente de plus de 400 m² dédiées aux achats courants (cercles de 700 m de rayon) au sein de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle



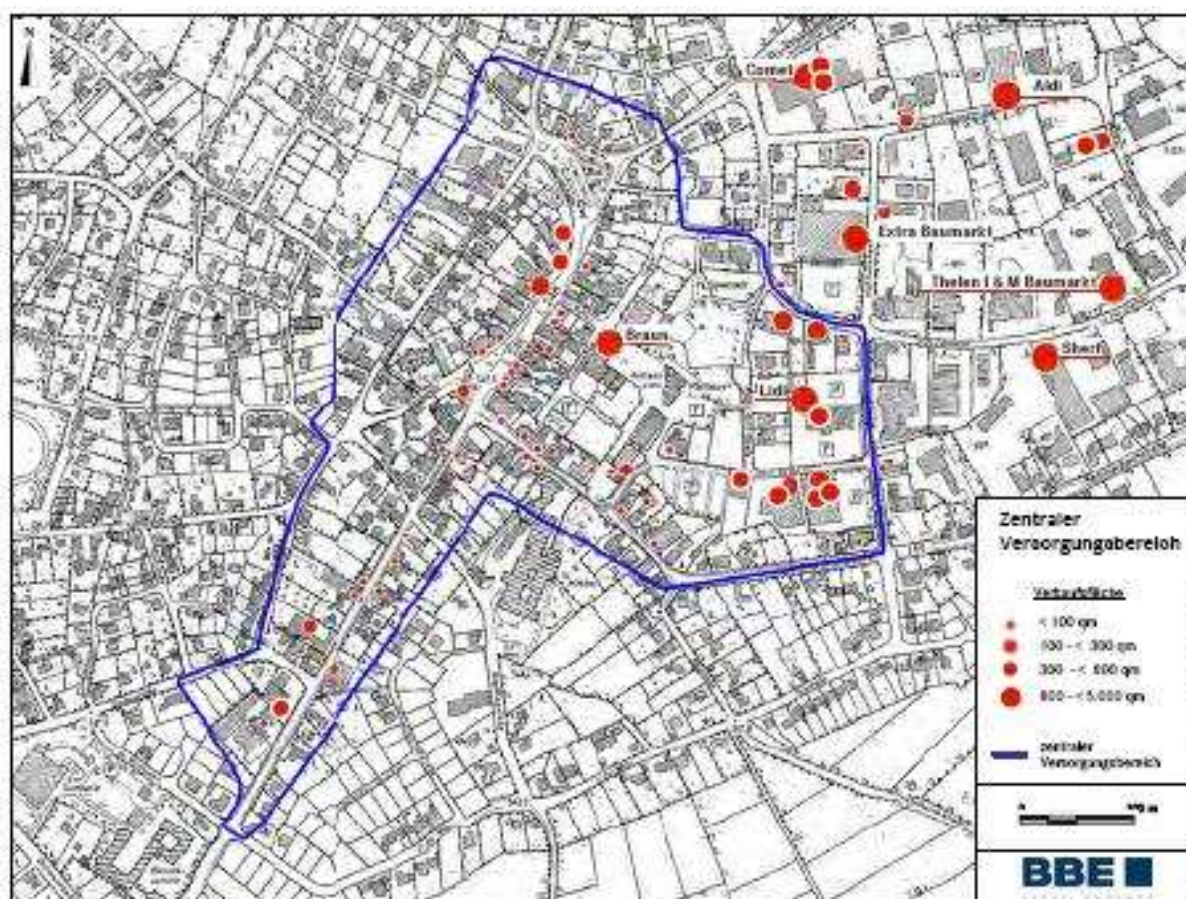
Source : Stadteregion Aachen, 2008, p. 14

La délimitation des principales aires centrales d'approvisionnement (à l'exception des aires centrales de proximité) est également présentée dans la troisième partie du concept de commerce de détail.

- Exemple d'aire centrale d'approvisionnement au centre d'un bourg périurbain de la grande périphérie d'Aix-la-Chapelle : Simmerath

Simmerath est le chef-lieu de la commune éponyme qui comptait fin 2020 15.498 habitants pour une superficie de 111 km² (ce qui donne une densité de population de quasi 140 hab./km²). Depuis la fusion des communes de 1972, cette commune compte 17 localités. Le bourg de Simmerath comptait à lui seul fin 2020 3.171 habitants²⁰⁸. Cette commune est avec Roetgen et Monschau une des 3 communes situées sur le rebord Nord-Ouest du massif de l'Eifel le long de la frontière belge. Elle est située à 20 km au Sud-Sud-Est d'Aix-la-Chapelle. Elle est limitrophe avec la partie boisée de la Ville belge d'Eupen (massif de l'Hertogenwald), en contrehaut de la ville touristique de Montjoie (Monschau).

Carte 7 : Aire centrale d'approvisionnement du centre de Simmerath (région d'Aix-la-Chapelle)



Source : Stadteregion Aachen, 2008

²⁰⁸ <https://www.simmerath.de/unsere-gemeinde/daten-und-fakten/einwohnerzahlen/>

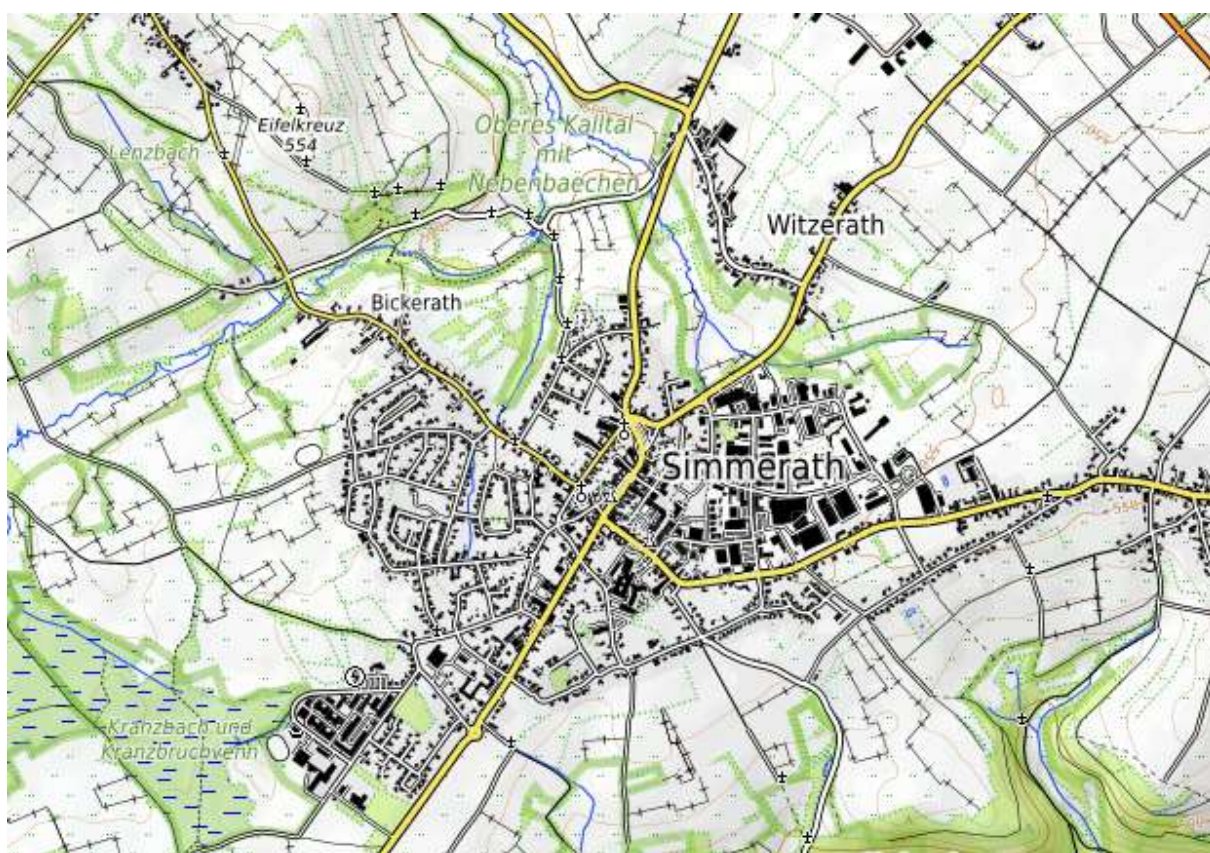
L'Aire centrale d'approvisionnement délimitée au centre de Simmerath (carte 7) comporte à la fois :

l'axe principal au niveau de la partie la plus agglomérée de la localité avec ses immeubles essentiellement mitoyens dont une partie est dévolue à de petites surfaces commerciales ;

une partie de la zone d'activité qui le jouxte directement et qui comporte aussi beaucoup d'activités commerciales de type grandes surfaces.

Remarquons que les commerces situés plus à l'écart du centre de la localité au sein de cette zone d'activité et donc extérieurs à l'aire centrale d'approvisionnement sont davantage dévolus à des biens pondéreux (cf. mention de deux *Baumarkt* – soit de deux commerces de matériaux de construction), même si on y trouve aussi un Aldi.

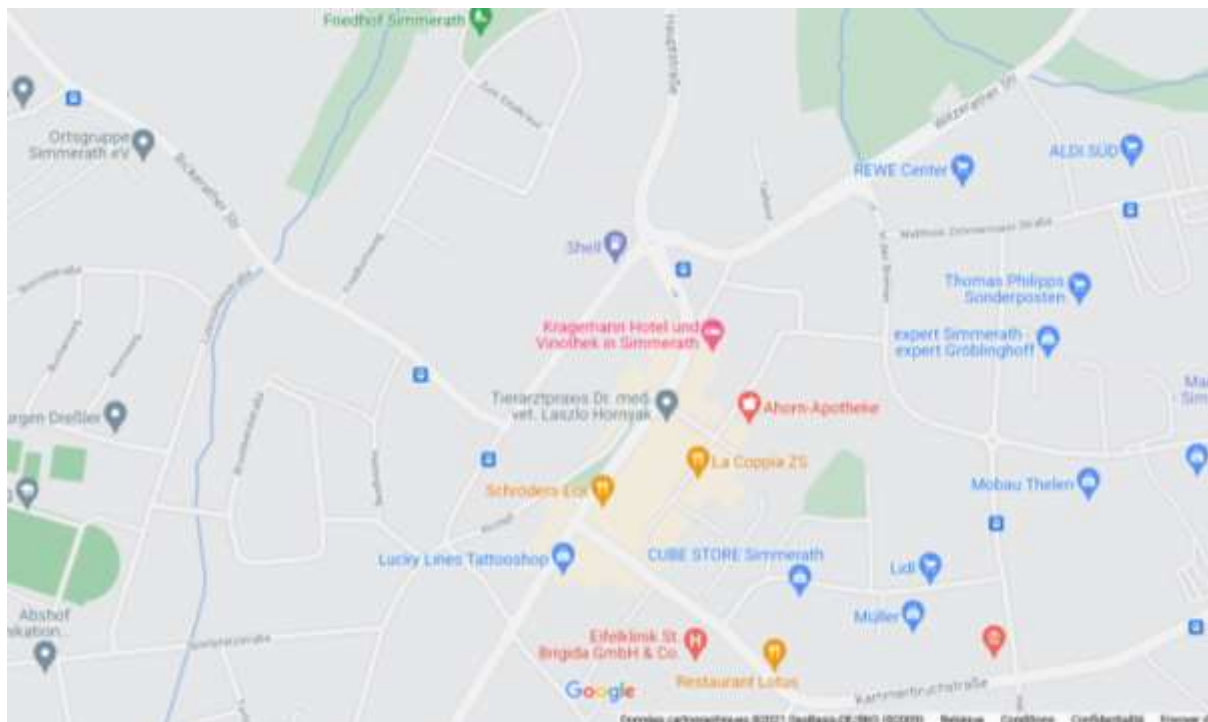
Carte 8 : Carte topographique du bourg de Simmerath



Source : OpenStreetMap.

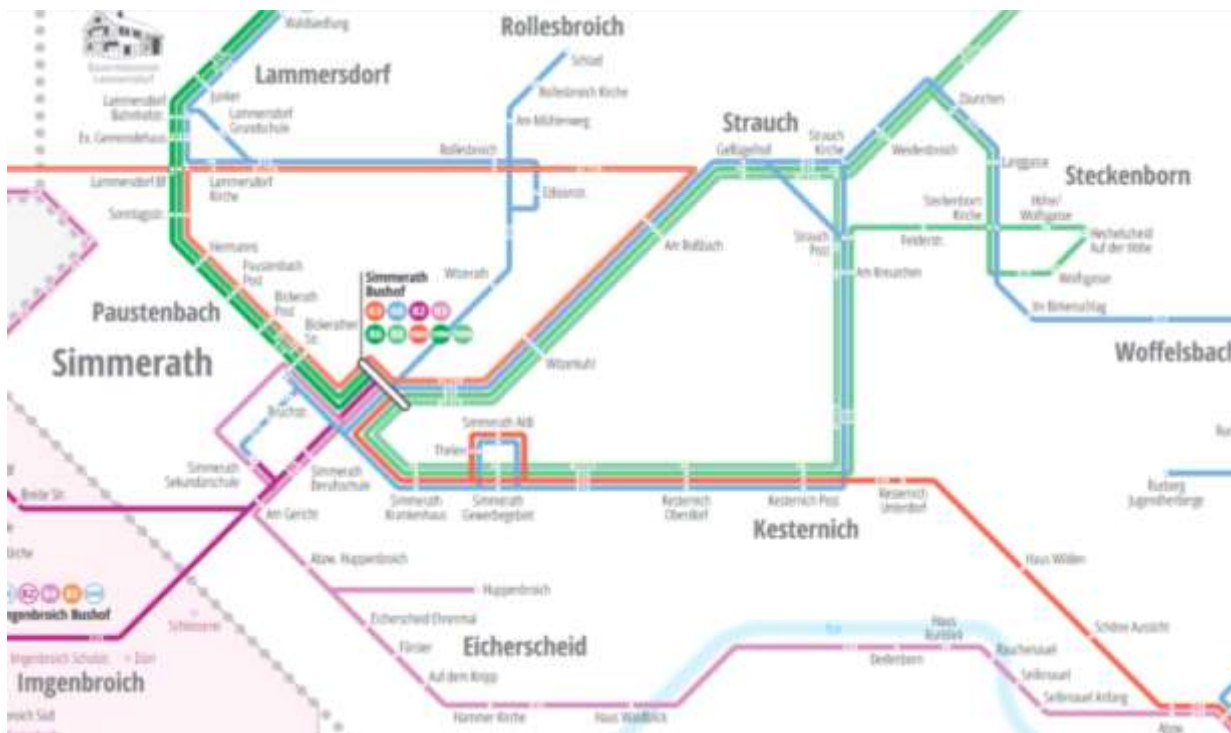
La carte 8 ci-dessus montre combien cette aire centrale d'approvisionnement de Simmerath en s'inscrivant au centre de cette localité importante favorise une forte imbrication entre commerce et le logement, ce qui permet un usage important des modes doux pour une partie importante de la clientèle, celle habitant aux abords de cette partie centrale. De même, les deux cartes qui suivent (n°9 et 10) extraites, d'une part, de Google Map et, d'autre part, du Plan d'ensemble du réseau de bus de la Région d'Aix-la-Chapelle desservi par la compagnie ASEAG illustrent combien cette aire centrale d'approvisionnement se localise autour du principal nœud de correspondance du réseau de bus de cette localité et donc de la commune dans son entièreté (arrêt Simmerath Bushof, voisin de l'église).

Carte 9 : Plan des rues du bourg de Simmerath et localisation des arrêts de bus et des principaux commerces.



Source : Google Map

Carte 10 : Zoom au sein du Plan du réseau de bus de la Région d'Aix-la-Chapelle au niveau de la Commune de Simmerath avec son nœud de correspondance : l'arrêt Simmerath Bushof



Source : ASEAG, Netzplan Region Aachen (<https://www.aseag.de/fahrplan/netzplaene>)

- b-2) La ville de Münster

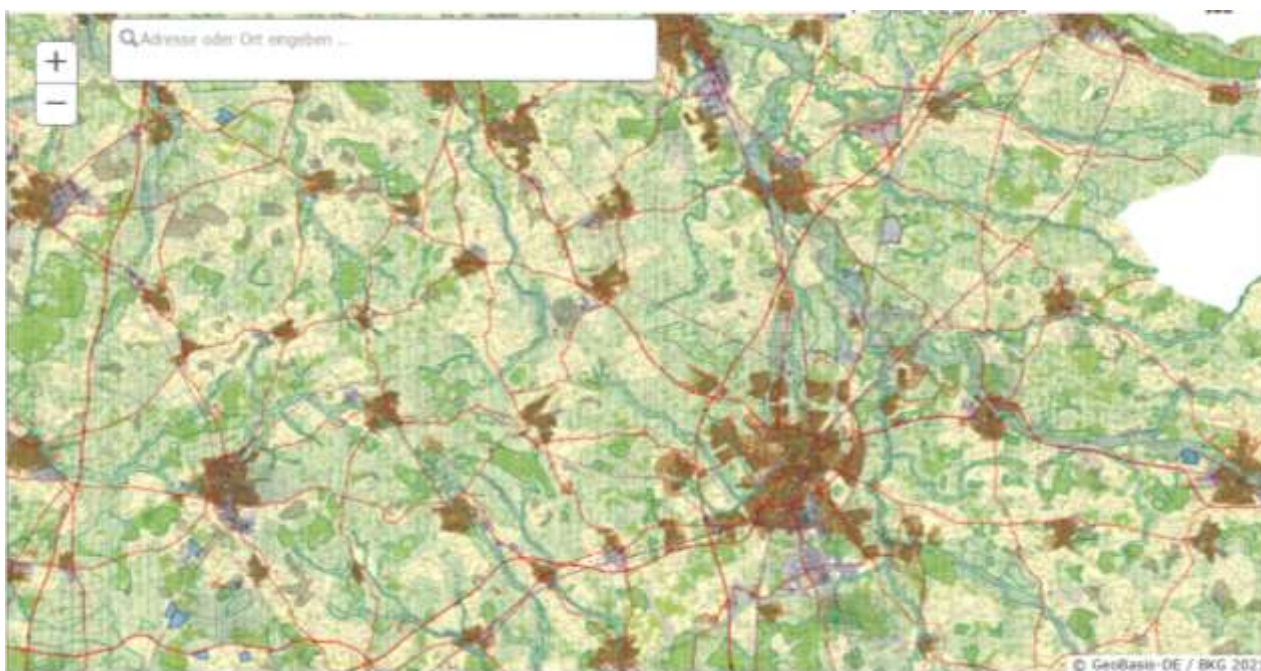
- i. Situation de la Ville de Münster dans le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie*

La ville de Münster compte environ 280.000 habitants et se situe dans la partie nord-ouest du Land NRW près de la frontière néerlandaise. Dans le système des places centrales du Land NRW, Münster est considéré comme un centre supérieur dont l'aire d'influence compte environ 1,5 million d'habitants. Münster est un pôle commercial, administratif et de services. De plus, il s'agit d'un centre universitaire comptant un nombre élevé d'étudiants. Bref, il s'agit d'une ville riche et animée. Münster est réputée en Allemagne et même en Europe pour sa politique intégrée en matière de transports en commun et d'aménagement du territoire (l'usage des modes alternatifs à la voiture dans les déplacements quotidiens des habitants de cette grande ville y dépasse les 60 %) ainsi que pour sa politique de protection du climat et sa mise en œuvre du processus Agenda 21 (participation active des citoyens dans le développement et la gestion de la ville).

- ii. La politique d'aménagement du territoire*

Dans la littérature, elle est souvent citée en exemple pour sa politique de la ville des courtes distances et, donc, de mixité entre commerce et logement. Grâce à cette politique intégrée de transport et d'aménagement du territoire, elle a réussi à fortement limiter l'usage de l'automobile. La part de marché de la voiture n'y est que de 37 %, celle des vélos de 32 % et des TC 10 %. Le solde des parts modales concerne principalement la marche à pied et, secondairement, les autres modes de transport. Pour arriver à ce résultat, Münster a décidé depuis plusieurs décennies de mener une politique basée sur les centralités secondaires de l'agglomération. En effet, Münster se caractérise par une série de noyaux urbains situés de manière concentrique (en deux ceintures) autour du centre historique à faible distance de ce dernier (cartes 11a et b extraites du *Regionalplan Münsterland*).

Cartes 11 a et b : Extraits du *Regionalplan Münsterland* pour la partie centrale du Münsterland avec, en brun clair, ses zones urbanisable générales (*Allgemeinen Siedlungsbereiche*) dévolues principalement à l'habitat





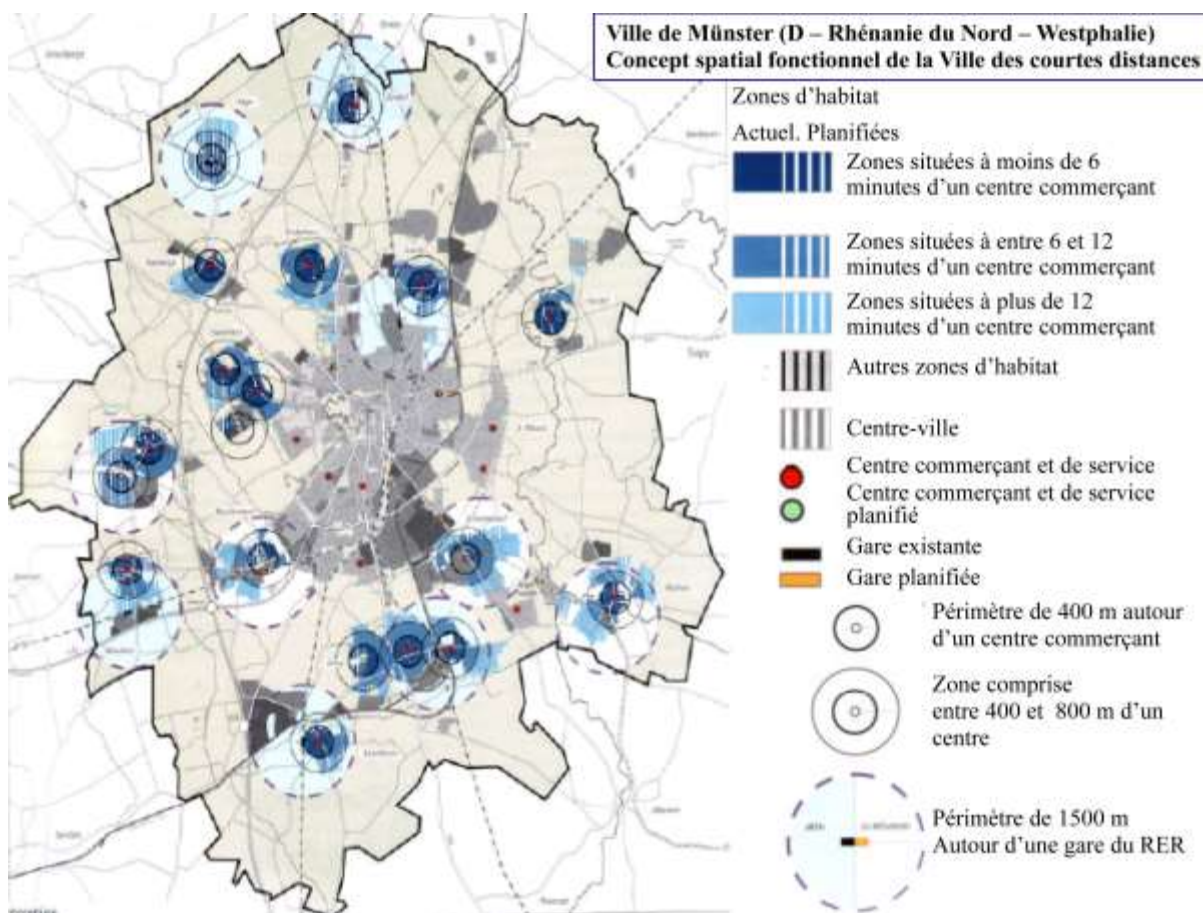
https://www.bezreg-muenster.de/de/regionalplanung/regionalplan/interaktiver_regionalplan/index.html

Dans sa politique d'aménagement du territoire, la ville de Münster a dressé dès les années 1980 un inventaire des noyaux urbains en se penchant tout spécialement sur leur desserte par les transports en commun et leur offre en services (notamment les commerces). Le but de cet exercice était de définir les zones les plus susceptibles d'être développées et pouvant donc accueillir de nouveaux logements. Il s'agissait à l'époque de faire face à l'exode urbain en tentant de maintenir au maximum la population au voisinage immédiat du tissu urbain de Münster. Ce projet a mené à la construction de plus de 18.000 logements en 10 ans dans le centre-ville et les noyaux urbains avoisinants. De véritables pôles secondaires se sont ainsi développés. Cette mesure a d'ailleurs permis de maintenir des quartiers aux structures sociales mixtes.

Au travers de son schéma des fonctionnalités territoriales ou concept spatial fonctionnel adopté début des années 1990 (*Raumfunktionales Konzept* - Carte 12), Münster disposait d'une stratégie globale visant à mettre en cohérence la localisation des principales fonctions urbaines. Cette recherche de grande mixité fonctionnelle au sein d'une structure polycentrique a concerné en particulier les fonctions suivantes : d'une part, le logement et, d'autre part, les activités recrutant une grande part de leur public dans les quartiers proches (comme les commerces de consommation courante, les écoles, divers services aux personnes...). Cette polycentralité a été adoptée dans le but de maximiser le recours aux alternatives à la voiture, en particulier pour les trajets liés aux achats. Au travers de ce concept spatial, il a aussi été décidé d'organiser clairement les développements résidentiels autour des arrêts du RER (*S-Bahn*) parcourant le Münsterland ainsi qu'autour de multiples pôles secondaires commerçants (existants ou planifiés en même temps que les quartiers d'habitat). Ce « schéma des fonctionnalités territoriales » (*Raumfunktionales Konzept*) n'était en fait qu'un document de préparation à la révision du schéma directeur. Il a cependant précisé de façon explicite une stratégie globale d'aménagement du territoire visant à réduire la dépendance à la voiture pour les trajets quotidiens (tant ceux liés au motif travail que ceux liés au motif achats).

Ce Concept spatial (Carte 12) répertorie ainsi les divers noyaux commerçants existants ou à créer et indique que l'urbanisation résidentielle doit s'organiser de façon concentrique autour de ces noyaux. Vis-à-vis de ces multiples petits regroupements commerciaux de proximité, deux distances seuils sont retenues. Une première distance s'élève à 400 m, soit l'équivalent de 6 minutes à pied. C'est dans le cercle lié à ce rayon que l'urbanisation résidentielle doit s'implanter prioritairement. Une priorité secondaire est accordée à l'urbanisation des terrains situés à moins de 800 m de ces noyaux commerçants, soit l'équivalent de 12 minutes à pied.

Carte 12 : Ville de Münster – Concept spatial fonctionnel de la ville des courtes distances.



Source : K. J. Beckmann, 2001, p. 38

La logique sous-tendant ce schéma datant des années 90 s'inscrit dans une politique forte depuis plusieurs décennies s'inspirant du concept de la ville des courtes distances. Si Münster a fort bien réussi à se muer en une ville des courtes distances, c'est grâce au recours à différents outils d'aménagement du territoire dont le plan de développement territorial pour l'arrondissement de Münster, à l'utilisation de subsides du Land (Münster pratique une politique foncière basée sur l'acquisition prospective de terrains), à une concertation étroite entre responsables politiques et administrations et surtout à une campagne intensive de publicité et la participation active de la population.

L'accès du centre-ville depuis les pôles secondaires est garanti par une excellente desserte en transports publics (qualité du réseau, horaires...). Même certaines anciennes lignes ferroviaires ont été rouvertes au trafic. Mais seuls les transports en public ne garantissent pas le succès. La ville a également décidé, via les plans d'aménagement du territoire et les différentes législations en matière d'implantation commerciale, de tout mettre en œuvre pour développer la mixité des fonctions dans les pôles secondaires. Ainsi habitat, commerces, services, centres de loisirs, centres culturels... s'y côtoient.

Dans les pôles secondaires Münster consent également beaucoup d'efforts pour développer des cheminements à pied et à vélo afin d'accroître la qualité environnementale.

En ce qui concerne les zones d'activités économiques, la ville de Münster cherche à les localiser le plus possible en périphérie immédiate de la ville et des noyaux secondaires tout en assurant une bonne accessibilité par les transports publics. Une attention particulière est aussi portée sur l'aménagement de ces zones notamment via des espaces verts.

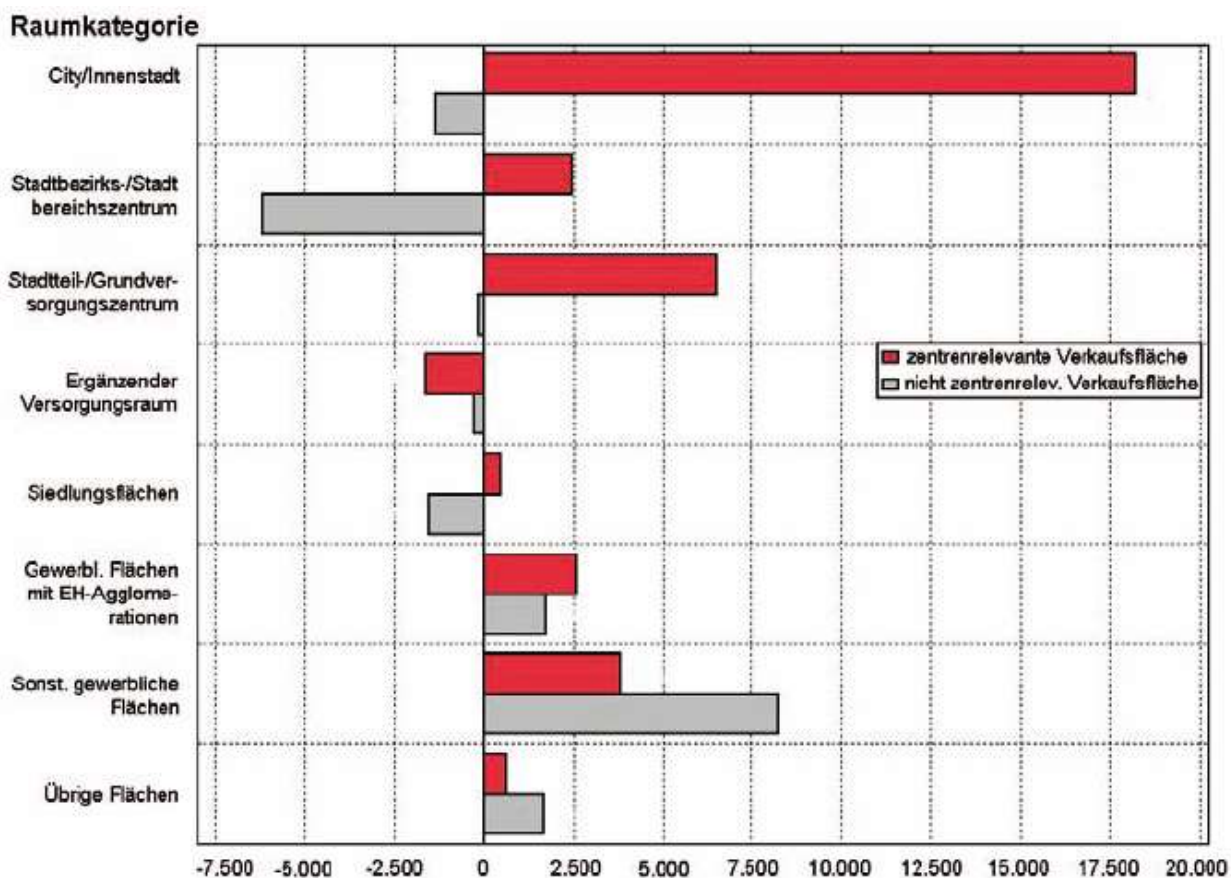
iii. Le concept du commerce de détail et des centres

En février 2009, la Ville de Münster a adopté son Concept du commerce de détail et des centres (*Einzelhandels- und Zentrenkonzept Münster*). Ce faisant, la ville de Münster s'est conformées aux obligations imposées par le Land et découlant de l'arrêté sur le commerce de détail (*Einzelhandelserlass NRW*). Fruit d'une large concertation ayant duré deux ans, ce document fournit notamment :

- la délimitation des aires centrales d'approvisionnement (avec distinction de cinq types de polarités) ;
- la liste des assortiments qui relèvent de ces aires centrales ;
- une indication sur le rapport entre chiffre d'affaires et pouvoir d'achat pour chaque assortiment ;
- une estimation des possibilités d'extension de l'appareil commercial de la ville à l'horizon 2020 pour chaque assortiment.

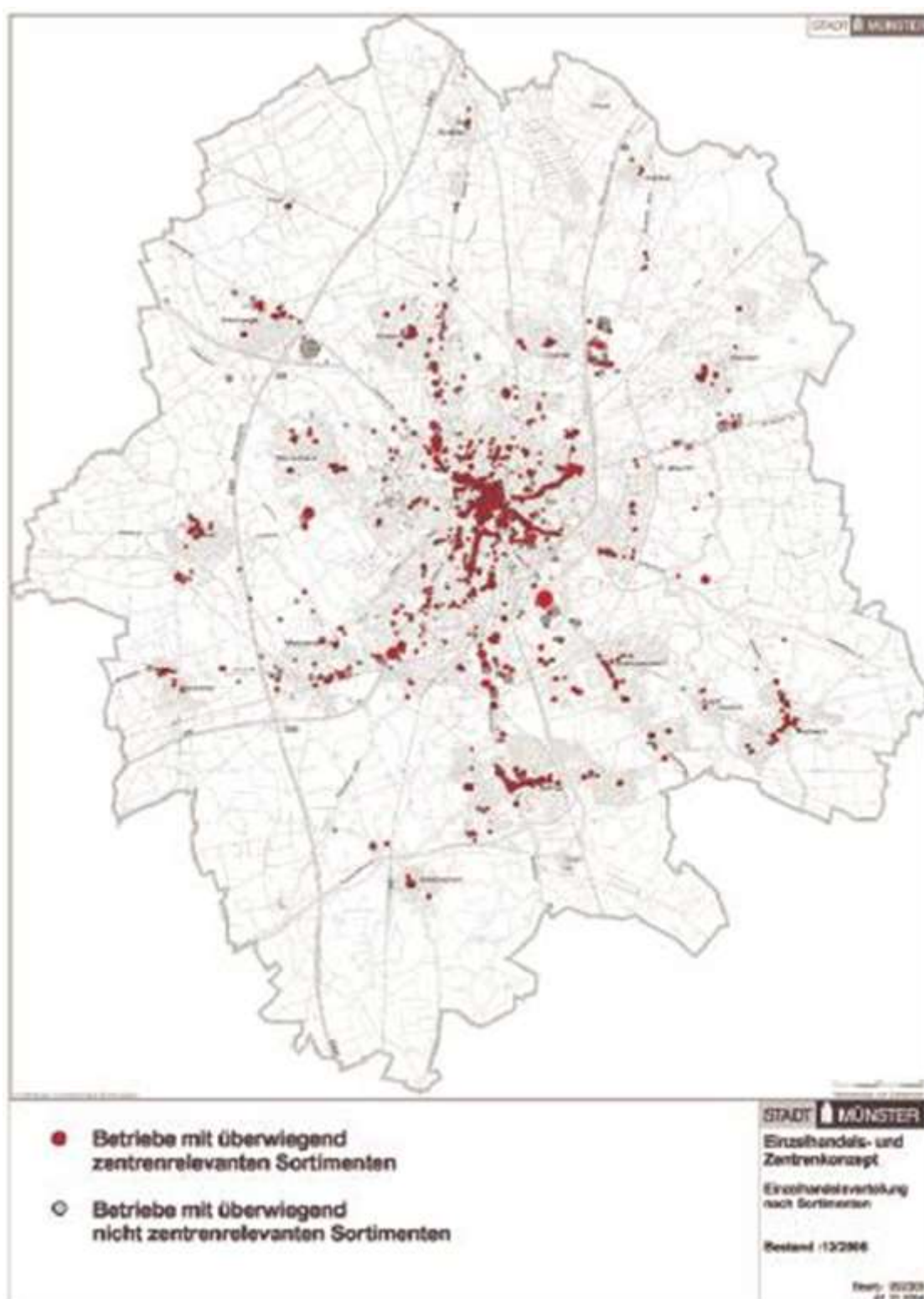
Cette stratégie s'appuie sur un réel monitoring de l'offre commerciale au sein de la Ville. L'analyse de l'offre commerciale présentée dans ce concept s'opère en distinguant les assortiments qui relèvent des aires centrales d'approvisionnement, d'une part, et ceux qui ne relèvent pas de ces aires, d'autre part (Graphique 3 et Carte 13).

Graphique 3 : Evolution de la surface de vente entre décembre 2003 et décembre 2006 au sein des différents types d'espaces composant le territoire de la Ville de Münster selon que l'assortiment relève ou non de l'offre des aires centrales



Source : Stadt Münster, 2009

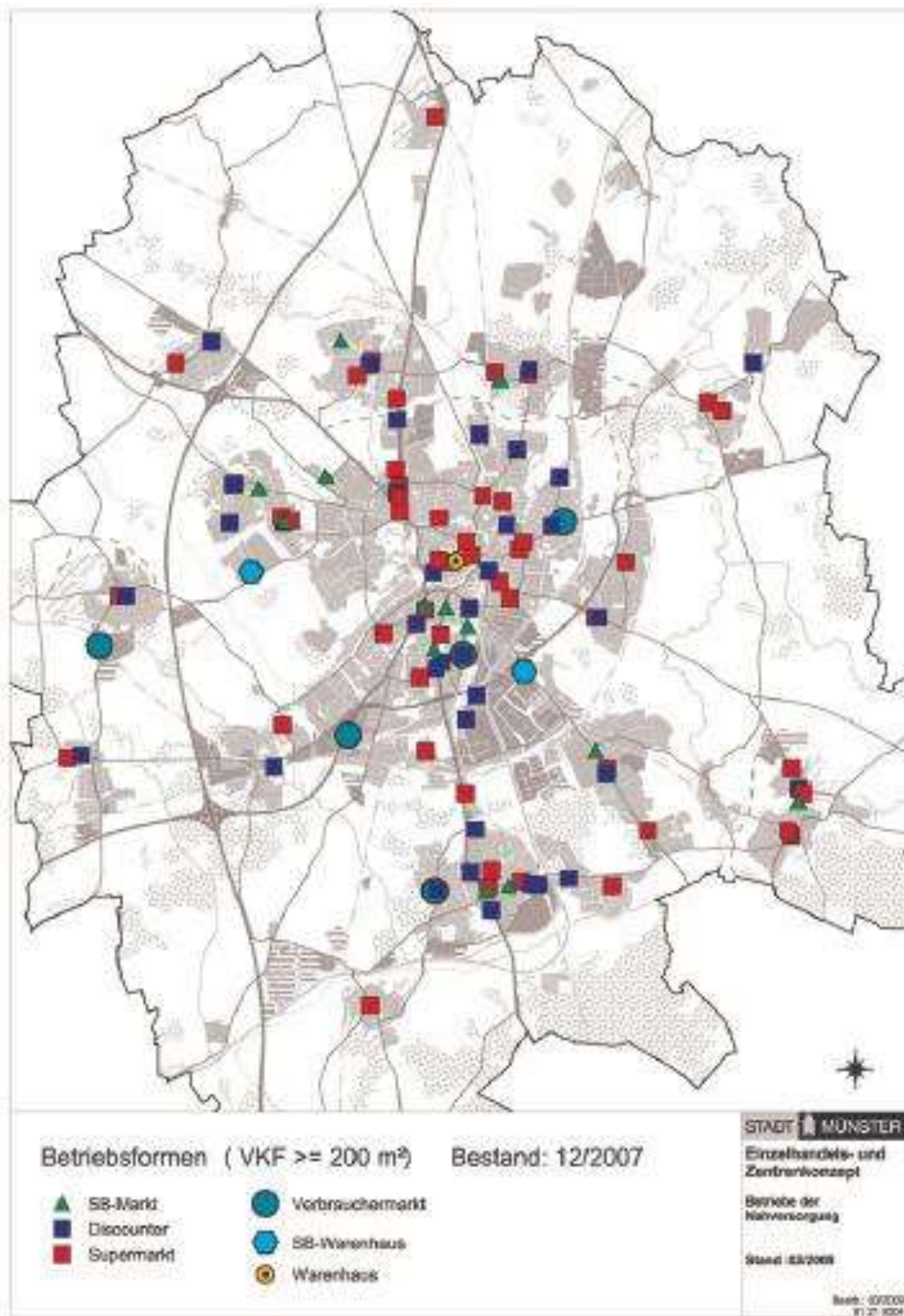
Carte 13 : Distribution des points de vente au sein de la Ville de Münster selon la surface de vente et selon que l'assortiment relève ou non de l'offre de centre-ville



Source : Stadt Münster, 2009

Une analyse de l'offre commerciale traite de façon spécifique la distribution des points de vente de plus de 200 m² consacrés aux biens de consommation courante (Carte 14).

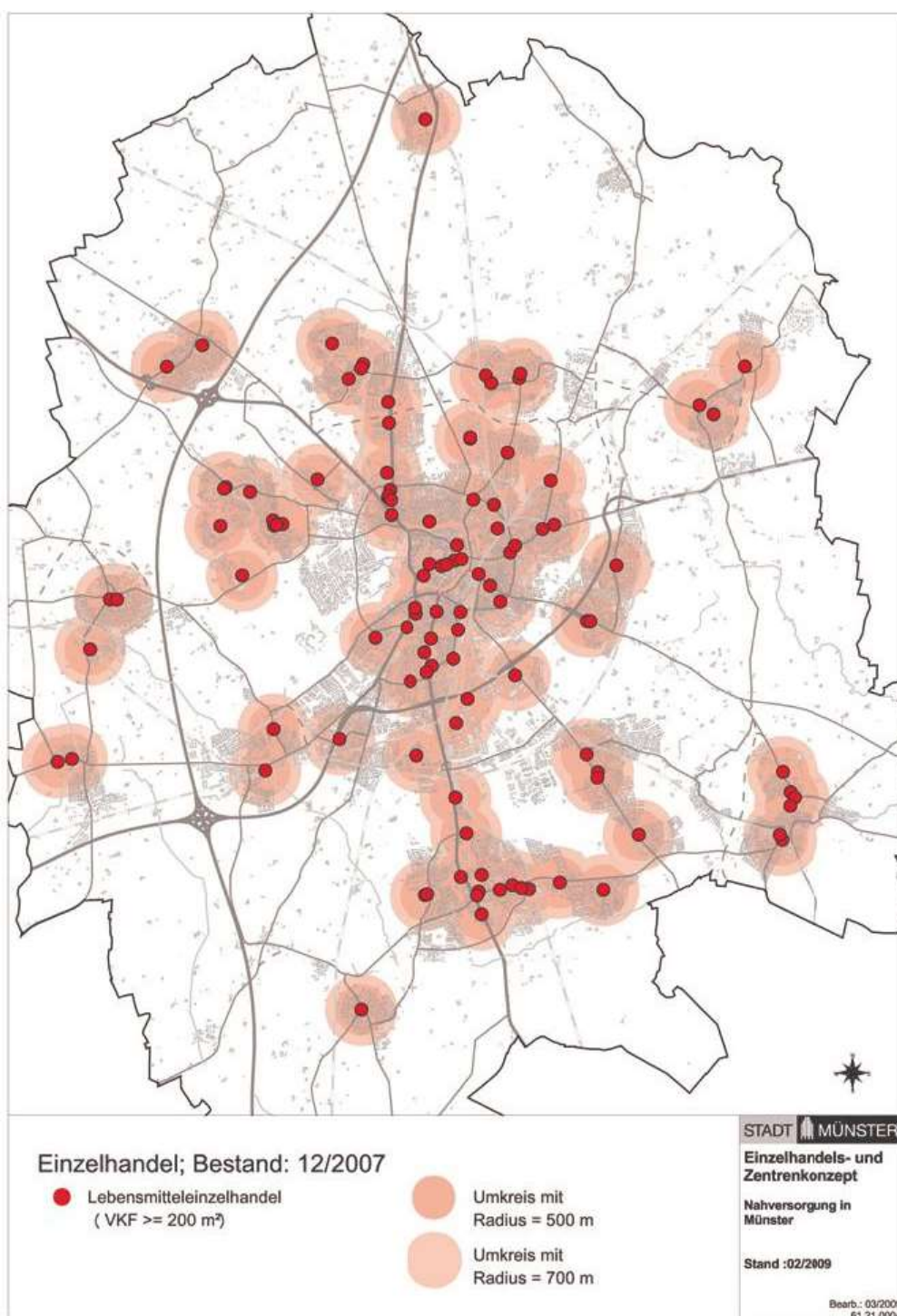
Carte 14 : Distribution des commerces de plus de 200 m² de surface de vente consacrés aux biens de consommation courante au sein de la Ville de Münster



Source : Stadt Münster, 2009

Cette distribution spatiale des commerces de plus de 200 m² consacrée aux achats courants est mise en relation avec la localisation des zones urbanisables pour voir si les quartiers d'habitat coïncident bien avec les zones de bonne accessibilité pédestre depuis ces points de vente. Pour ce faire, autour de chaque implantation commerciale, deux cercles concentriques sont tracés (un de 500 m de rayon, un second de 700 m de rayon – Voir Carte 15).

Carte 15 : Accessibilité à pied des zones urbanisables au sein de la Ville de Münster à partir des commerces de plus de 200 m² de surface de vente consacrés aux biens de consommation courante



Source : Stadt Münster, 2009

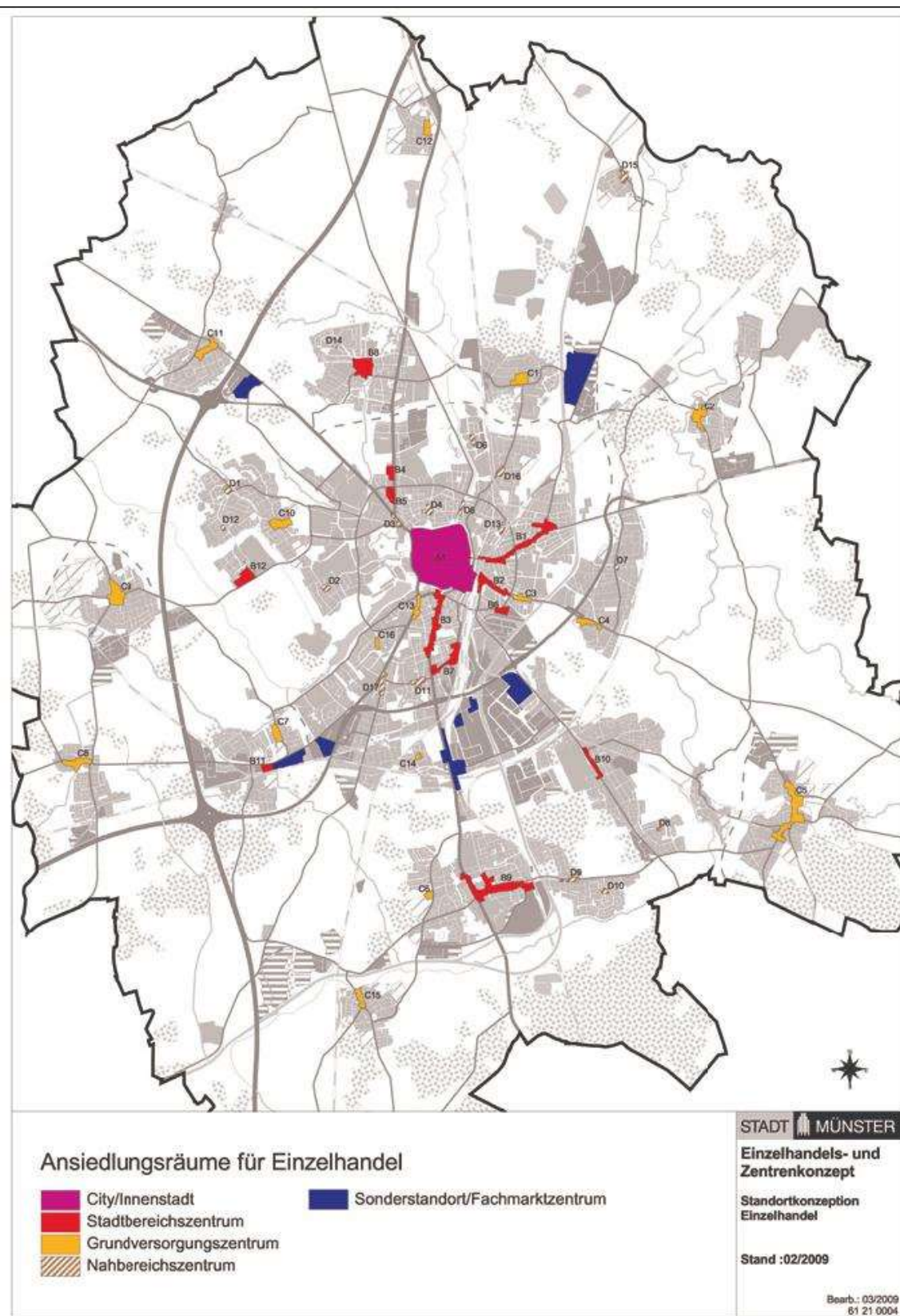
Cette description de la structure actuelle du commerce tient également compte des comportements de mobilité observés dans le centre-ville de Münster. Les résultats des dernières enquêtes relatives au choix modal rencontré dans le centre de Münster (vieille ville + quartier de la gare centrale) sont ainsi présentés. De même, l'offre en parking présente au centre-ville et son taux d'occupation à divers moments font également l'objet d'une discussion.

A la suite de cette partie décrivant la structure actuelle du commerce, sont présentés les critères retenus en vue de la délimitation des aires centrales d'approvisionnement au sein du territoire de la Ville de Münster (Carte 16). Pour ce faire, une typologie des aires centrales a été retenue. Pour les commerces qui relèvent des aires centrales, quatre types d'espaces correspondant à quatre niveaux hiérarchiques ont été identifiés. Le cinquième type d'espace correspond à des polarités commerciales périphériques dévolues aux commerces ne relevant pas des aires centrales d'approvisionnement, c'est-à-dire aux commerces de biens de consommation semi-courante pondéreux (matériaux de construction, meubles...).

Sur base de cette structure actuelle, un schéma du futur système des centres est proposé (Carte 17). Il s'agit cette fois d'une vision stratégique de la distribution spatiale des polarités commerciales pour les commerces qui relèvent des aires centrales à l'horizon 2020. Une série de nouvelles polarités commerciales sont ainsi appelées à compléter la structure actuelle en des lieux où se développent de nouveaux quartiers d'habitat. De même, pour une série de polarités commerciales existantes, c'est un relèvement de niveau dans la hiérarchie des polarités commerciales qui est envisagé.

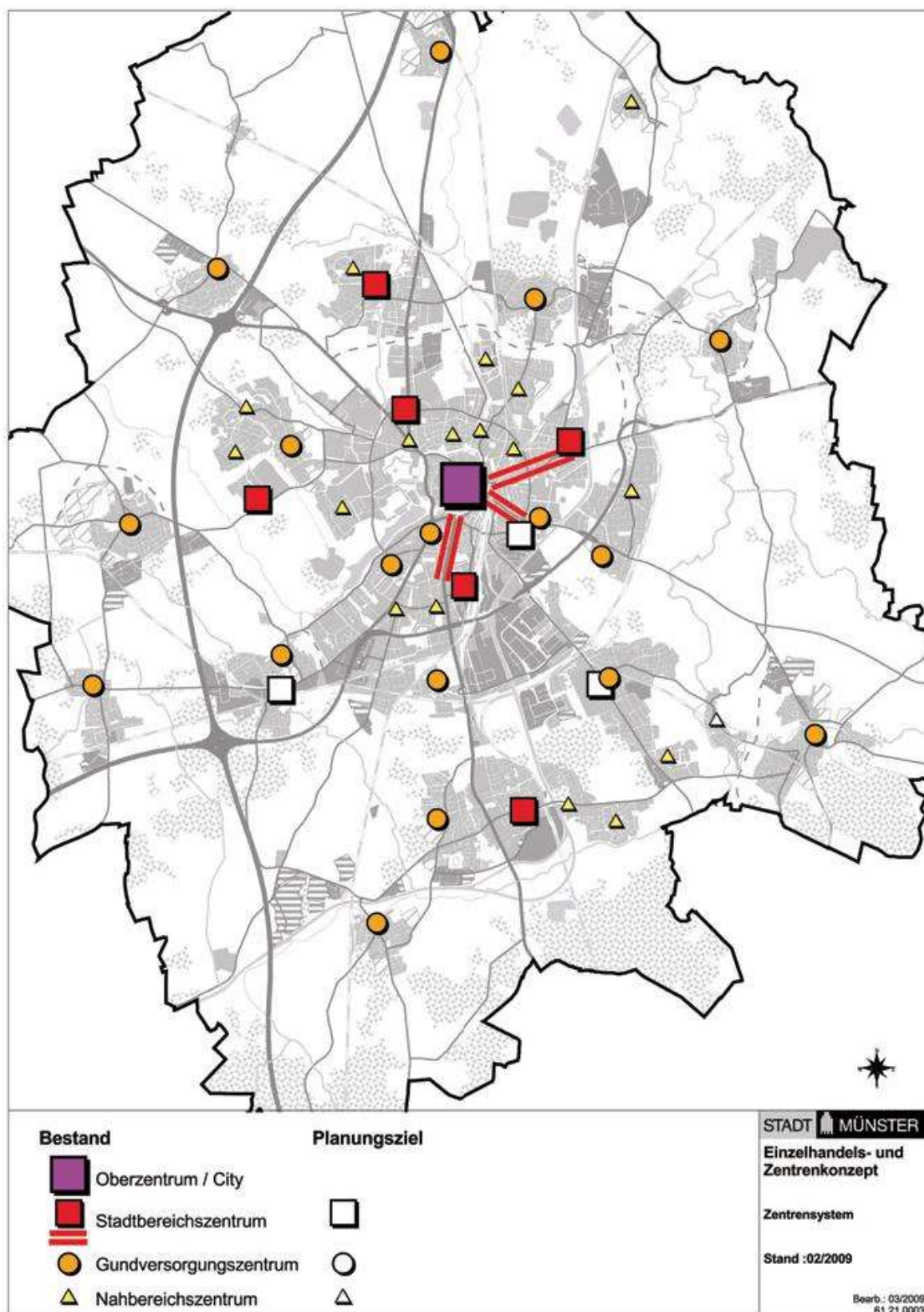
La liste des assortiments admissibles dans chaque type d'espace (les 5 présentés ci-avant + le reste du territoire urbanisable) est ensuite présentée.

Carte 16 : Délimitation et typologie des aires centrales d'approvisionnement de la Ville de Münster



Source : Stadt Münster, 2009

Carte 17 : Futur système des centres de la Ville de Münster à l'horizon 2020

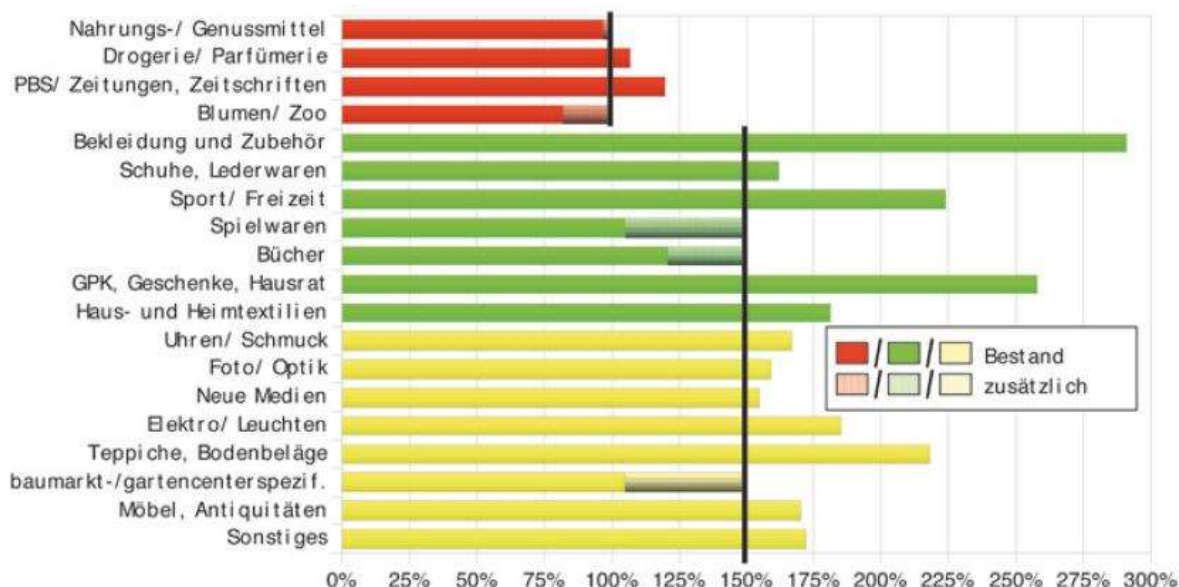


Source : Stadt Münster, 2009

Pour terminer, le concept du commerce de détail et des centres de Münster fournit des estimations pour ce qui, à l'époque, était le futur concernant le rapport offre / demande sur le territoire de la Ville. Ces perspectives de développement à l'horizon 2015 et 2020 tiennent compte de prévisions démographiques de l'époque (quasi statu quo de la population attendu). Tenant compte du volume de population attendu, du pouvoir d'achat estimé et du rapport offre / demande mesuré dans la situation actuelle, le concept fournit une estimation par assortiment des surfaces admissibles d'ici 2020 (Graphique 4).

Pour les achats courants, le rapport entre chiffre d'affaires et pouvoir d'achat des 280 000 habitants de la Ville de Münster servant de référence est de 100 %. On considère donc que, pour ce type d'achats, assurer une offre de proximité au sein des quartiers résidentiels est une politique généralisée à toute la région urbaine. L'offre de ce type au sein de la ville de Münster n'est donc pas appelée à jouer un rôle supracommunal. Par contre, pour tout le reste du commerce, le rôle supralocal de l'offre commerciale de la ville de Münster est recherché. Dans ce but, pour tous les autres types d'assortiments, le rapport jugé optimal entre chiffre d'affaires et pouvoir d'achat local est fixé à 150 %. Ceci tient donc compte du fait que, pour les achats semi-courants, l'offre commerciale de la ville de Münster a un effet polarisateur majeur sur la population du reste de la région urbaine (le Münsterland).

Graphique 4 : Rapport entre le chiffre d'affaire réalisé par assortiment et le pouvoir d'achat des résidents au sein de la Ville de Münster et écart vis-à-vis de l'objectif fixé pour l'horizon 2020.



Source : Stadt Münster, 2009

Ces prévisions montrent que la Ville de Münster avait décidé à l'époque d'être très restrictive quant au nombre de m² qu'elle était susceptible d'accepter dans les années qui ont suivi son adoption jusqu'à aujourd'hui. Plutôt que d'augmenter la quantité de la surface de vente de nombreux assortiments, la partie perspectives de ce document met en avant un objectif qualitatif. Il met également en avant l'objectif d'une juste distribution de l'offre commerciale entre les différentes parties de la Ville afin de minimiser les trajets impliquant de longues distances de déplacement (et donc une forte dépendance à la voiture) surtout pour les achats courants.

7.3.3.2 Rhénanie Palatinat : LEP IV

Au sud du Land de Rhénanie du Nord Westphalie, la Rhénanie Palatinat (Rheinland-Pfalz) compte environ 4 millions d'habitants sur 19 853 km², ce qui débouche sur une densité de population moyenne tout à fait similaire à celle de la Wallonie (autour de 210 hab./km²). Comprenant 2303 communes., la Rhénanie Palatinat est un des rares Länder d'Allemagne où il n'y a pas eu de grande opération de fusion des communes.

Le programme d'aménagement du territoire actuellement d'application au niveau du Land, le Landesentwicklungsprogramm IV (LEP IV) a été adopté en octobre 2008²⁰⁹. Le document définit le développement voulu pour les années à venir. Il prend notamment en compte les défis liés aux changements démographiques, à la mondialisation et au développement durable. Le développement urbain en est une priorité.

La seconde partie du document regroupe les objectifs et principes du développement du Land. Le commerce est traité au point 3.2.3 (pp. 96-100) Institutions et services publics – Grandes surfaces de détail (*Öffentliche Einrichtungen und Dienstleistungen – grossflächiger Einzelhandel*).

Ces objectifs et principes y sont au nombre de huit, il en ressort essentiellement :

- L'importance de l'approvisionnement de proximité dans les lieux-centraux (principe 56). Ainsi la création et l'extension de commerces de détail de grande surface ne sont permises que dans les lieux centraux. Les grandes surfaces de plus de 2 000 m² ne sont autorisées que dans les centres moyens et supérieurs.
- A titre exceptionnel, des communes non centrales mais ayant plus de 3 000 habitants peuvent autoriser des grandes surfaces allant jusqu'à 1 600 m² si celles-ci sont bien intégrées et n'ont pas d'impacts négatifs sur les structures d'approvisionnement en place (objectif 57)
- Le commerce de détail apporte une contribution non négligeable à l'attrait des localités centrales. L'intégration urbanistique des commerces de détail doit éviter de causer des dommages aux fonctions des centres villes. Il est également important d'avoir une approche de complémentarité des fonctions (objectif 58).
- Une liste des assortiments qui doivent se retrouver dans les centres villes (*kerngebiete*) est définie dans le document. C'est le cas entre autres des aliments, des articles de cosmétique, des articles de droguerie, de l'horlogerie, des articles de décoration (à l'exception des meubles), des articles hifi et de divertissement, de la papeterie, des fleuristes, des articles pour enfants, de l'habillement et articles de maroquinerie...
- Toutefois, l'agrandissement ou la création de grandes surfaces avec des assortiments non relevant pour le centre-ville peuvent être autorisés dans les zones centrales. Cela peut en effet être cautionné dans la planification régionale (objectif 59).
- La planification régionale et les pouvoirs locaux doivent prendre en compte la problématique des assortiments. D'où également l'importance des contrôles (objectif 60)
- L'accent est également mis sur l'importance de la « planification énergétique » avec notamment une distance maximale entre les entrées de magasins et la sortie d'agglomération (à moins de 150 m) (principe 61) ou l'accessibilité par les transports collectifs (principe 62).
- Les zones rurales ne sont pas en reste. La disparition des commerces de détail doit y être évitée (principe 63).

²⁰⁹ <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/landesentwicklungsprogramm/>

7.3.4 Aspects normatifs

7.3.4.1 Les affectations compatibles avec la fonction commerciale dans le BauNVO

D'après l'ordonnance fédérale pour l'utilisation du sol (BauNVO) :

- les petits magasins, les restaurants,... qui fournissent des services à la population locale peuvent être autorisés dans les zones résidentielles ;
- les magasins de taille moyenne allant jusqu'à environ 1 200 m² de surface au sol sont permis dans les noyaux urbains, voire dans les zones mixtes (Mischgebiete) ;
- les opérations de grande envergure comme les centres commerciaux ne sont acceptées que dans les zones centrales (Kerngebiete) ou dans des zones spéciales (Sondergebiete) dont les zones pour centres commerciaux et commerces de grande surface (Gebiete für Einkaufszentren und grossflächige Handelsbetriebe).

Le BauNVO définit les « grandes surfaces » comme étant des centres commerciaux ou des magasins de grande surface voire d'autres entreprises commerciales de grande envergure qui, en fonction de leur nature, de leur emplacement ou de leur ampleur, seraient susceptibles d'avoir un impact non négligeable sur les objectifs d'aménagement du territoire et de planification régionale ou sur le règlement d'urbanisme. En général (variation selon le Land), on considère qu'il y a un impact lorsque la surface au sol dépasse 1 200 m².

De plus, la délimitation de telles zones dans un B-plan nécessite une étude d'incidences qui doit vérifier :

- si un projet d'implantation ne sera pas une menace pour les espaces commerciaux existants ;
- si elle ne changera pas de manière trop importante le réseau de voiries ou les espaces de stationnement existants ;
- si elle n'aura pas d'impacts sur l'environnement.
- Si la surface hors œuvre est supérieure à 5 000 m² et si un B-plan est établi dans une espace extérieur (*Außenbereich*), une évaluation des incidences du projet sur l'environnement doit être réalisée.

7.3.4.2 Permis de construire

Tout projet concret de grande surface est examiné à partir d'une demande de permis de construire (*Baugenehmigung*). Ce permis est octroyé par les autorités compétentes (la commune ou le Kreis dans le cas de très petites communes) pour autant que les règles générales de construction, d'aménagement et d'urbanisme soient respectées. Bien entendu, pour délivrer ce permis, les communes ne peuvent s'écarter des directives qui sont fixées dans ce domaine par les autres niveaux de pouvoir : « un échelon ne peut entrer en contradiction avec les dispositions édictées à un échelon supérieur. En contrepartie, les intérêts de l'échelon inférieur sont à prendre en considération par l'échelon supérieur de planification » (Gasnier A., 2019).

La complexité d'un dossier dépendra de la taille du projet d'implantation, de son impact présumé sur l'environnement et sur les commerces du centre-ville. Les diverses réglementations permettent au service compétent d'imposer de construire sur plusieurs étages, que le stationnement soit payant, d'interdire ou de réduire l'affichage publicitaire, de réduire la gamme des produits proposés...

La procédure varie selon la présence ou non d'un B-plan et de l'affectation de la zone dans laquelle le projet veut s'insérer :

- quand il existe un B-plan et une zone prévoyant ce type d'implantation (cf. BauNVO), l'obtention du permis de construire ne devrait pas poser de problème (sous réserve de justifier la non-concurrence avec le centre-ville et si la viabilisation de réseaux de ravitaillement et d'évacuation des eaux et la fourniture en électricité est assurée).
- en l'absence d'un B-plan, une implantation commerciale est difficilement envisageable et nécessite une procédure très lourde de création d'un B-plan. Dès lors, la pratique n'est pas rare de transformer purement et simplement le projet d'un promoteur en B-plan. La dispersion des grandes surfaces en périphérie, au gré des opportunités foncières ou immobilières, est ainsi très limitée.

L'assortiment proposé dans les magasins de grande surface fait l'objet d'attention particulière de la part des autorités compétentes. Ainsi, les produits de consommation jugés pertinents pour les centres (les achats semi-courants peu pondéreux) que la population peut acheter dans les centres villes ne doivent pas être vendus hors de ceux-ci. La loi donne la possibilité aux autorités locales de refuser les implantations commerciales correspondant à des offres « comparables et concurrentes à celles des zones centrales à usage commerciale » au travers des B-plan. De la même façon, elle peut limiter le pourcentage des surfaces de vente prévu pour ces produits. Il s'agit essentiellement de produits de consommation courante comme les produits alimentaires et les produits d'entretien et d'hygiène mais également des produits de consommation non courante relevant surtout de d'équipement de la personne tels que vêtements, chaussures, bijoux, livres et papeterie, articles de sport que la population peut acheter en centre-ville. L'objectif est de ne pas causer de préjudice commercial tout particulièrement aux commerces (de petites et moyennes surfaces) situés dans les centres-villes ou dans les petites communes (BONDUE, 1998 ; HEINDRICHS et KLINKENBERG, 1999 ; TILKORN, 2002).

En outre, le B-plan peut limiter la superficie de certains terrains situés à l'extérieur des villes devant accueillir des commerces destinés à vendre des denrées déterminées. L'implantation de magasins spécialisés de grande surface peut être ainsi contrôlé.

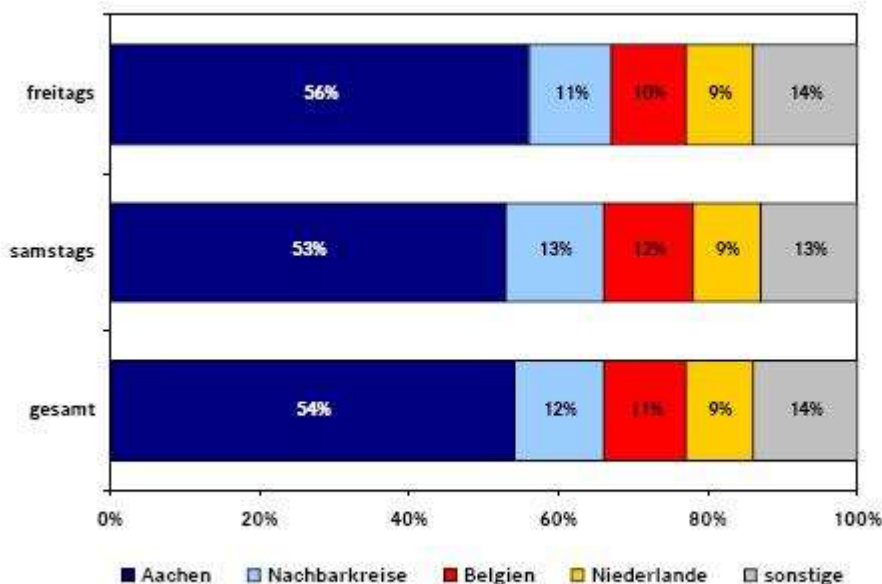
Cette pratique semble être bien respectée à Aix-la-Chapelle (JEHIN J-B., 2002) où les grandes surfaces de la périphérie proposent essentiellement des produits dits pondéreux (jardinage, équipement de la maison...). Le plus grand pôle périphérique (65 000 m²) au nord d'Aix-la-Chapelle, à Würselen, est notamment spécialisé dans le secteur de l'équipement de la maison. Face à ces réglementations, on constate une vitalité positive du centre-ville. Si l'on retrouve aussi des grandes surfaces commerciales dédiées aux biens de consommation courante dans les pôles commerçants périphériques comme en Wallonie, ils y sont moins présents. Par contre à la différence de la Belgique, l'équipement de la personne est quasi complètement absent de la périphérie des villes.

7.3.5 Attitude vis-à-vis de l'évasion du pouvoir d'achat par-delà les frontières

Aucun document traitant de cette problématique entre la Belgique et l'Allemagne n'a été trouvé. Même dans le cas des documents stratégiques (concepts de commerce commercial) pour la Ville et la Région urbaine d'Aix-la-Chapelle, ni l'évasion du pouvoir d'achat intérieur en direction de la Belgique ou des Pays-Bas, ni la captation du pouvoir d'achat extérieur issu de ces deux pays ne sont évoquées explicitement. Dans le concept pour la région d'Aix-la-Chapelle (*Städteregionales Einzelhandelskonzept Aachen*), on apprend juste toutefois quelle est la proportion de voitures disposant d'une plaque belge ou néerlandaise au sein des parkings du centre-ville d'Aix-la-Chapelle.

Graphique 5 : Origine spatiale des voitures au sein des parkings du centre-ville d'Aix-la-Chapelle selon le jour de la semaine

Abb. 1: Herkunft der Innenstadtbesucher in der Aachener Innenstadt
(Kfz-Kennzeichenerhebung in City-Parkhäusern)



Quelle: Erhebungen der IHK Aachen am 10./11. und 17./18. März 2006 in den Parkhäusern Büchel, Couvenstraße, Elisengalerie und Rathaus

Source : Stadtregion Aachen, 2008

7.3.6 Forces et faiblesses du système de régulation des implantations commerciales en Allemagne

7.3.6.1 Forces

Le principe de développement durable est au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire en Allemagne qui intègre donc les préoccupations écologiques aux exigences socio-économiques essentiellement sur le long terme.

L'organisation allemande donne une large autonomie aux administrations locales et régionales pour élaborer les plans et schémas d'urbanisme tout en les obligeant à rester en conformité avec les principes édictés au niveau supérieur (Land et Bund). Il existe un véritable processus de concertation entre les divers niveaux de pouvoir (*Gegenstromprinzip*).

D'une manière générale, le système des places centrales, à la base de l'aménagement du territoire allemand vise la réduction des inégalités d'accès aux équipements et la garantie de l'approvisionnement de base pour toute la population par le maintien d'un équilibre des infrastructures dont les commerces (équilibre entre petites et grandes surfaces, équilibre entre centre urbain et périphérie, équilibre entre villes et zones rurales).

La promotion et la conservation d'une urbanisation équilibrée selon une vision stratégique de l'aménagement du territoire est ainsi visée. En dehors des centres retenus comme places centrales, les communes ne peuvent accepter que de petites implantations commerciales répondant aux besoins locaux. Dans certains länder, même au sein des centres de niveau inférieur, les projets commerciaux de grande superficie ne peuvent être autorisés (limite à 2 000 m² en Rhénanie Palatinat). Ce type de grande surface n'est donc admis que dans les centres moyens et supérieurs.

Les grandes surfaces doivent s'intégrer à la structure d'approvisionnement existante. La différenciation des assortiments permet d'assurer la compétitivité des centres-villes tout en maintenant une structure d'approvisionnement de proximité. Ainsi, les nouveaux commerces d'équipement de la personne sont uniquement acceptés au sein de périmètres appelés Aires centrales d'approvisionnement. Au niveau de l'affectation du sol, ces aires correspondent en général aux zones de centre-ville (*kerngebiete*) et aux zones mixtes (*mischgebiete*). Ces restrictions quant à l'assortiment selon le type de localisation, même si elles font l'objet de principes explicites élaborés par les Länder dans le cadre de leur LEP (*Landesentwicklungsplan*), relèvent surtout de la responsabilité communale. Il est donc fréquent que les communes interdisent ce type de commerce à la périphérie, en conformité avec la loi fédérale sur l'urbanisme (BauGB). Dans certains cas, cet assortiment est accepté mais une limite très basse (10% maximum) est en général accordée pour le pourcentage de surface de vente dédiée à ces produits.

Les commerces d'achats courants (alimentation et produits d'entretien), doivent s'implanter uniquement dans les zones d'habitat générales qui sont assez strictement délimitées et qui sont dédiées tant à la résidences qu'aux autres activités notamment de service comme le sont ce type de commerce. Afin de s'inscrire dans la logique du concept des villes des courtes distances (*Stadt der Kurzen Wege*), ce type de commerce doit s'implanter préférentiellement au centre des principaux villages et bourgs ainsi qu'au sein des villes et des grandes agglomérations dans de multiples polarités réparties dans l'ensemble du tissu urbain aggloméré comprenant à la fois les centres-villes et cœurs de districts ou quartiers, les espaces centraux des quartiers résidentiels. De cette façon, une part maximale de la population dispose de ce type de commerce à moins de 700 m de chez lui. Cette desserte fine du territoire par ce type d'équipement de proximité vise à favoriser l'usage des modes doux pour se rendre dans un tel commerce depuis son logement.

Seuls les biens pondéreux sont à localiser préférentiellement en dehors des centres-villes, dans les zones spéciales dévolues au commerce de périphérie (les *Sondergebiete*). Ces développements commerciaux périphériques peuvent également accueillir de *grandes* implantations commerciales liées aux biens de consommation courante (hypermarchés) dans la mesure où celles-ci ne mettent pas en péril la structure d'approvisionnement existante.

De manière pratique, l'obtention du permis de construire peut être relativement rapide si le demandeur envisage de s'implanter dans une zone centrale (*Kerngebiete*) ou une zone réservée aux commerces (*Sondergebiete*). Malgré la rigueur et le carcan qu'implique l'approche allemande de la régulation des implantations commerciales, la clarté des principes, des critères et des outils servant à leur mise en œuvre permettent une grande prévisibilité qui facilite la vie des promoteurs immobiliers et de l'ensemble des acteurs du commerce. Cela leur procure davantage de sécurité juridique que ce qu'il est habituellement possible d'offrir lorsque les critères sont moins explicites et plus libres d'interprétations divergentes.

L'accessibilité aux commerces et le flux de circulation induit par certains projets ainsi que les incidences sur l'environnement sont étudiés dès la planification au travers des B-plan.

En limitant strictement l'implantation des commerces liés aux achats semi-courants peu pondéreux au sein des Aires centrales d'approvisionnement et en favorisant l'implantation des grandes surfaces alimentaires dans de multiples polarités centrales au sein notamment des quartiers et au cœur des villages en forte imbrication avec le logement, l'Allemagne parvient à favoriser grandement l'usage des alternatives à la voiture pour les déplacements liés aux achats. Là où, pour ce type de trajet, en Wallonie, seuls 25% sont effectués autrement qu'en voiture, cette part modale grimpe à 45% (soit une valeur 80% plus élevée) côté allemand.

7.3.6.2 Faiblesses

L'application de la théorie des places centrales de Christaller est contestée par divers chercheurs allemands (Radeff et Nicolas, 2008) qui reprochent aux principes appliqués dans la politique d'aménagement du territoire d'avoir fait du tort aux villages allemands en les transformant en communes d'ortoirs. De plus, diverses autres critiques du modèle telles que la méconnaissance des habitudes de consommations ou l'hétérogénéité de l'espace sont également mises en avant.

Certains acteurs soulignent le danger existant à force de rendre selon eux le processus trop rigide ou trop précis, ce qui pourrait à leurs yeux porter atteinte au libre jeu de la concurrence.

Les documents stratégiques à l'échelle des Länder et plus encore des kreis et des communes sont fort variables vu la multiplicité des entités à ces différents échelons (16.Länder ayant chacun une forte autonomie en matière d'aménagement du territoire ; 401 arrondissements (107 de type urbain – les *Stadtkreis* et 294 de type périurbain et semi-rural – les *Landkreis*) et plus de 12.000 communes).

La pression de certaines entreprises sur l'administration et les responsables politiques communaux peut engendrer des autorisations en contradiction avec le bon aménagement des lieux.

Le contrôle du respect des assortiments effectivement autorisés à la périphérie n'est pas toujours efficace. Ceci est dû essentiellement à l'organisation et aux coûts que ces vérifications occasionnent.

7.3.7 Bibliographie

BEZIRKREGIERUNG KÖLN – BEZIRKSPLANUNGSBEHÖRDE (2006), Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln – Teilabschnitt Region Aachen, Bezirksregierung Köln, Cologne, 136 p.

Bondue J-P. (1998). Dynamiques du commerce et de la ville. Révolution commerciale et urbanisme. Mémoire en vue de l'obtention du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches, UFR de Géographie et d'Aménagement. Université de Villeneuve D'Ascq ? Pp. 46-48.

CPDT (2018). Recherche 7 – Gérer le territoire avec parcimonie, Rapport final (Annexe II), 282 p. - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/finalisees/annee-2018/gerer-le-territoire-avec-parcimonie-r7>

David C-H. (traduit de l'allemand par Gerard Marcou) 1997. Le droit de l'urbanisme en Allemagne, <http://www.gridauh.fr/sites/fr/fichier/3eccb06fb73be.pdf>

European Commission 1999. The EU compendium of spatial planning systems and policies, Germany, Regional development studies, Luxembourg, 219 p.

Gasnier A. (2017). Chapitre 6 - La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui, in : Position et projet scientifiques : Le commerce dans la ville, entre crise et résilience. Vers une reterritorialisation soutenable ?, Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches Volume 1 : Position et projet scientifiques, Géographie. Le Mans Université, pp. 189-224.- <https://hal-univ-lemans.archives-ouvertes.fr/tel-02291930/document>

Gasnier A. (2019). La planification commerciale en Europe, hier et aujourd'hui : approche comparative. In Bulletin de la Société géographique de Liège, Varia 2019/2, n°73, p. 15-34 - DOI: 10.25518/0770-7576.5861 + <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=5861>

GRIDAUH (2002) Colloque Le commerce et la ville en Europe : le droit des implantations commerciales - colloque international de Louvain-la-Neuve, 28 et 29 septembre 2001, in : Les cahiers du GRIDAUH ; n°6-202, Paris, 295 p.

GRIDAUH (2015) La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur - Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, in : Les cahiers du GRIDAUH, Cahier n° 29-2015 Hors-série, Paris

Grimmeau J.-P. & Wayens B. (2016) Les causes de la disparition des petits commerces (1945-2015), in : Courrier hebdomadaire n° 2301-2302, 112 p. - <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2016-16-page-5.htm>

Halleux J.-M. & Maldague H. (2020). Frontières et étalement urbain au sein de l'Euregio Meuse-Rhin, Réjouissances - Université de Liège https://www.rejouissances.uliege.be/cms/c_12832221/fr/frontieres-et-etatement-urbain-au-sein-de-l-euregio-meuse-rhin

Halleux, J.-M., Marcinczak, S., & van der Krabben, E. (2012). The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The case of the Netherlands, Belgium and Poland. Land Use Policy, 29(4), 887-898. - <https://orbi.uliege.be/handle/2268/111064>

Heindrichs B., Klinkenberg C., sous la direction de Mérenne-Schoumaker B. et Herbiet M., 1999. Les Outlet malls, Conférence Permanente du Développement Territorial, rapport final 1999. pp. 16-42

- Jehin J.-B. (2002). « Influence des politiques des pouvoirs publics en matière d'implantations commerciales sur l'activité en centre-ville. Comparaison : Liège, Maastricht et Aix-la-Chapelle », Bulletin de la Société géographique de Liège, volume 42, n° 1, 2002, p. 39-51 - <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=2249&file=1>
- Lambotte J.-M., Dujardin A., Rouchet H., Castiau E. (2007). Expertise SDER – Plans stratégiques des régions frontalières, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport final subvention 2006-2007, 225 p.
- Lambotte J.-M., Bastin A., Pirart F. & Mérenne-Schoumaker B. (2009). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales – Rapport final de la subvention 2008-2009, CPDT, 3 p. (+ 7 Annexes : 290 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2008-2009/implantations-commerciales-2008-2009>
- Lambotte J.-M., Pirart F. & Mérenne-Schoumaker B. (2010). Expertise spécifique 1 Implantations commerciales – Annexe 1 Synthèse finale, CPDT, Mai 2010, 31 p. (+ Annexe 2 – 105 p. + Annexe 3 – 73 p.) - <https://cpdt.wallonie.be/recherches/annee-2009-2010/implantations-commerciales>
- Lambotte J.-M. & Devillet G. (2011). Le Commerce, Notes de recherche CPDT n°21, 93 p. - <https://cpdt.wallonie.be/publications/note-de-recherche/note-de-recherche-21>
- Lambotte J.-M. & Bianchet B (2016). II. Secteur Commerce, in : R1 Etat du territoire wallon – Rapport scientifique – Partie 2/3: Dynamiques sectorielles territorialisées, CPDT, Rapport final – décembre 2016, pp. 23-32 <https://orbi.uliege.be/handle/2268/212815>
- Lambotte J.-M. (2017). Introduction à la session 5 Mixité des fonctions, Colloque CPDT 2017 : Attractivité et projets de développement territorial, CPDT. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/237143>
- Lambotte J.-M. Dupont X., Gathon H.-J., Maldague H. & al. (2018). Schéma de Développement Territorial de la Grande Région – Cahier thématique N°3 : Développement économique, 43 p. <https://orbi.uliege.be/handle/2268/237074>
- Mérenne-Schoumaker B. (2003). Géographie des services et des commerces, Presses universitaires de Rennes, 239 p.
- OCDE (1999) La politique de la ville en Allemagne Vers un développement urbain durable, Paris, 107 p.
- Projet EUROPOLIS (2006). Glossaire comparé de concepts de l'aménagement urbain, Laboratoire RESO (http://www.europolis.equipement.gouv.fr/IMG/doc/glossaireeuropolis-sept_06_cle116b21.doc)
- Radeff A. et NICOLAS G., (2008), Contester Walter Christaller en Allemagne - Les travaux du géographe Jürgen Deiters, Université de Franche-Comté, (http://cyberato.pu-pm.univ-fcomte.fr/forums/files/Cyberato_Deitersecaad.pdf)
- Rossil M. (2006). Allemagne, vue d'ensemble sur la planification spatiale, in Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'ouest – Colloque international de Genève-Lausanne, Les cahiers du GRIDAUH, série droit compare, n°15, Paris, pp. 153-159

Spanowsky W. (2007) Bases juridiques pour la planification et l'autorisation d'implantation de magasins de grande surface cas de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, in Implantation de magasins de grande surface comparaison des systèmes d'aménagement du territoire dans la Grande Région, pp. 264-279

Tilkorn E. (2002). Le système allemand, in Le commerce et la ville en Europe – Le droit des implantations commerciales, Les cahiers du GRIDAUH, série droit comparé, n°6, Paris, pp. 129-137.

Vielberth H. (1995). Retail planning policy in Germany, in Retail planning policies in Western Europe – edited by Ross L. Davies, Routledge, London, pp. 78-103

Zander P. (1992). « Aménagement commercial et grandes surfaces : les politiques divergentes de la France et de la RFA », Mosella, volume 19, p. 159-198