

AVIS

Nos réf. : OC/17/AV.91
SH/CRI
Le 18 avril 2017

Avis relatif à une demande de permis intégré pour le réaménagement de bâtiments commerciaux existants à Sambreville

Démolition partielle et construction de bâtiments (SCN en projet de 6.517 m²)

Brève description du projet

<u>Projet :</u>	Un complexe commercial issu de l'extension de bâtiments existants a été construit dans les années 2000. Il s'agit de modifier un projet autorisé par un permis socio-économique de 2015 pour la réaffectation d'un site qui comportait une jardinerie (Hortiluc). Ce magasin ayant cessé ses activités, il s'agit notamment de modifier la nature des activités commerciales de la cellule qu'il occupait. Le projet prévoit 8 cellules au total (dont 2 qui n'entrent pas dans le champ d'application de la législation relative aux implantations commerciales – Basic fit et Quick –).
<u>Localisation :</u>	Rue de l'Essor, 1 5060 Auvelais Province de Namur
<u>Situation au plan de secteur :</u>	Zone d'activité économique mixte
<u>Situation au SRDC :</u>	Le projet ne se situe pas dans un des nœuds répertoriés par le SRDC. Logica indique que le projet se situe dans le nœud de Sambreville-Bois-Saint-Marie (nœud spécialisé en équipement semi-courant lourd). Le projet implique la vente de produits courants, semi-courants légers et semi-courants lourds. La commune de Sambreville fait partie du bassin de consommation de Charleroi pour les achats de type semi-courant léger (31 communes, situation de sous offre selon le SRDC) et pour les achats semi-courants lourds (27 communes, situation de sous offre selon le SRDC). Elle se situe dans le bassin de consommation de Jemeppe-Sambreville pour les achats courants (4 communes, situation d'équilibre selon le SRDC).
<u>Auteur du recours :</u>	zBuild consulting mandaté par Hortiluc/Espace 98

Contexte de l'avis

<u>Saisine :</u>	Commission de recours sur les implantations commerciales
<u>Référence légale :</u>	Article 101, §4, alinéa 2, du décret du 5 février 2015
<u>Date de réception du dossier :</u>	3 mars 2017

Échéance du délai de 1^{er} mai 2017
remise d'avis :

Autorités compétentes : Commission de recours sur les implantations commerciales

Vu le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et, notamment, son article 2 instituant un Observatoire du Commerce ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la commission de recours des implantations commerciales ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le livre Ier du Code de l'environnement ; vu les articles 21 et 42, §3, de cet arrêté en vertu desquels les avis de l'Observatoire du commerce émis sur des demandes de permis intégré faisant l'objet d'un recours doivent comporter une évaluation distincte pour chaque critère et sous-critère et conclut ensuite par une évaluation globale ;

Vu la demande d'avis relative à une demande de permis intégré pour le réaménagement de bâtiments commerciaux transmise au secrétariat de l'Observatoire du commerce par la Commission de recours sur les implantations commerciales et réceptionnée par ce dernier le 3 mars 2017 ;

Considérant que l'Observatoire du commerce s'est réuni le 18 avril 2017 afin d'examiner le projet ; qu'une audition a été réalisée lors de l'instruction de la demande en première instance soit le 9 novembre 2016 ; que, dans la mesure où le projet n'a pas été modifié, aucune audition n'a été programmée pour l'examen du dossier sur recours ;

Considérant que la demande vise à modifier un projet autorisé par un permis socio-économique en 2015 pour la réaffectation d'un site comportant une jardinerie ; qu'il s'agit de refondre la demande, la jardinerie ayant fermé ; que la nouvelle demande implique la création de 8 cellules commerciales pour une SCN totale de 6.517 m² ;

Considérant que des achats de type courant, semi-courant léger et semi-courant lourd sont envisagés dans le cadre du projet ; que, pour les achats courants, la commune de Sambreville fait partie du bassin de consommation de Jemeppe-Sambreville (4 communes, situation d'équilibre selon le SRDC) ; que, pour les achats semi-courants légers, la commune de Sambreville fait partie du bassin de consommation de Charleroi (31 communes, situation de sous-offre selon le SRDC), lequel inclut le sous bassin de Jemeppe-Sambreville (2 communes) ; que, pour les achats semi-courants lourds, la commune de Sambreville fait partie du bassin de consommation de Charleroi (27 communes, situation de sous-offre selon le SRDC) ;

Considérant que la commune de Sambreville n'est pas reprise dans l'une des agglomérations du SRDC ;

Considérant que le Schéma Régional de Développement Commercial ne comporte pas d'élément en ce qui concerne la localisation du projet dans un nodule commercial ; que, selon Logic, le projet se situe dans le nodule de Sambreville-Bois-Sainte-Marie lequel est classé en nodule spécialisé en équipement semi-courant lourd ; que le SRDC décrit ces nodules de la manière suivante : « *zone commerciale récente spécialisée dans l'équipement semi-courant lourd, composée d'un nombre restreint de grands*

points de vente, dotée d'une accessibilité en transport en commun médiocre à mauvaise, caractérisé par une dynamique forte (pas ou peu de cellules vides et part de grandes enseignes variable) (...), le plus souvent complémentaire de l'offre existante » ; que le SRDC formule les recommandations générales suivantes pour ce type de nodule :

- « Conserver la spécialisation en « équipement semi-courant lourd » de ce type de nodule c'est-à-dire éviter d'y développer de « l'équipement semi-courant léger » ;
- Favoriser une restructuration de ce type de nodule le plus souvent développé de manière anarchique en ruban le long des axes » ;

Considérant que l'Observatoire du commerce se positionne sur l'opportunité du projet au regard de ses compétences ; que, en outre, il émet une évaluation distincte pour chacun des critères et sous-critères établis par la réglementation wallonne relative aux implantations commerciales ; qu'il doit également fournir une évaluation globale ; que, sur la base des informations qui lui ont été transmises par la Direction des implantations commerciales ainsi que des renseignements résultant de l'audition, **l'Observatoire du commerce émet l'avis suivant :**

Considérant que le permis intégré a été refusé en première instance par une décision conjointe du fonctionnaire des implantations commerciales et du fonctionnaire délégué du 1^{er} février 2017 ; que le demandeur a introduit un recours auprès de la Commission de recours des implantations commerciales à l'encontre de cette décision par le biais du bureau de consultance 2BuildConsulting ; que la Commission précitée a sollicité l'avis de l'Observatoire du commerce sur la demande concernée ; que ce dernier se réjouit d'être saisi dans le cadre du recours et entend examiner, conformément à la législation en vigueur, l'opportunité du projet au regard de ses compétences ;

Considérant que l'Observatoire du commerce, interrogé lors de l'instruction de la demande en première instance, a émis l'avis suivants :

« 1. Examen au regard de l'opportunité générale

Le projet concerne un complexe commercial résultant de l'extension progressive d'une jardinerie (Hortiluc). Il ressort du dossier administratif qu'un permis socio-économique a été octroyé en 2015 pour la mise en conformité et la réaffectation du site (pièce ne figurant pas au dossier administratif transmis au secrétariat de l'Observatoire du commerce). Le magasin Hortiluc ayant fermé ses portes, il s'agit de modifier la nature des activités commerciales telles qu'autorisées en 2015. Le projet prévoit 8 cellules au total (dont deux hors législation relative aux implantations commerciales). Le permis socio-économique de 2015 prévoyait essentiellement des achats semi-courants lourds, la présente demande opère un glissement vers du semi-courant léger. Seules deux enseignes restent inchangées par rapport au permis de 2015 : Aldi et Extra.

L'Observatoire du commerce remarque que le projet se situe dans un nodule spécialisé en équipement semi-courant lourd. Le SRDC effectue des recommandations pour ce type de nodule. « Il faut conserver la spécialisation en « équipement semi-courant lourd » de ce type de nodule c'est-à-dire éviter d'y développer de « l'équipement semi-courant léger ». La demande est manifestement contraire au prescrit du SRDC. L'Observatoire du commerce estime que le projet ne présente pas des spécificités qui pourraient justifier un écart par rapport à cette recommandation, ainsi que le prévoit l'article 24 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. Au contraire, il s'agit de conforter un ensemble commercial périphérique supplémentaire plutôt que de s'inscrire dans une logique de complémentarité avec le centre-ville ou le complexe commercial situé à proximité.

L'Observatoire considère également qu'il n'y a pas eu de réflexion globale sur le mix commercial qui aurait pu assurer un ensemble cohérent et complémentaire avec les structures existantes.

Enfin, l'implantation de deux commerces importants (Aldi et Extra), du point de vue de la SCN, résulte d'un transfert, ceux-ci étant situés à proximité des lieux concernés par la demande.

L'Observatoire du commerce est, au vu de ces éléments, défavorable en ce qui concerne l'opportunité du projet.

2. Évaluation des critères établis par l'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales

1. La protection du consommateur

- Favoriser la mixité commerciale

Selon le vade-mecum, l'objectif de ce sous-critère est, notamment, de « maintenir et de protéger la mixité de l'offre commerciale lorsqu'elle existe »¹. Il ressort des éléments figurant dans le dossier que l'existence du site est liée au développement progressif et chaotique d'une jardinerie. Une mise en conformité s'est avérée nécessaire, le type d'achats autorisé par un permis socio-économique en 2015 étant majoritairement axé sur du semi-courant lourd.

La présente demande a pour effet de modifier de manière significative l'assortiment en le faisant glisser vers des achats de type semi-courant léger. Elle n'a que peu d'impact en matière d'achats alimentaires.

L'Observatoire du commerce fait remarquer que le projet est localisé dans un nodule spécialisé en équipement semi courant-lourd. Le SRDC recommande que l'on évite d'y développer de l'équipement semi-courant léger. Le projet est donc manifestement en contradiction avec le schéma. Le décret implantation commercial permet que les autorisations s'écartent des recommandations du SRDC mais à condition que le projet présente des spécificités (art. 24 du décret du 5 février 2015). L'Observatoire ne voit pas quelles sont les spécificités qui justifieraient que l'on s'écarte du SRDC en l'espèce. Au contraire, deux enseignes représentant environ 40 % de la SCN de l'ensemble projeté sont présentes à proximité du site et y seront transférées.

Enfin, l'Observatoire ne comprend pas la cohérence de l'ensemble commercial, notamment en matière de complémentarité entre les enseignes ou le mix commercial envisagé.

L'Observatoire du commerce considère que ce sous-critère n'est pas rencontré.

- Éviter le risque de rupture d'approvisionnement de proximité

Le projet vise à développer du semi-courant léger à un endroit où du semi-courant lourd s'est développé. Ainsi que cela a déjà été mentionné, l'Observatoire du commerce remarque que le projet opère un glissement des achats semi-courants lourds vers des achats semi-courants légers. Le projet est en outre localisé à proximité d'un parc commercial situé rue Bois Sainte Marie.

L'Observatoire estime que le développement de semi-courant léger à l'endroit concerné pourrait entraîner, à terme, un déséquilibre de nature à entraîner le déclin de l'activité commerciale notamment pour le centre-ville. Par ailleurs, on constaterait une diminution significative de semi-courants lourds à l'échelle du nodule mais aussi à l'échelle de la commune.

L'Observatoire estime par conséquent que le projet ne répond pas à ce sous-critère.

¹ SPW, DGO6, Direction des implantations commerciales, Vade-mecum – Politique des implantations commerciales en Wallonie, 2015, p. 83.

2. La protection de l'environnement urbain

- Vérification de l'absence de rupture d'équilibre entre les fonctions urbaines

Le vade-mecum indique que « l'objectif poursuivi par ce sous-critère est d'éviter la création de déséquilibres entre les différentes fonctions urbaines tout en poursuivant la redynamisation des centres-villes. Par fonctions urbaines, il faut comprendre les commerces mais aussi les logements, les bureaux, les services aux personnes et aux entreprises, l'horeca, les lieux publics, les industries, les bâtiments agricoles, les espaces non-bâti, etc. Une mixité fonctionnelle équilibrée au cœur des quartiers est essentielle à la construction d'un environnement viable cohérent. Les commerces sont indispensables pour atteindre cet équilibre fonctionnel car ils contribuent au maintien de l'animation au cœur des quartiers et des centres villes. Au contraire, un développement intensif du commerce dans des milieux monofonctionnels engendrerait un déséquilibre au cœur des quartiers et un développement inadéquat ».

L'Observatoire du commerce estime que le projet ne répond pas à ce sous-critère et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, le projet est localisé à un endroit assez isolé des fonctions urbaines. Il se situe en bout de zone d'activité économique mixte au plan de secteur, entre des voiries et à proximité de quelques entreprises. En second lieu, le projet est situé en périphérie du centre de la commune. En proposant essentiellement des achats de type semi-courant léger, il s'inscrit en contradiction par rapport à l'objectif de redynamisation du centre-ville que ce sous-critère est censé privilégier. Enfin, le projet n'est pas de nature à contribuer à la mixité commerciale dans la mesure où, au contraire, il préconise un assortiment qui n'est plus complémentaire à celui proposé dans les centres commerciaux proches du site. Il contribuerait au développement essentiellement de magasins axés sur un approvisionnement en semi-courant léger.

L'Observatoire du commerce conclut que ce sous-critère n'est pas respecté.

- L'insertion de l'implantation commerciale dans les projets locaux de développement et dans la dynamique propre du modèle urbain

Le vade-mecum énonce que « l'intégration du commerce au sein des projets locaux de développement doit se faire en adéquation avec les politiques régionales et communales telles que définies par les schémas qu'ils soient commerciaux (SRDC et SCDC) ou d'aménagements (SDER, Schéma de Structure Communal, Plan de Secteur, Plan Communal d'Aménagement, etc.) »².

Le projet est situé dans une zone d'activité économique en plan de secteur périphérique au centre-ville. Il est d'ailleurs coupé de celui-ci par la Sambre. La configuration des lieux implique peu, voire pas du tout d'interaction entre le site et le centre de la commune. Le projet est de ce fait en contradiction avec le Schéma régional de développement de l'espace régional qui repose sur les principes de centralité et de mixité des fonctions. Il énonce notamment que « l'implantation des centres commerciaux et des grandes surfaces commerciales à l'écart des villes et des noyaux d'habitat ne sera plus autorisée. Ce type de commerce devra à l'avenir s'inscrire dans le tissu d'habitat, ou pour le moins le juxter et être aisément accessible à pied et en transport en commun. La préférence sera donc donnée à leur insertion dans l'habitat »³.

En outre, deux magasins, présents à proximité du projet, désirent s'implanter sur le site faisant l'objet de la demande. Il ressort de l'audition que le devenir des bâtiments actuellement occupés par ces enseignes est incertain même si des réflexions pour leur réaffectation seraient en cours.

² SPW, DGO6, Direction des implantations commerciales, Op. cit., p. 85.

³ Gouvernement wallon, Schéma de développement de l'espace régional, Troisième partie, Mise en œuvre du projet, IV.3. Répondre aux besoins en commerces, équipements et services, 1999, p. 177.

L'Observatoire du commerce estime que ce sous-critère n'est pas rencontré.

3. La politique sociale

- La densité d'emploi

Il ressort du document Logic que 25 ETP et 23 temps partiels sont prévus. Il ne s'agit pas d'une création totalement nette d'emploi puisque pour les enseignes Aldi et Extra, qui représentent environ 40 % de la SCN de l'ensemble commercial projeté, il y aura un transfert de personnel à savoir 20 ETP et 10 temps partiels. En outre, 12 emplois équivalents temps plein et 13 temps partiels seront occupés par Quick et Basic Fit. Par ailleurs, une cellule est en cours de commercialisation, il est peu aisé d'identifier les emplois qui y seront affectés. Ainsi, la création nette d'emploi pour les cellules restantes s'avère limitée par rapport aux nouvelles enseignes qui seront présentes sur le site.

L'Observatoire du commerce considère que ce sous-critère n'est pas rencontré.

- La qualité et la durabilité de l'emploi

Il ressort du dossier administratif que le promoteur du projet sera attentif et veillera au respect de l'ensemble de la législation sociale et du travail par l'ensemble des commerces qui seront accueillis au sein du projet.

Selon l'Observatoire du commerce, le projet ne compromet pas ce sous-critère.

4. La contribution à une mobilité durable

- La mobilité durable

Le vade-mecum indique que « ce sous-critère vise à favoriser les activités commerciales qui encouragent une mobilité durable. Les objectifs visés sont de :

- favoriser la proximité de l'activité commerciale avec les fonctions d'habitat et de services ;*
- promouvoir l'accès des implantations commerciales aux modes de transport doux (marche, vélo, etc.) et par les transports en commun.*

Dès lors, il s'agit de ne pas encourager les projets éloignés par rapport à l'habitat ou difficilement accessibles par des modes de transport doux. Un projet satisfera au sous-critère de mobilité durable si le commerce se situe à proximité de l'habitat. En effet, le déplacement réalisé par le consommateur dans le but de faire des achats a souvent pour point de départ ou d'arrivée l'habitation de ce dernier. Cette proximité va permettre, d'une part, d'augmenter le pourcentage d'utilisation des moyens de transport doux (vélo, marche) et, d'autre part, de limiter les distances qui seront parcourues en voiture ».

Le projet se situe en bout de zone d'activité économique périphérique, encaqué entre une route nationale (N98), une voie de chemin de fer et un cours d'eau (La Sambre). L'endroit n'est pas densément urbanisé. On remarque la présence de quelques entreprises et d'un peu d'habitat périphérique. Au vu de la configuration des lieux, l'ensemble commercial proposé n'est pas de nature à induire l'usage des modes de transports alternatifs à la voiture. Il est vraisemblable que le changement de nature de l'activité commerciale (semi-courant lourd vers semi-courant léger) engendrera un charroi accru et inhérent au centre commercial compte tenu de son isolement.

En outre, le site est peu accessible en transport en commun ou à vélo et il n'y a pas d'aménagement pour les piétons (absence de trottoirs)

En conclusion, le projet constitue le modèle type de commerces vers lesquels les chalands se déplaceront en voiture. Si la localisation périphérique des commerces proposant des achats de type semi-courant lourd pourrait être admise au regard de ce sous-critère, l'Observatoire du commerce estime que ce ne peut être le cas pour de l'équipement semi-courant léger. L'Observatoire du commerce considère par conséquent que le projet ne respecte pas ce sous-critère.

- L'accessibilité sans charge spécifique

Le vade-mecum indique que « trois éléments doivent être pris en compte au niveau de l'accessibilité : l'accès en transport en commun, l'adéquation de la voirie environnante par rapport au trafic routier induit par la nouvelle activité commerciale et la mise à disposition par le demandeur d'une quantité proportionnée de places de stationnement »⁴.

A l'origine, le site comportait essentiellement une jardinerie. La voirie d'accès devrait être suffisante pour absorber le trafic induit par l'activité commerciale puisque le projet se situe le long d'une route nationale. Par ailleurs, il ressort de la notice des évaluations des incidences sur l'environnement que des aménagements afin de sécuriser la circulation sont envisagés. En outre, un parking de 247 places est prévu.

Par contre, ainsi que cela ressort des éléments figurant dans le dossier administratif, le site n'est pas aisément accessible en transport en commun, or cet aspect permet d'apprécier ce sous-critère (cf. supra).

L'Observatoire conclut que ce sous-critère est respecté.

3. Évaluation globale du projet au regard des critères

L'Observatoire du commerce estime que le projet proposé n'est pas opportun à l'endroit concerné. Il n'y a pas lieu d'y développer du semi-courant léger sous peine, notamment, de déstructurer le centre de Sambreville. En ce sens, il est en contradiction avec les recommandations du SRDC relatives aux nodules spécialisés en équipement semi-courant lourd. Il estime qu'aucun élément ne permet de justifier que l'on s'écarte du SRDC.

L'Observatoire a par ailleurs estimé que certains des critères établis par la réglementation des implantations commerciales (protection de l'environnement urbain, densité d'emploi, mobilité durable) n'étaient pas respectés.

*L'Observatoire du commerce émet par conséquent une évaluation globale **négative** du projet au regard de ceux-ci.*

⁴ SPW, DGO6, Direction des implantations commerciales, *Op. cit.*, p. 87.

4. Conclusion

*Dans la mesure où l'Observatoire du commerce est défavorable en ce qui concerne l'opportunité du projet et où il a émis une évaluation globale négative du projet au regard des critères imposés par l'article 44 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales, il émet un **avis défavorable** pour le réaménagement de bâtiments commerciaux existants (démolition partielle et construction de bâtiments pour une SCN en projet de 6.517 m²) à Sambreville ».*

Considérant que les membres de l'Observatoire du commerce ont lu avec attention le recours circonstancié introduit par le mandataire du demandeur; que malgré les arguments évoqués, l'Observatoire estime ne pas disposer d'éléments significatifs nouveaux qui lui feraient changer de position ;

Considérant plus précisément que le mix commercial a été précisé (retrait de Kruidvat, précision de l'enseigne destinée à occuper la cellule 6), celui-ci est identique à celui de la précédente demande en matière d'équipement de la personne et d'achat courant ; que si des éléments sont soulevés en vue de justifier l'écart du projet par rapport au SRDC, l'Observatoire maintient le fait que le centre commercial faisant l'objet de la demande ne s'inscrit pas dans les principes de centralité et de mixité des fonctions prônés par la Région wallonne en matière d'implantation de commerces (cf. SDER) et ce, compte tenu de sa localisation et de la configuration des lieux ; que l'Observatoire souligne que ces aspects sont immuables et qu'un écart par rapport au SRDC ne peut se justifier en l'espèce ;

Considérant encore que si le recours apporte des précisions en matière d'emploi, l'Observatoire estime à nouveau que la création nette d'emplois s'avère peu satisfaisante compte tenu des transferts qui seront opérés ;

Considérant, au vu de ces éléments, que l'Observatoire du commerce réitère la position qu'il avait émise lors de l'instruction de la demande en première instance et qui est reproduite ci-dessus ;

L'Observatoire du commerce émet un avis **défavorable** pour le réaménagement de bâtiments commerciaux existants (démolition partielle et construction de bâtiments pour une SCN en projet de 6.517 m²) à Sambreville



Michèle Rouhart,
Présidente de l'Observatoire du commerce