



Voir aussi:

Structure urbaine;
Zones d'activités et politique foncière active cantonale;
Concept global des transports;
Protection de l'air;
Implantation d'installations de tourisme et de loisirs

1. PROBLÉMATIQUE

Le commerce est une activité qui génère un trafic considérable. Le regroupement de plusieurs commerces dans un même secteur ou sous un même toit peut avoir pour conséquence une grande génération de trafic. Tous les commerces n'ont cependant pas un impact territorial important. La question des centres commerciaux a commencé à se poser au début des années 80 avec les nouveaux modes de consommation et le développement du transport individuel motorisé. La problématique s'est accentuée avec le développement des grands centres commerciaux hors des centres urbains. Les choix d'implantation des promoteurs peuvent répondre à des critères divers: pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, on peut identifier les terrains bon marché, la disponibilité de grandes surfaces et le peu de contraintes en matière de police des constructions ou de stationnement. Les terrains présentant ces critères se trouvent généralement hors des centres urbains. En fonction du bassin de clientèle recherché, celle-ci préférera d'ailleurs se rendre dans un centre en périphérie sans devoir supporter les désagréments de l'accès au centre-ville.

Les grands générateurs de trafic sont des constructions comme les installations touristiques ou de loisirs, les centres commerciaux, les grandes entreprises ou les combinaisons de ces fonctions. Les zones accueillant les grands générateurs de trafic ont pour caractéristiques d'occuper de grandes surfaces, d'avoir des besoins importants en termes d'accessibilité et de générer un grand trafic.

Il faut reconnaître que les grands générateurs de trafic et les centres commerciaux exercent d'importants effets sur le territoire dont les principaux sont:

- un impact sur le tissu économique «traditionnel» des centres urbains (commerces de proximité) et une baisse du nombre d'établissement de commerces de détail,
- l'accès plus difficile aux biens de consommation de la population «captive» (sans moyen de transport individuel),
- une consommation importante du sol en raison de grandes surfaces utilisées pour le stationnement,
- des réalisations présentant parfois des déficiences urbanistiques en raison d'un manque de réflexion sur les aménagements extérieurs et l'intégration dans le site,
- des nuisances en termes de pollution de l'air et des nuisances sonores qui peuvent s'avérer importantes pour la population riveraine,
- une surcharge des réseaux de transports, en raison de la mobilité induite, qui peut remettre en question le fonctionnement dudit réseau (engorgement des nœuds autoroutiers, perte de fluidité sur certains axes, ...) et nécessiter des mesures,
- une répartition modale peu propice à une desserte en transports publics,
- une concurrence territoriale en cas de grands générateurs de trafic à destination commerciale avec les entreprises à forte valeur ajoutée alors que les demandes de ces dernières portent sur les mêmes types de terrains et qu'elles ne souhaitent pas forcément la proximité d'activités commerciales.

Instances concernées:

Instance de coordination: Service des constructions et de l'aménagement

Communes:
Toutes

Instances cantonales:
SEn, SPC, STE

Autres cantons:
VD, BE

Confédération:
ODT, OFROU, OFEV, OFT

Autres instances:
Associations régionales



Les domaines d'interaction sont donc multiples et ces aspects doivent être examinés dans le cadre des procédures de planification et d'autorisation.

Le présent thème du plan directeur cantonal a pour but de donner des principes pour planifier et examiner les projets de grands générateurs de trafic et de centres commerciaux à fort impact territorial. Il donne également quelques principes de base pour le maintien du tissu commercial dans les localités.

2. PRINCIPES

BUTS DE LA POLITIQUE DU CANTON

- Implanter judicieusement les centres commerciaux à fort impact territorial
- Maintenir les centres urbains animés du point de vue commercial
- Eviter la génération d'effets indésirables par les grands générateurs de trafic sur l'environnement et sur la mobilité.
- Optimiser les investissements en matière d'infrastructures

PRINCIPES DE LOCALISATION

Grands générateurs de trafic

- Tout projet touristique ou de loisirs ou entreprises provoquant plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé est considéré comme grand générateur de trafic (les poids lourds sont comptés deux fois).
- Les grands générateurs de trafic doivent:
 - Etre situés dans un centre cantonal ou régional ou dans un pôle touristique d'importance cantonale ou dans un secteur présentant une desserte globale en transport (transport individuel motorisé et transports publics) performante.
 - Privilégier les voies d'accès aux routes cantonales qui ne traversent pas de zones habitées.
 - Etre situés dans un secteur présentant au minimum un niveau de desserte D selon le plan cantonal des transports.

Voir Thème «Concept global des transports»



Centres commerciaux à fort impact territorial

Définition

- Un centre commercial peut avoir un fort impact territorial lorsqu'il remplit un des critères suivants:
 - génération de plus de 2'000 trajets motorisé par jour (les poids lourds étant comptés deux fois);
 - surface de vente supérieure à 3'000 m² dans un seul édifice ou dans une même zone;
 - offre de plus de 200 places de stationnement.

Critères

- Implanter prioritairement les centres commerciaux à fort impact territorial destinés majoritairement aux produits alimentaires dans les secteurs centraux du centre cantonal et des centres régionaux.
- Implanter prioritairement les centres commerciaux à fort impact territorial destinés aux produits spécialisés dans les secteurs

Voir Thème «Structure urbaine»





> Voir Thème «Concept global des transports»

- centraux ou dans la périphérie immédiate du centre cantonal et des centres régionaux (à l'intérieur des limites communales constituant les centres).
- Limiter la surface de vente destinée aux produits alimentaires dans les centres commerciaux à fort impact territorial spécialisés à un maximum de 20% de la surface de vente totale.
- Assurer une desserte en transports publics de niveau B selon le plan cantonal des transports et des conditions de livraison acceptables pour les centres commerciaux à fort impact territorial destinés majoritairement à l'alimentaire.
- Assurer une desserte en transports publics de niveau C et une capacité routière de niveau γ pour le trafic individuel motorisé selon le plan cantonal des transports pour les centres commerciaux à fort impact territorial destinés aux produits spécialisés.
- Veiller à une desserte adéquate des centres commerciaux à fort impact territorial par la mobilité douce.
- Veiller à la qualité des réalisations urbanistiques lors de la planification et de la réalisation de centres commerciaux à fort impact territorial.
- Implanter les centres commerciaux à fort impact territorial destinés majoritairement aux produits alimentaires exclusivement dans les zones mixtes ou dans les zones de centre.
- Situer les centres commerciaux à fort impact territorial destinés aux produits spécialisés uniquement dans les zones de centre ou dans les zones réservées exclusivement aux activités commerciales.
- Dimensionner les zones commerciales en fonction de la population résidente du bassin de clientèle recherché en tenant compte des surfaces de vente existantes dans la spécialisation recherchée dans ledit bassin; la preuve devra être apportée sur la base des scénarios démographiques à 15 ans que le ratio de 2 m² de surface de vente par habitant ne sera pas dépassé.

Autres centres commerciaux

Définition

- Un projet est considéré comme un centre commercial quand il remplit un des critères suivants:
 - surface de vente en produits diversifiés supérieure à 600 m² dans un seul édifice, dans une même zone ou dans des secteurs proches,
 - offre plus de 40 places de stationnement.

Critères

- Situer les activités commerciales dans les centres de localité en zone de centre ou en zone mixte.
- Veiller à la bonne accessibilité des activités commerciales par la mobilité douce.



PRINCIPES DE COORDINATION

Les installations de tourisme et de loisirs qui correspondent à la définition des grands générateurs de trafic doivent être situées dans des secteurs présentant une desserte en transports publics de niveau D et une capacité routière de niveau γ pour le trafic individuel motorisé selon le plan cantonal des transports.

- Les critères de desserte en transports pour les zones d'activités sont définis dans le thème «Zones d'activités et politique foncière cantonale».

Voir Thème «Implantation d'installations touristiques et de loisirs»

3. RÉPARTITION DES TÂCHES

Le canton:

- En cas de centre commercial de plus de 10'000 m² de surface de vente, les cantons voisins sont consultés à tous les stades de la procédure de planification afin de déterminer si une coordination intercantonale spécifique est à assurer.

Le Service des constructions et de l'aménagement:

- Examine l'opportunité des zones d'affectation autorisant les activités commerciales sur la base des principes de localisation.
- Examine le dimensionnement des zones pouvant accueillir des centres commerciaux à fort impact territorial
- Examine si les critères de desserte en matière de mobilité piétonne sont remplis lors des mises en zone ou lors de l'examen des plans d'aménagement de détail.
- Met un place un système de suivi des zones commerciales légalisées.

Le Service des transports et de l'énergie:

- Examine si les critères de desserte en matière de transports publics sont remplis lors des mises en zone ou lors de l'examen des plans d'aménagement de détail.

Le Service des ponts et chaussées:

- Examine si les critères de desserte en matière de transports individuels motorisés et de desserte cyclable sont remplis lors des mises en zone ou lors de l'examen des plans d'aménagement de détail.
- Examine la localisation, le dimensionnement et la gestion du stationnement pour les transports individuels motorisés et les deux-roues légers lors de l'examen des plans d'aménagement de détail.

Les communes:

- Planifient les zones commerciales et justifient leur dimensionnement sur la base des critères ci-dessus. Au besoin, elles veillent à coordonner leurs travaux avec les communes voisines concernées.



4. MISE EN ŒUVRE

CONSÉQUENCES SUR LES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION

Etudes régionales

Les régions définissent, en cas de besoin, la localisation des centres commerciaux à fort impact territorial dans leur plan directeur régional. Elles se basent pour ce faire sur les études suivantes:

- Etat de l'offre commerciale actuelle et estimation des besoins;
- Relation des activités commerciales avec les centres urbains concernés.

Les régions identifient les mesures nécessaires en matière de transports dans les secteurs destinés aux centres commerciaux à fort impact territorial

Plan d'aménagement local

Grands générateurs de trafic et centres commerciaux à fort impact territorial

En cas de zone permettant l'accueil de grands générateurs de trafic, le rapport de conformité selon l'art. 47 OAT renseigne, entre autres, sur:

- la détermination du trafic généré en tenant compte:
 - de l'état de référence du réseau routier à 15 ans,
 - des exigences de desserte en transports publics fixées par le plan cantonal des transports,
 - de l'accessibilité et de l'offre en stationnement.
- les impacts résultant de la transposition du trafic généré sur le réseau routier (charge de trafic et conséquences en matière de pollution de l'air et de bruit)
- les modalités d'accès au secteur par les différents modes de transports, y compris les déplacements depuis les arrêts de transports publics.

Le dossier directeur démontre comment le réseau de transport peut répondre au trafic généré par les grands générateurs de trafic existants ou en fonction du potentiel prévu pour les zones commerciales planifiées.

Le règlement communal d'urbanisme intègre les mesures réglementaires nécessaires au respect de la génération de trafic admise.

En cas de secteur soumis à plan d'aménagement de détail, le règlement communal d'urbanisme précise que le plan a notamment pour objectifs de:

- démontrer l'intégration du secteur au tissu construit environnant,
- montrer comment une utilisation judicieuse du sol sera réalisée en matière de stationnement,
- proposer des aménagements extérieurs de qualité,
- démontrer que le trafic généré s'intègre aux dispositions définies pour la zone,
- proposer des solutions de stationnement pour tous les modes de transports,



- déterminer les itinéraires de déplacements à pied, en deux-roues à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre de planification.

Dispositions spécifiques pour les centres commerciaux à fort impact territorial

Lorsque le bassin de clientèle recherché est intercommunal, le dossier de modification du plan d'aménagement local, plus particulièrement le rapport explicatif et de conformité, contiendra les documents nécessaires permettant de s'assurer que la coordination intercommunale a été assurée.

Le règlement communal d'urbanisme intègre les mesures réglementaires nécessaires au respect de la génération de trafic admise et il limite la part des surfaces commerciales destinées à l'alimentaire à 20 % au maximum de la surface de vente totale.

Dispositions transitoires pour les zones commerciales et les centres commerciaux à fort impact territorial

Les communes réexaminent la destination des zones légalisées autorisant les activités commerciales sur la base des principes de localisation dans un délai de 2 ans. En cas de zone autorisant les centres commerciaux à fort impact territorial, elles démontrent que l'ensemble des aspects demandés pour les nouvelles zones commerciales est atteint.

Durant le délai transitoire de 2 ans donné aux communes pour réexaminer la destination des zones pouvant accueillir des centres commerciaux à fort impact territorial, toute demande de plan d'aménagement de détail ou de permis de construire pour ce type de centre devra comprendre l'évaluation des éléments demandés ci-dessus.

5. RÉFÉRENCES

- Commerce et aménagement du territoire dans le canton de Fribourg: éléments pour une évolution de la politique cantonale, CEAT, Lausanne, juin 2008.
- Installations générant un trafic important (IGT) intégrées dans le plan directeur cantonal: Recommandations pour la planification, L'environnement pratique, Aménagement du territoire / Air, Office fédéral de l'environnement, Office fédéral du développement territorial, Berne, 2006.
- Rapport n°109 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat n° 2016.07 René Kolly/Christian Ducotterd concernant la politique cantonale d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux.