

Les implantations commerciales en Région Wallonne

Date : Février 2010

Mots clés : implantations commerciales

Auteur : Hélène Ancion

Le plan de secteur et les implantations commerciales

Où peut-on envisager une implantation commerciale en région wallonne ?

Un premier tri doit s'opérer selon les types de zones du plan de secteur (Art. 25 du CWATUPE). Seules les zones destinées à l'urbanisation sont susceptibles de recevoir une activité de cette nature. Elle sera donc exclue des zones suivantes :

- 1° la zone agricole;
- 2° la zone forestière;
- 3° la zone d'espaces verts;
- 4° la zone naturelle;
- 5° la zone de parc.

Au gré de la définition des zones destinées à l'urbanisation (Art. 26 à 32), il apparaît que seule la zone d'extraction est impropre à l'accueil d'une implantation commerciale.

Les zones qui pourraient recevoir une implantation commerciale sont donc au nombre de six :

- 1° la zone d'habitat;
- 2° la zone d'habitat à caractère rural;
- 3° la zone de services publics et d'équipements communautaires;
- 4° la zone de loisirs;
- 5° les zones d'activité économique;
- 6° les zones d'activité économique spécifique;

Nous allons vérifier dans quelle mesure le code les y autorise réellement.

Bien qu'elle soit principalement destinée à la résidence, **la zone d'habitat (Art. 26)** peut également héberger d'autres activités, pour autant, selon la formule consacrée et floue, qu'elles « ne mettent pas en péril la destination principale de la zone » et qu'elles « soient compatibles avec le voisinage ».

Ces activités et équipements sont :

- l'artisanat,
- le service,
- la distribution,
- la recherche,
- la petite industrie,
- les établissements socioculturels,
- les constructions et aménagements de services publics,
- les équipements communautaires,
- les exploitations agricoles,
- les équipements touristiques,
- les équipements récréatifs.

Aucune mention n'est faite du mode d'imbrication souhaité ou souhaitable entre ces différentes fonctions et la fonction principale. Rien n'interdit, dès lors, de proposer un complexe commercial couvrant la surface de plusieurs îlots d'habitation. Rien n'oblige à maintenir un réseau de voiries praticable par des piétons. Rien n'oblige à construire ce morceau de ville en respectant à la fois le rythme fractionné des façades et la variété des activités urbaines. La voie est ouverte à la mono-fonctionnalité et à une vie de ville factice, calquée sur les heures d'ouverture des commerces ou sur la journée de travail du Wallon moyen.

La zone d'habitat à caractère rural (Art.27) ne diffère guère de sa cousine, la zone d'habitat. A la fonction principale de résidence s'ajoutent les exploitations agricoles, à titre principal également. Une interprétation assez répandue voudrait que la zone d'habitat à caractère rural corresponde à une disposition plus aérée des bâtiments ou à un noyau plus resserré, ou à des constructions de dimensions moindres. En réalité, ce zonage ne définit pas une typologie de l'habitat ou du parcellaire ; il détermine simplement la possibilité d'accepter ou non certaines activités. D'après la définition du CWATUPE, on peut donc conclure que l'implantation commerciale est autorisée en zone d'habitat à caractère rural au même titre que dans la zone d'habitat. A ceci près qu'à côté des multiples fonctions tolérées, l'activité agricole doit garder ses prérogatives et qu'il ne s'agit pas de la supprimer complètement du tableau...

La fonction agricole ne pourra cependant garder une présence affirmée que si les pouvoirs locaux sont attentifs à l'équilibre du panachage offert dans ce type de zone. Ils devront aussi préserver des accès directs entre les bâtiments des exploitations et les champs, les pâtures, les jachères. Ces derniers, normalement repris en zone agricole au plan de secteur, risquent bien en effet d'être coupés de leur lieu d'exploitation par des projets commerciaux gourmands en espace. La construction d'une voirie de liaison liée à une implantation commerciale peut également jouer ce rôle funeste d'interruption entre les champs et des bâtiments agricoles construits en zone d'habitat à caractère rural. Enfin, que dire de l'activité agricole qui prévoit la construction de bâtiments d'exploitation en pleine zone agricole, sinon qu'elle n'a pas tort : le plan de secteur l'y autorise, et les implantations commerciales en milieu rural l'y forcent !

La zone de services publics et d'équipements communautaires (Art.28) ne serait pas apte, selon la lettre du code, à recevoir des implantations commerciales. Le CWATUPE stipule en effet que cette zone est réservée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général, la satisfaction du besoin social pouvant être assurée par une personne publique ou par une personne privée à laquelle les pouvoirs publics ont confié la gestion d'un service public. Le code ajoute que la zone pourra abriter des activités destinées « à promouvoir l'intérêt général ». Une

activité commerciale servant en premier lieu son exploitant, elle n'est par conséquent pas assimilable à un service à la communauté.

Pourtant, en vertu des phénomènes d'exurbanisation et de paupérisation des centres anciens, les pouvoirs publics sont régulièrement tentés de considérer le commerce comme un moteur de vie communautaire. Qu'est-ce qui empêcherait qu'ils disent « Oui » à l'implantation d'un projet en zone de services publics et d'équipements communautaires, s'ils le jugent capable de restaurer une ambiance de ville ou de village ? Ne serait-ce pas là promouvoir l'intérêt général ? Le pas sera alors franchi : une place de choix réservée à des activités coûteuses mais bénéfiques pour tous (une piscine, un théâtre, une école, etc.) se muera en un espace dévolu à l'activité commerciale, supposée assez attractive pour attirer des chalands et, qui sait, peut-être des habitants.

Quant à **la zone de loisirs (Art. 29)**, elle peut contenir de l'habitat - il est piquant de constater que dans cette définition, le terme de résidence a été remplacé par le terme d'habitat. Y sont également autorisés des activités d'artisanat, de services (sic), des équipements socioculturels, des aménagements de services publics et d'équipements communautaires. Toutes ces fonctions peuvent y trouver place à condition d'être « complémentaires et accessoires à la destination principale de la zone », à condition que cette zone de loisirs soit située dans le périmètre d'un rapport urbanistique et environnemental approuvé préalablement par le Gouvernement (R.U.E.), et enfin qu'elle soit « contiguë à une zone d'habitat, à une zone d'habitat à caractère rural ou à une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et affectée en tout ou partie à la résidence ».

On ne voit plus ici le terme de « distribution » qui figurait en première ligne des activités accessoires tolérées dans la zone d'habitat. La zone de loisirs, même contiguë à une zone d'habitat ne peut donc à priori être utilisée pour implanter une activité commerciale d'une quelconque ampleur. Par contre, l'expression « de services » est source d'ambiguïté, puisque des équipements socioculturels, des aménagements de services publics sont autorisés aux mêmes conditions. Cela revient à dire que les services prévus ici ne sont pas des services à la com-

munauté, mais plutôt des activités émergeant au secteur tertiaire. Rien n'empêche donc en l'espèce leur implantation.

Venons-en aux zones qui, à priori, sont appropriées aux implantations commerciales, à savoir les zones d'activité économique (Art. 30 et 31).

La première, la zone d'activité économique (Art. 30), est omnivore. Elle accepte pratiquement tout, comme la zone d'habitat pour les fonctions accessibles à la résidence, mais ici à titre principal et de grand cœur : activités d'artisanat, de service, de distribution, de recherche ou de petite industrie. Depuis le décret RESA Ter, approuvé en avril 2009, les « petits » halls de stockage y sont admis. Voilà donc où peut s'implanter une moyenne ou grande surface ! Petit, moyen, grand, la taille critique pour être admis dans ce type de zone n'est cependant pas précisée, et la notion de proximité indispensable à la construction d'une clientèle ne figure pas dans la définition.

Le promoteur d'une grande enseigne de supermarché, l'agent immobilier au service d'un *retail park*, vont-ils s'adresser à une intercommunale de développement économique pour s'installer sur une parcelle vierge entre deux entreprises de transformation ou de logistique ? Vont-ils accepter que leur implantation soit noyée dans un parc d'activité ou vont-ils réclamer d'être seuls à bord, pour plus de visibilité et d'accessibilité ? Vont-ils oser être les poissons-pilotes dans un vieux zoning en début de reconversion ? Ou bien vont-ils ajouter leur demande en surface aux hectares « vierges » déjà sollicités par le secteur secondaire ?

La seconde, **la zone d'activité économique industrielle (Art. 31)**, est plus restrictive. Elle n'accepte en matière d'implantations commerciales que la vente au détail directement liée à l'activité industrielle présente sur le site. Sont cependant également admises les entreprises de services auxiliaires de l'activité industrielle ainsi que les activités économiques qui ne sont pas à caractère industriel, mais qui doivent être isolées pour des raisons d'intégration urbanistique, de mobilité, de sécurité ou de protection environnementale. La zone comporte en outre de manière obligatoire « un périmètre ou un dispositif d'isolement, sauf pour la partie du périmètre qui se situe le long d'une infrastructure de communi-

cation utile à son développement économique ou lorsqu'un dispositif naturel ou artificiel, relevant du domaine public, constitue lui-même un périmètre ou un dispositif d'isolement suffisant ».

Le promoteur désireux de se localiser dans ce type de zone devra à tout le moins monter un dossier de demande qui justifie amplement son choix, et l'autorité statuant sur le permis aura sans doute un peu de mal à motiver l'autorisation. Par ailleurs, la viabilité de cette implantation, en termes de chalandise et d'interaction avec un milieu habité sera certainement remise en question par les investisseurs liés au projet.

Ce rapide tour d'horizon livre un résultat en demi-teinte : y a-t-il vraiment une zone du plan de secteur pleinement apte à recevoir une implantation commerciale ?

Pour en revenir à la compatibilité de voisinage, n'oublions pas que le charroi généré par les implantations commerciales peut réellement mener la vie dure aux riverains, que ceux-ci soient des résidents dans une zone d'habitat ou des travailleurs employés dans une zone d'activité économique. On a vu par ailleurs que l'activité agricole de la zone d'habitat à caractère rural pouvait être gravement remise en question par les implantations commerciales ; quant au gabarit des immeubles proposés, il est rarement de nature à reconstruire un quartier à échelle humaine et à encourager la résidence. Ces deux éléments-clé entrent en contradiction avec le respect de la destination générale de la zone d'habitat et de la zone d'habitat à caractère rural.

Perspectives ouvertes

Pour inciter à la réflexion prospective, examinons encore deux documents. Ils édictent des conditions d'implantation qui à ce jour n'ont toujours pas été mises en place.

D'une part le Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER). Dès 1999, ce document d'orientation a marqué de manière très précise l'urgence d'un contrôle accru de la qualité des projets soumis à autorisation. Il a aussi attiré l'attention sur la dégradation des entrées d'agglomération pour les besoins du commerce.

Extraits du SDER :

(p. 155)

« En ce qui concerne les projets commerciaux, de services, d'équipements ou de loisirs, il convient d'assurer leur bonne insertion dans la structure urbaine afin de ne pas déformer les pôles. On privilégiera en outre l'implantation de ces équipements dans les sites bénéficiant d'une bonne accessibilité en transport en commun. On veillera enfin à une bonne intégration des bâtiments sur les plans urbanistique et paysager.

(...)

- éviter la dispersion des activités et le mitage des zones rurales;

- établir une programmation de l'urbanisation dans le temps et dans l'espace, en particulier pour les zones d'aménagement différé [devenues depuis lors des ZACC];

- organiser une mixité adéquate des fonctions de manière à assurer leurs complémentarités et à réduire les déplacements;

- éviter les doubles emplois et les concurrences stériles; gérer le sol avec une parcimonie réfléchie et assurer autant que possible la flexibilité d'usage des bâtiments et la réversibilité des affectations du sol;

(...)

En ce qui concerne en particulier la problématique des déplacements, il faut :

- intégrer cette problématique dans les choix de localisation, notamment en fonction d'une bonne accessibilité par les transports en commun aux équipements, services et activités économiques générant d'importants flux de circulation;

- hiérarchiser les voiries en tenant compte de leur fonction pour l'écoulement du trafic et en fonction des activités riveraines;

- privilégier systématiquement la possibilité de se déplacer à pied et à vélo dans de bonnes conditions de sécurité;

- organiser le système de transport en attribuant à chaque mode de déplacement la place qui lui revient et en favorisant leur accès aux personnes handicapées. »

Sur les entrées de villes dégradées (p. 159)

« De nombreuses entrées de villes ou de villages, particulièrement le long de routes fortement fréquentées, présentent un aspect hétéroclite en raison de la multiplication de bâtiments banalisés abritant

des commerces, des garages, de l'artisanat, etc., de la présence d'entrepôts, voire de l'existence de dépôts à ciel ouvert; de plus, la publicité y est souvent envahissante.

A court terme, des mesures seront prises pour améliorer l'aspect visuel de ces entrées d'agglomération par des plantations, par un traitement uniforme des abords, par l'application du règlement régional d'urbanisme [lequel n'a jamais vu le jour] relatif aux enseignes et dispositifs de publicité, etc.

A l'avenir, il faudra manifester plus d'exigences en ce qui concerne l'aspect des constructions et de leurs abords et la publicité aux entrées des agglomérations. Il est préférable de regrouper ces divers équipements et services dans des zones bien aménagées et correctement intégrées dans le paysage. »

Autre texte qui demande à être mis en œuvre, la position élaborée par la fédération Inter-Environnement Wallonie en 2008. Son titre complet : « Propositions de la Fédération pour un meilleur encadrement du développement commercial en Région wallonne », Juin 2008. Sur près de vingt pages, elle aborde de front les différents niveaux sur lesquels le monde politique pourrait intervenir.

En voici les points principaux.

1. Protection et promotion du commerce existant

La Fédération demande que le Gouvernement définisse, dans chaque commune, une « zone centrale » dans laquelle le commerce doit être protégé et promu. Afin de mener une politique volontariste en faveur du commerce, il convient de créer et d'activer des aides financières telles que primes et détaxations, mais aussi des outils fonciers tels que le droit de préemption.

2. Schéma de développement commercial communal ou d'agglomération

La réalisation de schémas de développement commercial devrait permettre de définir une politique claire et prospective en matière d'implantation des commerces. Ce schéma, élaboré à l'échelle de la commune ou de l'agglomération urbaine, doit comprendre une base de données offrant une image en temps réel de l'armature commerciale existante et une stratégie de développement commercial respectant le cadre de référence régional. Ce schéma pourra définir le statut des différents noyaux com-

merciaux existants (commerce de proximité, centre-ville, quartier de gare,...), déterminer le type de développement souhaité (spécialisation de certains quartiers comme le quartier de la mode à Lille), délimiter des zones dans lesquelles aucune implantation commerciale ne sera autorisée pour des questions d'accessibilité ou de patrimoine, identifier des sites qui pourraient accueillir des développements commerciaux plus importants, et enfin répertorier des bâtiments à réaffecter.

3. Un nouveau permis unique

La Fédération propose la fusion du permis d'urbanisme et du permis socio-économique, lorsqu'ils sont tous les deux requis, pour former un permis unique, à l'instar du permis unique regroupant permis d'urbanisme et permis d'environnement. Dans cet ordre d'idée, de nouveaux critères relevant de l'aménagement du territoire et de la mobilité doivent être définis pour évaluer les projets commerciaux, ainsi notamment l'utilisation parcimonieuse du territoire et l'accessibilité par des alternatives à la voiture. Il s'agit de concevoir une nouvelle procédure de délivrance des permis socio-économiques réhabilitant une tutelle régionale en l'absence de schéma de développement commercial au niveau local. L'autorisation serait délivrée par la Commune sur avis conforme du Fonctionnaire délégué de la Région wallonne à partir de 1.000 m² de surface de vente nette.

Cette position est consultable sur notre site, et disponible en version papier sur simple demande auprès du secrétariat (081 255 280).

www.iewonline.be/IMG/pdf/CAT_SD_080610_position_commerces_definitive2.pdf

Hélène Ancion