



**HAL**  
open science

## Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suisse

M.N. Mille, Robert Cartoux, Pierre Coester, Manuelle Ines, Josiane Laville, Maurice Oblin, Gérard Simonetti

### ► To cite this version:

M.N. Mille, Robert Cartoux, Pierre Coester, Manuelle Ines, Josiane Laville, et al.. Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suisse. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2000, 180 p., figures, tableaux, références bibliographiques disséminées. hal-02165560

**HAL Id: hal-02165560**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02165560>**

Submitted on 26 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

| Certu

# **Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie et Suisse**



Ministère de l'Équipement,  
des Transports et du Logement



Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques

## Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections:

**Dossiers:** Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

**Références:** Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

**Débats:** Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>



*Programme  
Ville et commerce*

## Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en :

- Allemagne
- Belgique
- Grande-Bretagne
- Italie
- Suisse



D  
E  
P  
A  
R  
T  
E  
M  
E  
N  
T

U  
R  
B  
A  
N  
I  
S  
M  
E



Ministère de l'Équipement  
des Transports et du Logement



Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et  
les constructions publiques

**Collection Rapports d'étude**

Publications proposant des informations inédites analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation.  
Publication susceptibles d'être amendées ou complétées ultérieurement.

Le Certu publie aussi les collections : dossiers, références, débats.  
Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>

**NOTICE ANALYTIQUE**

<p><b>Organisme commanditaire :</b>                  CERTU – Centre d'études sur les réseaux, les transports et les constructions publiques.                  9, Rue Juliette Récamier – 69456 LYON Cedex 06 – Tel : 04.72.74.58.00 Fax : 04.72.74.59.00</p>			
<p><b>Titre : Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial en Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suisse</b></p>			
<p><b>Sous-titre :</b></p>		<p>Date d'étude : 1997                  Date de mise à disposition :2000</p>	<p><b>Langue :</b> Français</p>
<p><b>Organisme auteur :</b>                  CERTU</p>		<p><b>coordonnateur ou rédacteurs :</b>                  M.N. Mille, CERTU                  Robert CARTOUX, CETE de Lyon                  Pierre COESTER, CETE Nord Picardie                  Manuelle INES, CETE de L'Est                  Josiane LAVILLE, CETE de Lyon                  Maurice OBLIN, CETE Nord Picardie                  Gérard SIMONETTI, CETE de Lyon</p>	<p><b>Relecture assurance qualité faite par :</b>                  Jean Claude GALLETY, CERTU                  Tristan GUILLOUX, CERTU</p>
<p><b>Remarques préliminaires :</b>                  L'article 4 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 de développement et promotion du commerce et de l'artisanat annonce l'élaboration de schémas de développement commercial.                  Suite à la loi Royer de 1973, la loi Raffarin confirme l'intérêt de l'Etat à mieux maîtriser le développement du commerce.</p>			
<p><b>Résumé :</b>                  L'objectif principal de l'étude est d'apporter des éléments de connaissances sur les procédures, les pratiques et les résultats sur la « ville », des politiques menées en matière d'urbanisme commercial en Allemagne, Grande-Bretagne, Belgique, Italie et Suisse et ainsi que leur évolution récente, pour alimenter la réflexion engagée sur le sujet en France.                  Au-delà de la connaissance des principes réglementaires, l'entrée de la démarche est essentiellement spatiale et urbaine. Elle doit permettre de saisir les conséquences de la gestion différenciée du commerce par les autres pays sur les mutations et les dynamiques urbaines.                  Deux familles de procédures se dégagent : celle qui sépare l'autorisation concernant l'activité commerciale de l'accord du permis de construire comme en France et celle qui passe seulement par le permis de construire, avec cependant des études spécifiques socio-économiques lorsque la surface de vente dépasse un certain seuil et des plans d'occupation des sols qui prennent davantage en considération la localisation et la structure du commerce dans ce cas là.                  Dans tous les pays étudiés, quelle que soit la procédure, la question du commerce en tant que fonction urbaine se pose en raison d'un certain nombre de dysfonctionnement constatée ou au moins ressenti pour la ville ; aussi, les évolutions des textes réglementaires sont-elles régulières.</p>			
<p><b>Mots clés :</b> urbanisme commercial, réglementations, pratiques, résultats, Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie, Suisse.</p>		<p><b>Diffusion :</b> Libre</p>	
<p><b>Nombre de pages :</b></p>	<p><b>Prix :</b> gratuit</p>	<p><b>Confidentialité :</b> non</p>	<p><b>Bibliographie :</b> oui</p>

## **Avertissements et remerciements**

Ont contribué à la réalisation de cette étude par les interviews menés, la recherche de documentation et l'élaboration d'un rapport :

Madame Manuella <b>INES</b> , CETE de l'EST	ALLEMAGNE
Madame Josiane <b>LAVILLE</b> , CETE de LYON	SUISSE
Monsieur Robert <b>CARTOUX</b> , CETE de LYON	SUISSE, ITALIE
Monsieur Pierre <b>COESTER</b> , CETE NORD-PICARDIE	ANGLETERRE
Monsieur Maurice <b>OBLIN</b> , CETE NORD-PICARDIE	BELGIQUE
Monsieur Gérard <b>SIMONETTI</b> , CETE de LYON	ITALIE

Le travail mené par les personnes précitées a été conduit à partir d'un même canevas défini par le CERTU. Le contexte du recueil de données, des interviews, la personnalité de chacune ont abouti à des textes parfois très différents dans leur structure et contenu ; s'agissant d'un rapport d'étude le CERTU a décidé de faire une mise en forme commune, de respecter le texte de chacun des auteurs en le gardant et en le modifiant à la marge.

Le pilotage et la coordination ont été assurés par Marie-Noëlle **MILLE**, chargée d'études, Groupe « Stratégies et développement urbains » du Département Urbanisme du CERTU.

Ce travail a fait l'objet d'un séminaire en juin 1997 suivi d'un rapport de synthèse rédigé et diffusé par le CERTU en octobre 1997.

Le CERTU remercie vivement tous ceux et toutes celles qui ont permis, grâce à leurs contributions et leur participation de mener à bien cette ouverture sur l'urbanisme commercial en Europe.

En raison de l'accélération des modifications des textes réglementaires dans le domaine du commerce, ces dernières années, le contenu de ce rapport sera très vite dépassé. Il constitue un état de la situation en 1997.

## **SOMMAIRE**

<b>Introduction générale</b>	<b>11</b>
<b>L'urbanisme commercial en Allemagne</b>	<b>13</b>
<b>L'urbanisme commercial en Grande Bretagne</b>	<b>45</b>
<b>L'urbanisme commercial en Belgique</b>	<b>111</b>
<b>L'urbanisme commercial en Italie</b>	<b>129</b>
<b>L'urbanisme commercial en Suisse</b>	<b>157</b>
<b>Conclusion générale</b>	<b>189</b>



## Introduction générale

Dans le cadre des missions du CERTU définies par les Directions centrales et tout particulièrement la DAFU, le Groupe Stratégies et développement urbains du Département Urbanisme a engagé un travail sur l'urbanisme commercial qui rentre dans le programme pluriannuel d'études et de réflexions sur les transformations de la ville : le programme ACTEUR.

L'objectif principal de l'étude est d'apporter des éléments **de connaissances sur les procédures, les pratiques et les résultats sur la « ville », des politiques menées à ce jour en matière d'urbanisme commercial en Allemagne, Angleterre, Belgique, Italie et ainsi que leur évolution, pour alimenter la réflexion engagée sur le sujet en France** ; avec notamment la loi RAFFARIN du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui annonce, entre autres, l'élaboration de schémas de développement commercial.

Il s'agit, par cette étude, de :

- savoir dans quel cadre juridique et de planification se gèrent les implantations commerciales,
- décrire les procédures en mettant en exergue les points forts concernant l'aspect spatial, relevant de l'urbanisme,
- comprendre la gestion de l'urbanisme commercial, le cadre et niveau juridictionnel des décisions,
- relier les procédures, les politiques affichées et les résultats sur l'évolution de la ville : dynamique du centre, des centres secondaires, interactions avec les autres fonctions urbaines...,
- saisir la « philosophie » des orientations politiques, des lois, du cadre juridique,
- voir les évolutions sur la prise en considération de cette activité urbaine, des dispositifs réglementaires avec ses justifications,
- ...

Au delà de la connaissance des textes réglementaires actuels qui évoluent ces dernières années très rapidement dans tous les pays, l'entrée de la démarche est essentiellement spatiale et urbaine, aussi n'a-t-elle pas porté sur l'histoire, la culture, les modes de vie bien que ces paramètres aient influencé et continuent à influencer les procédures et les caractéristiques du système commercial. Ce rapport d'étude doit permettre de saisir les conséquences de la gestion différenciée du commerce par les autres pays sur les mutations et les dynamiques urbaines.

# L'URBANISME COMMERCIAL

## EN ALLEMAGNE

<b>1.</b>	<b>L'organisation administrative .....</b>	<b>15</b>
1.1	En général .....	15
1.2	En matière d'urbanisme.....	16
<b>2.</b>	<b>La réglementation .....</b>	<b>18</b>
2.1	Le code fédéral de la construction, la <i>musterbauordnung</i> : <i>MBO</i> <sup>5</sup> .....	18
2.2	Les lois de construction des <i>lander</i> , les <i>landesbauordnung</i> : <i>LBO</i> <sup>6</sup> .....	18
2.3	La loi sur l'aménagement du territoire, <i>Raumordnungsgesetz</i> : <i>ROG</i> <sup>7</sup> .....	18
2.4	Le code fédéral de l'urbanisme, <i>Baugesetzbuch</i> : <i>BauGB</i> <sup>8</sup> .....	19
2.5	L'ordonnance fédérale sur l'utilisation des terrains, la <i>baunutzungsverordnung</i> : <i>bauNVO</i> <sup>9</sup> .....	19
<b>3.</b>	<b>Les documents de planification .....</b>	<b>20</b>
3.1	Une hiérarchisation des différents documents.....	20
3.2	Le système des places centrales : <i>Zentrale Orte</i> .....	20
3.3	La planification au niveau du <i>land</i> .....	21
3.4	La planification au niveau régional.....	21
3.5	La planification au niveau local.....	22
<b>4.</b>	<b>Le permis de construire.....</b>	<b>24</b>
4.1	Le régime du § 30.....	24
4.2	Le régime du § 34.....	24
4.3	Le régime du § 35.....	24
<b>5.</b>	<b>Les implantations commerciales .....</b>	<b>25</b>
5.1	Le dossier de demande d'implantation.....	25
5.2	L'économie et l'urbanisme commercial.....	25
5.3	La situation actuelle en matière de grandes surfaces.....	26
<b>6.</b>	<b>L'ex-RDA.....</b>	<b>28</b>
6.1	La situation de l'ex-RDA.....	28
6.2	Les axes d'intervention envisageables.....	29
<b>7.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>30</b>

**Annexes**

**Glossaire**

**Bibliographie**

# 1: L'organisation administrative

## 1.1 En général

L'Allemagne est un État fédéral composé de 16 *Länder*<sup>2</sup>, sous divisés en 543 *Kreise*<sup>3</sup> (districts intercommunaux) et en plus de 16 000 communes. Depuis la réunification du 3 octobre 1990, l'Allemagne compte au total près de 80 millions d'habitants.

La constitution allemande du 23 mai 1949 définit le partage du pouvoir entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder*. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire s'exercent au plan fédéral (*Bund*) et au plan régional (*Länder*). La structure politico-administrative de l'Allemagne est profondément décentralisée. Pratiquement absents à l'échelon territorial, les ministères fédéraux n'exercent qu'un nombre limité de compétences d'ordre régalien. Ils ont un rôle d'encadrement de la politique des *Länder*.

Il existe quatre échelons qui composent ensemble la puissance publique allemande :

**LE BUND**<sup>1</sup> dispose, outre la possibilité d'édicter des lois-cadres, d'un nombre très limité de domaines de compétences exclusives (*ausschließliche Gesetzgebung*). Pour l'essentiel, il s'agit de la nationalité, des affaires étrangères, des postes et télécommunications, de la police criminelle, des chemins de fer et réseaux autoroutiers, de l'aménagement du territoire.

Il existe d'autre part des domaines de compétence partagés avec les *Länder* dans lesquels le *Bund* peut intervenir dans certaines conditions définies. Dans ces domaines, les lois fédérales s'imposent aux *Länder*.

**LES LANDER**<sup>2</sup>, dont certains sont en fait des villes (Berlin, Hambourg, Brême), ne sont pas l'équivalent des régions ou des départements français, mais des collectivités territoriales ayant leur propre caractère étatique : chacune possède sa constitution, son parlement, son gouvernement, son administration et sa juridiction. Ils interviennent dans le cadre d'une compétence dite concurrente (*Konkurrierende Gesetzgebung*), c'est à dire qu'ils peuvent légiférer quand le *Bund* ne le fait pas. Ainsi, en qualité d'états véritables et légitimes, les *Länder*<sup>2</sup> gèrent l'essentiel des fonctions politico-administratives.

Ils exercent une tutelle sur les communes et les *Kreise* qui les composent, le plus souvent sous la forme d'un contrôle de légalité *a posteriori* ou de contrôles techniques. La compétence des *Länder* s'étend à la législation des collectivités territoriales et à l'urbanisme.

L'administration du *Land* comporte généralement une structure à plusieurs niveaux :

- le **ministère**, dont les compétences s'étendent sur l'ensemble du *Land*. Leur nombre, leur dénomination et missions varient d'un *Land* à l'autre.
- le **Regierungsbezirk**, instance administrative intermédiaire représentant principal du gouvernement du *Land* dans la circonscription administrative appelée *Bezirk*, dont le territoire englobe plusieurs *Kreise*. Le rôle du **Regierungspräsident** est assez comparable à celui du préfet en France. Cet échelon intermédiaire exerce un contrôle particulièrement étendu à l'égard non seulement des services de l'Etat fonctionnant dans leur région mais aussi des *Kreise* et des grandes communes. Ils ont un rôle primordial en matière d'aménagement du territoire.

**LES KREISE<sup>3</sup>** sont plus ou moins comparables à l'arrondissement français. Ils constituent l'échelon de base de l'action étatique des *Länder* mais sont également des collectivités territoriales (structures intercommunales) dont le territoire couvre plusieurs communes. Chargés de la tutelle des communes, cette administration de niveau inférieur est compétente en urbanisme, notamment en matière d'autorisation de construire.

Toutes les communes appartiennent à un *Kreis*, à l'exception de celles qui, par leur dimension, leur niveau d'équipements et leur situation territoriale, remplissent elles-mêmes les fonctions normalement exercées par un *Kreis*.

**LES COMMUNES**, en dehors des obligations d'équipement public auxquelles elles sont soumises (écoles, voiries et réseaux), exercent des compétences très larges dans la conduite de leurs affaires et la maîtrise de leur aménagement.



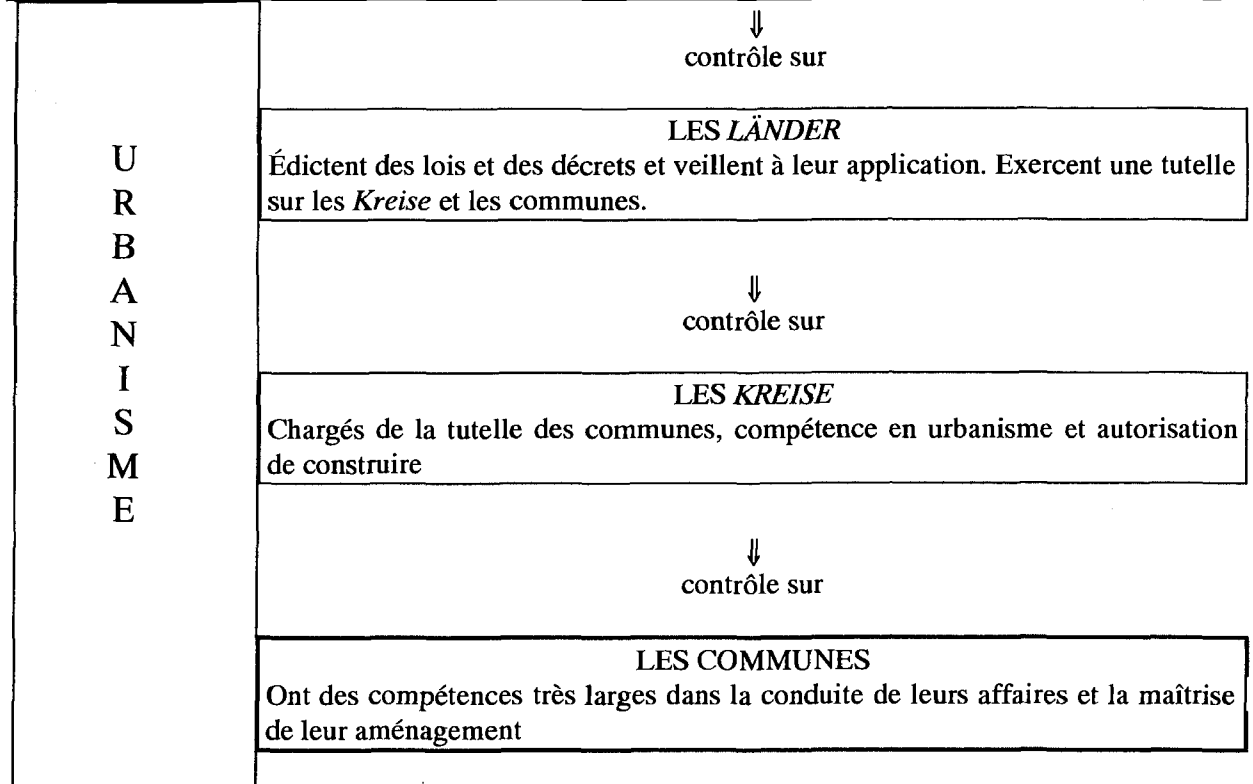
## 1.2 En matière d'urbanisme

Au plan national, le ministère chargé de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'urbanisme est le *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* : **BMBau<sup>4</sup>**.

Au plan régional, chaque *Land* dispose d'un ministère chargé de la construction et de l'urbanisme. L'intitulé de ces ministères varie selon le *Land*. En matière d'urbanisme et de logement, les compétences sont donc partagées entre le *Bund* et les *Länder*.

**DES COMPÉTENCES PARTAGÉES**

**LE BUND**  
 Fixe les grandes lignes de la politique et de la réglementation.  
 A peu de domaines de compétences exclusifs, le plus souvent sont des domaines de compétences partagés avec les *Länder*.



## 2. La réglementation

Le *Bund* fixe les grandes lignes de la politique et de la réglementation (lois-cadres).  
Les *Länder* édictent des lois et des décrets et veillent à leur respect.

### 2.1 Le code fédéral de la construction, la *musterbauordnung* : *MBO*<sup>5</sup>

La *MBO*<sup>5</sup> est un modèle de réglementation de la construction élaboré par l'ensemble des *Länder*, avec la participation du *BMBau*<sup>4</sup>.

### 2.2 Les lois de construction des *lander*, les *landesbauordnung* : *LBO*<sup>6</sup>

Chaque *Land* dispose de son propre code de la construction qui a force de loi sur son territoire. Toutes les *LBO*<sup>6</sup> sont basées sur le code fédéral. Mais ce sont les parlements de chaque *Land* qui décident en dernier ressort de l'adoption en tout ou partie du code modèle dans leur propre législation. Les *LBO*<sup>6</sup> précisent les règles d'urbanisme et de construction et définissent les procédures de délivrance des autorisations.

### 2.3 La loi sur l'aménagement du territoire, *Raumordnungsgesetz* : *ROG*<sup>7</sup>

La *ROG*<sup>7</sup> du 8 avril 1965 modifiée en 1991, prévoit que :

« Le développement de la structure de l'ensemble du territoire doit prendre en considération les données naturelles de l'évolution démographique ainsi que des impératifs économiques, d'infrastructures, sociaux et culturels et tendre vers les finalités suivantes :

- 1- servir au mieux le libre épanouissement de l'individu dans la communauté,
- 2- garantir la protection, l'entretien et le développement du milieu naturel,
- 3- rendre possible l'organisation de l'utilisation de l'espace à long terme,
- 4- **offrir à chaque individu des conditions de vie équivalentes dans toutes les zones du territoire ou viser cet objectif... ».**

En outre, il s'agit « d'intégrer l'aménagement de chaque zone [...] dans l'aménagement de l'ensemble spatial ». L'aménagement de l'ensemble doit prendre en considération les données et les impératifs propres à chaque zone. Ces objectifs d'ordre général et abstrait doivent être réalisés à tous les niveaux par les autorités chargées de l'aménagement du territoire, qui utiliseront les moyens qui leur paraîtront appropriés.

Afin de promouvoir un équilibre des différents territoires dans les domaines des relations économiques, sociales, culturelles et écologiques, des principes spécifiques sont définis, en faveur des zones rurales, des zones de concentration urbaine, des zones peu développées et des secteurs périphériques.

La *ROG*<sup>7</sup> représente un cadre législatif dans lequel les plans d'aménagement des *Länder* doivent s'insérer.

En matière de réglementation d'urbanisme, les conditions dans lesquelles s'obtiennent les autorisations de construire sont déterminées essentiellement par le code fédéral de l'urbanisme et l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des terrains.

## 2.4 Le code fédéral de l'urbanisme, *Baugesetzbuch : BauGB*<sup>8</sup>

Le *BauGB*<sup>8</sup> fixe, au plan fédéral, les principes et les orientations d'urbanisme ainsi que le contenu et les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme.

Le *BauGB*<sup>8</sup> a été révisé le 1er juillet 1987 notamment pour y introduire de nouveaux principes. Parmi ceux-ci sont mentionnés la nécessité de prévenir si possible les développements de type « entrées de ville », l'obligation de prendre en compte dans les documents de planification la maîtrise de la consommation de nouveaux espaces dans les communes et celle de développer les préoccupations en matière d'écologie et de développement durable.

Le *BauGB*<sup>8</sup> n'est cependant qu'un document de cadrage, le *Bund* n'ayant aucune compétence en urbanisme. Le *BauGB*<sup>8</sup> définit également les cas dans lesquels des autorisations de construire peuvent être délivrées par le pouvoir fédéral.

## 2.5 L'ordonnance fédérale sur l'utilisation des terrains, la *baunutzungsverordnung : bauNVO*<sup>9</sup>

La *BauNVO*<sup>9</sup> unifie la présentation des documents d'urbanisme, précise les points sur lesquels peut porter la réglementation, le type de zones, la nature des constructions qui peuvent y être édifiées, leur densité, etc.

Son article 11-1 évoque les grandes surfaces de détail qui par leur taille, surface totale de plus de 1 200 m<sup>2</sup>, ont une influence importante sur les autres zones voisines de la commune. **Quand les grandes surfaces dépassent cette taille, elles doivent obligatoirement s'implanter dans une zone centrale ou une zone à caractère particulier qui leur est réservée.**

Toutefois, cette limite peut être corrigée à la baisse en fonction du rapport existant entre la zone de chalandise de la grande surface et la taille de la ville. A l'inverse, la limite peut être corrigée à la hausse s'il est démontré que les produits de la grande surface ne concurrencent pas directement les produits du centre-ville mais au contraire augmentent le choix du consommateur.

Certains critères sont nécessaires pour créer une zone à caractère particulier. Le principal est cependant la non concurrence avec le commerce du centre-ville mis en parallèle avec les intérêts économiques de la ville et les besoins du consommateur. Est également pris en compte le trafic routier généré par l'implantation de la grande surface, qui ne doit pas surcharger les infrastructures existantes.

### 3. Les documents de planification

L'aménagement du territoire en Allemagne repose sur deux considérations fondamentales :

- les grands objectifs d'aménagement du territoire, fixés au niveau fédéral sont la donnée prioritaire avec lesquels les instruments de mise en œuvre au niveau des *Länder* doivent être en cohérence,
- la « classification » des villes, selon le principe des « places centrales » et des niveaux d'équipements qui en découlent, est révisable.

L'aménagement du territoire est ainsi envisagé comme une tâche globale de prévision touchant le cadre de vie. Il s'entend de manière courante comme une somme d'actions d'origine législative, gouvernementale et administrative qui contribuent à la réalisation d'un ordre spatial.

#### 3.1 Une hiérarchisation des différents documents

La *ROG*<sup>7</sup> comporte une obligation générale de coordination (§ 4.5 de la *ROG*) : « les autorités fédérales, celles des *Länder*, des communes et syndicats de communes, les responsables publics de la planification... sont tenus de coordonner l'un par rapport à l'autre et de concert, leurs plans et leurs mesures ».

L'obligation de coordination, par ailleurs également contenue dans le *BauGB*<sup>8</sup>, s'adresse aux communes et à l'autorité chargée de l'approbation des documents : « les plans d'aménagement doivent être conformes aux objectifs du *Land* en matière d'aménagement du territoire ».

**Cette exigence de coordination se traduit donc plutôt comme une obligation de conformité des différents documents de planification que de compatibilité telle qu'elle est prévue en France.**

L'Allemagne a une planification spatiale qui ne décide pas de l'implantation des activités ni des équipements mais conditionne leur localisation. Elle est d'une manière générale très détaillée. **L'ensemble du territoire allemand est couvert par les *LEP*<sup>10</sup>, les plans régionaux et les *F.Plan*<sup>12</sup>.**

#### 3.2 Le système des places centrales : *Zentrale Orte*

Dans les années 50 et 60, différents concepts de création de pôles décentralisés ont été développés. Il en a résulté le système « *punctuo-axial* » qui constitue aujourd'hui encore un élément majeur de la conception de l'aménagement du territoire en Allemagne. Il a donné lieu au système des « places centrales » établi par Walter Christaller.

Ce système vise à réduire les disparités à l'échelle des grands espaces. Il est basé sur l'établissement d'un réseau, dispersé dans l'espace, de centres classés hiérarchiquement dont l'accès doit être garanti par des axes de communication.

Cette structure hiérarchique à quatre niveaux est composé des :

- ***Oberzentren*, centres de niveau supérieur** ou « métropoles régionales ». Ces centres doivent satisfaire les besoins très spécialisés. Le nombre minimal d'habitants a été fixé à 100 000. Leur zone d'influence est souvent prise en compte pour la délimitation des régions concernées par les plans d'aménagement régionaux ;
- ***Mittelzentren*, centres de niveau moyen ou centre urbain** qui doivent couvrir les besoins généraux. Ils correspondraient en France à la notion de « pays ». Ces centres comprennent



avec leur zone d'influence une population minimum de 40 000, voire exceptionnellement de 20 000 habitants. Ce niveau des villes moyennes et petites est au centre du concept des lieux centraux, en raison de leur accessibilité et de leur performance ;

- **Unterzentren und Kleinzentren, centres de niveau inférieur et petits centres**, bourgs-centres ou villages-centres. Ils doivent assurer les besoins fondamentaux de la population. L'aire d'influence d'un petit centre de niveau inférieur pourrait être comparé en France à la définition INSEE du bassin de vie. On ne fait plus guère aujourd'hui de différence entre ces deux niveaux qui englobent généralement les communes ou regroupements de communes comptant au minimum 5 000 habitants.

Les plans régionaux attribuent une certaine qualification et donc une certaine fonction aux communes (*gemeindenfunktionen*) et définit l'activité majeure et l'activité à développer.

Les centres supérieurs ou moyens sont déterminés par le *Land* (LEP), les centres quasi-moyens, petits et tout petits sont définis au niveau régional. Il existe donc des nuances dans les déterminations entre chaque *Land*.

### 3.3 La planification au niveau du *land*

Les *Länder* établissent des plans d'aménagement du territoire du *Land*, *LandesEntwicklungsPlan*, LEP<sup>10</sup>. Il s'agit d'un document de planification stratégique qui exprime une vision du développement économique et social du *Land* et de ses régions. Le LEP<sup>10</sup> est un schéma d'aménagement portant sur un secteur très vaste. Il détermine la hiérarchie des places centrales, identifie les objectifs socio-économiques et leurs conséquences, donne des orientations pour la programmation des investissements publics dans tous les domaines. Il traduit les conditions de réalisation du principe d'équilibre entre les diverses régions du *Land*.

### 3.4 La planification au niveau régional

Le *Land* définit le plan régional d'aménagement du territoire, le *Regionalplan*<sup>11</sup> qui est une déclinaison du LEP<sup>10</sup> à une échelle d'environ 1/50 000<sup>e</sup>.

Ces plans sont des schémas d'organisation qui fixent les règles générales concernant les constructions et l'utilisation des terrains. 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 redéterminent à leur niveau la hiérarchie des places centrales. Ils doivent être conformes aux principes des lois-cadres et être établis en coordination avec les autres *Länder*. Ils sont élaborés conjointement par les services du *Land* et les représentants des communes concernées.

Ils sont dans leur forme plus comparables au SDRIF qu'à des schémas directeurs classiques.

Ils sont révisés environ tous les dix ans.

#### 3.4.1 Les affectations prioritaires

L'élément de planification que constitue « l'affectation prioritaire » a été intégré à l'échelle régionale dans les schémas d'aménagement régionaux depuis les années 70, sa mise en application pratique étant cependant très diverse.

Au niveau de l'aménagement régional deux définitions essentielles d'affectations prioritaires se sont dégagées :

- les affectations prioritaires monofonctionnelles, telles que les zones d'affectation prioritaire, *Vorranggebiet* ;

- les affectations prioritaires multifonctionnelles, telles que les trames vertes régionales, désignent des zones prévues prioritairement pour une affectation mais n'excluant pas d'autres utilisations dans la mesure où la fonction prioritaire n'est pas entravée.

### 3.4.2 Les attributions fonctionnelles

Le principe est celui de la répartition fonctionnelle des activités dans l'espace. L'attribution fonctionnelle détermine la fonction socio-économique principale, d'importance régionale, d'une commune en fonction de l'équipement du territoire. L'objectif est de promouvoir et de développer en priorité certaines fonctions des communes.

## 3.5 La planification au niveau local

### 3.5.1 L'importance de la réforme communale

La réorganisation territoriale effectuée en 1969 a profondément remodelé l'administration locale et régionale. Elle s'est traduite par un mouvement de fusion et de regroupement de communes, mais aussi par une réduction notable du nombre de *Kreis*. Les communes ont ainsi été redécoupées et sont beaucoup plus grandes que les communes françaises. Il n'existe pas de ce fait ce problème de la ville-centre et des bourgs périphériques, l'ensemble faisant partie de la même commune. Ainsi par exemple, lors de la réforme, Kaiserslautern a englobé douze communes et multiplié sa superficie par quatre. De fait, l'argument du manque de place dans le centre urbain ne joue pas comme en France. La marge de manœuvre des communes allemandes est beaucoup plus grande. De même, il existe beaucoup plus de flexibilité au niveau du foncier, ainsi les autorités ont plus d'arguments pour empêcher les implantations dans les secteurs non encore urbanisés.

### 3.5.2 La planification urbaine

Elle se présente comme l'échelon inférieur de la planification issue des plans d'aménagement du territoire du *Land*, *LEP*<sup>10</sup> et des plans d'aménagement régional, *Regionalplan*<sup>11</sup>. Ces derniers présentent un caractère relativement peu contraignant sur le plan juridique, mais correspondent à un consensus global des partenaires sur l'aménagement du territoire. Ces plans sont d'autant plus respectés que leur mise en œuvre est garantie par des mécanismes complémentaires : subventions du *Land*, planifications spécialisées relatives aux routes, grands équipements...

### 3.5.3 Le plan d'affectation des sols

Les communes ou les *Kreise* établissent le plan d'affectation des sols, le *Flächennutzungsplan*, *F.Plan*<sup>12</sup>. Il correspond de par son statut juridique au schéma directeur mais s'apparente de par son cadre spatial et son contenu au POS.

Dans la pratique ces plans sont plus ou moins précis, mais il est fréquent en ce qui concerne les espaces constructibles qu'ils déterminent leur destination (habitat, commerce, industrie...) et la densité de construction (nombre d'étages, coefficient d'occupation des sols...).

Le *F.Plan*<sup>12</sup> fixe les grandes lignes du développement urbain en fonction des besoins d'une ou plusieurs communes. Le *F.Plan*<sup>12</sup> est élaboré pour une durée de dix ans environ et est traité avec des documents graphiques à une échelle allant du 1/3 000<sup>e</sup> au 1/5 000<sup>e</sup>.

L'ensemble du territoire allemand est couvert par des *F.Plan*<sup>12</sup>. Toutefois, ceux-ci ne sont pas opposables aux tiers. Ils n'ont qu'une portée juridique interne à l'administration mais servent toutefois à l'établissement des *B.Plan*<sup>13</sup> qui doivent respecter leurs orientations.

### 3.5.4 Le plan de construction

Pour déterminer en détail l'aménagement local, les communes peuvent établir un *Bebauungsplan*, *B.Plan*<sup>13</sup>, plan de constructibilité, se rapprochant du **plan d'occupation des sols français**. Celui-ci sert de référence pour l'établissement du permis de construire et fixe les dispositions concernant l'infrastructure, la structure et la densité ainsi que certaines prescriptions architecturales.

Le *B.Plan*<sup>13</sup> est un document opposable aux tiers. Il concerne l'îlot ou le groupement d'îlots et non pas l'ensemble du territoire communal.

Le *B.Plan*<sup>13</sup> est adopté dans des formes proches de celles du POS mais est conditionné par le passage par quatre niveaux de contrôle et une implication importante des communes limitrophes. Il se présente sous la forme d'un plan à une échelle allant du 1/500<sup>e</sup> au 1/200<sup>e</sup>.

Il détermine de façon très précise les implantations et les formes des bâtiments qui peuvent être édifiés. Il peut aller jusqu'à détailler les affectations des constructions (surfaces consacrées aux logements sociaux, nature des commerces autorisés, distinction de fonctions par étage de bâtiments...). Le surcroît d'études demandé par ce niveau de précision des documents d'urbanisme fait que la couverture des zones urbanisées (ou urbanisables) par de tels documents reste partielle. La pratique n'est pas rare de transformer purement et simplement le projet d'un promoteur ou les propositions lauréates d'un concours d'aménagement en règles de constructibilité sur cette zone. Cependant la pression des populations et associations conduit les autorités à établir très fréquemment des plans très précis.

On trouve dans ces plans toute une classification de zones :

- les zones agricoles et forestières,
- les zones à bâtir dont la liste est fixée par la *BauNVO*<sup>9</sup>,
- les zones réservées à l'habitat, *wohngebiet*,
- les zones mixtes d'habitat et de commerce, *mischgebiet*,
- les zones centrales commerciales et administratives, *kerngebiet*,
- les zones artisanales et commerciales, *gewerbegebiet*,
- **les zones à caractère particulier** qui concernent notamment l'implantation de grandes surfaces dont la surface au sol est supérieure à 1 200 m<sup>2</sup>.

**Le commerce joue donc un rôle important dans ces plans qui servent de base pour autoriser ou refuser les projets d'implantations commerciales.**

Le *BauGB*<sup>8</sup> distingue les zones couvertes par un *B.Plan*<sup>13</sup> et celles qui ne le sont pas. Dans le cas de ces dernières, il faut distinguer ce qui est dans le périmètre de l'agglomération, *Innenbereich* et ce qui est en dehors, à l'extérieur, *Aussenbereich* et donc logiquement inconstructible.

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*<sup>10</sup>, une nouvelle zone de construction dont les caractéristiques font l'objet d'un *B.Plan*<sup>13</sup>. Ainsi en règle générale, le *B.Plan*<sup>13</sup> ne s'apparente pas à une procédure de planification à moyen ou long terme, mais à une opération d'urbanisation concrète.

Une fois la zone d'autorisation définie par le *B.Plan*<sup>13</sup> occupée, la commune peut ouvrir à l'urbanisation une nouvelle zone par le biais d'un nouveau *B.Plan*<sup>13</sup>. Ce mécanisme permet d'avoir un contrôle très strict sur l'utilisation de l'espace et les phénomènes de mitage et de développement au coup par coup qui sont de ce fait relativement rares en Allemagne.

## 4. Le permis de construire

En Allemagne, le permis de construire n'est pas une simple autorisation de construire. En effet, pour le demandeur, l'obtention du permis de construire certifie que son projet est conforme à toutes les prescriptions techniques en matière de construction (protection incendie, inspection du travail, écologie...). Ce sont les services d'urbanisme locaux qui reçoivent la demande de permis, en assurent la coordination et prennent en compte l'avis de toutes les autorités concernées par le projet avant de délivrer l'autorisation. Les services d'urbanisme donnent, eux, leur aval pour les aspects conception, type, dimensions et affectation de la construction qui doivent être conformes aux prescriptions du *B.Plan*<sup>13</sup>.

L'autorisation de construire est une prérogative du *Land* exercée par le *Kreis*<sup>3</sup> ou dans certains cas (grandes villes, villes moyennes, groupements de communes dotées de leur propres services techniques par exemple) par les collectivités locales.

Ces dernières restent soumises hiérarchiquement à « l'autorité supérieure » bien qu'elles engagent leur propre responsabilité. Hors des cas où elle doit obligatoirement être requise, l'autorité supérieure joue plutôt un rôle de conseil en direction des services instructeurs des collectivités.

Trois régimes différents d'autorisation de construire sont prévus dans le *BauGB*<sup>8</sup>.

### 4.1 Le régime du § 30

Il concerne les projets de constructions, **en agglomération, *Innenbereich*, conformes à un *B.Plan*<sup>13</sup>**, ce qui reste le cas le plus courant. La réglementation stipule donc qu'il ne peut « normalement » y avoir autorisation de construire qu'en cas d'existence d'un *B.Plan*<sup>13</sup> opposable aux tiers.

### 4.2 Le régime du § 34

Il s'agit d'un régime dérogatoire prévoyant la possibilité d'obtenir, sous certaines conditions, un permis de construire, **en agglomération, mais en l'absence de *B.Plan*<sup>13</sup>**. Cette autorisation n'est accordée que s'il apparaît que le type, les dimensions, l'utilisation et la conception du projet est adapté aux constructions qui l'entourent. Le projet ne doit pas non plus rencontrer d'opposition de la part des groupements d'intérêt public. L'autorisation peut également être refusée si elle risque d'entraîner un précédent et inciter d'autres enseignes à faire des demandes similaires.

Le recours au § 34 s'est accru ces dernières années notamment pour favoriser l'implantation de zones d'activités ou de zones commerciales. Dans ce cadre juridique, les administrations ne peuvent pas être aussi exigeantes en terme de qualité et d'impact qu'elles le sont habituellement.

### 4.3 Le régime du § 35

Celui-ci est d'un caractère très dérogatoire au regard du régime général puisqu'il permet la réalisation de construction **en l'absence de *B.Plan*<sup>13</sup>, dans des zones situées en périphérie, *Aussenbereich*** et donc considérées *a priori* comme non constructibles. Le recours à cette procédure reste très exceptionnel car dans la plupart des cas un *B.Plan*<sup>13</sup> est élaboré avant l'annonce de l'aménagement d'une nouvelle zone.

## 5. Les implantations commerciales

### 5.1 Le dossier de demande d'implantation

En urbanisme commercial, la complexité des dossiers dépend de la taille du projet d'implantation, de son impact présumé sur l'environnement et sur la concurrence vis à vis du centre-ville. Dans les différents *Land*, la réglementation se ressemble beaucoup.

L'arsenal juridique (voir ci avant) permet d'éviter les implantations commerciales inopportunes. On peut par exemple imposer à un centre de construire sur plusieurs étages. On peut limiter le stationnement, exiger qu'il soit payant dans un souci d'équité avec le centre-ville. Il est possible de faire payer à l'investisseur l'ensemble de la viabilité et non pas seulement une partie. On peut également restreindre, voire interdire, l'affichage publicitaire ou introduire une taille maximale de surface de vente.

D'une manière générale, les procédures sont dissuasives et éducatives et le système évite quand même les plus grandes erreurs en entraînant une autocensure des grandes enseignes et des élus locaux vis à vis des élus du *Land*. Il existe cependant des marchandages qui dépendent des personnalités et de leur poids politique.

#### 5.1.1 La constitution d'un dossier

**Quand il existe un *B.Plan*<sup>10</sup>** et une zone prévoyant ce type d'implantation, l'obtention du permis de construire ne pose pas de problème et se fait assez rapidement, sous réserve de justifier d'une non-concurrence avec le centre-ville.

**En l'absence de *B.Plan*<sup>10</sup>**, une implantation commerciale n'est pas envisageable sauf par le biais de l'article 35 du *BauGB*<sup>8</sup> (voir plus haut) qui nécessite une procédure très lourde et extrêmement contrôlée par le juge.

De fait, le promoteur du projet demande plutôt à la commune d'engager une procédure visant à ouvrir à l'urbanisation une zone de construction et établit donc un dossier qui deviendra un *B.Plan*<sup>10</sup>.

Dans ce cas, les demandeurs travaillent avec l'administration de la région et du *Kreis*. Ils ont ainsi une aide gratuite pour le montage de leur dossier complexe qui pourrait être comparé, en France, avec les études d'impact.

L'établissement de ce dossier repose sur le **§ 18 de la loi du *Land* sur l'aménagement du territoire**. Il s'agit d'une procédure d'aménagement du territoire très complète permettant de vérifier l'impact de l'implantation d'un centre commercial.

Un exemple de ce type de procédure a été joint en annexe.

### 5.2 L'économie et l'urbanisme commercial

L'argument économique est partout très fort. En cas d'impact économique très important d'un projet, les documents de planification ne pèsent pas d'un grand poids et sont modifiés pour être rendus conformes au projet.

Il arrive donc que les instituts régionaux d'aménagement du territoire qui sont la plupart du temps très rigoureux, cèdent cependant sous la pression des élus locaux. Tout est une question de niveau

de responsabilité entre *Land* et collectivité, de niveau de dérogation acceptable par rapport aux textes et de pression des habitants et associations de défense de l'environnement.

Ainsi le système de contrôle ne fonctionne pas efficacement pour les magasins de meubles et de bricolage en raison de la grande aire de chalandise de ce type de magasins. La configuration très urbaine du pays et les critères demandés de densité de population et de desserte autoroutière leur permettent pratiquement de s'installer partout : toutes les aires de chalandise comportent toujours au moins 800 000 habitants.

Dès lors, les grandes enseignes ne se sentent plus obligées, malgré la réglementation, de se localiser exclusivement dans les villes moyennes ou grandes. Les implantations en milieu plus rural les intéressent notamment au regard du prix du foncier plus modique, de l'espace disponible leur donnant ensuite des possibilités de s'étendre et de s'installer à proximité des grands axes (affichage).

De ce fait, on constate depuis quelques temps une prolifération d'implantations commerciales à des endroits non souhaités. Ce phénomène est en conflit direct avec le principe de correspondance entre la taille de l'implantation commerciale et le site urbanisé d'accueil : le système d'échelle et de places centrales n'est pas respecté.

En Allemagne, se pose également le problème des communes endettées qui veulent toucher de la taxe professionnelle et donc accueillir à tout prix des activités. Toutefois, cette volonté est moins forte qu'en France en raison du système de péréquation horizontale et verticale de la taxe professionnelle (répartition en fonction du lieu + péréquation automatique = reversement aux autres communes) qui rend les implantations moins intéressantes.

Mais pour beaucoup de communes, les recettes liées aux activités sont précaires : les entreprises sont mobiles ou rencontrent des difficultés. La vraie richesse ce sont les habitants. Une population avec de hauts revenus est plus stable et rapporte plus à une commune qu'une entreprise. De plus, la population ne nécessite pas le versement de subventions comme les activités (assainissement, réseaux divers...) que les collectivités se voient obligées de payer en raison du chantage des entreprises.

### **5.3 La situation actuelle en matière de grandes surfaces**

#### **5.3.1 Le commerce alimentaire**

Les hypermarchés représentent environ 20 % du commerce de détail alimentaire. Dans ce contexte on a assisté à la quasi-disparition de certaines enseignes indépendantes, telles que les petites épiceries, au profit du commerce organisé.

La présence de nombreuses enseignes indépendantes et de hard-discounters alimentaires est un phénomène ancien en Allemagne.

Il y a de moins en moins de centres commerciaux mais ils sont de plus en plus grands ce qui remet en cause l'armature urbaine et la hiérarchisation des places centrales allemandes.

#### **5.3.2 Le commerce non-alimentaire**

La part des hypermarchés dans le commerce de détail global, après avoir beaucoup progressé dans les années 80, serait à l'heure actuelle plus stable et représenterait environ 10 %.

De nombreux centres commerciaux sont très bien implantés, en centre-ville ou en périphérie, et continuent de faire l'objet de travaux de rénovation ou d'extension.

En 1993/94, les quatre enseignes nationales de non-alimentaires ont fusionné en deux groupes Kaufhof / Horten et Karstadt / Hertie.

De nouveaux problèmes apparaissent toutefois à l'intérieur des villes. Certaines enseignes rachètent les grands magasins des centres-villes pour ensuite les fermer. Ils peuvent ainsi soit s'agrandir, soit demander de nouvelles implantations en périphérie. De fait, quand une enseigne détient le monopole dans une ville, les prix montent et cela accroît la concurrence en périphérie.

**En ce qui concerne les grandes surfaces spécialisées, celles-ci sont de plus en plus présentes dans tous les secteurs d'activité du meuble au jouet, en passant par le sport, le bricolage, loisirs et y compris les vêtements.**

## 6. L'ex-RDA

### 6.1 La situation de l'ex-RDA

Suite à la réunification de l'Allemagne du 3 octobre 1990, cinq *Länder* de l'Est ont rejoint les onze de l'Ouest.

Les *Länder* de la RDA avaient été supprimés en 1952 et remplacés par un système centralisé composé de 14 circonscriptions, *Bezirke*. Les cinq nouveaux *Länder* furent rétablis par la loi du 22 juillet 1990. De même, le principe d'autonomie communale avait été supprimé en 1952 et les communes étaient uniquement des unités locales du pouvoir étatique central, chargées d'appliquer les décisions de l'Etat.

On compte presque autant de communes dans les *Länder* de l'Est que dans le reste de l'Allemagne deux fois plus grande et pour une population égale au quart de l'ancienne RFA.

A peu près la moitié des communes ont moins de 500 habitants, et deux tiers moins de 1 000 (un tiers dans les *Länder* occidentaux).

Le code municipal adopté le 17 mai 1990 donne pour la première fois aux communes « le droit de régler toutes les affaires de la collectivité locale sous leur propre responsabilité ».

Avant la réunification, l'urbanisme et l'aménagement du territoire n'avaient pas en RDA d'autonomie politique ni même de moyens juridiques et financiers particuliers. Les opérations d'aménagement et d'urbanisme relevaient d'abord de la planification et de la direction centralisée de l'économie, comme l'ensemble des activités.

Aujourd'hui, l'organisation juridique a pour objectif d'harmoniser et de rendre spatialement cohérentes les mesures prises par les différentes instances.

D'une manière générale, les principes appliqués dans les anciens *Länder* s'appliquent également dans les nouveaux. Entre autre, il est admis que le *Bund* ne doit pas empiéter sur les compétences des différents échelons. De ce fait, il est nécessaire que s'organise dans les nouveaux *Länder*, une administration efficace et spécialisée dans l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Cette étape est indispensable pour que les nouveaux *Länder* puissent utiliser leurs nouveaux moyens juridiques et financiers.

A moyen terme, il apparaît indispensable que les nouveaux *Länder* engagent une réforme régionale et procèdent à un redécoupage communal qui permette un renforcement de l'administration locale.

L'ancienne politique d'aménagement urbain ne donnait pas la priorité au bâti, d'où une dégradation importante des centres-villes et des quartiers proches. Parmi les préoccupations, on trouve donc celle de répondre aux besoins en espaces de commerces et il est souhaité que ces espaces se développent au centre-ville en réutilisant principalement les friches industrielles. Toutefois, les sols sont très fréquemment pollués ce qui induit des coûts exorbitants pour les investisseurs potentiels qui préfèrent investir sur des terrains vierges.

En raison de cette situation, il n'existe pas suffisamment de terrains disponibles sur lesquels les investisseurs aient la garantie de pouvoir construire et ce en raison de l'absence de prescriptions réglementaires. Pour attirer les entreprises, les communes n'ont donc pas d'autre choix que de proposer des terrains situés en périphérie. Cependant, en l'absence de toute coordination régionale,



il existe un risque de créer une offre de terrains excédentaire conduisant à un développement anarchique des zones d'activités.

**Les nouveaux *Länder* se trouvent donc devant le difficile paradoxe de favoriser l'activité économique tout en se prémunissant contre les conséquences spatiales indésirables induites par un développement non maîtrisé.**

## **6.2 Les axes d'intervention envisageables**

Les axes d'intervention envisageables pour les autorités allemandes sont :

- une adaptation des outils de planification par la détermination de zones centrales, pôles, axes de développement, zones prioritaires ;
- une politique de protection des espaces naturels qui permettent aux communes de résister à la pression des investisseurs avides de terrains ;
- une politique d'équipement des zones d'activités qui rendent celles-ci attractives.

## 7. Conclusion

La planification repose sur un système très élaboré comprenant trois niveaux obligatoires. Le système est basé sur le consensus des différentes collectivités, véritable concertation de tous les partenaires au niveau de l'établissement des documents de planification.

L'urbanisme commercial ne se distingue pas de l'urbanisme en général.  
L'arsenal juridique permet de maîtriser l'implantation des grandes surfaces commerciales.

Le système ne résiste pas toujours à la pression économique : des documents d'urbanisme sont modifiés pour accueillir des activités commerciales et des surfaces spécialisées s'implantent dans les zones rurales en ne respectant pas la hiérarchie des places centrales.

*Ainsi, malgré un système de planification très structuré qui intègre et traite l'activité commerciale en son sein, l'Allemagne est confrontée à la pression des grandes enseignes et pour des raisons économiques, des dérogations s'opèrent.*

*L'urbanisme commercial est donc d'actualité en Allemagne.*

## **ANNEXES**

1. **Hiérarchies des places centrales**
  - Les places centrales et leur aire d'influence
  - Schéma régional des liaisons routières
  - Rôle des infrastructures de la Région
2. **Loi du Land sur l'aménagement du territoire**
3. **Extrait du plan d'aménagement du territoire de Rheinplalz**
4. **Demande d'ouverture d'une procédure d'aménagement du territoire pour l'installation d'une grande surface commerciale de matériaux de construction et d'électroménager dans la ville de Grünstand**

## ANNEXE 1

## HIERARCHIE DES PLACES CENTRALES

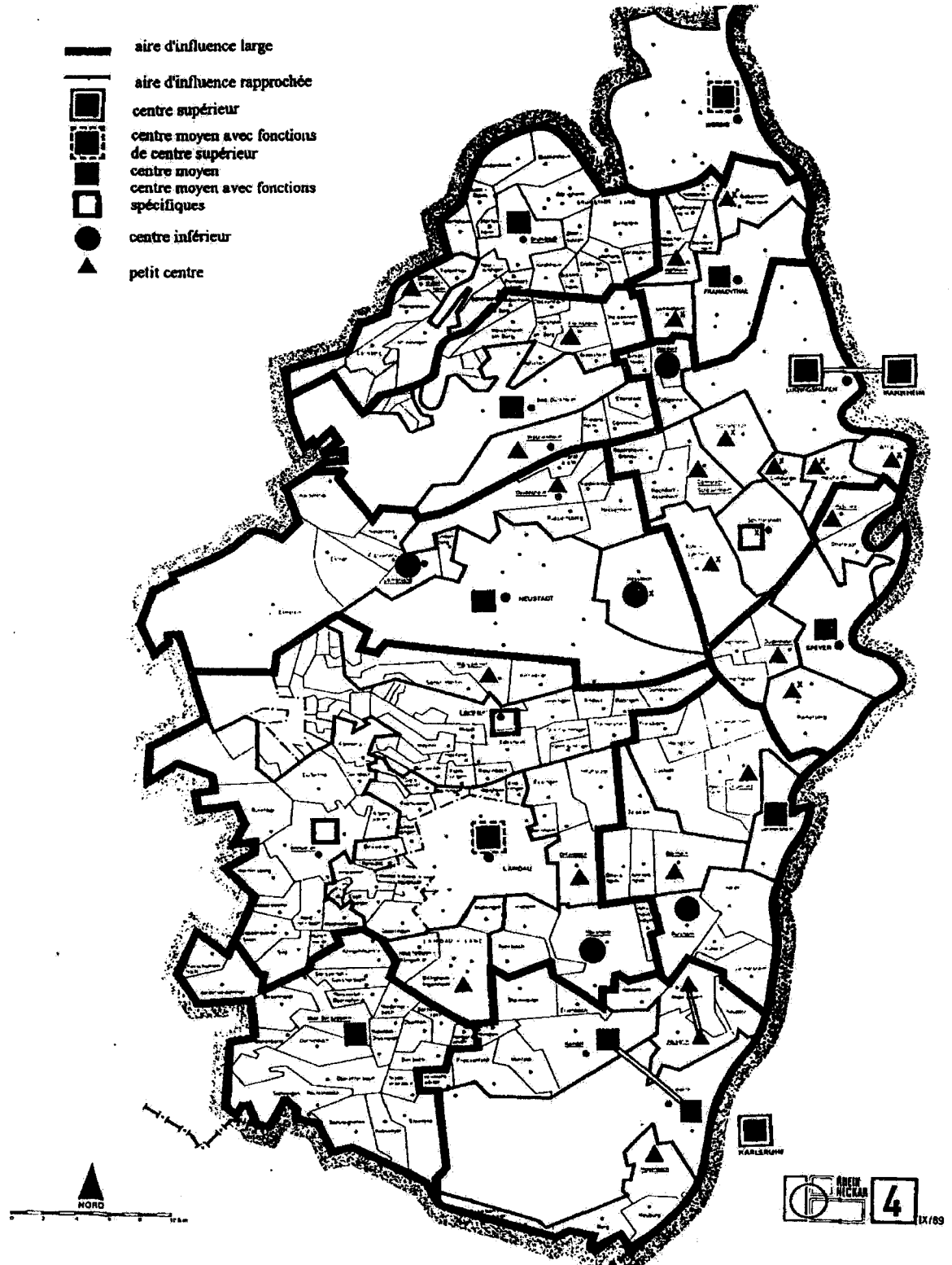
niveau de centralité	nb. d'habitants de la place centrale (PC)	espace environnant (EE)	aire d'influence (PC + EE)	distance max. en km	catalogue des majeurs équipements centraux	signification p. l'approvisionnement de la population <sup>2</sup>
	1	2	3	4	5	6
petit centre	1000 - 2000	5000 - 6000	8000 - 8000	5 - 7	école primaire, jardin d'enfants, aires de jeux et de sports, médecin généraliste, dentiste, pharmacie, commerçants de détail, artisans, entreprises de services, filiale de banque ou de caisses d'épargne, poste, cinéma	couvre les besoins fondamentaux au niveau social, culturel et économique
centre inférieur	5000 - 8000	10 000 - 12 000	16 000 - 20 000	12 - 15	écoles secondaires, commerces de détail de niveau supérieur, petit hôpital, dépendance d'un institut de crédit, services de différents métiers indépendants, église, administrations de base	couvre les besoins "qualifiés"
centre moyen	15 000 - 20 000	20 000	35 000 - 40 000	30	gymnases et autres écoles conduisant au baccalauréat, écoles des métiers, écoles spéciales, bibliothèque publique, hôpital avec 3 sections spécialisées, médecins spécialisés, grands aires de jeux et de sports, multiples commerces, centre commercial, administrations supérieures, raccordement autoroutier, organisations	couvre les besoins "supérieurs"
centre supérieur	> 500 000	> 500 000			universités, écoles supérieures des métiers, stades de sport, cliniques spécialisées, théâtre, musées, possibilités d'achats spécialisés, administrations supérieures, grandes banques et instituts de crédit.	couvre les besoins supérieurs, épisodiques-spécifiques

<sup>1</sup> Source: KIRSCH / MAURER / SCHMIDT-KOEHL / SCHULZ / VÖLZING: Geographie. Fachbegriffe der Geographie A-Z. Studienbücher Geographie, zweite erw. Auflage, Frankfurt am Main u.a. 1986, p. 472 S.

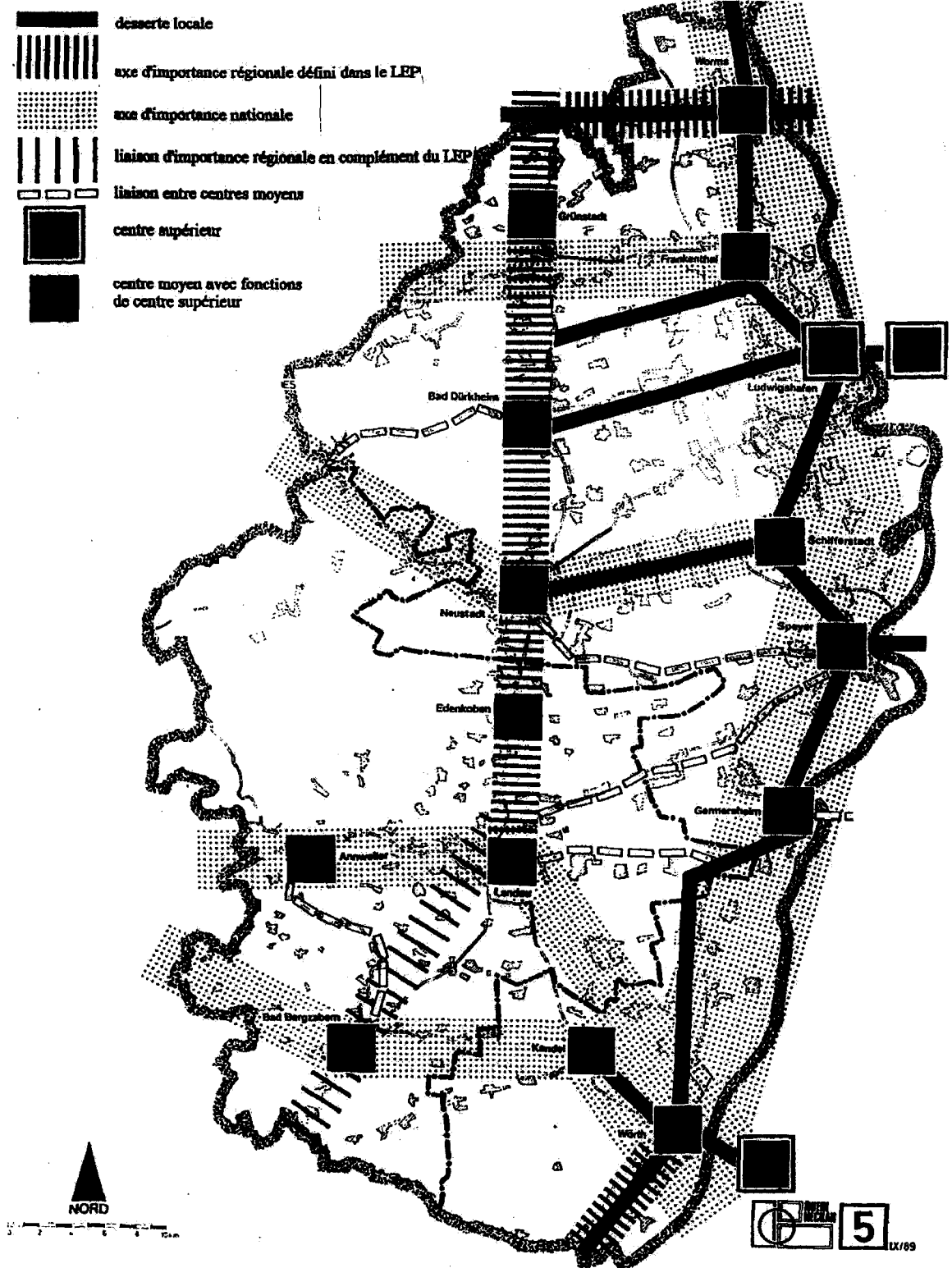
<sup>2</sup> Les places centrales de niveau plus élevé couvrent en même temps les besoins des niveaux inférieurs.

### LES PLACES CENTRALES ET LEUR AIRE D'INFLUENCE

Extrait du plan régional d'aménagement du RHEINPFALZ

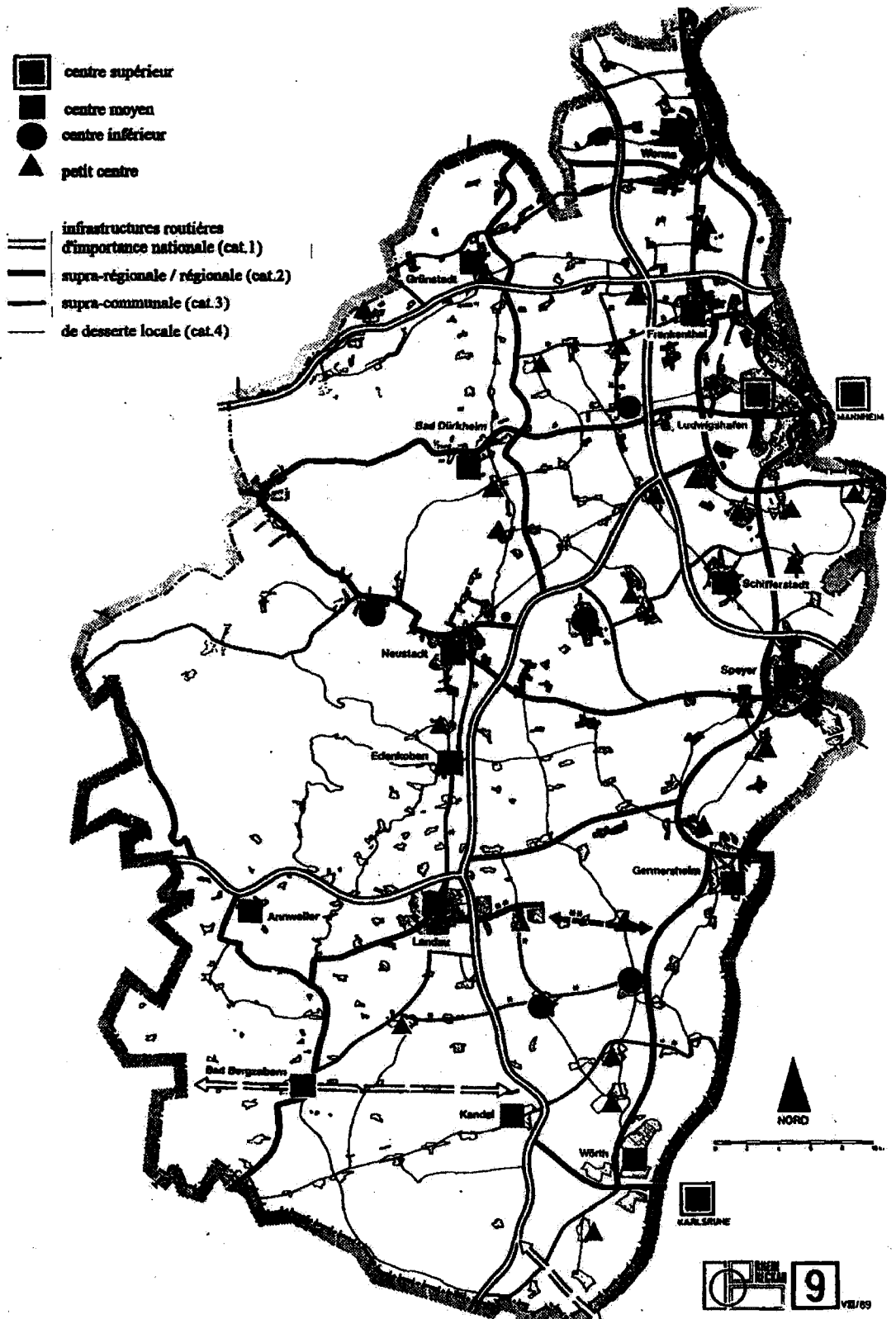


### SCHEMA REGIONAL DES LIAISONS ROUTIERES Extrait du plan régional d'aménagement du RHEINPFALZ



## ROLE DES INFRASTRUCTURES DE LA REGION

Extrait du plan régional d'aménagement du RHEINPFALZ



## ANNEXE 2

### LOI DU LAND SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : LANDESPLANUNGSGESETZ

#### § 18 - PROCEDURE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

1) L'autorité chargée de l'aménagement du territoire dirige une procédure d'aménagement du territoire pour les planifications et les mesures inscrites dans le décret sur l'aménagement du territoire, en particulier si celles-ci sont susceptibles d'influencer l'aménagement du territoire et ont une importance supra locale.

Elle peut aussi procéder d'office ou sur demande, à une procédure d'aménagement du territoire pour les projets dont les effets s'étendent sur des zones plus larges.

Il n'existe pas de droit à la réalisation d'une procédure d'aménagement du territoire.

2) La procédure d'aménagement du territoire est mise en œuvre en vue :

- de la coordination de plans techniques et particuliers ayant un rayonnement supranaturel ou,
- en vue de rendre ces plans adéquats aux objectifs de l'aménagement du territoire du Land.

3) Suite à la procédure d'aménagement du territoire, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire prend une décision concernant l'aménagement du territoire qui indique :

- si le projet est en conformité avec les besoins d'aménagement du territoire,
- comment le projet peut être réalisé et être compatible avec d'autres projets et planifications qui ont une influence sur l'aménagement du territoire.

4) La nécessité de la mise en œuvre d'une procédure d'aménagement du territoire doit être décidée dans un délai de 4 semaines après la transmission des documents nécessaires.

La procédure d'aménagement du territoire doit être terminée dans un délai de six mois après présentation des documents complets.

5) [...] le maître d'ouvrage soumet à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire les documents nécessaires pour son appréciation. Les documents doivent au moins contenir les indications suivantes :

- 1- Description de la mesure prévue d'après sa situation géographique, son type et sa taille ainsi que la superficie de terrains consommés,
  - 2- Résumé des plus importantes alternatives au projet examinées et la raison essentielle du choix effectué,
  - 3- Descriptif de la structure de l'habitat et de l'espace actuel,
  - 4- Descriptif des effets du projet sur la structure de l'habitat et de l'espace,
  - 5- Descriptif des autres effets essentiels supra locaux du projet sur l'environnement et des mesures à prendre pour éviter, diminuer et équilibrer les impacts sur la nature et le paysage,
- Un résumé compréhensible de tous est à ajouter.

L'autorité chargée de l'aménagement du territoire conseille le maître d'ouvrage sur la nature et la quantité des documents à fournir et discute des questions se rapportant à la procédure d'aménagement du territoire.

L'autorité chargée de l'aménagement du territoire peut demander au maître d'ouvrage des expertises ou dans le cas du § 19 demander des expertises à ses frais.

6) Doivent participer à cette procédure toutes les communes et tous les syndicats intercommunaux touchés par le projet, les autorités et agents de planification publics, collectivités, établissements et fondations de droit public, états voisins en raison des principes de mutualité et d'égalité, les organisations reconnues de protection de l'environnement, ainsi que les personnes physiques et morales auxquelles on pourrait demander des renseignements sur la procédure. L'autorité chargée de l'aménagement du territoire peut fixer aux participants des délais appropriés pour la production de leur prise de position. Les organisations de protection de l'environnement font part de leur prise de position par l'intermédiaire des autorités de protection de l'environnement concernées. La décision d'aménagement du territoire est prise en accord avec le *Planungsgemeinschaft*, syndicat d'études et de programmation, régional.

En cas de désaccord entre les autorités suprêmes du *Land*, la décision est prise par les autorités chargées de l'aménagement du territoire du *Land*. Si l'accord ne peut se réaliser à ce niveau, la décision est prise par le gouvernement du *Land*.



7) L'autorité chargée de l'aménagement du territoire informe le public sur la procédure d'aménagement du territoire. Elle peut en charger les communes et communautés de communes concernées. Le projet et le résultat de la procédure d'aménagement du territoire sont publiés dans les communes concernées au frais du maître d'ouvrage. Les documents mentionnés au paragraphe 4 sont à publier pendant un mois. Au moins une semaine avant la publication la population doit être informée, au frais du maître d'ouvrage du projet, de l'endroit et du temps de la publication. La publication terminée, une discussion ou une consultation du public en présence du maître d'ouvrage peut avoir lieu. Les habitants et les personnes assimilées suivant le § 14.3 et 4 de la loi communale, peuvent se prononcer dans un délai de 2 semaines, ce qui doit être mentionné dans la publication. Les remarques seront transmises par la commune à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire...

8) S'agissant de procédure d'aménagement du territoire concernant des mesures de nature à être mentionnées dans le § 15.1 dans la loi sur l'examen de compatibilité avec l'environnement, le service pour l'aménagement du territoire examine la compatibilité avec l'environnement correspondant aux exigences du § 15 article 2 et 3 de la loi.

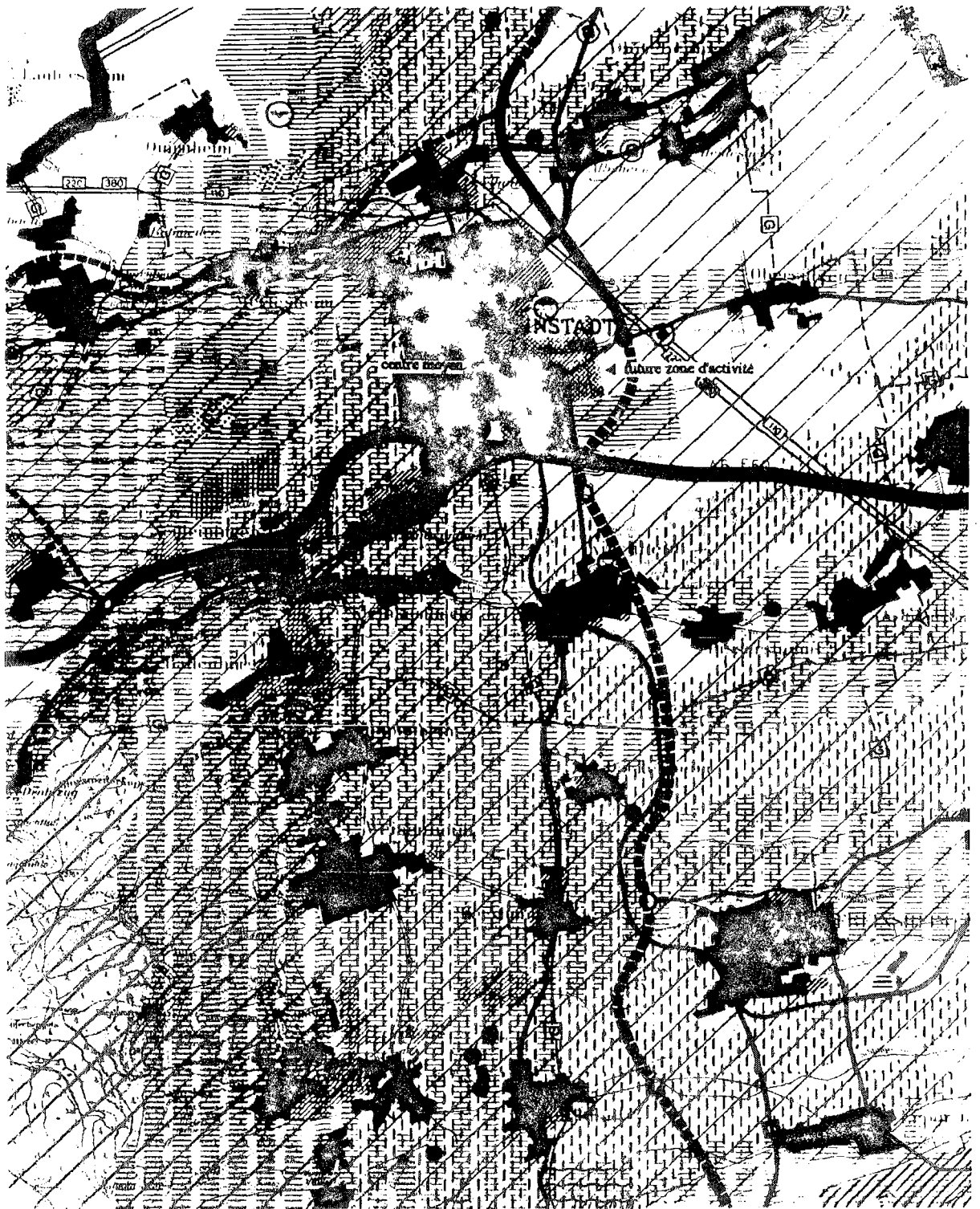
9) Le résultat de la procédure d'aménagement du territoire est à prendre en considération par les autorités... dans les plans et mesures ayant une influence sur l'aménagement du territoire..., ainsi que dans les autorisations et établissements de plans et toutes autres décisions administratives... L'obligation de tenir compte des objectifs de l'aménagement du territoire n'est pas touchée. Si dans un délai de 5 ans après la décision d'aménagement du territoire une procédure d'autorisation n'a pas été entamée, ou si dans une mesure sans autorisation, la réalisation n'a pas été commencée, la décision d'aménagement du territoire est à réviser.

#### **§ 19 LE DROIT D'OPPOSITION EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : *LANDESPLANERISCHER EINSPRUCH***

L'autorité suprême chargée de l'aménagement du territoire du *Land* ainsi que les autorités supérieures chargées de l'aménagement du territoire peuvent exercer un droit d'opposition à l'encontre de mesures d'aménagement du territoire émanant d'autorités et agents de planification, ainsi que de collectivités, établissements et fondations de droit public, après consultation des autorités suprêmes compétentes en la matière, lorsqu'il est à craindre que la poursuite des objectifs de l'aménagement du territoire du *Land* ou leur mise en œuvre, leur modification ou complément, puisse être rendue impossible ou très difficile.

L'exercice du droit d'opposition en matière d'aménagement de territoire équivaut à la mise en œuvre de la procédure en matière d'aménagement du territoire (§ 18) s'il n'y a pas eu de procédure d'aménagement du territoire pour la mesure ou planification contestée.

EXTRAIT DU PLAN REGIONAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DU RHEINPLALZ DE 1989  
REGIONALER RAUMORDNUNGSPLAN



## ANNEXE 3

### DEMANDE D'OUVERTURE D'UNE PROCEDURE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE POUR L'INSTALLATION D'UNE GRANDE SURFACE COMMERCIALE DE MATERIAUX DE CONSTRUCTION ET D'ELECTROMENAGER DANS LA VILLE DE GRÜNSTADT

Demandeur : Globus Holding GmbH & Co KG, St. Wendel

Octobre 1996

Rapport explicatif à la procédure d'aménagement du territoire concernant l'installation d'un centre commercial du groupe Globus-Handelshof à Grünstadt.

\*\*\*\*\*

#### SOMMAIRE

*Les paragraphes précédés d'un \* seront développés dans les pages suivantes.*

#### **\*CHAPITRE 1- AVANT PROPOS**

#### **CHAPITRE 2- PRESENTATION DU MAITRE D'OUVRAGE**

chiffre d'affaire, structure et organisation de l'entreprise ; management, types d'emplois, nombre d'employés.

#### **\*CHAPITRE 3- CRITERES DE LOCALISATION**

- 3.1 motivation du choix de localisation
- 3.2 desserte
- 3.3 environnement
- 3.4 motifs spécifiques à l'entreprise
- 3.5 création d'emplois
- 3.6 procédure de planification

#### **CHAPITRE 4- ALTERNATIVES DE LOCALISATION A LA ZONE DE PLANIFICATION**

- 4.1 réflexions sur l'emplacement « Grünstadt »
- 4.2 alternatives dans la banlieue

#### **\*CHAPITRE 5 - DESCRIPTION DU PROJET**

- 5.1 situation géographique
- 5.2 rattachement aux infrastructures routières
- 5.3 environnement
- 5.4 descriptif du projet et de la construction
  - 5.4.1 descriptif des bâtiments
  - 5.4.2 installations extérieures
  - 5.4.3 bilan de la superficie
  - 5.4.5. présentation de la marchandise
    - 5.4.4.1 magasin libre service avec galerie marchande
    - 5.4.4.2 marché de matériaux de construction à l'extérieur
    - 5.4.4.3 marché de l'électroménager
    - 5.4.4.4. station-service, pneus, lavage
  - 5.4.5 nombre d'employés
  - 5.4.6 volume d'investissement
  - 5.4.7 chiffre d'affaire

#### 5.5 raccordements

- 5.5.1. trafic
- 5.5.2 approvisionnement et élimination
  - eau, gaz, électricité, assainissement, enlèvement des ordures

#### **\*CHAPITRE 6- ANALYSE DES EFFETS SUR LES INFRASTRUCTURES**

- 6.1 expertise du centre commercial et de sa localisation
  - (Résumé de l'analyse des effets faite par un bureau d'études)
- 6.2 infrastructures
  - (prise de position du point de vue technique routier)

#### **CHAPITRE 7- ANNEXES**

ANNEXE 1 :Autres emplacements envisageables

ANNEXE 2 : Situation géographique (carte au 1/200.000e)

ANNEXE 3 : Situation géographique (carte au 1/50.000e)

ANNEXE 4 : Eléments paysagers existants : photographies de la zone industrielle sud et de la nouvelle voie de contournement.

ANNEXE 5 : Plan d'affectation des sols F.Plan

\*ANNEXE 6 : Prise de position sur l'aménagement paysager

ANNEXE 7 : Tableau de l'évolution démographique de Grünstadt de 1970 à 1996.

ANNEXE 8 : Documents photo de la zone de planification

ANNEXE 9 : Extraits du plan d'affectation des sols F.Plan.

## CONTENU DU DOSSIER

### CHAPITRE 1- AVANT PROPOS

Le groupe GLOBUS-HANDELSHOF à St. Wendel prévoit l'installation à Grünstadt d'une grande surface commerciale de matériaux de construction et d'électroménager avec des aménagements complémentaires sur un terrain d'environ 13 ha au sud de la ville de Grünstadt.

En raison de l'importance du projet et des effets sur l'environnement attendus, il y a lieu de procéder à l'amont de la planification à une procédure d'aménagement du territoire suivant l'article 18 de la loi de l'aménagement du territoire, afin d'examiner la compatibilité spatiale de ce projet.

### CHAPITRE 3- CRITERES DE LOCALISATION

#### 3.6 Procédure de planification

Le projet s'insérant dans le cadre d'un plan d'affectation des sols valide et de l'identification correspondante du terrain comme surface industrielle constructible, la base pour l'établissement d'un plan de construction est établie.

La décision d'établir un plan de construction "zone industrielle sud - à la D 271" a été décidé par le conseil municipal de la ville de Grünstadt le 1/10/96.

Actuellement les terrains de la zone de planification sont utilisés pour l'agriculture.

Pour la réalisation du projet il y a besoin de "*Aufstellungsbeschluss*" pour l'exécution du plan de construction par la ville de Grünstadt.

Il est prévu de fixer la zone de planification comme "autre zone spéciale" suivant le § 11 de l'ordonnance fédérale sur l'utilisation des terrains.

En réunion du 19/12/96 du conseil municipal de la ville de Grünstadt, notre vœu d'installation a été accordé.

Une modification du plan d'affectation des sols se fera dans le cadre de la procédure parallèle du §8 du code fédéral de l'urbanisme.

### CHAPITRE 5 - DESCRIPTION DU PROJET

#### 5.2 Desserte

- routes,
- rails : lignes actuelles, lignes prévues, horaires...
- TC : arrêts, horaires...

cheminements piétons et 2 roues : aménagement et améliorations prévus.

#### 5.3 Environnement

Se reporter à l'annexe 6, analyse paysagère réalisée par un bureau d'étude.

#### 5.4 Projet de construction/explication du projet

- **5.4.1 description détaillée des bâtiments**
  - **rez-de-chaussée** : entrée, galerie marchande, surface de vente, zone de caisses, dépôt, zones de production, annexes,
  - **1er étage** : bureaux, administration, secteur social, salles de réunion et de formation, informatique, technique,
  - description des matériaux de construction utilisés.

#### - 5.4.2 espaces extérieurs

Parking, nombre de places, revêtement, passages piétons ...

#### - 5.4.3 bilan de la superficie

L'ensemble en m<sup>2</sup>, chaque centre en m<sup>2</sup>

#### - 5.4.4 disposition de la marchandise

En m<sup>2</sup> pour l'alimentation (ex. fromage, charcuterie...), en m<sup>2</sup> pour le non alimentaire (ex. parfumerie, chaussures, jouets...). Total en m<sup>2</sup>.

Pourcentage de l'alimentation et du non alimentaire.

- galerie marchande :commerces prévus (presse, fleurs, coiffeur...). Total en m<sup>2</sup>.
- marché de construction avec une partie à l'extérieur : détail des articles : outils, dalles, bois, lampe, plantes...
- marché de l'électroménager : détail des articles et m<sup>2</sup> utilisés.
- **5.4.5 nombre d'employés**  
Détail des temps partiels et temps complets et leur affectation dans chaque centre
- **5.4.6 volume d'investissement**  
Investissement détaillé chiffré
- **5.4.7 chiffre d'affaire**  
Détail par centre
- 5.5 Raccordements**  
Trafic, eau, gaz électricité, assainissement, ordures...

## CHAPITRE 6- ANALYSE DES EFFETS SUR LES INFRASTRUCTURES

### 6.1 Analyse du marché et expertise de l'emplacement

Extrait : résumé de l'analyse des effets réalisés par la société ICON.

### 6.2 Infrastructure

#### - 6.2.1 prise de position du point de vue de la circulation de la société V-KON ICON

Analyse des effets sur Grünstadt : présentation du projet, résultats d'enquêtes auprès de la clientèle et des habitants des environs ainsi que sur les habitudes actuelles.

- Etude du marché concurrentiel
- Etude des chiffres d'affaires des commerces au centre-ville et à l'extérieur de la ville...
- Effets positifs et effets négatifs ; prise de position du point de vue des techniques de la circulation ; résumé d'une étude de trafic, plans, photos.

## ANNEXE 6 : PRISE DE POSITION SUR L'AMENAGEMENT PAYSAGER

### 1) présentation

Avis du bureau d'étude sur l'impact paysager du projet

### 2) situation écologique de départ

- 2.1 situation et climat
- 2.2 paysage et loisir
- 2.3 géologie
- 2.4 eaux
- 2.5 végétation et faune
- 2.6 zone protégée
- 2.7 biotopes
- 2.8 plan d'affectation des sols et plan d'aménagement
- 2.9 plan régional d'aménagement du territoire

### 3) analyse conflictuelle

- 3.1 problèmes écologiques actuels
- 3.2 occupation du sol
- 3.3 relief
- 3.4 climat
- 3.5 paysage et loisir
- 3.6 potentiel de biotopes
- 3.7 émission de bruit et de toxiques

### 4) résumé-évaluation

### 5) documentation utilisée

- plan d'affectation des sols
- plan paysager accompagnant le plan d'affectation des sols de la ville de Grünstadt
- plan régional d'aménagement du territoire

## GLOSSAIRE

### 1- *BUND*

Etat fédéral. Il peut édicter des lois-cadres mais a peu de domaines de compétences exclusives.

### 2- *LAND(ER)*

Collectivités territoriales ayant leur propre caractère étatique : chaque Land possède sa constitution, son parlement, son gouvernement, son administration et sa juridiction.

### 3- *KREIS(E)*

Structures intercommunales, échelon de base de l'action des Länder en matière d'autorisation de construire

### 4- *BMBau : Bundesministerium für Raumordnung Bauwesen und Sdädtbau*

Ministère fédéral de l'aménagement du territoire, de la construction et du logement

### 5- *MBO : Musterbauordnung*

Code fédéral de la Construction. Modèle de réglementation pour toutes les LBO.

### 6- *LBO : Landesbauordnung*

Code de la Construction de chaque Land

### 7- *ROG : Bundesraumordnungsgesetz*

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1965- amendée en 1989 puis en 1991

### 8- *BauGB : Bundesbaugesetzbuch*

Code fédéral de l'urbanisme

### 9- *Bau NVO : Baunutzungsverordnung*

Ordonnance fédérale sur l'utilisation des sols de 1960

### 10- *LEP : LandesEntwicklungsPlan*

Schéma d'aménagement du territoire du *Land*. Procédure obligatoire.

### 11- *Raumordnungsplan ou Regionalplan*

Plan régional d'aménagement du territoire du *Land*. Schéma directeur à l'échelle des régions dont est composé le Land. Procédure obligatoire.

### 12- *F.Plan : Flächennutzungsplan*

Plan d'affectation des sols. Plan directeur préliminaire. Présente les grandes lignes du mode d'occupation des sols de l'ensemble du territoire d'une ville ou d'un groupement de communes.

non opposable aux tiers. Obligatoire.

Schéma directeur en plus précis

### 13- *B.Plan : Bebauungsplan*

Plan de construction. Règle les modalités de construction. Opposable aux tiers. Fixe des règles pour l'autorisation ou le refus d'implantations commerciales. **Peu nombreux en Allemagne car ne sont pas obligatoires.**

## BIBLIOGRAPHIE

- Urbanisme et Technologies de l'habitat (U.T.H. 2001)  
Urbanisme et économie en R.F.A. - Hervé HUNTZINGER - directeur de TETRA  
MELTT - décembre 1989
- L'aménagement du territoire et l'urbanisme en Allemagne  
Intervention dans le cadre d'une formation du CIFP de Pont-à-Mousson  
Hans-Günther CLEV - novembre 1995
- Le droit de l'urbanisme en RFA, in Conseil d'Etat « L'urbanisme pour un droit plus efficace »  
JM WOEHLING, la Documentation française 1992
- L'aménagement du territoire en France et en Allemagne  
MARCOU - KISTENMACHER - CLEV  
DATAR - La Documentation française- 1992
- Réglementations de l'urbanisme commercial en Europe  
Hervé TRANGER - CECOD - juin 1990
- Outils réglementaires pour la requalification des entrées de ville en Allemagne  
CERTU / CETE de l'EST - juillet 1994
- Contacts en Allemagne  
Université de **Kaiserslautern**, Centre d'aménagement du territoire  
et notamment **Herr Professor Hans Gunther CLEV**

# L'URBANISME COMMERCIAL

## EN GRANDE BRETAGNE

<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>47</b>
<b>2.</b>	<b>L'administration du pays.....</b>	<b>48</b>
2.1	L'organisation administrative.....	48
2.2	L'administration de l'urbanisme.....	48
<b>3.</b>	<b>L'équipement commercial et les déplacements.....</b>	<b>52</b>
3.1	L'ensemble du commerce de détail.....	52
3.2	Le commerce alimentaire.....	55
3.3	Les déplacements des personnes et des biens.....	56
<b>4.</b>	<b>L'urbanisme commercial.....</b>	<b>58</b>
4.1	La réglementation nationale.....	58
4.2	Les évolutions et les tendances.....	59
4.3	Les outils d'observation.....	60
4.4	Les réglementations et les pratiques locales.....	61
<b>5.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>63</b>

### Annexes

### Bibliographie

### Personnes rencontrées



# 1. Introduction

Le présent document porte sur la réglementation et les pratiques relatives à l'urbanisme commercial en Angleterre et au Pays de Galles.

Il est basé sur :

- les textes législatifs et réglementaires nationaux, valables pour l'Angleterre et le Pays de Galles ; des documents analogues concernent l'Écosse, qui constitue le reste de la Grande-Bretagne ; ces textes sont publiés par l'imprimerie nationale HMSO, dans les Bulletins mensuels des ministères et dans des recueils avec commentaires, notamment les recueils Halsbury et les encyclopédies Sweet & Maxwell ; ils ont été acquis par le CETE ou consultés au CERTU et dans les bibliothèques des communes et du *Royal Town Planning Institute* ;
- différents documents d'analyse, en particulier le rapport *Shopping centres and their future* consacré à l'urbanisme commercial par la commission du Parlement chargée des questions d'Environnement ;
- les informations et documents fournis par les personnes rencontrées :
  - notamment les urbanistes de 3 communes ; deux *boroughs* du Grand-Londres, Redbridge et Barking & Dagenham, et un grand *borough* au Sud-Ouest de Londres, Guildford ;
  - du personnel de 2 entreprises de distribution, Sainsbury et Waitrose ;
  - les directeurs de la *Town & Country Planning Association* et du *National Retail Planning Forum*.

## 2. L'administration du pays

### 2.1 L'organisation administrative

Le cadre de vie est géré au niveau local par des assemblées élues, sous réserve d'une supervision du gouvernement central ; le Ministère de l'Environnement, *DoE*, et le Ministère des affaires galloises, *WO*, donnent des orientations nationales en matière d'urbanisme.

Le Ministère des Transports, *DoT*, et le *WO* pour le Pays de Galles, sont responsables des autoroutes et routes nationales, ainsi que des orientations nationales en matière de transports. Le *DoE* et le *DoT* sont dotés de 8 antennes régionales et du *Government Office for London, GoL* ; ils sont tous deux dirigés par un Secrétaire d'État assisté par des ministres ; hiérarchie inverse de la France.

Le contrôle du Parlement sur le gouvernement central s'exerce sur les budgets et autres lois, sur les textes d'application, *delegated legislation*, et par des enquêtes menées par des commissions spécialisées.

**Les pouvoirs des autorités locales** sont définis par des lois du Parlement.

En 1994, il y avait 46 comtés anglais divisés en 365 communes, et 8 comtés gallois divisés en 37 communes.

Il n'y a pas d'équivalent au Royaume Uni du rôle exécutif du maire ou du Président du Conseil Général français. Les décisions sont prises en réunion du conseil ou d'une commission spécialisée, par l'ensemble des *members*, élus. Elles sont prises au nom du *council*, mot qui désigne presque indifféremment le conseil élu et le territoire qu'il administre, avec ses propres agents ; certaines décisions mineures peuvent être déléguées à un chef de service.

**Les communes** proviennent d'un grand regroupement en 1974 ; on les appelle *district, borough* ou *city*.

Il existe aussi une assemblée dans environ 300 anciennes communes et dans chacune des 10 200 paroisses civiles créées en 1894 en Angleterre et des quelque 800 *communities* du Pays de Galles. Cette assemblée a un rôle surtout consultatif, mais elle peut aussi fournir des services spécifiques d'intérêt local avec l'accord du district ou du comté.

**Les conseils de comtés** des aires métropolitaines ont été abolis en 1985 ; leur rôle y est assuré par des « circonscriptions unitaires » ; communes de 1974 : 36 *metropolitan districts*, 32 *London boroughs* et la *City of London*, avec des organismes de coopération pour certaines fonctions de coordination. Certains comtés ont, depuis 1994, été supprimés ou amputés par création d'autres circonscriptions unitaires, qui combinent les fonctions de comté et de commune.

## 2.2 L'administration de l'urbanisme

### 2.2.1 La réglementation nationale

**Le contrôle de l'utilisation du sol** s'appuie sur une législation du début du siècle, la loi de 1909 sur l'Urbanisme, *Town Planning Act 1909* dont le remplaçant actuel est la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, complétée en 1991, qui correspond à la partie législative de notre code de l'urbanisme ; son contenu est présenté en annexe du présent rapport.

**La loi, *Town & Country Planning Act* ou *T&CP Act***, définit les organismes, les outils et les procédures de la planification et du contrôle de l'utilisation du sol, dont le but est d'ordonner l'environnement bâti en protégeant l'environnement naturel, dans l'intérêt général. Elle définit comme aménagement, *development*, « toute opération de construction, de génie civil, minière ou autre, effectuée sur ou au-dessus/dessous d'un terrain, ou tout changement matérialisé de l'utilisation d'un bâtiment ou d'un terrain ».

Tout *development* est normalement soumis à autorisation, *planning permission*, délivrée par l'autorité locale d'urbanisme, *local planning authority, LPA*, qui est la commune.

**Un règlement national**, le *T&CP General Development Order 1988*, le *GDO*, définissait certains principes d'application du *T&CP Act* ; notamment des aménagements autorisés *a priori*, mais dans les conditions qu'il posait, et les pouvoirs des autorités de voirie en matière d'urbanisme ; il a été remplacé en 1995 par deux règlements complémentaires : le règlement sur les aménagements autorisés *a priori*, le *GPDO* et le règlement sur les procédures, le *PO*.

- L'article 3 et l'annexe 2 du *GPDO* donnent 33 classes d'aménagements autorisés *a priori* et les conditions qui s'y attachent. La 3e classe concerne les changements de catégorie d'utilisation. Ces catégories, définies par un arrêté ministériel, *Use Classes Order*, de 1987, sont données en annexe du présent rapport.
- L'article 4 définit la possibilité donnée aux *LPA* d'imposer, sur une partie de leur territoire, une procédure normale d'autorisation à certains des aménagements visés par l'article 3 ; l'accord du Secrétaire d'État est nécessaire dans certains cas, précisés par l'article 4(1).
- L'article 15 du *PO* impose aux *LPA* d'informer le Secrétaire d'État qui est responsable (*Highway authority, HA*) de leurs autoroutes et RN sur les demandes d'autorisation pour des projets d'aménagement qui impliquent un accès sur ces voies (sections, existantes ou prévues, où la vitesse limite est > à 60 km/h [40 mph]), ou qui sont situées à moins de 67 m (ou autres distances spécifiées par le Secrétaire d'Etat) de leur axe ; l'article 10 leur impose pareillement de consulter, pour les projets d'aménagement affectant la voirie locale, la *HA* responsable de cette voirie, le comté ou la circonscription unitaire : consultation obligatoire s'il y a création d'un accès sur une route de la voirie locale, existante ou en projet notifié à la *LPA*, ou si le projet va y engendrer un trafic important. Ces dispositions datent **d'une loi de 1935 limitant l'urbanisation le long des grands axes**. La circulaire *DoE 4/88* indique qu'elles visent la sécurité du public et la fluidité du trafic sur les grands axes : ces objectifs sont mieux atteints quand les accès sont groupés.
- Les articles 14 et 17 du *PO* définissent la possibilité donnée aux Secrétaires d'Etat d'imposer à une *LPA* de refuser une autorisation, de l'accorder avec des conditions ou au contraire de délivrer une autorisation non conforme à ses documents d'urbanisme.

**Dans certaines zones** créées pour 10 ans, il est possible de donner une autorisation de principe à certains aménagements. Ces zones sont des :

- *Enterprise Zones* créées par l'Etat depuis 1981, avec exonérations fiscales,
- *Simplified Planning Zones* créées par la *LPA* depuis 1987,

**Un projet soumis à autorisation** peut être accepté tel quel ou avec conditions (notamment la présentation, pour accord, de plans d'exécution précisant des détails juste esquissés), ou refusé par la *LPA*. Dans l'appréciation du projet celle-ci doit tenir compte de ses propres principes régissant l'utilisation du sol et publiés dans ses documents d'urbanisme.

L'article 54A du code de l'urbanisme, loi *T&CP*, indique en effet que la *LPA* doit prendre ses décisions en accord avec son *development plan*, sauf si des éléments pertinents s'imposent (*unless material considerations indicate otherwise*); l'article 70 de ce code indique quels sont les éléments pertinents qui doivent ainsi être pris en compte :

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plans d'urbanisme en cours d'élaboration</li> <li>- Documents du <i>DoE</i><sup>1</sup></li> <li>- Autorisations antérieures</li> <li>- Utilisation actuelle du terrain</li> <li>- Risque d'établir un précédent</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence d'autres terrains disponibles</li> <li>- Autres formes de contrôle</li> <li>- Jurisprudence des appels antérieurs</li> <li>- Problèmes de bruit</li> </ul> |
|--|---|

**Dans la négociation** entre le promoteur d'un important projet et la *LPA* concernée peut aussi intervenir un engagement du promoteur instituant une servitude d'intérêt public ou portant sur un objet qui constitue un *planning gain* (par exemple le financement d'un équipement public : cf. la *Planning Gain Newsletter* publiée par un bureau spécialisé). La commune de Barking & Dagenham indique dans son *Unitary Development Plan* (cf. annexe du présent rapport) les projets qui justifient un tel engagement ; elle a conclu en 1993 un accord avec Tesco qui finance pendant 5 ans un bus-navette entre le centre-ville<sup>2</sup> et un magasin dont le permis avait été donné en 1992, assorti de conditions, par le Secrétaire d'Etat.

Cet engagement est annexé à l'autorisation, et consigné dans un registre, *land charges register*, ouvert au public comme celui des autorisations. Il peut être unilatéral ; il permet alors au Secrétaire d'Etat d'autoriser le projet en appel d'un refus de la *LPA* ; la loi *T&CP* l'appelle une *planning obligation* et définit comment il peut y être mis fin (cf. article 106 de la loi, et circulaires *DoE* 16/91, 1995/11 et 1/97). Avant 1991, il devait être bilatéral, *planning agreement*. Les participations aux travaux de desserte routière sont prévues par l'article 278 du code de la voirie, *Highways Act*, de 1980 et sont négociées avec les services routiers.

**L'intervention des autorités centrales** en matière d'urbanisme se fait par la publication de documents de référence, d'abord sous forme d'un projet pour avis, puis sous forme définitive, par des observations ou des injonctions, *directions*, sur les documents de planification, et par recours du public au Secrétaire d'Etat ou intervention directe de celui-ci sur certaines décisions. Les enquêtes publiques sur les documents de planification sont conduites par un urbaniste qui appartient à une agence issue du *DoE*, le *Planning Inspectorate*, mais intervient pour le compte de la *LPA*.

## 2.2.2 Les réglementations et les pratiques locales

**Les principes** régissant l'utilisation du sol doivent figurer dans des documents d'urbanisme, *Development Plans*. Il y a depuis la loi de 1968, *T&CP Act 1968*, des schémas directeurs, *Structure Plans*, pour les comtés, et des plans locaux d'urbanisme, *Local Plans*, établis pour les communes dans le cadre du schéma directeur de leur comté.

Dans les aires métropolitaines depuis 1985, et dans certains comtés depuis 1994, les communes élaborent un document unique, le *Unitary Development Plan*, en deux parties correspondant au *Structure Plan* et au *Local Plan*.

Dans un comté non métropolitain le schéma directeur est établi depuis 1974 par le comté, et les plans locaux d'urbanisme par les autorités communales qui sont aussi chargées du contrôle de

<sup>1</sup> Il a été suggéré d'y ajouter les recommandations du commissaire-enquêteur non suivies par la commune.

<sup>2</sup> Un avenant de 1997 prévoit même qu'un bus sur deux traversera le centre-ville pour desservir un quartier d'immeubles collectifs.

l'utilisation du sol, sauf pour les minerais et les déchets, alors que la loi de 1968 concentrait les fonctions d'urbanisme sur les comtés.

**L'autorité de contrôle** de l'utilisation du sol, *LPA*, publie ses principes dans son *Development Plan*, et dans des documents complémentaires comme des guides spécialisés. Le code d'urbanisme de 1990/91 a rendu obligatoire l'élaboration d'un *Unitary Development Plan, UDP* pour chaque commune, car ils étaient menés à terme moins systématiquement que les *Structure Plans*.

La forme et les éléments obligatoires des documents d'urbanisme, ainsi que la procédure à suivre, notamment la consultation du public, et les pouvoirs du Secrétaire d'Etat sont précisés par un arrêté de 1991, les *Town & Country Planning, Development Plan, Regulations 1991*, et par la note *PPG 12* de 1992 : *Development Plans and Regional Planning Guidance*.

### 3. L'équipement commercial et les déplacements

#### 3.1 L'ensemble du commerce de détail

Ce chapitre étudie les types et les emplacements des magasins, et les types d'entreprises qu'on y rencontre. Les sources de données chiffrées sont indiquées au chapitre 4.3. Sauf indication contraire, les chiffres reproduits ci-dessous se rapportent à l'ensemble du Royaume Uni, où les règlements et pratiques sont partout assez voisins de ceux étudiés jusqu'ici ; c'est-à-dire de ceux qui s'appliquent en Angleterre et au Pays de Galles.

##### 3.1.1 Les magasins

La distinction du *PPG 6*<sup>3</sup> (cf. § 4.1) entre biens et magasins de « commodité » et de « comparaison »<sup>4</sup> est traditionnelle et encore sensible : il y a peu de magasins mixtes. Les magasins peuvent être isolés, ou groupés en centres commerciaux ; l'expression *shopping centre* désigne aussi bien une zone urbaine à usage principalement commercial, dont la zone de chalandise peut être locale ou régionale, qu'une opération immobilière à vocation essentiellement commerciale, en ville ou en périphérie, ayant au moins 3 unités de vente et 5 000 m<sup>2</sup> de surface brute.

Les groupes de magasins peuvent être en front de rue ; les petits alignements s'appellent *parades*, ou en galeries couvertes, *malls*<sup>5</sup>. Les galeries couvertes dans un îlot sont fréquentes et ont souvent été construites avec l'aide de la commune pour le foncier, quand des expropriations étaient nécessaires.

##### 3.1.2 Les emplacements dans le territoire des communes

La majorité des commerces est en zone urbaine ; 3/4 des surfaces de vente en 1994 sont en centre-ville, mais la part des ventes en périphérie est passée de 5 % en 1980 à 17 % en 1991, et 30 % en 1997.

Certains succursalistes, comme Gateway ou Marks & Spencer, sont des partisans actifs de la gestion des **centres de ville** ; en particulier M&S finance des organismes créés par la collectivité et des entreprises, ou détache des cadres pour les animer (cf. Annexe sur Bristol).

Les opérations périphériques, bord de ville, bord de centre ou hors agglomération, comprennent des grandes surfaces alimentaires isolées, des petits groupes de magasins de biens d'équipement. Il existe 5 centres commerciaux régionaux : Brent Cross et Lakeside autour de Londres, Meadowhall près de Sheffield, Merry Hill près de Birmingham et Metrocentre près de Newcastle.

Ils ne sont pas toujours en zone rurale : Metrocentre a été construit dans un site de terrils, Meadowhall et Merry Hill remplacent des aciéries fermées ; des *Enterprise zones* avaient été créées sur ces 3 sites. De même, la plupart des surfaces de bricolage B&Q ouverts en 1993-94 hors centre-ville remplacent des friches.

##### 3.1.3 Les entreprises commerciales

Comme en France, on distingue plusieurs types :

<sup>3</sup> *PPG* : planning policy guidance.

<sup>4</sup> « *Convenience goods* » : produits banaux, achats réguliers, de proximité ; « *comparison goods* » : produits anomaux, achats irréguliers.

<sup>5</sup> Voir le glossaire en annexe de la *PPG 6*.

- les entreprises indépendantes ayant un seul magasin ;
- les entreprises à succursales multiples (petites < 9 magasins < grandes) ; les chaînes sont en général spécialisées dans un type d'objets comme des meubles, des vêtements ou des livres et périodiques, à l'exception des « *variety chains* » (comme Marks & Spencer ou BHS), et de certaines succursales des grands épiciers Tesco ou Sainsbury's ;
- les sociétés coopératives (625 en 1968, regroupées à 73 en 1991) ;
- les grands magasins (*department stores*), qui ont souvent plusieurs établissements dans le pays (*multiple department stores*) ;
- les magasins à rabais (*discount stores*) fréquents depuis l'abolition du prix minimum en 1964 ;
- les grandes surfaces ayant généralement leurs propres parcs de stationnement au niveau du sol (noter que les parkings à étages sont rarement souterrains au Royaume Uni). Elles se divisent en *supermarkets* ayant entre 500 et 2 300-2 500 m<sup>2</sup> de surface de vente, *superstores* jusqu'à 4 600-5 000 m<sup>2</sup> et *hypermarkets* au-delà.

Les deux tableaux suivants précisent le poids de ces divers types de points de vente (PV) dans l'économie britannique, pour 1971 et 1991 :

1971

Types d'entreprises	Nombre d'entreprises	% du CA	Nombre d'actifs
Grands succursalistes <i>dont coopérateurs</i>	1 386 (87 642 PV) <i>dont 313 (16 480 PV)</i>	45 % <i>dont 7 %</i>	1 136 000 (40 %) <i>dont 173 000 (6 %)</i>
Petits succursalistes	28 626 (83 966 PV)	13 %	377 000 (13 %)
Indépendants	338 275 (338 275 PV)	42 %	1 342 000 (47 %)
Total	368 287 (509 883 PV)	100 %	2 854 000 (100 %)

1991

Types d'entreprises	Nombre d'entreprises	% du CA	Nombre d'actifs
Grands succursalistes <i>dont coopérateurs</i>	894 (71 107 PV) <i>dont 71 (3 979 PV)</i>	62 % <i>dont 4 %</i>	1 303 000 (55 %) <i>dont 95 000 (4 %)</i>
Petits succursalistes	25 510 (65 574 PV)	12 %	305 000 (13 %)
Indépendants	205 641 (205 641 PV)	26 %	759 000 (32 %)
Total	232 045 (342 321 PV)	100 %	2 367 000 (100 %)

Il faut en fait ajouter la vente par correspondance ou VPC pour 4% au tableau pour 1991. Parmi les indépendants, un groupement d'achats comme Spar (3 000 adhérents) représente le chiffre d'affaires d'un grand succursaliste. Il y avait donc en 1991 au Royaume Uni 2 367 000 personnes<sup>6</sup> qui travaillaient dans le commerce de détail (en moyenne 10 personnes par entreprise et 7 par point de vente), contre 2 854 000 (7,7 et 5,6) en 1971. L'évolution entre 1971 et 1991 a représenté une baisse de 37 % des entreprises, de 33 % des points de vente au consommateur et de seulement 17 % des emplois, mais avec une croissance du travail à temps partiel.

Les grands groupes spécialisés dans l'alimentaire sont étudiés ci-après. Parmi les autres grands groupes, on peut citer Boots, Marks & Spencer, connu aussi sous les initiales M&S et Kingfisher.

**The Boots Company** comprend :

- le groupe immobilier *Boots Properties* qui possède surtout des immeubles commerciaux en *High Street* [rue commerçante] et en centre-ville ;

<sup>6</sup> Soit 9,2% des emplois & 14,1% du PNB, complétés par le BTP associé (3,3% des emplois & 6,2% du PNB).

- « Boots the Chemists » (plus de 50 000 emplois dans 1 200 magasins, dont 80 % en *High Street* ; qui ont toujours un pharmacien et « Boots Opticians » (279 magasins) ;
- les 2 chaînes « Halfords » (416 magasins pour autos et vélos) et « Children World » (39 magasins pour enfants), jadis en centre-ville et maintenant surtout en bord de ville ;
- les 361 magasins pour la maison « Fads / Homestyle », situés en/hors *High Street* et les 220 grandes surfaces de bricolage « Do It All », à parité jusqu'en 1996 avec W.H. Smith.

**Marks & Spencer** a une surface de vente de 90 000 m<sup>2</sup>, surtout pour des vêtements de bon rapport qualité / prix, mais il fait 40 % de son chiffre d'affaires dans ses 25 000 m<sup>2</sup> de rayons alimentaires. Il possède les murs de 90 % de ses 282 magasins dont 70 rénovés en 1993.

Il croit à la complémentarité du centre-ville et de la périphérie ; sur les 27 000 m<sup>2</sup> supplémentaires qu'il a ouvert en 1993, il y en a 15 000 en *High Street*, 7 000 en périphérie et 5 000 en magasins de quartier à spécialité alimentaire.

**Kingfisher**<sup>7</sup> représente :

ENSEIGNE	ACTIVITE	TOTAL DES POINTS DE VENTE		EMPLACEMENT TYPE
		A=ACTUELS	B=A+PROJETS	
Woolworths	Bazar	784	850	Centre-ville
Superdrug	Hygiène et divers	696	1 000	C.V.
Titles		112	600	Bord de centre
Music & Video-Club		10	100	BDC
Comet	Electro-ménager	234	300	Périphérie / BDC
B&Q	Bricolage	281	350	Périphérie
Charlie Brown	Pièces autos	79	300	Périphérie
Staples		5	60	Périphérie

Les 4 premières chaînes de bricolage de Grande Bretagne en 1988 étaient B&Q, Texas, Payless et Do It All, par ailleurs les 1<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 9<sup>e</sup> & 10<sup>e</sup> d'Europe.

On peut aussi citer, à titre de comparaison, quelques autres données internationales.

Les différents types de magasins se répartissaient le marché européen de la distribution en 1994 de la façon suivante, selon le magazine français « Points de vente »<sup>8</sup> :

	France	RFA	GB	Italie	Espagne	Portugal	Belgique	Pays-Bas
Hypermarché	49 %	22 %	39 %	5 %	24 %	25 %	16 %	4 %
Supermarché	39 %	26 %	36 %	48 %	36 %	16 %	53 %	55 %
Hard-discout	5 %	22 %	5 %	2 %	6 %	5 %	13 %	6 %
Magasins de proximité	7 %	30 %	20 %	45 %	34 %	54 %	18 %	35 %

Les grands groupes mondiaux de la distribution étaient, cette année là :

L'Allemand Aldi (3 141 magasins), 8e devant les Français Carrefour (9e : 975 magasins), Promodes (16e : 4 506 magasins) et Auchan (17e : 73 magasins), et les Britanniques Sainsbury's (15e : 535 magasins) et Tesco (21e).

<sup>7</sup> Propriétaire de Darty.

<sup>8</sup> N° du 26.6.96 ; il s'agit d'hypermarchés selon la définition française : surface de vente ≥ 2 500 m<sup>2</sup>.



### 3.2 Le commerce alimentaire

Le commerce alimentaire est marqué par la **concentration** des entreprises et des points de vente, mais pratiquement sans les grands hypermarchés (surface de vente d'un *hypermarket* :  $S > 5\,000\text{ m}^2$ ), communs en France. La part du chiffre d'affaires réalisée par les *superstores* (surfaces de vente comprises entre  $2\,300\text{ m}^2$ - $2\,500\text{ m}^2$  et  $4\,500\text{ m}^2$ - $5\,000\text{ m}^2$ ) dans les ventes d'aliments est passée de moins de 9 % en 1980 à plus de 50 % en 1990, mais leur surface moyenne est stable depuis 1970 (surface de vente autour de  $3\,600\text{ m}^2$ , à égalité avec la surface de stockage) :

*Hypermarkets & superstores* ouverts, par année  
(selon un tableau présenté au Parlement par le DoE)

Année	Nombre d'ouvertures	Surface de vente ouverte dans l'année	Nombre cumulé des points de vente	Surface de vente cumulée
1967	2	8 300 m <sup>2</sup>	2	8 300 m <sup>2</sup>
1972	12	39 900 m <sup>2</sup>	32	109 100 m <sup>2</sup>
1977	25	94 100 m <sup>2</sup>	111	415 100 m <sup>2</sup>
1982	35	120 800 m <sup>2</sup>	232	860 400 m <sup>2</sup>
1987	49	170 300 m <sup>2</sup>	411	1 487 300 m <sup>2</sup>
1992	65	219 300 m <sup>2</sup>	776	2 779 200 m <sup>2</sup>

Ces 776 points de vente représentent environ un pour 75 000 habitants : le rapport CECOD de 1990 indique en Grande Bretagne 500 « hypermarchés » (selon la définition  $S > 2\,500\text{ m}^2$ ), soit un pour 100 000 habitants, et un supermarché pour 5 000 habitants contre un pour 9 000 en France. Noter que Carrefour, qui avait ouvert les 2 *hypermarkets* de 1967, a vendu ses magasins britanniques à Asda.

Cette concentration paraît favorable au **consommateur** ; l'augmentation des prix alimentaires a représenté 87 % de celle de l'ensemble des prix à la consommation entre 1954 et 1964, et seulement 77 % entre 1984 et 1994. La proportion de produits vendus en marque propre est forte (60 % des ventes des deux premiers distributeurs en 1988), ce qui favorise leur rentabilité. En zone dense, les distributeurs estiment viable un supermarché tous les 3 km.

La **surface** cumulée des *superstores* (surface de vente  $> 2\,500\text{ m}^2$ ) a cru plus vite (250 %) entre 1981 et 1992 que les ventes alimentaires (seulement 33 %), pendant que le **nombre d'emplois** du secteur est stable.

La **part de marché**, pour toutes leurs ventes, des 7 principales entreprises britanniques de succursalistes alimentaires (en regroupant les sociétés de coopérateurs dans l'entité Coop) est passée en 5 ans de 56 % à 70 % (entre les années fiscales 1983-84 et 1987-88).

Pour l'année 1995-1996, l'ensemble des 12 principaux distributeurs représente 87 % du secteur et 73,9 pour les 4 premiers.

	Parts de marché		Parts de marché
Tesco	22,0 %	Asda	11,4 %
Sainsbury's	19,7 %	Coop	9,2 %
Safeway	11,6 %		

Les *superstores* de Tesco et Sainsbury se répartissent comme suit, par surfaces de vente (SV) en 1996 :

	SV < 1 300 m <sup>2</sup>	1 300 < SV < 2 300	SV > 2 300 m <sup>2</sup>	Total
Tesco	170 (moyenne 789 m <sup>2</sup> )	123 (moyenne 1 886 m <sup>2</sup> )	257 (moyenne 3 232 m <sup>2</sup> )	550 (moyenne 2 294 m <sup>2</sup> )
Sainsbury	49 (moyenne 1 054 m <sup>2</sup> )	87 (moyenne 1 937 m <sup>2</sup> )	227 (moyenne 3 022 m <sup>2</sup> )	363 (moyenne 2 496 m <sup>2</sup> )

Comme celle de Tesco, l'activité du groupe **Sainsbury's** est marquée par la modernisation et l'expansion : en 1993, 43 % de la surface de vente de ses 340 épiceries avait moins de 5 ans d'âge. En 1994, 23 nouveaux magasins ont ouvert, totalisant 66 000 m<sup>2</sup> (moyenne 2 800 m<sup>2</sup>), y compris 3 100 m<sup>2</sup> rachetés à un concurrent.

Le **stationnement** y est généralement de plain-pied, mais il y a 67 parkings à deux ou plusieurs niveaux. Vers 1970, les magasins avaient environ 900 m<sup>2</sup>, et moins de 10 places de stationnement. Le groupe comprend aussi 13 hypers Savacentre et 70 surfaces de bricolage Homebase ; la surface totale est passée de 930 000 m<sup>2</sup> en 1989 à 1 320 000 m<sup>2</sup> en 1993 (+ 42 %).

**Argyll** groupait 3 enseignes alimentaires avant de vendre en 1993 Lo-Cost au Coopérateur CRS (*Co-operative Retail Services*) :

- Safeway : les 366 points de vente sont à 45 % en centre-ville<sup>9</sup>, 48 % dans le tissu urbain et 7 % en bord de ville ; les ouvertures depuis 2 ans (73 magasins, dont 4 rachetés et reconstruits) sont à 40 % en centre-ville, 40 % dans le tissu urbain et 20 % en bord de ville. La surface totale est passée de 18 ha en 1987 à 70 ha en 92-93 (115 *superstores*, 251 *supermarkets* dont 4 avec surface de vente < 540 m<sup>2</sup>) ; 53 000 employés et 2 000 fournisseurs servent six millions de clients chaque semaine ;
- Presto (207 points de vente en Ecosse et dans le N.E. de l'Angleterre) et Lo-Cost (278 points de vente en Angleterre & Pays de Galles) sont des *supermarkets en high streets* et *district centres*, avec des surfaces de vente entre 360 et 1 100 m<sup>2</sup>. 22 nouveaux Presto ont été ouverts en 3 ans dont 12 reconstruits et 23 Lo-Cost dont 2 reconstruits.

Les nouveaux points de vente de Safeway comportent :

- un bon accès routier, assez large pour supporter le trafic engendré,
- 2,4 à 3,2 ha pour 400 à 600 voitures, station service, déchetterie et arrêt bus,
- 2 250 à 3 600 m<sup>2</sup> de vente (4 100 à 6 300 surface brute<sup>10</sup>) pour le *superstore* et ses annexes : café, teinturier, etc. ; si possible pharmacie et bureau auxiliaire de poste.

Gateway Foodmarkets possédait en 1994, 649 points de vente : 461 Gateway, 115 **Somerfield**, 47 SoLo et 26 Food Giant, surtout en centre-ville :

Emplacement	Nombre de points de vente	%	Surface (m <sup>2</sup> )	%
Bord de ville/ Périphérie	83	12	148 000	25
Centre urbain	268	41	171 000	30
Grand centre-ville	184	28	210 000	37
Centre de voisinage	122	19	45 000	8
<b>Total</b>	<b>657</b>	<b>100</b>	<b>575 000</b>	<b>100</b>

### 3.3 Les déplacements des personnes et des biens

#### Hausse de la motorisation

<sup>9</sup> Définition par Safeway : Centre-ville = zone de *high street* et rayon de 5 mn à pied.

<sup>10</sup> La surface de vente des *superstores* est en général, pour les diverses sociétés, la moitié de la surface totale.

En 1965 : 30% des ménages ont au moins 1 voiture, et 2 % en ont 2.

En 1991 : 2/3 des ménages ont au moins 1 voiture, et près du 1/4 (23 %) en ont 2.

**Les déplacements pour achats** en général, selon l'enquête-ménage nationale de 1989-1991, *National Travel Survey*, se font globalement :

- 50 % en voiture,
- 37 % à pied,
- 13 % en TC.

La répartition de ces déplacements, par mode et selon les distances, se fait de la façon suivante :

Mode de transport	% des trajets						
	< 800 m	entre 0,8 et 3,2 km	entre 3,2 et 16 km	>16 km	Total	> 0,8 km	> 3,2 km
Marche à pied	94	45	2	0	37	21	2
Voiture : conducteur	3	28	47	46	31	39	47
Voiture : passager	1	12	29	42	18	23	31
Autre véhicule particulier	1	3	1	1	2	2	1
Autobus	0	10	18	6	11	13	16
Chemin de fer	0	0	1	5	1	1	2
Autre mode de TC	0	1	1	0	1	1	1
Tout mode	100	100	100	100	100	100	100

Chaque personne fait en moyenne 227 trajets pour le motif achat par an qui se répartissent ainsi selon les distances :

	< 800 m	entre 0,8 et 3,2 km	entre 3,2 et 16 km	>16 km	Total	> 0,8 km	> 3,2 km
Nombre de trajets / an	49	77	84	17	227	178	101
	22 %	34 %	37 %	7 %	100 %	78 %	44 %

**Les achats alimentaires habituels** se font le plus souvent **en voiture** (plus de 70 %) ; une enquête du Henley Centre en 1990 indique que 60 % des gens ne voudraient pas renoncer à la voiture.

Ces achats se font aussi **en bus** (moins de 14 %) ; les **lignes régulières de bus** ont souvent un terminus dans un *superstore*, et il y a aussi des **services spéciaux gratuits organisés par le commerçant**.

Les achats peuvent se faire au cours d'un déplacement pour autre motif (Domicile Travail, par exemple) : c'est le cas pour 70 % des achats de bricolage chez B&Q. Beaucoup de personnes considèrent les achats non alimentaires comme des loisirs qu'elles associent au centre-ville. Certains pensent que le parking d'un *superstore* en centre-ville peut attirer dans les rues proches des chalands qui en profitent pour d'autres achats. D'autres s'inquiètent au contraire du trafic lié à ce parking.

**Les livraisons** des magasins Safeway sont directes pour seulement 5 % (70 % il y a 10 ans), et le reste passe par 270 000 m<sup>2</sup> d'entrepôts de répartition. Ceci permet à chaque magasin de recevoir 39 livraisons par semaine au lieu de 250 en 1984 ; le nombre de camions a augmenté de 20 % entre 1987 et 1993, pour des volumes livrés augmentés de 67 %.

## 4. L'urbanisme commercial

### 4.1 La réglementation nationale

**Les surfaces commerciales** dépendent des procédures d'urbanisme pour leur création ou modification, comme toute autre opération d'aménagement ou de changement d'utilisation du sol : il n'y a pas, comme en France, de procédure spécifique aux surfaces commerciales. Elles sont donc soumises à une autorisation de la commune, la *LPA*<sup>11</sup>, sous réserve de recours du demandeur ou de l'intervention directe du Secrétaire d'Etat ; celui-ci doit avoir copie de certains projets et dispose de 21 jours pour réagir.

**Une étude d'impact sur l'environnement** est obligatoire pour les aménagements de toute nature, supérieurs à 20 000 m<sup>2</sup> en périphérie, et à 10 000 m<sup>2</sup> en site urbain peu dense (voir le Règlement d'Urbanisme de 1988 sur les Études d'Impact et la circulaire 15/88 du DoE [23/88 du WO]).

La décision de la *LPA* doit en général être conforme aux principes énoncés dans les documents d'urbanisme et aux orientations données dans les documents de référence par le Secrétaire d'Etat. Celui-ci est consulté lors de la préparation des documents d'urbanisme, et la *LPA* doit suivre ses recommandations ou lui donner une raison satisfaisante, ou contester devant une cour civile une *direction* qu'il veut lui imposer.

**Les principaux documents de référence** en matière de création de surfaces commerciales sont deux notes nationales de « Recommandations sur les Principes de Planification » : la *PPG 6*<sup>12</sup> « Centres de ville et équipement commercial », *Town centres and retail developments*, publiée par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement et qui est présentée en annexe du présent rapport, et la *PPG 13* « Transport » qui est commune à l'Environnement et aux Transports et dont le contenu est résumé en annexe. Le Gouvernement a publié d'autres notes telles la *PPG 3* pour Londres et la *PPG 9* pour le Sud-Est de l'Angleterre.

La commission du Parlement chargée des questions d'Environnement a consacré à l'urbanisme commercial son 4e rapport de l'année 1994, *Shopping centres and their future* (cf. annexe du présent rapport) : il constitue un document précieux pour sa globalité, et un élément important dans l'évolution de la *PPG 6*. La commission a encore procédé à des auditions en janvier 1997 et publié un nouveau rapport en mars 1997, qui suggère notamment que les parkings soient soumis à un impôt local.

**La note PPG 6** a été publiée d'abord en 1988 puis en 1993 et faisait dès 1995 l'objet d'un projet de modification, soumis pour avis aux collectivités et organismes concernés, notamment le *London Planning Advisory Committee* et la « Conférence Régionale de Planification du Sud-Est », *SERPLAN* ; **le texte actuellement valable a été publié en 1996.**

La *PPG 6* indique le soutien du gouvernement aux centres des villes, non pour restreindre la compétition, mais pour promouvoir la politique nationale de développement durable et aider les communes à équilibrer leur propre développement. Elle distingue les surfaces commerciales en **zone urbaine**, situées dans des centres primaires ou secondaires et en bordure de ces centres de celles situées en **périphérie** ; elle recommande, dans les documents d'urbanisme, une approche par étapes des emplacements propices à de nouveaux aménagements pour le commerce.

<sup>11</sup> *LPA* : local planning authority.

<sup>12</sup> *PPG* : planning policy guidance.

Elle recommande aussi un partenariat des communes et des entreprises pour une **gestion concertée des centres-villes** qui peut figurer parmi les objectifs des *Local Plans*, et suggère des **indicateurs de la vitalité** des centres ; notamment les types de commerçants, et leurs baux commerciaux s'ils ne sont pas propriétaires de leurs murs...

**Une autorisation d'urbanisme** pour une surface commerciale peut être assortie de conditions relatives, notamment aux types de biens vendus, à la taille des unités de vente ou aux heures d'ouverture ou de livraison (cf. circulaire *DoE 11/95 The use of conditions in planning permissions*, qui donne des exemples de conditions types et de conditions inacceptables). La Grande Bretagne distingue et sépare traditionnellement les biens et les magasins de « commodité » et de « comparaison » ; achats courants et non courants :

- les « *convenience* » *goods* sont des biens, tels que nourriture, journaux, et boissons, qui tendent à être achetées régulièrement et pour lesquels la commodité d'achat est donc importante ;
- les « *comparison* » *goods* sont des biens, tels que vêtements et équipement électrique, pour lesquels le consommateur s'attend généralement à investir en temps et en effort pour visiter une série de magasins avant de faire un choix (biens d'équipement de la personne ou de la maison).

## 4.2 Les évolutions et les tendances

**Une double obligation pour chaque autorité locale** a été introduite dans le code de l'urbanisme (loi *T&CP Act* de 1990) par la loi *Planning and Compensation Act* de 1991 : établir un document d'urbanisme et s'y tenir pour prendre les décisions relatives à l'utilisation du sol ; celles-ci doivent être *in accordance* (= conformes > compatibles) avec ce document, sauf raison pertinente (les éléments pertinents qui sont ainsi à prendre en compte ont été décrits précédemment).

**Les projets importants** de création de surfaces commerciales devaient, selon la *PPG 6* de 1993, « être soutenus par la présentation de leurs vraisemblables impacts, économique et autres, sur les autres localisations de commerce de détail (en centre-ville, centre de quartier ou de village), et une évaluation légère des changements vraisemblables dans la distribution des déplacements dans leur aire de chalandise » (§ 42 de la *PPG 6* de 1993). Cette étude complémentaire s'imposait alors à tout projet soumis à une **Étude d'Impact sur l'Environnement** (cf. ci-dessus), puis à tout projet de plus de 5 000 m<sup>2</sup> selon le texte de 1995, et le texte de 1996 concerne **tout projet de plus de 2 500 m<sup>2</sup>** (cf. le § 4.13 de 1996).

Les notes *PPG 6* et *13* marquent une évolution de la réflexion du gouvernement central sur l'urbanisme commercial durant les années 50 et 60 ; les directives portaient surtout sur les villes nouvelles ou la rénovation des centres-ville. Les aménagements commerciaux périphériques n'apparaissent que dans la *DCPN 13* de 1972 et la circulaire *DoE 96* de 1977. Le schéma directeur du Grand Londres, publié en 1976, mentionnait la construction (en cours, à Brent Cross) d'un aménagement autorisé pour compléter le réseau des **pôles commerciaux urbains** « stratégiques » (notion de hiérarchie).

La politique du gouvernement central pour les zones en déclin s'est appuyée dans les années 80 sur les « **Zones d'Entreprise** », dont le système d'urbanisme simplifié a été modifié après le constat que les très grands aménagements commerciaux périphériques qu'il avait permis (Metrocentre, Merry Hill et Meadow Hall) avaient plus déplacé que créé des emplois ; de plus, les emplois créés en périphérie sont largement à temps partiel : plus de 50 % à Metrocentre.

Une association, le *National Retail Planning Forum*, s'est formée en 96 pour faciliter la **compréhension mutuelle** des acteurs, publics et privés, de l'urbanisme et du commerce.

### 4.3 Les outils d'observation

Une connaissance de l'armature commerciale est nécessaire pour préparer un plan d'urbanisme et être en mesure d'apprécier l'impact d'un projet d'implantation. Plusieurs sources<sup>13</sup> d'information sur l'appareil commercial et son activité existent et servent pour l'élaboration des documents d'urbanisme.

Le *Department of Environment* publie des statistiques annuelles des décisions d'urbanisme ; il publiait avant 1985 des données du VO (le VOA ou *Valuation Office Agency* d'alors) sur les surfaces commerciales (surfaces de terrains, surfaces de bâtiments ou surfaces de vente) ; le réseau d'agents immobiliers Hillier Parker a analysé et commercialisé ces données de 1985 à 1988.

**Un recensement complet de la distribution** a été fait 3 fois en 1950, 1961 et 1971, avec des enquêtes intermédiaires en 1957 et 1966 ; une enquête a été faite en 1976 pour compléter les données désormais disponibles grâce à la TVA, mais elle a été abandonnée en 1981. Le dernier recensement général (1991 : tous les 10 ans depuis 1841) fournit aussi des indications sur le commerce, de même que le recensement des emplois salariés (les entreprises >25 salariés sont recensées tous les 2 ans par sondage, ce qui exclut beaucoup de commerces ; pour assurer l'anonymat des données, il faudrait les publier par centres commerciaux ou par zones de code postal).

Le registre fiscal *IDBR* est établi par l'*ONS*, l'*Office for National Statistics*, en combinant son propre registre (basé sur la TVA) et celui du ministère du travail (qui exclut les entreprises où tous les salaires sont inférieurs à un certain seuil). Comme les denrées alimentaires ont une TVA nulle, des petites entreprises échappent au registre de l'*ONS*, mais celui-ci fait un sondage des épiciers tous les 5 ans et estime que ceux (8 à 10 %) qui échappent représentent 0,2 % de l'activité du secteur. Il est envisagé de recueillir directement les informations par échanges de données informatiques.

Le *Valuation Office Agency* peut aussi indiquer les surfaces de vente, par zone de code postal groupant au moins 5 immeubles (certains centres commerciaux en sont donc exclus, ainsi que les *Enterprise Zones* où les commerces sont détaxés).

Des bureaux privés (Goad, URPI, etc) et des Universités recueillent, traitent et vendent des informations sur les entreprises commerciales et les points de ventes (Goad fait des plans, comme le Belge CODATA pour la France, mais pas de synthèse). Les informations recueillies par les collectivités locales peuvent être précises, mais elles manquent de cohérence formelle, sauf un essai de standardisation dans les Midlands. Les informations recueillies par EUROSTAT sont groupées par unités territoriales statistiques NUTS2.

<sup>13</sup> Sources d'information :

- *ONS*, *Office for National Statistics*, qui est issu de la fusion en mars 1996 du *CSO*, Office central de statistiques avec l'*OPCS*, Office des recensements, et publie des données par types d'activité, notamment les *Business Monitors* mensuels et annuels *SPM 25* et *SPA 25* ;

- *VOA*, *Valuation Office Agency* : Service d'assiette de l'impôt local, qui publie 2 fois par an un rapport sur le marché immobilier, *Property Market Report* ; il a testé un indicateur de vitalité en publiant en 1994 un ratio « *yield* », du revenu locatif d'un immeuble, rapporté à sa valeur en capital, pour 584 périmètres commerciaux dans les 102 circonscriptions de ses 11 régions (cf tableau dans *Shopping centres and their future*, Volume II, p. 56) ;

- *Department for Employment*, qui gère l'assiette de l'impôt sur le revenu, perçu à la source sur les salaires : le ministère du travail publie une étude annuelle des dépenses des ménages, *Family Expenditure Survey*.

## 4.4 Les réglementations et les pratiques locales

Tous les *Development Plans*, documents d'urbanisme qui fixent les principes, *Policies*, d'utilisation du sol comportent :

- un document écrit, *Written statement*, qui indique les principes, *Policies* de la collectivité concernée, comté ou commune ;
- un schéma ou une carte, *Key Diagram* des *Structure Plans* ou *Proposal map* des *Local Plans* qui indique les zones d'application des principes qui ne concernent pas tout le territoire de cette collectivité.

Le *Key Diagram* correspond généralement à une carte au 1/50 000ème, et la *Proposal map* est généralement au 1/25 000ème ou 1/10 000ème, avec des fenêtres à plus grande échelle.

### 4.4.1 Le cas de la commune de Redbridge<sup>14</sup>

La commune de Redbridge, *Redbridge London Borough*, a publié en février 1991 son plan d'urbanisme, *Unitary Development Plan : UDP* et l'a soumis à une enquête publique dont le rapport a été publié en octobre 1992<sup>15</sup>.

L'*UDP* de Redbridge, modifié, a été adopté en février 1994 ; un nouveau projet de révision doit encore être publié en 1997. Le document écrit contient les 9 chapitres suivants :

CHAPITRE	TITRE	CODE
1. & 1a	Contexte réglementaire & Énoncé des principes stratégiques	
2.	Utilisation du territoire communal	RS
3.	Logement	HO ou H
4	Emplois secondaires ou tertiaires	BI, E, B
5.	Commerce de détail	RT ou S
6.	Transports	TR ou T
7.	Récréation, loisirs et tourisme	RL ou L
8.	Équipements sanitaires et éducatifs	CS ou C
9.	Environnement	EN

Les chapitres énumèrent des principes stratégiques, *Strategic Policies (SP)*, qui s'appliquent à l'ensemble du territoire communal, ou des principes d'application plus limitée, *Local Policies (LP)*, complétés par un paragraphe explicatif de chacun. En matière de commerce, le seul principe stratégique de **zonage** (donnée par SP.RT.22 en 1991 ; cf. annexe du présent rapport) a disparu en 1994, mais il reste les principes *LP* relatifs à chaque zone commerçante existante.

Des propositions d'utilisation relatives à des terrains délimités sur la *Proposal map* (qui est au 1/10 000ème) sont définies dans 8 listes thématiques. 10 des 12 emplacements proposés en 1991 pour le commerce de détail subsistent en 1994. Les 2 autres étaient situés dans des zones privilégiées par SP.RT.22 ; un de ces 2 a été entre temps utilisé à cet effet, et l'autre a fait l'objet d'un projet.

<sup>14</sup> En annexe, les cartes présentant la hiérarchie des centres urbains et commerciaux du Grand Londres (avec les limites des communes), et de la commune de Redbridge.

L'annexe sur les exemples de documents d'urbanisme du présent rapport résume les principes, relatifs au commerce de détail, du plan d'urbanisme de Redbridge, ainsi que du *Structure Plan* du Surrey, comté au Sud-Ouest du Grand-Londres et du *Local Plan* de Guildford, commune de ce comté. Elle présente aussi l'analyse de l'appareil commercial de Redbridge, ainsi que le principe qui porte sur les *planning obligations* dans l'*UDP* de la commune voisine Barking & Dagenham.

<sup>15</sup> Noter que les recommandations du commissaire enquêteur ne sont pas impératives ; le *Government Office for London* peut se satisfaire des raisons données par la commune qui ne souhaite pas les suivre.

Le **projet de *superstore*** présenté par Waitrose pour l'emplacement S9 à South Woodford (cf extrait de la carte en annexe) a été refusé en février 97 à cause du schéma d'accès. La commune n'a pas demandé d'étude d'impact commercial puisque le projet concernait un emplacement proposé pour cet usage, et l'a autorisé en mai 97 après modification (cf. détails en annexe : Exemples de documents d'urbanisme).

Outre les traditionnelles études thématiques préalables à l'établissement des documents d'urbanisme, la commune a aussi publié en juillet 94 un *Health check* de ses 13 principales zones de commerces. Ce **bilan de santé** décrit pour chaque zone son aspect général, sa composition, les récentes demandes d'autorisation pour des commerces et les décisions correspondantes ; il fait ensuite une comparaison de ces zones et un bilan d'ensemble du commerce dans la commune.



## 5. Conclusion

Les surfaces commerciales sont des aménagements de droit commun, soumis à une autorisation de la commune souveraine, sous-réserve d'une intervention du Gouvernement central.

Les décisions de la commune, planification et application du droit des sols, font l'objet d'une large consultation.

Le Gouvernement central indique ses principes dans des notes nationales de « Recommandations sur les Principes de planification », comme la *PPG 6* « Centres de ville et équipement commercial » de 1996 et la *PPG 13* « Transports » de 1994 ; il affirme son soutien aux centres-villes, non pour restreindre la compétition, mais pour promouvoir la politique nationale de développement durable ; à défaut du centre-ville, il faut utiliser pour le commerce au détail des terrains qui sont bien accessibles en transports en communs ou qui le deviennent dans le cadre du projet.

Il est recommandé aussi un bilan de santé des zones commerçantes de chaque commune, en suggérant des indicateurs de la vitalité des centres et la coopération des communes et des entreprises pour une gestion concertée des centres-villes.

On distingue traditionnellement en Grande-Bretagne les biens de « commodités » et ceux de « comparaison » ; il y a peu de magasins groupant ces deux types d'achats. L'expression *shopping center* désigne aussi bien une zone urbaine, un centre commerçant qu'une opération immobilière ayant au moins 3 unités de vente et 5 000 m<sup>2</sup> de surface brute.

L'évolution de l'appareil commercial est marquée, en particulier pour l'alimentaire, par l'importance des grands distributeurs et leur tendance à regrouper leurs opérations dans des implantations de plus en plus grandes.

Les opérations périphériques sont en bord de ville, bord de centre ou hors agglomération, et comprennent des grandes surfaces alimentaires isolées, des petits groupes de magasins de biens d'équipement et des centres commerciaux régionaux. Trois quarts des surfaces de vente en 1994 sont en centre-ville, mais la part des ventes en périphérie est passée de 5 % en 1980 à 17 % en 1991 et 30 % en 1997.

De nombreuses opérations périphériques ont été autorisées, dans les années 80, par le Gouvernement central contre les options des communes et des comtés ; beaucoup ont été réalisées, parfois avec des compensations offertes à la collectivité pour les effets négatifs : perte d'espaces libres, déclin des commerces de proximité, impact sur la circulation...

Il semble que la majorité travailliste élue au printemps 97, confirme les dernières tendances du gouvernement précédent, correspondant aux notes *PPG 6* et *PPG 13*. Elle a regroupé deux administrations dans un grand Ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, dont le responsable a lancé une grande consultation sur une « politique intégrée des transports ».

## ANNEXES

ANNEXE 1 : Carte du Royaume Uni au 1.1.94

ANNEXE 2 : Répartition de la population en Angleterre en 1991

ANNEXE 3 : Population de l'Angleterre en 1991

ANNEXE 4 : Contenu de la Loi de 1990 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire  
*Town & Country Planning Act, 1990* (modifié par le *Planning & Compensation Act, 1991*)

ANNEXE 5 : Catégories d'utilisation définies par l'arrêté ministériel de 1987, *use class order*

ANNEXE 6 : Documents du Gouvernement britannique

- Note de recommandations sur l'équipement commercial (texte de 1993, et présentation du texte de 1996) ; *PPG 6 : Town Centres and Retail Developments*
- Note de recommandations sur les transports (présentation du contenu) ; *PPG 13 : Transport*

ANNEXE 7 : Exemples de documents d'urbanisme

- ANNEXE 7A : Communes du Grand Londres
- ANNEXE 7B : *Local Plan* de Guildford & *Structure Plan* du Surrey

ANNEXE 8 : Rapport à la chambre des communes : *Shopping centres and their future*  
(présentation du contenu)

ANNEXE 9 : Gestion de centre-ville : BRISTOL

ANNEXE 10 : Cartes des centres « stratégiques » du Grand Londres

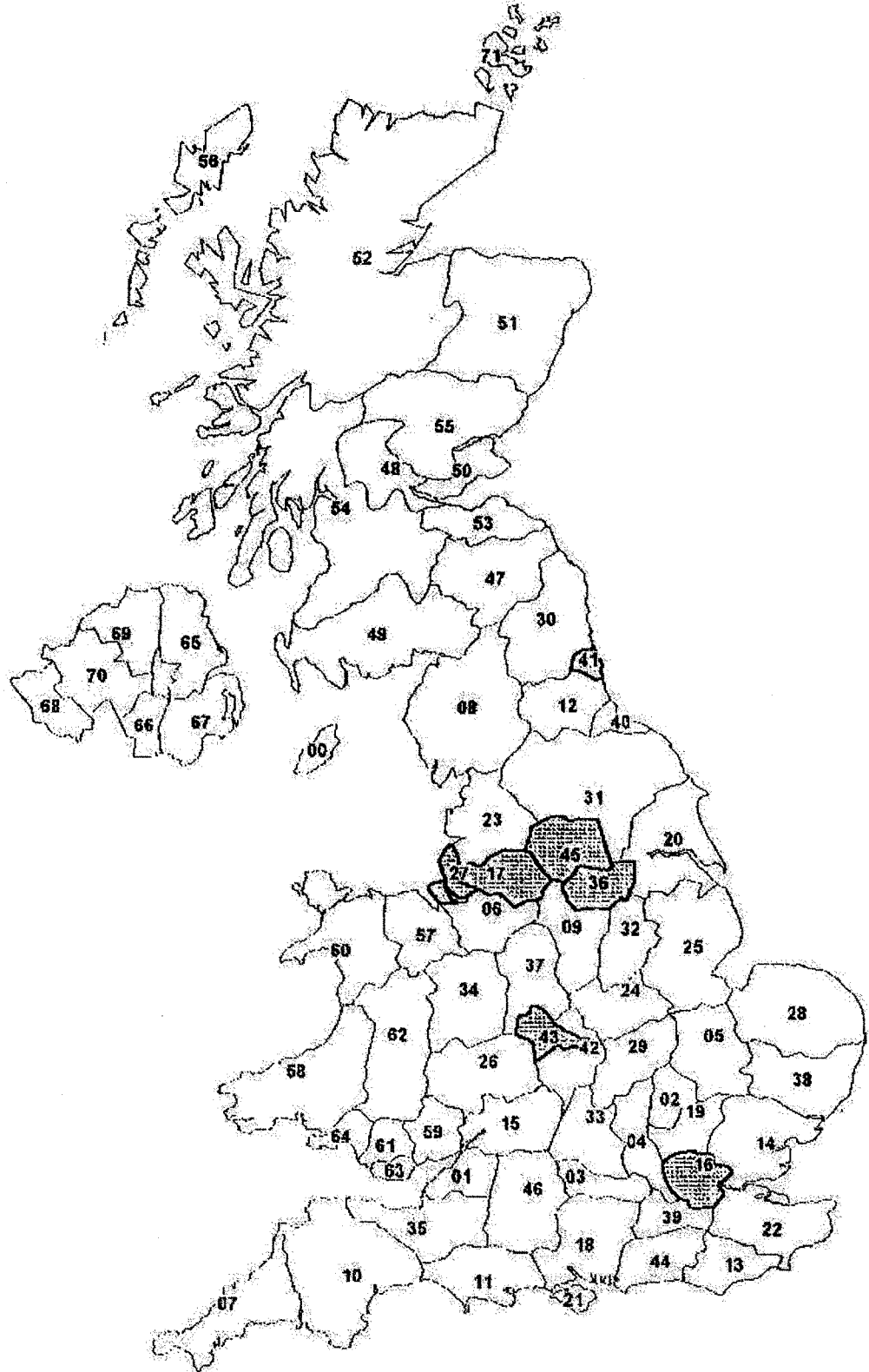
ANNEXE 11 : Carte du commerce de Redbridge et à proximité immédiate

ANNEXE 12 : Extrait de la *Proposal Map* de Redbridge

ANNEXE 13 : Données sur l'appareil commercial

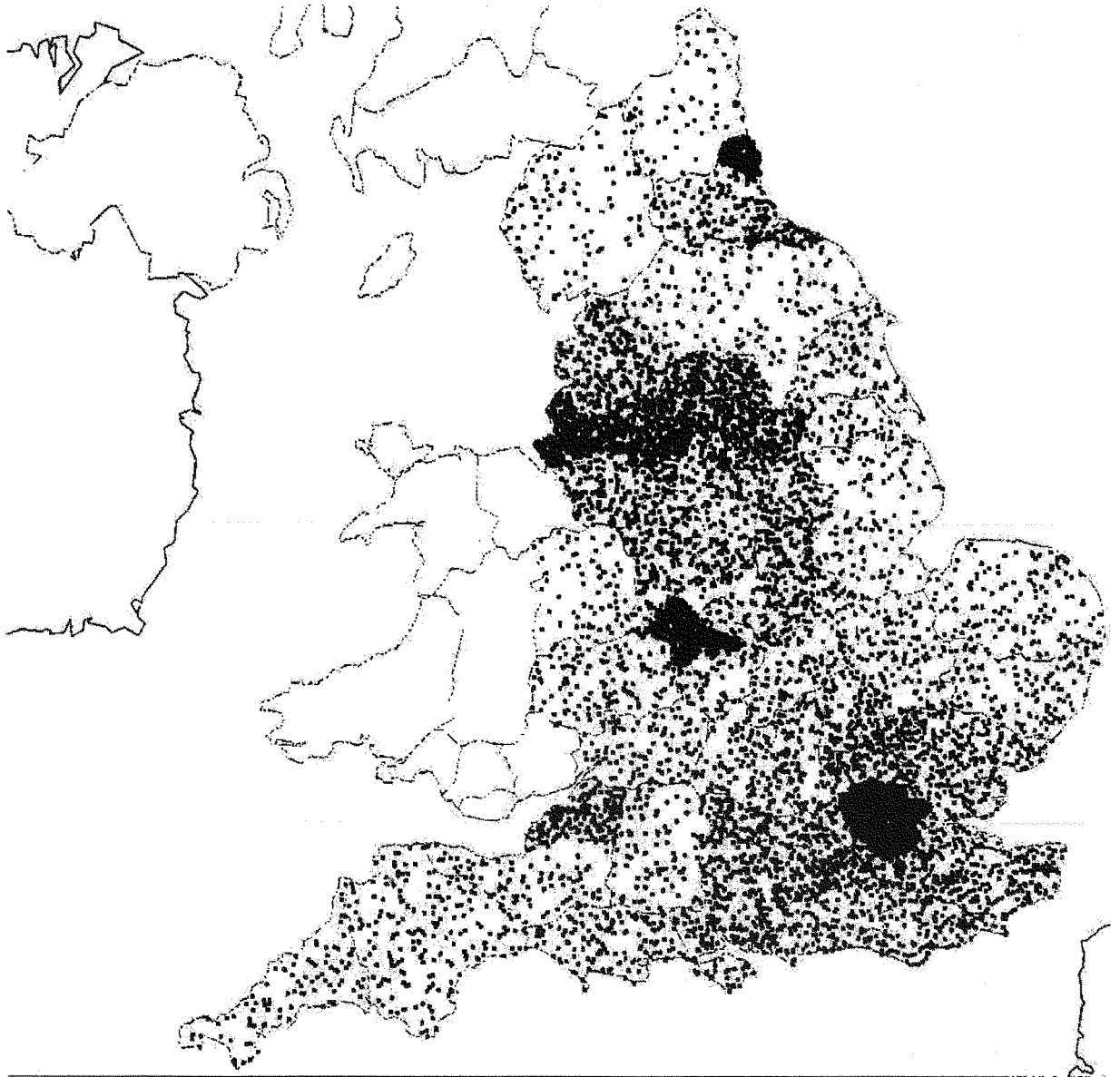
# ANNEXE 1

**CARTE DU ROYAUME UNI AU 1.1.94**  
Comtés d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord  
(en hachures, comtés métropolitains)  
Régions d'Ecosse



## ANNEXE 2

### REPARTITION DE LA POPULATION EN ANGLETERRE EN 1991 un point = 5 000 habitants



## ANNEXE 3

## POPULATION DE L'ANGLETERRE

N° (cf. carte) et nom du comté	Nombre de communes	Population (1991)
<b>Aires métropolitaines</b>		
16: Grand Londres	33	6.757.200
17: Grand Manchester	10	2.582.300
27: Merseyside	5	1.448.000
36: South Yorkshire	4	1.295.200
41: Tyne & Wear	5	1.128.100
43: West Midlands	7	2.615.400
45: West Yorkshire	5	2.066.600
<b>Aires non métropolitaines</b>		
01: Avon	6	919.800
02: Bedfordshire	4	514.200
03: Berkshire	6	716.500
04: Buckinghamshire	5	619.500
05: Cambridgeshire	6	640.700
06: Cheshire	8	937.300
40: Cleveland	4	541.100
07: Cornwall	6	469.300
08: Cumbria	6	486.900
09: Derbyshire	9	914.600
10: Devon	10	998.200
11: Dorset	8	645.200
12: Durham	8	589.800
13: East Sussex	7	670.600
14: Essex	14	1.495.600
15: Gloucestershire	6	520.600
18: Hampshire	13	1.511.900
26: Hereford & Worcester	9	667.800
19: Hertfordshire	10	951.500
20: Humberside	9	835.200
21: Isle of Wight	2	126.600
22: Kent	14	1.485.100
23: Lancashire	14	1.365.100
24: Leicestershire	9	860.500
25: Lincolnshire	7	573.900
28: Norfolk	7	736.400
29: Northamptonshire	7	572.900
30: Northumberland	6	300.600
31: North Yorkshire	8	698.700
32: Nottinghamshire	8	980.600
33: Oxfordshire	5	553.800
34: Shropshire	6	401.600
35: Somerset	5	459.100
37: Staffordshire	9	1.020.300
38: Suffolk	7	629.900
39: Surrey	11	998.000
42: Warwickshire	5	447.000
44: West Sussex	7	692.800
46: Wiltshire	5	553.300

## **ANNEXE 4**

### **CONTENU DE LA LOI DE 1990 SUR L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

*Town & Country Planning Act, 1990 (modifié par le Planning & Compensation Act, 1991)*

#### **TITRE I : ORGANISMES DE PLANIFICATION**

Articles 1 à 9

#### **TITRE II : PLANS D'URBANISME**

Articles 10 à 54

#### **TITRE III : CONTRÔLE DE L'OCCUPATION DU SOL**

Articles 55 à 106

#### **TITRE IV : COMPENSATION POUR L'EFFET DE CERTAINES DÉCISIONS**

Articles 107 à 118

#### **TITRE V : COMPENSATION POUR CERTAINES RESTRICTIONS**

Articles 119 à 136

#### **TITRE VI : MISE EN DEMEURE PAR LES PROPRIÉTAIRES**

Articles 137 à 171

#### **TITRE VII : MISE EN APPLICATION DES DÉCISIONS**

Articles 172 à 196

#### **TITRE VIII : CONTRÔLES PARTICULIERS**

Articles 197 à 225

#### **TITRE IX : ACQUISITION DE TERRAIN POUR DES OBJECTIFS D'URBANISME**

Articles 226 à 246

#### **TITRE X : ROUTES (cf loi de 1980 : Code de la voirie)**

Articles 247 à 261

#### **TITRE XI : CONCESSIONNAIRES**

Articles 262 à 283

#### **TITRE XII : VALIDITE**

Articles 284 à 292

#### **TITRE XIII : DOMAINE ROYAL**

Articles 293 à 302

#### **TITRE XIV : DISPOSITIONS FINANCIÈRES**

Articles 303 à 314

#### **TITRE XV : DISPOSITIONS DIVERSES ET GÉNÉRALES**

Articles 315 à 337

## ANNEXE 5

### CATÉGORIES D'UTILISATION DÉFINIES PAR L'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL DE 1987 USE CLASSES ORDER

#### Partie A

**Catégorie A1 (Magasins)** [voir aussi la définition du *General Permitted Development Order*]

- (a) toute vente de biens autres que nourriture chaude,
  - (b) bureau de poste auxiliaire,
  - (c) bureau de vente de tickets, et agence de voyage,
  - (d) vente de sandwiches et autre nourriture non chauffée, à consommer hors du magasin,
  - (e) coiffeur,
  - (f) entreprise de pompes funèbres,
  - (g) présentation de marchandises à vendre,
  - (h) location de biens pour la maison ou la personne,
  - (i) dépôt d'entreprise de nettoyage ou de réparation,
- sous réserve d'être à la disposition de toute personne de passage.

**Catégorie A2 (Services financiers et professions libérales)**

- banques, sociétés de crédit immobilier et autres services professionnels et financiers (autre que santé ou services médicaux), bureaux de PMU et autres services proposés au public, sous réserve d'être surtout à la disposition des personnes de passage.

**Catégorie A3 (Nourriture et boissons)**

- chaude, restaurants, cafés, snack-bars, bars à vin et pubs.

**Parties B, C et D**

**Catégories B1 à B8, C1 à C3 et D1 & D2** : pour mémoire

#### Changements autorisés entre catégories de la partie A

Sont dispensés d'autorisation les changements d'utilisations suivants :

Anciennes catégories	Nouvelles catégories
A 3	A 1 ou A 2
A 2 ayant une vitrine en rez-de-chaussée	A 1
A 2 : halls d'exposition-vente de voitures	A 1

...

## **ANNEXE 6**

### **DOCUMENTS DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE**

- DoE -

Ministère de l'environnement  
(compétent pour l'urbanisme)

#### **Note de recommandations sur l'équipement commercial** *PPG 6 : Town Centres and Retail Developments*

Note publiée en 1993  
(traduction de la première page)  
(p.m. traduction totale en français : pagination séparée)

A6 - a 2 : Note publiée en 1996  
(traduction des deux premières pages et résumé des différentes parties)

- DoE & DoT -

Ministère de l'environnement  
Ministère des transports

#### **Note de recommandations sur les transports** *PPG 13 : Transport* (traduction de la première page et résumé des 5 premières parties)



**RECOMMANDATIONS SUR LES PRINCIPES DE PLANIFICATION :  
CENTRES DE VILLE ET URBANISME COMMERCIAL**

Les notes PPG de « Recommandations sur les Principes de Planification » indiquent les principes du gouvernement sur les différents aspects de la planification. Les autorités locales de planification doivent prendre leur contenu en compte pour préparer leurs documents d'urbanisme. Ce contenu peut aussi être appliqué à leurs décisions sur les demandes d'autorisation concernant l'utilisation du sol et aux décisions prises en appel. La présente PPG remplace les recommandations données dans la PPG 6 « Grandes Opérations d'Urbanisme Commercial », *Major Retail Development*, de janvier 1988. Mais elle est aussi d'application plus large en ce qu'elle donne des conseils sur les aspects d'urbanisme d'autres opérations de magasins au détail et tous aménagements dans des centres de ville.

La présente note :

- souligne que le système de planification devrait continuer à faciliter la compétition entre différents types de commerce au détail, en évitant toute réglementation inutile sur le développement de magasins, tout en tenant compte de la contribution importante que le commerce au détail peut fournir pour assurer la vitalité et la viabilité des centres des villes et villages ;
- développe le concept de vitalité et de viabilité des centres de ville introduits dans la précédente version de PPG 6 ;
- suggère le rôle qu'une bonne gestion des centres de ville peut jouer en promouvant leur vitalité et leur viabilité ;
- insiste sur un équilibre convenable entre le centre-ville et la périphérie dans l'offre de commerce au détail, en tenant compte de facteurs tels qu'accessibilité et compétition effective entre les détaillants, généralement bénéfique aux consommateurs, et de l'effet sur l'économie des campagnes; les autorités locales d'urbanisme ne devraient pas refuser la permission pour de nouvelles opérations de commerce au détail en dehors des centres de ville à cause de l'effet dans ce centre-ville, à moins qu'il y ait des preuves claires pour suggérer que le résultat soit de saper la vitalité et la viabilité de ce centre qui pourrait sinon bien servir la communauté ;
- souligne le rôle des centres actuels et des magasins de proximité, notamment des magasins de village, dans des modes de développement qui minimisent le besoin de voyager et encouragent des choix de transport qui aident à limiter le CO2 et les émissions polluantes ;
- encourage les autorités d'urbanisme à être réalistes en planifiant pour l'avenir de centres de ville, en particulier en fournissant dans leurs plans des politiques positives pour encourager les utilisations du sol qui contribueront à la viabilité et la vitalité des centres de ville.

## Contenu de la note

		<i>Paragraphes</i>			<i>Paragraphes</i>
La politique du gouvernement		1 - 2	Les nouvelles opérations de magasins :		31-47
Le rôle des centres de ville		3 - 4	- compétition		
La qualité des centres de ville :		5 - 19	- impact sur la vitalité et la viabilité		
- diversité des utilisations			des centres existants		
- centres de divertissement			- conception des projets		
- planification des centres de ville			- accessibilité et transports		
- plans d'urbanisme et centres de ville			- grands projets de magasins		
- gestion des centres de ville			- centres commerciaux régionaux		
La planification et le commerce au détail :		20 - 30	- projets de magasins sur des terrains		
- tendances du commerce au détail			affectés à d'autres usages		
- demandes des consommateurs			Les textes annulés		48
Glossaire	Annexe A		Directive de 1993 :		Annexe D
Plans d'urbanisme	Annexe B		Urbanisme commercial en Angleterre		
Centres de divertissement	Annexe C		et au Pays de Galles		

## **RECOMMANDATIONS SUR LES PRINCIPES DE PLANIFICATION : CENTRES-VILLES ET ÉQUIPEMENT COMMERCIAL**

Les notes *PPG* de « Recommandations sur les Principes de Planification » indiquent les principes du gouvernement sur les différents aspects de la planification. Les autorités locales de planification doivent prendre leur contenu en compte pour préparer leurs documents d'urbanisme. Ce contenu peut aussi être appliqué à leurs décisions sur les demandes d'autorisation concernant l'utilisation du sol et aux décisions prises en appel. La présente *PPG* remplace les recommandations données dans la *PPG 6* « Centres-villes et Équipement commercial » de Juillet 1993.

Les éléments principaux de la présente note portent :

### **1- sur la planification des centres de ville et du commerce de détail :**

- l'accent mis sur une approche basée sur les documents d'urbanisme pour encourager des aménagements en centre-ville, tant par les principes énoncés que par l'identification d'emplacements pour ces aménagements,
- l'accent mis sur une approche séquentielle pour le choix des emplacements réservés à des aménagements, au commerce de détail, à la création d'emplois, aux loisirs et à d'autres usages-clés de centre-ville,
- l'aide apportée aux centres locaux ;

### **2- sur les centres de villes :**

- la promotion des aménagements à usages multiples et du maintien sur place des usages-clés de centre-ville,
- l'accent mis sur l'importance d'une stratégie cohérente de stationnement en centre-ville pour maintenir la vitalité de la ville, par une combinaison de la localisation de la gestion et de la tarification des emplacements de stationnement pour les différents groupes d'usagers,
- la promotion d'une politique de gestion du centre-ville visant à développer des objectifs clairs de service qu'il rend, et à améliorer ses qualités pour l'usager,
- la promotion d'un bon design urbain, incluant des parcs de stationnement attrayants et sécurisants ;

### **3- sur l'évaluation des projets de commerce de détail :**

- comment clarifier les 3 tests clés pour l'évaluation des aménagements de commerce de détail : impact sur la vitalité et la viabilité des centres de ville ; accessibilité par une offre diversifiée de moyens de transport ; et impact sur la masse des déplacements et l'utilisation de la voiture,
- comment évaluer les aménagements en dehors des centres de ville,
- comment évaluer certains types d'aménagements liés à de nouvelles formes du commerce de détail ?

Contenu de la note

		<i>Paragraphes</i>		
<b>I OBJECTIFS ET APPROCHE</b>			<b>III PLANIFIER POUR LES AMÉNAGEMENTS COMMERCIAUX</b>	
Objectifs		1.1-1.3		
Approche basée sur le plan d'urbanisme		1.4 - 1.7	Achats non courants	3.2-3.3
Emplacements privilégiés :			Centres commerciaux régionaux	3.4-3.5
l'approche par étapes		1.8-1.17	Autres grands projets commerciaux	3.6-3.10
Renouvellement des autorisations		1.18	Permis assortis de conditions	3.11
<b>II LES CENTRES DE VILLES</b>			Achats courants " <i>Convenience shopping</i> "	
Planification du futur des centres		2.1-2.6	" <i>Superstores</i> " et " <i>Supermarkets</i> "	3.12-3.16
Suivi des évolutions		2.7-2.8	Magasins de vente au rabais	3.17
Stratégies pour les centres de ville		2.9-2.10	Centres locaux et de quartiers	3.18-3.19
Diversité des utilisations		2.11-2.12	Achats en zones rurales	3.20-3.22
Aménagements à usage multiples, dont le logement		2.13-2.17	Utilisation de terrains affectés à d'autres usages par le plan d'urbanisme	3.23-3.25
Autres utilisations typiques de centre ville		2.18	<b>IV ÉVALUER LES NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS COMMERCIAUX</b>	
Loisirs et services de soirée		2.19-2.23	Impact sur la stratégie d'urbanisme	4.2
Changements d'utilisation		2.24-2.25	Impact sur la vitalité et la viabilité des centres existants	4.3-4.5
Accès au centre-ville		2.26-2.28	Accessibilité	4.6-4.8
Gestion de la circulation		2.29	Impact sur les déplacements	4.9-4.11
Stationnement		2.30-2.32	Évaluation des grands projets de commerce	4.12-4.14
Qualité des projets		2.33-2.40	Effets cumulés	4.15-4.18
			Impact sur l'environnement	4.19
			Texte annulé	4.20

**ANNEXES**

Glossaire  
Plan d'urbanisme

Annexe A  
Annexe B

Gestion du centre-ville      Annexe C  
Centres de divertissement      Annexe D  
Gestion de la circulation en centre-ville      Annexe E

## RÉSUMÉ DE LA NOTE

### I OBJECTIFS ET APPROCHE

#### **Objectifs**

1.1 Les objectifs du gouvernement sont :

- de soutenir et développer la vitalité et la viabilité des centres de villes,
- de concentrer les aménagements, particulièrement les opérations d'urbanisme commercial dans des endroits où la proximité favorise une compétition dont tous les consommateurs peuvent profiter, et qui donnent une possibilité maximum de se déplacer autrement qu'en voiture,
- de préserver un secteur de commerce de détail efficace, compétitif et innovant,
- de garantir une large gamme de magasins, d'emplois et de services accessibles par différents moyens de transport.

Ce n'est pas le rôle du système d'urbanisme que de restreindre la compétition, de préserver des intérêts commerciaux existants ou d'empêcher l'innovation.

1.2 Ces objectifs visent à promouvoir la politique nationale de développement durable, et sont cohérents avec la note *PPG 13 : Transport*.

1.3 Les centres des villes et des quartiers doivent être favorisés par les documents d'urbanisme comme emplacements privilégiés pour recevoir les aménagements générateurs de déplacements

#### **Approche basée sur les documents d'urbanisme**

1.4 Les notes d'orientations régionales d'urbanisme devraient indiquer le rôle du réseau de centres-villes de chaque région, et préciser s'il y a lieu de créer de nouveaux centres commerciaux régionaux.

1.5 Les *Structure Plans* doivent définir, en concertation avec les habitants et les entreprises, les principes pour l'emplacement des pôles générateurs de déplacements et assurer qu'ils soient bien desservis par les transports en commun ; il faut en particulier favoriser une mutuelle valorisation des investissements et de l'offre actuelle, tout en reconnaissant que l'importance relative de ces pôles peut évoluer avec le temps.

1.6 Les *Local Plans* doivent définir, en concertation avec les habitants et les entreprises, l'offre actuelle et les sites propices à de nouveaux aménagements; ils peuvent en particulier indiquer les intentions des collectivités locales pour favoriser des aménagements fonciers, notamment par expropriation (cf. annexe B).

1.7 Les documents d'urbanisme doivent en concertation avec les entreprises, analyser les besoins du public et du marché en matière d'utilisation des sols, en particulier dans les centres-villes.

#### **Emplacements privilégiés : approche par étapes**

1.8 Le gouvernement souhaite que les autorités locales d'urbanisme, les *LPA* définissent, en concertation avec les entreprises, les emplacements propices à de nouveaux aménagements pour le commerce de détail.

1.9 Lorsque le plan d'urbanisme ne définit pas de tels sites, les *LPA* peuvent élaborer des directives, *briefs* relatives à des sites clés en centre-ville, pour les incorporer au plan d'urbanisme à la première occasion; sinon, il appartient au promoteur<sup>16</sup> d'un aménagement en périphérie de ville de prouver qu'il a examiné à fond toutes les options possibles en centre - ville.

1.10 En élaborant leur plan d'urbanisme, les *LPA* doivent s'interroger sur la nécessité de nouveaux aménagements; elles doivent ensuite, le cas échéant, adopter une approche par étapes pour sélectionner des emplacements propices à de nouveaux aménagements pour le commerce de détail. Tant les *LPA* que les promoteurs doivent pouvoir prouver que toutes les options possibles en centre-ville ont été examinées à fond avant que des emplacements moins centraux puissent être envisagés pour des utilisations typiques de centre-ville.

1.11 Adopter une approche par étapes signifie que la priorité doit être donnée à des emplacements en centre-ville, puis en bordure de ville ou dans des centres secondaires, et enfin en périphérie, seulement sur des sites accessibles par plusieurs moyens de transport.

1.12 Le gouvernement reconnaît que cette approche demande souplesse et réalisme aux *LPA*, aux promoteurs et aux entreprises de commerce de détail, notamment en ce qui concerne le stationnement des voitures...

1.13 Tous les centres, notamment dans les villes petites et anciennes, ne disposent pas de sites permettant des aménagements de grande échelle; si un tel site est inutilisable seulement à cause d'une multiplicité des propriétaires, la *LPA* doit indiquer comment le problème peut être surmonté.

1.14 Comme les sites peuvent ne se libérer qu'après adoption du POS, les *LPA* doivent indiquer dans leur plan d'urbanisme des critères de décision conformes à la présente *PPG*.

<sup>16</sup> Mots soulignés par le traducteur.

1.15 Cette approche doit aussi s'appliquer à tous les usages clés du centre-ville qui attirent beaucoup de déplacements, comme les bureaux et les loisirs, et doivent être encouragés dans les centres principaux. Des pôles à plus faible génération doivent être encouragés dans les centres locaux.

1.16 Quand des aménagements sont proposés en périphérie, les points clés suivants doivent être pris en considération (ces tests clés sont développés en 4e partie) :

- les dommages qu'ils feraient probablement à la stratégie du plan d'urbanisme,
- l'impact probable sur la vitalité et la viabilité des centres villes existants,
- leur accessibilité par divers moyens de transport,
- leur effet vraisemblable sur les pratiques de déplacements et d'utilisation de la voiture.

1.17 Quand il y a un besoin clairement établi d'utilisations du sol qui sont fortement générateurs de déplacements et ne peuvent satisfaire dans ou en bordure d'un centre existant, il peut être approprié de :

- les combiner avec des aménagements périphériques existants,
  - négocier des améliorations de la desserte en transports en commun,
- pour porter au maximum l'accès par des moyens autres que la voiture et augmenter la capacité d'un déplacement à remplir plusieurs fonctions.

### **Renouvellement des autorisations**

1.18 Les autorisations caduques pour toute utilisation d'un terrain périphérique à des usages typiques de centre-ville ne devraient pas être renouvelées sans tenir compte des nouvelles politiques en faveur des centres.

## **II LES CENTRES DE VILLES**

Dans la présente note, le terme « centre-ville » est utilisé globalement pour couvrir les centres des villes et agglomérations et les centres suburbains traditionnels, qui offrent une large gamme de facilités et de services et remplissent une fonction de foyer pour la communauté et pour les transports en commun. Il exclut les petites rangées de magasins, et les magasins individuels d'importance purement locale. La note devra être interprétée selon les circonstances propres à chaque ville.

Dans Londres et autres grandes villes, les principaux pôles commerciaux en dehors de la zone centrale jouent le rôle de centre-ville et sont généralement complétés par des centres de quartier (cf. ci-dessus).

### **Planifier le futur des centres**

2.1 Les centres des villes sont un patrimoine précieux; leur santé favorise un développement durable.

2.2 La vitalité et la viabilité des centres de ville et de quartier dépend :

- du maintien et du développement d'une large gamme d'éléments attractifs et commodes,
- de la création et du maintien d'un environnement attrayant,
- d'une circulation commode, en accès et à l'intérieur du centre, et
- d'investissements continus dans le réaménagement et la rénovation des locaux existants.

2.3 Le système de planification devrait fournir un cadre actif pour encourager ces investissements. Le gouvernement souhaite donc :

- encourager la définition et la mise en œuvre de stratégies pour les centres,
- permettre le développement des centres par les documents d'urbanisme et en facilitant la maîtrise foncière,
- attirer les investissements visant l'amélioration des bâtiments existants et des aménagements nouveaux de grande qualité,
- encourager les investissements pour le commerce de détail, l'emploi, les loisirs et autres usages types de centre-ville,
- encourager les aménagements multi-fonctionnels dans les centres, notamment pour développer l'habitat,
- encourager la démarche de gestion de centre-ville, notamment pour l'entretien des espaces publics,
- améliorer l'accessibilité et la gestion de la circulation,
- favoriser un usage optimum de l'offre de stationnement en centre-ville,
- encourager la meilleure qualité dans la conception des espaces publics et des bâtiments.

2.4 La réflexion pour adapter ces stratégies aux caractéristiques des centres peut s'appuyer sur le document du DoE « *Vital & Viable Town Centres : Meeting the Challenge* » (1994).

2.5 La plupart des centres de ville ont prospéré, ces dernières années, mais d'autres ont offert un service faible et ont commencé à se détériorer. Certains ont été en déclin depuis beaucoup plus longtemps et n'ont pas pu bénéficier d'investissement récent comme d'autres centres et emplacements concurrents. Le niveau de choix et qualité de l'offre commerciale n'ont pas été suffisamment attrayants pour les clients. La variété et l'activité ont diminué. Le gouvernement souhaite voir ces centres régénérés et modernisés, mais il attend des autorités

locales, des propriétaires fonciers et des aménageurs qu'ils aient des objectifs réalistes. La réussite de tentatives pour retourner aux modes passés d'utilisation, contre les tendances de marché qui ont conduit à la détérioration, est peu vraisemblable.

2.6 La diversification des utilisations peut être la meilleure voie d'avenir. La vitalité et la viabilité peuvent être trouvées dans un mélange plus large d'utilisations qui conviennent mieux à la communauté environnante et aux nouvelles pratiques du commerce de détail. Il faut que les stratégies soient établies dans la concertation.

#### **Enregistrer les évolutions**

2.7 Pour observer comment évolue la santé de leurs centres, les *LPA* devraient régulièrement collecter les valeurs d'indicateurs-clés, comme ceux de la figure 1 [page suivante]. Elles peuvent avoir à gérer le déclin d'un centre alors que d'autres prospèrent.

2.8 Le gouvernement fournit différentes subventions, qui peuvent aider à la régénération d'un centre : *Single Regeneration Budget*, *City Challenge*, *English Partnerships*, et les dossiers de transports et voirie *TPP* du *DoT*.

#### **Figure 1 : Mesurer la vitalité et la viabilité**

Les indicateurs suivants sont utiles pour évaluer la santé des centres-villes. Ils fournissent une information de base, évolutive, sur la santé du centre, permettent des comparaisons entre centres et sont utiles pour évaluer l'impact probable d'un aménagement périphérique. Les *LPA* devraient collecter régulièrement une série de ces indicateurs, de préférence en coopération avec le secteur privé.

- **la diversité des utilisations** : Quelle surface est utilisée pour les différentes fonctions - telles que bureaux, magasins, autres activités commerciales, culturelles et de divertissement, restaurants, hôtels, éducation, logement - et comment cette répartition a-t-elle changé ?
- **la représentation des commerçants au détail et les changements envisagés** : il peut être utile de regarder la typologie et les changements, sur les années précédentes, des commerçants présents, y compris dans les marchés sur rue, ainsi que les demandes des commerçants voulant venir dans la ville, ou y changer leur représentation, la mettre en chaîne ou en franchise, ou encore la fermer.
- **les baux commerciaux** : l'évolution des loyers de Zone A dans les linéaires principaux des secteurs commerciaux (c'est à dire la valeur locative des surfaces de vente situées dans les 6 premiers mètres depuis la devanture).
- **la proportion de locaux vacants en rez-de-chaussée** : des locaux peuvent être vacants même dans les plus forts centres de ville, et cet indicateur doit être utilisé avec prudence. des locaux vacants dans les linéaires secondaires, et les changements d'usage peuvent aussi être d'utiles indicateurs.
- **le rendement d'un immeuble commercial** (c'est à dire le rapport de la valeur en capital sur le revenu locatif suggéré par le marché) : il indique la confiance des investisseurs à long terme sur la rentabilité du centre. Cet indicateur doit être utilisé avec prudence.
- **les flux piétonniers** : autrement dit la quantité de gens dans les rues, dans différentes parties du centre aux différents moments du jour et du soir, qui sont disponibles pour des entreprises souhaitant les attirer dans des magasins, restaurants ou autres établissements.
- **l'accessibilité** : la facilité d'accès par divers modes de déplacements, y compris la qualité, la quantité et le type des aires de stationnement, la fréquence et la qualité de l'offre de transports en commun, les zones desservies et la qualité des aménagements pour piétons et cycles.
- **la structure physique du centre** : en particulier les possibilités et les contraintes, l'accessibilité et la gamme d'autres activités.
- **les opinions et comportement de la clientèle** : des enquêtes régulières aideront les autorités à connaître l'efficacité des actions d'amélioration du centre-ville, et à établir de nouvelles priorités. Elles doivent être faites sur place et à domicile pour toucher les utilisateurs et les non-utilisateurs. Elles peuvent aussi identifier le degré de déplacements à plusieurs motifs.
- **perception de sécurité et réalité de la délinquance.**
- **qualité de l'environnement en centre-ville** : problèmes et éléments positifs.

#### **FIGURE 2 : Changements d'utilisation**

##### **LES CATÉGORIES D'UTILISATION**

##### **Catégorie A1 (Magasins)**

- la plupart des boutiques, y compris celles qui assurent un rôle de bureau de poste auxiliaire, les agences de voyage, coiffeurs, entreprises de pompes funèbres, de location et de nettoyage à sec.
- Catégorie A2 (Services financiers et professions libérales)**
- banques, sociétés de crédit immobilier et autres services professionnels et financiers (autre que santé ou services médicaux), agences de paris et autres services proposés au public sur place.
- Catégorie A3 (Nourriture et boissons)**
- vente de nourriture chaude à emporter, restaurants, cafés, snack-bars, bars à vin et pu bs.

#### AMÉNAGEMENTS DISPENSES D'AUTORISATION

Le Règlement National d'Urbanisme (General Permitted Development Order) de 1995 dispense d'autorisation les changements d'utilisation passant de la catégorie A3 en A2, et de A2 ou A3 (avec vitrine au rez-de-chaussée) en catégorie A1 - cf. flèches [non reproduites ici].

## STRATÉGIES POUR LES CENTRES DE VILLES

2.9 Un excellent moyen d'encourager investisseurs privés et fournisseurs d'infrastructure à améliorer un centre-ville est pour l'autorité locale de les impliquer dans la préparation<sup>17</sup> d'une stratégie de centre-ville. En association avec le secteur privé, les propriétaires fonciers, les organismes d'infrastructure et la population, la LPA devrait évaluer le rôle du centre-ville et les possibilités de changement, renouvellement et diversification. Elle devrait identifier et se baser sur les qualités essentielles du centre pour chercher à assurer qu'il remplisse les besoins de la communauté qu'il sert. Elle devrait enfin établir une stratégie et un plan d'action.

2.10a La stratégie peut être établie à tout moment, mais doit être traduite dans le document d'urbanisme à la première occasion.

2.10b Le gouvernement s'attache à promouvoir la démarche de gestion de centre-ville : cf Annexe C.

### Diversité des utilisations

2.11 La diversité des utilisations des centres, et leur accessibilité pour les gens qui vivent et travaillent à proximité, contribuent fortement à la vitalité et de la viabilité de ces centres.

2.12 La LPA devrait donc encourager la diversification de ces utilisations. Tout en reconnaissant et en soutenant la fonction commerciale, ses politiques doivent distinguer selon le type et la taille des centres. Des utilisations différentes mais complémentaires, tant durant le jour que dans la soirée, peuvent se renforcer mutuellement, faisant des centres de ville plus attrayants aux habitants, aux clients et aux visiteurs. Les équipements de divertissement, musées et bibliothèques, hôtels et centres de conférence, marchés de plein-air, restaurants et cafés, et les établissements d'enseignement supérieur peuvent ajouter à la variété.

### Aménagements à usage mixte, comprenant du logement

2.13 La LPA devrait définir des emplacements dans le *Local Plan*, et établir des plans de principe, *planning briefs*, pour des aménagements à usage mixte. Un mélange de petites entreprises, maisons ou bureaux dans ou près des centres de ville, et l'occupation d'appartements au-dessus des magasins peuvent accroître l'activité, tout en assurant que les bâtiments sont gardés dans bon état de réparation. Les résidents et les actifs stimulent le commerce, les restaurants et cafés, et d'autres entreprises visant à les servir, et ainsi ajoutent en retour à la vitalité. Les emplacements à privilégier sont les grands terrains dans les centres ou à leur limite, et divers petits terrains et immeubles.

2.14 La LPA devrait adopter une telle démarche positive pour les changements d'utilisation, réutilisation de sites vacants et demande d'utilisation nouvelle et temporaire. Elle devrait avoir un rôle moteur (*pro-active*) en étudiant les opportunités avec les propriétaires.

2.15 En particulier, quand des immeubles de bureaux et des locaux commerciaux sont vacants et que leur réutilisation pour le même usage semble peu vraisemblable, la LPA devrait en encourager la conversion à un autre usage de service ou de loisirs, ou résidentiel. De tels bâtiments, surtout les anciens bâtiments de bureau<sup>18</sup> et les étages au-dessus des magasins, peuvent être particulièrement convenables pour la conversion en appartements.

2.16 Les aménagements à usage mixte, avec logements, ont l'avantage de créer des alignements animés.

2.17 Pour encourager cette conversion, les LPA peuvent devoir adopter une approche plus flexible vis-à-vis du stationnement des résidents et autres normes.

<sup>17</sup> En 1993 : ...dans la préparation ou la révision des documents d'urbanisme.

<sup>18</sup> En 1993 : ...qui étaient à l'origine des habitations...

### Autres utilisations typiques de centre-ville

2.18 Les centres contiennent, et doivent conserver, une grande gamme utilisations qui doivent être largement accessible ; le commerce de détail en est une, importante pour la santé des centres, mais pas unique.

### Loisirs et activités de soirée

2.19 En particulier dans les villes moyennes et grandes, les *LPA* devraient définir et mettre en œuvre, avec les entreprises du loisir, une stratégie des activités de soirée.

2.20 Cette stratégie doit être adaptée aux caractéristiques de chaque centre.

2.21 Les activités de loisir peuvent gêner les résidents proches. Avant d'autoriser des travaux, il faut examiner la conception du projet et prévoir des conditions attachées au permis : cela évite que la licence d'exploitation soit ensuite refusée pour cause de gêne [N.D.T. : de débits de boisson, comme en France].

2.22 Certains types de loisir, comme le jeu de bingo et les pubs, sont appropriés dans les centres de quartier. D'autres attirent des clients sur un plus grand rayon: c'est le cas des bowlings et petits cinémas ( $\leq 6$  écrans), qui sont appropriés dans un centre-ville ou à ses bords, avec le stationnement et les annexes nécessaires; à défaut d'un tel site, il faut les encourager à utiliser des terrains qui sont bien accessibles en transports en commun, ou qui le deviennent dans le cadre du projet.

2.23 ... (cf. Annexe D).

### Changements d'utilisation

2.24 Le soutien de la vitalité des zones commerciales dépend de la flexibilité dans l'utilisation des surfaces de plancher de commerce de détail.

L'arrêté d'urbanisme de 1987 sur les classes d'utilisation définit une classification des utilisations de bâtiments. Les changements d'utilisation dans une catégorie ne requièrent pas de permission. La partie A de l'arrêté de 1987 comprend trois catégories couvrant des utilisations qui seront généralement trouvés dans les zones commerciales (voir figure 2 ci-dessus). Par des modifications de l'arrêté de 1987, le Gouvernement a libéré les changements d'utilisation entre des activités essentiellement similaires en les dispensant d'autorisation. [En particulier, l'introduction des catégories A2 et A3 reflète la suppression de la distinction traditionnelle, dans les rues commerçantes, entre les prestataires de service et la restauration. Elle permet aux propriétaires et locataires à répondre aux changements de la demande plus vite qu'il n'était auparavant possible]. Le Règlement National d'Urbanisme, *General Permitted Development Order*, de 1995 dispense d'autorisation les changements d'utilisation entre certaines catégories (voir figure 2 ci-dessus).

2.25 Les changements d'utilisation dans les centres principaux ou locaux peuvent, cependant, parfois créer une concentration d'usage (tels que restaurants et vente de nourriture chaude à emporter) dont les effets cumulés peuvent poser des problèmes ponctuels. Quand ils sont proposés, ils ne doivent donc pas être appréciés en fonction de leur contribution positive à la diversification, mais aussi pour leur effet cumulé : perte de points de vente au détail, circulation et stationnement, et aussi agrément des résidents proches. Il ne faut pas autoriser des travaux pour ensuite refuser l'autorisation d'exploiter [N.D.T. : licence de débits de boisson, comme en France].

### Accès au centre-ville

2.26 Les centres de ville sont et doivent rester le point focal d'utilisations qui génèrent de nombreux déplacements. Ils sont en particulier le nœud des réseaux de transport en commun. Cette concentration peut encourager l'utilisation des transports en commun, ou permettre à un voyage en voiture de servir à plusieurs buts (déplacements combinés), et réduire ainsi le nombre et la longueur des déplacements en voiture. Elle peut donc jouer un rôle important dans la réduction des déplacements nécessaires et de la place de la voiture dans ces déplacements<sup>19</sup>.

2.27 Si les centres-ville doivent vivre en compétition avec des aménagements périphériques, ils doivent rester attrayants pour les usagers de la voiture. Les autorités locales doivent établir une stratégie de gestion de la circulation<sup>20</sup> et veiller à la qualité de l'offre de stationnement. Ceci peut aussi aider à mettre en confiance les investisseurs et les commerçants. Un bon accès au centre-ville est essentiel, mais il ne faut pas que la demande des automobilistes crée des problèmes de trafic excessif et de stationnement, car ceux-ci peuvent gravement affecter la commodité, l'attractivité et la compétitivité des centres-ville.

2.28 Les points fondamentaux sont de :

<sup>19</sup> NDT cf § 11 du PPG 6 de 1993 : « réduction des émissions de CO2 et des polluants liés aux transports. Les centres-ville joueront donc un rôle important pour s'attaquer aux émissions de polluants ».

<sup>20</sup> NDT cf § 12 du PPG 6 de 1993 : « gestion de la demande de déplacements ».



- gérer l'accès et le stationnement des voitures dans le cadre d'une stratégie globale pour le centre,
- promouvoir la qualité et la commodité des modes de déplacements moins nocifs, pour qu'ils offrent une alternative réaliste à la voiture,
- veiller aux besoins de déplacements des personnes à mobilité réduite.

### **Gestion de la circulation**

2.29 ... (cf. annexe E)

### **Stationnement**

2.30 Les autorités locales doivent établir une stratégie de création et de gestion des places de stationnement, en visant l'attractivité et la compétitivité des centres de ville et les principes de la *PPG 13*. Elles doivent se concerter avec les milieux économiques. Il faut aussi adopter des normes cohérentes sur leur région, au moins à l'échelle du *Structure Plan*, pour éviter la concurrence entre villes voisines ; des normes différenciées doivent limiter l'offre des opérations périphériques: conformément à la *PPG 13*, les normes pour les nouveaux aménagements devraient être des maximum, sous réserve d'un minimum pour le stationnement *operational* lié à une activité [par exemple des camions sont nécessaires à une entreprise plus que des voitures à son personnel]. Ceci s'applique à tout usage non résidentiel, comme le commerce de détail.

2.31 Les centres-ville ont besoin de stationnement banalisé plus que d'emplacements affectés à des usagers spécifiques. Il faut donc des parkings utilisables par les déplacements pour achats et pour tout motif de courte durée. Le secteur privé peut les créer et les gérer, mais les *LPA* doivent préserver des terrains appropriés.

2.32 Les autorités locales doivent aussi adopter des politiques qui donnent la priorité au stationnement de courte durée (visiteurs du centre-ville, notamment pour achats) et découragent le stationnement de longue durée des navetteurs (déplacements domicile-travail). Elles peuvent faire usage à cet effet de la tarification, et des accords et conditions liés aux permis de construire [cf. §3.11]. Elles doivent enfin veiller à la qualité et à la sécurité des parkings notamment ceux à plusieurs niveaux: accès piétons, éclairage et signalisation, et entretien.

### **Qualité des projets**

2.33 Les centres-ville doivent offrir un environnement de qualité pour attirer le public. La note *PPG 1* indique comment les autorités d'urbanisme devraient aborder les questions de *design*.

2.34 Veiller à la qualité architecturale, intégration à l'environnement.

2.35 Préparer des documents de définition d'un programme pour les sites importants.

2.36 Préparer des documents de recommandations pour les façades.

2.37 Veiller à l'intégration des parkings (éviter de casser les alignements), et à la qualité de leur conception (notamment pour l'éclairage).

2.38 Soigner le mobilier urbain, la signalisation et les matériaux de surface de la voirie (cf. Annexe C sur les stratégies de centre-ville).

2.39 Pour encourager les économies des ressources naturelles tout en aidant à éviter le besoin de déplacements spéciaux vers les centres de récupération, prévoir des conteneurs pour recycler le verre, l'aluminium et le papier dans les parkings créés avec les nouvelles surfaces commerciales.

2.40 Les aménagements commerciaux périphériques doivent enfin offrir une architecture variée selon les endroits et éviter les stéréotypes.

## **III PLANIFIER POUR LES AMÉNAGEMENTS COMMERCIAUX**

3.1 Ce chapitre présente l'approche qui devrait être suivie par les *LPA* dans l'instruction des demandes de permis pour les différents types d'aménagements commerciaux; le gouvernement souhaite donner aux pétitionnaires l'assurance d'un traitement équitable.

### **Achats non courants « Comparison shopping »**

3.2 Les centres des villes et achats non courants<sup>21</sup> doivent aller de pair.

A défaut, les magasins peuvent être situés en bordure ; il faut surtout éviter les implantations périphériques désordonnées, notamment sur les corridors routiers.

3.3 Certains magasins d'objets volumineux qui ne trouvent pas place dans un centre-ville, ou en bordure, doivent être néanmoins desservis par plusieurs modes de transports (cf. § 1.17).

<sup>21</sup> Ndt : Achats de biens d'équipement, dits biens de comparaison.

### Centres commerciaux régionaux

3.4 L'expérience a montré que les nouveaux centres commerciaux régionaux (plus de 50 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher) peuvent avoir un impact substantiel sur une large zone, et être très nocifs pour les grands centres les plus proches. Ils peuvent dans certains cas satisfaire un important besoin de commerce de détail, mais il faut tenir compte de tous les impacts vraisemblables. Ces cas sont lorsque :

- il y a manque de centre commercial de haut niveau, de premier ordre,
- l'investissement continu du secteur privé dans les centres des villes proches ne paraît pas devoir être gravement compromis,
- il n'y a pas de perte de Ceinture Verte, ni d'importants bio-habitats, espaces ouverts ou naturels, ou sols agricoles qui sont les meilleurs et les plus adaptables<sup>22</sup>,
- le site est accessible en transports en commun pour une population suffisamment large,
- l'effet sur le réseau routier et sur l'utilisation globale de voitures serait acceptable.

Les autorités d'urbanisme devraient alors suivre l'approche indiquée dans la 4e partie ci-dessous.

3.5 Leur possibilité devrait être analysée par les documents régionaux de recommandation *RPG* ; si l'utilité est démontrée, des propositions peuvent être étudiées par le processus du document de *Structure Plan* (SDAU) et du *Local Plan* (POS).

### Autres grands projets commerciaux

3.6 Les nouvelles formes de commerce de détail sont définies dans l'annexe A (glossaire).

3.7 Un parc de commerce de détail peut fournir l'espace pour une grande salle d'exposition qu'un centre-ville ne pourrait pas loger. Son impact sur les centres existants dépend de la gamme d'achats non courants qu'il propose.

3.8 Malgré les restrictions sur les clients qui peuvent acheter dans un magasin « entrepôt de clubs » (et le faible choix proposé), ces magasins présentent souvent beaucoup de caractéristiques de très grands points de vente au détail. S'il en est ainsi, ils devraient être traités, dans le contexte de la présente note, comme s'ils étaient des entreprises de commerce de détail.

3.9 Pour les centres de magasins d'usines, la question d'urbanisme n'est pas s'ils vendent au rabais mais : est-ce qu'ils détournent des centres existants leurs volumes de vente anormale (cf. § 4.9 - 4.11 ci-dessous).

3.10 Les centres de magasins d'usines peuvent toutefois jouer un rôle positif en revitalisant des centres commerciaux en déclin.

### Permis assortis de conditions

3.11 La composition des aménagements commerciaux périphériques peut varier avec le temps. Des conditions liées au permis de construire peuvent contrôler cette évolution, pour éviter notamment d'aboutir à un ensemble qui aurait été refusé à cause de son impact sur la vitalité et la viabilité d'un centre existant. La *LPA* peut ainsi interdire le découpage en petites cellules, ou limiter la gamme ou le type des produits vendus.

### Achats courants « *Convenience shopping* » ; « *Superstores* » et « *Supermarkets* » [Hypermarchés et supermarchés]

3.12 Les grands magasins d'alimentation et les supermarchés ont souvent un rôle vital de locomotive (*anchor store*) en maintenant la qualité et la variété du commerce dans les petites villes et les centres de quartier. Ils sont par ailleurs essentiels pour les personnes les moins mobiles.

3.13 Dans beaucoup de petits centres, en particulier dans les villes anciennes, le mieux peut être un magasin d'alimentation en bord de centre, avec un parc de stationnement, qui permet aux clients venus en voiture de passer à pied au centre pour y vaquer à d'autres occupations, et aux clients venus dans le centre par d'autres moyens de passer à pied au magasin. Un déplacement peut ainsi avoir plusieurs motifs, et le nouveau magasin devrait logiquement soutenir la force du centre-ville, être accessible aux personnes non motorisées, et provoquer au total un plus faible usage de la voiture. Les magasins en centre-ville et en bord de centre facilitent une plus grande proportion de déplacements en chaîne<sup>23</sup>.

3.14 Les sites de bord de centre dépendent des conditions d'accès au centre pour les clients à pied: 200 à 300 m paraît la distance maximum pour accepter de porter des paquets.

3.15 L'offre de stationnement créée par un magasin d'alimentation en centre-ville ou en bord de centre doit tenir compte du fait que les clients qui s'y rendent autrement qu'en voiture y sont en proportion plus grande que dans les magasins de périphérie. Cela devrait faciliter la recherche de sites favorables.

<sup>22</sup> NdT : cf § 46 de 1993 « la perte ... peut être justifiée par les avantages économiques et sociaux du projet ».

<sup>23</sup> Cf. les chiffres de Sainsbury dans son mémoire au Parlement.

3.16 Les *LPA* doivent négocier pour que le parking d'une grande surface commerciale en centre-ville ou en bordure ait une double fonction dans leur stratégie globale du stationnement, avec des dimensions appropriées: pour le centre-ville autant que pour la grande surface. Ceci peut être obtenu par des conditions liées au permis, ou par un accord selon l'article 106 du code de l'urbanisme.

#### **Utilisation de terrains affectés à d'autres usages par le plan d'urbanisme**

3.23 Les plans d'urbanisme devraient prévoir des sites pour des différents types d'opérations de commerce de détail, sur lesquels des opérations d'une autre nature ne devraient normalement pas être autorisées. Pareillement, des demandes d'autorisation pour une opération de magasins ne devraient donc normalement pas être accordées sur des terrains affectés à d'autres utilisations dans un plan d'urbanisme approuvé. Ceci vaut particulièrement pour des terrains affectés à l'industrie, à la création d'emplois ou de logements, surtout s'ils sont rares. Voir aussi la *PPG 17* sur les terrains affectés à la récréation et à la nature.

3.24 Les opérations de magasins ne doivent pas être un pis-aller pour des terrains vacants ou en friche, sauf si cette utilisation est favorable à la vitalité et la viabilité d'un centre existant: elles nécessitent des sommes qui pourraient être investies dans la régénération d'un centre existant plus utilement que dans la création d'un concurrent.

3.25 L'argument de création d'emplois par ces opérations doit être évalué avec soin, en examinant les pertes dans d'autres secteurs (autres magasins, ateliers de conditionnement, etc.).

### **IV ÉVALUER LES NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS COMMERCIAUX**

4.1 Les nouveaux aménagements commerciaux doivent soutenir les objectifs du Gouvernement en faveur des centres existants. Les tests d'appréciation des aménagements proposés en dehors de ces centres sont indiqués ci-dessous.

#### **Impact sur la stratégie du plan d'urbanisme**

4.2 Les plans d'urbanisme doivent indiquer des emplacements privilégiés pour des aménagements commerciaux propices aux centres existants. Des projets de nouvelles opérations peuvent être refusés si l'aménagement mettrait en danger la stratégie du plan.

#### **Impact sur la vitalité et la viabilité des centres existants**

4.3 En décidant sur les demandes d'autorisation pour des aménagements qui semblent de nature à avoir un fort impact sur un proche centre-ville, les autorités locales devraient examiner :

- la mesure dans laquelle l'aménagement mettrait en danger la stratégie pour le centre-ville établie dans le plan d'urbanisme, tenant compte de la progression de sa mise en œuvre, en particulier par les investissements publics,
- l'effet vraisemblable sur l'investissement futur de secteur privé requis pour sauvegarder la vitalité et la viabilité dans ce centre,
- les changements dans la qualité, l'attractivité et le caractère du centre, et dans son rôle dans la vie sociale et économique de la communauté,
- les changements dans la condition physique du centre,
- les changements dans la gamme de services que le centre continuera à fournir,
- les accroissements vraisemblables du nombre d'immeubles vacants dans la zone principale du commerce de détail.

Également, elles devraient analyser les effets vraisemblables sur le centre proche si l'investissement proposé n'est pas fait<sup>24</sup>. Les informations recueillies (cf. figure 1 ci-dessus) servent à cette appréciation.

4.4 En évaluant les impacts, il est nécessaire de voir à long terme. Il peut se faire que les détaillants opèrent avec des baux de longue durée qui les découragent de fermer un magasin non rentable jusqu'à la fin de la période de bail. Ainsi, l'impact total d'un aménagement peut prendre quelques années à être perçu dans sa totalité.

4.5 Il faut parfois étudier l'effet des loisirs et autres activités de soirée.

#### **Accessibilité**

4.6 Comme tout nouvel aménagement commercial devrait être accessible par une offre diversifiée de moyens de transports, il devra généralement être situé dans un centre-ville, ou à proximité, ou dans un autre endroit

<sup>24</sup> NdT : cf § 36 de 1993 : par exemple, il peut être prouvé qu'un refus de l'aménagement proposé hors de la ville est de nature à conduire à une congestion déraisonnable du trafic...

bien desservi en transports en commun, ou facilement accessible à pied ou à vélo. Ceci peut parfois être assuré par des conditions attachées au permis.

4.7 Quand un nouvel aménagement commercial est proposé à l'écart de tout centre-ville, la *LPA* doit analyser les moyens d'accès et vérifier que l'offre est vraiment assez diversifiée pour qu'un nombre significatif de clients et d'employés puissent y accéder autrement qu'en voiture.

4.8 Pour tout nouvel aménagement commercial, la *LPA* doit donc chercher à :

- vérifier que l'offre de transports en commun est satisfaite pour une large zone de chalandise ;
- assurer que l'absence de transports en commun dans les zones rurales n'empêche pas des opérations à petites échelles qui pourraient couvrir des besoins locaux en commerce de détail ou en services ;
- assurer que l'aménagement est correctement accessible pour les piétons, les cyclistes et les handicapés du voisinage.

Impact sur les déplacements et sur l'utilisation de la voiture

4.9 Le gouvernement cherche à influencer, par l'emplacement des aménagements, l'importance des déplacements, l'importance des déplacements en voiture. La note *PPG 13* vise à réduire la nécessité des déplacements et le besoin de voiture, et à faciliter les déplacements en chaîne.

4.10 On affirme parfois que de nouveaux magasins diminuent l'importance globale des déplacements ou évitent l'évasion des acheteurs vers des centres plus lointains. Les *LPAs* doivent donc analyser cet argument et voir si un site plus central et/ou un autre magasin dans un centre local pourrait :

- assurer un accès plus facile à tous les acheteurs,
- faciliter les déplacements en chaîne,
- aider à réduire le besoin de voiture.

Les déplacements ont plus de probabilité de se faire en chaîne s'ils touchent des centres existants.

4.11 Pour tout nouvel aménagement commercial, la *LPA* doit estimer la proportion vraisemblable de clients en voiture et la zone de chalandise visée.

### **Évaluation des grands projets commerciaux**

4.12 Le rôle et l'opportunité d'une grande opération nouvelle de magasins au détail peuvent être appréciés dans un document d'orientation régionale. Il devrait être pris en considération dans la préparation d'un *structure plan* (SDAU ou 1<sup>e</sup> partie d'un *UDP* [valant SDAU et POS]), pour assurer la coordination avec les opérations planifiées de logement, de création d'emplois, ou autres aménagements, y compris d'infrastructure de transport. Ces plans devraient suggérer le rôle et l'étendue de tels aménagements, et les critères à appliquer pour juger des emplacements possibles. Ils devraient aussi considérer les possibilités d'aménagement ou de changement dans chaque grande ville (comme arrière-plan stratégique pour fonder les politiques du *Local Plan* concernant les grands aménagements en ville ou en périphérie). Le schéma figuratif, *key diagram*, devrait distinguer les différents types de centre-ville, auxquels des politiques différentes s'appliquent.

4.13 Tout projet pour une surface brute  $\geq 2\,500\text{ m}^2$  doit être soutenu par la preuve que le promoteur a adopté une procédure par étapes pour choisir son site, et par la présentation de :

- ses vraisemblables impacts économiques sur les centres de ville, de quartier et de village, en tenant compte des effets cumulés des récentes opérations de commerce de détail réalisées ou autorisées (cf. § 4.15),
- son accessibilité par divers modes de transport, avec l'estimation des pourcentages de clients utilisateurs probables de ces différents modes,
- les changements vraisemblables, qui lui seront dus, des pratiques de déplacements dans son aire de chalandise,
- tout impact significatif sur l'environnement.

Ces indications peuvent parfois être nécessaires pour des projets plus petits, comme ceux ayant un fort impact probable sur un gros bourg ou un centre local, selon les tailles respectives du projet et du centre.

4.14 L'évaluation présentée des impacts peut généralement n'être que légère. Les parties concernées devraient chercher, si possible, à s'accorder sur les données utiles avant de préparer ces évaluations, et à présenter dans une forme comparable et succincte l'information sur des points litigieux. Les *LPA* devraient aussi bien prendre en compte d'autres considérations pertinentes, y compris les recommandations données dans d'autres notes *PPG*.

### **Effets cumulés**

4.15 Les *LPA* doivent non seulement prendre en compte les effets propres d'un projet sur les centres existants, mais aussi les probables effets cumulés des récentes opérations de commerce de détail réalisées ou autorisées dans l'aire de chalandise de ces centres (cf. § 4.13).

4.16 Pour cette raison, une directive impose aux *LPA* de notifier au Secrétaire d'Etat certains projets de grands aménagements de commerce de détail, avant d'accorder le permis de construire. Elle est donnée en annexe D de la *PPG 6* de 1993 [et reste applicable en Angleterre comme au pays de Galles : cf. 4.20].

4.17 Les *LPA* sont aussi astreintes, par la directive d'urbanisme de 1992 (Consultation sur les Plans d'aménagement), à notifier au Secrétaire d'Etat les demandes d'autorisation de dérogation :

- si elles consistent en plus de 10 000 m<sup>2</sup> carrés de surface brute de plancher de commerce de détail,
- si en raison de leur échelle, nature ou localisation elles sont de nature à compromettre considérablement la mise en œuvre des principes et propositions du plan d'urbanisme.

4.18 Ces procédures fournissent au Secrétaire d'Etat la possibilité d'évoquer, pour décision, des demandes d'autorisation, mais cette démarche est en principe sélective et ne concerne, normalement, que les propositions d'une importance plus que locale.

#### **Impact sur l'environnement**

4.19 La circulaire 15/88 (23/88 pour le Pays de Galles) recommande que le besoin d'une étude d'impact sur l'environnement<sup>25</sup> soit pris en compte pour les grandes propositions de commerces en fonction de la sensibilité du site. Pour les projets en périphérie de ville, un seuil de 20 000 m<sup>2</sup> de surface brute de plancher peut fournir une indication de l'importance et du besoin d'une étude d'impact. Pour les nouvelles propositions de commerce de détail en zones urbaines sur un terrain qui n'a pas auparavant été bâti avec une forte densité, un aménagement de plus de 10 000 m<sup>2</sup> (brut) peut nécessiter une étude d'impact.

#### **Texte annulé**

4.20 Cette note *PPG* est une révision de la *PPG 6* publiée en juillet 1993, qui est maintenant abrogée.

[La *PPG 6* de 1993 est donc abrogée en Angleterre, mais reste applicable au Pays de Galles ; son annexe D, qui reste applicable en Angleterre comme au pays de Galles, est traduite intégralement en page suivante].

---

<sup>25</sup> Selon le Règlement d'Urbanisme de 1988 sur les études d'impact.

## ANNEXE D (PPG 6 de 1993)

## DIRECTIVE D'URBANISME (OPÉRATIONS DE MAGASINS) POUR L'ANGLETERRE ET LE PAYS DE GALLES (NO. 2) 1993

Les Secrétaires d'Etat respectivement compétents pour l'Angleterre et pour le Pays de Galles, dans l'exercice de pouvoirs conférés, notamment, par les articles 14 (1), 18 (3) et 30 du Règlement Général d'Urbanisme de 1988, arrêtent ce qui suit, que les autorités d'urbanisme d'Angleterre et du Pays de Galles sont chargées d'appliquer:

1. La présente directive entrera en vigueur le 5 Novembre 1993.

2. (1) Dans cette directive, la « surface de plancher commercial » inclut la surface de plancher comprise ou incluse dans tout aménagement de terrains à utiliser partiellement pour la vente en gros et partiellement pour la vente de biens aux personnes qui sont autorisées à accéder à ces terrains à condition de participer à un système d'adhésion ou sur une base similaire.

(2) Pour les besoins de cette directive, la surface de plancher sera calculée hors œuvres.

3. (1) Cette directive s'appliquera à toute demande de permis de construire déposée après le 5 Novembre 1993 pour un aménagement, en Angleterre ou au Pays de Galles, qui comprend ou inclut la création de

(a) une surface brute de plancher commercial inférieure ou égale à 20 000 m<sup>2</sup> ; ou

(b) une surface brute de plancher commercial comprise entre 2 500 et 20 000 m<sup>2</sup>, qui dépassera 20 000 m<sup>2</sup> en combinaison avec une surface brute de plancher commercial supérieure ou égale à 2 500 m<sup>2</sup> qui sera compris ou inclus dans toute autre opération d'aménagement :

(i) pour laquelle une demande de permis de construire a été déposée mais n'a pas fait l'objet d'une décision à la date à laquelle est déposée une demande d'autorisation à laquelle cette directive s'applique ;

(ii) pour laquelle un permis de construire a été accordé dans la période de 5 ans précédant cette date ;

(iii) pratiquement achevée dans la période de 5 ans précédant cette date.

(2) L'aménagement mentionné dans les sous-paragraphes (i) à (iii) ci-dessus doit être situé dans un rayon de 10 miles [16 km] de toute partie de l'aménagement qui fait l'objet d'une demande d'autorisation à laquelle cette directive s'applique ;

4. Avant d'accorder un permis de construire sur toute demande d'autorisation à laquelle cette directive s'applique, une autorité locale d'urbanisme d'Angleterre ou du Pays de Galles consulte [son] Secrétaire d'Etat.

5 (1) Quand une autorité locale d'urbanisme est astreinte à une consultation par le paragraphe 4, elle doit, aussitôt que raisonnablement possible, envoyer au bureau approprié du Secrétaire d'Etat concerné une copie des éléments précisés dans le sous-paragraphe (2) ci-dessous.

(2) Les éléments mentionnés dans le sous-paragraphe (1) ci-dessus sont -

(a) une copie de la demande d'autorisation (y compris les plans ou dessins accompagnant) ;

(b) une copie de toute observation faite à l'autorité locale d'urbanisme ; et

(c) un rapport sur les problèmes impliqués dans la décision et sur tout point de vue exprimé sur la demande d'autorisation par un ministère ou une autre autorité locale d'urbanisme.

(3) le bureau approprié au Pays de Galles est le Ministère des affaires galloises et, en Angleterre, le Bureau Régional approprié du Ministère de l'Environnement.

6 Quand une autorité locale d'urbanisme est astreinte à une consultation par le paragraphe 4 ci-dessus, elle ne doit pas accorder de permis de construire avant l'expiration d'une période de 21 jours à compter de la date d'envoi au Secrétaire d'Etat.

7. La directive d'urbanisme (Opérations de magasins) de 1986 pour l'Angleterre et le Pays de Galles est abrogée, sauf qu'elle continuera à s'appliquer pour toute demande de permis de construire déposée, et pour toute résolution pertinente (telle que mentionnée dans la règle n° 4(1) ou 5(2) du Règlement Général d'Urbanisme de 1976) prise avant que la présente directive n'entre en vigueur.

Signé, par délégation du Secrétaire d'Etat (DoE) :

R. G. WAKEFORD, *Assistant Secretary*  
du Ministère de l'Environnement  
Le 20 Octobre 1993

et signé, par délégation du Secrétaire d'Etat (WO) : H. R. BOLLINGTON, *Assistant Secretary*  
du Ministère des affaires galloises

Le 21 Octobre 1993

## ANNEXE A (PPG de 1996) : GLOSSAIRE DE TERMES

**Terminologie pour les opérations de commerce de détail**

Les nouvelles opérations de magasins au détail prennent différentes formes, chacune avec ses caractéristiques de fonctionnement propres, par exemple :

**Types de magasins : magasins d'alimentation et achats courants**

\* **Supermarkets** - Supérettes : magasins libre-service à un seul niveau, vendant essentiellement de la nourriture sur une surface brute de vente : magasins libre-service à un seul niveau, vendant essentiellement de la nourriture, ou de la nourriture et des biens non alimentaires, surface brute de vente habituellement supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>, avec leurs propres parcs de stationnement au niveau du sol.

**Types de magasins : achats non courants**

\* **Town centre malls** - Malls de centre-ville : Bâtiment construit pour abriter de nombreuses unités individuelles de magasins, se concentrant habituellement sur les biens de comparaison, et consacré parfois aux loisirs, à la maison et autres utilisations.

\* **Retail warehouses** - Entrepôts de vente au détail : grands magasins d'un seul niveau spécialisés dans la vente de biens ménagers (tels que tapis, mobilier et équipement électrique) et articles volumineux de bricolage, s'adressant essentiellement à des clients en voiture, et souvent implantés en périphérie.

\* **Retail parks** - Parcs d'activités commerciales au détail : groupes d'au moins 3 entrepôts de vente au détail.

\* **Warehouse clubs** - Entrepôts de clubs : entreprises situées dans des bâtiments rudimentaires en périphérie, spécialisées dans les ventes en masse de biens à prix réduit, avec très grands parcs de stationnement. L'opérateur peut limiter l'accès à des entreprises, organisations ou catégories d'individus, et peut aussi s'engager à limiter le nombre de lignes de produits vendus.

\* **Factory outlet centre** - Centre de magasins d'usines : Groupes de magasins, généralement loin du centre-ville, spécialisés dans les ventes de produits de seconde qualité et de fins de série à des prix réduits.

**Types de centre**

\* **Local centre** - Petit ensemble, groupant habituellement un marchand de journaux, une épicerie, une poste annexe [conçue] et parfois une pharmacie, un coiffeur et autres boutiques d'intérêt local.

\* **District shopping centres** - Centres commerciaux de quartier : Groupes de magasins, hors du centre-ville, contenant habituellement au moins une supérette ou un supermarché alimentaire et des services marchands, tels que banques, organismes de crédit immobilier et restaurants.

\* **Town centre** - Centre-ville : Dans la présente note, le terme « centre-ville » est utilisé généralement pour désigner des centres traditionnels de petites et grandes villes, ou de quartiers suburbains, qui fournissent une large gamme de facilités et services et qui assurent une fonction de centre pour la population et les transports en commun. Il exclut les petits alignements de magasins d'importance purement locale. Les recommandations de ce PPG doivent être interprétées d'une façon appropriée à la taille du centre-ville concerné.

Dans Londres et autres grandes villes, les principaux pôles commerciaux en dehors de la zone centrale jouent le rôle de centre-ville et sont généralement complétés par des centres de quartier (cf. ci-dessus).

\* **Regional shopping centres** - Centres commerciaux régionaux : centres ayant généralement une surface brute de vente supérieure à 50 000 m<sup>2</sup>, situés en dehors des villes et offrant généralement une large gamme de biens de comparaison.

**Types de localisation**

\* **Edge-of-centre** - Bord de centre : un emplacement commercial à une distance du centre principal raisonnable pour marcher (200 à 300 m), et fournissant souvent des aménagements pour le stationnement qui desservent le centre autant que le magasin, permettant ainsi à un déplacement de remplir plusieurs fonctions. Pour d'autres usages, comme bureaux ou loisirs, le bord de centre peut être une zone plus large définie par la distance que les gens acceptent de parcourir à pied. Pour des bureaux, on peut compter 500 m autour d'une gare ou autre nœud de transports en commun.

\* **Out-of-centre** - Hors du centre : un emplacement qui est clairement séparé du centre-ville mais pas nécessairement en dehors de la zone urbaine.

\* **Out-of-town** - Périphérie : aménagement en dehors du centre, sur un terrain agricole, ou qui n'est pas clairement dans les limites actuelles de l'agglomération.

\* **Primary and secondary frontages** - Alignements de magasins d'importance principale et secondaire : voir plus loin le paragraphe 6 de l'annexe B et le paragraphe 2 de l'annexe D.

La vente au détail est une industrie dynamique, et de nouvelles formes peuvent rapidement apparaître, qui sont insuffisamment décrites par la terminologie conventionnelle actuelle.

## ANNEXE B (PPG 6 de 1996) : PLANS D'URBANISME

**Introduction**

1. La loi de 1990 impose aux *LPA* de tenir compte des orientations données par le Secrétaire d'Etat en préparant leurs plans d'aménagement. Le contenu du présent *PPG* sera important pour :

- les recommandations de planification régionale et stratégique couvrant les aires métropolitaines, où la répartition de l'offre et de la demande de commerce de détail est complexe et ne coïncide pas avec les limites des autorités locales ;
- la préparation des plans d'urbanisme.

**Recommandations de planification régionale**

2. Les recommandations de planification régionale et stratégique doivent normalement se préoccuper seulement des stratégies générales pour le réseau des centres de la région (voir le paragraphe [3.4] ci-dessus) comme un guide à la préparation des Schémas directeurs (et des Plans unitaires), y compris sur l'opportunité de nouveaux centres régionaux.

**Schémas directeurs**

3. Les schémas directeurs devraient fournir une stratégie claire pour les centres de ville et les opérations de commerce de détail dans le comté. Ils peuvent aider à assurer une approche cohérente entre les districts, sur des problèmes tels que les normes générales pour le stationnement en centre-ville. Ils devraient aussi indiquer s'il y a place pour des opérations de magasins au détail en dehors des centres de ville conformément aux objectifs du Gouvernement établis dans le présent *PPG*.

**Plans locaux d'urbanisme**

4. Les plans locaux [POS] doivent généralement se conformer aux schémas directeurs. En préparant leurs plans, les autorités d'urbanisme devraient :

- \* tenir compte des prévisions larges sur la demande de commerce de détail et sur la réponse vraisemblable à cette demande des entreprises du secteur sur la période du plan, en ce qui concerne la localisation ;
- \* considérer les relations actuelles et vraisemblables entre les centres de la zone...
- \* évaluer l'efficacité des politiques locales en cours visant à améliorer la vitalité et la viabilité de chaque centre, pour en déduire les nécessaires mises à jour ;
- \* identifier une série de sites appropriés pour des aménagements répondant à la demande, en particulier grâce à leur accessibilité par un choix de moyens de transports ;
- \* indiquer leurs critères de choix pour que les promoteurs d'aménagements hors centre-ville sachent comment la *LPA* va :

- évaluer l'impact de leur proposition sur la vitalité et la viabilité des centres villes existants (cf. §§ 4.3-4.5),

- évaluer l'accessibilité par un choix de moyens de transports (cf. §§ 4.6-4.8),

- estimer et prendre en compte l'impact global de chaque cas sur les déplacements (cf. §§ 4.9-4.11),

- \* établir une politique pour préserver les utilisations typiques de centre-ville, telles que les loirs.

Ils devraient établir dans quelle mesure le centre-ville et la périphérie peuvent se compléter l'un l'autre pour satisfaire la demande, sans saper des centres de ville, et en tenant compte de l'impact vraisemblable sur l'économie rurale.

5. En évaluant la capacité de croissance des centres de ville, il faut chercher et prendre en compte les vues des propriétaires immobiliers et des détaillants. La plupart des centres de ville contiennent un mélange d'immeubles en propriété et en location. Ils contrastent donc avec les aménagements de périphérie qui ont habituellement un propriétaire unique : celui-ci peut se livrer à une approche globale des parties communes et des questions de sécurité et de stationnement des voitures. Les considérations importantes incluront :

- les opportunités de croissance d'amélioration ou de ré-aménagement (y compris sur sites en bord de centre), et la nécessité d'encourager le meilleur usage de l'offre commerciale existante ;
- le potentiel de diversification des utilisations pour élargir la gamme d'activités du centre-ville (voir les paragraphes 2.11-2.17 de la présente *PPG*) ;
- les possibilités de logements et bureaux, en particulier dans des opérations mixtes ;
- l'accessibilité, l'impact du trafic et la disponibilité de transport en commun (voir les paragraphes 2.26-2.28 de la *PPG*) ;



- le besoin de maintenir et améliorer des espaces ouverts et des possibilités de détente.

6. Les plans peuvent aussi distinguer entre des alignements commerciaux principaux et secondaires en centre-ville, et analyser leur importance relative au caractère du centre. La définition de zones principales et secondaires doit être réaliste : la valeur des principaux baux commerciaux peut donner une bonne indication de la limite entre les zones principales et secondaires l'existence de locaux à usage de commerce de détail n'est pas par elle-même un bon indicateur. Alors qu'une forte proportion des alignements principaux peut être réservée à des utilisations de commerce de détail - en particulier les utilisations de la catégorie A1 du *Use Classes Order* - il devrait y avoir possibilité pour plus de flexibilité d'utilisation dans les alignements commerciaux secondaires; ce sont ces zones qui se prêtent le plus à la diversification. Les plans devraient établir des principes clairs, à appliquer dans les décisions d'application du droit des sols. Les zones principales et secondaires devraient être différenciées sur les *proposal maps* [cartes], si le règlement du POS définit des approches politiques différentes pour les unes et les autres.

#### **Gestion de la circulation**

7. Les plans d'urbanisme devraient définir des principes de gestion de la circulation en centre-ville pour :
- des équipements commodes pour faciliter l'usage des transports en commun,
  - l'existence et l'emplacement des parcs de stationnement,
  - des itinéraires d'accès au centre-ville pour les piétons et cyclistes, et les personnes à mobilité réduite et
  - des actions de modération de la circulation.

Les plans peuvent aussi montrer toute zone méritant des initiatives spéciales pour améliorer l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, et des clients avec landaus ou poussettes.

#### **Enquêtes sur le commerce de détail**

8. Les plans devraient être basés solidement sur une information à jour. Les principes et propositions des documents d'urbanisme concernant le commerce de détail devraient donc être basés sur une évaluation réelle de tendances et des opérations de magasins au détail. La partie II de la loi d'urbanisme de 1990 impose aux *LPA* de faire le suivi de tout ce qui est de nature à concerner le développement de leur territoire ou la planification de son aménagement. Elle les autorise à faire des enquêtes dans ce but. Les données sur la qualité, quantité et commodité du commerce de détail dans ce territoire, et sur la capacité potentielle des zones commerciales à la croissance ou au changement seront d'important éléments pour assurer que les principes et les propositions du plan sont correctement fondés. L'assistance du secteur privé pour de telles enquêtes peut être utile.

9. La validité de toute évaluation dépendra particulièrement de la qualité, la quantité et l'opportunité de ces enquêtes. Il est donc important pour une *LPA* de s'assurer que ces enquêtes sont complètes et exactes, et que les données qui en viennent sont maintenues à jour. Les enquêtes peuvent inclure des données sur les variations de population, la croissance ou le déclin économique, les surfaces de plancher du commerce de détail, les nombres de magasin, les types de dépenses, l'accessibilité, les flux piétonniers et les attitudes des consommateurs.

ANNEXE C (PPG 6 de 1996) : GESTION DU CENTRE-VILLE

ANNEXE D (PPG 6 de 1996) : CENTRES DE DIVERTISSEMENT

ANNEXE E (PPG 6 de 1996) : GESTION DE LA CIRCULATION EN CENTRE-VILLE

Ministère de l'Environnement  
Ministère des Transports

Planning Policy Guidance n°13  
Mars 1994

**RECOMMANDATIONS SUR LES PRINCIPES DE PLANIFICATION : TRANSPORTS**

Les notes PPG de « Recommandations sur les Principes de Planification » indiquent les principes du gouvernement sur les différents aspects de la planification. Les autorités locales de planification doivent prendre leur contenu en compte pour préparer leurs documents d'urbanisme. Ce contenu peut aussi être appliqué à leurs décisions sur les demandes d'autorisation concernant l'utilisation du sol et aux décisions prises en appel. La présente PPG remplace la version parue en novembre 1988 sous le titre « Considérations routières dans le droit des sols », *Highway considerations in Development Control* pour l'Angleterre. Elle donne des conseils aux autorités locales sur l'intégration des transports et de la planification de l'utilisation du sol. Le but principal des recommandations est d'assurer que les autorités locales mènent leurs politiques d'utilisation du sol et leurs programmes de transports de façon qui aide à :

- réduire la croissance, en nombre et en longueur, des déplacements motorisés,
- encourager les autres modes de transport, qui ont un moindre impact sur l'environnement,
- réduire l'a priori en faveur de la voiture individuelle.

De cette façon, les autorités locales pourront aider à remplir les engagements pris par le Gouvernement dans sa Stratégie de Développement Durable : réduire le besoin de voyager, influencer la croissance du trafic et réduire l'impact global des déplacements sur l'environnement. Ces politiques pourront avoir une importante contribution au but d'améliorer la qualité et la vitalité des villes, et d'assurer la santé de l'économie rurale et la viabilité des communautés rurales.

Contenu de la note

	<i>Paragraphes</i>		<i>Paragraphes</i>
<b>1 INTRODUCTION</b>		Aménagements pour les cyclistes	4.15
Transports et environnement	1.1	Gestion du trafic	4.20
Nécessité de gérer la demande	1.4	Transports en commun	4.23
Planifier pour moins de déplacements	1.7	Systèmes de Parcs-Relais P+R	4.28
Utilisation des sols : le contexte	1.10		
Autres notes de recommandations	1.14	<b>5 PROCESSUS D'AMENAGEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT</b>	
<b>2 TRANSPORTS ET PLANIFICATION</b>			
Notes régionales et stratégiques de recommandations, et documents d'urbanisme	2.1	Introduction	5.1
Contrôle de l'utilisation des sols	2.10	Emplacements réservés	5.6
Structure du document	2.14	Planification des routes	5.9
		Limiter l'impact des projets routiers	5.15
		Évaluer l'impact sur l'environnement	5.23
<b>3 TYPES ET EMBLEMES DES AMENAGEMENTS</b>		Approbation d'équipements des collectivités locales	5.26
Logements	3.2	Planification des autres modes de transport	5.28
Emplois	3.4	Aviation	5.32
Transports de marchandises	3.7	Navigation fluviale	5.37
Commerce de détail	3.9	Navigation maritime	5.41
Loisirs et tourisme	3.11		
Éducation et services publics	3.13	<b>6 MODES DE TRANSPORT ET ACCES AUX AMENAGEMENTS</b>	
Planification à l'échelle du voisinage	3.16	Introduction	6.1
<b>4 ACTIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LES TRANSPORTS</b>		Accès routier	6.3
Introduction	4.1	Transports de marchandises	6.9
Stationnement	4.4	Participations financières de l'aménageur	6.12
Aménagements pour les piétons	4.12	<b>7 TEXTES ANNULES</b>	
Autoroutes et aires de services	Annexe A	Autorisations soumises à conditions	Annexe C
Procédures de demandes d'autorisation	Annexe B	Triangles de visibilité	Annexe D

## RÉSUMÉ DES 5 PREMIÈRES PARTIES DE CETTE NOTE PPG 13

### 1 INTRODUCTION

#### **Transports et environnement**

Les nécessaires améliorations des véhicules ne suffisent pas à réduire l'impact des transports sur l'environnement. L'emplacement et la nature des équipements de superstructure et autres bâtiments ont un effet sur l'ampleur et les modes des déplacements, mais ils sont eux-mêmes influencés par les infrastructures et les politiques de transport. Les autorités locales ont donc les moyens d'agir pour réduire les déplacements nécessaires aux activités quotidiennes et l'a priori en faveur de l'usage de la voiture individuelle, et pourront donc aider à « *Sustainable Development : the UK Strategy* »).

#### **Nécessité de gérer la demande**

Le Gouvernement a reconnu l'impasse où mènent la construction ou l'élargissement de routes, dans des centres urbains encombrés, pour faire face aux prévisions de croissance du trafic. Pour maintenir l'efficacité du système de transports, il faut gérer la demande de déplacements. Les subventions annuelles du ministère des Transports favoriseront les collectivités qui définissent une stratégie de transports globale et intermodale, cohérente avec leurs politiques d'urbanisme.

#### **Planifier pour moins de déplacements**

Les politiques d'urbanisme des autorités locales doivent viser à réduire les besoins de déplacements, et en particulier l'usage de la voiture individuelle, en influençant l'emplacement des équipements de superstructure et autres bâtiments par rapport aux infrastructures (et vice versa) et en favorisant des formes d'aménagement qui encouragent les déplacements à pied, en deux roues et en transports en commun. Elles doivent à cet effet :

- encourager les constructions dans les zones urbanisées, à des endroits bien accessibles par les modes de déplacements autres que la voiture individuelle ;
- placer les grands générateurs de déplacements dans des centres existants et bien accessibles par les modes autres que la voiture individuelle ;
- renforcer les centres locaux existants (tant en ville qu'à la campagne) qui offrent une variété d'activités sociales, commerciales et professionnelles, et viser à protéger et développer « leur viabilité et leur vitalité » ;
- maintenir et renforcer les possibilités des gens de se déplacer à pied, en deux roues ou en transports en commun, plutôt qu'en voiture, entre leur domicile et les équipements qu'ils doivent visiter régulièrement ;
- limiter l'offre de stationnement sur et hors voirie, en particulier celle qui est liée aux bâtiments, pour décourager l'a priori en faveur de l'usage de la voiture individuelle dans les déplacements de tous motifs (quand il y a des alternatives pratiques).

#### **Utilisation des sols : le contexte**

Les décisions d'urbanisme ont un impact durable; il faut encourager les gens à réfléchir au coût global de leur choix de transport. Le gouvernement a décidé que les taxes sur les carburants doivent augmenter de 5 % par an, et que le péage doit être introduit sur les autoroutes (dès que les systèmes électroniques et la loi le permettent) et en ville.

### 2 TRANSPORTS ET PLANIFICATION

#### **Notes régionales et stratégiques de recommandations, et documents d'urbanisme**

Les notes régionales de recommandations définissent une stratégie et des priorités en matière de transports. Elles sont faites par le DoE sur avis des conférences régionales réunissant les autorités locales, et servent de cadre aux SDAU et POS, les *Structure Plans* et *Local Plans*. Les autorités locales doivent faire un suivi continu de l'effet que ces documents ont à travers les autorisations d'urbanisme.

#### **Contrôle de l'utilisation des sols**

Les décisions sur les demandes d'autorisation d'utilisation des sols sont prises par les autorités locales, sous réserve d'intervention du DoE ; ces demandes peuvent être acceptées telles quelles ou avec conditions (notamment financières), ou refusées; la loi d'urbanisme, *Town & Country Planning Act* de 1990 exige que ces décisions soient prises en fonction des documents d'urbanisme, sauf raisons contraires suffisantes (art.54A). Il ne faut pas que de bons principes visant à réduire les besoins de déplacements soient contredits par des décisions contraires, notamment le renouvellement d'autorisations caduques.

### Structure du document

Les recommandations pour l'intégration des politiques d'urbanisme et des transports sont groupées dans les quatre chapitres qui suivent : emplacement des aménagements, actions complémentaires sur les transports, infrastructures, priorités et accès aux aménagements.

## 3 TYPES ET EMBLEMES DES AMENAGEMENTS

### Logements

Les *Structure Plans* doivent privilégier les petites et grandes villes, et limiter le développement des villages mal desservis en équipements et transports en commun. Les *Local Plans* doivent préciser ces objectifs (cf. PPG 3).

### Emplois

Les *Structure Plans* et *Local Plans* doivent viser à limiter les déplacements en voiture entre domicile et travail, en rapprochant leurs emplacements et en privilégiant les établissements à forte concentration d'emplois, et générant de nombreux déplacements, dans les emplacements bien desservis en transports en commun (cf. PPG 4 et 7).

### Transports de marchandises

Les autorités locales doivent encourager le transport du fret (et des pondéreux) par le rail et la voie d'eau, notamment par des entrepôts raccordés. [N.D.T. : Les matières premières minérales forment un volet des documents d'urbanisme].

### Commerce de détail<sup>26</sup>

Les SDAU et POS doivent viser à limiter les déplacements en voiture pour les achats, notamment alimentaires, ainsi qu'à éviter les implantations hors des villes et le long des routes des magasins de biens d'équipement (*comparison goods*).

### Loisirs et tourisme

Les autorités locales doivent favoriser les équipements de loisirs dans des lieux bien desservis en transports en commun, notamment en centre-ville pour en valoriser l'attrait, ainsi que les espaces récréatifs de proximité.

### Éducation et services publics

Les équipements éducatifs et les services ouverts au public doivent être bien desservis par différents modes de transports; il faut aussi que les étudiants puissent se loger à proximité des lieux de cours.

### Planification à l'échelle du voisinage

Le mélange des utilisations du sol limite les besoins de longs déplacements et renforce l'attractivité et la vitalité des villes et villages; il favorise donc la circulation des piétons, qui évite le sentiment d'insécurité (peur de la délinquance).

## 4 ACTIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LES TRANSPORTS

### Introduction

Les politiques sur l'utilisation du sol ne peuvent à elles seules réduire l'accroissement de la demande de transports, mais doivent être complétées par des politiques spécifiques aux transports, qui doivent :

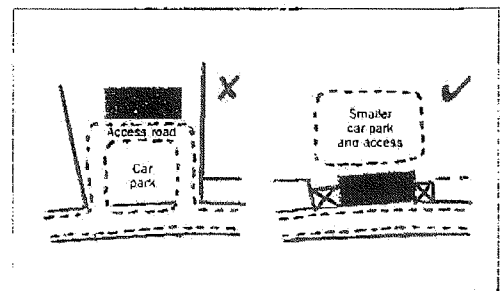
- développer le choix modal en augmentant l'avantage relatif des modes de déplacement autres que la voiture, surtout la marche, les deux roues et les transports en commun ;
- réduire la dépendance vis-à-vis de la voiture ;
- accroître la compétitivité et l'attractivité des centres urbains par rapport aux opérations périphériques.

Les services d'urbanisme et des routes examineront leurs objectifs et leurs politiques à la lumière de cette note, en particulier sur :

- les normes de stationnement,
- la valorisation des centres urbains et des déplacements non liés à la voiture,
- les facilités données aux autres modes par rapport à la voiture.

<sup>26</sup> NB : Le DoE a publié en 1995 un document de commentaires illustré (*PPG 13 / A guide to better practice*), qui recommande en particulier de ne pas rompre un alignement urbain par un parking : cf. exemple page suivante.

## Exemple de magasin en front de rue, avec aire de stationnement par derrière



Site layout to favour access on foot.

cf. § 2.25 du document de commentaires illustré *PPG 13 / A guide to better practice* (DoE 1995) :  
L'aménagement du site devrait assurer un accès commode et attrayant aux personnes qui arrivent à pied, en vélo ou en transports en commun.

### Stationnement

La possibilité de stationner est un élément majeur des choix du mode de déplacement, peut-être plus que l'offre de transports en commun; les parkings prennent de la place et réduisent les densités urbaines. Les principes stratégiques sur le stationnement doivent figurer dans les notes régionales d'orientation *RPG* et dans les *Structure Plan*, pour éviter les possibles effets destructeurs d'une compétition entre collectivités voisines. Les *Local Plans* doivent donner des fourchettes entre un maximum et un *operational minimum*<sup>27</sup> pour les grandes catégories d'utilisations et d'emplacements des sols, et par exemple ne plus exiger une place par emploi. Un certain nombre de places hors voirie peut être nécessaire pour qu'un nouveau bâtiment ne crée pas de problème de circulation par le stationnement sur voirie, mais il faut aussi éviter la saturation des voies urbaines par l'augmentation du trafic, et les services d'urbanisme doivent :

- restreindre les exigences de stationnement dans les zones bien accessibles par les modes autres que la voiture ;
- modérer ces exigences pour les opérations de logements, et même les abandonner dans ces zones si c'est nécessaire pour des opérations denses, de qualité à prix modéré ;
- assurer que le stationnement se limite en général à cet *operational minimum* ;
- ne pas exiger des aménageurs plus de places qu'ils ne le souhaitent, à moins d'importantes implications de circulation ou de sécurité routière ;
- assurer que l'offre de stationnement périphérique créée par des aménageurs ne soit pas à un fort niveau qui nuise aux quartiers centraux.

Le stationnement sur voirie peut être interdit, ou payant à un niveau qui tient compte de restrictions imposées au stationnement hors voirie. Les autorités locales peuvent aussi fixer ce prix de façon à dissuader certains usages, comme pour encourager les déplacements domicile-travail à se faire en transports en commun (la loi *Road Traffic Act* de 1991 permet de leur transférer la police du stationnement, et donc le revenu des amendes; l'art. 55 du *Road Traffic Regulations Act* de 1984 permet d'affecter le revenu du stationnement payant à l'amélioration des transports en commun et de la voirie, et pas seulement à la création de stationnement hors voirie). Elles doivent encourager la modification des parkings privés existants pour les mettre à ces normes réduites, et refuser les parkings publics ou privés qui ne les respectent pas. Il est depuis longtemps habituel de compenser des places de stationnement, dues par un promoteur mais qu'il ne peut pas réaliser sur place, par un paiement aux autorités locales pour la réalisation d'emplacements hors site; il serait intéressant d'affecter plutôt de telles contributions à des actions pour favoriser les transports en commun, la marche ou les deux roues. Voir aussi la circulaire DoT 1 de 1988 sur le stationnement.

### Aménagements pour les piétons

Une grande proportion des déplacements se fait déjà à pied, et une grande part des déplacements de tous modes est courte. Les *Local Plans* peuvent encourager la circulation des piétons par des incitations à diverses actions: modération de la circulation motorisée, environnement agréable, meilleur éclairage public, trottoirs plus larges et chaussées plus étroites et plus facile à traverser (en évitant les détours, les attentes et les souterrains). Des cheminements le long de rivières, canaux et voies ferrées désaffectées peuvent être agréables, mais la séparation des piétons et des chaussées et autres lieux d'activité peut encourager la délinquance. Les zones à priorité piétonne peuvent favoriser l'attrait des centres locaux pour les commerces, les emplois et les loisirs.

### Aménagements pour les cyclistes

Pour favoriser l'usage du vélo comme moyen de transport quotidien, les *Local Plans* devraient indiquer des itinéraires faisant l'objet d'aménagements publics et formant un vrai réseau pour les cyclistes, et imposer des aménagements dans les nouveaux ensembles d'habitation; comme les piétons, les cyclistes ne doivent toutefois pas être mis à l'écart. Le stationnement des deux roues en sécurité doit aussi être facilité dans les grandes stations de transports en commun et les parkings de dissuasion, dans les grands aménagements et les centres des villes, et dans les établissements d'enseignement. Voir aussi la bibliographie cycliste du dépliant 1/92 du service d'information du *DoT*, et le document de consultation « Santé de la nation » publié en 1992 par le gouvernement.

### Gestion du trafic

Des actions de gestion du trafic doivent aider à établir des priorités parmi les modes d'accès aux nouveaux bâtiments, en complément des politiques relatives à leur emplacement. Elles aident aussi à éviter la congestion qui pourrait résulter des nouveaux bâtiments dans les centres urbains, et à protéger les habitants des nuisances du trafic. Les autorités locales doivent définir des politiques pour réduire les déplacements

<sup>27</sup> *operational parking* désigne le stationnement qui est nécessaire sur place pour l'activité exercée sur un terrain.

nécessaires: les politiques relatives à l'emplacement des nouveaux bâtiments peuvent impliquer un besoin de déplacements qu'il faut traiter par les politiques de gestion du trafic et du stationnement. La gestion du trafic peut être un bon outil pour encourager la circulation des piétons et des cycles en rendant les rues plus sûres, et améliorer l'environnement par des actions spécifiques d'accompagnement.

### **Transports en commun**

Les autorités locales devraient établir des « profils d'accessibilité » des transports en commun pour définir les sites les mieux desservis, et donc les plus propres à la construction de logements et de lieux d'emploi ou d'autres destinations des déplacements. Les lignes ferrées et de bus sont un argument pour attirer les promoteurs, qui peuvent aussi intervenir dans leur financement, en complément des autorités locales: construction ou réouverture d'infrastructures, abris de bus, aménagements de priorité ou actions d'information (qui encouragent les opérateurs), et même subventions à des services de bus dont le besoin est perçu avant la demande ; ces actions peuvent être indiquées dans les *Local Plans* en complément des principes sur les emplacements constructibles.

### **Systèmes de Parcs-Relais P+R**

Ces systèmes de stationnement encouragent l'usage des transports en commun et l'accessibilité des centres de villes; ils sont de deux types : dans les gares pour utilisation des trains, et en limite de zone urbaine pour utilisation des bus ou trams. Le premier type doit diminuer l'usage de la voiture mais peut, en facilitant l'utilisation des trains pour les déplacements domicile-travail, augmenter les distances parcourues ; il faut s'assurer que l'emprise des parkings ne dissuade pas l'accès à la gare à pied ou en deux roues, et n'empêche pas la construction de logements ou de bureaux à grande densité. Le second type ne doit pas augmenter les déplacements en voiture, particulièrement pour le domicile-travail, et on peut jouer à cet effet sur les tarifs ; son impact peut être amplifié par des actions en faveur de la priorité des bus ou trams.

## **5 PROCESSUS D'AMENAGEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

### **Introduction**

Les priorités de dépenses des collectivités locales (investissement et entretien) sont définies dans les documents annuels *TPP (Transport Policies and Programmes)* qu'elles envoient au *DoT* et qui doivent être cohérents avec leurs documents d'urbanisme.

### **Emplacements réservés**

Le *PPG 12* indique comment gérer les emprises des projets routiers et ferroviaires dans les documents d'urbanisme; il faut aussi garder la continuité des emprises désaffectées si un réemploi est plausible dans l'avenir.

### **Planification des routes**

Cette partie décrit la coordination des politiques d'urbanisme avec les projets routiers des collectivités locales et de l'Etat.

### **Limiter l'impact des projets routiers**

Recommandations diverses.

### **Évaluer l'impact sur l'environnement**

Certains grands projets ne peuvent être autorisés sans une analyse de l'environnement, notamment pour les transports terrestres et aériens. L'étude d'impact doit être jointe à la demande d'autorisation, pour l'instruction technique et la consultation du public.

### **Approbation d'équipements des collectivités locales**

Les projets routiers des collectivités locales doivent être approuvés par leurs propres services d'urbanisme, parfois après consultation du *DoT*.

### **Planification des autres infrastructures**

Les infrastructures construites par des promoteurs privés (autres que les voiries de desserte) sont depuis une loi de 1992 autorisés par un acte du gouvernement central (et non plus une loi du Parlement). Les infrastructures aériennes et de navigation fluviale et maritime ont leurs propres procédures.

## ANNEXE 7A

### EXEMPLES DE DOCUMENTS D'URBANISME Communes du Grand Londres

Le chapitre 5 (commerce de détail) du plan d'urbanisme (*Unitary Development Plan*) de **Redbridge** contient les principes présentés ci-dessous; les textes de 1991, supprimés en 1994, sont barrés ; les textes ajoutés en 1994 sont marqués d'un (+) :

#### PRINCIPES GÉNÉRAUX

- SP.RT.1 « La municipalité ~~étudiera favorablement les seuls~~ autorisera les projets d'accroissement important de la surface de vente au détail qui satisferont aux points suivants :
- ~~Il y a un besoin défini~~
  - Le projet, seul ou cumulé, n'affecte gravement la vitalité et la viabilité d'aucun centre
  - ~~Il n'attire pas d'investissement public ou privé prévus pour des centres existants~~
  - ~~Il n'entraîne pas le sous-emploi d'infrastructure desservant des zones commerciales~~
  - Les critères d'environnement définis en LP.RT.24 sont satisfaits. »
- SP.RT.2 « ~~Si le besoin de création de magasins peut être établi,~~ tout projet doit, autant que possible, être situé à l'intérieur, ou en bordure, de centres commerciaux en activité de taille appropriée.  
Ces centres commerciaux existants comprennent le centre stratégique d'Ilford<sup>28</sup>, 3 centres de quartier et 10 centres locaux. Les limites en sont définies sur la carte au 1/10 000ème.
- (+) Si toutefois la création de magasins n'est pas possible ou pas acceptable (pour des raisons d'environnement ou de circulation) à l'intérieur ou en bordure de ces centres, d'autres emplacements peuvent être envisagés s'ils sont bien desservis par les transports en commun et la voirie principale. (cf. SP.RT.22 [*Superstores*] et SP.RT.23 [Entrepôts]). »

#### Centre-ville d'Ilford

- LP.RT.3 « En étudiant des projets de création de magasins au centre-ville d'Ilford, la municipalité examinera particulièrement ~~leur nécessité,~~ leur contribution à la mise en valeur d'Ilford comme centre stratégique et leur impact sur les zones résidentielles contiguës (cf. LP.RT. 24 (vi) (architecture)). »
- LP.RT.4 et LP.RT.5 sont reproduites du plan de secteur adopté par la ville en 1980, et portent sur les demandes de changement d'affectation de magasins à des usages autres que la vente au détail, dans le centre-ville d'Ilford.

#### Autres zones commerciales

- LP.RT.6 et LP.RT.7 portent sur ces demandes en dedans et en dehors des linéaires principaux définis dans les centres commerciaux secondaires de la commune.
- LP.RT.8 à LP.RT.21 portent sur chacun de ces centres commerciaux secondaires, sur les petits linéaires commerciaux définis par une liste, et sur les magasins isolés.

#### AUTRES PRINCIPES APPLICABLES À TOUTE LA COMMUNE

SP.RT.22 et SP.RT.23 portent sur les *Superstores* et sur les Entrepôts de vente au détail; ils ont été fortement amendés, en liaison avec SP.RT.2 et en suivant des propositions faites à l'enquête par Tesco et Sainsbury's.

SP.RT.22 « ~~La municipalité étudiera les grands projets de magasins avec circonspection, pour bien évaluer leur impact sur le commerce actuel. Une surface limitée de nouveaux *convenience stores* [pour les achats courants] pourrait être autorisée dans l'ouest et le nord de la commune,~~

<sup>28</sup> Le centre d'Ilford a été défini par le *GLDP*, ancien schéma directeur du Grand Londres, comme un des 6 *major strategic centres*, au sommet de sa hiérarchie de centres urbains « stratégiques » (pôles commerciaux à large zone de chalandise), et confirmé par la note RPG 3 (cf carte en page 26 du présent rapport). Ilford est une des anciennes communes du *borough* de Redbridge.



~~[c'est à dire] soit dans ou près des centres de South Woodford<sup>29</sup> ou de Barkingside, soit dans d'autres emplacements bien desservis par les transports en commun et la voirie principale. Les projets de magasins d'alimentation seront évalués soigneusement selon SP.RT.1 et LP.RT.24. »~~

« Les projets de surface [de vente] en dehors des centres seront normalement autorisés, sauf s'ils sont de nature à porter gravement atteinte à la vitalité et à la viabilité des centres dans leur ensemble ou bien à leur environnement. De plus, ces projets seront étudiés selon SP.RT.2. »

SP.RT.23 ~~« La municipalité étudiera les grands projets de magasins avec circonspection, pour bien évaluer leur impact sur le commerce actuel. Elle n'autorisera de grands entrepôts spécialisés de vente au rabais (pour des objets tels que les articles de bricolage, tapis, meubles ou équipement électrique), en dehors des zones commerciales existantes, que dans des cas exceptionnels où SP.RT.1 est satisfait. »~~

« Les projets d'entrepôts de vente au détail (pour des objets tels que...) doivent être situés soit dans ou près d'un centre commercial existant, soit dans d'autres emplacements bien desservis par les transports en commun et la voirie principale. Les projets seront évalués soigneusement selon SP.RT.2, SP.RT.22 et LP.RT.24. »

LP.RT.24 et LP.RT.25 portent sur les critères d'architecture, d'environnement et de trafic :

- Echelle et caractère des espaces et des bâtiments,
- Circulation autour du projet,
- Voies d'accès appropriées, et éventuellement voirie nouvelle payée par l'aménageur,
- Stationnement (LP.TR.10) et personnes à mobilité réduite (LP.RT.27),
- Respect de la Ceinture verte de Londres (SP.EN.1 & SP.EN.2),
- Respect, qualitatif et quantitatif, des zones résidentielles,
- « Desserte satisfaisante par des services, existants ou proposés, de transports en commun »,
- Mise en valeur de l'environnement (cf. SP.EN.42 : mini-déchetteries dans les nouveaux aménagements, principe ajouté à la suite de l'enquête publique),
- Camions de livraisons et voitures des clients en prise directe sur la voirie principale, sans passer par la voirie des zones résidentielles.

LP.RT.26 et LP.RT.27 portent sur les zones de protection du patrimoine architectural et urbain (*conservation areas*), et sur les personnes à mobilité réduite.

LP.RT.28 et LP.RT.29 portent sur les installations d'exposition et de vente de voitures:

~~« ... et il y a une présomption générale contre tout agrandissement de ces installations. »~~

« ... et tout agrandissement de ces installations n'a de chance d'être accepté que dans un nombre limité d'emplacements. »

LP.RT.30 et LP.RT.31 portent sur les marchés de plein-air, et sur les activités de fin de soirée.

La commune de Redbridge a aussi publié en juillet et août 1994 deux documents relatifs à l'urbanisme commercial « l'analyse de son appareil commercial, et des pistes de révision de son *UDP*. L'analyse de l'appareil commercial d'une commune sous forme d'un bilan de santé est recommandée par la note *PPG 6*, et celle de Redbridge complète une analyse des pôles principaux du Grand Londres faite par l'organisme intercommunal *London Planning Advisory Committee*.

Le **bilan de santé** de l'appareil commercial de Redbridge présente d'abord les utilisations des sols dans les 12 centres secondaires de la commune (cf. plan de Redbridge en page 19 ci-dessus), et les demandes déposées depuis 1991 pour changer l'utilisation d'un immeuble, ainsi que les décisions prises par la commune ou en appel.

Il comporte pour chaque centre un plan, généralement au 1/1 250, et un tableau des alignements non résidentiels avec la proportion des types d'utilisations, en distinguant :

- magasins de nourriture et autres achats courants,

<sup>29</sup> cf plan de Redbridge et extrait de la *Proposal Map*, montrant le centre urbain secondaire de South Woodford, en pages 27 et 28 ci-dessus.

- magasins d'achats et de services non courants (type vêtements et chaussures, et type équipement de la maison ou agence de voyages),
- bureaux de services (à usage fréquent comme banques et agents immobiliers, et à usage moins fréquent comme avocats ou comptables),
- autres usages (autres services comme auto-écoles ou sports et santé, et ventes de voitures),
- locaux vacants (lors de l'enquête faite de septembre 1991 à janvier 1994, et lors d'une analyse des espaces publics en juin-juillet 1994).

Après une analyse comparative de ces 12 centres le bilan de santé décrit ensuite Ilford, le centre principal de Redbridge, focalisé en 8 secteurs. La description d'Ilford est comparable à celle des 12 centres secondaires ; elle est complétée par des comptages de piétons, faits sur 3 jours à 5 endroits, et par une analyse succincte du marché immobilier.

La commune voisine, Barking & Dagenham, donne ses principes en matière de *planning obligation* dans le chapitre 8, relatif aux équipements publics, *community facilities*, de son *Unitary Development Plan* : elle en attend des promoteurs d'aménagements ayant plus de 1 000 m<sup>2</sup> pour des bureaux ou du commerce de détail, plus de 2 000 m<sup>2</sup> pour des bâtiments industriels ou d'entrepôts, ou plus de 4 000 m<sup>2</sup> pour des opérations de logements. L'avantage pour la collectivité peut porter sur des améliorations de l'environnement à proximité, des améliorations<sup>30</sup> des conditions de déplacements ou de l'offre publique de stationnement des voitures, des contributions à la conservation du patrimoine, des affectations de terrains pour des cheminements publics, des équipements collectifs, ou encore des contributions à un usage multiple des grands aménagements. L'absence d'avantage ne saurait être une raison suffisante.

---

<sup>30</sup> Autres que les participations aux travaux de desserte routière prévues par l'article 278 du code de la voirie (*Highways Act*) de 1980 et indiquées en note, page suivante.

## ANNEXE 7B

**EXEMPLES DE DOCUMENTS D'URBANISME**  
**POS de Guildford & SDAU du Surrey**

La commune de Guildford, a adopté en 1987 son *Local Plan* ; elle en a publié en octobre 1990 une version révisée qu'elle a élaboré dans le contexte du *Structure Plan* du Surrey, de la note d'orientation *PPG 9* sur le Sud-Est de l'Angleterre et des recommandations de *SERPLAN*, la « Conférence Régionale de Planification du Sud-Est ». Ce local Plan (377 pages, dont 130 pages d'annexes) contient 12 chapitres qui sont indiqués au tableau suivant :

CHAPITRE	TITRE
1.	Introduction
2.	Politiques et principes généraux d'aménagement
3.	Environnement construit
4.	Environnement naturel
5.	Protection de l'environnement
6.	Logement
7.	Activités économiques
8.	Commerce de détail
9.	Transports
10.	Récréation, loisirs et tourisme
11.	Équipements éducatifs et sanitaires
12.	Évolution de la commune et révision du POS

Les politiques et principes du *Structure Plan* du Surrey sont rappelés en annexe 2 du *Local Plan* de Guildford. Plusieurs de ses principes généraux ou thématiques peuvent influencer sur l'évolution du commerce de détail :

**Principe général relatif aux infrastructures et aux services publics**

G3 « Avant d'autoriser tout aménagement de terrains, les *districts* devront avoir la garantie<sup>31</sup> que les investissements nécessaires à leur desserte sont financés... »

**Principe général relatif à l'énergie**

G4 « Les *districts* rechercheront la conservation maximum de l'énergie dans l'appréciation de l'emplacement, du type et de la conception d'un aménagement... »

**Principe général relatif aux espaces ruraux**

G5 « Un aménagement dans la Ceinture Verte ne sera normalement autorisé que s'il correspond à son caractère et à sa fonction... »

**Principe général relatif aux transports**

G8 « Le *County Council*... utilisera ses ressources en donnant priorité à la voirie existante, aux travaux routiers qui résolvent des problèmes locaux, et à l'offre de transports en commun. »

**Principe général relatif à l'équipement commercial**

G10 « Les *districts* soutiendront le rôle des équipements de centre-ville et de quartier en améliorant la gamme et les types de ces équipements, et leur environnement commercial, et en ne permettant pas que d'autres équipements viennent compromettre la vitalité et la viabilité des centres de villes dans leur ensemble. »

**Principe général relatif à l'environnement**

G12 « Les *districts* favoriseront la protection et la mise en valeur de l'environnement et résisteront à la perte des meilleures terres agricoles et des sites d'intérêt archéologique, historique ou écologique. »

**Principes relatifs à l'industrie et au commerce...**

**Principes relatifs aux transports ...**

**Principes relatifs à l'équipement commercial ...**

Le chapitre 8 du *Local Plan* de Guildford énonce et justifie les principes (1S à 26 S) relatifs au commerce de détail, et définit un emplacement acceptable pour une aire de service<sup>32</sup> :

<sup>31</sup> N.D.T. Les participations aux travaux de desserte routière sont prévues par l'article 278 du code de la voirie (*Highways Act*) de 1980 et sont négociées avec les services routiers. Elles ne doivent pas être confondues avec les *planning obligations* rappelées en page précédente.

<sup>32</sup> Emplacement S P1 en bordure du projet routier MP1: cf extraits de la *Proposal Map*, en pages suivantes.

**Introduction**

- 1 S. Gamme et répartition des équipements commerciaux
- 2 S. Rôle et caractère des zones commerciales

**Centre-ville de Guildford**

- 3 S. Les équipements commerciaux
- 4 S. Taille des magasins
- 5 S. Aménagements de surfaces de vente supplémentaires
- 6 S. Disparition de magasins dans la zone commerciale principale
- 7 S. Disparition de magasins dans le reste du centre-ville
- 8 S. Disparition d'établissements de catégorie A2 ou A3
- 9 S. Établissements de restauration (catégorie A3 : Aliments et boissons)
- 10 S. Établissements de restauration en terrasse

**Grands aménagements commerciaux hors centre-ville**

- 11 S. Création de centres commerciaux régionaux :

Ils ne sont normalement pas admis.

- 12 S. *Superstores* : établissements de 2 500 à 7 000 m<sup>2</sup>

Ils ne sont normalement pas admis (car la ville a mis en évidence la suffisance de l'offre actuelle), sauf s'il peut être démontré que les ventes non alimentaires ne dépassent pas 15% de la surface de ventes<sup>33</sup>.

- 13 S. Entrepôts de vente au détail

Ils ne sont normalement pas admis, sauf s'il peut être démontré qu'il s'agit du type de magasins qui vendent surtout des objets volumineux de valeur assez basse, et dans les conditions de la note 17 ci-dessous.

**Autres centres commerciaux**

- 14 S. Zones commerciales d'intérêt local
- 15 S. Disparition de magasins (catégorie A)
- 16 S. Créations de magasins (catégorie A1)
- 17 S. Centres commerciaux de plus de 5 magasins, en banlieues et villages
- 18 S. Centres commerciaux en banlieues et villages (5 magasins ou moins),

**Autres points de vente au détail**

- 19 S. Marchés de plein air
- 20 S. Vente chez le producteur
- 21 S. *Garden centres*
- 22 S. Magasins d'exposition, réparation et vente de voitures
- 23 S. Suppression de ces magasins
- 24 S. Magasins annexés à une station-service
- 25 S. Suppression de ces magasins
- 26 S. Aires de service sur routes principales

---

<sup>33</sup> et s'il peut être démontré :

- qu'il n'y aura pas d'effet contraire, individuel ou cumulé, sur la vitalité et la viabilité du centre-ville ou d'autres centres commerciaux ;
- que le projet complète l'équipement commercial existant dans la ville plutôt qu'il ne lui nuit ;
- qu'il n'y aura pas perte de terrains ou bâtiments à usage résidentiel, industriel, de stockage ou de récréation ;
- que le projet est bien accessible aux acheteurs en voiture ou en transport en commun ;
- que l'accès se fait bien par des voies de distribution et est compatible avec l'infrastructure de transport ;
- que le projet n'est pas en zone rurale ;
- et sous réserve d'un accord selon l'article 106 de la loi de 1990.

Local Plan de GUILDFORD  
Légende de la Proposal Map

Principes qui ne concernent qu'une zone		Principes concernant tout le territoire
	Local Plan Boundary	<p>The following policies apply to the whole of the Plan Area including the insets -</p> <p>General: G 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8</p> <p>Built Environment: BE 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 47, 48</p> <p>Environmental Protection: EP 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34</p> <p>Housing: H 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38</p> <p>Employment: E 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18</p> <p>Shopping: S 1, 2, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26</p> <p>Movement: M 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28</p> <p>Recreation, Leisure &amp; Tourism: R 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 37, 38, 39, 40, 41, 46, 48, 50, 51, 52, 53, 54</p> <p>Education, Community and Health Services: EC 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23</p> <p>The following policies apply to the Urban Areas:-</p> <p>9H, 21H, 35, 45, 55, 9S, 10S, 15M, 42R, 43R, 44R, 45R, 47R</p> <p>The following policies apply to the Countryside:-</p> <p>Rural Environment: RE 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26</p> <p>Also: 13EP, 10H, 11H, 22H, 3E, 13E, 11R, 48R</p>
	Inset Boundary	
	Conservation Area Boundary 36-45 BE	
	Built Environment Proposal BE P1	
	Green Belt 1RE	
	Settlement Area Boundary 2RE	
	Countryside Beyond the Green Belt 3RE	
	Area of Great Landscape Value Only 12RE	
	Area of Great Landscape Value and Area of Outstanding Natural Beauty 12RE	
	Valley of the River Wey 13RE	
	Site of Special Scientific Interest 11EP	
	Area of High Ecological Quality 11EP	
	Nature Reserve 11EP	
	Area Liable to Flood 22EP	
	Home Farm, Effingham 12H	
	Residential Assessment Area 13H	
	Housing Proposal HP1-P10	
	Existing Industrial Estate 9E	
	Town Centre Boundary (Employment) 10E	
	Town Centre Shopping Area 7-8 S	
	Town Centre Car Parking Standards Boundary 12M	
	Employment Proposal EP1	
	Prime Shopping Area 8 S	
	Shopping Proposal PS1	
	Primary Road 3M	
	District Distributor Road 3M	
	Local Distributor Road 3M	
	Pedestrian Route 19M	
	Movement Proposal MP1-2	
	Blackwater Valley 29-34R	
	River Park Boundary RP2	
	Recreation Proposal RP1-8	

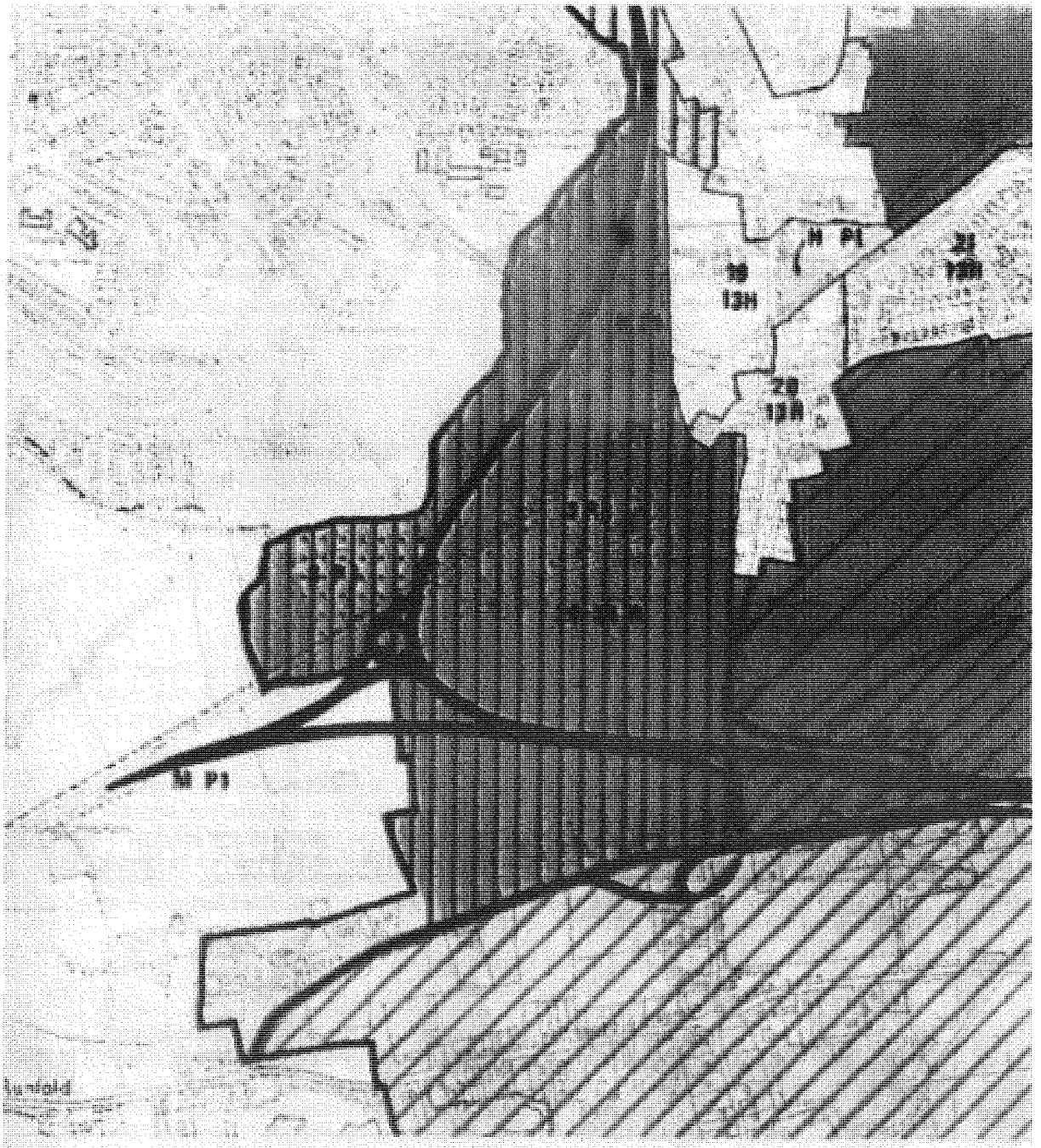
**Local Plan  
Deposit  
Version  
October  
1990**

*Local Plan de GUILDFORD : Proposal Map*

Extrait de la fenêtre 1 au 1/10 000

Proposition S P1 relative au commerce :

Emplacement acceptable pour une aire de service en bordure du projet routier MP1



## ANNEXE 8

### RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES (SESSION 1993-94) présenté par sa commission de l'environnement

#### *Shopping centres and their future* **LES CENTRES COMMERCIAUX ET LEUR AVENIR** (résumé du contenu)

Volume I : Rapport  
Volume II : Mémoires présentés et discutés  
Volume III : Mémoires présentés sans commentaires

En lançant son enquête le 16 février 1994, la commission indiquait son intention de couvrir tous les aspects du commerce de détail et des centres commerciaux, notamment :

- les tendances des aménagements à venir, l'offre et la demande et l'état du marché,
- les comportements et préférences des consommateurs,
- la pertinence des statistiques disponibles,
- les conséquences économiques, sociales et environnementales des aménagements selon leur type d'emplacement, et les problèmes qu'ils posent, notamment en matière de stationnement et de transport,
- le partenariat public-privé dans la gestion et le développement d'un centre-ville,
- le rôle de l'urbanisme (plans et droit des sols) et des études d'impact sur l'environnement dans les politiques de planification du commerce de détail,
- le rôle des procédures d'urbanisme dans la régénération de centres commerciaux existants,
- les relations entre planification du commerce de détail et politiques de développement durable, notamment pour le réemploi des immeubles commerciaux abandonnés,
- la pertinence des notes ministérielles de recommandations (PPG),
- l'interprétation et la mise en œuvre des politiques d'urbanisme par les services de *Development Control* (notre ADS) et les commissaires-enquêteurs,
- les nouvelles formes d'équipement commercial,
- la qualité architecturale.

Le rapport d'enquête s'appuie sur des visites de la commission en Angleterre, France et Allemagne, et sur les quelque 100 mémoires présentés par les organisations concernées. Près de 40 mémoires (dont 27 ont fait l'objet d'une discussion également publiée) sont annexés à ce rapport.

La commission a entendu les Ministères de l'Environnement et des transports (le *DoE* a ensuite publié la réponse du Gouvernement au rapport de la commission, et préparé une nouvelle version de *PPG 6*), 7 promoteurs d'immeubles commerciaux, et les 7 succursalistes suivants :

WH Smith (livres et périodiques), Boots (diverses spécialités, dont la pharmacie), John Lewis Partnership (grands magasins), Marks & Spencer (vêtements et autres rayons), Kingfisher (diverses spécialités; propriétaire du français Darty), et les deux principaux succursalistes alimentaires : Tesco (propriétaire du français Cedico) et Sainsbury's.

Elle a aussi entendu six organisations professionnelles, un institut universitaire et deux communes métropolitaines :

BPF (Fédération des propriétaires britanniques), BCSC (*British Council of Shopping Centres*), BRC (*British Retail Consortium*), RTPI (Institut royal des urbanistes), RICS (Institution royale des *surveyors*<sup>34</sup> brevetés), OxIRM (*Oxford Institute of Retail Management*), et les *districts* de Dudley (West Midlands, près de Birmingham, où se trouve le centre commercial régional de Merry Hill) et de Bromley (Grand Londres, initiateur d'une galerie commerciale de centre-ville).

Elle a enfin entendu des organisations diverses :

<sup>34</sup> Profession qui groupe notamment des géomètres ; des métreurs et des chefs de service routier de comté.

CA (Association des Consommateurs), *EHTF* (Forum des villes historiques d'Angleterre), *Civic Trust*, *CPRE* (Conseil pour la protection de la campagne anglaise), *ATCM* (Association pour la gestion des centres de ville).

Elle a publié, sans commentaire, les mémoires des organisations suivantes :

- deux succursalistes et alimentaires : *Argyll Group* (*Safeway* et *Presto* ; *Lo-Cost* vendu depuis au coopérateur *CRS*) et *Gateway Foodmarkets* (*Gateway*, *Somerfield*, *SoLo*, *Food Giant*).
- un promoteur, un bureau d'études et un grand agent immobilier,
- deux villes (*Plymouth*, partie d'un important jugement récent de *planning gain*, et *Leicester*), le groupement<sup>35</sup> des 3 grandes associations d'autorités locales (*Metropolitan Authorities*, *Counties* et *Non-metropolitan districts*), la *London Boroughs Association* (plutôt conservatrice<sup>36</sup>), un syndicat mixte (le *Sub-Committee* « Planification et transports » des *West Midlands*) et le Forum *LUDCARPS* (*Land Use Development Control and Related Planning Statistics*).

Enfin, elle a reçu (mais non publié) plus de 100 mémoires, envoyés notamment par :

- des administrations et organisations professionnelles :
  - *Le Home Office* (Ministère de l'Intérieur) et l'association des responsables de police,
  - *IHT Institution des Routes & Transports*, *Landscape Institute*, *RIBA Royal Institute of British Architects* ;
- des services de communes et de comtés, et des associations de communes comme l'association (plutôt travailliste) des Autorités Londoniennes (*ALA*, fusionnée depuis avec la *LBA*), l'association des *LPA*s du Berkshire, et le *LPAC* (*London Planning Advisory Committee*) ;
- des organisations diverses comme *AA* (*Automobile Association*), *NCC National Consumer Council*, *FOE Friends of the Earth*, des Chambres de Commerce, la Commission des Communautés Européennes (pour Eurostat)...

<sup>35</sup> Devenu depuis *l'Association of Local Government*.

<sup>36</sup> Fusionnée depuis avec la *ALA* pour former la *London Government Association*.



## ANNEXE 9

### GESTION DE CENTRE-VILLE : BRISTOL selon le rapport du *National Retail Planning Forum* *A TALE OF THREE CITIES*

La ville de Bristol sert de référence anglaise à une étude comparative des politiques et de l'équipement commercial en Europe, basée sur les cas de Bordeaux et Hanovre. Il est utile ici de décrire brièvement, à titre d'exemple, le processus qui y a conduit à la mise en œuvre d'une politique de gestion du centre-ville.

Bristol (sur la côte Ouest de l'Angleterre) était au recensement de 1991 une ville de 376 000 habitants, chef-lieu du comté d'Avon (924 000 habitants dont 661 000 dans un rayon de 16 km). L'emploi en 1996 est plus satisfaisant dans le comté et dans la région Sud-Ouest que dans la ville-centre (chômage 5,8 %, 5,7 % et 9,1 % à comparer à 7,0 % en Grande Bretagne).

La vitalité commerciale du centre-ville s'appuie principalement sur les zones de Broadmead et de Queens Road, qui ont des surfaces de vente de 80 000 m<sup>2</sup> (dont un *mall*, "Galleries centre" ouvert en 1991 dans un ancien grand magasin, et 26 500 m<sup>2</sup> dans les 2 grands magasins Debenhams et John Lewis), et 22 500 m<sup>2</sup> (dont 6 700 m<sup>2</sup> dans un autre grand magasin); les baux de référence y sont à 15 000 et 4 500 F/m<sup>2</sup>. L'accès motorisé se fait en voiture ou en bus (y compris un système Park & Ride), et il y a un projet de TCSP.

L'équipement commercial hors centre-ville comprend, outre 11 *superstores*, 4 *retail parks*: Avonmeads, Brislington et Eastgate (qui ont une surface de vente de 1,00 ou 1,20 ha) et Retail 2000, qui est le plus grand de la région Sud-Ouest avec une surface de vente de 3,10 ha dont un *hypermarket* Asda de 8 400 m<sup>2</sup>. Ikea a un projet pour 1,75 ha à Eastgate, et un *regional shopping centre* de 6,44 ha et un M&S de 1,35 ha. La société John Lewis a vendu<sup>37</sup> son magasin de centre-ville au groupe Bentalls, tandis que M&S garde le sien et s'implique dans la gestion du centre-ville.

Une « Stratégie pour le centre-ville » a été publiée en septembre 1996 par la ville, pour consultation, sur la base d'une étude commandée par le *Broadmead Board* (société qui inclut les grands propriétaires du quartier : la ville et des investisseurs institutionnels). Le *BB* a été créé en 1994, par transformation de l'association *Broadmead Initiative* (fondée en 1990 par des techniciens et des élus de la ville, quelques commerçants et la Chambre de Commerce), lorsque le *DoE* a accordé le permis de construire au centre commercial Cribbs Causeway). Les commerçants membres du conseil d'administration de *BB* sont M&S et Bentalls.

Le *Broadmead Board* est co-présidé par le directeur de la Chambre de Commerce et les présidents de 2 commissions du conseil municipal. Il a un budget de fonctionnement alimenté par les partenaires (le directeur est détaché par M&S pour 2 ans et les bureaux sont mis à disposition par Norwich Union), et un budget d'investissement grâce à des immeubles apportés par la ville.

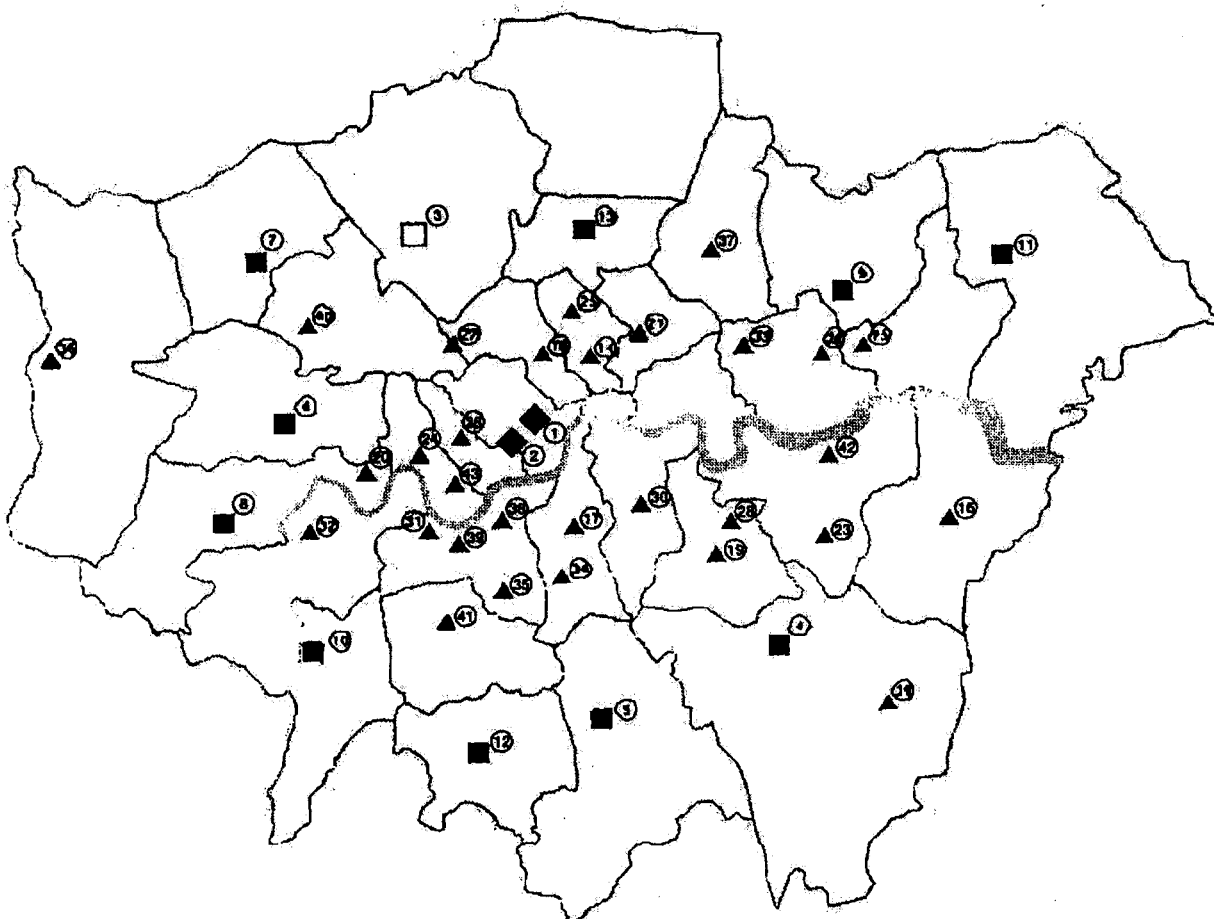
<sup>37</sup> Selon la pratique anglaise, il s'agit d'un droit au bail *leasehold* de 125 ans ; la ville, sorte de nu-propiétaire, perçoit un loyer symbolique.

## ANNEXE 10

### CARTE DES CENTRES « STRATEGIQUES » DU GRAND LONDRES

Cette carte<sup>38</sup> montre la hiérarchie de ces centres<sup>39</sup>:

- ◆ 1 & 2 Centres urbains d'importance internationale (West End & Knightsbridge)
- 3 Centre commercial d'importance régionale (Brent Cross)
- 4 à 13 Centres urbains d'importance métropolitaine (dont 9 : Ilford dans Redbridge)
- ▲ 14 à 43 Centres d'importance principale (dont 15 : Barking dans Barking & Dagenham)

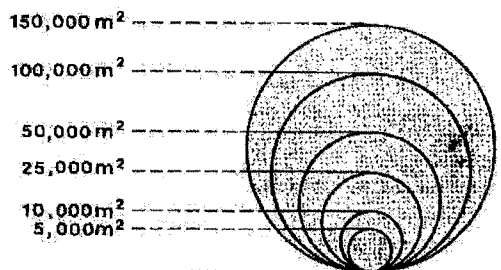
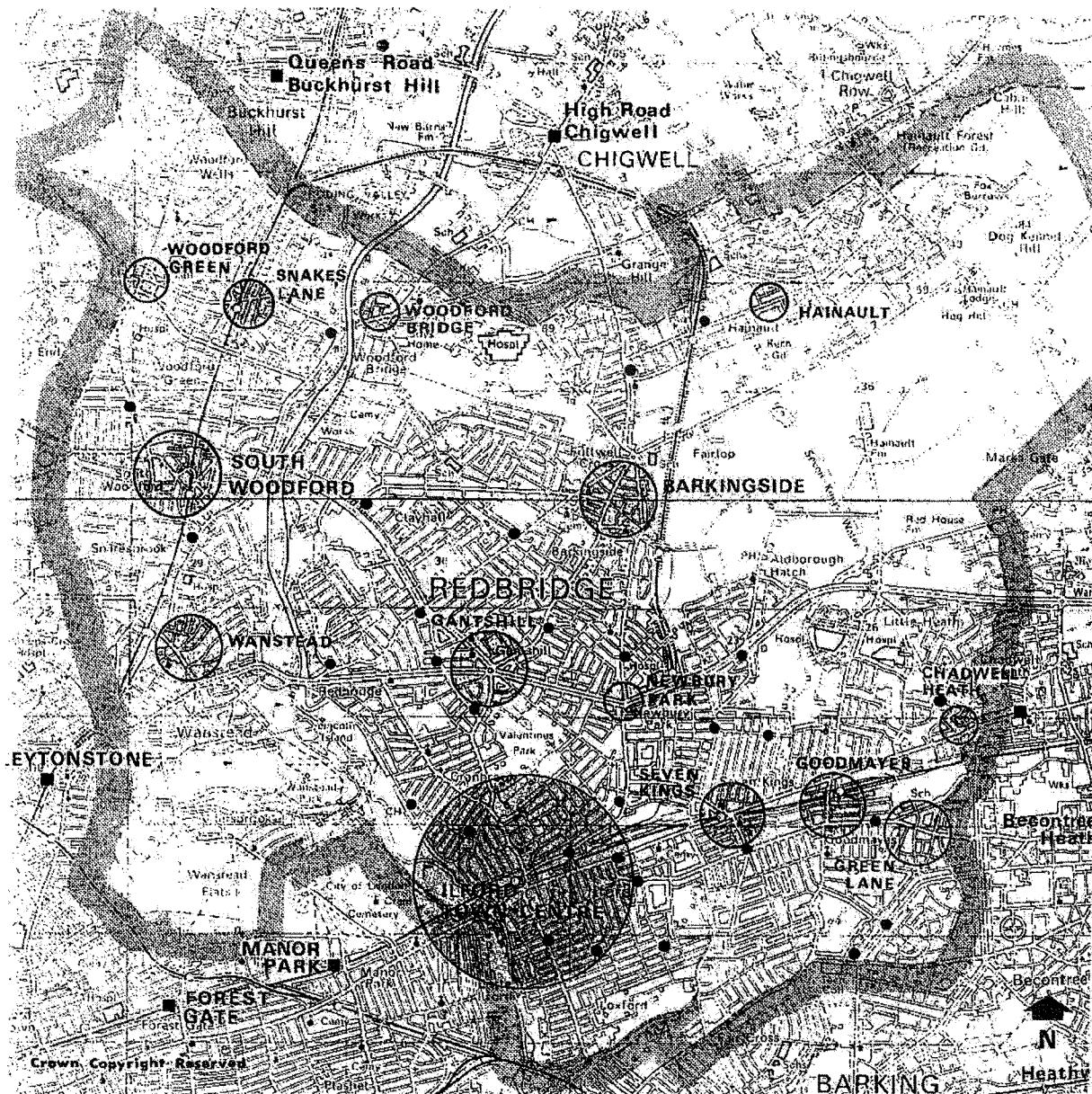


<sup>38</sup> Figure 5.1 de la note RPG 3 « Orientations stratégiques pour les autorités d'urbanisme de Londres ».

<sup>39</sup> N.B. Le schéma directeur de 1976 (que la note RPG 3, de mai 1996, remplace) distinguait, en dehors du noyau central, 8 centres urbains « d'importance stratégique » dont 6 *major strategic centres* ; Brent Cross, autorisé pour compléter l'armature commerciale et ouvert en 1976, est le prototype des grands aménagements commerciaux périphériques (et le seul dans le périmètre du Grand Londres).

**ANNEXE 11**

**CARTE DU COMMERCE DANS LA COMMUNE DE REDBRIDGE ET A PROXIMITE IMMEDIATE**



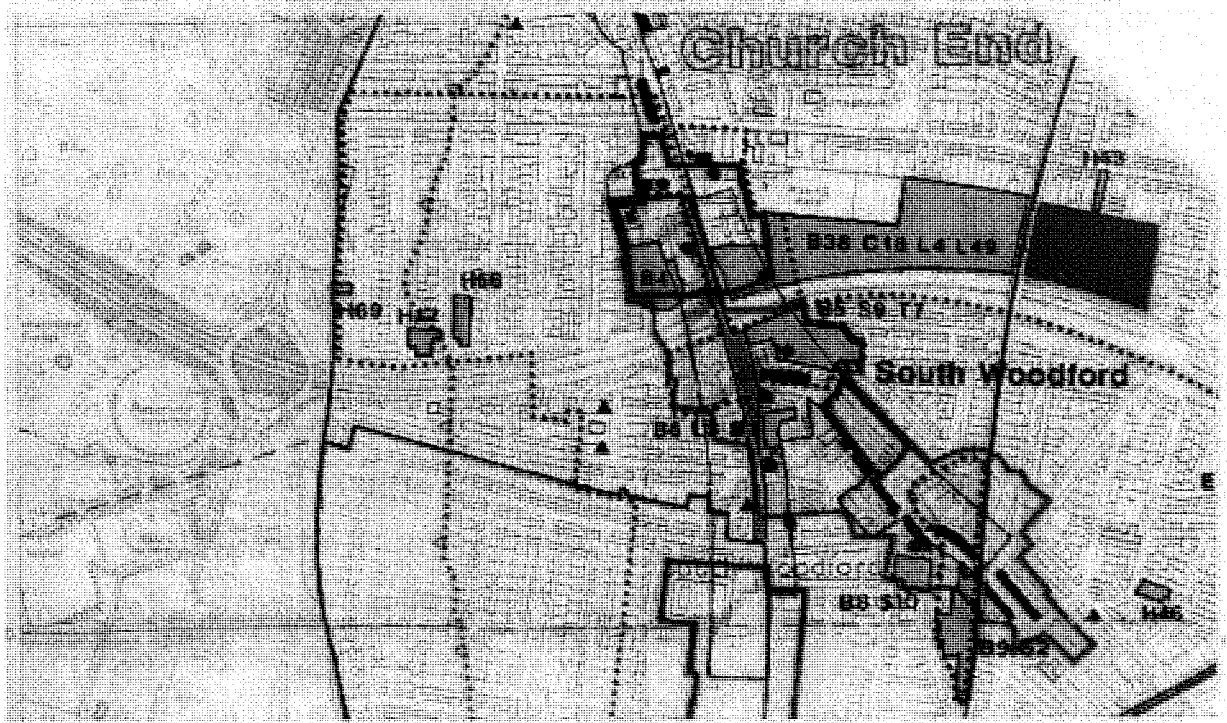
Surface de vente dans les principaux centres commerciaux de la commune (« Échelle 1/50 000 »)

- Centre commercial à proximité immédiate
- Petit alignement commercial ≥ 10 magasins

## ANNEXE 12

### EXTRAIT DE LA PROPOSAL MAP DE REDBRIDGE

Centre urbain secondaire de South Woodford<sup>40</sup>  
(Échelle 1/10 000)



- En bleu : Périmètre (bleu clair) où s'appliquent les principes de ce *town centre*  
(pour le commerce : LP RT 7, 8, 29 et 31)  
Linéaire commercial principal (bleu foncé : principes LP RT 6 et 9)  
Périmètre (bleu foncé) : limite de quartier  
Périmètre (pointillé bleu) : projet de réglementation du stationnement longue-durée
- En jaune : Emplacements des propositions numérotés (cf listes thématiques) :
- S 1 (0,22 ha) : Commerce avec bureaux (B6) et loisirs (L3)
  - S 2 (0,87 ha) : Commerce dans un ensemble, avec bureaux (B9)
  - S 9 (1,07 ha) : Commerce, ou autre, avec restauration d'un immeuble classé
  - S 10 (0,28 ha) : Commerce ou bureaux (B8)

<sup>40</sup> N.B. : Remarquer, à l'Ouest, la partie peu bâtie dans la commune voisine Waltham Forest : forêt d'Epping traversée par la route circulaire autour de Londres (*North Circular Road*).

## ANNEXE 13

## DONNEES SUR L'APPAREIL COMMERCIAL

Tendances 1981-1992 du commerce alimentaire de détail

Année	Nombre de superstores	Indice de ce nombre	Surface moyenne (m <sup>2</sup> )	Indice des surfaces cumulées	Indice des ventes	Nombre d'emplois	Indice des emplois	Indice des ventes par emplois
1981	204	100,00	3 895	100,00	100,00	508 700	100,00	100,00
1983	266	130,40	3 806	127,40	104,20			
1985	330	161,80	3 760	156,20	109,90	492 50	96,80	113,50
1987	422	206,90	3 767	197,60	117,30	486 300	95,60	122,70
1989	577	282,80	3 658	265,50	126,40	500 780	98,40	128,40
1991	719	352,50	3 663	331,50	130,60	487 980	95,90	136,10
1992	776	380,40	3 568	348,70	133,30	509 320	100,10	133,10

NB. : Les nombres d'emplois sont comptés en Équivalents Plein Temps

Le tableau suivant décrit l'offre commerciale, pour l'année 1995/1996, des 12 principaux distributeurs en distinguant Sainsbury's de ses *hypersmarkets* Savacentre et en incluant la part alimentaire de M&S :

	Parts de marché	Points de vente	Surface de vente	S.V. moyenne	Ventes <sup>41</sup>
Tesco	22,0 %	545	123 ha	2 260 m <sup>2</sup>	143
Sainsbury's	18,4 %	363	90 ha	2 475 m <sup>2</sup>	132
Savacentre	1,3 %	12	9 ha	7 930 m <sup>2</sup>	114
Safeway	11,6 %	479	85 ha	1 780 m <sup>2</sup>	128
Asda	11,4 %	203	78 ha	3 820 m <sup>2</sup>	152
Coop	9,2 %	2 425	128 ha	530 m <sup>2</sup>	n.a.
Kwik Save	6,2 %	979	67 ha	685 m <sup>2</sup>	179
Somerfield	6,0 %	609	58 ha	915 m <sup>2</sup>	129
M&S	4,8 %	285	25 ha	870 m <sup>2</sup>	n.a.
Morrisons	4,0 %	81	27 ha	3 307 m <sup>2</sup>	125
Iceland	2,6 %	752	33 ha	440 m <sup>2</sup>	138
Waitrose	2,5 %	113	15 ha	1 360 m <sup>2</sup>	n.a.

## Évolution de Tesco, par année fiscale (mars à février) en 1983-88 et 1991-96

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
% du marché	6,2 %	6,6 %	6,7 %	7,1 %	7,6 %
N1 : magasins	461	441	395	337	379
ST de vente	66,0 ha	67,0 ha	68,0 ha	63,4 ha	74,5 ha
SM 1	1 450 m <sup>2</sup>	1 520 m <sup>2</sup>	1 720 m <sup>2</sup>	1 880 m <sup>2</sup>	1 960 m <sup>2</sup>
N2	9	10	15	15	19
SM 2	2 300 m <sup>2</sup>	3 330 m <sup>2</sup>	3 360 m <sup>2</sup>	3 160 m <sup>2</sup>	3 100 m <sup>2</sup>
N3: employés	40 363	42 020	43 447	45 260	50 192

ST : surface totale des N1 magasins, en m<sup>2</sup>/SM 1 : surface moyenne des N1 magasins

N2 : nombre des magasins ouverts dans l'année/SM 2 : surface moyenne ouverte dans l'année

N3 : nombre des employés, en équivalents d'employés à plein temps

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
% du marché	10 %	10,4 %	10,7 %	12,0 %	13,6 %
N1: magasins	396	412	430	519	545
ST de vente	88,8 ha	95,2 ha	101,2 ha	116,2 ha	123,2 ha
SM 1	2 244 m <sup>2</sup>	2 312 m <sup>2</sup>	2 355 m <sup>2</sup>	2 241 m <sup>2</sup>	2 261 m <sup>2</sup>
N2					
SM 2	2 366 m <sup>2</sup>	3 257 m <sup>2</sup>	3 045 m <sup>2</sup>	2 594 m <sup>2</sup>	2 824 m <sup>2</sup>
N3 : employés	59 519	58 046	60 199	68 552	80 650

NB. : Achat des magasins Wm Low en 1994 ; SM2 ne comprend pas les magasins Metro.

<sup>41</sup> Ventes en milliers de livres par employé.

## BIBLIOGRAPHIE

### LIVRES ET DOCUMENTS

#### A - En français

La loi, l'espace public et l'innovation en Europe (Cetur 1991)

Dossiers UTH 2001 du MELTM (Délégation à la recherche et à l'innovation) :

- Les politiques urbaines du Royaume-Uni depuis 10 ans (H. Huntzinger - 1989)
- La réforme anglaise de la planification spatiale : l'UDP de Birmingham (A. Motte - 1990)

#### B - En anglais

- L'aménagement du territoire et l'urbanisme en Grande-Bretagne : *Town & Country Planning in Britain* (J.B. Cullingworth, 11<sup>e</sup> édition en 1994)
- *Vital & viable town centres : meeting the challenge* (HMSO, 1994) ; (DoE et URBED : *URBan & Economic Development Group*)
- *Shopping Centres and their future* (HMSO, 1994) ; (4<sup>e</sup> rapport de la Commission Environnement de la Chambre des Communes : 3 volumes) (Annexe 5 au présent rapport ; cf. *The Government's response : DoE / HMSO*, 1995)
- *Shopping Centres Progress : Rapports annuels* (British Council of S.C. / Estates Gazette) ; (cf. Th. Keith : *Professional guide « Planning for shops »* - Estates Gazette, 1990)
- *Retail change : contemporary issues* (UCL Press, 1993), (cf. G. Rowley : *Retail change...*, 1996)
- *Merry Hill impact study : final report* (HMSO, 1993)
- *Parkhead Forge: Impact study*. (Glasgow City Council & Strathclyde Regional Council, 1993)
- *Assessing the impact ... : the Meadowhall case* (Journal of property research, Summer 1993)
- *Regional Shopping Centres : out-of-town [Metro] versus in-town [Eldon]* (Avebury, 1992)
- *Prospects for retailing : the Metro experience* (Oxford report on retailing 1989)
- *The Effects of Major Out-of-town Retail Development : A literature review for the DoE* (HMSO, 1992)
- *Impact of Town centre shopping schemes in Britain* (Progress in planning, vol. 14-1 Pergamon)
- *Land Use Change in England n°10* (DoE, May 95<sup>42</sup>)
- *Review of the Land Use Planning Research Prog. 1989-94* (Sep. 95)
- *Effectiveness of PPG Notes* (Land Use Consultants for DOE, Dec 95)
- *Town Centre Management : A Policy Initiative* (British Property Federation, Mai 95 : gratuit)

p.m : Documents de réflexion du *London Planning Advisory Committee* et de la « Conférence Régionale de Planification du Sud-Est » (*SERPLAN*).

### LOIS

Lois de 1980 et 1985 sur l'urbanisme et le gouvernement local : *Local Government, Planning & Land Act, 1980* et *L.G. Act, 1985*

Lois de 1990 et 1991 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme : *Town & Country Planning Act, 1990* (telle que modifiée en 91 : cf. annexe 1 au présent rapport)  
*Planning & Compensation Act, 1991*

### RÈGLEMENTS ET GUIDES

#### A - Règlements

*T.&C.P. (Development plans) Regulations 1991*

*T.&C.P. General Permitted Development Order, 1995 & T.C.P. Procedure Order 1995*

cf *G.D.O. Consultation 1995* (Circ. DOE 1995/9 - WO 12/95) HMSO

*Use Class Order, 1987* (cf annexe 2 au présent rapport)

#### B - Circulaires et documents d'orientation

*Circ. DOE 11/95 : The Use of Conditions in Planning Permissions* (HMSO)

<sup>42</sup> Publication Sales Unit, Lime Grove, Ruislip; Publication Centre Blackhorse Rd, SE8.

*Circ. DOE. 16/91 : Planning and Compensation Act 1991: Planning Obligations (HMSO)*  
*PPG 5 : Simplified Planning Zones (1989)*  
 cf *Enterprise Zone : Enterprise Zone Information 1981-94 (DOE Dec 95) HMSO*  
*E. Z. Monitoring 1994-95 (Roger Tym & Partners for DOE, Mar.96)*  
*Final Evaluation of E.Z. (DOE Dec 95) HMSO,*  
*PPG 6 (1988 ; 1993; 1995 et 1996: cf. annexe 3a au présent rapport)*  
*PP 9 Regional Guidance for the South East (1989)*  
*PPG 12 Development plans and Regional Planning Guidance (1992)*  
*PPG 13 Transport (1988 révisé 1994; cf. annexe 3b au présent rapport)*  
*RPG 3 Strategic Guidance for London (1989 ; révision 1995/96)*

#### ARTICLES DE REVUE

1 - *Town & Country Planning* (Journal of the T. & C. P. Association)  
*Shopping centres - whither or wither ?* (Jan. 95, pp. 3-4)  
*Facing the 4th wave of Retail Development ?* (Dec. 94, pp. 334-335)  
*Factory outlet* (Sep. 93, pp. 240-241)  
*About the future pattern of shopping* (Avr. 80, pp. 114-125)  
 2 - *The Planner* (Journal of the Royal T.P. Institute)  
*Retail Decentralisation* (Jul. 86)  
 3 - *Town Planning Review* (Liverpool University Press, Jul. 88)  
*California development agreements & British planning agreements : struggle of the planner*  
 4 - *Traffic engineering + control*  
 1988 : *Trip generation model for the strategic planning control of large foodstores*  
 1989 : *Characteristics of out-of-town, non food retail warehouses*  
 1991 : *Seasonal & daily variation in travel to retail stores*  
 1992 : *A before & after study of 4 new Sainsbury foodstores*  
 1993 : *Changes in the amount of car travel after the opening of superstores : Evidence from a household survey in Swindon*

## PERSONNES RENCONTRÉES

*Royal Town Planning Institute* : Mme la bibliothécaire

*Town & Country Association* : Tim CORDY, directeur

*National Retail Planning Forum* : Georges NICHOLSON, directeur

Service d'urbanisme de Sainsbury : Sue WILLCOX, *senior adviser*

Service d'urbanisme de JLP / Waitrose : David THORPE, directeur

Service d'urbanisme de Barking & Dagenham : Mrs HANCOX, équipe de planification (partie depuis), et Chris HOWL, équipe de planification

Services techniques et d'urbanisme de Guildford : Brendan HANVEY, directeur (en retraite depuis)

Service d'urbanisme de Redbridge : Peter HEATH, équipe de planification et Mike JOHNSON, équipe des autorisations



# L'URBANISME COMMERCIAL

## EN BELGIQUE

<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>113</b>
<b>2.</b>	<b>L'organisation administrative belge.....</b>	<b>114</b>
2.1	Sur le plan des compétences .....	114
2.2	Les organes des différentes institutions .....	115
<b>3.</b>	<b>La planification et la réglementation en matière d'urbanisme commercial.....</b>	<b>117</b>
3.1	La loi Cadenas : 1937 .....	117
3.2	L'abrogation de la loi Cadenas et la nouvelle loi cadre sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.....	117
3.3	La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et l'arrêté royal du 23 juin 1994 .....	118
3.4	La planification en région wallonne .....	119
<b>4.</b>	<b>La procédure d'autorisation d'implantation commerciale.....</b>	<b>121</b>
4.1	Les recours .....	124
4.2	Les dispositions répressives lors de l'autorisation.....	125
4.3	Les moyens de contrôle de la mise en œuvre.....	125
<b>5.</b>	<b>Conclusion.....</b>	<b>127</b>
5.1	Le bilan .....	127
5.2	La perspective .....	127

### Personnes rencontrées

## 1. Introduction

Avec 10 millions d'habitants pour 30 500 km<sup>2</sup>, la Belgique est le pays le plus densément peuplé de l'Europe. Comme la région du Nord en France, la Belgique est un pays très urbanisé : l'urbanisation y est quasi continue et les espaces naturels sont toujours mités par les constructions.

Par tradition et de par sa position stratégique, la Belgique est aussi un pays densément occupé sur le plan commercial ; plus d'un millier de grandes surfaces.

Les Pouvoirs Publics se sont préoccupés, comme en France, de l'importance du développement des grandes surfaces commerciales sur le pourtour des agglomérations et en particulier de ses répercussions sur le commerce existant dans les centres anciens.

Dans un premier temps les différentes attitudes des Pouvoirs Publics à l'égard des implantations commerciales seront traitées. La réglementation actuelle, la procédure d'autorisation des projets d'implantation, les recours possibles des demandeurs en cas de refus, le volet répressif prévu par le législateur pour faire respecter la réglementation seront ensuite examinés. L'étude des textes sera complétée par l'appréciation portée sur leur application et leur efficacité par des interlocuteurs belges tels le secrétaire d'une commission provinciale pour la distribution (Mons), un membre du bureau d'études d'une intercommunale (Charleroi), un fonctionnaire du Ministère des classes moyennes (Bruxelles).

Mais avant d'aborder l'analyse de la position des Pouvoirs Publics à l'égard des implantations commerciales, il importe de comprendre tant soit peu l'organisation administrative assez complexe de ces Pouvoirs Publics.

## 2. L'organisation administrative belge

Alors qu'à l'origine, la Belgique était un Etat unitaire avec la Province comme instance intermédiaire entre l'Etat et la Commune, elle est devenue **depuis 1993 un Etat Fédéral** dans lequel cinq pouvoirs se complètent mutuellement : le Gouvernement fédéral, la Communauté, la Région, la Province et la Commune.

La **Communauté** regroupe les personnes de même langue et de même culture : la Belgique compte trois communautés, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

La **Région** est une notion territoriale : la Belgique comprend trois régions, la Région flamande, la Région de Bruxelles et la Région wallonne.

Les **Provinces** sont au nombre de dix depuis 1995.

Les **589 communes** sont aussi bien des subdivisions territoriales de l'Etat que des corps politiques indépendants devant gérer les intérêts provinciaux et communaux.

### 2.1 Sur le plan des compétences

**L'Etat fédéral** est compétent pour tout ce qui a trait à l'intérêt général de l'Etat : les finances, la défense nationale, la justice, la sécurité sociale, la direction des affaires étrangères, les lois organisant les provinces et les communes, le nucléaire, les entreprises publiques.

**Les Communautés** sont compétentes pour la culture, l'enseignement (les conditions minimales de délivrance des diplômes demeurant du ressort de l'autorité fédérale), l'audiovisuel, l'emploi des langues, la médecine curative et préventive, la protection de la jeunesse, la recherche scientifique, les relations internationales pour tous ces domaines.

Les **Régions** sont compétentes en matière :

- d'aménagement du territoire :
  - urbanisme et aménagement du territoire,
  - plans d'alignement de la voirie communale,
  - acquisition, aménagement, équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs,
  - rénovation urbaine,
  - rénovation des sites d'activité économique désaffectés,
  - politique foncière,
  - monuments et les sites.
- d'économie :
  - aspects régionaux de la politique du crédit,
  - politique des débouchés et des exportations,
  - richesses naturelles.
- de travaux publics et de transports :
  - routes et leurs dépendances,

- transports en commun urbain et vicinal.

**En matière économique**, les **Régions** exercent leurs compétences dans le respect des principes de **la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux** et de **la liberté de commerce et d'industrie** ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'il est établi en vertu de la loi et en vertu des traités internationaux.

L'**autorité fédérale** est compétente pour fixer les règles générales en matière de marchés publics, de **protection des consommateurs**, d'organisation de l'économie, de plafonds d'aides aux entreprises en matière d'expansion économique.

L'**autorité fédérale** est, en outre, **seule compétente** pour la politique des prix et des revenus, le **droit de la concurrence** et le **droit des pratiques du commerce**, le **droit commercial** et le droit des sociétés.

Les **Provinces** disposent des compétences concernant l'administration générale et de la compétence générale et fondamentale de trancher toute affaire d'intérêt provincial.

Les **Communes** ont également une double compétence ; la gestion générale des intérêts communaux et l'accomplissement des tâches administratives générales.

## 2.2 Les organes des différentes institutions

L'**Etat Fédéral** a un gouvernement et un parlement composé de la chambre des représentants et du Sénat.

La **Flandre** n'a qu'un seul Parlement et un seul Gouvernement :

- le conseil flamand exerce les compétences aussi bien de la Communauté flamande que de la région flamande ;
- le gouvernement flamand est en même temps celui de la Communauté flamande et celui de la région flamande.

Du **côté francophone**, il en va différemment :

- la communauté française a son conseil et son gouvernement,
- la région wallonne a son conseil et son gouvernement,
- la région bilingue de Bruxelles capitale a son gouvernement et son conseil constitué de deux groupes linguistiques : la commission communautaire flamande et la commission communautaire française.

Enfin, la **communauté germanophone** a son gouvernement et son conseil ; cette communauté vivant dans la région wallonne, ses membres dépendent du gouvernement régional wallon et du conseil régional wallon.

La **Province** possède un organe délibérant, le **Conseil provincial** dont les membres sont élus directement pour six ans. Le conseil se réunit aussi souvent que l'exigent les affaires provinciales. Composée de six membres choisis parmi les membres du conseil et d'un gouverneur qui est président, la députation permanente veille à la gestion journalière des intérêts provinciaux. Enfin le **gouverneur** est le **représentant tant du gouvernement fédéral que des gouvernements des Régions et des Communautés**. Il préside la députation avec voix délibérative. Il est responsable du maintien de la paix et de l'ordre dans la Province.

**L'arrondissement administratif** est une subdivision administrative du pays, sans intérêts propres, sans autonomie, sans représentation politique ni civile.

Il y a pour un ou plusieurs arrondissements administratifs un commissaire du Gouvernement qui porte le titre de Commissaire d'arrondissement et qui est nommé par le Roi.

Dans chaque **commune**, le **conseil communal** est constitué, en incluant le bourgmestre et les échevins, d'au moins 7 membres dans les communes de moins de 1 000 habitants et d'au maximum 55 membres dans les communes de 300 000 habitants et plus.

Les membres du Conseil communal sont élus pour 6 ans.

Le collège du bourgmestre et des échevins est élu pour 6 ans parmi les membres du Conseil communal.

**Le collège est surtout un organe exécutif.**

Outre le bourgmestre, il y a toujours au minimum 2 échevins, dans les communes de moins de 1 000 habitants et un maximum de 10 échevins, dans les communes de 200 000 habitants et plus.

**Le bourgmestre**, qui préside le collège, est le **représentant du Gouvernement** dans la commune et pour cette raison, est **nommé par le Roi** parmi les membres du Conseil communal.

### **3. La planification et la réglementation en matière d'urbanisme commercial**

Trois étapes se distinguent quant à la position des Pouvoirs Publics à l'égard des implantations commerciales.

#### **3.1 La loi Cadenas : 1937**

Sauf autorisation du Ministère des Affaires Economiques, l'ouverture ou l'agrandissement des établissements de vente au détail occupant plus de trois personnes dans les communes de moins de 100 000 habitants, occupant plus de cinq personnes dans les communes de 100 000 habitants ou plus est interdit par l'institution en 1937 de la loi de Cadenas sur les implantations commerciales.

L'application de cette loi pendant 24 ans **empêche la modernisation et favorise un relatif endormissement des entreprises commerciales** sécurisées par une réglementation protectionniste.

#### **3.2 L'abrogation de la loi Cadenas et la nouvelle loi cadre sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme**

En 1961 la loi Cadenas de 1937 est abrogée.

Bruxelles se dote du premier hypermarché européen en cette année 1961.

Une nouvelle loi, la **loi Cadre du 29 mars 1962** vient organiser l'**aménagement du territoire et de l'urbanisme**.

**Cette loi subordonne la Construction de locaux commerciaux à la délivrance d'un permis de bâtir.**

Elle subordonne également le **changement d'affectation** de bâtiments déjà construits à la **délivrance d'un permis de bâtir supplémentaire**.

Ces permis sont délivrés par le Collège du bourgmestre et des échevins de la commune d'implantation du projet commercial **après avis favorable du fonctionnaire délégué de l'administration de l'aménagement du territoire de l'exécutif régional concerné**. En sus des conditions relatives à la construction des bâtiments (hauteur, aspect, desserte, équipements...) s'ajoute une condition concernant l'affectation des sols : le **terrain** sur lequel est prévue **l'implantation du commerce de détail doit être compris dans une zone d'habitat et de services**. Les territoires des régions sont en effet répartis en zones spécifiques et en zones mixtes : il ne semble pas qu'il y ait en Belgique de zones uniquement affectées aux implantations commerciales, zones en dehors desquelles les commerces de détail ne pourraient s'établir. Il en résulte que la législation sur l'aménagement du territoire ne permet pas, à elle seule, de contrôler efficacement l'implantation des grandes surfaces commerciales en périphérie.

De fait, force a été de constater que l'application de la loi du 29 mars 1962 n'a pu empêcher l'implantation de nombreuses grandes surfaces soit en périphérie des villes, soit le long des voies routières de pénétration ou de sortie d'agglomérations, ces implantations faisant souvent peu de cas des pôles commerciaux existants.

### 3.3 La loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et l'arrêté royal du 23 juin 1994

Devant le développement rapide mais non contrôlé de la distribution belge, le législateur élabore un nouveau texte, la **loi du 29 juin 1975** relative aux implantations commerciales.

Cette loi subordonne tout projet de commerce de détail d'une certaine dimension à **une autorisation socio-économique**.

Dans les **zones 1** qui recouvrent les centres urbains au tissu dense, sont **soumises à autorisation** les créations ou extensions d'un ou plusieurs commerces de détail dont la surface bâtie brute est supérieure à 3 000 m<sup>2</sup> ou la **surface commerciale nette (surface de vente) est supérieure à 1 500 m<sup>2</sup>**.

**Hors de ces zones** à forte densité urbaine, sont soumises à autorisation les créations ou extensions d'un ou plusieurs commerces de détail dont la surface bâtie brute est supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> ou la surface commerciale nette est **supérieure à 750 m<sup>2</sup>**.

Les **implantations commerciales en secteur central** sont donc **privilegiées** par rapport aux installations en périphérie ; l'objectif de la loi étant de favoriser les projets en centre ville afin de dynamiser le commerce existant.

Devant la réaction des entreprises consistant à prévoir des implantations de surfaces commerciales de très peu inférieures aux superficies soumettant les projets à autorisation, les Pouvoirs Publics ont décidé de diminuer ces superficies.

Depuis l'**arrêté royal du 23 juin 1994** article 1, sont **soumis à l'autorisation socio-économique** :

- tout projet de construction nouvelle qui prévoit l'implantation d'un ou de plusieurs établissements de commerce de détail présentant :
  - en **zone 1** une surface bâtie brute supérieure à 1 500 m<sup>2</sup> ou une surface commerciale nette supérieure à **1 000 m<sup>2</sup>**,
  - dans une **autre zone**, une surface bâtie brute supérieure à 600 m<sup>2</sup> ou une surface commerciale nette supérieure à **400 m<sup>2</sup>**,
- tout projet d'extension d'une ou de plusieurs constructions ayant déjà atteint les dimensions définies ci-dessus ou devant les dépasser par la réalisation du projet,
- tout projet d'exploitation d'un ou de plusieurs établissements de commerce de détail répondant aux dimensions définies ci-dessus dans un immeuble existant qui n'était pas affecté à une activité commerciale,
- tout projet de modification importante de la nature de l'activité commerciale dans un immeuble déjà affecté à des fins commerciales répondant aux dimensions définies ci-dessus.

Tous ces projets d'implantation commerciale doivent être autorisés :

- soit pour utiliser le **permis de bâtir** qui a été **délivré préalablement** conformément aux dispositions de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; dans la réglementation française, l'autorisation doit être accordée préalablement à la délivrance du permis de construire ;
- soit pour être réalisés, s'il n'ait pas soumis à délivrance du permis de bâtir (réutilisation de surfaces déjà existantes par exemple).

La loi du 29 juin 1975 a donc institué une autorisation nouvelle venant s'ajouter à l'autorisation de construire.

Cette autorisation de construire préalable n'est accordée que si le projet est conforme aux règlements d'urbanisme et aux plans d'aménagement.

### 3.4 La planification en région wallonne

Dans la région wallonne, l'aménagement réglementaire se trouve constitué, au niveau régional, par le plan régional, 23 plans de secteur et des règlements généraux d'urbanisme, au niveau communal, par le schéma de structure communal et le règlement communal d'urbanisme.

#### 3.4.1 Pour la Région

**Le plan régional** définit « les options fondamentales de développement et d'aménagement spatial de la Wallonie dans leurs dimensions économiques, sociales et esthétiques ».

Ce plan régional unique fixe :

- les principes généraux d'organisation spatiale du territoire régional,
- les conditions générales de développement spatial des différentes politiques : logement, activité industrielle, agriculture, énergie, tourisme, protection de la nature, gestion des ressources du sous-sol, protection du patrimoine culturel...
- les mesures générales d'aménagement du réseau des principales voies de communication.

##### 3.4.1.1 Les plans de secteur

Les 23 plans de secteur, qui ont **valeur réglementaire**, sont **l'instrument essentiel de la planification spatiale régionale et nationale**.

Ils règlent l'utilisation du sol de la totalité du territoire par leur zonage et les prescriptions qui y sont attachées.

Ils définissent les principales voies de communication et de transport d'énergie existantes ou à créer et arrêtent des prescriptions générales d'ordre esthétique relatives à la protection des paysages, des centres anciens des villes et des villages.

Ces plans peuvent être révisés partiellement pour la réalisation d'opérations d'intérêt public, telles que les infrastructures de communication ou de transport d'énergie, ou pour l'exécution de projets reconnus préalablement d'intérêt public par l'exécutif régional, inscription d'une nouvelle zone industrielle, par exemple.

Une révision totale du plan ne peut s'envisager que conformément à la procédure ayant présidé à son adoption. Une telle procédure peut découler des options fondamentales arrêtées dans le plan régional.

##### 3.4.1.2 Les règlements généraux d'urbanisme

Édictés par l'exécutif régional, les règlements généraux d'urbanisme sont des ensembles de dispositions de police relatives aux constructions et à quelques aménagements spécifiques du cadre de vie.

Sont soumis à des règlements généraux les centres anciens urbains, les sites ruraux l'accessibilité des bâtiments publics aux personnes handicapées, l'isolation thermique des nouveaux logements, les enseignes et dispositifs de publicité.

#### 3.4.2 Pour les communes

Pour les **communes**, la décentralisation leur a conféré **l'autonomie en matière de délivrance des permis d'urbanisme** par le décret du 27 avril 1989.

Pour que cette autonomie existe il faut que quatre conditions soient réunies, soit :

- l'existence d'un plan de secteur,



- une commission communale d'aménagement du territoire instituée par l'Exécutif régional sur proposition de la commune,
- un schéma de structure communal élaboré,
- un règlement communal d'urbanisme adopté.

Les trois dernières conditions sont d'initiative communale.

Les Commissions communales rendent des avis aux autorités communales sur divers projets d'aménagement et le cas échéant, sur les demandes de permis que leur soumet le Collège du bourgmestre et des échevins.

Le **Schéma de structure** communal est le document d'orientation, de gestion et de programmation du développement global du territoire communal. Il comporte deux volets principaux :

- la situation existante de fait et de droit,
- les options concernant les objectifs prioritaires, les affectations par zone, les orientations en matière de circulation, les actions et moyens, particulièrement dans l'optique d'un aménagement actif.

#### 3.4.2.1 Le Règlement communal d'urbanisme

Il peut être zoné. Il contient, pour l'ensemble du territoire communal, des prescriptions concernant :

- pour les bâtiments principaux et secondaires : l'implantation, la hauteur et les pentes de toitures, les matériaux d'élévation et de couverture, les baies et ouvertures,
- pour la voirie et les espaces publics : le gabarit, le mode de revêtement, le traitement du sol, le mobilier urbain, les plantations, le parcage des véhicules, les enseignes et procédés de publicité, les conduites, câbles et canalisations.

Bien entendu le Schéma de Structure communal doit être conforme au plan de secteur et à la politique régionale en matière d'aménagement.

Le Règlement communal d'urbanisme doit être conforme aux règlements généraux d'urbanisme et il doit être cohérent avec la politique régionale en matière d'urbanisme.

## 4. La procédure d'autorisation d'implantation commerciale

C'est le Collège du bourgmestre et des échevins qui autorise ou non les projets d'implantation commerciale visés par la loi (article I - paragraphe 1).

La demande d'autorisation est adressée au Collège du bourgmestre et des échevins du lieu où l'implantation est projetée. Elle est déposée à la maison communale ou introduite par lettre recommandée à la poste. Cette **demande** doit être accompagnée d'un **dossier socio-économique** dont la composition est déterminée par les Ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions.

Le dossier doit contenir une justification socio-économique de la demande et notamment une étude de marché.

Il doit comprendre :

- des renseignements concernant l'entreprise :
    - son historique : création, évolution,
    - le nombre de points de vente,
    - la politique commerciale suivie,
    - le nombre total de ses salariés,
    - le chiffre d'affaires global,
  - des renseignements concernant le projet :
    - les raisons de la création d'un point de vente nouveau ou de l'extension projetée,
    - les raisons du déplacement d'un point de vente,
  - des renseignements relatifs à la zone de chalandise :
    - la zone de chalandise possible du projet,
    - la zone primaire où la majorité du chiffre d'affaires sera réalisé,
    - la zone de rayonnement secondaire à attraction moyenne,
    - la zone tertiaire à attraction faible,
- pour chacune de ces zones, il faut indiquer le chiffre de la population et son évolution ;
- des renseignements relatifs à l'animation commerciale et à la concurrence :
    - l'environnement commercial du site choisi pour le projet ; les magasins concurrentiels, les surfaces commerciales, les méthodes de vente,
    - l'impact du projet dans ce contexte d'animation commerciale et de concurrence,
  - des précisions sur la part du marché :
    - quelle part de marché devrait acquérir le nouveau point de vente ?
    - évaluation du marché de la zone,
    - analyse de la concurrence.

Dans les 5 jours ouvrables de la réception de la demande, le bourgmestre la transmet au secrétaire du Comité socio-économique pour la distribution qui vérifie si le dossier est complet ou non.

Dans un délai de 90 jours commençant à courir le jour de l'envoi de l'avis informant le demandeur que son dossier est complet, le **Comité socio-économique examine le dossier et émet un avis collégial et motivé.**

Ce comité créé par la loi du 29 juin 1975 et **unique pour la Belgique se trouve composé d'agents spécialisés de départements ministériels et d'établissements publics**, donc de fonctionnaires du Ministère des affaires économiques, du Ministère des Classes moyennes, du Ministère de l'Emploi et du Travail, du Ministère de l'Agriculture, du Ministère des Travaux Publics.

Le Président et le secrétaire sont désignés par le Ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions parmi les agents de son département. Le Roi détermine le nombre, le mode de

désignation et la durée du mandat des membres du Comité socio-économique (Article 3 et 6 de la loi).

L'article 9 de la loi de 1975 stipule que « **l'avis (du Comité) doit rencontrer les critères fixés par le Roi après consultation ou sur la proposition de la Commission nationale pour la distribution** ».

En d'autres termes, les fonctionnaires doivent s'assurer du respect des critères fixés par l'arrêté royal du 8 août 1975.

Ces **critères** à la lumière desquels le projet d'implantation commerciale doit être examiné sont au nombre de quatre :

- Le premier critère de **localisation spatiale** doit permettre d'apprécier si le projet correspond bien à la population du lieu d'accueil, s'il n'est pas trop important eu égard à l'agglomération appelée à l'utiliser. L'implantation projetée doit encore parfaire l'équilibre qui doit exister entre la périphérie et le ou les centres commerciaux existants.
- Le second critère est la **conséquence du projet sur l'offre commerciale faite aux consommateurs**.  
Le nouveau point de vente doit exercer une incidence favorable sur le niveau des prix dans la région. Il doit offrir aux consommateurs un plus grand choix.  
Il doit être accessible : le consommateur doit pouvoir s'y rendre en utilisant les transports en commun existants. S'il utilise sa voiture, il doit pouvoir stationner facilement.  
Le projet ne doit pas aboutir à la création d'un monopole.
- **L'emploi** constitue le troisième critère.  
La nouvelle implantation doit contribuer au maintien ou à l'extension de l'emploi dans la région.  
La qualité du travail doit être garantie.  
Le Comité recherchera si les emplois créés seront stables, s'il existera des possibilités de promotion sociale pour le personnel.
- Le quatrième critère est **l'incidence concurrentielle du projet sur le commerce existant**.  
Le nouveau point de vente ne doit pas mettre en péril la viabilité des équipements existants pour autant que ceux-ci soient d'un niveau qualitatif et quantitatif suffisant.  
Si le point de vente est prévu en périphérie, son implantation doit s'équilibrer avec l'équipement commercial existant.  
S'il est prévu en centre ville, le point de vente doit contribuer à la modernisation du centre commercial existant.

Ce dernier critère est important ; le Comité examine attentivement la répercussion de l'implantation sur le commerce existant.

Le projet d'implantation commerciale n'est donc pas examiné en catimini par une seule personne. Il est étudié dans un premier temps uniquement par des fonctionnaires et selon des critères officiels.

Le Comité socio-économique n'émet qu'un avis ; mais cet avis, collégial et motivé, revêt une importance considérable.

- **avis défavorable**

Si l'avis du Comité transmis avec le dossier au Collège du bourgmestre et des échevins est défavorable, le **Collège doit prendre une décision de refus** dans les 15 jours de la notification de l'avis (Article 10 de la loi).

Dans cette hypothèse, toute décision favorable du Collège est nulle de plein droit. L'avis défavorable du Comité socio-économique lie le Collège du bourgmestre et des échevins : le Comité a le pouvoir de refuser la réalisation d'un projet d'implantation commerciale.

Son absence d'avis équivaut à un avis défavorable : si dans le délai de 95 jours, le Collège n'a pas reçu l'avis du Comité, il en avise immédiatement le demandeur qui n'a alors d'autre ressource que d'introduire une nouvelle demande auprès du Comité (Article 9 dernier alinéa).

- **avis favorable**

Si l'avis du Comité socio-économique est favorable, cet avis et le dossier sont transmis au Collège du bourgmestre et des échevins et à la Commission provinciale pour la distribution compétente.

La loi du 29 juin 1975 a en effet créé avec le **Comité socio-économique** une **Commission nationale pour la distribution et des commissions provinciales**.

Chaque Commission provinciale est composée, outre le Président de dix membres :

- membres représentant les organisations de consommateurs siégeant au Conseil de la consommation,
- membres représentant les organisations les plus représentatives des travailleurs,
- membres représentant les organisations siégeant au Conseil supérieur des classes moyennes,
- membre représentant les organisations agricoles,
- membre représentant le commerce intégré.

La présidence est exercée par un membre de la députation permanente du Conseil provincial concerné.

Le Roi nomme le Président et les membres pour un délai de quatre ans. Leur mandat est renouvelable.

Le Président est nommé sur proposition de la députation permanente. Les membres sont choisis parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organisations et secteurs précités.

Le secrétariat est assuré par un fonctionnaire de l'administration provinciale.

**L'avis de la Commission provinciale** doit être émis à partir de l'examen de la demande en fonction des critères fixés par l'arrêté royal du 8 août 1975.

L'avis doit refléter les différents points de vue exprimés par les membres présents.

Dans la pratique, les membres de la Commission reçoivent le dossier suffisamment à l'avance pour avoir le temps de l'étudier, d'en discuter dans leur organisation et d'arriver à la réunion avec un point de vue. Les représentants des travailleurs se préoccupent de l'emploi, ceux des classes moyennes, c'est-à-dire des indépendants, des artisans, des professions libérales, des commerçants défendent le petit commerce. Le représentant des organisations agricoles s'interroge sur les conséquences de l'implantation sur les exploitations qui risquent d'être désorganisées ou trop amputées. Le représentant du commerce intégré examine la demande en connaissance de cause puisqu'il représente les grandes surfaces et les concurrents du demandeur. Les consommateurs s'intéressent aux prix. Certains dossiers passent facilement, d'autres ne font pas l'unanimité, donnant lieu à des avis partagés.

La Commission provinciale peut émettre un avis favorable, un avis favorable avec réserves ou un avis défavorable. Mais en aucun cas, son avis ne lie le Collège du bourgmestre et des échevins, libre de sa décision après avis favorable du Comité socio-économique. Le Collège prend connaissance des avis de la Commission provinciale et du Comité socio-économique. Si, à l'expiration des délais prescrits pour l'examen par la Commission provinciale et la notification de son avis (30 j + 5 j), l'avis de la Commission n'est pas parvenu au Collège, celui-ci statue au vu du seul avis du Comité socio-économique.

La décision du Collège est motivée ; la décision autorisant l'implantation commerciale impose les conditions que le Comité socio-économique aurait, le cas échéant, fixées (Article SI paragraphe 3 alinéa 4).

La décision du Collège est exécutoire après l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de sa notification à l'intéressé.

Si dans les deux années de l'octroi de l'autorisation, le projet n'a pas été mis en œuvre, l'autorisation est périmée. Toutefois, à la demande de l'intéressé, le Collège du bourgmestre et des échevins peut prolonger l'autorisation d'un an.

Une autre disposition accentue le rôle prépondérant du Comité socio-économique ; le paragraphe 4 de l'article XI de la loi décide que le demandeur peut, par lettre recommandée, inviter le président du Comité à statuer sur sa demande en cas d'absence de notification du Collège du bourgmestre et des échevins à l'expiration d'un délai de 165 jours à partir de la date d'avis de réception du dossier complet.

Le Comité socio-économique décide alors de l'octroi ou du refus de l'autorisation de réaliser le projet dans les 30 jours de la réception de la lettre recommandée. L'absence de décision notifiée à l'expiration de ce délai équivaut à un refus.

## 4.1 Les recours

Les objets d'un recours peuvent être :

- la décision du Collège du bourgmestre et des échevins prise au vu des avis de la Commission provinciale et du Comité socio-économique ;
- la décision du Collège du bourgmestre et des échevins prise au vu du seul avis du Comité socio-économique ;
- la décision du Comité socio-économique invité à statuer par le demandeur ;
- le refus d'autorisation résultant de l'absence de décision du Comité socio-économique pourtant invité à statuer par le demandeur.

Ces recours peuvent être formulés :

- par le demandeur,
- par les membres de la Commission nationale pour la distribution, pour des motifs fondés sur les intérêts qu'ils représentent au sein de cette commission.

Le recours est suspensif.

### 4.1.1 La procédure de recours

Le recours doit être introduit dans les 30 jours de la notification des décisions du Collège et du Comité ou dans les 30 jours suivant la date à laquelle le Comité est censé n'avoir pas pris de décision.

Le recours est adressé au Ministre des affaires économiques qui le transmet, dans les 8 jours de sa réception, à la Commission nationale pour la distribution et au Comité interministériel créé par le Roi pour statuer sur ce recours.

La Commission nationale émet un avis motivé qui « rencontre les critères fixés par le Roi et reflète les différents points de vue exprimés par les membres présents ».

A leur demande, elle entend le demandeur ou son conseil.

Elle transmet son avis au Comité interministériel dans les 35 jours de la réception du recours.

La Commission nationale pour la distribution est composée, outre le Président et le Vice-Président, de 18 membres dont :

- 3 membres représentant les organisations de consommateurs siégeant au Conseil de la consommation,
- 3 membres représentant les organisations les plus représentatives des travailleurs,
- 1 membre représentant la fédération des entreprises belges,
- 2 membres représentant le commerce intégré,
- 6 membres représentant les organisations siégeant au Conseil supérieur des classes moyennes,
- 2 membres représentant les organisations agricoles,
- 1 membre représentant le commerce de gros.

Le législateur belge a voulu que tous les intérêts mis en cause par une demande d'implantation commerciale soient représentés au sein de la Commission. Le législateur veille encore au bon

équilibre entre la grande distribution et le petit commerce : le Roi nomme le Président de la Commission sur proposition du Ministre qui soutient le grand commerce, le Vice-Président sur proposition du Ministre défenseur des petits commerçants.

Les autres membres de la Commission sont également nommés par le Roi ; ils sont choisis parmi les candidats présentés sur des listes doubles par les organisations et secteurs précités.

La Commission peut inviter des experts à assister à ses réunions.

Dans les 45 jours de la réception du recours, le Comité interministériel prend une décision même en l'absence d'avis de la Commission nationale pour la distribution.

La décision du Comité est notifiée au demandeur ainsi qu'au Collège du bourgmestre et des échevins. Copie en est adressée au secrétaire de la Commission nationale.

## 4.2 Les dispositions répressives lors de l'autorisation

La loi du 29 juin 1975 entend assurer le respect des procédures qu'elle a instituées.

Elle prévoit donc des sanctions pour :

- l'exécution de travaux, leur maintien ou toute action effectuée en méconnaissance des dispositions de la loi et de ses arrêtés d'application ;
- le non respect des conditions d'implantation fixées par la décision d'autorisation ;
- le fait d'avoir fourni des renseignements inexacts ou incomplets en toute connaissance de cause afin d'obtenir indûment l'autorisation.

**Certaines des sanctions** prévues ne sont **pas dissuasives** pour les entreprises. Il en est ainsi des amendes dont le montant est trop faible (26 à 2 000 F) et des emprisonnements (8 à 15 jours).

**D'autres sanctions** sont par contre **très radicales** comme la possibilité donnée au tribunal d'ordonner, soit le retrait ou la suspension de l'autorisation, soit la fermeture de l'implantation commerciale à la demande du Collège ou des Ministres des affaires économiques et des classes moyennes.

Les juges perçoivent mal la législation économique qui leur apparaît comme une entrave à la liberté du commerce ; ils hésitent à ordonner la fermeture d'un établissement parce qu'ils ont conscience des conséquences de leur décision sur l'emploi. Certes l'implantation commerciale autorisée risque d'entraîner la disparition de petits commerces et d'aboutir à des pertes d'emplois, mais ces conséquences négatives ne sont qu'éventuelles ; elles ne peuvent être considérées comme un préjudice certain et immédiat. Ces raisons expliquent le mauvais fonctionnement du dispositif répressif.

## 4.3 Les moyens de contrôle de la mise en œuvre

Le législateur belge de 1975 ne s'est pourtant pas limité à prévoir des sanctions, il s'est également préoccupé du **contrôle de l'exécution des conditions de l'autorisation**, de la recherche et de la constatation des infractions aux dispositions de la loi.

Les fonctionnaires et agents délégués par les Ministres ayant les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions ont qualité, non seulement pour contrôler l'exécution des conditions d'implantation, mais encore pour rechercher et constater, par des procès verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions de la loi.

Ces fonctionnaires et agents ont accès au chantier et aux bâtiments pour faire toutes recherches et constatations utiles. Ils peuvent ordonner verbalement et sur place l'interruption des travaux lorsqu'ils constatent que ceux-ci ne sont pas conformes à l'autorisation ou sont exécutés sans autorisation.

Toutefois, la loi apporte à ce pouvoir une restriction importante : le fonctionnaire qui ordonne l'interruption des travaux doit voir son ordre confirmé dans les 5 jours par le bourgmestre ou les ministres qui ont les affaires économiques ou les classes moyennes dans leurs attributions.

Le délai est très court et dans la pratique, le fonctionnaire, qui ordonne et ne veut pas voir son ordre périmé, doit, sinon être d'ores et déjà en possession de la décision de confirmation, du moins s'être assuré que la dite décision suivra son ordre. Une telle restriction exige de la part des fonctionnaires une grande détermination.

Enfin le maître de l'ouvrage peut, par voie de référé, demander la suppression de la mesure d'interruption à l'encontre de l'Etat ou de la commune selon que la décision de confirmation a été notifiée par les Ministres ou par le bourgmestre.

## 5. Conclusion

### 5.1 Le bilan

Quelle a été en définitive l'efficacité de la loi de 1975 sur les implantations commerciales ?

A-t-elle freiné l'implantation des grandes surfaces en périphérie ?

A-t-elle favorisé la modernisation de la distribution belge ?

A-t-elle permis que les impératifs de l'aménagement du territoire soient pris en compte dans les décisions ?

Sur plusieurs points, la loi de 1975 s'est révélée intéressante.

D'une part, elle a permis à toutes les parties intéressées d'avoir accès au dossier et de débattre entre elles de l'opportunité d'accepter ou de refuser le projet d'implantation.

La demande d'autorisation est soumise pour avis à un Comité socio-économique composé de fonctionnaires spécialisés de différents ministères.

La Commission provinciale regroupant les représentants des organisations socioprofessionnelles concernées est également appelée à examiner le dossier, à débattre du projet et à donner son avis.

Le Collège des élus communaux décide au vu des avis du Comité et de la Commission. Mais il ne peut passer outre à l'avis défavorable du Comité et si après avis favorable de ce dernier, le Collège décide d'autoriser le projet, il doit imposer, dans sa décision d'autorisation, les conditions d'implantation fixées par le Comité. Le Comité socio-économique a donc un rôle déterminant.

D'autre part, il est incontestable que la longueur et la lourdeur de la procédure instituée par la loi ont constitué un frein aux demandes d'autorisation.

Enfin, la loi a empêché ou limité l'implantation de très grandes surfaces commerciales (surface commerciale nette supérieure en zone 1 à 1 500 m<sup>2</sup>, en périphérie à 750 m<sup>2</sup>).

Mais si elle a institué des barrières très fortes, la loi de 1975 n'a pas su endiguer le phénomène d'implantation de grandes surfaces en périphérie. Car ces barrières peuvent être contournées. Comme en France, les promoteurs ont créé des points de vente ne nécessitant pas l'obtention d'une autorisation. Ils ont prévu des implantations commerciales dont la surface était de très peu inférieure aux superficies soumettant les projets à autorisation. Ils ont encore créé des grandes surfaces dépassant les superficies qui nécessitent une autorisation tout simplement par la réunion de divers points de vente implantés sans autorisation.

Ce n'est que tardivement que l'arrêté royal de 1994 vient diminuer les superficies nécessitant l'autorisation du Collège des élus communaux (surface commerciale nette supérieure à 1 000 m<sup>2</sup> en zone 1, surface commerciale nette supérieure à 400 m<sup>2</sup> en périphérie).

### 5.2 La perspective

Les avis convergent sur la difficulté de savoir dans quel sens évoluera la législation belge.

L'évolution consistera-t-elle à assouplir les dispositions de la loi de 1975 ou au contraire à aggraver les conditions d'obtention de l'autorisation ?

Actuellement aucun projet n'est déposé. Seuls existent les projets préparés sous l'ancien gouvernement. De temps à autre, il est question de toilettage de la législation, de modifier la procédure ou le champ d'application de la loi de 1975.

On peut toutefois affirmer que l'évolution ne sera jamais que le résultat d'un **compromis**, la réglementation des implantations commerciales dépendant de deux ministres, le Ministre des affaires économiques et par conséquent de la grande distribution et le Ministre des classes moyennes c'est-à-dire des indépendants et des petits commerçants. Toute modification doit être cosignée par les deux ministres.

Il reste que le petit commerce est victime des implantations de grandes surfaces. Bien que rendant un service personnalisé et de proximité, il n'est pas de taille à résister à la grande distribution.



## **PERSONNES RENCONTREES**

Nous tenons particulièrement à remercier pour leur aimable collaboration et leur contribution à l'étude :

Madame Marie-Lise HAGON de la Fédération Patronale FabriMétal de CHARLEROI,

Monsieur DANGOISSE du Bureau d'Études IGRETEC pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques de l'intercommunale de CHARLEROI,

Monsieur DRONER secrétaire de la Commission provinciale pour la distribution de MONS,

Monsieur SCHYNS du Ministère des Classes Moyennes à BRUXELLES.

A Tour du sablon 7 rue J. Stevens B 1000 BRUXELLES

pour les contacts qu'ils ont permis de prendre en BELGIQUE et les documents qu'ils ont pu obtenir :

Monsieur Bernard DUVERNAY économiste à l'Agence de Développement de la Région Nord-Pas-de-Calais,

Monsieur Jef VAN STAEYEN, urbaniste architecte à l'Agence de Développement et d'Urbanisme de la métropole lilloise,

Monsieur Philippe GALLOIS, Madame Annie LEMIRE, documentalistes au Centre d'Études Techniques Nord-Picardie,

Monsieur Bernard PATRICE, chargé d'études au Département Transports du Centre d'Études Techniques Nord-Picardie.

# L'URBANISME COMMERCIAL

## EN ITALIE

<b>1.</b>	<b>Le contexte institutionnel en matière d'urbanisme .....</b>	<b>131</b>
1.1	Les principales étapes législatives nationales.....	131
1.2	Les différents rôles des collectivités territoriales .....	131
<b>2.</b>	<b>Le cheminement d'une implantation commerciale .....</b>	<b>132</b>
2.1	Une esquisse de la situation italienne : une progression récente et rapide des grandes surfaces .....	132
<b>3.</b>	<b>Le contexte général d'implantation commerciale.....</b>	<b>136</b>
3.1	La planification urbaine et la programmation commerciale : deux entités qui s'ignorent .....	136
3.2	La concurrence et la complémentarité : deux moteurs du dynamisme commercial italien .....	137
3.3	Le fonctionnement de l'appareil commercial .....	138
3.4	Des questions en suspens ? ..... Un avenir en mutation !.....	138
<b>4.</b>	<b>Le champ réglementaire.....</b>	<b>140</b>
<b>5.</b>	<b>Des pratiques et des résultats .....</b>	<b>143</b>
5.1	Une directive nationale ..... Des particularismes régionaux .....	143
5.2	Des pistes nouvelles en exploration.....	144
<b>6.</b>	<b>L'avenir du développement commercial en Italie .....</b>	<b>146</b>

### Annexes

## 1. Le contexte institutionnel en matière d'urbanisme<sup>43</sup>

La planification territoriale en Italie a connu des transformations significatives ces dernières décennies suite à la restructuration du système institutionnel, à l'augmentation de son champ d'action... qui ont entraîné une reformulation des rapports entre les différentes échelles de planification. Les Régions ont vu l'élargissement de leur rôle.

### 1.1 Les principales étapes législatives nationales

Les premières expériences de planification du développement régional datent des années 70, après le transfert aux Régions des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Chaque Région va alors suivre son propre cheminement dans la mise en place de ses stratégies de planification au niveau régional et infra régional.

La loi 431 de 1985 oblige les Régions à élaborer des plans paysagers ou à intégrer la protection de l'environnement dans les plans régionaux. Ces notions sont prises dans leur sens large. Cette conception a eu cependant du mal à trouver sa traduction aux différentes échelles, dans les différentes prescriptions et applications.

Parallèlement, les tentatives d'intégration des différentes échelles de planification, la recherche de cohérence... vont déboucher sur la loi 142 de 1990 qui va restructurer le système institutionnel et instaurer le statut de ville métropolitaine pour neuf villes italiennes. Cette loi confie aux Provinces un rôle important, intermédiaire entre les niveaux communal et régional.

### 1.2 Les différents rôles des collectivités territoriales

#### 1.2.1 Les Régions

Les Régions en Italie, comme en Allemagne, ont un rôle très important en matière d'urbanisme. Elles ont, en effet, un pouvoir législatif et peuvent substituer leur propre législation à celles de l'Etat. Elles élaborent les plans régionaux. Elles participent, entre autre, à la planification au niveau municipal à travers l'approbation des plans d'urbanisme municipaux.

#### 1.2.2 Les communes

Comme en France, les communes ont été, et demeurent les principaux acteurs de l'urbanisme. Chaque commune est compétente pour le développement de l'urbanisme et la réalisation de nombreux types de travaux publics et, en particulier, la majeure partie des travaux d'urbanisation. L'Italie compte quelques 8 103 communes.

Le premier niveau de planification intervient au niveau municipal au moyen du plan régulateur général (PRG) qui ressemble au POS français. Ce document est en vigueur à durée indéterminée et doit prendre en considération tout le territoire de la commune. Il peut être modifié à chaque fois que l'on le juge opportun. Dans la pratique habituelle, le PRG est rédigé sur une carte topographique au 1/2 000ème et il régit avec précision l'affectation des sols. Il établit la subdivision en zones, la possibilité de construire et à quelle fin. Il indique également la densité, les terrains non constructibles et ceux qui doivent être expropriés afin de réaliser des travaux publics.

Des précisions sur ces différents documents de planification sont apportées par la suite.

---

<sup>43</sup> Textes extraits : Diagonal n° 119, juin 1996 et Le Moniteur n° 4912, 16 janvier 1998.

## 2. Le cheminement d'une implantation commerciale

### 2.1 Une esquisse de la situation italienne : une progression récente et rapide des grandes surfaces

Le développement de la grande distribution commerciale en Italie s'est opérée avec un certain retard sur nombre de pays européens, et en particulier la France qui a largement servi de modèle.

En effet, « *la grande distribution et les hypermarchés en particulier, lorsqu'ils apparaissent en Italie au début des années 70, sont un modèle importé :*

- *soit des entreprises étrangères ouvrent directement des magasins en Italie selon leur propre schéma ;*
- *soit des groupes italiens appliquent eux-mêmes le modèle avec l'aide de consultants français »<sup>44</sup>.*

Ce n'est que petit à petit que l'Italie a développé des formules originales, tant dans la forme des sociétés que dans le mode des structures, que l'on ne retrouve nulle part ailleurs. Cette spécificité est le résultat d'une situation complexe qui plonge ses racines dans une évolution historique ancienne.

La **première loi** d'organisation du commerce fut promulguée en **1926** sous le régime fasciste pour protéger le petit commerce contre la prolifération ; on parle même de « *pulvérisation* » des commerces. « *Les municipalités d'alors étaient bien souvent placées sous la coupe des petits commerçants qui entravaient l'installation de nouveaux venus, mais empêchaient également le développement de nouvelles formes ou types de commerces* »<sup>45</sup>.

Plus récemment « *la Loi 426 du 11 juin 1971 visait, à l'instar de la loi Royer, à freiner une croissance désordonnée de la distribution, et s'appuyait pour cela sur un pouvoir élargi des municipalités* »<sup>46</sup>. Les petits commerçants bien représentés au sein des conseils municipaux, dans les commissions locales et fort de leur regroupement au sein d'associations de défense corporatistes, *Confcommercio* (900 000 adhérents) et *Confesercenti* (100 000 adhérents) ont pu, en utilisant la loi 426, se maintenir face à la grande distribution. Cet état de fait a prévalu jusqu'en 1985.

Aujourd'hui la situation est quelque peu différente mais tout aussi complexe et beaucoup plus en nuances. Le petit commerce et la grande distribution sont à la fois concurrents et complémentaires ; ces deux facteurs créant une interactivité qui a été bénéfique pour tous en favorisant l'originalité de la structure commerciale italienne et en stimulant un dynamisme déjà fort.

En termes de concurrence le petit commerce dispose de trois méthodes de manœuvre :

- soit persévérer dans une **opposition systématique au développement des grandes surfaces**, mais cela semble un combat d'arrière-garde « *même si la grande distribution laisse beaucoup de victimes sur son passage en provoquant un phénomène de désertification commerciale avec la fermeture de 35 000 points de vente au détail dans les trois premiers mois de 1996,*

<sup>44</sup> LANCIANO C, *L'hypermarché à la française à l'épreuve de la négociation locale en Italie* ; in *Formation Emploi*, n°36, 1992.

<sup>45</sup> BONNEVILLE M, *Les relations entre planification urbaine et développement de la grande distribution commerciale en Italie (note du 04/01/97) qui emprunte à CUSINATO. Enti locali e operatori commerciali* ; in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*; n°35, 1989.

<sup>46</sup> LANCIANO, déjà citée.

- appauvrissant surtout les centres urbains et les tissus historiques... »<sup>47</sup>. Ce point de vue alarmiste doit être relativisé. En effet, nombre de petits commerces, très particuliers à l'Italie comme laiteries, marchands de poulets... qui n'ont pas d'équivalent ailleurs, et offrent aujourd'hui un service obsolète, auraient de toutes façons disparus ;*
- soit essayer de **se positionner dans le cadre d'un développement harmonieux** de l'appareil commercial prenant en compte les divergences entre planification urbaine et commerciale, reconnues comme difficiles à coordonner par plusieurs observateurs, et en se répartissant les zones de développement : grandes surfaces en périphérie pour les besoins d'espace et commerces traditionnels en centre-ville quitte à être intégré dans une galerie marchande de moyenne surface. Tel est le propos de l'étude de l'Union Régionale Lombarde du Commerce et du Tourisme qui dresse « *un cadre qui sera utile aussi aux réflexions de ceux qui soutiennent la nécessité et l'inéluctabilité d'une progression des grandes surfaces de vente en dehors de tout processus sérieux de programmation et de planification* »<sup>48</sup> ;
  - soit **favoriser l'approche négociée et la concertation**.

Les deux dernières démarches sont porteuses de complémentarité qui nécessitera pour la grande distribution comme pour le petit commerce de se structurer et s'organiser pour se moderniser.

En termes de complémentarité chacun des partenaires peut apporter ses savoir-faire, sa technicité, ses méthodes, ses moyens..., pour offrir une diversité commerciale souhaitée par tous. « *Si les grandes surfaces trouvent grâce auprès des populations et des syndicats, mais aussi, des artisans et des sociétés de services qui tirent profits de la présence de ces grosses structures, elles ne sont pas désirées par les petits commerçants sauf à se précipiter pour réserver leur propre place dans les espaces libres mis à leur disposition dans le centre commercial* »<sup>49</sup>. Les locomotives de la grande distribution ont su tirer parti de la vigueur et du dynamisme du petit commerce en l'intégrant, l'un valorisant l'autre et réciproquement, même si l'hégémonie du petit commerce en souffre et régresse. Toutefois, il est évident que cette interactivité entre concurrence et complémentarité peut s'avérer bénéfique pour tous.

Cependant, il ne faut pas oublier que « *des interprétations régionales des lois cadre ont atténué ou promu l'innovation* »<sup>50</sup>. En effet, les orientations de la planification territoriales en matière d'implantation commerciale sont considérées par certains auteurs comme un peu schizophréniques « *oscillant entre une ouverture improvisée aux innovations et un repli sur des niches de protectionnisme* »<sup>51</sup>.

Nonobstant ces difficultés, la grande distribution a progressé très rapidement ces dernières années et aujourd'hui l'Italie a partiellement comblé son retard, au moins dans la partie nord du pays. Si elle compte encore 5 fois moins d'hypermarchés que la France, leur nombre a cependant doublé au cours des 5 dernières années. Son retard est d'ailleurs beaucoup moins important en ce qui concerne les supermarchés, au nombre de 4 198 en janvier 1995 contre 7 000 en France à la même date<sup>52</sup>. Malgré la survivance d'une culture nationale spécifique, l'Italie est entrée à son tour dans un modèle de développement commercial qui tend à s'aligner sur ceux des autres pays développés.

<sup>47</sup> MORANDI C, *Grande distribuzione, ambiente, comunicazione : temi e impegni per gli urbanist* ; in *Urbanistica Informazioni*, n°149, 1996.

<sup>48</sup> PATRIZIO A, *in grande distribuzione in Lombardia : dallo stato di fatto allo sviluppo compatibile*.

<sup>49</sup> LISSONI C, *Urbanistica e centri commerciali : le questioni poste da casi recenti in area milanes* ; in *Urbanistica Informazioni* n°149, 1996.

<sup>50</sup> LANZANI, *Stili di consumo, forme delle distribuzione commerciale, pratiche della pianificazione* ; in *Urbanistica Informazioni* n°149, 1996.

<sup>51</sup> LANZANI, cf ci-dessus

<sup>52</sup> En Italie, les critères de distinction entre supermarchés et hypermarchés sont de 400 à 2 500 m<sup>2</sup> pour les premiers et plus de 2 500 m<sup>2</sup> pour les seconds (cf. annexe 3).

### Évolution du nombre d'hypermarchés en France et en Italie

	1980	1985	1988	1991	1995
<b>France(1)</b>	415	560	686	851	1048
<b>Italie (2)</b>	12	29	90	140	210

Sources: (1) « Le Monde », n° spécial Consommation, mars 1996.  
l'artisanat.

(2) Ministère italien de l'industrie, du commerce et de

Comme on vient de le voir, la spécificité italienne affiche deux caractères principaux :

- le premier est le dynamisme du secteur commercial et sa formidable capacité d'adaptation aux nouvelles formes de distribution. Cette vitalité et cette aptitude à l'innovation longtemps bridées se sont affirmées depuis peu avec une grande rapidité, tout en révélant des savoir-faire à bien des égards comparables à ceux des systèmes industriels du pays. Ces transformations se sont faites à des rythmes différents selon les régions ; le Nord étant beaucoup plus équipé que le Sud. Ainsi pour 1990 les données fournies par C. LANCIANO mentionnaient que les hypermarchés étaient implantés à 52 % dans les régions du nord-ouest, 21 % dans le Nord-est, 17 % dans le Centre et seulement 10 % dans le Sud ;
- le second montre que l'opposition entre petits commerces et grande distribution n'est pas aussi schématique ou concurrentielle qu'en France. Bien qu'elle soit devenue très vive, elle ne présente pas de caractère aussi exclusif. En effet, selon C. LANCIANO, la grande distribution est ainsi partagée entre quatre grands types de sociétés :
  - les **grands groupes capitalistes de tradition succursaliste** qui possèdent des chaînes de grands magasins, de supermarchés et d'hypermarchés (Rinascente, Standa, Esselunga... et des sociétés étrangères comme Carrefour, Continent et Auchan ; ces dernières essentiellement implantées dans le Nord) et qui ne contrôlent que 32 % de la grande distribution ;
  - le **secteur associatif** qui regroupe des petits commerçants, des détaillants, des groupes de grossistes et des associations de détaillants dans des centrales d'achat (CONAD, CRAI, SIGMA...) et des associations, afin de contrebalancer la concurrence des grands groupes. Ce secteur prend la plus grande part de la grande distribution avec 49 % ;
  - le **secteur coopératif à fonctionnement mutualiste**, qui s'est adapté à la grande distribution; la COOP étant devenue la première chaîne de distribution du pays, soit 6,5 % de la grande distribution ;
  - des **distributeurs indépendants** avec 12,5 % de la grande distribution.

Les trois dernières formules ont une importance sans commune mesure avec ce qui existe en France. On trouve également des petits commerçants dans les galeries des grands centres commerciaux ou dans certains rayons des supermarchés qui leurs sont concédés selon des formules de partenariat qui sont peu fréquentes en France. Ces formules sont souvent à l'origine de regroupements, volontaires ou spontanés de petits commerces, baptisés « **supermarchés intégrés** ».

D'autre part la typologie des infrastructures commerciales italiennes apparaît également plus diversifiée que celle qui existe en France et cette originalité ne paraît pas seulement tenir au caractère plus récent de l'essor de la grande distribution. On peut en effet distinguer dans la plupart des régions du nord les types de centres ou d'équipement suivants<sup>53</sup> :

- galeries marchandes et grands magasins des centres anciens, dans toutes les grandes villes ;
- nouveaux centres commerciaux intégrés localisés en centre ville associant souvent des grands magasins ou un hypermarché à des galeries de petits commerces, ainsi que des services (ex : Lingotto de Turin) ;
- supermarchés de quartiers, insérés dans le tissu urbain et réduits à un seul magasin (ex : Esselunga à Milan) ;

<sup>53</sup> BONNEVILLE M. (note du 04/01/97) qui emprunte à SERNINI in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n°33, 1989 ; *I centri commerciali integrati in Italia. Quando il developer diventa urbanista.*

- centres commerciaux périphériques récents, souvent de grande dimension, liés à l'utilisation de l'automobile, sis soit dans un quartier péri-central des villes, soit à la périphérie des villes, soit à la sortie des agglomérations le long des autoroutes et des périphériques « *tangenziali* », soit sous forme de **centres commerciaux régionaux** en zone rurale au barycentre de plusieurs villes moyennes assez proches (cas de la plaine du Pô) ;
- alignements périphériques de commerce spécialisés le long des axes majeurs ;
- « **superstores** » localisés en première périphérie, souvent en zone industrielle, composés de commerces spécialisés ( HI-FI, habillement, bricolage... ) ;
- **centres commerciaux « spontanés »** créés sans autorisation globale, mais par agrégation de petits commerces, et sans présence de supermarchés, le plus souvent dans les faubourgs de la première périphérie.

Dans cette typologie, les formes commerciales centres commerciaux régionaux et centres commerciaux « spontanés » paraissent les plus spécifiques de l'Italie et n'ont pas d'équivalents en France.

Mais si cette pluralité révèle la richesse et la complexité des dynamiques commerciales, elle rend aussi particulièrement difficile l'application de régulations publiques pour maîtriser le développement, en particulier leurs implantations.

Enfin on ne saurait clore cette rapide présentation de la situation commerciale italienne sans aborder quelques données quantitatives comparatives.

En effet, d'après une étude réalisée en 1995 portant sur les hypermarchés d'une surface de vente supérieure à 4 000 m<sup>2</sup>, l'Italie, en matière de densité commerciale (m<sup>2</sup>/1 000 hab. ), montre un retard sur ses principaux partenaires européens (données 1993)<sup>54</sup>.

m <sup>2</sup> / 1 000 hab.	Hypermarchés	Supermarchés
Allemagne	130	90
France	100	130
Belgique	60	210
Royaume-Uni	50	60
Espagne	30	120
<b>Italie</b>	<b>20</b>	<b>70</b>
Pays-Bas	10	120

Toujours selon la même étude, les parts de marché dans l'alimentaire en Europe montrent des contrastes saisissants entre grande distribution et détail traditionnel. En France le commerce de détail prend seulement 10 % des parts de marché. A l'opposé, en Italie, où le commerce de détail occupe encore fortement le terrain, la part de marché atteint 45 %.

En conclusion, l'étude note que compte tenu de cet écart considérable par rapport aux autres pays de l'union européenne, l'Italie devrait connaître une croissance importante de la grande distribution organisée.

<sup>54</sup> REC CONSULTING, *La grande distribution organisée en Italie*, réalisée pour l'ambassade de France à Milan. Poste d'Expansion Economique, septembre 1995.

### 3. Le contexte général d'implantation commerciale

#### 3.1 La planification urbaine et la programmation commerciale : deux entités qui s'ignorent

Le développement commercial s'inscrit dans le cadre de la loi 426/71 du 11 juin 1971 qui autorise les communes à réaliser des **Plans de développement et d'adaptation du réseau commercial**.

L'article 11 de la dite loi prévoit qu'ils doivent être réalisés dans « *le respect des prévisions du développement urbain* ». La réalité est tout autre. Tous les observateurs ou acteurs rencontrés sont unanimes pour dénoncer l'absence de coordination entre planification urbaine et programmation commerciale.

La planification du territoire et l'aménagement des agglomérations sont le résultat de l'application des différents plans établis à différents niveaux de compétence, parmi lesquels la commune et la région tiennent un rôle important. Ainsi on se trouve confronté à une profusion de documents de planification et d'aménagement qui nuisent à la mise en œuvre des politiques du territoire<sup>55</sup> :

- des plans d'aménagement du territoire communal, *Piano regolatore generale* ; document le plus répandu constituant l'instrument de référence des politiques du territoire. C'est le seul plan ayant une **assise juridique**. Ces plans fixent l'usage du sol, établissent l'état de l'existant et déterminent des prévisions par nature d'occupation, c'est l'équivalent du POS français. C'est à ce niveau que sont prévues des normes relatives aux établissements commerciaux et en particulier les espaces minimums réservés aux parkings ;
- des plans d'aménagement du territoire détaillés qui déterminent les espaces réservés aux centres commerciaux de gros et de détail, y compris marchés, et grands points de vente d'une surface supérieure à 400 m<sup>2</sup> ou 1 500 m<sup>2</sup>, si le nombre d'habitants de la commune est inférieur ou supérieur à 10 000. Ces seuils constituent les limites d'intervention de délivrance des autorisations commerciales entre la commune et la région. La localisation doit faire référence de manière générique à la zone choisie sans aucune indication du terrain ou de l'immeuble ;
- des plans régulateurs généraux provinciaux, sorte de schéma directeur provincial ;
- des plans régulateurs généraux régionaux, sorte de schéma directeur régional ;
- des plans d'urbanisation intercommunaux ;
- des plans d'occupation du territoire ;
- des programmes de construction ;
- des programmes d'urbanisation en général ;
- des programmes d'urbanisation commerciale.

Concernant les plans régulateurs généraux communaux, ils ne peuvent fixer le nombre de nouvelles implantations, ni les distances entre les différents établissements. Ils fixent des limites de développement dans le cadre des dispositions normatives de la loi 426/71 qui concerne essentiellement les secteurs contingentés de grande consommation, alimentation et habillement. Pour les secteurs non contingentés, HI-FI, ameublement, bricolage..., les implantations commerciales restent libres et relèvent du pouvoir discrétionnaire des régions.

Le but de ces plans est de contenir la prolifération du petit commerce en encourageant les coopératives et associations d'une part et d'autre part de favoriser le développement de forme de commerce considérée comme plus modernes et plus viables comme les moyennes et grandes

<sup>55</sup> Emprunts à *Règlementation de l'urbanisme commercial en Europe*, étude CECOD complété par des précisions issues des entretiens réalisés à Milan.



surfaces tout en favorisant une évolution plus rationnelle de la distribution, en veillant à un équilibre entre les diverses formes de distribution, commerce sédentaire, vente ambulante et autres formes de distribution et tenant compte de l'économie en général, de la consommation, des plans communaux, de la structure existante et des prévisions de développement. Cependant les lois nationales sont souvent adaptées, complétées, voire détournées par des dispositions régionales trop favorables à l'essor de grandes surfaces. Cette motivation trouve sa limite aujourd'hui dans le Nord qui cherche à freiner la croissance du secteur ; gel des implantations en 1996 en Lombardie et Vénétie.

Les plans régulateurs généraux communaux sont élaborés par une commission<sup>56</sup> qui détermine :

- le réseau de distribution existant,
- les directives de développement,
- l'adaptation du développement,

et fixe des limites minimums de surface de vente pour biens de grande consommation et autres produits d'usage courant.

La finalité étant de rendre le meilleur service aux consommateurs et intégrer d'autres formes d'activités économiques dans l'intérêt général des échanges et du tourisme.

Les implantations commerciales sont à la fois le résultat de dispositions normatives et négociées. Les communes ont tout pouvoir pour appliquer la loi 426/71 en deçà d'un seuil limite de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes inférieures à 10 000 habitants et de 1 500 m<sup>2</sup> pour les communes supérieures à 10 000 habitants.

Au-delà de ce seuil intervient le pouvoir de décision de la Région sous la forme de délivrance d'une autorisation extra ordinaire *Nulla-Osta*. L'attribution de ces autorisations, largement négocié avec les acteurs commerciaux, à l'intérieur de zones intercommunales définissant des normes minimums de taille de commerces et des surfaces maximums de capacité d'occupation commerciale par type de commerce, ne précisant aucun critère d'implantation territoriale, conduit trop fréquemment à des implantations anarchiques laissant des zones en situation de désert commercial alors que d'autres connaissent une surdensité.

Dans cette partie négociée, il est évident que les limites fixées ne sont que des critères illusoirement aisément transgressés sous la pression des acteurs commerciaux qui imposent leur propre loi et face auxquels les instances régionales et *a fortiori* communales n'ont pas le pouvoir de lutter. « *Selon les experts, ces limites n'auraient plus aucun motif de subsister vu que de toute façon le marché impose ses règles avec pour effet de réduire aussi le maintien de situations protectionnistes et le marché noir des licences* »<sup>57</sup>. De plus les participations des acteurs commerciaux au développement des infrastructures communales constituent un fort élément de décisions des communes.

De ce fait l'existence d'une hiérarchisation des centres commerciaux selon la taille des agglomérations semble illusoire puisque l'implantation se fera en fonction de la zone de chalandise de la structure qui veut s'implanter.

### **3.2 La concurrence et la complémentarité : deux moteurs du dynamisme commercial italien**

*« Le secteur de la grande distribution ne s'est pas constitué en concurrent du petit commerce, mais a intégré, petit à petit, et après quelques conflits et compromis la force de celui-ci; en organisant la coopération des différents acteurs du commerce, syndicats professionnels,*

<sup>56</sup> Cf. Annexe 5.

<sup>57</sup> LISSONI C., *Urbanistica e centri commerciali : le questioni poste da casi recenti in area milanese ; in Urbanistica Informazioni*, n°149, 1996.

### 3. Le contexte général d'implantation commerciale

#### 3.1 La planification urbaine et la programmation commerciale : deux entités qui s'ignorent

Le développement commercial s'inscrit dans le cadre de la **loi 426/71** du 11 juin 1971 qui autorise les communes à réaliser des **Plans de développement et d'adaptation du réseau commercial**.

L'article 11 de la dite loi prévoit qu'ils doivent être réalisés dans « *le respect des prévisions du développement urbain* ». La réalité est tout autre. Tous les observateurs ou acteurs rencontrés sont unanimes pour dénoncer l'absence de coordination entre planification urbaine et programmation commerciale.

La planification du territoire et l'aménagement des agglomérations sont le résultat de l'application des différents plans établis à différents niveaux de compétence, parmi lesquels la commune et la région tiennent un rôle important. Ainsi on se trouve confronté à une profusion de documents de planification et d'aménagement qui nuisent à la mise en œuvre des politiques du territoire<sup>55</sup> :

- des plans d'aménagement du territoire communal, *Piano regolatore generale* ; document le plus répandu constituant l'instrument de référence des politiques du territoire. C'est le seul plan ayant une **assise juridique**. Ces plans fixent l'usage du sol, établissent l'état de l'existant et déterminent des prévisions par nature d'occupation, c'est l'équivalent du POS français. C'est à ce niveau que sont prévues des normes relatives aux établissements commerciaux et en particulier les espaces minimums réservés aux parkings ;
- des plans d'aménagement du territoire détaillés qui déterminent les espaces réservés aux centres commerciaux de gros et de détail, y compris marchés, et grands points de vente d'une surface supérieure à 400 m<sup>2</sup> ou 1 500 m<sup>2</sup>, si le nombre d'habitants de la commune est inférieur ou supérieur à 10 000. Ces seuils constituent les limites d'intervention de délivrance des autorisations commerciales entre la commune et la région. La localisation doit faire référence de manière générique à la zone choisie sans aucune indication du terrain ou de l'immeuble ;
- des plans régulateurs généraux provinciaux, sorte de schéma directeur provincial ;
- des plans régulateurs généraux régionaux, sorte de schéma directeur régional ;
- des plans d'urbanisation intercommunaux ;
- des plans d'occupation du territoire ;
- des programmes de construction ;
- des programmes d'urbanisation en général ;
- des programmes d'urbanisation commerciale.

Concernant les plans régulateurs généraux communaux, ils ne peuvent fixer le nombre de nouvelles implantations, ni les distances entre les différents établissements. Ils fixent des limites de développement dans le cadre des dispositions normatives de la loi 426/71 qui concerne essentiellement les secteurs contingentés de grande consommation, alimentation et habillement. Pour les secteurs non contingentés, HI-FI, ameublement, bricolage..., les implantations commerciales restent libres et relèvent du pouvoir discrétionnaire des régions.

Le but de ces plans est de contenir la prolifération du petit commerce en encourageant les coopératives et associations d'une part et d'autre part de favoriser le développement de forme de commerce considérée comme plus modernes et plus viables comme les moyennes et grandes

<sup>55</sup> Emprunts à *Règlementation de l'urbanisme commercial en Europe*, étude CECOD complété par des précisions issues des entretiens réalisés à Milan.

Outre ce chantier d'importance pour un développement plus harmonieux des implantations commerciales, d'autres auteurs, comme P. TREVISANI, R. FALLACI et C. LISSONI, pensent qu'il conviendrait de prendre en compte également, au niveau des études d'impact à réaliser, les conséquences des implantations commerciales dans les domaines

- du développement et de l'insertion urbaine,
- du développement du territoire,
- de l'environnement,
- de l'aspect socio-économique,
- de la viabilité et du trafic : accès et sécurité...
- de l'offre de service : parkings...

Toutes ces préoccupations visant à améliorer le développement et la qualité de l'urbanisme commercial ne peuvent se permettre de rester à un niveau technocratique et normatif. L'évolution vers la prise en compte de ces nouvelles préoccupations passe inévitablement par une **approche négociée et une concertation entre tous les acteurs.**

## 4. Le champ réglementaire

Les politiques de planification et d'implantations commerciales actuelles sont régies par la **loi 426** du 11 juin 1971, le texte d'application en 1976 - équivalent à la loi Royer en France - et les **décrets 697 de 1982** et 375 de **1988** ; ce dernier est entré en vigueur au 1er janvier 1989.

Cette loi succède à celle promulguée en **1926**, sous le régime fasciste, qui déjà visait à maîtriser la prolifération du petit commerce afin d'offrir une autre alternative commerciale ; on parlait à l'époque de « pulvérisation ». Cette préoccupation limitative se trouve reconduite en 1971, puis confortée par les dispositions contenues dans la loi Marcora de 1982.

Les gouvernements successifs ont poursuivi cette politique tout en cherchant à échapper aux pressions du petit commerce.

La loi 426/71 a instauré une autorisation d'ouverture délivrée par la région, *Nulla-osta*. Cependant elle ne s'impose que pour la création d'une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup> dans les communes de moins de 10 000 habitants et de plus de 1 500m<sup>2</sup> dans celles de plus de 10 000 habitants. En deçà de ces seuils la compétence communale s'exerce pleinement.

La loi évoque peu le rôle des régions, sauf dans le cas des *Nulla-Osta*. Le laisser-faire de l'Etat sitôt la promulgation de la loi a permis aux régions de s'auto-proclamer les tutrices de la programmation commerciale. De ce fait, elles se sont octroyées un pouvoir plus important au détriment des provinces et des communes. Ce qui n'est pas sans présenter quelques avantages comme :

- la prise de décisions à un niveau géographique plus pertinent que la commune ou la province ;
- la limitation des pressions qui s'exercent sur les conseils municipaux qui ne sont pas toujours bien armés pour résister aux grands groupes, ainsi qu'aux considérations relevant des impératifs d'urbanisme.

Les communes peuvent se doter de plans commerciaux, mais 75 % n'en possèdent pas ; les décrets de la loi 426/71 leur imposent d'« *observer les normes établies par les plans régulateurs généraux et détaillés, les programmes de fabrication, les plans régulateurs intercommunaux, les plans territoriaux de coordination, les plans de développement du territoire approuvés par les autorités régionales compétentes et toute autre norme en vigueur en matière d'urbanisme..., ainsi que des critères de programmation des réseaux de distribution fournis par les administrations régionales* »<sup>60</sup>. Ces **plans de développement et d'adaptation du réseau commercial** doivent être approuvés par les régions et les communes; ce qui leur confère un caractère à la fois contractuel et obligatoire.

Cependant certains observateurs s'interrogent sur les décrets 697/82 et 375/88 qui dénatureraient la loi 426/71 en abandonnant toute volonté de maîtriser les mécanismes du marché. Ces textes ont rendu possible l'agrandissement ou le transfert des commerces existants jusqu'aux limites de 400 ou 1 500 m<sup>2</sup>, en dérogation aux plans d'urbanisme et commerciaux des communes et sans que l'autorisation régionale soit nécessaire. La planification urbaine et la programmation commerciale communale se trouvent ainsi largement vidée de ses prérogatives et de ses moyens. Cette possibilité de transfert sans autorisation a ensuite été élargie aux magasins dépassant ce seuil.

Le dispositif actuel prévoit deux autorisations pour l'ouverture de moyennes ou grandes surfaces<sup>61</sup> :

<sup>60</sup> Décret 375/88 Article 30 Alinéa 6 et 7.

<sup>61</sup> Le propos qui suit fait de larges emprunts à la note de BONNEVILLE M du 04/01/97.

– **une autorisation administrative délivrée par la région : *nulla osta***

Cette autorisation est nécessaire pour la création des magasins de plus de 400 m<sup>2</sup> dans les communes de moins de 10 000 habitants et pour ceux de plus de 1 500 m<sup>2</sup> pour les communes de plus de 10 000 habitants. Elle est aussi nécessaire pour l'ouverture de tout commerce en l'absence de plan de développement.

Les autorisations sont accordées sur la base d'un **plan de développement commercial de la région** qui s'apparente à un schéma directeur régional d'urbanisme commercial. Ce plan, élaboré pour une durée de quatre années, fixe des contingents de m<sup>2</sup> commerciaux autorisés en fonction des normes d'équipement existants et des besoins estimés. Ces contingents sont détaillés par zones socio-économiques homogènes, province ou secteur intercommunal, mais jamais pour une seule commune, ce qui implique qu'il existe plusieurs localisations possibles dans une même zone.

L'approbation du plan de développement commercial et le pouvoir d'accorder les autorisations relèvent de l'exécutif régional sous le contrôle de l'assemblée régionale. Il existe également une commission régionale pour le développement du commerce. Formée de dix sept membres, essentiellement composée d'experts puisque ne comprenant que deux représentants des Chambres de Commerce, son rôle se limite à donner des avis à l'assemblée régionale. Le plan de développement commercial étant transmis aux communes, celles-ci peuvent décider d'adapter ou non leurs plans d'urbanisme ou leurs plans commerciaux afin de prévoir des zones susceptibles d'accueillir des commerces.

Les projets de développement commercial soumis à autorisation régionale sont déposés par leurs promoteurs auprès de la commune. C'est elle qui juge en premier de la recevabilité des dossiers puis les transmet à la région afin d'obtenir son autorisation. Celle-ci sera accordée s'il existe un contingent de m<sup>2</sup> disponibles dans la zone où souhaite s'implanter le promoteur du projet. Dans de nombreux cas, le projet n'est pas encore localisé sur un terrain d'accueil précis, et ce terrain ne sera recherché qu'après l'obtention de l'autorisation administrative.

– **une autorisation territoriale délivrée par la commune**

Cette demande d'autorisation est instruite par rapport au Plan de Développement Commercial communal s'il en existe un. L'instruction est ensuite faite par rapport au Plan Régulateur ou à tout autre document d'urbanisme équivalent. Dans la plupart des plans communaux, il n'y a pas de zonage particulier ni de limites pour l'implantation des petits commerces, car ceux-ci peuvent s'insérer dans des zones mixtes. Ainsi les projets inférieurs à 400 m<sup>2</sup> ou à 1 500 m<sup>2</sup>, selon la taille de la commune, ne rencontrent que peu d'obstacles pour s'implanter. Il faut ajouter que des dérogations peuvent permettre de dépasser nettement ce seuil, en ajoutant par exemple des surfaces d'exposition allant jusqu'à 2 000 m<sup>2</sup>, ou bien des locaux artisanaux ou de restauration qui ne sont pas décomptés comme surfaces de vente. De même des regroupements de petits magasins ou de leurs patentes dans un même lieu peuvent permettre de passer outre les règlements de zonage.

Un zonage à vocation commerciale est cependant requis pour les implantations de plus de 400 ou 1 500 m<sup>2</sup> soumises à autorisation régionale. Mais sur ce point également prévalent souvent des conceptions assez souples ou susceptibles d'interprétation car les zonages n'établissent pas toujours nettement une distinction entre les activités de commerces et les autres tels la production, l'artisanat, les services, la restauration, les entrepôts... Cette imprécision permet d'accepter avec une assez grande permissivité les projets d'implantation commerciale et les procédés mentionnés pour les petits commerces peuvent là aussi être utilisés.

L'autorisation d'urbanisme ne se limite pas à l'examen de la compatibilité du zonage et prend en considération aussi bien les règles de constructibilité que les normes d'équipement. Cependant, celles-ci demeurent peu exigeantes pour les petits commerces, ainsi que pour les lotissements ou

agrégats plus ou moins spontanés de petites unités, même lorsque ceux-ci dépassent plusieurs dizaines de milliers de m<sup>2</sup>. De plus, l'imprécision du zonage et les possibilités de contournement de la réglementation ne permettent pas de formuler des exigences spécifiques pour le commerce, en particulier en matière d'accès par la voirie et de stationnement.

Pour les projets de plus de 400 ou 1 500 m<sup>2</sup>, et *a fortiori* pour les centres commerciaux de grande taille, la participation des promoteurs au financement des infrastructures qu'ils requièrent est de plus en plus fréquemment prévue, en particulier dans les grandes villes. Cette participation passe soit par l'application de taxes spécifiques pour le financement des équipements dans les zones d'implantation, soit par des négociations entre les promoteurs et les municipalités. Sur ce point, les pratiques tendent à se rapprocher de celles que l'on observe dans d'autres pays.

D'autre part les dispositions de la loi 426/71 ne s'appliquent qu'aux commerces de l'alimentaire et de l'habillement sous réserve qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un plan régional. En l'absence d'un tel plan, les régions pratiquent les *nulla osta*, où la négociation prend encore une plus grande place avec les promoteurs. Enfin il faut savoir que les autres types de commerces, ameublement, HI-FI, bricolage..., échappent à toutes contraintes législatives ou discrétionnaires. Il leur suffit de trouver une commune d'accueil pour pouvoir s'implanter.

## 5. Des pratiques et des résultats

### 5.1 Une directive nationale ..... Des particularismes régionaux

Comme on l'a déjà souligné, la politique nationale n'est pas la seule à s'appliquer, puisqu'il existe autant de situations et de politiques qu'il y a de régions ou d'agglomérations urbaines. Chaque région applique les dispositions nationales en les modulant selon ses propres critères. Toutes les considérations de la loi 426/71 restent de fait formelles ; les pratiques sont bien différentes.

En effet devant la difficulté de concilier les plans de développement du réseau commercial et les plans communaux d'urbanisme, certaines régions tentent des approches de collaboration avec les communes pour essayer d'harmoniser leurs logiques, leurs critères et leurs conditions de délivrance des autorisations pour l'implantation des commerces ; ceci dans l'intérêt des deux institutions afin d'éviter les incohérences et les conflits. Certaines régions posent comme préalable l'obtention de l'autorisation municipale avant celle de la région : cas du Piémont, de la Lombardie et du Latium.

A titre d'exemple, le cas de la province de Milan où l'agence d'urbanisme et de planification intercommunale, *Centro studi per il Piano Intercomunale Milanese, PIM*, s'efforce de resituer le développement du commerce dans une approche d'urbanisme global intégrant les domaines de l'environnement, la création d'espaces publics de qualité, la voirie, les transports, le stationnement, les équipements de loisirs et sociaux. De plus l'agence d'urbanisme apporte une assistance en conseil et expertise aux communes de l'agglomération en les aidant à négocier les coûts d'équipement et des contreparties avec les groupes de la distribution commerciale. Il semblerait que les négociations, quand elles existent, se limitent à l'aspect urbanisme et ne prennent que très rarement en compte les aspects sociaux tels la reprise de salariés suite à la fermeture d'entreprises.

La mise au point des **plans de développement commercial** est le résultat de négociations préalables entre communes, villes ou provinces et les régions. La commune propose des zones d'accueil et impose des contraintes au permis de construire, mais n'a pas les moyens de refuser une implantation sur son territoire. La difficulté d'articuler plans régionaux et plans communaux ne tient pas seulement aux oppositions politiques ou à la volonté d'affirmer les prérogatives de l'une ou l'autre institution, mais aussi à des logiques de marché inconciliables avec l'aménagement urbain. En cas de conflit sur la localisation, la décision régionale l'emporte.

Du fait de leur manque d'influence sur les normes d'équipement commercial, les communes se trouvent en position d'infériorité pour s'opposer aux projets ou négocier avec les promoteurs; ce qui entraîne un sous équipement en matière de parking et d'accès notamment. Ces derniers choisissent leur implantation selon leurs propres critères en se prévalant de l'accord régional qui constitue l'étape d'obtention de l'autorisation la plus difficile et compte tenu des nombreux sites potentiels supérieurs aux demandes et aux prévisions.

L'exemple de Bologne est flagrant du pouvoir des grands groupes. En effet 40 % des implantations (sur 340) se font par reconversion d'immeubles dans les zones industrielles et artisanales sans autorisation de permis de construire, ni aucun respect des normes d'accès et de stationnement.

Face à cette situation les communes sont passives ou résignées. L'absence de compétition entre les communes induit une faible concurrence pour plusieurs raisons :

- absence de répartition des ressources fiscales ; du fait d'une fiscalité communale non concurrentielle, taux d'imposition quasiment identiques pour toutes les communes ;
- coût élevé des équipements et du fonctionnement, ainsi que des nuisances, bien que les communes aient la possibilité de demander soit des versements fiscaux, soit des participations financières ou des réalisations d'équipements (voirie, accès, stationnement, équipements sociaux). Ainsi à Milan, par exemple, la participation financière demandée est égale à 15 % du coût de construction des équipements<sup>62</sup> et cette proportion peut être majorée par des participations pour la réalisation d'infrastructures et même pour un partage des plus-values foncières ;
- les grandes surfaces sont grosses consommatrices de terrains et les municipalités s'orientent plutôt vers une recherche de structures qui génèrent des emplois plus denses ou plus qualifiés ;
- éviter les réactions des petits commerçants nombreux dans l'électorat.

Sous le formalisme des décisions qui dépendent des procédures institutionnelles, il faut aussi tenir compte des transactions et négociations entre les acteurs concernés. Les plus fortes pressions s'exercent à l'échelon régional car le plan de développement commercial régional fixe les contingents des surfaces commerciales autorisées et leur affectation géographique, au contenu plus politique que technique. Cette pression des intérêts privés rend plus aisé le lobbying des grands groupes de distribution, promoteurs, sociétés immobilières ou financières que celui des petits commerçants.

## 5.2 Des pistes nouvelles en exploration

Des perspectives d'évolutions commencent à poindre puisque à ce jour quatre projets de révision de la loi 426/71 sont déposés. Ils vont du libéralisme le plus effréné au protectionnisme le plus obtus.

Toutefois des exemples de démarches volontaristes voient le jour dans plusieurs régions :

- **Lombardie** : promotion d'une approche globale de l'urbanisme et maîtrise des effets du développement commercial (cf. ci-dessus). Pour se donner le temps de la réflexion la région a proclamé le gel des implantations des surfaces commerciales en 1996 ;
- **Piémont** : définition de programmes convergents entre la Région et les communes sur le développement territorial et commercial; liaison entre les planifications à court et long termes, obligation de compatibilité entre les autorisations régionales et les plans d'urbanisme pour les projets de plus de 4 000 m<sup>2</sup> ; obligation de respect des exigences minimales prévues en matière d'infrastructures et d'équipements.  
Au-delà de ces principes, la Région affiche des objectifs visant à mettre en relation le développement commercial et celui de la ville par la maîtrise de la croissance de l'appareil commercial, par la maîtrise de la qualité et de la concurrence entre les différents pôles commerciaux périphériques et centraux ;
- **Province de Bologne** : maîtrise globale de l'urbanisme ; lutte contre la reconversion non autorisée des immeubles à des fins commerciales, prise en compte des impacts socio-économiques et du développement périphérique contenu pour maintenir l'attractivité des quartiers anciens.

<sup>62</sup> D'après C LISSONI, *Urbanistica e centri commerciali: le questioni poste da casi recenti in area milanese*, in *Urbanistica Informazioni* n°149, 1996, les charges financières d'aménagement des infrastructures pour un centre commercial de 30 à 40 000 m<sup>2</sup> sont de l'ordre de 10 milliards de liras (33 millions de FF). Le partage de leur prise en charge fait l'objet de négociation entre les communes et les promoteurs.



D'autres régions présentent des versions moins volontaristes de planification commerciale comme :

- la **Vénétie** où la très rapide progression des implantations a conduit à un gel momentané en 1996 ;
- le **Frioul-Vénétie Julienne** où la très forte expansion de la grande distribution conduit la région à réexaminer les orientations de sa politique ;
- la commune de **Rome** qui se trouve confronté à un phénomène inverse des cas précédents avec un sous équipement commercial tend à vouloir le combler en orientant la grande distribution sur quelques pôles majeurs localisés en périphérie.

Ces démarches pourraient s'affirmer comme révélatrices des nouvelles dispositions que les futures lois ou décrets seraient susceptibles d'adopter.

## 6. L'avenir du développement commercial en Italie

On l'a vu tout au long de cette note, l'Italie présente des capacités potentielles de développement commercial énormes. Cependant la situation actuelle n'est pas sans montrer quelques incohérences dans la mesure où existent des différences notoires de développement commercial non seulement entre régions mais aussi à l'intérieur des régions. Si certaines régions ou zones souffrent de pénurie d'autres présentent déjà des signes de suréquipement avec comme corollaire tous les problèmes de concurrence et de rentabilité que cela peut poser.

Selon l'avis de certains interlocuteurs la comparaison avec les ratios européens même si elle peut paraître significative ne constitue pas nécessairement un objectif à atteindre. En effet pourquoi vouloir réduire le rôle du petit commerce, puisqu'on ne cesse de vanter son dynamisme et ses facultés d'adaptation ; il serait abusif de vouloir l'étrangler. Seuls les petits commerces très particuliers, aux caractéristiques obsolètes aujourd'hui, disparaîtront sous la pression des lois du marché.

Le conflit avec la grande distribution n'est pas souhaitable non plus. Chacun peut trouver sa place dans le cadre d'un développement harmonieux et équilibré de l'appareil commercial en cohérence avec les outils de la planification urbaine, mais aussi dans l'intérêt des populations et du maintien de l'animation des centres-ville. Les démarches concertées et la recherche d'une meilleure adéquation entre politique urbaine et programmation commerciale devraient porter leurs fruits.

Comme l'ont souligné certains interlocuteurs rencontrés, en Italie tout est possible, tout est faisable, ce n'est qu'une question de temps. Pour conclure, l'adage italien « *Chi va piano va sano, chi va sano va lontano* », qui n'a pas trop mal réussi à l'Italie et qui permet dans des situations de compromis permanent de réagir et de s'adapter à toutes, ou presque, les situations.

## RÉSUMÉ

La richesse de la distribution commerciale en Italie est le reflet d'une situation paradoxale qui repose sur 4 facteurs principaux :

- l'absence d'adéquation entre planification urbaine et programmation commerciale,
- la pratique des *Nulla Osta* délivrées par les régions,
- la défense corporatiste des petits commerces,
- la promotion des grandes surfaces soutenues par les syndicats et les populations.

La situation issue de ces pratiques a produit un appareil commercial dont l'originalité offre une structure très diversifiée, à nulle autre pareille, avec un développement présentant cependant de grandes disparités inter-régionales et infra-régionales.

L'avenir, pour un développement cohérent de l'appareil commercial en Italie, semble plus que jamais conditionné par la recherche d'un partenariat concerté entre tous les acteurs du développement commercial.

## **ANNEXES**

**ANNEXE 1 : Personnes rencontrées**

**ANNEXE 2 : Bibliographie**

**ANNEXE 3 : Rappel de définitions**

**ANNEXE 4 : Résumé des principaux articles de la LOI 426/71**

**ANNEXE 5 : Composition des commissions**

**ANNEXE 6 : Structure de l'appareil commercial**

**ANNEXE 7 : Composition de la structure type d'un centre commercial de détail en Italie**

**ANNEXE 1****PERSONNES RENCONTRÉES**

Ambassade de France - PEE	Milan	Mme Stromboni E. M. Raymond.C
AEGIDE ITALIA	Milan	M. Deshares JM
ARCHTRADE	Milan	M. Alarçon P
ESPACE EXPANSION	Milan	M. Tusseau
<i>Unione Regionale Lombarda del commercio e del turismo</i>	Milan	M. Patrizio A.
<i>Politecnico</i>	Milan	M. Lanzani A M. La Varra G.
Université de Vicenza		M. Casella A
Institut d'urbanisme	Lyon	M. Bonneville M

**ANNEXE 2****BIBLIOGRAPHIE****Études consultées**

La grande distribution organisée en Italie	REC CONSULTING
<i>Grande distribuzione in Lombardia : dallo stato di fatto allo sviluppo compatibile</i>	Unione Regionale Lombarda
Réglementations de l'urbanisme commercial en Europe	CECOD
<i>Caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia al 1/1/95</i>	Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

**Articles consultés**

<i>Enti locali e operatori commerciali</i>	Cusinato A.
<i>Grande distribuzione, ambiente, comunicazione : temi e impegni per gli urbanisti</i>	Morandi C.
<i>Stili di consumo, forme della distribuzione commerciale, pratiche della pianificazione</i>	Lanzani A., La Varra G.
<i>Urbanistica et centri commerciali : le questioni poste da casi recenti in area milanese</i>	Lissoni C.
<i>Urbanistica e grande distribuzione nella provincia di Bologna</i>	Trevisani P., Fallaci R.
<i>Roma : la grande distribuzione nel piano di sviluppo ed adeguamento della rete commerciale</i>	Abate M.
<i>La pianificazione commerciale e le sue ambiguità : il caso veneto</i>	Casella A.
<i>Piemonte : la programmazione regionale del settore commerciale</i>	Vernoni P.
<i>Piano territoriale del Friuli-Venezia Giulia : criteri per la pianificazione commerciale</i>	Rizzani F.
Les relations entre planification et développement de la grande distribution commerciale en Italie	Bonneville M.
L'hypermarché à la française à l'épreuve de la négociation	Lanciano C.

## ANNEXE 3

### RAPPEL DE DÉFINITIONS

- Grand magasin :** Magasin de vente au détail, dans le secteur non alimentaire, qui dispose d'une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup> et d'au moins 5 commerces (outre l'éventuel compartiment alimentaire) destinés à la vente d'articles appartenant à des types de marchandises différentes et en majeure partie de large consommation.
- Supermarché :** Magasin de vente au détail, dans le secteur alimentaire (autonome ou compartiment de grand magasin), organisé prioritairement en libre service avec paiement à la sortie, qui dispose d'une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup> et d'un vaste assortiment de produits de large consommation en majeure partie préconditionnés ainsi que, éventuellement, divers articles non alimentaires d'usage domestique courant.
- Hypermarché :** Magasin de vente au détail avec une superficie de vente supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>, divisé en compartiment (alimentaire et non alimentaire), chacun d'eux ayant, respectivement, les caractéristiques de supermarché et de grand magasin.
- Centre commercial de gros :** Complexe d'au moins cinq commerces de vente en gros, doté d'équipements et de services, conçu, promu, réalisé et géré avec des critères identiques.
- Centre commercial de détail :** Complexe d'au moins huit commerces de vente au détail et de services, avec une surface de vente supérieure à 2 500 m<sup>2</sup>, conçu, promu, réalisé et géré avec des critères identiques.
- Cash and carry :** Magasin de vente en gros organisé en self service, avec une surface de vente supérieure à 400 m<sup>2</sup>, dans lequel la clientèle prévoit un paiement comptant en échange de la délivrance immédiate d'une facture et au transport immédiat de la marchandise.
- Entreprise à succursales :** Entreprise de laquelle dépendent, sous le triple aspect juridique, fonctionnel et organisationnel, six unités locales ou plus qui réalisent la vente au détail ou la distribution au public.
- Groupe d'achat :** Association entre seuls grossistes ou entre détaillants et/ou services publics (appartenant à un ou plusieurs secteurs de marchandises déterminés), où chacun conserve sa propre autonomie juridique et patrimoniale, promu principalement dans le but de réaliser des achats et des services de vente en commun.
- Union volontaire :** Forme d'intégration verticale, régit par un statut, identifiée par un logo commun, entre un ou plusieurs grossistes et commerçants au détail et/ou services publics lesquels, tout en conservant chacun sa propre autonomie juridique et patrimoniale, s'entendent du point de vue opérationnel jusqu'à organiser en commun des achats et quelques services pour le développement des ventes et l'amélioration de la production des entreprises adhérentes.

## ANNEXE 4

## RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX ARTICLES DE LA LOI 426/71

- Art.1 La loi s'applique aux commerces de grande consommation (alimentation et habillement).
- Art.2 L'exploitation commerciale passe par l'obtention d'une licence (patente) d'exploitation et l'obligation d'inscription au registre de la chambre de commerce, d'industrie, d'artisanat ou d'agriculture.
- Art.11 Les **communes** établissent un **Plan de développement et d'adaptation du réseau commercial** dans le respect des prévisions du développement urbain.  
Ce plan doit assurer le respect de la libre concurrence et un équilibre entre les différentes formes de distribution
- Art.12 Le plan peut déterminer des surfaces minimums pour les locaux destinés à la vente et des surfaces maximums par zone par type de marchandise.  
Le plan, approuvé par le conseil municipal, est valable pour une durée de 4 ans.
- Art.13 **Le plan régulateur général**, *Piano regolatore generale* indique les normes d'implantation d'activités commerciales et particulièrement les surfaces minimums des parkings.  
Les plans régulateurs de secteurs déterminent les espaces réservés aux centres commerciaux de gros ou de détail supérieur à 1 500 m<sup>2</sup> à l'exclusion des magasins et dépôts.
- Art.15 et 16 Composition des commissions communales : (cf. page suivante)  
communes chef- lieu de province et de plus de 50 000 habitants (15 membres)  
communes de moins de 50 000 habitants (10 membres).
- Art.17 Composition des commissions régionales (17 membres).
- Art.14 et 24 Le plan commercial a pour but de délivrer les autorisations administratives d'ouverture, de transfert et d'agrandissement ( délivrées par le maire avec accord des commissions ).
- Art. 26 et 27 Les *Nulla-osta*, permis régionaux sont requis pour les commerces de plus de 400 m<sup>2</sup> de surface de vente dans les communes inférieures à 10 000 habitants et pour les centres commerciaux supérieurs à 1 500 m<sup>2</sup>, ainsi que pour les structures desservant de vastes aires d'attraction dépassant le territoire communal. Ces permis peuvent être concédés en dérogation aux dispositions du 2nd alinéa de l'article 12.
- Art. 30 En cas de demandes concurrentes, l'autorisation d'ouverture de nouveaux points de vente sera concédée aux demandes qui assurent, du point de vue urbanistique la meilleure solution et la préférence seront données à ceux pouvant prouver disposer d'un local ou d'un terrain destiné à leur construction.
- Art. 31 Les révocations d'autorisation ont lieu en cas de :  
- non ouverture dans les six mois suivant la délivrance d'autorisation,  
- suspension d'activité supérieure à 1 an,  
- être rayé du registre des chambres.
- Décret du 30/04/83- Horaires d'ouverture Les régions doivent indiquer aux communes les heures d'ouverture et de fermeture. A l'intérieur de ces limites maximum chaque commune peut fixer des horaires, de même que les commerçants déterminent les leurs.



## ANNEXE 5

### COMPOSITION DES COMMISSIONS

#### • Communes chef-lieu ou de plus de 50 000 habitants

- le maire ou son représentant,
- deux experts désignés par le conseil communal compétents respectivement pour l'urbanisme et la circulation,
- un représentant de la chambre de commerce,
- le directeur de l'UPICA,
- un représentant de l'office provincial du tourisme,
- cinq experts des problèmes de distribution,
- quatre représentants désignés par les confédérations nationales des travailleurs.

#### • Communes de moins de 50 000 habitants

- le maire ou son représentant,
- deux experts désignés par le conseil communal compétents respectivement pour l'urbanisme et la circulation,
- trois experts des problèmes de distribution,
- trois représentants des travailleurs désignés par le conseil communal après accord des organisations syndicales,
- un représentant de l'office du tourisme.

#### • Commissions régionales

- le président du conseil régional ou son représentant,
- deux représentants des chambres de commerce,
- un représentant du ministère de l'industrie,
- un représentant du ministère des travaux publics,
- trois experts désignés par le conseil régional compétents respectivement pour l'urbanisme, le tourisme et la circulation,
- cinq experts des problèmes de distribution,
- quatre représentants désignés par les confédérations nationales des travailleurs.

## ANNEXE 6

## STRUCTURE DE L'APPAREIL COMMERCIAL

Appareil commercial italien au 1/1/95 (correspondant aux définitions statistiques - cf. annexe 3)

Type de commerce	Nb	S m <sup>2</sup>	Emplois	m <sup>2</sup> /1 000 hab.	Observations
<b># Commerce de gros</b>					
Grossistes alimentaires	42 079				
Grossistes non alimentaires	83 588				
Cash and carry	297	1 090 784	10 669		dt 712 923 m <sup>2</sup> alimentaires
CC de gros	22	4 571 281	12 599		dt 8 alimentaires
<b># Commerce de détail</b>					
Détail alimentaire	220 856				
Détail non alimentaire	309				
Hôtels et services	207 365				
<b># Grande distribution</b>					
Grands magasins *	820	1 358 841	21 881	23,8	exclus 184 alimentaires
Supermarchés alimentaires *	4 198	3 616 636	83 209	63,3	compris 184 ci-dessus
Hypermarchés	210	998 030	27 552		dt 439 207 m <sup>2</sup> alimentaires
<b># Commerce associatif</b>					
Détail alimentaire	28 193				
Détail non alimentaire	4 360				
Hôtels et services	2 442				
CC de détail	226	8 664 418	42 526		dt 2 898 275 m <sup>2</sup> de GLA*

Sources: Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat - Structures du système distributif en Italie au 1<sup>o</sup> janvier 1995\* GLA : *Gross Leisure Area* : Surface réservée aux activités de vente ou de services.

Pour les grands magasins et les supermarchés alimentaires les disparités régionales montrent que si le nombre de structures commerciales est plutôt équilibré, les surfaces commerciales sont sensiblement plus réduites au centre et au Sud que dans le Nord.

## Répartition des structures commerciales et des surfaces commerciales

Localisation	Grands magasins				Supermarchés alimentaires			
	Nombre	%	surfaces	%	Nombre	%	surfaces	%
<b>Nord-Ouest</b>	219	26,7	457 426	33,7	1049	25,0	990 668	27,4
<b>Nord-Est</b>	146	17,8	266 643	19,6	1321	31,5	1 134 170	31,3
<b>Centre</b>	190	23,2	297 756	21,9	816	19,4	707 722	19,6
<b>Sud-Iles</b>	264	32,3	33 7016	24,8	1012	24,1	784 076	21,7
<b>Italie</b>	820	100	1 358 841	100	4198	100	3 616 636	100

Sources : Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat - Structures du système distributif en Italie au 1<sup>o</sup> janvier 1995.

## ANNEXES 7

### COMPOSITION DE LA STRUCTURE TYPE D'UN CENTRE COMMERCIAL DE DÉTAIL EN ITALIE

Une partie en grande distribution alimentaire non spécialisée (supermarché et hypermarché)	2 440 m <sup>2</sup>
Deux unités de grande distribution non alimentaire	2 974 m <sup>2</sup>
Un commerce alimentaire moyen-petit	94 m <sup>2</sup>
22 commerces non alimentaires moyen-petit	2 806 m <sup>2</sup>
Deux services publics	406 m <sup>2</sup>
Deux unités artisanales	179 m <sup>2</sup>
Deux unités de services accessoires (banque, poste, cinéma et autres)	407 m <sup>2</sup>

soit un total de **9 306 m<sup>2</sup>** de surface commerciale proprement dite, à laquelle s'ajoute :

- 824 places de parking 18 886 m<sup>2</sup>
- surfaces diverses (espaces verts, voiries, services communs) 9 614 m<sup>2</sup>

# L'URBANISME COMMERCIAL

## EN SUISSE

<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>159</b>
<b>2.</b>	<b>Le contexte général .....</b>	<b>160</b>
2.1	Un État fédéral de 23 cantons : véritables républiques indépendantes .....	160
2.2	La loi fédérale sur l'aménagement du territoire de juin 1979 : la LAT .....	161
2.3	La loi fédérale sur la protection de l'environnement d'octobre 1983 .....	164
2.4	Un état d'esprit tourné vers la concertation, la négociation et capable de pragmatisme efficace.....	164
<b>3.</b>	<b>Le champ réglementaire.....</b>	<b>167</b>
<b>4.</b>	<b>En pratique.....</b>	<b>168</b>
4.1	Une armature commerciale autour essentiellement de deux distributeurs suisses : Migros et Coop .....	168
4.2	Les concurrences entre collectivités locales atténuées par le système des accords fiscaux à l'amiable .....	169
4.3	Une autorisation de construire : une procédure administrative et une stratégie de contact .....	169
4.4	Une ouverture inévitable vers les grands distributeurs étrangers .....	169
<b>5.</b>	<b>Les particularités du canton de Genève.....</b>	<b>171</b>
5.1	Un canton centralisateur .....	171
5.2	Le commerce, une préoccupation récente des aménageurs .....	171
5.3	Une tradition de densification des activités.....	171
5.4	Une armature commerciale de quartier sur le canton et des grandes surfaces de vente à l'extérieur.....	171
<b>6.</b>	<b>Les particularités du canton de Vaud.....</b>	<b>173</b>
6.1	Une grande autonomie des 385 communes du canton.....	173
6.2	La région, structure intercommunale, sans pouvoir de décision .....	173
6.3	Des centres commerciaux en périphérie de Lausanne ; vers une maîtrise de ces développements .....	173
6.4	Des heures d'ouverture des commerces variables selon la commune d'implantation .....	174
<b>7.</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>175</b>

## 1. Introduction

Pour réaliser cette étude sur la SUISSE, le CETE de Lyon a rencontré des responsables du Département Travaux Publics des services des cantons de Genève et de Vaud ainsi qu'un urbaniste du bureau privé Urba Plan. Ils ont apporté leur indispensable collaboration et la présente étude résulte des connaissances et des appréciations que leur pratique quotidienne leur a suggérées.

En préambule, la situation d'un canton de la confédération helvétique peut être introduite par cet extrait d'un article de Victor Ruffy, géographe qui en 1970 s'interrogeait déjà au sein des services du Canton de Vaud, sur les nouvelles formes urbaines qui s'amorçaient en matière d'équipements commerciaux.

*« Les auteurs qui se sont penchés sur le thème de la ville, qu'ils soient sociologues, historiens ou géographes, s'accordent tous pour dire que la fonction commerciale est une des fonctions originelles urbaines. Depuis la haute antiquité, il semble que la fonction commerciale ne pouvait qu'être synonyme de centralité. En Europe ce rapport n'a fait que se renforcer jusqu'à nos jours à travers le Moyen Âge et la période industrielle. Nos manuels de géographie le déclarent encore, cependant que de nombreux signes apparents nous permettent de croire que nos villes, après celles des États Unis, vont être soumises à des forces centrifuges d'intensité insoupçonnée ».*

Extrait de l'article *La géographie urbaine ou la science du métabolisme* de Victor Ruffy  
Revue Habitation d'octobre 1970

## 2. Le contexte général

Dans ce pays confédéral, les pouvoirs politiques relèvent de 3 niveaux institutionnels, la confédération, le canton et la commune, qui sont organisés selon le schéma suivant :

<p><b>Confédération helvétique</b></p> <p><b>Législatif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil National de 200 députés, en proportion de la population des cantons</li> <li>- Conseil des États, qui compte 46 députés (2 députés par cantons)</li> </ul> <p><b>Exécutif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil fédéral de 7 membres</li> </ul> <p><b>Administration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 7 Départements (ministères), un par conseiller fédéral</li> </ul>
<p><b>Le Canton</b></p> <p><b>Législatif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grand conseil, élu tous les 4 ans</li> </ul> <p><b>Exécutif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil d'État</li> </ul> <p><b>Administration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Services cantonaux</li> </ul>
<p><b>Les Communes</b></p> <p><b>Législatif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil municipal</li> </ul> <p><b>Exécutif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maire ou Conseil administratif</li> </ul> <p><b>Administration</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Services municipaux</li> </ul>

**Les citoyens** ont de puissants droits de recours ou d'opposition définis par :

- le droit de référendum qui permet à un groupe de citoyens de demander qu'une décision prise par les élus soit soumise à une votation populaire ;
- l'initiative populaire qui lui donne la possibilité de proposer une décision aux autorités.

En première lecture, les grandes différences culturelles de l'Etat helvétique pourraient être approchées au travers des quatre langues parlées sur le sol, l'allemand, le français, l'italien, le romanche, bien qu'aujourd'hui, à cette mosaïque linguistique se superposent, semble-t-il, des divergences de sensibilité entre le milieu urbain et le monde rural.

### 2.1 Un État fédéral de 23 cantons : véritables républiques indépendantes

Les cantons ont conservé chacun leur souveraineté politique avec une constitution et une législation propres qui témoignent et conduisent à des contextes locaux contrastés, notamment dans le domaine de l'éducation. Ils doivent relayer auprès des communes de leur territoire l'application des lois fédérales et en rendre compte au niveau confédéral.

L'aménagement du territoire a longtemps été une prérogative des cantons et des communes ; l'intervention de la Confédération se limitait alors à la protection des paysages et de la nature.

Depuis la **loi fédérale sur l'aménagement du territoire**, la LAT, de **juin 1979** et la **loi fédérale sur la protection de l'environnement d'octobre 1983**, l'aménagement du territoire helvétique fait l'objet d'une définition plus unifiée : les cantons en conservent la responsabilité mais tous se réfèrent à un corps identique de **lois-cadres fédérales**, auxquelles ils ont adapté leur législation et leurs procédures spécifiques.

## 2.2 La loi fédérale sur l'aménagement du territoire de juin 1979 : la LAT

Elle fixe 4 objectifs majeurs :

- assurer une utilisation mesurée du sol : « ne pas gaspiller le sol agricole »,
- faire concorder les plans d'aménagement de la Confédération, des Cantons et des communes,
- préserver le paysage en maîtrisant les constructions,
- assurer l'information et la participation de la population.

De l'avis général, l'impact principal de la loi est de freiner la dispersion de l'urbanisation amorcée dans les années 70 et poursuivie encore début 80 ; délai nécessaire pour que se mettent en place les dispositions légales.

Elle impose la réalisation de **plans directeurs cantonaux**, et la mise en place de **plans d'affectation du sol** à l'échelle du territoire de l'autorité compétente : commune ou canton.

### 2.2.1 Le plan directeur cantonal

**Le plan directeur cantonal** est la référence commune aux divers plans d'affectation et a « force obligatoire » pour les autorités publiques. Cette « charte d'aménagement », établie pour une dizaine d'années, énonce les orientations de base des diverses actions dont dépend l'espace cantonal.

Il se présente sous forme d'une carte, et donne une affectation symbolique des activités que le territoire accueille.

Il est discuté au niveau fédéral pour approbation. Il est l'équivalent du SDAU français.

Les premiers plans directeurs ont donc été élaborés dans les années 1980 ; ils devaient être établis au plus tard pour 1984. Ils n'abordaient pas à l'époque la question de l'activité commerciale.

**D'où des différences d'appréciation quant aux positions des zones commerciales selon l'autorité compétente en matière d'urbanisme, canton ou communes en situation de concurrence, ou leur philosophie de développement avec des politiques volontaristes, ouvertes sur des propositions nouvelles ou protectionnistes strictes des structures existantes.**

A titre d'exemple, aucune implantation des chaînes d'hôtel bon marché de type -Formule 1, Nuit d'hôtel - n'a été permise dans toute la Suisse afin de soutenir les hôtels haut de gamme, sauf dans une commune de la banlieue lausannoise.

Aujourd'hui les techniciens des cantons ont entrepris les études « de base » pour élaborer la 2<sup>ème</sup> génération de plans directeurs.

Dans le cadre de la réflexion sur les pôles économiques pour lesquels doivent être précisées la localisation et la vocation, **la problématique - besoin de la population, réponse de la collectivité - à propos de l'implantation des grandes surfaces commerciales sera abordée.**

## 2.2.2 Le plan d'affectation du sol

**Le plan d'affectation du sol** est « l'ensemble des normes ayant force obligatoire pour chacun » qui « déterminent le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation du sol ». Il est « la main agissante » du plan directeur cantonal et est assorti d'un règlement de zones. Il est opposable aux tiers. Le plan d'affectation est l'équivalent du POS français.

Il s'agit du document primordial du plan de zones qui doit opérer la séparation fondamentale entre zones à bâtir de celles qui ne le sont pas. Cette réglementation est le plus souvent affinée en définissant les zones résidentielles, artisanales et industrielles.

Ces plans relèvent de l'autorité compétente en matière d'urbanisme, qui est le plus souvent la commune (cas des communes du canton de Vaud), quelquefois le canton (canton de Genève).

Les premiers plans devaient être établis pour 1987.

Pour toute élaboration ou modification du plan d'affectation, des procédures de consultation, de mise à l'enquête publique sont prévues ; les modifications sont soumises à l'approbation cantonale lorsque la commune est autorité compétente.

Suivant les cantons, l'interprétation des premiers plans directeurs sur le terme « activités économiques » a été différente pendant ces deux dernières décennies : soit au sens strict d'activités industrielles pour Genève, par exemple, soit au sens le plus large du mot pour le canton de Vaud.

## 2.2.3 Les plans localisés de quartier

**Les plans localisés de quartier** sont obligatoires pour les zones de développement et facultatifs dans les zones ordinaires.

Ce sont des « Plans d'affectation spéciaux » qui précisent les règles locales avec plan de zonage et règlements. Ils sont proches des *B.Plan* allemand.

Dans le canton de Vaud, ils concernent tous les projets dont la surface construite est supérieure à 2 000 m<sup>2</sup>, et dans celui de Genève, tous les projets situés dans les zones de développement ou des zones ordinaires lorsqu'il y a modification des règles du plan d'affectation ; ils sont quasiment obligatoires pour l'implantation des centres commerciaux.

Ils permettent de fixer avec précision les conditions de réalisation de l'aménagement projeté et peuvent déroger aux règles générales ; l'équivalent des PAZ français, mais généralisés.

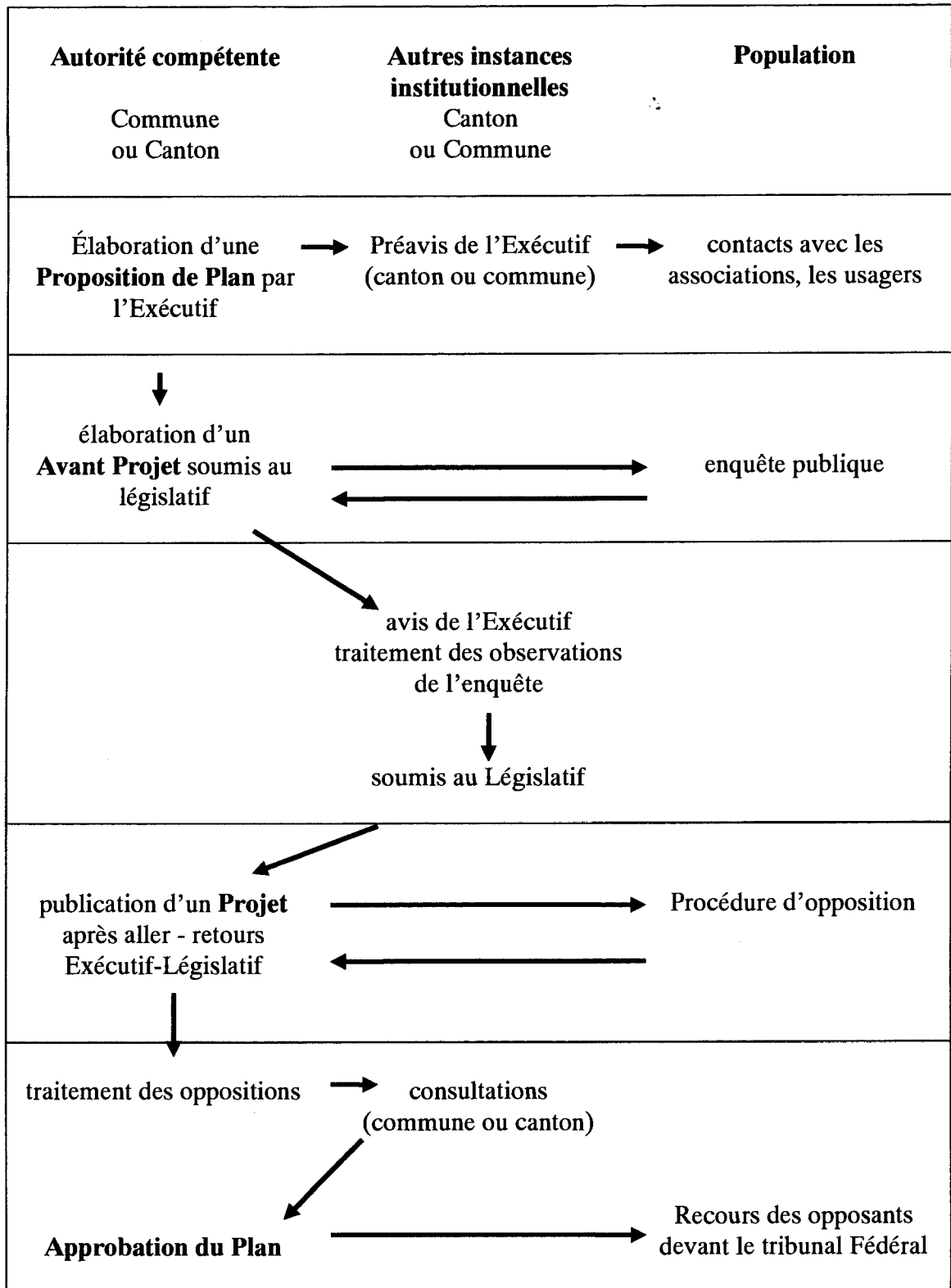
Ils sont accompagnés d'une étude d'impact, dont le canevas n'est pas défini par les textes, excepté vis à vis des objectifs de la loi fédérale pour la protection de l'environnement ; ils donnent la possibilité d'exiger des participations financières aux promoteurs potentiels pour les équipements publics ou mesures compensatoires à réaliser.

Ces plans de quartier sont également soumis à enquête publique.

## 2.2.4 Des procédures qui s'appuient sur le « le jeu de conciliation »

La procédure de validation d'un plan d'aménagement, quel que soit le niveau d'application, peut se schématiser grossièrement de la manière suivante :





« L'aménagement est un débat », et chaque Suisse semble avoir intégré le principe de la négociation pour régler les conflits potentiels entre les différents intéressés.

## 2.3 La loi fédérale sur la protection de l'environnement d'octobre 1983

Son but est « de protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol ».

Son principe est celui du « pollueur-payeur ».

**Les ordonnances sur la protection contre le bruit, « OPB », sur la protection de l'air « OPAIR » de décembre 1986 fixent des « maxima tolérables » de niveaux acoustiques et d'émission de polluants.**

Ces niveaux se calculent à partir des trafics existants ou générés par les activités nouvelles suivant des normes préalablement établies, dans le cadre des études d'impact ; obligatoires pour certains projets dont les centres commerciaux de plus de 5 000 m<sup>2</sup> de surface de vente, ou les parkings de plus de 300 places.

Ces ordonnances visent à « assainir » la Suisse entière et les situations « nuisibles » actuelles devront être résorbées dans un certain délai.

Les seuils limites pour les projets nouveaux, qui sont plus contraignants que les valeurs « d'alarme » en situation actuelle, rendent quasiment impossible une implantation de centre commercial en centre ville et entraînent leur implantation en périphérie, selon les interlocuteurs rencontrés.

Cette loi, promulguée par des responsables de l'environnement posent quelques interrogations aux aménageurs : « *aujourd'hui, on vit en réseau, on se déplace beaucoup...* ».

## 2.4 Un état d'esprit tourné vers la concertation, la négociation et capable de pragmatisme efficace

### 2.4.1 De multiples moyens donnés au citoyen pour s'exprimer

Outre la procédure de l'enquête publique qui existe pour tout projet urbain et à tous les niveaux de l'aménagement, le citoyen dispose de plusieurs voies de recours pour contester une décision publique :

- le droit de pétition lui donne cette possibilité au niveau des affaires courantes ; à l'encontre d'un permis de construire notamment ;
- le droit de référendum permet de soumettre la décision publique à une votation populaire sur l'initiative d'un groupe de citoyens ;
- l'initiative populaire permet de proposer une décision.

Un barème fixe le nombre de signatures d'électeurs à réunir en fonction de la taille de la commune.

**Cette pratique a donné des habitudes d'écoute des forces vives du pays, une prédisposition générale à la négociation. Elle a aussi fait prendre conscience du nécessaire temps de réflexion et de maturation pour élaborer un projet.**

Le délai d'aboutissement d'un moindre projet est d'au minimum 2 ans.

Mais avec l'incontournable ouverture des frontières et les difficultés économiques liées à l'augmentation du chômage, 8 % aujourd'hui, les Suisses ne seront-ils pas contraints à accélérer les procédures ? (interrogation des aménageurs rencontrés).

### 2.4.2 Une instance de décision au plus près du citoyen, au plus près des problèmes.

La commune semblait jusqu'à présent l'échelle territoriale la plus appropriée pour répondre au mieux aux besoins de la population ; ce sont les dimensions réduites du canton de Genève qui ont été à l'origine de son organisation centralisée.

Les structures institutionnelles, commune ou canton, ont d'une manière générale un service technique peu étoffé. Dans un souci d'efficacité et de perspicacité, elles préfèrent faire appel à un bureau d'études privé, qui leur apporte une expérience riche de contacts avec l'ensemble des villes du pays et un œil neuf sur le secteur étudié ; « *ni juge, ni parti* ».

Aujourd'hui, d'autres unités territoriales apparaissent plus pertinentes pour concevoir un « développement durable » et harmonieux. La notion de « bassin de vie » est toujours sous-jacente.

A Genève, petit canton de 45 communes avec une autorité forte du canton en matière d'urbanisme, des planifications spécifiques pour la zone urbanisée et pour le secteur rural sont en cours d'élaboration.

Dans le canton de Vaud, des incitations sont faites pour que la planification soit réfléchie au niveau « région » ; association libre de communes. Mais aucune base légale n'existe encore pour ces documents ; les aménageurs au niveau cantonal comptent sur la force de persuasion pour entériner leur réflexion.

A Fribourg, le canton a promulgué récemment une loi donnant pouvoir aux autorités d'agglomération en matière d'aménagement.

### 2.4.3 « Régler les problèmes quand ils se posent » : la planification en matière d'implantation commerciale en cours de gestation

La logique de l'implantation commerciale était jusqu'à hier encore, celle de la liberté d'entreprendre et devait se comprendre comme un accompagnement au développement des secteurs d'habitat.

Mais force est de constater pour les aménageurs, qu'en matière d'urbanisme commercial les décisions prises ne sont pas toujours cohérentes sur l'ensemble du bassin de vie ; il y a nécessité de maîtriser pour l'intérêt général, économique et social.

L'esprit de la démarche entreprise se résume en 3 questions :

- quels sont les problèmes qui se posent ?
- quels en sont les mécanismes ?
- quels sont les solutions possibles ?

A Genève, l'interdiction qui leur est faite de s'implanter dans les secteurs d'activités économiques a conduit les commerciaux à s'installer autour des limites cantonales. Dans le nouveau plan directeur en cours d'élaboration, 3 ou 4 pôles d'activités leur seront ouverts sur le principe : « *S'il y a des grandes surfaces, c'est qu'il y a une demande ; il faut y répondre* ».

Dans le canton de Vaud, la position d'autonomie de décision des communes face à une demande émanant des commerciaux engendre de manifestes difficultés sur le plan du paysage, de la saturation de certaines voiries, des nuisances... Les activités commerciales sont maintenant orientées par les techniciens du canton vers certains sites, qui seront repérés comme tels dans les pôles d'activités du plan directeur cantonal en cours de révision.

## EN RÉSUMÉ

Une prise de conscience relativement récente de la nécessité d'harmoniser l'aménagement territorial à l'échelon confédéral.

D'où promulgation de lois – cadres :

♦ Loi d'Aménagement du Territoire (LAT, juin 1979) qui impose :

- . un plan directeur cantonal
- . un plan d'affectation communal
- . un plan de quartier pour tout projet important

♦ Loi sur la protection de l'environnement avec les ordonnances : 1986

- . sur le bruit : OPB
- . sur l'air : OPAIR

qui fixent des seuils maxima de niveau de bruit ou pollution à ne pas dépasser, qui obligent à présenter une étude d'impact dans la procédure plan de quartier

Une préoccupation toute neuve de la nécessité de planifier l'implantation des surfaces de vente à l'échelon cantonal. Dans le cadre de la révision des Plans Directeurs cantonaux, certains pôles économiques de zones suburbaines seront susceptibles d'accueillir des centres commerciaux.

Un droit de regard et de recours permanent des citoyens sur toute décision concernant l'aménagement du territoire, de la planification au permis de construire. Des décisions politiques qui se veulent donc toujours concertées et négociées et qui nécessitent des délais de procédures importants.

### 3. Le champ réglementaire

Aucune prescription spécifique ne s'applique, pour l'instant à l'implantation des centres commerciaux.

Cependant de telles constructions nouvelles conduisent *ipso facto* à :

- la prise en compte des contraintes des maxima de pollution atmosphérique et de nuisance phonique que vont générer les trafics induits par l'activité commerciale ;
- une recherche de bonne utilisation du sol ; le sol agricole étant protégé, le sol urbain cher ;
- la réalisation d'un plan de quartier concerté et négocié avec la population et les différentes instances de pouvoir, commune, canton, au cas par cas. Cette procédure semble être, pour les techniciens du canton, la garantie d'une urbanisation bien adaptée au contexte et correspondant au concept de développement durable qu'ils souhaitent privilégier ;
- l'obligation de faire appel à un architecte ou personne apparentée pour la conception du bâti qui devra respecter le paysage.

**Les procédures qui régissent l'urbanisation s'inscrivent dans le contexte général de recherche permanente de concertation, de négociation propre aux institutions suisses.**

Ces activités commerciales représentent un potentiel d'emplois et font partie d'un mode de vie choisi par la population avec des achats quotidiens et des achats hebdomadaires au volume conséquent : elles ne peuvent être rejetées.

Toutefois, la crise économique que commencent à percevoir les Suisses, a manifestement avivé les concurrences entre les unités territoriales ; les autorités responsables, communes, cantons, en ont conscience. Elles ont l'objectif de maîtriser ce type d'implantation dans le cadre de la définition des pôles économiques des plans directeurs cantonaux.

Les réflexions entreprises peuvent se décliner sous la forme de deux interrogations :

- Quels seront les besoins dans les 15-20 ans à venir ?
- Où localiser ces nouveaux centres commerciaux ?

## 4. En pratique

### 4.1 Une armature commerciale autour essentiellement de deux distributeurs suisses : Migros et Coop

#### 4.1.1 Des distributeurs issus du mouvement coopératif des années 30

Fondé par des familles ou coopérateurs imprégnés de la tradition calviniste, les deux principaux groupes commerciaux de la Confédération helvétique affichent la défense d'une certaine qualité de vie, des motivations guidées par les « bons sentiments ».

Par ailleurs « la liberté d'entreprendre » est une idée forte défendue par le système économique suisse, et aucun cadre législatif n'intervient dans le fonctionnement des chaînes de distribution.

#### 4.1.2 Des distributeurs animés par la notion de service

Ces distributeurs sont animés par la notion de service : du commerce ambulancier des zones rurales aux hypermarchés urbains, la distribution des produits est au même prix...

Ces chaînes de distribution répondent à tous les niveaux de service : ils sont implantés à l'échelle du commerce de proximité de quartier, magasin M pour Migros à celle d'une agglomération, magasin MMM pour Migros.

Les niveaux de prix sont fixés par la direction du groupe commercial. Le gérant a seulement la latitude de choisir la gamme de ses produits dans une palette proposée par le groupe.

Ces chaînes à « succursales multiples » s'ouvrent aujourd'hui sur des gammes de produits autres que l'alimentaire : vêtements, électroniques...

**Entre les différentes formes d'équipement, le distributeur commercial joue la complémentarité, pas la concurrence.** Un système qui n'a pas encore eu à souffrir de la concurrence de groupes étrangers qui fonctionnent avec d'autres logiques. Il devient cependant de plus en plus fragile.

**Ce principe de fonctionnement est aussi un argument de poids face aux autorités locales :** « *si vous nous laissez ouvrir un grand centre commercial, ça permettra de maintenir des commerces de proximité* ».

C'est ainsi que jusqu'à présent, aucune fermeture de commerce de quartier n'a été décidée par ces grands groupes. Plutôt restructuration pour rationalisation des surfaces mais qui ne s'est jamais opérée au détriment de l'offre commerciale proposée aux habitants d'un quartier.

#### 4.1.3 Des distributeurs qui parient sur la fidélité de leur clientèle

La présence de ces surfaces de vente dans « l'environnement » proche du jeune Suisse doit contribuer, par la familiarisation que cela implique, à une préférence pour celles-ci tout au long de sa vie. D'autant que certains produits portent un label propre aux chaînes de distribution et garantissent une qualité recherchée par la clientèle.

#### **4.1.4 Des distributeurs qui ont supplanté les commerces traditionnels de l'alimentaire**

A Genève par exemple, le petit commerce d'alimentation a disparu depuis longtemps, sans regret : « Où était l'intérêt général ? C'étaient des structures archaïques de la chaîne des produits qui ne garantissaient pas la qualité, l'hygiène... ».

Les boutiques de luxe sont en revanche très présentes et créent l'animation du centre ville.

A Lausanne, quelques commerces de boulangerie et de boucherie subsistent encore.

#### **4.2 Les concurrences entre collectivités locales atténuées par le système des accords fiscaux à l'amiable**

La fiscalité d'une entreprise, faible, ne semble pas être d'un poids primordial pour l'équilibre des budgets des collectivités publiques et peut faire d'ailleurs l'objet d'un accord au cas par cas.

Le bénéfice fiscal apparaît au travers des impôts que paient les salariés résidents. Ceux-ci sont imposés par les trois niveaux institutionnels, confédération, canton, commune sur une base commune calculée à partir des revenus des deux années antérieures, mais avec des taux d'imposition propres à chacune des trois instances.

D'où des retombées fiscales dissociées du lieu d'implantation du centre commercial.

Une TVA faible (6,5 %) qui rend certains produits compétitifs par rapport à la France.

#### **4.3 Une autorisation de construire : une procédure administrative et une stratégie de contact**

Un promoteur commercial à la recherche d'une implantation, dans une commune ou un canton, entreprend parallèlement deux types de démarche :

- des contacts politico-administratifs auprès des responsables du développement économique de l'autorité compétente (élus et techniciens) ; ce sont eux, en effet qui jugeront de l'opportunité d'une implantation en fonction du contexte économique du moment.

A Genève par exemple, l'accord du Département Économie du Canton conditionne l'obtention de l'autorisation, au même titre que celui du Département des Travaux publics qui supervise les procédures réglementaires.

Il faut dire que le vocable « activité » des Plans d'Affectation est suffisamment imprécis pour qu'il nécessite une négociation avec l'autorité compétente.

- les procédures réglementaires, qui requièrent des délais importants ; qu'il s'agisse :
  - d'une « demande de renseignements » préalable sur le secteur d'implantation visé qui permet d'avoir déjà une première approche du niveau de difficultés qui seront rencontrés. Sans être obligatoire, elle est conseillée ;
  - de la procédure du plan de quartier avec étude d'impact qui est quasiment obligatoire pour une construction de ce type. Celle-ci nécessite une enquête publique (réf. : chapitres précédents) ; et enfin de l'instruction du permis de construire qui entérine les approbations précédentes, mais peut faire l'objet d'un recours de la part du citoyen.

#### **4.4 Une ouverture inévitable vers les grands distributeurs étrangers**

Sous les effets conjugués de la crise économique et de la construction de l'Europe, qui atteindront peu ou prou les structures de la Confédération helvétique, l'armature commerciale devrait tendre vers une diversification internationale.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de données statistiques qui permettent de dresser un diagnostic de la structure commerciale. A l'échelon de la Confédération, une classification des communes est effectuée par l'OFSTAT, l'office fédéral de statistiques, d'après les recensements de population et les fichiers « entreprises » sans qu'il y ait l'établissement de corrélation entre ces données.

Au niveau cantonal, la connaissance des équipements relevait jusqu'à présent, de l'observation d'un territoire qui somme toute est relativement réduit.

Dans le cadre de la gestion des pôles économiques, les services cantonaux cherchent à mettre en place un suivi quantitatif de l'offre et de la demande dans différents domaines d'intervention afin de répondre plus rapidement aux investisseurs notamment étrangers. Cela permettra aussi de les diriger vers des sites sélectionnés et de maîtriser plus sûrement le développement urbain.

## EN RÉSUMÉ

L'armature commerciale est assurée principalement par des distributeurs suisses qui se sont organisés pour servir le citoyen à toutes les échelles de son territoire de vie et créer ainsi des habitudes d'achat. Leur logique d'implantation se base sur la complémentarité des niveaux d'équipement commercial, non sur leur concurrence.

La perspective d'une ouverture libre du marché en direction des commerciaux étrangers qui suivent une autre logique, se profile déjà. Ceux-ci devront respecter la tradition de concertation fortement inscrite dans les esprits suisses et resteront probablement dépendant de l'opinion du consommateur-citoyen.

Les procédures réglementaires s'inscrivent dans ce principe de recherche de consensus qui requiert un temps non formalisé, et peuvent décourager certains investisseurs.

Le rythme fluctuant du processus d'autorisation de construire est aussi un facteur de persuasion que peuvent exercer les autorités locales qui connaissent bien leur milieu, pour orienter le développement urbain.



## **5. Les particularités du canton de Genève**

### **5.1 Un canton centralisateur**

Ce canton « du bout du lac » regroupe 45 communes dont la population se répartit par moitié entre l'agglomération genevoise et le secteur rural.

L'aménagement du territoire relève de ses compétences, depuis la planification du territoire jusqu'à l'instruction du permis de construire.

Les services cantonaux sont organisés en huit départements qui dépendent chacun d'un Conseiller d'État, Exécutif du canton ; ce sont les départements de l'Économie et des Travaux publics qui gèrent les problèmes de l'urbanisation avec consultation des autres services.

La commune émet un avis consultatif en relation avec l'urbanisme, la vie, l'économie locales. La décision relève de la volonté de parvenir à un consensus.

### **5.2 Le commerce, une préoccupation récente des aménageurs**

Le parc de logements longtemps insuffisant, et la fragilité des activités secondaires restent des sujets primordiaux pour les départements de l'aménagement.

Le Canton a eu jusqu'à aujourd'hui une politique très restrictive vis à vis de l'implantation des centres commerciaux. Les pôles d'activités définis au premier plan directeur avaient une vocation strictement industrielle ; la protection du sol agricole ne permet pas des implantations disséminées.

Face à la fuite de la clientèle genevoise vers la France ou le canton de Vaud, les aménageurs projettent d'ouvrir à l'implantation commerciale quatre pôles d'activités de la zone suburbaine.

### **5.3 Une tradition de densification des activités**

Le concept de l'aménagement repose sur la protection de la zone agricole et le coût élevé du terrain en zone urbaine. La délimitation entre « la campagne et la ville » se veut très nette.

Des chaînes commerciales, suisses et étrangères tentent actuellement de s'installer à Genève ou de consolider leur implantation; un équilibre est recherché par le canton pour maintenir les commerces peu rentables du tissu urbain dense et les implantations de périphérie financièrement intéressantes.

### **5.4 Une armature commerciale de quartier sur le canton et des grandes surfaces de vente à l'extérieur**

Les distributeurs Migros et Coop représentent l'essentiel des commerces installés. Placette possède aussi quelques installations et fonctionne avec la même logique de complémentarité des équipements. Elle s'est implantée dans le centre de Genève et en périphérie à la limite du Canton, côté canton de Vaud.

Migros, devant l'impossibilité d'implanter jusqu'à hier encore une grande surface de vente, MMM sur le Canton, s'est installé à Annemasse, périphérie française de Genève.

De nombreuses boutiques de luxe animent les rues de cette agglomération touristique.

Les heures d'ouvertures sont fixes sur l'ensemble du Canton :

- en semaine : 8 h 00 - 18 h 45,
- avec le jeudi : 8 h 00 - 20 h 00,
- le samedi : 8 h 00 - 17 h 00, alimentaire 17 h 45,
- fermeture le dimanche, sauf restauration et boulangeries,
- les commerces ne ferment pas pendant la plage horaire de midi,
- un horaire plus large est concédé aux exploitations familiales et aux commerces de la gare et de l'aéroport.

En fait la loi cantonale détermine les heures de fermeture qui correspondent à la « libération » du personnel.

## **6. Les particularités du canton de Vaud**

### **6.1 Une grande autonomie des 385 communes du canton**

Les communes sont l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire ; ce sont elles qui élaborent leur plan d'affectation communal, leur plan de quartier et gèrent au quotidien les permis de construire.

Cependant l'avis du Canton est souvent requis, notamment pour les plans ; les communes ne peuvent passer outre.

Le canton publie régulièrement des plaquettes de sensibilisation, d'information pour faire valoir ses intentions, ses réflexions et coordonner les actions. Ce sont des outils très importants.

### **6.2 La région, structure intercommunale, sans pouvoir de décision**

La région est une association de communes librement consentie qui fonde son activité sur les problèmes d'aménagement à l'échelon intercommunal.

Le Canton comporte 16 régions regroupées en 5 bassins.

Cependant ses structures supracommunales n'ont pas de dispositions légales et sont plutôt des lieux d'échanges.

Par exemple, dans les années 80, la région de Lausanne n'a pu faire entendre l'intérêt général sur un dossier traitant de la planification des équipements sportifs et culturels des communes.

### **6.3 Des centres commerciaux en périphérie de Lausanne ; vers une maîtrise de ces développements**

Certaines communes de banlieue, traversées par une autoroute ont ouvert leur zone d'activités aux grandes surfaces de vente ; les distributeurs suisses, MMM, Coop, Placette, s'y sont installés, ainsi que des commerciaux allemands et français ; Carrefour est arrivé en 1972 mais a revendu depuis, But, Conforama...

Une zone commerciale est née en pleine campagne, à mi-chemin entre Genève et Lausanne, d'une mutation d'une friche industrielle (entreprise de béton industriel).

Aujourd'hui, certaines zones d'activités souffrent d'un manque de maîtrise de leur développement en termes de paysage, d'accessibilité interne, de remplissage au regard du seuil de pollution ; plus aucune activité ne peut s'implanter.

La ville de Lausanne, qui est demeurée plus stricte en matière d'urbanisation pour protéger ses commerces de quartier, est cependant impliquée par ces dysfonctionnements.

Après une politique volontariste de développement des centres commerciaux, les communes limitrophes à Lausanne sont contraintes à plus de rigueur, déjà par l'application des lois-cadres fédérales, mais aussi par la force de conviction que leur opposent les aménageurs cantonaux.

Ces derniers amorcent actuellement la révision du plan directeur qui sera directif en matière d'implantation commerciale : ils s'engagent aussi dans la restructuration d'une zone d'activités, *Littoral Park*, qui pourrait devenir exemplaire, ou du moins incitateur pour les autres communes.

## **6.4 Des heures d'ouverture des commerces variables selon la commune d'implantation**

Les heures d'ouverture dépendent des règles fixées au niveau communal. Seules doivent être respectées les lois fédérales régissant le travail des salariés.

Lausanne est à l'heure actuelle plus restrictive que maintes communes de sa périphérie pour protéger la vie familiale du personnel (Ltr du 13 mars 1964).

La tendance générale est néanmoins une fermeture le samedi à 17 heures avec des plages d'ouverture plus large en semaine.

## 7. Conclusion

En Suisse, pays confédéral, les cantons sont de véritables républiques indépendantes et l'aménagement du territoire relevait jusqu'en 1980 de leur simple compétence.

La promulgation de lois-cadres tend aujourd'hui à harmoniser les concepts notamment en matière d'urbanisme commercial.

**La loi d'aménagement du territoire de juin 1979** impose une planification à l'échelle cantonale avec le Plan Directeur, communale avec le Plan d'Affectation et pour les zones de développement des Plans de quartier en affinant les directives et dispositions au fur et à mesure que se précise le secteur concerné.

Les procédures mises en œuvre s'appuient sur un « jeu de conciliation » dans lequel l'aménagement devient sujet de débat. Les échanges entre les instances institutionnelles, les enquêtes publiques, les formulations des oppositions... s'inscrivent dans la démarche d'aménagement systématiquement, quel qu'en soit le niveau. Celle-ci requiert un temps de réflexion, négociation, maturation relativement long : minimum 2 ans, plus fréquemment 5 à 10 ans.

Cette loi préconise également de ne pas gaspiller le sol agricole et limite l'urbanisation en milieu rural.

**La loi de protection de l'environnement de 1983 et ses ordonnances 1986 sur le bruit et l'air** conduit à réaliser une étude d'impact pour tout projet important dont les parkings de plus de 300 places et les centres commerciaux de plus de 5 000 m<sup>2</sup> de surface de vente. Elle fixe des seuils maxima de pollution et de niveaux sonores à ne pas dépasser; ce qui peut contraindre au retrait de projet, tels les centres commerciaux, en milieu urbain dense.

La prise de conscience générale de la nécessité de réglementer l'implantation des grandes surfaces de vente est récente. Elle s'est forgée à partir de situations variées, comme la fuite de la clientèle du canton, trop restrictif quant à leur expansion, et les dysfonctionnements urbains, paysage, nuisances, saturation des voiries... pour le canton de Vaud où de nombreux centres commerciaux se sont implantés en périphérie de Lausanne.

Après la mise en œuvre de politiques opposées, qui résultaient pour l'essentiel d'une interprétation différente des vocations des zones d'activités définies lors des premiers plans cantonaux et d'une attribution de la compétence d'aménagement au canton pour l'un, aux communes pour l'autre, les cantons de Genève et de Vaud se retrouvent aujourd'hui sur des positions convergentes.

Pour allier liberté d'entreprendre et maîtrise du développement, les investisseurs commerciaux seront orientés vers quelques pôles d'activités, 3 ou 4 pour chacun des cantons de Genève et de Vaud, définis dans les plans directeurs cantonaux de deuxième génération en cours d'élaboration.

L'armature commerciale repose actuellement sur deux à trois distributeurs suisses qui, issus du mouvement coopératif des années 30, basent leur logique de développement sur la complémentarité des différents niveaux d'équipement, de l'échelle du quartier à celle de l'agglomération. Ce concept peut devenir aussi un argument de poids face aux autorités locales.

L'ouverture du marché vers les groupes étrangers, qui fonctionnent avec des logiques fondées plutôt sur la concurrence envers les commerces de quartier, est aujourd'hui inévitable. Toutefois l'obligation réglementaire de conduire une large concertation-négociation pour tout projet important devrait garantir le développement durable, ou du moins harmonieux, selon l'avis des autorités compétentes en aménagement.

## **ANNEXES**

1. Les personnes rencontrées
2. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LAT
3. Réponse du département des travaux publics du canton de Genève au questionnaire du CERTU
4. Le projet 2015 du concept de l'aménagement cantonal de Genève : 11 questions pour réfléchir
5. Quelques données sur l'appareil commercial du canton de Genève

**ANNEXE 1****LES PERSONNES RENCONTRÉES**

**Département des travaux publics et de l'énergie du canton de Genève**  
Direction de l'aménagement

M. Cornut  
M. Beurret

**Département des travaux publics de l'aménagement et des transports du canton de Vaud**  
Service de l'aménagement du territoire

M. Grosjean

**Urba Plan - Développement Urbanisme Environnement**  
Bureau d'études privé à Lausanne

M. Olivier

ANNEXE 2

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L.A.T)

Article premier: But et objet
1. La Confédération, les cantons et les communes ont pour tâche de protéger les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir...

Article 2: Définition
1. Les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui:
a. Sont déjà largement bâtis, ou
b. Seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Article 3: Zones agricoles
1. Les zones agricoles comprennent:
a. Les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole, ou
b. Les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture.

Article 4: Zonage
1. Les plans d'affectation régissent le mode d'utilisation du sol.
2. Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger.

Article 5: Plan d'affectation
1. Le plan d'affectation est le plan d'affectation qui:
a. Définit les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger,
b. Définit les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger...

Article 6: Autres zones et territoires
1. Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation.
2. Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.

Article 7: Equipement
1. Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est décrit d'une manière adéquate à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites adéquates, il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

Article 8: Coopération entre autorités
1. Les cantons collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entraînent une concurrence.
2. Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il faut en tout cas demander l'application de la procédure de consultation (art. 12).

Article 9: Force obligatoire et adaptation
1. Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités.
2. Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires.

Article 10: Compétence et procédure
1. Les cantons règlent la compétence et la procédure.
2. Ils règlent la manière dont les communes et les autres organismes qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont appelés à compléter à l'élaboration des plans directeurs.

Article 11: Approbation par le Conseil fédéral
1. Le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations s'ils sont conformes à la présente loi, notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins et s'ils assurent l'accomplissement à des effets sur l'organisation du territoire.
2. L'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins.

Article 12: Procédure de conciliation
1. Si le Conseil fédéral ne peut pas approuver un plan directeur ou une partie de celui-ci, il ordonne l'ouverture d'une procédure de conciliation après avoir entendu les intéressés.
2. L'intérêt pour la durée de la procédure de conciliation toute intervention de nature à influer défavorablement sur l'issue des pourparlers.

Article 13: Lorsque l'accord n'est intervenu
1. Lorsque l'accord n'est intervenu, le Conseil fédéral statue au plus tard trois ans après l'ouverture de la procédure de conciliation.
2. Il définit les mesures d'urgence à prendre pour l'accomplissement des tâches de la Confédération et des cantons voisins.

Article 14: Territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques
1. Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population et de façon équilibrée.
2. Le plan d'affectation doit garantir l'implantation et le développement de ces territoires.

Article 15: Mesures d'aménagement
1. Les cantons prennent les mesures d'aménagement nécessaires pour protéger les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir...

Article 16: Informations et participation
1. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire fournissent à la population sur les plans dont la prise en compte précède l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.
2. Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.

Article 17: Compensation et indemnisation
1. Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement.
2. Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalentes à une expropriation.

Article 18: Mesures d'aménagement
1. Les cantons prennent les mesures d'aménagement nécessaires pour protéger les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à bâtir...

Article 19: Etudes de base
1. En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire.
2. Ils désignent les parties du territoire qui:
a. Se prêtent à l'agriculture,
b. Se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le développement ou exercent une fonction écologique marquante,
c. Sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances.

Article 20: Définition de l'état et du développement souhaité
1. Le développement et les communications, de l'approvisionnement ainsi que des constructions et installations publiques.
2. Il définit l'état et le développement souhaité.

Article 21: Principes régissant l'aménagement
1. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes suivants:
a. Le paysage doit être préservé; il convient notamment de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables;
b. De veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations d'intégration dans le paysage;
c. De tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci;
d. De conserver les sites naturels et les territoires servant au délassement;
e. De maintenir la forêt dans ses diverses fonctions.

Article 22: Obligation d'aménager le territoire
1. Pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder.
2. Ils tiennent compte des effets que leurs autres activités peuvent indirectement avoir sur l'organisation du territoire.
3. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.

Article 23: Plan d'affectation
1. Le plan d'affectation est le plan d'affectation qui:
a. Définit les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger,
b. Définit les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger...

Article 24: Autres zones et territoires
1. Le droit cantonal peut prévoir d'autres zones d'affectation.
2. Il peut régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée.

Article 25: Equipement
1. Un terrain est réputé équipé lorsqu'il est décrit d'une manière adéquate à l'utilisation prévue par des voies d'accès et par des conduites adéquates, il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés pour l'alimentation en eau et en énergie, ainsi que pour l'évacuation des eaux usées.

Article 26: Coopération entre autorités
1. Les cantons collaborent avec les autorités fédérales et avec celles des cantons voisins lorsque leurs tâches entraînent une concurrence.
2. Lorsque les cantons ne s'entendent pas entre eux ou avec la Confédération sur la coordination de celles de leurs activités qui ont un effet sur l'organisation du territoire, il faut en tout cas demander l'application de la procédure de consultation (art. 12).

Article 27: Force obligatoire et adaptation
1. Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités.
2. Lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement, les plans directeurs feront l'objet des adaptations nécessaires.



ment remarquables sont directement menacés et que de mesures de sauvegarde ne sont pas prises dans le délai que le Conseil fédéral a imparti, celui-ci peut délimiter des zones d'affectation de caractère temporaire. A l'initiative de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation.

Dès qu'un plan d'affectation est établi, le Conseil fédéral supprime la zone d'affectation de caractère temporaire.

Art. 38 Modification de la loi sur la protection des eaux et modifiée comme il suit:

Art. 19 Un permis ne peut être délivré pour la construction ou la transformation de bâtiments et d'installations de quelque nature que ce soit dans les zones de construction ou, lorsque celles-ci font défaut dans le périmètre du plan directeur des épaves que si le développement des eaux usées dans les canalisations est assuré. Pour de petits bâtiments ou installations qui ne peuvent pas encore être raccordés au réseau pour des raisons imprévisibles, l'autorité cantonale peut, après avoir entendu le service technique cantonal de la protection des eaux, délivrer exceptionnellement un permis de construire lors que les conditions dont dépend le raccordement au réseau peuvent être créées à brève échéance et que dans l'intervalle, l'édification des eaux usées peut être assurée d'une autre manière satisfaisante. Les exceptions prévues par l'article 18, les alinéas, son en outre réservées.

Art. 20 Un permis ne peut être délivré pour la construction ou la transformation de bâtiments et d'installations de quelque nature que ce soit hors des zones à bâtir, ou, lorsqu'il n'en existe pas, hors du périmètre du plan directeur des épaves que si un système adéquat d'assainissement et d'épuration des eaux usées ou qu'un autre mode d'édification approprié de ces eaux aura été déterminé et que le service technique cantonal de la protection des eaux, aura été entendu.

Art. 39 Référendum et entrée en vigueur  
1 La présente loi est soumise au référendum facultatif.  
2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.  
7.95.814.29

Art. 34 Droit fédéral  
1 Le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (Art. 5) et sur des demandes de dérogation selon l'article 24.

2 Les cantons ou les communes qui qualifient pour recourir, dernière instance, prises par les autorités cantonales de Tribunal fédéral est réservé.

Titre troisième: Indemnités fiscales  
Art. 35 Délai pour l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation  
1 Les cantons veillent à ce que:  
a. Les plans directeurs soient établis au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi;  
b. Les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

2 Le Conseil fédéral peut exceptionnellement prolonger le délai imparti pour l'établissement des plans directeurs.  
3 Les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux en force au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation par l'autorité compétente des plans établis selon cette loi.

Art. 36 Mesures introductives cantonales  
1 Les cantons indiquent les prescriptions nécessaires à l'application de la présente loi.  
2 Ainsi longtemps que le droit cantonal n'aura pas délégué d'autres autorités compétentes, les gouvernements cantonaux sont autorisés à prendre des mesures provisionnelles, en particulier à prévoir des zones réservées (art. 27).

3 Tant que le plan d'affectation n'a pas délimité des zones à bâtir, est réputée zone à bâtir provisoire la partie de l'agglomération qui est déjà largement bâtie, sans disposition contraire du droit cantonal.

Art. 37 Zones d'affectation de caractère temporaire  
1 Lorsque des territoires particulièrement favorables à l'exploitation agricole, des paysages ou des sites particuliers,

1 L'approbation des plans d'affectation par l'autorité cantonale n'affecte pas leur caractère obligatoire.

Art. 27 Zones réservées  
1 Si n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'initiative de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.

2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai.

Titre troisième: Contributions fédérales  
Art. 28 Participation aux frais d'élaboration des plans directeurs  
1 La Confédération participe aux frais d'élaboration des plans directeurs en accordant des subventions qui peuvent atteindre 30 pour cent de ces frais.

2 Les montants nécessaires sont l'objet de crédits de programme.  
Art. 29 Contributions aux indemnisations pour de mesures de protection  
La Confédération peut contribuer au versement d'indemnités résultant de mesures de protection au sens de l'article 17, lorsque ces mesures de protection présentent une importance particulière.

Art. 30 Condition à l'octroi d'autres subventions  
Lorsqu'en vertu d'autres lois fédérales, la Confédération alloue des subventions en faveur de mesures qui ont des effets sur l'organisation du territoire, elle exige que celles-ci soient conformes aux plans directeurs approuvés par le Conseil fédéral.

Titre quatrième: Organisation  
Art. 31 Services cantonaux  
Les cantons désignent un service chargé de l'aménagement du territoire.  
Art. 32 Service fédéral de l'aménagement du territoire  
Le service compétent de la Confédération est l'Office fédéral de l'aménagement du territoire.

Titre cinquième: Protection juridique  
Art. 33 Droit cantonal  
1 Les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique.  
2 Le droit cantonal prévoit au moins une voie de recours contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la présente loi et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution.

3 Il prévoit  
a. Que la qualité pour recourir est reconnue au moins dans les mêmes limites qu'en matière de recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral;  
b. Qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen.

1 Les zones à bâtir sont équipées en temps utile par la collectivité intéressée. Le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers.

2 Le droit cantonal peut prescrire que les propriétaires fonciers équipent eux-mêmes leur terrain selon les plans approuvés par l'autorité compétente.

Art. 20 Remboursement  
Lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remboursement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente.

Section 2: EILTS  
Art. 21 Forcs obligatoires et adaptation  
1 Les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun.  
2 Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation foront l'objet des adaptations nécessaires.

Art. 22 Autorisation de construire  
1 Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente.  
a. La construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone;  
b. Le terrain est équipé.

2 Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

Art. 13 Exceptions prévues à l'interdiction de la zone à bâtir  
Le droit cantonal règle les exceptions prévues à l'interdiction de la zone à bâtir.

Art. 24 Exceptions prévues hors de la zone à bâtir  
1 En dérogation à l'article 22, 2e alinéa, lettre a., des autorisations peuvent être délivrées pour de nouvelles constructions ou installations, ou pour tout changement d'affectation, si:  
a. L'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination;  
b. Aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

2 Le droit cantonal peut autoriser la rénovation de constructions ou d'installations, leur transformation partielle ou leur reconstruction pour autant que ces travaux soient compatibles avec les exigences majeures de l'aménagement du territoire.

Section 3: Compétence et procédure  
Art. 25 Compétence cantonale  
1 Les cantons règlent la compétence et la procédure.  
2 L'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale est requise pour toute dérogation au sens de l'article 24.

Art. 26 Approbation des plans d'affectation par une autorité cantonale  
1 Une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations.  
2 Elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral.

## ANNEXE 3

**RÉPONSE DU DÉPARTEMENT DES TRAVAUX PUBLICS DU CANTON DE GENÈVE  
AU QUESTIONNAIRE DUCERTU**

**□ LE CHEMINEMENT D'UNE IMPLANTATION COMMERCIALE**

**• Dans le contexte général**

*Quels sont les grands principes de la planification du territoire, de l'aménagement des agglomérations, les différents niveaux de planifications, leur nature, leur portée, leurs instigateurs, leurs liens, leurs dépendances ?*

**Système fédéral : délégation aux cantons des compétences en aménagement du territoire.**

**Niveau cantonal : planification directrice (plan directeur cantonal) et impérative (plans d'affectations),**

**Niveau communal : peu de compétences (canton centralisé).  
voir document "L'aménagement du territoire à Genève".**

*Le commerce fait-il l'objet de travaux spécifiques dans les documents généraux de planification ou/et de documents particuliers (nature, portée, mode d'élaboration de suivi...) ?*

**Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur cantonal,**

- étude de base sur le commerce genevois (en cours);
- paragraphe dans le concept de l'aménagement cantonal (voir annexe);
- planche et chapitre "activités" du plan sectoriel de l'espace urbain (en cours).

*Les implantations commerciales sont-elles gérées par rapport à l'économie, à la vie locale, à l'urbanisme; à quels niveaux institutionnels ces aspects sont-ils traités ?*

**Dans un contexte général de recherche permanente de concertation,**

- Communes : avis consultatif, en relation avec l'urbanisme communal, la vie et l'économie locales;
- Conseil d'Etat (exécutif) : décision, par rapport à l'urbanisme et l'économie du canton; possibilité de recours par personnes et associations concernées (Commission de recours, Tribunal administratif, Tribunal Fédéral);
- Grand Conseil (législatif) : vote des lois réglementant le commerce et les modifications du plan de zones; possibilité de référendum.

*Y a-t-il une hiérarchisation des centres commerciaux en fonction de la taille de l'agglomération ? Par qui et avec quelle fréquence cette classification des agglomérations est-elle déterminée ?*

**Classification des agglomérations et hiérarchisation des communes effectués par l'OFSTAT (office fédéral de statistiques), d'après les recensements de population et des entreprises. Pas de relation entre ces deux classifications (voir annexes).**

*Quelle est la répartition quantitative entre les différentes formes de commerces (surface de vente/1000 hab., autres informations de cadrage, de repérage, si possible) :*

- Dans l'hypercentre, grands magasins et commerces de luxe;
  - Dans les autres quartiers centraux et la couronne suburbaine, nombreux supermarchés et quelques centres commerciaux, petits commerces spécialisés;
  - Dans la périphérie, quelques grandes surfaces spécialisées;
  - Au delà des limites cantonales, hypermarchés, grandes surfaces spécialisées et centres commerciaux (voir carte en annexe).
- NB : implantation récente de chaînes suisses dans le Genevois français.

*Quels sont les principaux modes de fonctionnement du commerce (jours, heures d'ouverture) ?*

La législation cantonale ne fixe pas d'heure d'ouverture, mais uniquement des heures de fermeture (Loi sur les heures de fermeture des magasins du 15 novembre 1988 LHF<sub>M</sub>)

Semaine : fermeture à 19h30 (libération du personnel à 19h00)  
 Jeudi : fermeture à 20h.00 (sous certaines conditions)  
 Samedi : fermeture à 17h.00 - alimentaire 18h00 (libération du personnel à la même heure)

Dimanche et jours fériés : Fermé (sauf restauration, boulangeries, stations-service)  
 + ½ journée de fermeture hebdomadaire obligatoire sauf en cas de dispense quand le personnel travaille 5 jours par semaine.

Horaires plus larges pour les exploitations familiales ainsi que pour certains commerces particuliers comme les magasins de tabacs et journaux et les commerces situés dans la gare et l'aéroport.

Pour le surplus la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) en relation avec la loi sur les heures de fermeture des magasins (LHF<sub>M</sub>) règle les dispositions relatives à l'occupation du personnel.

France : ouverture le dimanche matin dans les départements touristiques par dérogation accordée par le préfet et le maire.  
 Suisse : idem en zone touristique.

*En quels termes la dualité petits commerces-grandes surfaces se posent-ils ?*

La présence importante dans le tissu urbain des grandes surfaces appartenant à des chaînes à succursales multiples a entraîné la disparition d'une part notable des petits commerces, qui ne peuvent résister que dans la spécialisation (luxe, services à la clientèle) et grâce à des horaires particuliers (pour exemple : petits commerces familiaux, à la condition de ne pas utiliser de personnel le soir ainsi que le dimanche). Les chaînes ont elles-mêmes connu une restructuration interne caractérisée par la fermeture de leurs magasins de petite taille (un changement de tendance est récemment intervenu dans le sens du maintien et de la rénovation de ces magasins).

**En quels termes la concurrence commerces de centre traditionnels et nouvelles centralités apparaissent-ils ?**

Cette concurrence est vive et en grande partie transfrontalière (différences importantes de prix pour l'alimentaire induite par la politique agricole suisse, pour d'autres produits par les pratiques cartellaires du marché suisse, différences d'horaires et facilité plus grande d'implantation des grandes surfaces en France, jusqu'à une date récente).

Le "tourisme d'achat" des Genevois et des employés des organisations internationales en France représente 1 milliard de francs suisses mais le commerce genevois attire aussi une importante clientèle française pour certains achats (notamment dans le domaine textile et électro-ménager), ainsi qu'une clientèle étrangère fortunée pour les produits de luxe.

**Quelles sont les principales questions actuelles dans le domaine de l'urbanisme commercial ?**

- Faciliter l'implantation de grands centres commerciaux en périphérie, dans les nouveaux pôles d'activités, y compris dans certaines zones d'activités réservées jusqu'à maintenant à l'industrie;
- Demande par les commerçants d'une amélioration des possibilités de stationnement dans le centre-ville, (celles-ci doivent être compatibles avec les mesures de circulation décidées en conformité avec les ordonnances fédérales relatives aux nuisances sonores et à la protection de l'air);
- La surproduction de surfaces commerciales, (arcades), et surtout de bureaux, due à la bulle spéculative de la fin des années 1980, a entraîné l'apparition d'un stock important et croissant de locaux vacants, respectivement 29'000m<sup>2</sup> et 170'000m<sup>2</sup>;
- Projets de salles de cinéma multiplexes en périphérie.
- Canton de Vaud, voisin de Genève : politique de pôles de développement.

• **Dans le champ réglementaire**

**Y a-t-il des lois spécifiques qui régissent le commerce, leur nature, leur champ, leur mode, leur espace d'application, quels sont les initiateurs, les maîtres d'oeuvre; quels sont les systèmes de contrôle ? Si non, comment sont traitées les implantations commerciales (selon leur taille et nature) ?**

Lois réglementant le fonctionnement du commerce, dépendant de 3 départements.  
Lois réglementant l'urbanisme et les constructions, sans mention spécifique du commerce, mais permettant une certaine gestion par la maîtrise des implantations par les autorités cantonales (p.ex. les hôtels).

Conventions collectives régissant les conditions de travail.

Loi sur les heures de fermeture des magasins du 15 novembre 1968 (LHFM).

Ordonnance sur l'indication des prix du 11 décembre 1978 (OIP).

Loi fédérale sur les voyageurs de commerce du 4 octobre 1930 (LFVC).

***D'autres dispositifs réglementaires existent-ils ?***

Loi fédérale contre la concurrence déloyale du 19 décembre 1966 (LCD).

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr).

***Y a-t-il des traitements différents suivant les régions, les tailles de villes, les types de commerces (taille, nature, formes de regroupement,...) ?***

Oui, les législations cantonales traitant du commerce sont souvent différentes notamment dans le domaine des heures de fermeture des magasins. Cette situation n'est pas toujours favorable pour le commerçant et des études sont en cours pour harmoniser certaines lois au niveau fédéral, dans le but de faciliter les procédures.

***Des évolutions sont-elles envisagées à court terme (lesquelles ?)***

- Favoriser l'implantation de surfaces commerciales dans des périmètres ad'hoc, désignés dans le plan sectoriel de l'espace urbain, y compris dans les zones industrielles actuelles.
  - Négociation en vue d'élargir les heures d'ouverture des commerces, notamment par une nocturne hebdomadaire jusqu'à 21h30. Ainsi que d'harmoniser l'heure de fermeture du samedi à 18h00 pour les secteurs alimentaires et non-alimentaires.
- NB : dans le contexte de la nouvelle législation française et de la libéralisation des échanges, des chaînes commerciales, suisses et étrangères, cherchent soit à s'installer à Genève, soit à consolider leur implantation actuelle (recherche d'un équilibre entre les commerces situés dans le tissu urbain, peu rentables, et de nouvelles implantation en périphérie, très rentables).

- **Dans le champ de la pratique et des résultats**

***Comment se gèrent les demandes de surfaces nouvelles, les transferts, les changements d'enseignes, les friches, s'il y en a ?***

Gestion par le Département de l'économie publique.

Autorisations (rares) par le Département des travaux publics et de l'énergie de transformation de commerces en logements.

Rôle de conseiller « facilitateur » et de coordinateur pour l'implantation de nouveau commerce de vente au détail assuré par l'Inspection cantonale du commerce et contrôle des prix (ci-après ICCP) en collaboration avec la promotion économique (DEP).

***Quels impacts ont ces dispositifs réglementaires sur l'offre commerciale, les comportements des consommateurs, l'organisation spatiale des implantations, le traitement qualitatif de l'espace, l'insertion urbaine, les autres fonctions urbaines ?***

Les contraintes réglementaires ainsi que le coût et la durée de réalisation des nouvelles constructions, en freinant considérablement les possibilités d'implantation en périphérie, ont favorisé le maintien d'une offre importante dans le centre-ville et la couronne suburbaine mais également le "tourisme d'achat" hors canton.

**Quelle est la nature et le degré de concertation, de partenariat entre les différents acteurs ?**

**Politique étendue de concertation et de partenariat entre :**

- Les départements de l'administration cantonale (décloisonnement)
- Le canton et les communes
- Le canton, les partis politiques et les partenaires sociaux et professionnels (syndicats, chambre de commerce, associations patronales) p. ex. dans la commission d'aménagement du territoire.

**Guichet « universel » en matière d'autorisation de commerce de vente au détail depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, une seule entrée à l'ICCP.**

**Quelle est la nature des aides (financières,...), des taxes, s'il en existe ?**

**Pas d'aide officielle mais les collectivités publiques peuvent agir sur le niveau des loyers dans les immeubles leur appartenant.**

**Pas de facilités fiscales pour les nouvelles implantations (l'office de promotion économique du canton n'a pas actuellement de dossier concernant le grand commerce).**

**Taxes foncières et d'équipement**

**Taxe professionnelle (communale)**

**Patente.**

## ANNEXE 4

LE PROJET 2015 DU CONCEPT DE L'AMÉNAGEMENT CANTONAL DE GENÈVE  
 11 QUESTIONS POUR REFLECHIR  
 (EXTRAIT DE LA PLAQUETTE)

# 11 questions pour réfléchir:

**La consultation publique est l'occasion de transmettre l'avis de chacun sur le projet de concept. Les questions ci-dessous sont celles qui se sont posées au cours de son élaboration. Elles peuvent aider à répondre dans le cadre de la consultation.**

- 1** De nombreux défis (économiques, sociaux, environnementaux) se posent à la société d'aujourd'hui et s'annoncent pour demain. L'aménagement du territoire peut-il contribuer à y répondre? Dans ce sens, un nouveau plan directeur est-il nécessaire?
- 2** Le nouveau plan directeur s'inscrit dans l'objectif d'un équilibre entre le soutien à l'économie, la réponse aux besoins sociaux et la protection de la nature et du patrimoine. Est-il judicieux de viser cet équilibre ou l'un de ces objectifs doit-il être prioritaire? Lequel?
- 3** Comment répondre aux besoins d'espace à venir pour les logements et les activités économiques? Faut-il contenir le développement dans les limites de la zone à bâtir actuelle? Faut-il élargir les possibilités de bâtir en étendant la ville de façon mesurée sur la zone agricole?
- 4** La politique d'urbanisation proposée est celle d'un «développement différencié». Quelles parties de la zone à bâtir peuvent-elles (doivent-elles) encore être densifiées?
  - Le centre-ville?
  - La couronne suburbaine (3e zone de développement)?
  - La 5e zone, destinée aux villas?
  - Les villages?
  - Les anciennes zones industrielles en ville?
- 5** Les espaces verts et la place des piétons dans la ville sont-ils suffisants? Faut-il développer la politique en la matière?
- 6** Faut-il, comme le propose le concept pour respecter l'environnement, mettre l'accent sur le développement des transports collectifs? Cette priorité est-elle suffisamment affirmée? Faut-il plutôt maintenir un équilibre entre transports individuels et collectifs?
- 7** Afin d'améliorer les relations de Genève avec le monde, quelles doivent être les priorités en matière de communications internationales:
  - L'aéroport et les liaisons aériennes?
  - Le raccordement au TGV français?
  - Les liaisons ferroviaires interurbaines?
  - Les télécommunications?
- 8** Une condition de base pour l'emploi est que Genève reste une cité d'importance mondiale et garde son attrait pour les organisations internationales et les autres sociétés à grand rayonnement. Que faut-il préserver, améliorer, créer dans cet objectif?
- 9** Pour préserver un cadre de vie de qualité et équilibré, quelle est la priorité d'action dans l'espace rural du canton et de la région?
  - Le maintien de l'espace pour l'agriculture?
  - La protection des milieux naturels?
  - La préservation de la beauté du paysage?
  - La création d'espaces de loisirs et de détente?
  - Un équilibre entre tous ces aspects?
- 10** De nombreux échanges (travail, formation, loisirs, habitat, achats) ont lieu avec le canton de Vaud et la France voisine. Faut-il développer la coopération à cette dimension du territoire? Si oui, dans quels domaines prioritaires?
- 11** Faut-il modifier le rôle des communes en aménagement du territoire? Si oui, dans quel sens?
  - Diminuer leur rôle?
  - Leur donner plus de poids?
  - Encourager la coopération entre elles?
  - Renforcer la solidarité financière?

ANNEXE 5

QUELQUES DONNEES SUR L'APPAREIL COMMERCIAL DU CANTON DE GENEVE

Supermarchés, hypermarchés

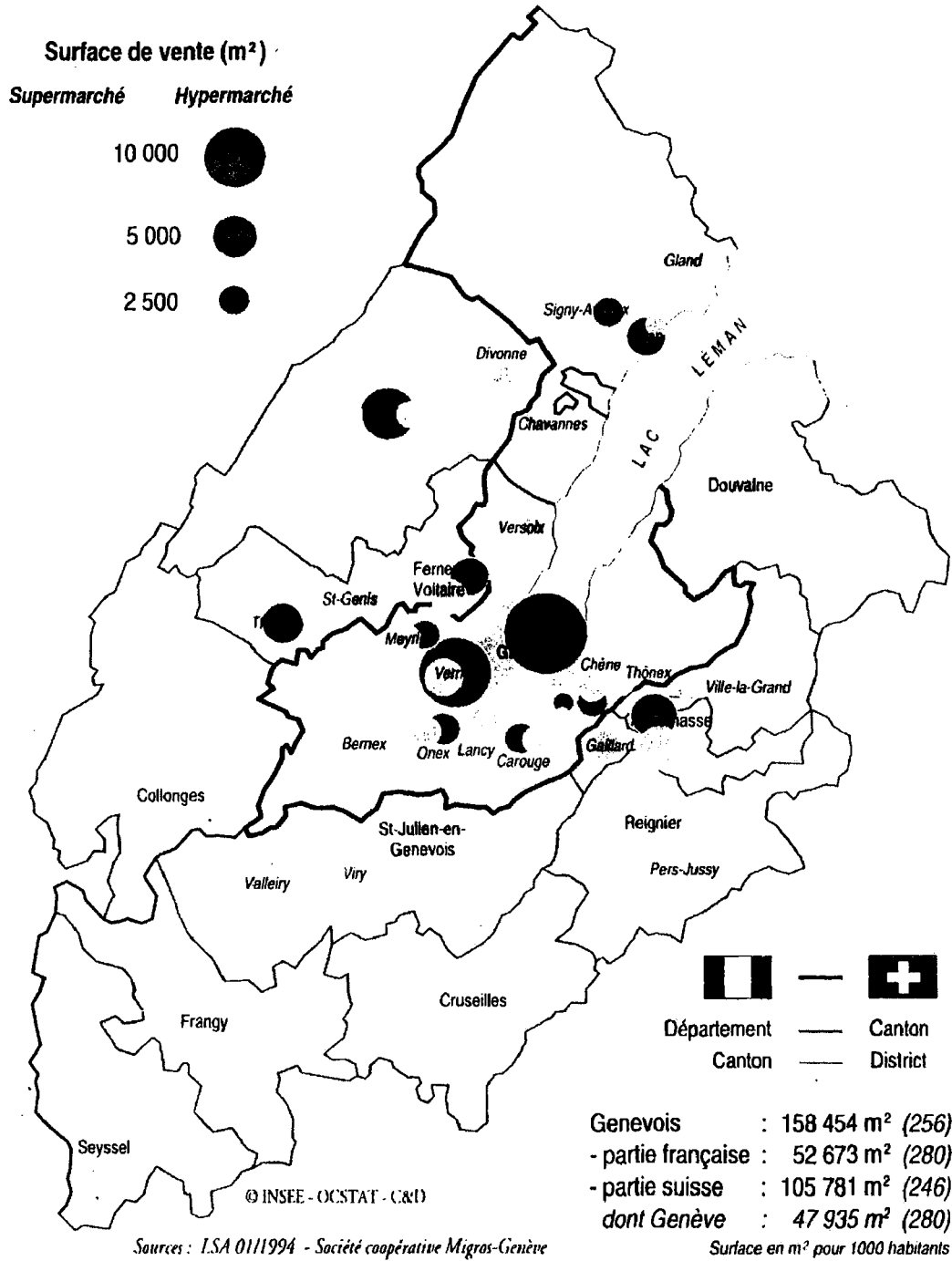




Tableau 1.

Canton de Genève

## Aperçu général sur le commerce de détail à Genève, en 1985

Forme de vente <sup>1</sup>	Etablissements	Personnes occupées	Nombre moyen de personnes occupées par établissement	Surface de vente moyenne par établissement
<b>Magasin spécialisé</b> : commerce de détail qui concentre son activité sur un certain groupe de marchandises. L'offre, dans les limites d'un assortiment plutôt restreint, est vaste et s'accompagne de conseils à la clientèle.	3 245	13 627	4,2	103 m <sup>2</sup>
<b>Grand magasin</b> : vaste établissement de commerce de détail dont l'offre s'étend à de nombreux secteurs (en particulier habillement, textiles, ustensiles de ménage, aménagement intérieur et, généralement, alimentation et alcool, tabac). Le choix comprend plus de 30 000 articles et la surface de vente est de 1 000 m <sup>2</sup> au moins.	13	2 494	191,8	6 893 m <sup>2</sup>
<b>Centre commercial</b> : ensemble de magasins spécialisés et/ou d'entreprises de prestations de services, de type et de taille différents, généralement indépendants, réunis sous un même toit et organisés en commun.	52	574	11,0	414 m <sup>2</sup>
<b>Supermarché</b> : magasin self-service d'une surface de vente d'au moins 400 m <sup>2</sup> qui vend principalement des denrées alimentaires, mais dont l'assortiment comprend environ un tiers d'articles non alimentaires (non-food).	43	2 773	64,5	922 m <sup>2</sup>
<b>Marché de consommateurs</b> : magasin self-service d'une surface de vente de plus de 1 000 m <sup>2</sup> , d'accès généralement aisé aux utilisateurs. Le prix des marchandises y est en principe inférieur aux prix pratiqués dans la branche; en revanche, on n'y trouve pas le service habituel d'un commerce de détail.	30	1 592	53,0	1 798 m <sup>2</sup>
<b>Autre type de magasin de vente au détail</b> : commerce de détail proposant un vaste assortiment de marchandises sur une surface de vente inférieure à 400 m <sup>2</sup> (avec ou sans service).	114	694	6,1	207 m <sup>2</sup>
<b>Autres formes de vente possibles</b> : vente par correspondance, par téléphone, par l'intermédiaire de représentant(s), vente au marché, etc.	273	989	3,6	///
<b>Ensemble des établissements</b>	1 770	22 743	6,0	158 m <sup>2</sup>

1. Définitions figurant dans les formules du recensement fédéral des entreprises de 1985.

## Conclusion générale

De cette étude, sur les réglementations et les pratiques en matière d'urbanisme commercial en ALLEMAGNE, ANGLETERRE, BELGIQUE, ITALIE, SUISSE, quelques grandes conclusions peuvent être tirées.

Tout d'abord, quelles que soient les procédures de planification et d'autorisation d'implantation commerciale, les différents pays sont amenés à repenser, en permanence la place du commerce au sein de leur agglomération.

L'offre commerciale s'adapte rapidement et parfois anticipe l'évolution de la société, des modes de vie, des comportements et attentes des consommateurs ; elle évolue plus vite que n'importe quelle procédure de planification.

Tous les pays connaissent, certes à des degrés divers suivant les procédures, la pression des grandes enseignes qui souhaitent s'implanter en périphérie pour bénéficier d'espace, de terrains au foncier moins cher, d'une bonne accessibilité pour les livraisons et leurs clients.

Les objectifs poursuivis par les différents pays présentent des similitudes, notamment sur le maintien du commerce en centre-ville en raison de l'animation qu'il assure, sur le besoin d'avoir un appareil commercial diversifié. Par contre le petit commerce indépendant ne fait pas l'objet de la même attention suivant les pays où il a parfois quasiment disparu ; le petit commerce par les services de proximité qu'il apporte est souhaité.

Les « dérogations » existent quels que soient les pays.

Le système fortement libéral de certains pays, l'absence de loi spécifique en matière d'urbanisme commercial ne sont pas sans engendrer, parfois, un fort encadrement du commerce.

La culture, l'histoire, l'organisation institutionnelle, les conceptions concernant la planification générale du territoire ont des répercussions sur les modes de consommer, sur le système commercial - offre, organisation...- et sa gestion urbaine.

Cet ensemble de considérations ne permet pas la transposition d'un système de planification d'un pays à l'autre.

Deuxièmement, dans les pays étudiés, au-delà d'un certain seuil de surfaces de vente, les autorisations d'implantations commerciales sont gérées selon deux types de procédures :

- la **séparation des autorisations entre l'urbanisme et l'activité commerciale** : d'une part le permis de construire, d'autre part l'autorisation d'exploitation commerciale. Chaque procédure agit pour son propre compte, mais l'accord pour l'une ou l'autre pouvant préalablement être acquis pour obtenir la seconde autorisation :
  - FRANCE,
  - BELGIQUE,
  - ITALIE.
- l'**intégration des règles** : l'autorisation d'implantation commerciale suit la même procédure, soit le droit de l'urbanisme, que les autres occupations du sol. Aux formalités habituelles, liées au permis de construire, s'ajoutent, pour les opérations d'une certaine taille, des études spécifiques afin de mesurer leurs impacts sur l'évolution spatiale, socio-économique de la ville... ; ces études approfondies conditionnent la délivrance du permis de construire :
  - ROYAUME-UNI,
  - ALLEMAGNE,
  - SUISSE.

La situation frontalière, touristique des villes ainsi que d'autres considérations conduisent à plus de « souplesse » dans l'application des règles.

Dans ces deux types de procédure, des seuils de surfaces de vente, entraînent des autorisations spécifiques, d'autres instances de décisions, des localisations spéciales, des études d'impacts particulières...

Des parallèles, sur les procédures d'autorisation, peuvent être menés entre les règles sur la publicité et le droit de l'urbanisme ; en France ces réglementations sont séparées.

La troisième conclusion porte sur la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les instances territoriales. Certains pays connaissent une législation très centralisée, où l'Etat impose un système d'en haut, d'autres ont des systèmes plus souples où l'interactivité entre plusieurs approches va jouer en aval, sur le lieu de la décision.

Dans la première catégorie, la France, la Belgique où la règle de droit est érigée et dépendante de l'Etat central. L'application des règles est relativement rigide.

Dans l'autre catégorie, telles l'Allemagne, la Suisse, l'Italie les instances territoriales ont leur autonomie législative, exécutive dans la mesure où les lois « cadre » sont respectées. La concertation en amont, entre collectivités publiques, acteurs économiques et citoyens a un rôle plus important et entraîne une décision plus partenariale. Le rôle des études préalables et disponibles au public, accentue encore les discussions en aval. Dans ce cas, la décision s'appuie davantage sur une dynamique de recherche de consensus par la réflexion et les échanges amonts.

Enfin, quel que soit le pays, quelques grands critères guident l'approche actuelle des politiques commerciales :

- l'aménagement, la gestion du territoire avec la prise en compte des modes de vie, de l'économie, et avec la recherche d'équilibre territorial dans l'offre des services...
- l'offre avec la prise en compte des attentes des consommateurs en ce qui concerne les prix, la concurrence, le choix, la qualité...
- la prise en compte de l'environnement que ce soit le paysage, les pollutions, les nuisances...
- le partenariat, le débat public, les études d'impact élargies...

L'accent sera mis plus sur l'un que sur l'autre suivant le pays.

L'urbanisme commercial, malgré des traitements réglementaires et spatiaux différents suivant les pays, reste un grand sujet de débat et de réflexion pour les États et les collectivités locales. Il est pleinement à l'ordre du jour dans les pays étudiés ; des modifications, depuis les entretiens réalisés pour cette étude, ont déjà eu lieu, notamment en Italie où l'Etat a pris des dispositions pour davantage contrôler, voire geler certaines implantations commerciales.

© Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957).  
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles  
425 et suivants du code pénal.

Reprographie : CETE de Lyon © 04 72 14 30 30 (mars 2001)

Dépôt légal : 1<sup>er</sup> trimestre 2001

ISSN: 1263-2570

ISRN: CERTU/RE -- 01 - 08 -- FR

CERTU

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon Cedex 06

☎ (+33) 4 72 74 59 59

Internet <http://www.certu.fr>

**Les réglementations et les pratiques de l'urbanisme commercial  
en Allemagne, Belgique, Grande-Bretagne, Italie et Suisse**

*Service technique placé sous l'autorité  
du ministre chargé de l'Équipement,  
des Transports et du Logement, le CERTU  
(Centre d'études sur les réseaux, les transports,  
l'urbanisme et les constructions publiques)  
a pour mission de contribuer  
au développement des connaissances  
et des savoir-faire et à leur diffusion  
dans tous les domaines liés aux questions  
urbaines. Partenaire des collectivités locales et  
des professionnels publics et privés, il est  
le lieu de référence où se développent  
les professionnalismes au service de la cité.*

**Certu**

Aménagement et urbanisme

Aménagement  
et exploitation de la voirie

Transport et mobilité

Constructions publiques

Environnement

Technologies  
et systèmes d'information

*Certu*



ISSN 1263-2570

ISRN Certu/RE--01-08--FR