

La lettre des CCATM

NOUVELLES DE L'URBANISME ET DE L'AMÉNAGEMENT



La « Lettre des CCATM – nouvelles de l'urbanisme et de l'aménagement » est une publication de la Fédération Inter-Environnement Wallonie

La Fédération Inter-Environnement Wallonie asbl fédère les associations environnementales actives en Région Wallonne. Depuis plus de 30 ans, elle relaie les préoccupations de sa base associative, la conseille et la soutient.

Ancrée dans le local, la Fédération inscrit ses luttes dans l'ensemble des défis globaux auxquels notre société est aujourd'hui confrontée. Forte de la légitimité que lui confèrent ses 150 associations membres, elle lutte contre les atteintes à l'environnement et se bat pour un développement durable.

RÉDACTION

Hélène ANCIAN, Benjamin ASSOUD, Pierre COURBE,
Virginie HESS, Jean-François PUTZ

COMITÉ DE RÉDACTION

Arlette BAUMANS, architecte et urbaniste. Xavier DE BUE,
Direction de l'urbanisme et de l'architecture de la DGO4.
Georges EVERAERTS, ADESA. Michèle FOURNY, Environnement Dyle.
Luc MARÉCHAL, Pierre VANDERSTRAETEN, sociologue et urbaniste

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE

tél. : 081 255 280, fax : 081 226 309, www.iewonline.be

Prix : 10 € l'abonnement annuel (6 numéros) à verser au compte d'IEW :
001-0630943-34 avec la référence Lettre CCATM

Mise en page : dillen@alterego.be

La copie est autorisée (et encouragée !) moyennant mention de la source.

⊗ Photocopié sur papier recyclé



La lettre des CCATM

Nouvelles de l'urbanisme et de l'aménagement | n°55

Chers lecteurs,

Pour ce numéro 55, nous avons choisi d'aborder la question des implantations commerciales. Un sujet complexe et d'actualité s'il en est !

Un des objectifs de *La Lettre* étant de favoriser la mise en commun de réflexions et de bonnes

pratiques en matière d'amé-

nagement du

territoire au

niveau local,

nous souhaitons ouvrir une

rubrique aux

membres des

CCATM afin

qu'ils témoignent de leurs expériences sur le terrain. Les détails pratiques de ces futures collaborations seront exposés dans le prochain numéro.

*Bonne lecture !
Virginie Hess*

TABLE DES MATIÈRES

Nouvelles de l'aménagement du territoire

Avec Bolkestein, la boulimie commerciale continue :

il faut que ça cesse.....page 2

Terrain de réflexion

Wallonie, terre d'accueil pour la logistique... et puis?.....page 4

La Lettre en Image

Le quartier Vauban à Fribourg.....page 4

Réflexion de terrain

Complexe Central Piazza à Soumagne :

l'occasion d'une approche systémique?.....page 5

Côté Nature

Au chevet de la biodiversité..... page 6

Réflexion de terrain

Bilan des formations en aménagement du territoire 2009 - suite.....page 7

Formation

Les formations en Aménagement du territoire..... page 8

Avec Bolkestein, la boulimie commerciale continue : il faut que ça cesse

Depuis décembre la législation sur les implantations commerciales a changé. Elle était peu contraignante ; la directive Bolkestein la rend plus permissive. Tout projet commercial doit recevoir deux autorisations des pouvoirs publics pour pouvoir être mis en œuvre : le permis d'urbanisme et le permis socio-économique. C'est ce dernier qui a été modifié : son obtention est devenue plus facile. Les enjeux sont pourtant grands. Une implantation commerciale peut avoir des effets pervers terribles sur l'aménagement du territoire. Cette situation n'est donc pas satisfaisante. La compétence doit être régionalisée, et la législation revue.

LOI CADENAS DE 1975 : POUR QUE LA VILLE NE MEURE PAS

On parle des *shopping centers* en Belgique depuis les années 1960. Les villes évoluaient alors selon des dynamiques très américaines : les populations aisées quittaient les centres-villes pour s'installer en périphérie ; ceux-ci se transformaient en central business districts, et s'appauvrirent. La voiture s'imposa comme le transport par excellence, et le commerce perdit son lien naturel avec le centre urbain. Rien n'empêcha plus le commerce de se développer hors des centres-villes, où les avantages apparents ne manquaient pas : espace en quantité ; sol peu coûteux ; bonne accessibilité automobile.

Dans ce contexte une question émergea dans les milieux politiques. Peut-on laisser mourir les centres-villes ? Les pouvoirs publics n'ont-ils pas pour vocation d'organiser l'aménagement de la ville ? La loi cadenas destinée à revitaliser les centres urbains par un soutien des commerces en leur sein fut adoptée le 29 juin 1975.

Cette loi crée le permis socio-économique. Elle met en place un système de double-autorisation : toute nouvelle implantation commerciale nécessite un permis d'urbanisme

et un permis socio-économique. La délivrance du permis socio-économique ne préjuge pas de la délivrance du permis d'urbanisme ; celui-ci suit les procédures classiques : enquête publique, avis du fonctionnaire délégué, décision du Collège des bourgmestre et échevins, recours administratif possible...

Dans la loi cadenas, le Collège décidait in fine du permis socio-économique (art. 2), mais sa décision devait respecter l'avis conforme d'une commission fédérale (art. 10). Face à un avis défavorable, la commune ne pouvait qu'enregistrer le refus. Cette loi a limité le développement commercial, et partant, a évité l'abandon des centres-villes. Selon *Cushman & Wakefield*, la Belgique comptait en 2003 moins de *shopping centers* que les pays de l'Est : 97 m² pour 1.000 habitants, soit moins que la Slovaquie, ou que la moyenne de l'UE (200 m²). Si pendant 30 ans les centres urbains se sont vidés de leurs habitants, ils sont demeurés animés et attractifs grâce aux commerces.

LOI IKEA DE 2004 : C'EST LA BOULIMIE COMMERCIALE

Jusqu'en 2004 les petits commerces représentaient l'essentiel de l'offre. Cette situation suscita des convoi-

tises parmi les acteurs de l'immobilier commercial. Conjugée à l'idée que la Belgique gâchait un fort potentiel de développement, la législation commerciale fut modifiée, et la loi Ikéa adoptée.

Le système d'autorisation est demeuré formellement le même. Une différence essentielle toutefois est apparue : l'avis conforme de la commission fédérale est devenu un avis simple. La commune a donc été dotée de l'autonomie décisionnelle. Moyennant motivation, rien ne l'oblige plus à suivre l'avis fédéral qui conserve néanmoins un certain poids politique puisque des ministres s'y expriment. La nouvelle loi détermine aussi des critères clairs fixant l'avis. Mais malgré leur pertinence, ceux-ci n'ont pas révolutionné la donne, l'avis ayant perdu l'essentiel de son poids.

Il en résulte une boulimie de *shopping centers*. Des projets cumulant un million de m² en Wallonie se sont montés. La loi Ikéa n'est pas la responsable ; elle a en réalité laissé s'accomplir un phénomène jusque-là contenu. La multitude des acteurs privés et le développement permanent de concepts multiplient naturellement les projets. D'autant plus que certains acteurs ne font que concevoir un projet, lui assurer adhésion



Sophie Dawance

publique et permis, pour le revendre ensuite, avant même qu'il ne soit construit. Ce genre de pratique serait même devenu la norme en immobilier commercial.

La multiplication des projets est spectaculaire en Wallonie : *Cora* à Mouscron, *Rives de Verviers* à Verviers, *Citta Verde* à Farciennes... Il faut dire que la géographie administrative s'y prête. Malgré la fusion des communes, les grandes aires urbaines – Charleroi, Liège – demeurent fragmentées en plusieurs communes. Cela favorise la concurrence entre elles ; certaines portent des projets commerciaux contre l'intérêt d'autres, ou de l'agglomération. Par ailleurs, les administrations communales peinent parfois à intégrer les enjeux globaux, par manque d'expertise, ou par aveuglement pour les charges d'urbanisme, et hésitent à dire non aux sirènes de l'immobilier commercial.

LA DIRECTIVE SERVICES : UN PEU PLUS LOIN DANS LA DÉRÉGULATION COMMERCIALE

En 2006 la directive services est adoptée. Dans la construction européenne, peu de textes ont suscité autant de débats. La directive portée par le commissaire Frits Bolkestein vise à parachever l'intégration du marché européen. Le texte s'attaque aux services, dernier grand champ d'activités non-dérégulé. Des matières aussi diverses que la distribution, la construction, ou le tourisme sont ainsi modifiées. Concernant les implantations commerciales – la distribution

– la loi qui transpose cette directive est votée le 22 décembre 2009 par le Parlement Fédéral.

Trois des quatre critères utilisés par la commission fédérale pour fonder ses avis ont été jugés contraires à la directive, car d'ordre économique : les intérêts des consommateurs ; l'influence du projet sur l'emploi ; les répercussions du projet sur le commerce existant. Ils ont été apparentés à un « test économique », ce que l'art. 14 de la directive proscriit : « *Les États membres ne subordonnent pas l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire au respect de l'une des exigences suivantes : [...] l'application au cas par cas d'un test économique* ». Les critères caducs ont été remplacés par d'autres : la protection de l'environnement urbain ; la protection du consommateur ; le respect de la législation sociale. Le dernier critère, qui est demeuré inchangé dans le texte, est la localisation spatiale.

On peut s'interroger sur la pertinence de critères aussi évidents. Avant ces nouvelles dispositions, remettait-on des avis favorables à des projets qui auraient enfreint les droits des consommateurs, et violé les droits des travailleurs ? En détricotant la législation, la loi Ikéa a fait beaucoup de dégâts. L'amendement introduit par la directive services risque de dégrader encore davantage la situation.

Début janvier 2010 la commission fédérale a produit un premier avis interpellant. Sur le projet Central Piazza à Soumagne, commune rurale près de Liège, un avis favorable a été remis. Des représentants de l'instance

ont expliqué la décision par la caducité de l'argumentaire économique avec la directive Bolkestein. Un nouveau *shopping center*, catastrophique en termes d'aménagement et de respect de l'environnement, est donc en route.

IL FAUT RÉGIONALISER LA LOI IKEA

La Wallonie souffre donc d'une boulimie commerciale. Mais les pouvoirs publics régionaux ne peuvent pas en l'état y faire grand chose : ils ne peuvent agir que sur les permis d'urbanisme. Cette anarchie a pris place à la faveur d'un cadre légal défaillant. Pourtant, si cela continue, les *shopping centers* continueront à essaimer avec leur cortège de nuisances : fermeture des commerces urbains ; multiplication des friches commerciales ; déclin des centres-villes.

Dans son accord de majorité, le Gouvernement Wallon s'est engagé à poursuivre un aménagement équilibré et durable pour les implantations commerciales. « *L'évolution du commerce s'est traduite par le développement de nouveaux pôles commerciaux parfois au détriment des centres-villes. Or le commerce, par son rôle économique et social, constitue un enjeu essentiel pour le dynamisme et l'attractivité des quartiers* » (p. 32). Il s'agira donc de défendre les commerces des centres-villes, et d'agir avec prudence pour les projets d'envergure (*shopping centers*).

Ces engagements doivent se concrétiser. Le schéma régional de développement commercial pourrait à ce titre donner forme à une politique régionale cohérente. Mais malgré le volontarisme du Gouvernement, un frein à une avancée en ce sens demeurera : le niveau de pouvoir compétent pour les implantations commerciales, et donc pour la législation sur les permis socio-économiques. Si sa régionalisation a été négociée au printemps 2008 (1er paquet institutionnel), le transfert n'a pas été voté : la compétence demeure fédérale.

Si la compétence était régionalisée, un cadre commercial régional pourrait concrétiser les principes du Schéma de Développement de l'Espace Régional, et de l'accord de majorité. C'est pourquoi cette réflexion doit être relancée par l'ensemble des partis, de la Région au Fédéral.

Benjamin Assouad

Wallonie, terre d'accueil pour la **logistique**... et puis ?

Pour faire face au déclin de la sidérurgie et redynamiser les deux grands bassins industriels de Charleroi et Liège, la Région wallonne décidait, début des années 1990, de développer les aéroports de Gosselies et de Bierset. Ces infrastructures étaient vues comme des pôles majeurs d'essor économique et de création d'emplois. Face au déclin, plus général cette fois, touchant notre Région ces dernières années, le gouvernement a mis en place un plan plus large – le plan Marshall – misant sur une politique multisectorielle de pôles de compétitivité en vue d'accélérer le redéploiement industriel.

La tactique déployée visait à fédérer un nombre important d'acteurs industriels et scientifiques autour de différents secteurs d'activités retenus en fonction de leur potentiel de développement économique. L'un d'eux est le secteur du transport et de la logistique qui présente, selon ses promoteurs, de belles perspectives d'avenir. Cette vision intègre-t-elle bien tous les éléments ? Le secteur, et particulièrement le transport

routier, compte tenu des perspectives en termes d'approvisionnement énergétique, est-il pérenne ne fût-ce qu'à moyen terme ? Son développement est-il compatible avec les politiques à mener en vue de répondre aux enjeux environnementaux ? A court terme du moins, le choix de la Région wallonne est confirmé par les experts du secteur. Le consultant Cushman & Wakefield publiait, fin 2009, un rapport établissant un classement des

« meilleures » régions européennes en termes de distribution et de logistique¹. 61 régions étaient comparées, notamment en termes d'accueil d'un centre de distribution européen. Liège arrive en première position, suivie du Limbourg, du Hainaut et du Nord-Pas-de-Calais. Au-delà de la bouffée d'orgueil que tout Wallon ressentira face à ces impressionnantes performances, il n'est pas vain de s'intéresser aux détails de l'affaire. Le classement s'explique par :

- ▶ un excellent accès aux principaux marchés européens ;
- ▶ une position géographique centrale, optimale pour couvrir un large éventail de marchés ;
- ▶ de nombreuses infrastructures de transport de qualité, proches de ports principaux ou présentant de bonnes connexions multimodales avec ces ports ;
- ▶ de faibles coûts des terrains (la logistique requiert de grandes surfaces), des équipements et de la main-d'œuvre ;
- ▶ une abondante réserve de main-d'œuvre, productive, formée aux métiers de la chaîne logistique et ayant une bonne connaissance des langues.

Selon *Cushman & Wakefield*, si les régions hollandaises, historiquement terres d'accueil des activités de logistique, sont relativement mal classées (elles figurent en milieu de classement), c'est notamment en raison d'une politique d'aménagement du territoire assez sévère et ne garantissant pas la disponibilité des

importantes surfaces requises par le déploiement des activités logistiques. Les Hollandais, dont le pays est plus densément peuplé encore que la Belgique (394 hab/km² contre 347), sont donc plus avarés de leur sol. Mais l'avarice est-elle ici un défaut ou une vertu ? A chacun d'en juger. En Wallonie, on semble en tout cas partisan de la prodigalité : « Le sol wallon est un sol riche. Pas riche de pétrole ou de minerais précieux, mais riche de potentiel immobilier logistique. »²

Sur Liège, cependant, les perspectives à l'horizon 2020 laissent entrevoir un problème de disponibilité de terrains ; la principauté serait dès lors rétrogradée à la troisième place, derrière le Hainaut et le Limbourg. Nulle réflexion cependant à ce stade quant à la nécessité d'anticiper ce problème ni à le regarder à la lumière des perspectives à moyen terme des secteurs qui dépendent du pétrole. On fonce, advenue que pourra ! Pourtant, « *si le transport de marchandises doit offrir toujours plus de réactivité et de souplesse dans les meilleures conditions*

économiques, il doit également faire face à d'autres enjeux majeurs : nuisances environnementales, hausse du prix du pétrole, congestion des grands axes de circulation, etc. »³

Deux éléments majeurs détermineront l'orientation de nos sociétés au cours de ce siècle : les changements climatiques et la survenue du pic de production de pétrole, que suivra sa déplétion. On ne peut plus ignorer que les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports routiers croissent sans contrôle, à un rythme alarmant⁴. Tout comme on ne peut négliger que le pétrole fournit 98% de l'énergie consommée par ce secteur. Pour faire face à ces défis, il importe dès à présent d'opérer de profondes mutations dans l'organisation de nos sociétés. Diminution (de la production et de la consommation.) et relocalisation (notamment de la production agricole) seront deux des maîtres mots de ces mutations. Refuser de s'y atteler dès aujourd'hui, c'est se condamner à subir demain les conséquences de l'inaction.

Parce que des acteurs économiques y voient une opportunité de créer de la valeur ajoutée à très court terme, faut-il développer le secteur de la logistique au prix d'investissements coûteux pour la collectivité et qui « impactent » le territoire pour de longues durées ? On éprouve toutes les difficultés à gérer les friches industrielles : qu'en sera-t-il des friches de demain ?

Pierre Courbe

1) Comparison of prime locations for european distribution and logistics 2009, produced in collaboration with Logistics in Wallonia and AWEX

2) Set up your logistics in Wallonia 2009, www.logisticsinwallonia.be

3) Arnold et Borsu, Le défi du fret : vers une définition de la stratégie wallonne, in Territoire wallon, CPDT, septembre 2007

4) Au niveau belge, les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports représentaient 14% des émissions totales en 1990 et 18,4% en 2005, soit une augmentation de 29% (source : Emissions de gaz à effet de serre en Belgique, Commission Nationale Climat, 2007). Ce chiffre doit être comparé à l'objectif national de réduction de 7,5% de tous les gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012 (l'année 1990 étant prise comme référence).

LA LETTRE EN IMAGE

Quartier Vauban à Fribourg

Par Virginie Hess

Quand piétons et cyclistes réinvestissent rues et chemins, Et que la densification de l'habitat se fait au profit d'un espace public de qualité
Quand arbres, haies et lieux de rencontre retrouvent une place de choix, Et que les logements rivalisent de couleurs et de créativité, Alors on redécouvre le plaisir de vivre ensemble.



Complexe Central Piazza à **Soumagne** : l'occasion d'une approche systémique ?

Le 20 janvier 2010, les parlementaires wallons – enfin, ceux qui étaient présents – débattaient des implantations commerciales, exemple à l'appui. C'est le projet de complexe « Central Piazza » à Soumagne qui permettait d'ancrer dans la réalité des considérations plus générales relatives à l'aménagement du territoire, à la déclaration de politique régionale (DPR), et à la législation fédérale et européenne régissant la matière.

À la lecture du compte-rendu de la séance parlementaire du 20 janvier, il apparaît que le projet Central Piazza, porté à bout de bras par le pouvoir communal de Soumagne (et particulièrement par son Bourgmestre), fait à peu de choses près l'unanimité politique contre lui. Tant les communes de Fléron que de Verviers ou Liège s'inquiètent en effet de voir se construire, sur

une commune de 15.600 habitants, cette surface commerciale nette de 19.980 m² assortie de 814 places de parking (plus 100 pour le personnel) alors que l'offre commerciale dans la région semble déjà bien suffisante. Symptomatique : l'Union des classes moyennes (UCM) de la Province de Liège, qui combat ce projet depuis début 2008, relève que plus de 25% du projet consistent en des délo-

calisations du pôle de Fléron, alors que 26% de la surface commerciale projetée n'ont pas encore trouvé preneur¹.

Monsieur Jeholet (député MR) résumait le 20 janvier la situation en ces termes : « *L'offre tue l'offre, et à un moment donné, l'abondance de l'offre risque de porter lourdement préjudice aux commerçants existants, notamment les commerçants en périphérie* »

liégeoise et dans l'arrondissement de Verviers. » Madame Tagnion (députée PS) précisait : « en 2006, une étude de l'Université de Liège, venant du service de géographie économique fondamentale et appliquée, disait que l'arrondissement de Liège subissait déjà une offre commerciale saturée. »¹

Par ailleurs, la DPR est très explicite en matière de dynamisation des centres villes et de revitalisation des noyaux urbains : il convient de « privilégier la localisation des nouveaux projets de pôles commerciaux dans les centres ou à leur proximité immédiate. » Plusieurs députés ont tenu à

le rappeler le 20 janvier. (Notons au passage que, bizarrement, dès lors que la Fédération IEW l'invoque pour motiver son recours contre le projet Citta Verde, l'argument ne semble plus licite...).

La DPR ouvre ainsi le chemin d'une réorientation complète de notre organisation sociétale. Mais si les députés embrayent aisément pour combattre un projet qu'ils jugent néfastes, les résistances sont nombreuses par ailleurs. Les promoteurs, forts de l'évolution de la législation sur les implantations commerciales de ces dernières années (voir l'article relatif à la loi Ikea et la directive Bolkestein dans ce numéro), soumettent les pouvoirs locaux à forte pression. Les citoyens, de leur côté, ont peine à imaginer un « retour en arrière » des grands centres commerciaux excentrés vers les commerces de proximité en centre-ville, pourtant synonymes de plus grande convivialité. Et de nombreux employés sont plutôt désireux de travailler hors ville en raison de la meilleure accessibilité des voitures. Ceci étant notamment dû à des horaires parfois décalés par rapport aux grands flux et donc par rapport aux transports en commun (ainsi, les personnes travaillant dans le secteur du frais dans les grandes surfaces commencent la journée à 06h00' du matin). A titre illustratif, au sein du Groupe Delhaize, les employés peuvent, une fois l'an, demander à être mutés dans une autre unité du groupe, la direction tentant de répondre au mieux à ces demandes. Dans la région de Liège, les deux seules implantations pour lesquelles il n'y a jamais de demande sont celles du centre-ville (Longdoz et Saint Lambert). Ceci en dépit du fait que Delhaize offre à ses employés le ticket de transport en commun à partir d'une de ses implantations en périphérie (où du parking aisé existe).

Logiques économiques, orientations politiques européennes, consommation, mobilité : les implantations commerciales doivent, pour être correctement régulées, orientées, et profitables à la société dans son ensemble, faire l'objet d'une réflexion systémique. Le débat du 20 janvier jetait les bases d'une telle réflexion, qui mérite cependant d'être poussée bien plus avant.

Pierre Courbe

1) Complexe Central Piazza - Les commerçants de Fléron et Herve au Parlement Wallon, Dossier de presse, UCM Province de Liège, 20 janvier 2010

2) Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014

CÔTÉ NATURE...

Les communes au chevet de la biodiversité

Par Virginie Hess

Certains sites d'intérêt biologique ne disposent d'aucun statut de protection. Le décret du 6 avril 1995 modifiant la loi sur la conservation de la nature de 1973, autorise les communes à prendre des mesures de protection complémentaires à cette loi, afin d'assurer la préservation de milieux riches en termes de biodiversité identifiés sur leur territoire. Certaines localités adoptent ainsi des règlements de protection propres à certains sites ou habitats particuliers (mares, prairies, haies, zones humides, etc.) et veillent au suivi et à l'application de ces mesures.



A Namur, l'inventaire du patrimoine naturel communal a débouché sur l'identification d'une série de sites d'intérêt biologique qui font tous aujourd'hui l'objet d'une gestion appropriée, en collaboration avec le Plan communal de développement de la nature (PCDN). C'est le cas notamment des anciennes carrières d'Asty-Moulin à Saint-Servais.



Anne Collignon. Carrières d'Asty-Moulin

Erratum Le texte publié dans la Lettre n°54 comportait plusieurs coquilles et avait perdu sa fin. Voici les lignes manquantes, précédées d'une nouvelle mouture des paragraphes incriminés. Nous vous prions d'excuser cette semi-recte.

Bilan des formations en Aménagement du Territoire 2009

« L'aménagement du territoire, une fois qu'on y a goûté, on ne peut plus s'en passer. »

Cette affirmation a revêtu des dizaines de visages, emprunté une centaine de voix et d'accents au gré des cinq escales de notre formation : Liège, Mons, Marloie, Mouscron et Ottignies ont rassemblé chacune vingt participants en moyenne, locaux de l'étape ou s'étant déplacés parfois d'une autre province. (...)

Les mises en situation étaient destinées à atteindre une plus grande maîtrise des arguments, notre second objectif. A l'usage, elles ont révélé leur utilité, en dépit de leur aspect presque infantin.

Un exercice consistait à examiner des cartes et des plans issus de Résumés Non Techniques d'Études d'Incidence sur l'Environnement. Qu'ils soient ou non familiers du langage cartographique, les participants ne voulaient pas se limiter à une critique externe des documents. Leur réflexe était d'extrapoler et de commenter la teneur du projet, au lieu de se concentrer sur la qualité informative des documents, laquelle n'était donc pas remise en question. Pourtant, derrière leur sophistication, bien des documents analysés étaient en réalité mal légendés, voire mal reproduits, témoignant d'un manque de rigueur et de communication entre ceux qui conçoivent l'étude d'incidence sur le plan du discours, ceux qui lui donnent sa forme graphique, et enfin ceux qui sont chargés de la reproduire pour diffusion. La manière dont cet exercice a été vécu fait écho à la confiance que le citoyen accorde aux documents graphiques lors des enquêtes publiques : il est souvent persuadé de n'avoir pas les compétences pour

critiquer les plans joints au dossier de demande, alors que son argumentaire pourrait commencer par là. Nos participants de 2009 en sont donc arrivés au constat suivant : « une mauvaise information visuelle nuit à la participation ». En effet, dans la mesure où la législation régionale en matière de participation stipule que les Résumés Non Techniques doivent être compréhensibles par le grand nombre, leur illustration doit être particulièrement soignée et logique. Loin d'alimenter un quelconque fatalisme, ce constat a poussé les participants à nous assigner une mission de lobby : la fédération IEW doit exiger du Gouvernement Wallon l'établissement d'une charte graphique. Les bureaux d'études seraient dès lors obligés de veiller à la production de documents lisibles en noir et blanc, aisément reproductibles et transmissibles, strictement non ambigus sur le plan de la symbolique.

Dans le cadre de l'exercice consistant à commenter un projet de modification du plan de secteur à l'échelle d'une commune, nous avons à dessein choisi un site aussi étranger que possible aux participants, afin de les mettre sur un pied d'égalité face à l'information, face à la décision à prendre et donc face à la démarche à engager ensemble. De nombreuses - et légitimes ! - objections ont été émises, quant à la possibilité de se prononcer sans connaître les lieux et les besoins réels. Chaque groupe a pourtant réfléchi à l'opportunité du projet, pris fait et cause quant à sa mise en œuvre, bref s'est soucié de l'avenir de « sa » commune, par le prisme de cet exercice. Chaque fausse CCATM a produit un avis, et ce sans recourir au

vote. D'aucuns en sont ressortis avec les idées plus claires sur des modifications récentes de la législation, d'autres avec une meilleure représentation mentale de concepts tels que l'urbanisation en ruban, la réserve foncière ou le semi-mitoyen. Malgré les réticences liées à la méconnaissance des enjeux locaux, plusieurs réflexions d'ampleur supra-communale ont émergé, portant notamment sur la perte d'identité des paysages belges, la responsabilité délicate des fonctionnaires régionaux, ou encore la nécessité d'une meilleure cohérence territoriale.

La descente sur le terrain consistait à collecter virtuellement chaque élément urbanistique rencontré, à l'exclusion des badauds et des véhicules. Les marcheurs étaient invités à mettre en évidence la facilité avec laquelle un usager pourrait s'orienter et se mouvoir le long du trajet. Les cinq explorations ont livré une abondante récolte et quelques constats récurrents. A la dénonciation du manque d'articulation entre interventions, répondait l'inévitable et très logique « ils devraient se consulter entre eux ! », parlant des services communaux et régionaux en charge de l'éclairage public, de la sécurisation des piétons, de l'entretien et du marquage des voiries, des plantations, des dispositifs anti-stationnement. Nos participants ont également mis en exergue les espaces publics mal définis, où la destination première des lieux semblait perdue et difficile à retrouver. En contrepoint, les dossiers de mobilité étaient signalés comme devant faire davantage l'objet d'un examen conjoint par les responsables des dif-

férents services et par le monde associatif porteur de revendications dans ce domaine. Quelques participants, sensibles aux obstacles rencontrés sur le parcours, ont émis le souhait que les normes des aménagements pour personnes à mobilité réduite soient érigées en principe directeur pour l'ensemble des nouveaux chantiers entrepris sur l'espace public. Voilà qui permettrait sans doute aussi d'épargner quelques deniers communaux, grâce à une approche plus globale des projets...¹ Quand on vous disait que la participation citoyenne était une démarche passionnée, la voilà qui devient visionnaire ! Un beau projet en perspective, à suivre bien entendu.

Nos formations de 2010, comme annoncé dans le n°54, feront l'objet d'un dépliant qui sera envoyé systématiquement à tous les présidents de CCATM, à tous les participants de 2009, ainsi qu'au carnet d'adresse de la Lettre. Si vous souhaitez nous communiquer l'adresse de personnes intéressées, n'hésitez pas, bienvenue !

Hélène Ancion

(1) Ajoutons, à l'unisson des associations qui luttent pour faire respecter ces normes, que ce principe a déjà force de loi pour les aménagements ponctuels, permis par permis, mais qu'il est loin de connaître dans les faits le respect auquel il a droit. Pour plus d'information : GAMAH, Passe-Muraille, asbl ASPH à Antoing

Formation en aménagement du territoire : lire un projet, se l'approprier, l'améliorer

La possibilité offerte à chaque citoyen de s'impliquer dans la prise de décision des pouvoirs locaux est un enjeu de taille. Or, pour s'impliquer, il faut comprendre.

La formation proposée par la Fédération inter-Environnement Wallonie a pour ambition d'être un lieu de discussion entre des membres de CCATM (Commission Consultative communale d'Aménagement du Territoire et de Mobilité) et des citoyens engagés dans une réflexion sur le développement durable de leur commune.

L'objectif poursuivi est double :

- ▶ familiariser les participants au vocabulaire codifié de l'aménagement du territoire en Région wallonne et aux documents planologiques liés aux projets ;
- ▶ aiguiser la réflexion pour construire un argumentaire personnel à l'aide de critères modulables.

Pour appréhender un projet et envisager ses multiples conséquences (sur l'environnement, la vie sociale, la mobilité, le patrimoine bâti, l'activité économique), une grille de lecture peut s'avérer fort utile. Nous vous proposons d'en découvrir plusieurs dont la combinaison permettra à l'intelligence collective de prendre place, évitant ainsi le recours systématique aux experts.

La formation proposée s'étend sur deux journées consécutives.

Calendrier

GEMBOUX : les vendredi 23 et samedi 24 avril ;

HERSTAL : les vendredi 28 et samedi 29 mai ;

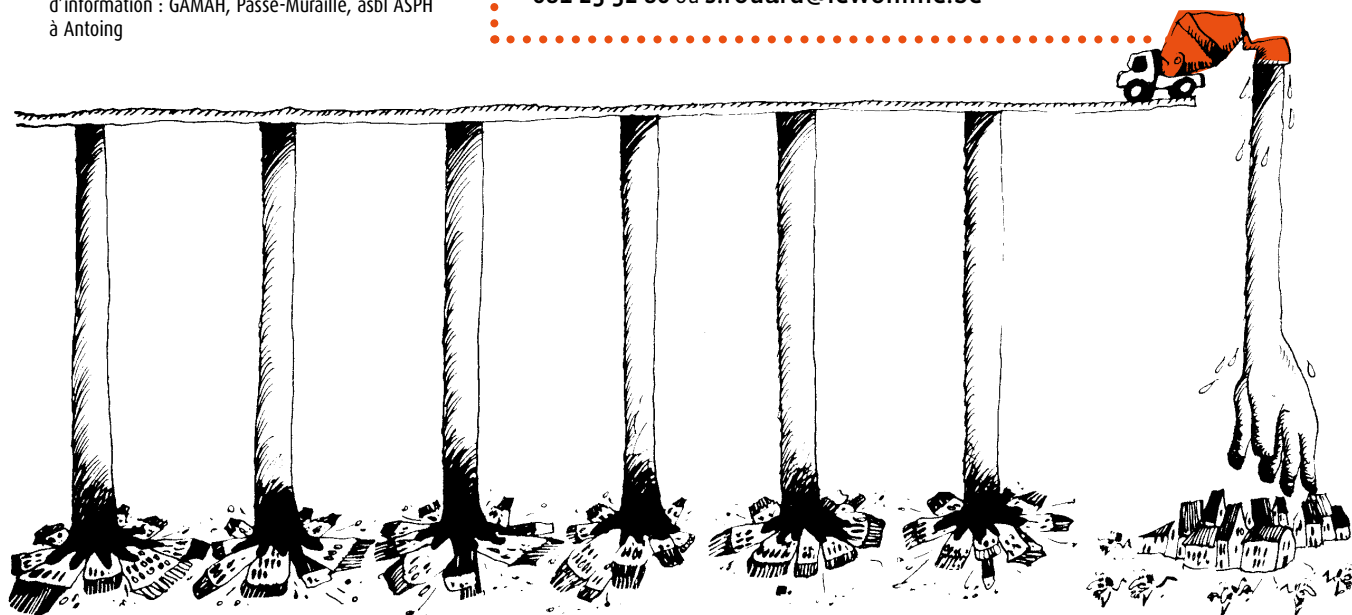
NIVELLES : les vendredi 25 et samedi 26 juin ;

POMMEROEUL (Commune de Bernissart) : les vendredi 24 et samedi 25 septembre ;

WAREMME : les vendredi 22 et samedi 23 octobre.

Inscription et Information complémentaire :

081 25 52 80 ou s.rouard@iewonline.be



Intéressé(e) par «La lettre des CCATM» ?



Contactez la Fédération Inter-Environnement Wallonie

Tél.: 081 25 52 80 - Fax : 081 22 63 09 - info@iewonline.be

Abonnez-vous gratuitement à la version électronique

www.iewonline.be - « abonnez-vous »

Les implantations commerciales en Région Wallonne

Date : Février 2010

Mots clés : implantations commerciales

Auteur : Hélène Ancion

Le plan de secteur et les implantations commerciales

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces activités et équipements sont :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectives ouvertes

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

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

Extraits du SDER :

(p. 155)

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

Sur les entrées de villes dégradées (p. 159)

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

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

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

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

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

En voici les points principaux.

1. Protection et promotion du commerce existant

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

2. Schéma de développement commercial communal ou d'agglomération

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

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

3. Un nouveau permis unique

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

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

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

Hélène Ancion