



CESE Wallonie

Pôle Aménagement
du territoire

AVIS D'INITIATIVE

AT.25.8.AV

Les permis d'urbanisme d'implantation commerciale

Avis adopté le 14/03/25

Rue du Vertbois, 13c
B-4000 Liège
T 04 232 98 97
pole.at@cesewallonie.be
www.cesewallonie.be

DONNEES INTRODUCTIVES

<u>Dossier :</u>	Les permis d'urbanisme d'implantation commerciale
<u>Destinataire :</u>	Gouvernement wallon
<u>Référence légale :</u>	Code du Développement territorial
<u>Préparation de l'avis :</u>	Groupe de travail composé des membres de la Section « Développement commercial » du Pôle Aménagement du territoire (9 réunions : 24/09/2024, 8/10/2014, 21/10/2024, 22/10/2024, 12/11/2024, 26/11/2024, 28/01/2025, 11/02/2025 et 28/02/2025)

Brève description du dossier :

Le Code du Développement territorial (CoDT) tel que modifié par le décret du 13/12/2023 a profondément modifié le régime applicable aux implantations commerciales. Depuis le 1^{er}/08/2024, le Pôle Aménagement du territoire remet un avis sur les demandes de permis d'urbanisme portant sur des actes et travaux visés à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8^o, du CoDT d'une surface commerciale nette (SCN) égale ou supérieure à 1.000 m². Il a soulevé toute une série de questionnements et d'interrogations concernant entre autres le fait générateur de permis, l'approche pour analyser ce type de demande ou encore le contenu des demandes de permis et formule quelques propositions.

1. PREAMBULE

Le Pôle rappelle que, depuis le 1^{er}/08/2024, il est compétent pour remettre des avis sur les demandes de permis d'urbanisme visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8° du CoDT (ou PUIC) d'au moins 1.000 m² de surface commerciale nette (SCN). Dans ce contexte, il a créé un groupe de travail regroupant les membres de la Section « Développement commercial » du Pôle afin de réfléchir aux implications de ces nouvelles missions.

Le groupe de travail s'est réuni à 9 reprises et a, entre autres, auditionné une série d'acteurs concernés :

- le 24/09/2024 : première analyse sur la base d'une note réalisée par le secrétariat du Pôle ;
- le 8/10/2024 : audition de bureaux d'études spécialisés (M. Cédric LAMBRECHTS, Intersectio ; Mmes Pascaline SALADIN, Nathalie ANDRY et M. François HONORE, Géoconsulting) et de la commune d'Arlon (Mmes Cécile FRANCESCANGELI et Tania DE HALLEUX) ;
- le 21/10/2024 : audition de Mmes Annick PIRON et Agnès LEGROS, collaboratrices de Mme Anne-Valérie BARLET, Fonctionnaire déléguée de la Direction de Liège II ;
- le 22/10/2024 : audition de Me Nathalie VAN DAMME, avocate au barreau de Liège-Huy, Elegis et de Mme Agnès WALTHERY, responsable du service urbanisme de la commune d'Hannut ;
- le 12/11/2024 : M. François BOON et Mme Natasha NOLET de BRAUWERE, Project & Legal Advisers chez 2Build Consulting ;
- le 26/11/2024 : Mme Allyson MAREK, SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie, Attachée géographe.

Le 13/12/2024, le Pôle a émis un avis d'initiative sur le contenu des demandes de PUIC (réf. : AT.24.153.AV). Il a décidé de remettre un second avis portant sur les nouvelles mesures visant l'implantation du commerce de détail en Wallonie. Le groupe de travail s'est réuni à trois reprises dans ce cadre (le 28/01/2025, le 11/02/2025 et le 25/02/2025).

Enfin, le Pôle souligne que le groupe de travail poursuivra ses travaux pour faire évoluer ses réflexions en fonction de la pratique. Effectivement, il est en première ligne pour remettre un avis sur les demandes de PUIC. Après avoir examiné environ une dizaine de dossiers depuis le 1^{er}/08/2024, il constate qu'il est nécessaire d'élaborer une grille de lecture minimale pour les appréhender. Il a l'intention d'aborder ce balisage à moyen terme dans la mesure où il ne dispose pas du recul suffisant à l'heure actuelle.

2. AVIS

L'avis s'articule en deux axes : les considérations générales (2.1.) et l'examen des « projets commerciaux » : premiers constats (2.2.).

2.1. Considérations générales

Le Pôle souligne que la réforme des implantations commerciales opérée via la modification du CoDT va dans le bon sens. Il constate cependant qu'elle manque d'opérationnalité et qu'elle soulève des questions concernant entre autres le champ d'application, le contenu des demandes de permis ou encore la motivation des permis commerciaux. Cela induira des ajustements ; **le Pôle souhaite être associé aux travaux et réflexions** qui seront menés par le Gouvernement et l'administration sur le développement commercial en Wallonie.

Dans ce contexte, le Pôle :

- rappelle que le Gouvernement wallon a l'intention de « *suivre étroitement la mise en œuvre des orientations concernant les implantations commerciales dès son entrée en vigueur et fera l'objet d'une évaluation immédiate et continue. Les mesures correctrices nécessaires seront prises* »¹. **Le Pôle recommande dès lors qu'une « task force » visant à suivre de manière concertée le nouveau régime des implantations commerciales soit mise en place** afin d'adapter, le cas échéant, les dispositions réglementaires ou législatives pertinentes (fait générateur, composition des dossiers au sens large, etc.) sans bouleverser l'équilibre voulu par la réforme. **Le Pôle souhaite être associé** à cette « task force » ;
- préconise que, en complément du vade-mecum sur les schémas de développement communaux « optimisation spatiale », un **document expliquant les mesures du CoDT relatives au commerce de détail soit rapidement réalisé en vue de faciliter leur application**. Ce document pourrait apporter des commentaires, éclaircissements, interprétations ou encore précisions sur les notions de base, le champ d'application, la planification, les faits générateurs de permis, l'examen des demandes de permis et leur motivation, les procédures, etc. Concrètement, **le Pôle suggère que des publications soient réalisées** sous forme de FAQ, de publications spécifiques sur la matière (état du commerce, illustration de thèmes au travers d'exemples concrets, motivation des projets commerciaux, aide au remplissage de l'annexe 5/1, etc.), de guides pratiques, fichier reprenant les communes ayant abaissé le seuil des actes et travaux soumis à PUIC à 200 m² de SCN, etc. Il faut que ces ressources soient disponibles de manière centralisée ;
- souhaite que les instructions administratives relatives à l'implantation de commerce de détail soient régulièrement mises à jour en version coordonnée et disponibles facilement ;
- signale que le changement de régime des implantations commerciales est significatif et nécessite une prise en main de la part de toute une série d'acteurs dont, entre autres, le SPW Territoire, Logement, Patrimoine, Energie (SPW TLPE) et les communes qui sont parfois peu outillées pour s'approprier et mettre en œuvre une réforme si technique en peu de temps. **Le Pôle souhaite que les moyens humains et financiers nécessaires soient fournis afin d'assurer l'efficacité du nouveau système**. Complémentairement à cela, il recommande qu'un **portail unique d'information soit mis en place au niveau du SPW TLPE** tant pour les acteurs publics que privés pour tout sujet touchant aux implantations commerciales ;

¹ Déclaration de politique régionale wallonne, *Avoir le courage de changer pour que l'avenir s'éclaire*, Législature 2024 – 2029, 11 juillet 2024, p. 78.

- souligne l'importance de disposer des données pour appréhender adéquatement les projets commerciaux, en particulier dans le cas des ensembles commerciaux. **La base de données Logic doit être accessible à toute personne concernée** par les projets d'implantation commerciale dont le Pôle ;
- constate qu'un monitoring sur les mesures de portée générale (rapport triennal en application de l'article D.I.2 du CoDT, évaluation du SDT en fin de législature) est prévu. Il recommande **l'instauration d'un outil de monitoring sur les projets individuels**, en ce compris pour les projets qui ne sont pas soumis à PUIC, via par exemple un système de déclaration ou de notification centralisé. La collecte de ces données permettra de nourrir le monitoring des mesures générales.

2.2. Examen des « projets commerciaux » : premiers constats

- L'approche à adopter pour l'analyse des projets

Concernant plus spécifiquement **l'examen des projets**, le Pôle rappelle que celui-ci **repose désormais sur un éventail de principes** établis par le CoDT et non plus sur des critères précis et exhaustifs. Ce changement de paradigme **implique une nouvelle approche** pour l'analyse des projets commerciaux par rapport à la pratique précédente. **Le Pôle identifiera progressivement les enjeux et points d'attention à prendre en considération** comme il l'a fait pour d'autres thèmes (ex. permis éoliens). Ainsi, le canevas des avis sur les demandes de PUIC résultera de l'échange de bonnes pratiques, de l'examen des expériences étrangères ou d'études existantes, de la participation à des colloques, etc. tout en maintenant la souplesse dans l'analyse des projets.

Sur la base des auditions réalisées, le Pôle dispose de quelques pistes concernant l'approche à adopter pour l'analyse des demandes de PUIC. Ainsi, **les permis d'urbanisme commerciaux sont examinés** comme un permis d'urbanisme « classique » c'est-à-dire **au regard des principes d'aménagement du territoire, des instruments d'aménagement du territoire et d'urbanisme** (plan de secteur, schémas, etc.) **ou encore des dispositions particulières du CoDT** (objectifs, écart, dérogation, risques naturels, etc.).

Parallèlement à une analyse purement territoriale et urbanistique, **le Pôle souligne l'importance d'acquérir ou de conserver l'approche commerciale**. Effectivement, le Pôle soutient que la fonction commerciale présente des particularités et précise que les projets commerciaux doivent être analysés de manière holistique. L'implantation de commerces a des **effets** sur la **mobilité** puisqu'elle induit le déplacement des clients (nécessité d'une accessibilité suffisante aux polarités commerciales y compris en mode doux, assurer la sécurité routière, évaluer l'impact sur la collectivité), **crée directement des emplois** ou a des répercussions sur **l'aménagement du territoire à court terme** (temporalité du commerce différente du résidentiel). Le Pôle souligne que **l'article D.I.1, §1^{er}, alinéa 4, du CoDT permet d'avoir un large spectre d'analyse des projets commerciaux** (mobilité, emploi, démographie, etc.) permettant d'appréhender ces phénomènes. Il rappelle néanmoins que **la directive 2006/123/CE** relative aux services dans le marché intérieur s'applique au commerce de détail et **proscrit tout test-économique**.

- Les faits générateurs de permis

Le Pôle préconise également que certains aspects des **faits générateurs** de permis commerciaux **soient clarifiés** comme la notion de sensibilité liée à la modification importante des activités commerciales². **Il recommande que les adaptations législatives et réglementaires soient rapidement** adoptées dans ce sens ou, à tout le moins, qu'une circulaire ministérielle soit préalablement approuvée.

- Le contenu des demandes de permis

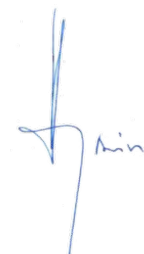
Le Pôle signale qu'il a examiné quelques dossiers de demande de PUIC. Sur cette base, il peut déjà avancer que **les informations demandées dans l'annexe 5/1 ne sont pas suffisantes** pour appréhender les projets commerciaux. Il souligne que des informations pertinentes proviennent des auditions qu'il organise (demandeurs, communes). Complémentairement à ce qui est requis dans cette annexe, la transmission de données plus larges est indispensable (notamment la présentation du projet sous l'angle commercial, l'historique du site et les antécédents administratifs, les commissions paritaires, les données relatives à l'emploi, etc.). Il renvoie à cet égard à son avis d'initiative du 13 décembre 2024 (réf. : AT.24.153.AV). Le Pôle souhaite, le cas échéant, être associé aux éventuelles démarches visant à modifier et améliorer l'annexe 5/1.

- Les aspects administratifs à améliorer

Par souci de simplification administrative, le Pôle recommande que **les dossiers soient systématiquement transmis en version digitale** aux acteurs concernés (ex. instances d'avis).

Le Pôle attire également l'attention sur l'examen de la **complétude** des dossiers et, par conséquent, sur la **qualité** des dossiers et la **véracité des données** qui y figurent. Il faut sensibiliser les autorités compétentes en vue de disposer des éléments suffisants pour l'analyse des demandes mais également aider les porteurs de projets (via par exemple une aide au remplissage de l'annexe 5/1 à l'attention tant des opérateurs que des communes).

Enfin, le Pôle estime que la **publicité des informations** est importante (avis de la direction des implantations commerciales ou des communes concernées durant la procédure de permis). Il rappelle en ce sens les dispositions du Code de l'environnement relatives à l'information passive ou active en matière d'informations environnementales.



Yves HANIN
Président

² Cela peut s'effectuer en :

- définissant l'assortiment « majoritaire » de référence dans un commerce existant ;
- déterminant, pour les nouvelles implantations mixtes, la catégorie d'achats qui les caractérise le mieux et en acceptant un pourcentage d'une autre catégorie indispensable à l'offre majoritaire (ex. dans un magasin de bricolage catégorisé en lourd il y a une partie d'achats légers – pinceaux, vis, ampoules, etc. Il faut limiter cette exception dans la catégorie plus sensible si elle n'est plus le complément de l'offre majoritaire moins sensible) ;
- introduisant des catégories réellement sensibles dans la catégorie léger (ex. équipement de la personne).