

Novembre 2010

NOTE

sur

Les règles d'urbanisme commercial

Allemagne - Pays-Bas

*Cette note a été publiée dans le rapport d'information de **M. Dominique BRAYE, sénateur**, « Urbanisme commercial » fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'urbanisme commercial, n° 180 (2010-2011) - 15 décembre 2010.*

Ce rapport est disponible sur internet à l'adresse suivante :
<http://www.senat.fr/rap/110-180/110-180.html>

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 211



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
ALLEMAGNE	5
PAYS-BAS	9
ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS	13

RÈGLES D'URBANISME COMMERCIAL

ALLEMAGNE

1. Les documents d'urbanisme

En matière d'urbanisme, les communes disposent de deux instruments :

- le plan d'affectation des sols (*Flächennutzungsplan*) qui fixe les grandes lignes du développement urbain de la commune et ne lie que l'administration ;
- le plan de construction (*Bebauungsplan*) qui détermine de façon très précise les implantations et constructions possibles sur une partie du territoire de la commune, qui sert de référence pour la délivrance du permis de construire et est opposable aux tiers.

Le plan de construction doit respecter les orientations fixées dans le plan d'affectation des sols, qui doit être conforme aux plans de niveau supérieur : plan d'aménagement régional du *Land* et plan d'aménagement du territoire du *Land*, eux-mêmes établis en prenant en compte les grands objectifs d'aménagement du territoire fédéral.

La couverture de l'ensemble du territoire d'une commune nécessite la réalisation de plusieurs de ces plans de construction. Ceux-ci ne sont pas obligatoires et de plus en plus de communes s'en dispensent ou n'y recourent que sur une portion limitée de leur territoire, compte tenu de leur coût élevé de réalisation.

En l'absence de plan de construction, l'article 34 du code de l'urbanisme autorise la délivrance d'un permis de construire dans l'agglomération, si le projet de construction s'intègre dans l'environnement immédiat compte tenu de sa nature et de ses dimensions et si la viabilisation du terrain est assurée. Le projet de construction ne saurait avoir de répercussions préjudiciables sur les zones centrales d'approvisionnement dans la ou les communes avoisinantes, ni constituer un projet de commerce de détail qui nuirait à l'approvisionnement de proximité de la population ou qui aurait des effets préjudiciables sur les zones centrales d'approvisionnement dans ces communes.

Dans les zones non urbanisées qui ne sont pas couvertes par un plan de construction, l'article 35 du même code ouvre la possibilité d'accorder, à titre dérogatoire, des permis de construire sous des conditions très restrictives. Aucun intérêt public ne doit notamment s'y opposer.

2. Les zonages

Le plan de construction est constitué de zones dont l'ordonnance sur l'utilisation des terrains en vue de la construction dresse la liste. Le même texte donne une définition qui précise notamment les commerces autorisés.

On compte 11 types de zones :

- de « petite colonisation » (maisons avec jardins vivriers, locaux professionnels qui servent à l'activité du propriétaire) ;
- d'habitat exclusif ;
- d'habitat général ;
- d'habitat particulier ;
- villageoise ;
- mixte ;
- centrale ;
- commerciale et artisanale ;
- industrielle ;
- spéciale destinée au repos (maisons de week-end, de vacances, campings) ;
- et « autre zone spéciale » qui diffère des dix précédentes.

Dans les zones d'habitat exclusif, seuls les bâtiments de logement sont autorisés ainsi que, à titre exceptionnel, les magasins et les entreprises artisanales ne troublant pas le voisinage, s'ils sont destinés à satisfaire les besoins journaliers des habitants de la zone.

Dans les zones centrales, définies comme celles qui hébergent principalement des entreprises commerciales ainsi que des établissements centraux économiques, administratifs et culturels, sont autorisés les bâtiments à usage commercial, les entreprises de commerce de détail, les débits de boisson et commerces de restauration, les entreprises du secteur de l'hôtellerie et les lieux de divertissement.

S'agissant des « autres zones spéciales », le but poursuivi et la nature de l'utilisation doivent être précisément établis. L'article 11 de l'ordonnance précitée indique que sont notamment à ranger dans cette catégorie les zones commerciales, les zones destinées aux centres commerciaux et aux grandes surfaces commerciales.

Cet article précise également que ne peuvent être construits dans les zones centrales et les « autres zones spéciales » que :

- des centres commerciaux ;
- des grandes surfaces commerciales de détail qui, du fait de leur nature, de leur situation ou de leur importance, ont d'importantes répercussions sur la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et du plan d'aménagement du territoire du *Land* ou sur l'ordre et le développement de l'urbanisme municipal ;

– et d'autres commerces de grande surface comparables aux grandes surfaces commerciales de détail car ils vendent au consommateur final et ont, du fait de leur activité, des répercussions sur la réalisation des objectifs d'aménagement.

Par répercussions, on entend notamment les effets préjudiciables sur l'environnement ainsi que les conséquences sur les infrastructures, le trafic routier, l'approvisionnement de la population dans la zone de chalandise des centres commerciaux, le développement des lieux centraux d'approvisionnement dans la commune ou dans d'autres communes, le paysage et enfin sur l'équilibre du milieu naturel.

On n'examine, en principe, ces répercussions que pour les grandes surfaces commerciales de détail et les autres commerces de grande surface dont la surface des planchers (*Geschossfläche*) dépasse 1 200 m², soit une surface de vente supérieure à 800 m².

Dans sa description de l'« autre zone spéciale » du plan de construction, la commune a le droit de limiter la surface de vente en m² des commerces de grande surface par catégorie de marchandises.

La commune mentionne sur le document d'urbanisme une liste de marchandises qu'elle classe en général sous trois rubriques :

- commerces de proximité ;
- commerces de zone centrale ;
- commerces hors zone centrale.

La commune peut également préciser, sur les emplacements prévus pour la construction de centres commerciaux, les surfaces maximales autorisées par catégorie de marchandises.

S'agissant de l'affaire n° 2008/4946 évoquée à l'annexe 2, p. 41 du rapport (AN, n° 2521, 13^e législature, de M. Michel Piron, député) la Commission européenne n'a rendu, à ce jour, aucune décision dans la procédure en manquement engagée à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 226 du traité CE pour des restrictions à l'établissement de grandes surfaces en Rhénanie-Du-Nord-Westphalie et en Bade-Wurtemberg.

RÈGLES D'URBANISME COMMERCIAL

PAYS-BAS

Les Pays-Bas sont souvent pris pour exemple en ce qui concerne la qualité de l'utilisation de leur espace, l'équilibre dans la répartition des commerces en général et la permanence d'un commerce de proximité en particulier.

Cette situation tient au fait que jusqu'au début des années 1990 les communes y ont mis en œuvre une politique active d'achat amiable qui leur a permis d'exercer un « monopole de fait sur les acquisitions de terrain brut à aménager »¹. Au surplus, la construction de surfaces commerciales était régie, à cette époque, par des dispositions restrictives adoptées niveau national.

La réglementation concernait :

– d'une part, à la périphérie des villes, la vente au détail des articles volumineux (voitures, bateaux, caravanes, matériaux de construction et objets d'ameublement) qui faisait l'objet d'un zonage ;

– et, d'autre part, le commerce de détail à grande échelle (grande distribution) dont le développement était fortement limité puisqu'il ne pouvait s'étendre en dehors des zones existantes.

1. La nécessité de définir un nouveau modèle

Les possibilités d'achat ouvertes aux collectivités étant, au début des années 2000, devenues plus limitées du fait de la hausse des prix du foncier, les pouvoirs publics ont conçu un nouveau dispositif. Celui-ci était d'autant plus nécessaire qu'une pression en faveur de la construction de commerces de grande dimension se faisait sentir. Elle était notamment liée la diversification des modes de vente destinée à attirer la clientèle et à l'élargissement des horaires d'ouverture des magasins, y compris le weekend.

Le gouvernement néerlandais a, en conséquence, préparé pendant plusieurs années un nouveau texte relatif à l'aménagement de l'espace des Pays-Bas, la note intitulée « Espace pour le développement », qui définit les principes applicables à l'ensemble du pays. Ce document a été approuvé par les deux chambres du Parlement, respectivement les 17 mai 2005 et 17 janvier 2006. Il prévoit une décentralisation du régime de l'implantation des entreprises, en général et des surfaces commerciales, en particulier. À ce titre il ne fait plus référence à la

¹ Roelof Verhage « *Un nouvel outil de politique foncière* » dans *Études foncières*, n° 128, juillet-août 2007, p. 22.

distinction traditionnelle entre vente au détail des articles volumineux et commerce de détail (grande distribution).

Ce transfert de compétences s'effectue au bénéfice des 12 provinces, équivalent des départements, ainsi que des communes et des communautés d'agglomérations qui existent dans ce pays de 41 526 km² et de 16,44 millions d'habitants¹. Les communes peuvent, en effet, influencer sur la répartition des commerces de grande taille par le biais des documents d'urbanisme qu'elles élaborent.

En vertu du principe « décentraliser ce que l'on peut, centraliser ce que l'on doit », il n'existe donc, aux Pays-Bas, hormis la note « Espace pour le développement » et les principes généraux qu'elle pose, plus de législation nationale analogue à celle qui régit l'urbanisme commercial en France.

2. Contenu de la note « Espace pour le développement » de 2006

Préparée par le Gouvernement et approuvée par le Parlement, la note « Espace pour le développement » publiée en 2006 a pour premier objectif, de favoriser la bonne implantation de l'ensemble des entreprises et des équipements et non pas seulement celle des commerces de détail et de la grande distribution.

En matière d'utilisation de l'espace à des fins commerciales, elle tend à faire en sorte que les nouvelles implantations de commerce de détail ne s'effectuent pas au détriment des structures commerciales existantes dans les centres commerciaux et les centres villes.

Elle repose sur une politique globale qui ne distingue plus entre les types de commerces et qui, selon son texte même, doit assurer qu'il n'existe pas de grands complexes de distribution aux abords des villes.

Elle prévoit que la politique de localisation des commerces de grande distribution relève des provinces et, à la demande des communes, des communautés de communes qui, peuvent être constituées, en vertu de la loi sur les compétences partagées des communes, par les organes délibérants des provinces afin de traiter des problèmes concernant :

- l'harmonisation spatiale ;
- le logement ;
- l'implantation des entreprises ;
- la circulation et les transports ;
- les espaces récréatifs ;
- et les espaces verts urbains.

¹ À titre de comparaison, la superficie du plus grand des départements français, la Gironde, est de 10 000 km² pour une population de 1 376 000 habitants.

Les objectifs de cette politique globale sont de renforcer :

- les possibilités de développement économique, à savoir : l'offre d'implantations suffisantes et adaptées pour l'activité et les équipements ;
- l'usage optimal de toutes les possibilités de transport de personnes et des biens par la route, le rail et l'eau ;
- et le caractère vivable des espaces : qualité, caractère varié, forme architecturale et insertion paysagère des implantations pour toutes les activités urbaines, usage soigneux de l'espace, maillage fin des commerces de détail, mélange fonctionnel et qualité du cadre de vie (sécurité, émissions et bruit).

Pour son application, les provinces établissent tout d'abord des directives qui sont approuvées par le Gouvernement. Puis la politique de localisation des activités doit, toujours en vertu de la même note, garantir l'existence de nouvelles entreprises et équipements qui :

- au point de vue de la sécurité, des nuisances et de l'effet sur le développement du trafic, peuvent s'intégrer dans ou à proximité des espaces d'habitation ;
- lorsqu'ils entraînent des flux de marchandises importants et / ou ont des effets sur la circulation, soient bien raccordés à la circulation et aux liaisons multimodales ;
- demeurent compatibles avec la présence des bureaux, des commerces de détail, de parcs d'attraction et d'autres équipements consacrés au temps libre.

3. Un système décentralisé

Les compétences en matière de gestion de l'espace sont désormais dévolues aux provinces, équivalent des départements, et aux communes dans le cadre constitué :

- pour les provinces et les communautés d'agglomérations par la note « Espace pour le développement » publiée en 2006 et les directives qu'elles établissent ;
- et, pour les communes, par le décret du 21 avril 2008 pris pour l'application de la loi sur l'aménagement de l'espace qui prévoit que l'équivalent du plan local d'urbanisme (dénommé « plan de destination » ou *bestemmingsplan*) peut, en vue d'un bon aménagement de l'espace, fixer des règles concernant le commerce de détail et celui des bureaux.

Les dispositions du même décret précisent en outre que le conseil municipal peut établir, à côté du plan local d'urbanisme, un « plan de réalisation » qui détermine le programme de construction et permet de répartir les coûts engagés sur les différentes catégories de terrains lotis. Ce plan de construction concerne notamment la transformation d'un ou plusieurs immeubles formant un ensemble qui étai(en)t utilisé(s) ou aménagé(s) pour d'autres fins en un commerce de détail, de bureau ou de restauration si la surface consacrée aux nouvelles fonctions dépasse 1 000 m².

Les exigences posées par les provinces et les communes doivent être motivées par les considérations tenant à la préservation ou à l'amélioration de la gestion de l'espace. Elles ne peuvent se fonder sur des arguments purement liés à la limitation de la concurrence dans le secteur de la grande distribution.

Les documents antérieurement en vigueur au niveau communal s'appliquent jusqu'à la publication de nouvelles réglementations. Du reste, conformément à une tradition ancienne, les communes peuvent aussi continuer à acheter des terrains et conditionner leur dévolution au commerce ou aux entreprises à des conditions qu'elles déterminent dans le cadre des relations bilatérales qu'elles entretiennent avec les opérateurs commerciaux.

En pratique l'équilibre des compétences est fonction de la politique de chaque province. Ainsi, la province de Sud-Hollande dont la population s'élève à 3,481 millions d'habitants sur un territoire de 3 418 km² et dont les principales agglomérations sont La Haye et Rotterdam a décidé, dans un document de programmation approuvé en 2007, qu'elle assumerait la responsabilité de l'autorisation des nouvelles structures de distribution de plus de 2 000 m², tandis que les communes situées dans son ressort seraient compétentes pour les surfaces inférieures à ce seuil.

Si elle ne figure plus dans la réglementation nationale, la division traditionnelle entre la vente au détail des articles volumineux et le commerce de détail à grande échelle n'a pas été abandonnée par toutes les communes. La commune d'Amsterdam a, par exemple, publié en juillet 2007 en complément d'un premier document applicable au commerce de détail, un second texte d'orientation, doté d'une valeur contraignante au plan urbanistique, intitulé *Le commerce de détail des objets volumineux, en équilibre 2006-2010, maillage fin et libéralisation partielle*. Il tend à gérer les conséquences du transfert de compétences survenu en 2006 et de la libéralisation des conditions de localisation des entreprises, des équipements et des commerces. Elle y souligne notamment que pour l'application des règles relatives au commerce d'objets volumineux, la notion de « périphérie » vise, sur son territoire, les zones situées hors des centres villes mais à l'intérieur des zones urbanisées.

RÈGLES D'URBANISME COMMERCIAL

ANNEXE : DOCUMENTS UTILISÉS

ALLEMAGNE

Baugesetzbuch

code de l'urbanisme du 23 juin 1960, modifié

Baunutzungsverordnung

ordonnance sur l'utilisation des terrains en vue de la construction du 26 juin 1962, modifiée

PAYS-BAS

Wet van 20 oktober 2006 houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening

loi du 20 octobre 2006 portant règles nouvelles concernant l'aménagement de l'espace

Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering de Wet ruimtelijke ordening

décret du 21 avril 2008 pour l'application de la loi sur l'aménagement de l'espace

Nota Ruimte « Ruimte voor ontwikkeling »

note sur l'aménagement de l'espace « Espace pour le développement », adoptée par la seconde et la première chambre des États-généraux, respectivement les 17 mai 2005 et 17 janvier 2006

Gemeente Amsterdam Grootschalige Detailhandel in Balans 2006-2010 Fijnmazigheid en Gedeeltelijke Liberalisering

Commune d'Amsterdam, Le commerce de détail des objets volumineux, en équilibre 2006-2010, maillage fin et libéralisation partielle

Roelof Verhage « Un nouvel outil de politique foncière » dans *Études foncières*, n° 128, juillet-août 2007, p. 22-25

Jean-Marc Talau, « La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas » dans *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Paris, 2010