

# RAPPORT D'ACTIVITE

Observatoire du commerce

2018

# 1. Le cadre légal de la politique des implantations commerciales en Wallonie

La politique des implantations commerciales est encadrée, en Wallonie, par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales<sup>1</sup>, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015, ainsi que par trois arrêtés d'exécution à savoir :

- 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 1er du Code de l'environnement<sup>2</sup> ;
- l'arrêté du 2 avril 2015 du Gouvernement wallon relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales<sup>3</sup> ;
- l'arrêté du 2 avril 2015 du Gouvernement wallon précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale<sup>4</sup>.

## 2. Les origines de l'Observatoire du commerce

La politique de régulation des implantations commerciales a été établie dans les années 1970 dans une Belgique alors unitaire. Elle a été élaborée afin de faire face à l'augmentation progressive des surfaces commerciales, accentuée avec le phénomène de consommation de masse. Relevant à l'origine de la compétence de l'État fédéral (la première législation en la matière a été adoptée en 1975), la politique des implantations commerciales a été régionalisée à la suite du transfert des compétences résultant de la sixième réforme de l'Etat opérée en 2014. En Wallonie, le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales régit la matière et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015.

Le système instauré en Wallonie par le décret implantations commerciales est articulé en trois axes :

- la mise en place d'un **Observatoire du commerce**<sup>5</sup> qui vient en support du travail réalisé par l'Administration et qui permet d'entretenir une expertise en matière d'implantation commerciales<sup>6</sup> en Wallonie grâce aux missions qui lui sont conférées par le décret (cf. point III) ;
- la mise en place de **schémas** de développement commercial à l'échelon régional et communal. Le schéma régional de développement commercial (SRDC) permet d'évaluer de manière objective les critères nécessaires à l'octroi des autorisations d'implantation commerciale ainsi que des recommandations de mise en œuvre et d'actualisation du développement commercial pour l'ensemble du territoire wallon. Le schéma communal de développement commercial (SCDC) est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire wallon ;

---

<sup>1</sup> *Moniteur belge* du 18 février 2015.

<sup>2</sup> *Moniteur belge* du 29 avril 2015.

<sup>3</sup> *Moniteur belge* du 28 avril 2015.

<sup>4</sup> *Moniteur belge* du 28 avril 2015.

<sup>5</sup> Article 2 du décret du 5 février 2015.

<sup>6</sup> *Doc. Parlement wallon*, session (2014-2015)<sup>1</sup>, Exposé des motifs, p. 5 ; *Doc. Parlement wallon*, session (2014-2015)<sup>141</sup>, Rapport présenté au nom de la Commission de l'économie et de l'innovation, Exposé introductif de Monsieur Marcourt, anciennement Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, p. 24.

- les établissements de commerce de détail sont soumis soit, à **déclaration** soit, à **autorisation** (permis d'implantation commerciale ou permis intégré). Lors de la délivrance des autorisations, l'autorité compétente motive sa décision au regard, notamment, des schémas ainsi que de quatre critères définis à l'article 44 du décret qui sont chacun décliné en deux sous-critères. Il s'agit de la protection du consommateur, de la protection de l'environnement urbain, de la politique sociale et de la contribution à une mobilité plus durable.

### 3. Les missions de l'Observatoire du commerce

L'Observatoire du commerce consiste en une instance consultative qui a pour mission de rendre des rapports, avis, observations, suggestions et propositions dans les hypothèses prévues par le décret implantations commerciales<sup>7</sup>.

L'Observatoire doit, en vertu du décret implantations commerciales, remettre des **rapports** au Gouvernement<sup>8</sup>. Il s'agit, plus précisément :

- d'un rapport sur ses activités ;
- d'un rapport motivé sur l'évolution du SRDC ;
- d'un rapport motivé sur les schémas SCDC ;
- d'un rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du SRDC, lequel est accompagné des éventuelles mesures correctrices à engager.

Outre cette mission de rapportage, l'Observatoire émet des **avis** sur la thématique des implantations commerciales. Ces avis concernent des **outils** qui sont plutôt d'ordre **stratégique** dans la matière concernée.

Il s'agit :

- des **avant-projets de décret ou d'arrêtés** du Gouvernement wallon qui sont relatifs à la matière des implantations commerciales<sup>9</sup> ;
- des **schémas**. L'Observatoire est amené à se prononcer sur le projet de SRDC accompagné du rapport des incidences sur l'environnement<sup>10</sup>. Dans ces hypothèses, il est saisi par le Gouvernement wallon. En ce sens, il est le garant de l'évolutivité du SRDC<sup>11</sup>. Il est également chargé de remettre un avis, à la demande des communes concernées, sur les projets de SCDC accompagné du rapport des incidences sur l'environnement<sup>12</sup>.

L'Observatoire est également consulté sur les dossiers **individuels**. Il s'agit des avis qui s'inscrivent dans le cadre de la procédure des demandes de **permis** d'implantation commerciale ou de permis intégré<sup>13</sup>. Ces avis sont sollicités par l'autorité compétente qui est soit le collège communal, soit le fonctionnaire des implantations commerciales soit, la Commission de recours des implantations commerciales. Ils portent sur l'opportunité du projet ainsi que sur les critères (et sous-critères) de délivrance des permis. L'Observatoire est automatiquement consulté pour les projets d'implantations commerciales (construction nouvelle, extension, projet d'ensemble commercial,

<sup>7</sup> Article 2, §2, du décret du 5 février 2015.

<sup>8</sup> Articles 3, §3, et 14, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 5 février 2015.

<sup>9</sup> Article 3, §2, du décret du 5 février 2015.

<sup>10</sup> Article 13, §3, du décret du 5 février 2015.

<sup>11</sup> *Doc. Parlement wallon*, session (2014-2015)<sup>1</sup>, Exposé des motifs, p. 5 ; *Doc. Parlement wallon*, session (2014-2015)<sup>141</sup>, Rapport présenté au nom de la Commission de l'économie et de l'innovation, Exposé introductif de Monsieur Marcourt, anciennement Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique, p. 24.

<sup>12</sup> Article 19, §5, du décret du 5 février 2015.

<sup>13</sup> Articles 39, alinéa 4 et 5, 48, §4, alinéa 2, 90 alinéa 3 et 4 et, enfin, 101, §4, alinéa 2, du décret du 5 février 2015.

exploitation ou changement de la nature commerciale) d'une surface commerciale nette supérieure à 2.500 m<sup>2</sup> ou pour les projets d'implantations commerciales d'une surface commerciale nette égale ou supérieure à 2.500 m<sup>2</sup> nécessitant un permis intégré (permis d'implantation commerciale et permis d'urbanisme et/ou permis d'environnement). En outre, l'avis de l'Observatoire peut être demandé en ce qui concerne les projets d'implantations commerciales d'une surface supérieure à 400 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 2.500 m<sup>2</sup>, les projets d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m<sup>2</sup> et inférieure à 2.500 m<sup>2</sup> nécessitant un permis intégré (permis d'implantation commerciale et permis d'urbanisme et/ou permis d'environnement) et, enfin, les recours introduits contre les décisions de permis d'implantations commerciales ou de permis intégré (y compris les refus tacites).

## 4. La composition de l'Observatoire du commerce

L'Observatoire du commerce, qui a son siège au sein du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, est composé de treize membres effectifs (chacun disposant d'un suppléant) à savoir<sup>14</sup> :

- 4 membres pour la représentation des instances consultatives suivantes (1 par instance) :
  - le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie ;
  - le Pôle environnement ;
  - le Pôle logement ;
  - le Pôle mobilité.
- 1 représentant de l'administration des implantations commerciales ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « protection du consommateur » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « protection de l'environnement urbain » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « objectif de la politique sociale » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « contribution à une mobilité plus durable ».

Les membres de l'Observatoire du commerce ont été désignés par notification du Gouvernement wallon le 12 novembre 2015 sur proposition du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie.

## 5. L'organisation des travaux de l'Observatoire du commerce

Plusieurs textes établissent les règles de fonctionnement de l'Observatoire du commerce à savoir le décret du 5 février 2015 lui-même et l'arrêté du Gouvernement relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales. Un règlement d'ordre intérieur (ROI) a été approuvé le 11 mai 2017 par le Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique qui a les implantations commerciales dans ses compétences.

---

<sup>14</sup> Article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales.

## 5.1. L'assemblée générale

L'Observatoire s'exprime exclusivement par la voix de son assemblée générale. Elle ne délibère valablement que si la moitié de ses membres désignés sont présents.

Le projet de ROI prévoit, sous certaines conditions, la possibilité d'inviter des experts ayant des compétences particulières afin d'éclairer les travaux de l'Observatoire.

En 2018, l'Observatoire s'est réuni à vingt reprises.

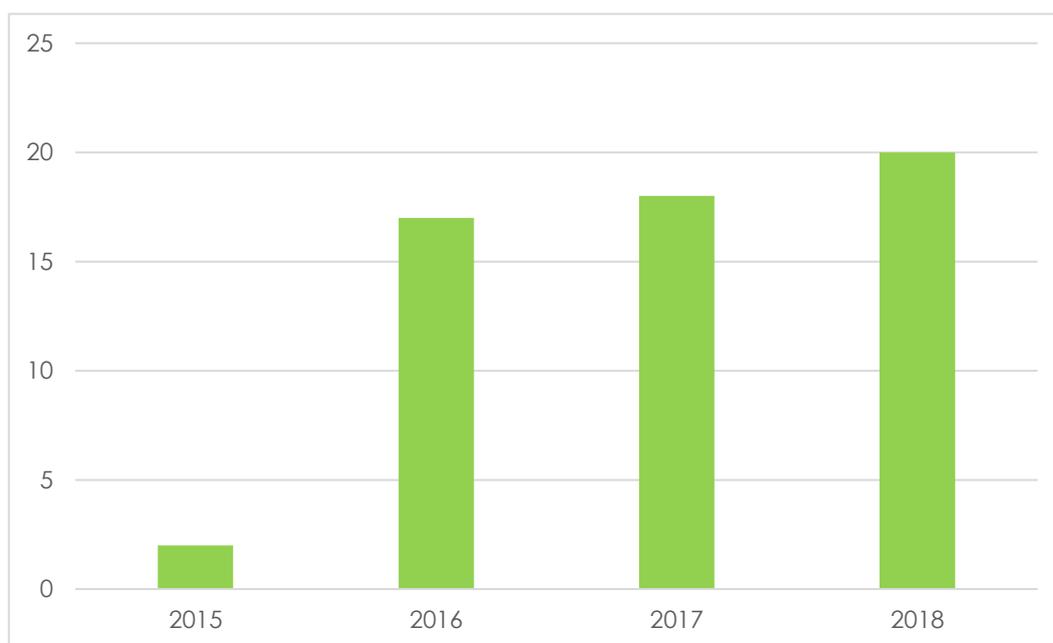


Figure 1 – Nombre de réunions annuelles de l'Observatoire du commerce

## 5.2. Le secrétariat

Le secrétariat de l'Observatoire du commerce est assuré par Madame Sophie Hanson et Monsieur Jeremy Huls, secrétaires. Madame Coralie Rigo est chargée de la gestion administrative de celui-ci. Le secrétariat fait partie du personnel du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie. Le tableau ci-dessous comporte les coordonnées du secrétariat de l'Observatoire du commerce.

Tableau 1 : Coordonnées du secrétariat de l'Observatoire du commerce

Noms et prénoms	Fonction	Mail	Téléphone
Hanson Sophie	Secrétaire	<a href="mailto:sophie.hanson@cesewallonie.be">sophie.hanson@cesewallonie.be</a>	04/232.98.72.
Huls Jeremy	Secrétaire	<a href="mailto:jeremy.huls@cesewallonie.be">jeremy.huls@cesewallonie.be</a>	04/232.98.25.
Rigo Coralie	Secrétaire administrative	<a href="mailto:coralie.rigo@cesewallonie.be">coralie.rigo@cesewallonie.be</a>	04/232.98.29.

## 6. Les avis rendus par l'Observatoire du commerce en 2018

En 2018, l'Observatoire du commerce a émis des avis portant sur des demandes de permis. L'Observatoire du commerce a établi une méthode d'analyse qualitative des projets commerciaux dans le but d'être le plus complémentaire possible à l'analyse de l'outil d'aide à la décision Logic. Ainsi, pour chaque projet commercial, l'Observatoire du commerce auditionne le(s) représentant(s) du demandeur et la commune dans laquelle s'implante le projet. Cette méthode est également appliquée dans le cadre d'un recours si l'Observatoire n'a pas été interrogé sur un projet commercial en 1<sup>ère</sup> instance ou si le projet a évolué entre l'analyse en 1<sup>ère</sup> instance et en 2<sup>ème</sup> instance.

### 6.1. Avis émis et répartition géographique

En 2018, l'Observatoire du commerce a remis 171 avis sur des projets d'implantations commerciales dont 53 concernant des recours.

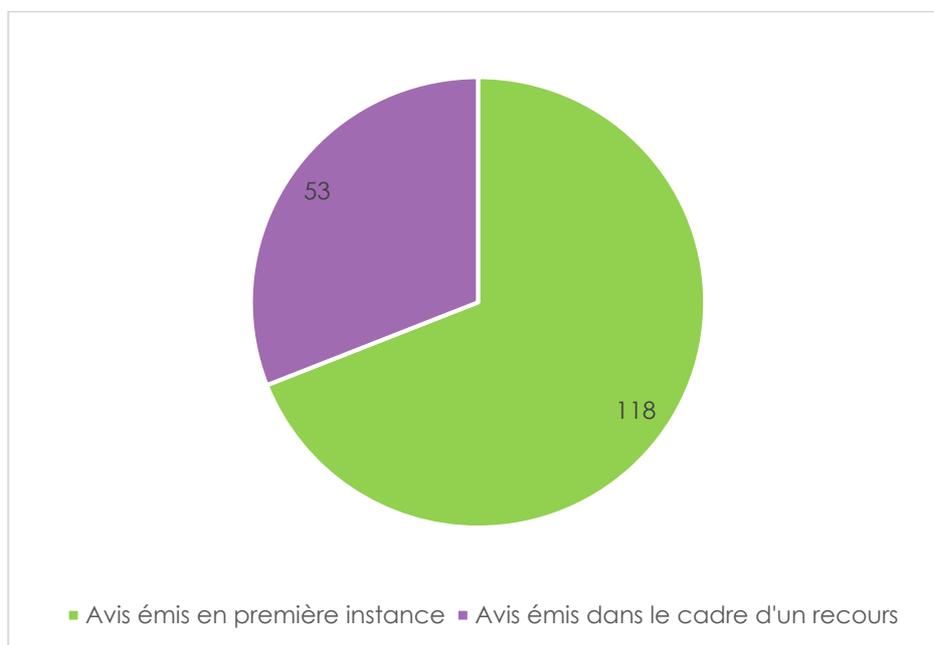
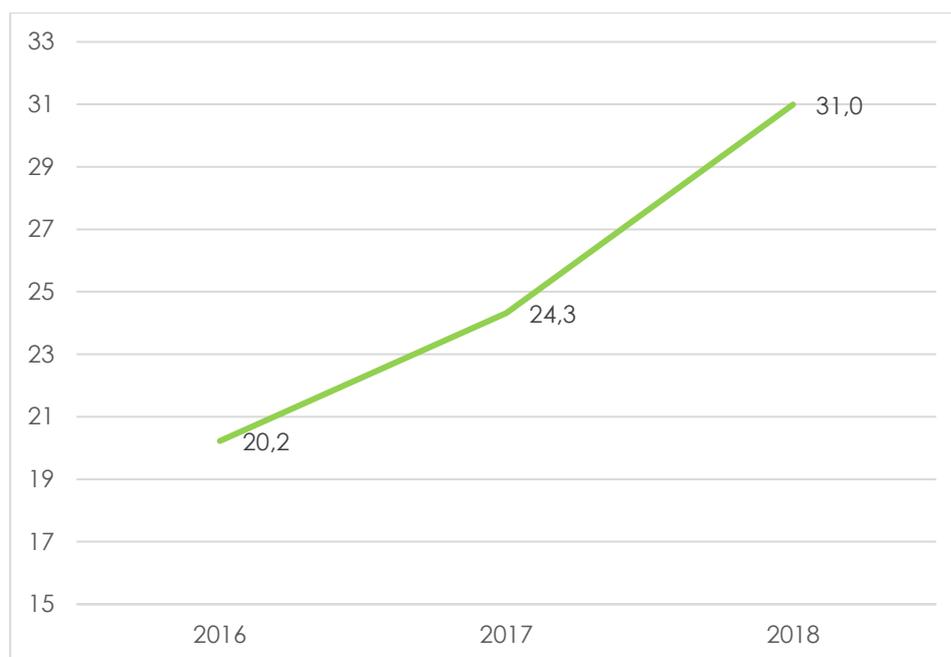


Figure 2 – Avis émis par l'Observatoire du commerce en 2018



**Figure 3 – Evolution de la proportion d’avis émis en instance de recours (en %)**

L’Observatoire du commerce constate que les demandes d’avis émis en seconde instance ont tendance à augmenter. Ce constat est visible sur la figure 3 ci-dessus. Ainsi, chaque année la proportion d’avis émis en instance de recours augmente d’environ 5%.

Les avis émis en seconde instance concernent certains dossiers analysés en première instance mais également des projets pour lesquels l’Observatoire du commerce n’a pas été saisi lors de la première instance (projets commerciaux dont la surface commerciale nette est inférieure à 2.500 m<sup>2</sup>). Ainsi, de manière générale, l’Observatoire constate que ces projets concernent davantage des pôles secondaires.

Les figures 4 et 5 montrent la répartition géographique des projets pour lesquels l’Observatoire du commerce a émis des avis en 2018. Il apparaît normal de voir un plus grand nombre de dossiers traités dans les provinces du Hainaut et de Liège (respectivement 66 et 46 avis) au vu du poids démographique et économique de ces deux régions. Ainsi, 2/3 des projets commerciaux analysés à l’Observatoire du commerce concernent ces deux provinces.

Les 3 autres provinces se répartissent le tiers restant de manière plus ou moins équivalente.

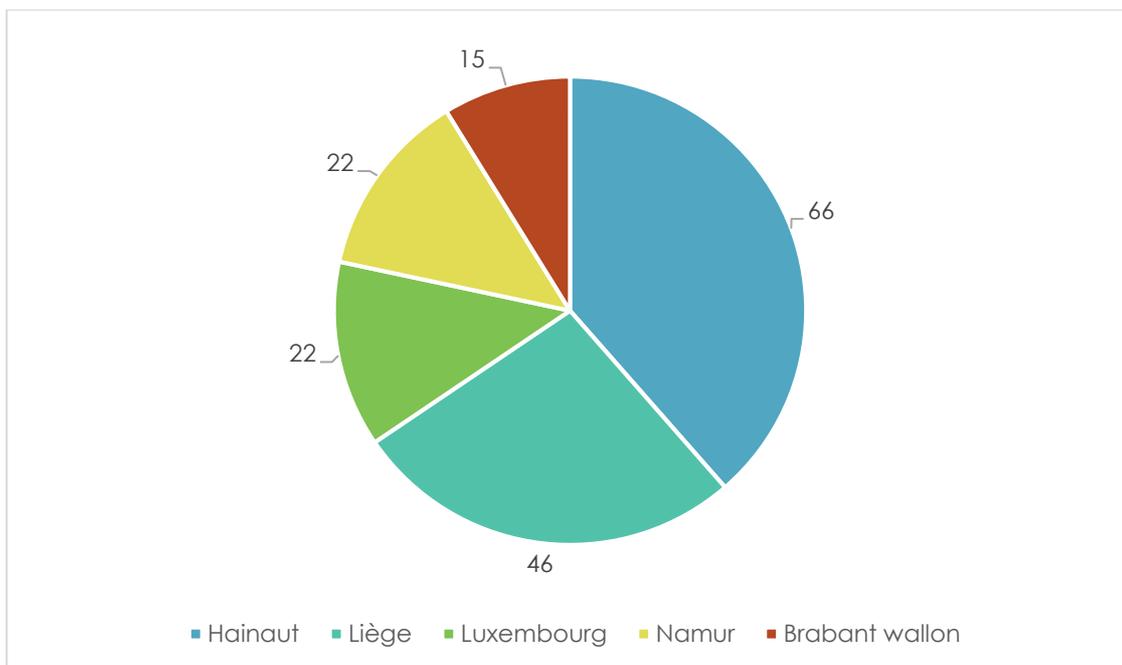


Figure 4 - Répartition géographique des avis émis par l'Observatoire du commerce en 2018 – Ventilation par provinces

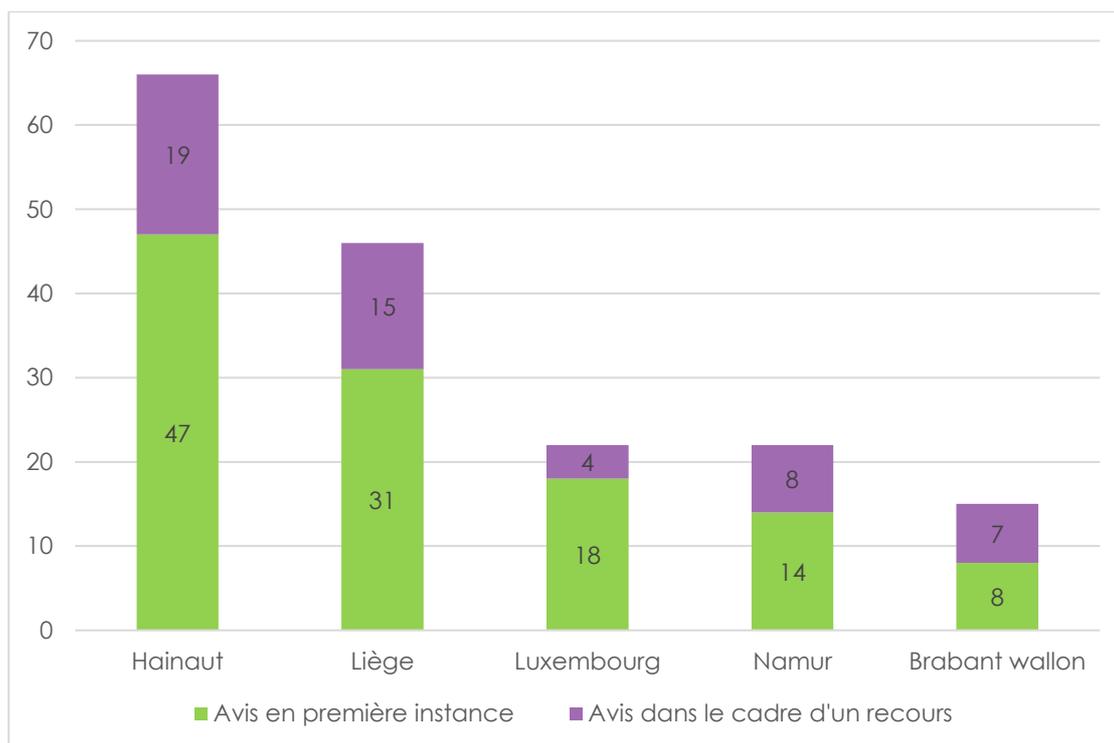


Figure 5 - Nombre d'avis émis par l'Observatoire du commerce en première instance et en recours en 2018 – Ventilation par provinces

## 6.2. Saisine

L'Observatoire du commerce peut être interrogé par le fonctionnaire des implantations commerciales, les collèges communaux ou la Commission de recours des implantations commerciales. L'avis de l'Observatoire sur les projets commerciaux est obligatoirement requis lorsque la surface commerciale nette est supérieure à 2.500 m<sup>2</sup> mais n'est pas contraignant.

Dans la majorité des dossiers traités au sein de l'Observatoire du commerce en 2018, la saisine provient du fonctionnaire des implantations commerciales ou de la Commission de recours des implantations commerciales. Les communes consultent très peu l'Observatoire du commerce. Il n'en demeure pas moins qu'elles se déplacent pour présenter leur vision et le contexte dans lequel s'implante un projet analysé au sein de l'Observatoire.

L'Observatoire du commerce a également émis 53 avis à la demande de la Commission de recours sur les implantations commerciales. Il est intéressant de noter que la Commission de recours sur les implantations commerciales ne doit pas nécessairement consulter l'Observatoire du commerce dans le cadre de recours. Le décret sur les implantations commerciales précise qu'elle peut demander l'avis de l'Observatoire du commerce. D'une manière générale, l'Observatoire du commerce se réjouit d'être consulté sur ces dossiers. Parmi les 53 avis émis dans le cadre de recours, l'Observatoire du commerce avait déjà été consulté en 1ère instance pour 34 d'entre eux.

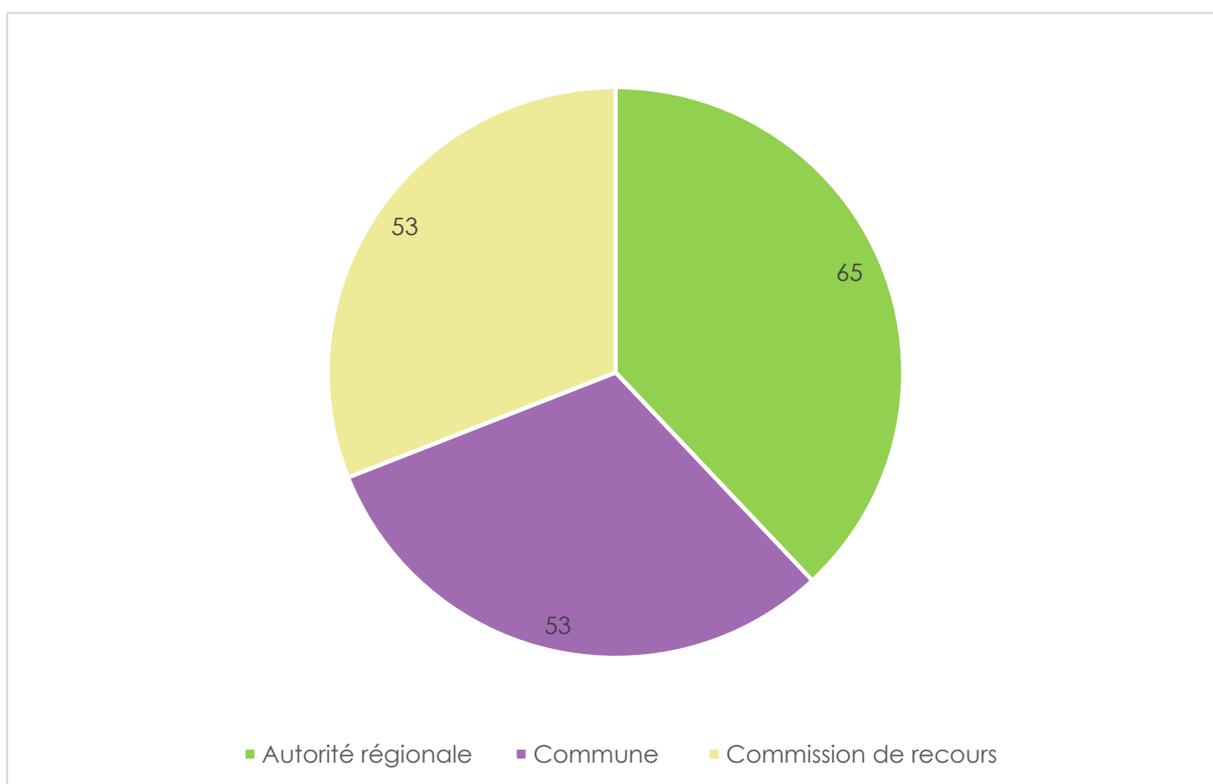


Figure 6 - Autorité compétente

La figure 6 ci-dessus illustre la répartition des avis émis par l'Observatoire du commerce selon l'autorité compétente en 2018. Cette répartition est au final assez homogène. Il ressort de ce constat que l'autorité régionale consulte l'Observatoire du commerce sur des projets pour lesquels son avis n'est pas obligatoirement requis (les projets dont la surface commerciale nette est inférieure à 2.500 m<sup>2</sup>). Il s'avère que ces projets, malgré une surface commerciale moindre que le seuil des 2.500 m<sup>2</sup> nets, présentent parfois des impacts importants car localisé dans des zones plus rurales.

### 6.3. Types de permis

La figure 7 illustre la ventilation des types de projets commerciaux soumis à l'avis de l'Observatoire du commerce courant 2018.

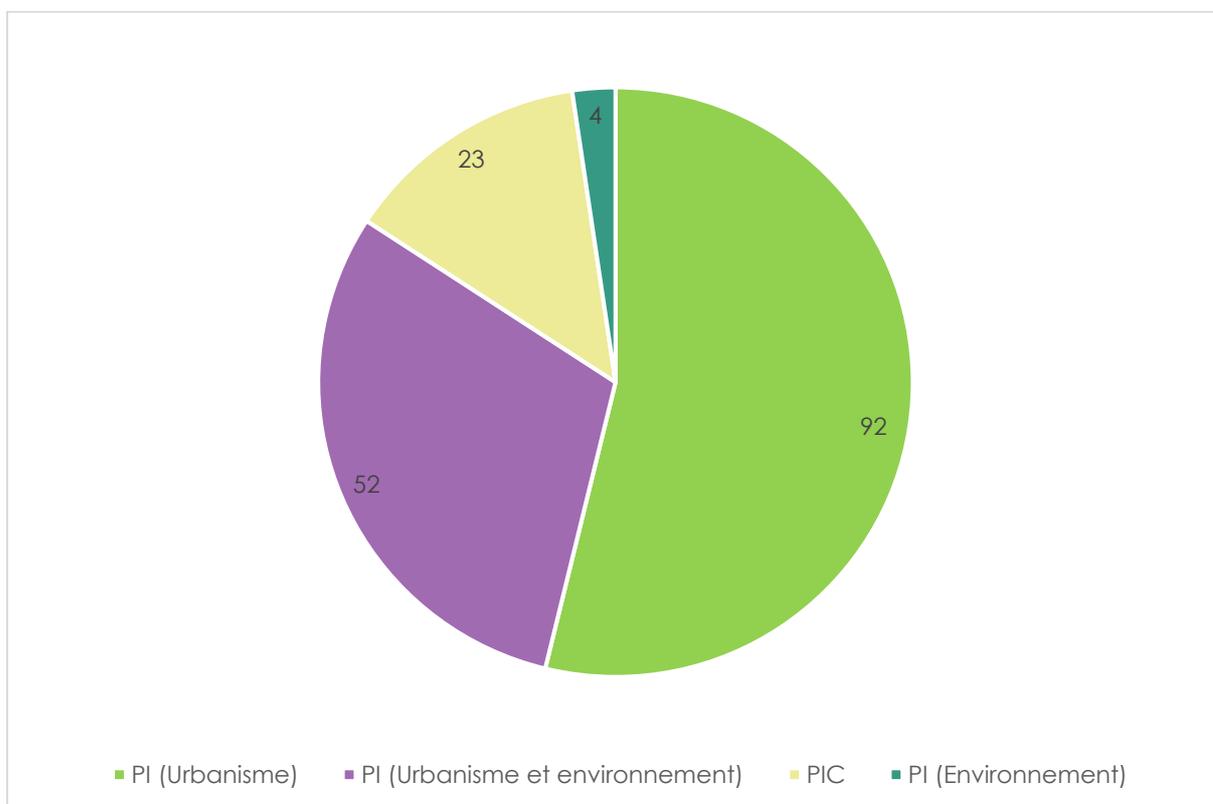


Figure 7 – Ventilation des avis émis par l'Observatoire du commerce selon le type de projets commerciaux

Un tiers des projets analysés concernent des projets nécessitant un permis d'implantation commerciale. Le solde concerne des projets commerciaux nécessitant un permis intégré. Cette proportion est un peu plus importante que les années précédentes.

Une large majorité de ces projets requérait ainsi un permis d'implantation commerciale et un permis d'urbanisme (PI (U)). Dans cette catégorie, en plus du volet commercial, les projets visaient une extension d'une cellule commerciale, un travail sur une ou plusieurs façades, une destruction suivie d'une reconstruction, ou encore la création nouvelle d'une cellule commerciale voire d'un ensemble commercial. Ces projets peuvent également proposer un caractère mixte intégrant la fonction résidentielle.

Par ailleurs, 52 projets commerciaux requéraient un permis intégré avec un volet urbanistique et un volet environnemental (PI (U+E)). Il s'agit de projets généralement de grande ampleur ou sur lesquelles une thématique environnementale spécifique est présente comme par exemple le traitement des eaux usées ou l'infiltration des eaux pluviales.

Tout comme les années précédentes, l'Observatoire du commerce constitue le seul organe consultatif régional spécialisé sur les projets commerciaux dans leur ensemble. Il n'y a ainsi pas de redondance entre les missions de l'Observatoire du commerce d'une part et, celles d'autres organes consultatifs (Pôle aménagement du territoire et Pôle environnement d'autre part).

## 6.4. Teneur des avis

Tel que le cadre légal le prévoit, l'Observatoire du commerce remet un avis sur l'opportunité générale du projet commercial, un avis relatif à chacun des 8 sous-critères de délivrance et une évaluation globale du projet au regard de ceux-ci. Les positions de minorité doivent être précisées. Ainsi, la figure 8 illustre la teneur des avis émis par l'Observatoire du commerce en 2017.

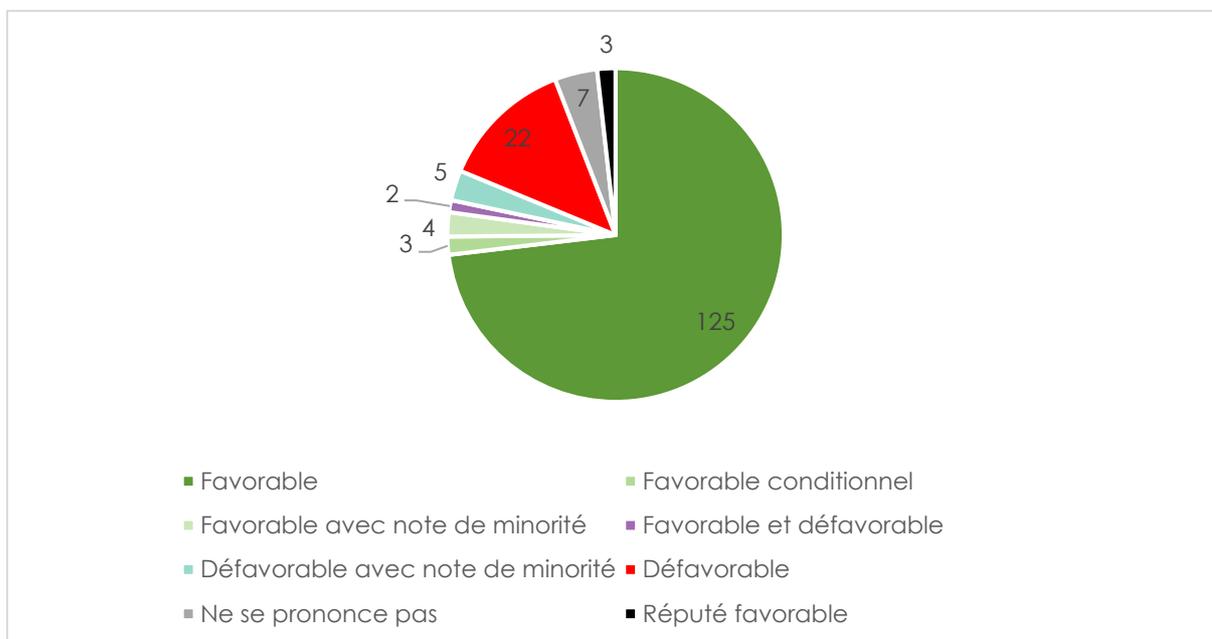


Figure 8 - Teneur des avis

L'Observatoire du commerce a émis en 2018, 78% d'avis favorables. Une majorité d'entre eux sont des avis favorables à l'unanimité des membres. Bien que ces avis soient favorables à l'unanimité, il est à noter que ceux-ci sont souvent nuancés pour l'un ou l'autre critère de délivrance. En effet, les avis de l'Observatoire du commerce se veulent tout d'abord qualitatifs.

Le solde des avis favorables regroupe par contre des avis plus nuancés, à savoir des avis favorables sur une partie du projet et défavorables sur une autre partie du projet (notamment lorsque le projet concerne plusieurs cellules commerciales), des avis conditionnels et encore des avis favorables avec une note de minorité d'un ou plusieurs membres défavorables.

L'Observatoire du commerce a également remis 27 avis défavorables dont 5 avec une minorité de membres favorables. Par ailleurs, 3 avis ont été émis réputés favorables car remis hors délai. Ces dossiers ont été transmis courant juillet-août 2018 et n'ont pas bénéficié d'une suspension de délai. Enfin, l'Observatoire du commerce a estimé que 7 projets n'étaient pas suffisamment aboutis pour délibérer correctement.

Cette analyse globale peut toutefois être nuancée par le fait que 34 projets commerciaux ont été analysés à deux reprises. Ces projets ont en effet fait l'objet d'un recours. Dans ce cadre, la teneur de 31 avis émis en 1<sup>ère</sup> instance est restée identique en 2<sup>ème</sup> instance dans la mesure où les projets commerciaux concernés n'ont pas été modifiés ou qu'aucun élément neuf significatif n'a été mis en évidence. Deux avis favorables ont évolué vers des avis défavorables et un avis sur lequel l'Observatoire du commerce ne s'était pas prononcé a évolué vers un avis favorable conditionnel.

## 6.5. Décisions de l'autorité compétente

En préambule à cette partie, l'Observatoire du commerce constate qu'il ne reçoit pas la totalité des décisions des différentes autorités compétentes. Il estime qu'il serait opportun qu'il reçoive la totalité des décisions sur l'ensemble des projets commerciaux soumis à permis d'implantation commerciale. En l'état, il lui est impossible de proposer une analyse étayée de l'évolution du paysage commerciale faute de décisions.

D'une manière générale, il semble important de rappeler que l'avis de l'Observatoire du commerce n'est pas contraignant.

L'Observatoire constate qu'une partie conséquente des projets commerciaux pour lesquels l'Observatoire du commerce a émis un avis favorable voit l'autorité compétente octroyer avec ou sans conditions leur permis d'implantation commerciale.

Concernant les projets pour lesquels l'Observatoire du commerce a émis un avis défavorable, l'autorité compétente a généralement suivi l'Observatoire.

En conclusion, il existe des convergences entre avis émis et décisions prises. Toutefois, l'autorité compétente est plus sévère sur certains projets que ne l'est l'Observatoire du commerce.

## 6.6. Nombre de notifications

Le cadre légal prévoit que l'Observatoire du commerce reçoive de la part de la Direction des implantations commerciales les notifications de tous les projets commerciaux d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m<sup>2</sup> en Wallonie. Une notification reçue signifie qu'une demande de permis relative à un projet commercial a été déposée auprès de l'autorité compétente et que celle-ci doit statuer sur le caractère complet et recevable de la demande. Dès lors, l'ensemble des notifications reçues par l'Observatoire du commerce en 2018, au nombre de 246, ne signifie pas nécessairement que 246 projets commerciaux vont déboucher sur une décision de l'autorité compétente. Certains projets peuvent en effet être abandonnés en cours de procédure et d'autres peuvent évoluer pour ensuite être redéposés plus tard. Le nombre de notifications reçues montre plutôt une tendance du dynamisme du secteur commercial en Wallonie. A ce sujet, la figure ci-dessous illustre cette tendance.

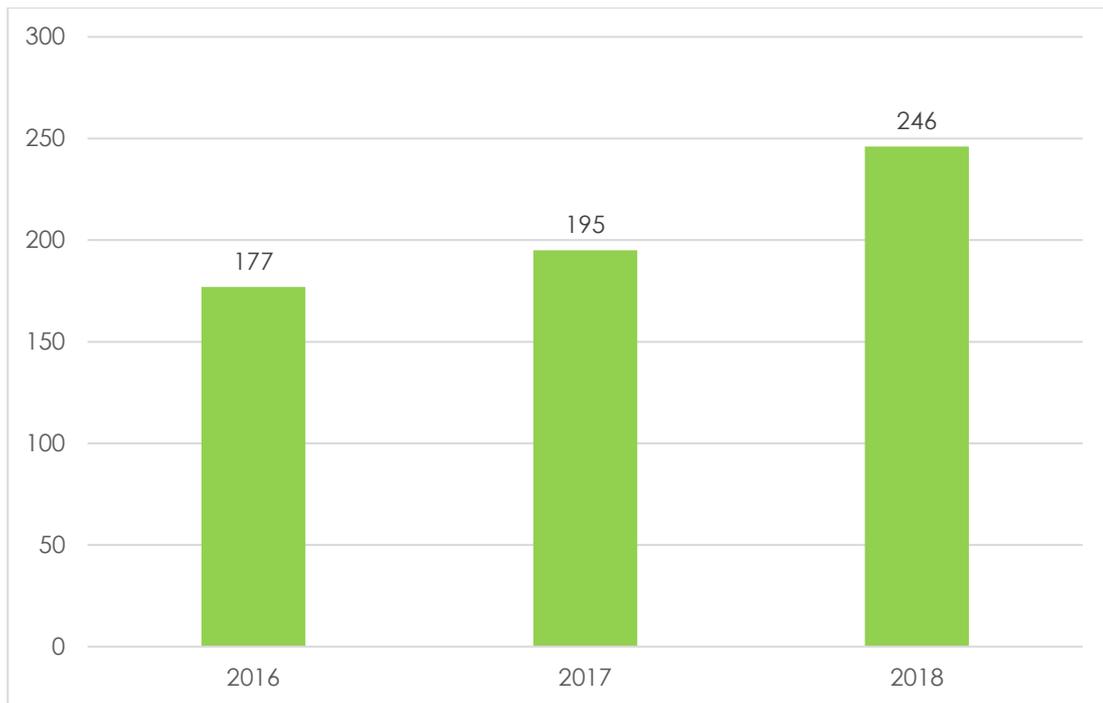


Figure 9 - Evolution du nombre de notifications annuelles

## 6.7. Identification de certaines tendances

Durant l'année 2018, l'Observatoire du commerce a identifié quelques tendances de certains secteurs commerciaux.

Au niveau des supermarchés, la plupart des dossiers traités au sein de l'Observatoire du commerce vise une augmentation de leur surface commerciale nette. Ce constat est valable pour la grande majorité des enseignes présentes en Wallonie. Les justifications avancées par les demandeurs sont de répondre aux besoins des chalands, de répondre au concurrent qui a déjà agrandi son magasin (nécessité de s'adapter et d'évoluer afin de pouvoir conserver ou capter le chaland) mais aussi de rencontrer le nouveau modèle commercial et la nouvelle stratégie de groupe. Cette tendance avait déjà été identifiée ces 2 dernières années et se confirme.

Toujours au niveau des supermarchés, l'Observatoire du commerce constate également une volonté de localiser de plus petites surfaces commerciales dans des lieux plus ruraux, sur des axes de transit dans l'objectif de capter des flux.

Concernant les ensembles commerciaux, les projets sont plus variés. Certains font l'objet d'une régularisation car ils n'avaient pas été envisagés comme tel à l'origine du montage commercial. Généralement, ces régularisations sont accompagnées d'une modification de la nature de l'activité commerciale d'une ou plusieurs cellules. D'autres ensembles commerciaux souhaitent parfois s'agrandir. Enfin, l'Observatoire du commerce constate que très peu de projets concernent l'implantation d'un nouveau complexe commercial.

## 6.8. Avis à la demande du Gouvernement wallon

Durant l'année 2018, l'Observatoire du commerce n'a été saisi d'aucune demande d'avis du Gouvernement wallon sur des avant-projets de décret ou des projets d'arrêtés.