



*Conférence Permanente
du Développement
Territorial*

RECHERCHE 1 : INTENSIFICATION ET REQUALIFICATION DES CENTRALITÉS POUR LUTTER CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

RAPPORT SCIENTIFIQUE – ANNEXE 5A

VOLET 5 – ASPECTS JURIDIQUES RELATIFS AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES



RAPPORT FINAL – DÉCEMBRE 2021



Université de
Liège - Lepur



Université Libre de
Bruxelles - IGEAT



Université Catholique de
Louvain - CREAT

Responsables scientifiques

Jean-Marie HALLEUX (Lepur-ULiège)

Chercheurs

Valentine DEFER (Lepur-ULiège)

Sébastien HENDRICKX (Lepur-ULiège)

TABLE DES MATIÈRES

VOLET 5 – ASPECTS JURIDIQUES RELATIFS AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES	4
1. INTRODUCTION.....	4
2. BREF HISTORIQUE.....	4
3. DROIT EUROPEEN ET DIRECTIVE SERVICES.....	6
3.1 PREAMBULE : L'APPLICATION DU DROIT EUROPEEN	6
3.2 LA DIRECTIVE.....	7
3.2.1 Champ d'application	7
3.2.2 Objet	8
3.2.3 Régimes d'autorisation.....	8
4. LE DECRET RELATIF AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES.....	12
4.1 PREAMBULE : LES TRAVAUX ET OBJECTIFS PARLEMENTAIRES.....	12
4.2 LES OUTILS STRATEGIQUES DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL.....	13
4.2.1 Le Schéma Régional de Développement commercial (SRDC)	14
4.2.2 Les Schémas (Pluri)Communaux de Développement Commercial (SCDC)	16
4.3 LES AUTORISATIONS ET DECLARATIONS.....	17
5. VERS L'ELABORATION DE SCENARIOS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET LA DEPENDANCE A LA VOITURE	19
5.1 INTEGRATION AU REGIME DU CoDT.....	21
5.1.1 Schémas régionaux.....	22
5.1.2 Schémas communaux.....	25
5.1.3 Permis.....	27
6. CONCLUSION	29

VOLET 5 – ASPECTS JURIDIQUES RELATIFS AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES

1. INTRODUCTION

La présente annexe a pour objectif de dresser le cadre légal applicable à la matière des implantations commerciales, afin de déterminer comment juridiquement intégrer cette police à celle du CoDT « de façon à tendre vers un seul document indicatif de référence sur l'ensemble du territoire régional », à intégrer les schémas communaux, mais aussi à mettre en place une procédure de délivrance des permis qui serait commune aux deux dispositifs¹.

L'analyse présentée dans cette annexe répond au cahier des charges de la présente recherche en ce qu'elle constitue l'état des lieux des aspects juridiques du régime des implantations commerciales en Wallonie et qu'elle assied la réflexion relative à l'impact de la matière sur la problématique de l'étalement urbain.

En effet, il nous semble qu'une intégration des régimes juridique permettrait de répondre à un double objectif de simplification administrative et de prise en compte des valeurs du développement territorial moderne telles qu'elles sont énoncées à l'article D.I.1 du CoDT. Notamment, fusionner ces régimes procéduraux aurait pour effet de tendre vers la mise en œuvre concrète des deux objectifs d'intérêt général que la réforme du CoDT poursuit : « la lutte contre l'étalement urbain et le redéploiement économique »².

2. BREF HISTORIQUE

Dans les années 1920 débute la consommation de masse et la multiplication de grandes surfaces commerciales. À cette époque, les commerçants belges ont la pleine et entière liberté de s'établir à l'endroit qu'ils choisissent, sans préjudice des réglementations urbanistiques³. En 1937, afin d'encadrer ces développements, le parlement belge⁴ met en place un premier régime d'autorisation préalable pour l'implantation des « établissement à rayons multiples organisé pour la vente en détail de marchandises qui n'appartiennent pas à une même branche du commerce ou qui, normalement, ne sont pas mises en vente dans un même établissement »⁵. Ce régime considéré comme « cadenas » par le secteur commercial est abrogé en 1961, sans remplaçant.

¹ DPR 2019-2024, Chapitre 7. Les entreprises et les indépendants, pp. 36 et 37.

² Doc. parl. w., Exposé des motifs, 9 octobre 2015, n° 307/1, p. 14.

³ Arrêté du 19 brumaire an IV, rendu applicable en Belgique par le décret français des 2 et 17 mars 1791, ou « Décret d'Allarde ».

⁴ Loi du 13 janvier 1937, M.B., 17 janvier 1937.

⁵ *Idem*, Art. 1^{er}.

Les années 60 voient les premiers « *shopping centers* » se développer, suivis des « *garden centers* », « *home centers* » et « *auto centers* »⁶. Cet essor de la grande distribution, située essentiellement en périphérie des villes, est lié à l'exode des ménages, ce qui pousse le législateur belge à réévaluer la mise en place d'une nouvelle législation « cadenas ». En 1975 est instauré le « permis socio-économique », nécessaire pour l'implantation d'établissements de commerces de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 750 m² ou 1500 m²⁷, en fonction de leur localisation. Ce permis est délivré en ayant notamment égard à l'incidence économique de ces « boîtes à chaussures » sur le commerce existant.

Dans un objectif de simplification et de clarification procédurale, le législateur belge⁸ réforme la matière en 2004 avec le « permis d'implantation commerciale », indispensable pour tout établissement d'un commerce de détail d'une surface commerciale nette de plus de 400 m², en ce compris les « ensembles commerciaux ». L'incidence économique de l'implantation projetée sur le commerce existant est de nouveau reprise comme critère déterminant l'octroi de l'autorisation. Ce critère, prépondérant dans la pratique, s'avère difficilement conciliable avec la liberté d'établissement et de prestations de services garantie par le droit de l'Union européenne (*Cfr.* Point 3).

La figure 1 présente, sous forme de ligne du temps, quelques dates clés de l'évolution législative des implantations commerciales wallonnes.

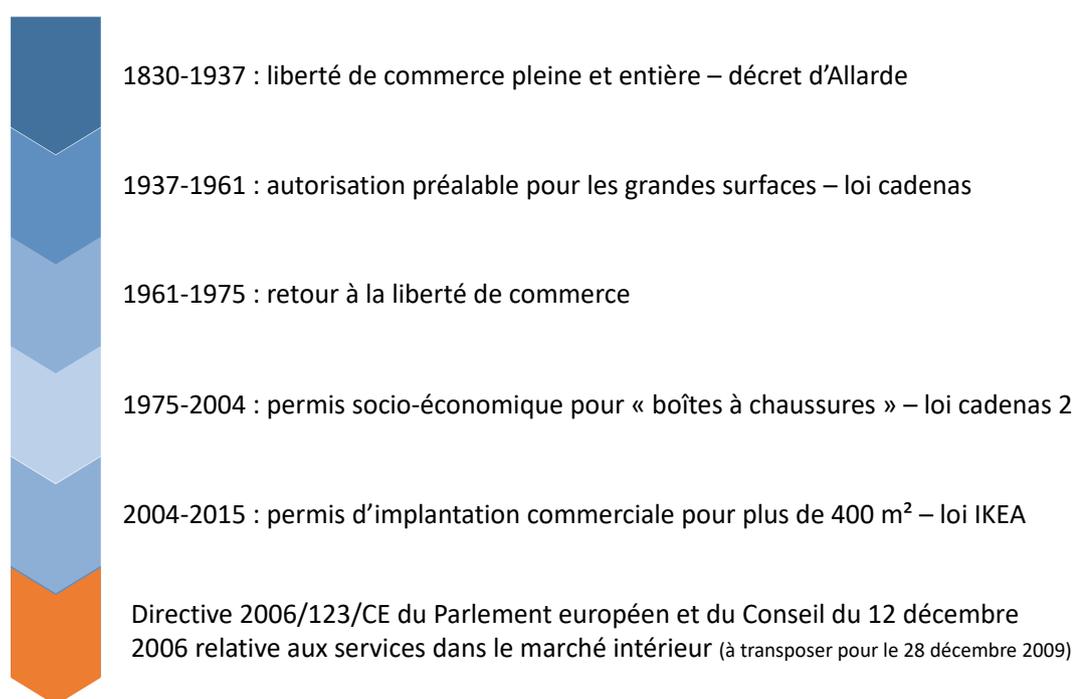


Figure 1 : Évolution législative historique des implantations commerciales wallonnes

⁶ Merenne-Schoumaker, B. (1979). « L'évolution de la distribution périphérique en Europe depuis 1960 », Bulletin de la Société belge d'Études géographiques, XLVII.

⁷ Ces seuils sont réduits à 400 et 1000 m² par l'arrêté royal du 23 juin 1994.

⁸ Loi du 13 août 2004, M.B., 5 octobre 2004, dite « loi IKEA ».

3. DROIT EUROPEEN ET DIRECTIVE SERVICES

3.1 PREAMBULE : L'APPLICATION DU DROIT EUROPEEN

L'analyse de l'implication du droit européen sur la matière des implantations commerciales n'est pas à première vue évidente dès lors que le droit de l'Union européenne n'a *a priori* pas vocation à s'appliquer aux réglementations nationales en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'aménagement du territoire n'est pas une compétence européenne. L'aménagement du territoire peut néanmoins avoir des incidences (directes ou indirectes) sur les droits et libertés consacrés par les traités européens. Spécialement, pour ce qui nous concerne, il convient d'empêcher toute entrave directe et indirecte à la liberté d'établissement et aux droits et obligations qui découlent de la Directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (ci-après, la « Directive »).

Un principe fondateur du droit, et du droit européen en particulier, est illustré par l'adage latin *lex specialis derogat legi generali*: la loi spéciale déroge à la loi générale. Ceci implique que si la réglementation nationale tombe dans le champ d'application d'une directive, laquelle régit spécialement une partie du droit européen général contenu dans les traités, ce droit général laisse la place aux règles de ladite directive.

Pour ce qui concerne notre étude, la question se pose en ces termes : si la réglementation wallonne rentre dans le champ d'application de la Directive, l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le TFUE) qui consacre la liberté d'établissement ne s'applique pas.

Article 49 al. 1 TFUE

(...) Les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La Cour de Justice de l'Union européenne précise la notion de « restriction », non définie par le TFUE, en ces termes : « l'article 49 TFUE s'oppose aux restrictions à la liberté d'établissement, c'est-à-dire à toute mesure nationale qui est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté d'établissement garantie par le traité FUE. La notion de restriction couvre les mesures prises par un État membre qui, quoiqu'indistinctement applicables, affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce au sein de l'Union »⁹. Notons que le respect de cette liberté implique un élément d'extranéité, une concurrence entre États, et ne s'applique donc pas aux situations « purement internes », par exemple à un commerçant liégeois qui souhaite s'implanter à Liège.

⁹ C.J.U.E., C-168/14, Itevelesa, 15 octobre 2015, qui cite C.J.U.E., C-327/12, SOA Nazionale Costruttori.

3.2 LA DIRECTIVE

Le 12 décembre 2006, le Parlement et le Conseil européens promulguent la Directive service, droit européen dérivé qui a un effet indirect en Belgique, via sa transposition dans la Loi belge ; mais aussi un effet direct ascendant (c'est-à-dire lorsqu'il est invoqué par un particulier contre un État membre), par elle-même, pour ce qui n'aurait pas été complètement ou mal transposé¹⁰.

Dans le cadre de la matière des implantations commerciales, le Conseil d'État précise que la Directive interdit « tout régime d'autorisation dont l'objectif serait de maîtriser l'impact concurrentiel d'un projet ou d'adapter l'offre commerciale à la demande des consommateurs »¹¹. La Directive s'implante en effet dans le cadre du renforcement du marché intérieur, elle trouve son fondement dans les articles 26, §2, 49 et 56 du TFUE.

L'analyse du champ d'application de la Directive (3.2.1) nous indique que celle-ci a bien vocation, dans le cadre qui nous occupe, à déroger à l'article 49 du TFUE. Nous nous interrogeons donc sur les implications de cette réglementation européenne sur la législation wallonne relatives aux implantations commerciales (3.2.2).

3.2.1 Champ d'application

Plus précisément, le champ d'application de la Directive est défini en son article 2 : elle s'applique aux services fournis par les prestataires ayant leur établissement dans un État membre. Il faut entendre par « service », « toute activité économique non salariée, exercée normalement contre rémunération, visée à l'article 50 du traité »¹² (ancien article 50, lire désormais « article 57 du TFUE »).

Article 57 al. 1 et 2 TFUE

Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

¹⁰ C.J.U.E., arrêt C-413/15 du 10 octobre 2017, Elaine Farrell, et la jurisprudence citée.

¹¹ C.E., n° 227.948 du 1er juillet 2014, Ville de Marche-en-Famenne.

¹² Directive, article 4, 1).

La Cour de Justice précise par ailleurs que la vente au détail est un service au sens de la Directive, et non une commercialisation de marchandises¹³ ; mais aussi que la Directive s'applique même hors de tout élément d'extranéité, c'est-à-dire en ce compris à une situation purement interne comme celle d'un liégeois souhaitant établir son commerce à Liège¹⁴.

3.2.2 Objet

En son chapitre III, la Directive traite spécifiquement de la liberté d'établissement, matière qui est divisée en deux sections : les régimes d'autorisation (3.2.3) et les exigences (3.2.3.1).

Il y a donc lieu de déterminer si la réglementation wallonne relative aux implantations commerciales qui met en place un régime de planification stratégique (les schémas) ainsi qu'une autorisation administrative spécifique (les permis) relève de la notion de régime d'autorisation ou de celle d'exigence, définies, respectivement, à l'article 4, 6), et à l'article 4, 7), de la Directive.

Grâce à l'affaire Visser¹⁵, la Cour de Justice précise la matière européenne. Elle devait analyser dans quelle mesure un plan communal néerlandais d'occupation du sol qui réserve l'ouverture de points de vente de biens de détail (en l'espèce, vêtements et chaussures en « *outlet* ») au centre-ville et n'autorise que les biens dits « volumineux » (véhicules automobiles, cuisines, salles de bains, meubles, matériaux de construction, ...) en dehors du centre-ville, porte atteinte aux régimes mis en place par la Directive service.

3.2.3 Régimes d'autorisation

L'article 4, 6) de la Directive service définit ce qu'il faut entendre par « régime d'autorisation » :

Article 4, 6) DS

6) « régime d'autorisation », toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice

Il s'agit donc de procédures visant la délivrance de décisions à portée individuelle, ce que confirme la Cour de Justice dans l'affaire Visser en précisant que le plan d'occupation du sol ne relève pas du régime d'autorisation et que « si ce plan ouvre aux prestataires la possibilité de développer certaines activités de commerce de détail dans des zones géographiques déterminées, une telle possibilité procède non d'un acte formel obtenu à l'issue d'une démarche que ces prestataires auraient été tenus d'effectuer à cette fin, mais de l'approbation par le conseil communal d'Appingedam de règles d'application générale qui figurent dans ledit plan »¹⁶.

Nous pensons que le permis d'implantation commerciale par contre, doit être considéré comme un régime d'autorisation au sens de la Directive service.

¹³ C.J.U.E., arrêt C-360/15 et C-31/16, Visser, du 30 janvier 2018, cons. 97.

¹⁴ *Idem*, cons. 109

¹⁵ C.J.U.E., *op. cit.*

¹⁶ *Idem*, cons. 115.

Ceci implique une évaluation de la conformité de la procédure de délivrance de permis au regard des conditions européennes suivantes :

Article 9 DS

1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

- a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
- b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle (...).

L'article 4 de la Directive service définit également ce qu'il faut entendre par « raisons impérieuses d'intérêt général » au sens de l'article 9, b) :

Article 4, 8) DS

8) « raisons impérieuses d'intérêt général », des raisons reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice, qui incluent les justifications suivantes : l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services et des travailleurs, la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la conservation du patrimoine national historique et artistique, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle ;

Nous verrons que le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales (ci-après, « DIC ») identifie spécialement quatre raisons impérieuses d'intérêt général qui guident l'action de l'administration dans la pratique de la matière (*Cfr.* Point 4).

3.2.3.1 Exigences

En ses articles 14 et suivants, la Directive poursuit avec les exigences qui sont soit interdites, soit soumises à une évaluation spéciale. Elles s'appliquent aux réglementations *sensu lato*, à portée générale.

Article 4, 7) DS

7) « exigence », toute obligation, interdiction, condition ou limite prévue dans les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres ou découlant de la jurisprudence, des pratiques administratives, des règles des ordres professionnels ou des règles collectives d'associations professionnelles ou autres organisations professionnelles adoptées dans l'exercice de leur autonomie juridique ; les normes issues de conventions collectives négociées par les partenaires sociaux ne sont pas en tant que telles, considérées comme des exigences au sens de la présente directive ;

Relativement au plan d'occupation du sol néerlandais, la Cour de Justice constate que « les règles du plan d'occupation des sols en cause au principal ont pour effet d'interdire l'activité de commerce de détail de produits non volumineux, tels que des chaussures et des vêtements, dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam » et ce, malgré que ces plans « ne réglementent pas ou n'affectent pas spécifiquement l'accès à une activité de service ou son exercice ». Ils ont néanmoins « pour objet spécifique de déterminer les zones géographiques où certaines activités de commerce de détail peuvent s'implanter. Elles s'adressent ainsi aux seules personnes qui envisagent de développer ces activités dans ces zones géographiques, à l'exclusion des personnes agissant à titre privé »¹⁷.

Bien que le plan d'occupation du sol n'eût pas pour objet spécifique la régulation des implantations commerciales, celui-ci rentre dans le champ d'application de la Directive et y est soumis. Il est à notre avis évident qu'un schéma de développement commercial wallon – qui vise, quant à lui, spécifiquement la réglementation des implantations commerciales – doit être établi en conformité avec la Directive ainsi qu'à ses exigences interdites ou soumises à évaluation.

a) Exigences interdites

Sont totalement interdites, six exigences identifiées comme telles à l'article 14 de la Directive. Spécialement pour ce qui nous concerne, les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de services ou son exercice sur leur territoire à :

5) l'application au cas par cas d'un test économique consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve de l'existence d'un besoin économique ou d'une demande du marché, à évaluer les effets économiques potentiels ou actuels de l'activité ou à évaluer l'adéquation de l'activité avec les objectifs de programmation économique fixés par l'autorité compétente ; cette interdiction ne concerne pas les exigences en matière de programmation qui ne poursuivent pas des objectifs de nature économique mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général

Ce type de test économique « au cas par cas », c'est-à-dire à réaliser pour chaque demande de permis – et qui était habituellement pratiqué sous l'égide des lois de 1975 et de 2004 réglementant les implantations commerciales – n'est pas prévu, ni dans le DIC, ni dans le contenu minimal des schémas de développement commerciaux.

En effet, si le diagnostic, l'inventaire, l'évaluation des potentialités commerciales et des incidences non négligeables sur différents facteurs, ou même l'implantation privilégiée des équipements et infrastructures commerciales¹⁸ peuvent indiquer qu'un « test économique » est bien réalisé dans le cadre de la procédure d'élaboration des schémas, il n'empêche que cette évaluation ne s'applique pas « au cas par cas », pour chaque demande de permis, mais de manière générale, aux échelles régionale et communale.

¹⁷ Idem, cons. 121 à 124.

¹⁸ Article 12 et 17 du DIC.

De plus, les « tests économiques » wallons concernent la matière des programmations¹⁹. Ils ne poursuivent pas des objectifs de nature économique (maîtriser l'impact concurrentiel d'un projet ou adapter l'offre commerciale à la demande des consommateurs²⁰), mais relèvent de raisons impérieuses d'intérêt général, identifiées spécialement dans le DIC.

Néanmoins, il importe de rester vigilants car, pour ce qui est des schémas communaux, la Direction des implantations commerciales affirme que « rien n'empêche d'assortir ce contenu minimal d'autres éléments que la commune considérée souhaite y voir apparaître (animation centre-ville, mesures de promotion du commerce, etc.) »²¹, attention donc à ne pas réintroduire de test économique au cas par cas via cette possibilité d'élargir le contenu du schéma mais aussi à assurer le respect de la Directive dans l'optique d'une éventuelle intégration des polices.

b) Exigences à évaluer

A côté des exigences interdites, la Directive permet que les États membres mettent en place certaines exigences, jugées comme non discriminantes.

Article 15, §2 DS

Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes :

a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires ;

(...)

f) les exigences qui imposent un nombre minimum de salariés ;

g) les tarifs obligatoires minimum et/ou maximum que doit respecter le prestataire ;

h) l'obligation pour le prestataire de fournir, conjointement à son service, d'autres services spécifiques.

A propos de l'affaire Visser, la Cour de justice a considéré que « en interdisant l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans une zone géographique située en dehors du centre-ville de la commune d'Appingedam, [le plan d'occupation du sol (...)] subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice à une limite territoriale »²². La Directive ne s'oppose pas à l'existence de ce type d'exigence, pour autant que les conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité énoncées à son article 15, paragraphe 3, soient remplies, c'est-à-dire que l'autorité ait procédé à une évaluation des exigences conformément au droit tiré de la directive.

¹⁹ Article 14, 5) de la Directive, deuxième phrase.

²⁰ C.E., *op. cit.*

²¹ SPW, DIC, Guide méthodologique, v. 1.0, mai 2016, p. 13. Voy. néanmoins notre argumentaire *a contrario* en point 4.2.2.

²² C.J.U.E., *op. cit.*, cons. 131.

Article 15, §3 DS

Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes :

- a) non-discrimination : les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire ;
- b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ;
- c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat.

Spécialement pour ce qui concerne la condition de nécessité, la Cour de Justice a considéré que le plan d'occupation du sol néerlandais « vise à préserver la viabilité du centre-ville de la commune d'Appingedam et à éviter l'existence de locaux inoccupés en zone urbaine dans l'intérêt d'un bon aménagement du territoire » et que « un tel objectif de protection de l'environnement urbain est susceptible de constituer une raison impérieuse d'intérêt général de nature à justifier une limite territoriale telle que celle en cause au principal ». Ainsi, la Cour de Justice conclut que la Directive « ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan d'occupation des sols d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies ».

A l'instar du plan d'occupation néerlandais, les schémas wallons sont rendus nécessaires et justifiés par les raisons impérieuses d'intérêt général (*cf. infra*, point 4.1).

4. LE DECRET RELATIF AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES

4.1 PREAMBULE : LES TRAVAUX ET OBJECTIFS PARLEMENTAIRES

Depuis le 1er juillet 2014, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État²³, les régions sont compétentes pour légiférer en matière d'implantations commerciales. La Wallonie adopte son décret relatif aux implantations commerciales (DIC) dès le 5 février 2015.

On peut lire dans l'exposé des motifs que le DIC, alors en projet, « respecte la Directive services »²⁴ et rencontre le principe de libre établissement rappelé à l'article II.3 du Code de droit économique. Le législateur wallon conclut à la nécessité de réguler l'implantation des activités commerciales afin de garantir les raisons impérieuses d'intérêt général qu'il identifie et qui fondent les critères objectifs de délivrance des permis, opérant ainsi comme « éléments réglementaires, conformes à la Directive »²⁵. Ceux-ci sont énumérés à l'article 44 du DIC :

²³ M.B., 31 janvier.

²⁴ Doc., Parl. w., Dossier 36, sess. 2014-2015, n° 1, p. 2.

²⁵ *Idem*. Ce qui est confirmé par le Conseil d'État dans son avis sur ledit projet de décret du 10 avril 2014.

- (i) la protection des consommateurs et des destinataires de services ;
- (ii) la protection de l'environnement urbain ;
- (iii) les objectifs de politique sociale ;
- (iv) la contribution à une mobilité plus durable.

Ces critères doivent guider les acteurs tant pour la délivrance des permis que dans l'élaboration de leurs stratégies relatives aux implantations commerciales (DIC article 12, al. 1, 2° et 17 ; infra point 4.2).

Par son DIC, le législateur wallon entend opérer une simplification administrative mais aussi intégrer les permis relatifs aux polices administratives de l'urbanisme, de l'environnement et des implantations commerciales, « à l'image du permis unique »²⁶. Cette police administrative dédiée à « l'urbanisme commercial »²⁷ est menée en trois volets :

- 1) Stratégique (*cf.* point 4.2) ;
- 2) Opérationnel (*cf.* point 4.3) ;
- 3) Institutionnel.

4.2 LES OUTILS STRATEGIQUES DE DEVELOPPEMENT COMMERCIAL

Nouveauté apportée par le DIC, la matière des implantations commerciales organise désormais un régime de planification stratégique qui lui propre. S'il existait déjà une « planification commerciale »²⁸, celle-ci est désormais réglementée de manière formelle.

Rappelant celle du développement territorial, la planification du développement commercial est à deux échelles, régionale (4.2.1) et (pluri)communale (4.2.2).

²⁶ *Idem*, p. 3.

²⁷ Voy. *contra* l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire et le décret flamand du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale qui intègre la politique des implantations commerciales à la police de l'aménagement du territoire.

²⁸ Van Damme, N., « La planification dans le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales » in Hautmont, F. et Vanhuffel, A. (dir.), *op. cit.* p. 58.

4.2.1 Le Schéma Régional de Développement commercial (SRDC)

A l'échelle de la Wallonie, le SRDC est adopté le 29 août 2013 par le Gouvernement wallon (soit préalablement à l'adoption DIC et à la délégation de compétence opérée par la sixième réforme de l'État²⁹). Sur la base des données LOGIC et MOVE³⁰, il dresse un diagnostic quantitatif, qualitatif et évolutif de la situation commerciale en Wallonie.

Le SRDC représente cartographiquement les implantations commerciales selon quatre formes de nodules commerciaux qu'il définit : les centres commerciaux, les parcs, les axes et les noyaux. Ensuite, conformément à l'article 12 du DIC, le schéma analyse la situation wallonne sur la base de deux scénarii d'évolution : avec ou sans régulation du commerce³¹. Cette analyse est réalisée au regard des raisons impérieuses d'intérêt général du DIC, reprises telles quelles au SRDC (p. 24), mais également grâce à une déclinaison de ces raisons en « sous-critères » permettant l'analyse d'une demande d'autorisation d'implantation commerciale, tels que définis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale³², afin d'aboutir à une régulation du marché conforme à la Directive (Tableau 1). Le SRDC dresse enfin deux tableaux de recommandations, par type de nodule puis par agglomération (SRDC, pp. 86 à 89).

Le SRDC a valeur indicative et, au contraire du SDT, effet direct sur les demandes d'autorisation d'implantation commerciale (DIC, article 24 al. 1 et 2). À l'instar des mécanismes de développement territorial³³, le DIC met en place un système d' « écart » spécialement motivé (article 24, al. 3 DIC).

Les permis d'implantation commerciale et les permis intégrés peuvent s'écarter des objectifs et des recommandations du schéma régional de développement commercial ainsi que des objectifs, options et recommandations des schémas communaux de développement commercial moyennant une motivation démontrant que les écarts ne compromettent ni les objectifs ni les éléments essentiels du schéma qui concernent le projet et que ce dernier présente des spécificités qui justifient les écarts.

²⁹ Pour une analyse critique de sa légalité, voy. not. Van Damme, N., *op. cit.* p. 72 et s., qui cite la section de législation du Conseil d'État, l'Union des Villes et Communes de Wallonie, et la doctrine. Notons que le document intitulé « Le Schéma Régional de Développement Commercial (SRDC) » qui est publié sur le site de la Direction des implantations commerciales est « approuvé par le Gouvernement wallon le 27 novembre 2014 » : https://economie.wallonie.be/Dvlp_Economique/Implantations_commerciales/Schema.html. Il semblerait donc qu'il y ait eu une régularisation du SRDC de 2013 pour lui donner une meilleure assise législative. Nous ne disposons néanmoins pas de cet acte d'approbation officiel.

³⁰ Doc. parl. w., *op. cit.*, p. 4. Pour une présentation des bases de données, voy. SRDC p. 91.

³¹ En plus de ces deux scénarii, le projet d'actualisation du SRDC propose une troisième voie, un scénario idéal dans le cadre duquel des efforts supplémentaires nécessaires pour atteindre une stabilisation du secteur doivent être accomplis. Voy. Not. Projet d'actualisation du SRDC, p. 392.

³² M.B., 28 avril 2015.

³³ Bien qu'antérieur à l'entrée en vigueur du CoDT tel qu'on le connaît, le DIC s'inspire en réalité du « CoDT Henry » promulgué en 2014.

Tableau 1 : Raisons impérieuses d'intérêt général et leur déclinaison en « sous-critères »

Filtre de la directive			
Service	Objectifs	Critères	Sous-critère
RIG de protection du consommateur	Favorise une mixité d'offres via un libre accès au marché et dans l'intérêt des consommateurs	La protection du consommateur	Favoriser la mixité commerciale
	Éviter les situations extrêmes de sur ou sous-offre commerciale qui risquent d'entraîner une rupture d'approvisionnement de proximité		Éviter le risque de rupture d'approvisionnement de proximité
RIG de protection de l'environnement urbain	Éviter la création de déséquilibre des fonctions urbaines en poursuivant la redynamisation des centres-villes	La protection de l'environnement urbain	Vérification de l'absence de rupture d'équilibre entre les différentes...
	Garantir la bonne insertion de l'implantation commerciale dans les projets locaux de développement tout en conservant le patrimoine naturel, historique et artistique		L'insertion de l'implantation commerciale en égard à sa taille
RIG d'objectif de politique sociale	Faciliter la création d'emplois en accord avec la politique sociale et économique de la région	La politique de l'emploi	La densité d'emploi
	Assurer des emplois durables et de qualité		La qualité d'emploi
RIG de protection de l'environnement	Favoriser la mixité des fonctions par une proximité de l'activité commerciale avec les fonctions d'habitat et de services	Contribution à une mobilité plus durable	Mobilité durable
	Promouvoir l'accès des implantations commerciales aux modes de transport doux et par des moyens de transport en commun		Accessibilité sans charge spécifique pour la collectivité
	Garantir une accessibilité suffisante de l'activité commerciale par une voirie en adéquation avec la nouvelle activité commerciale, sans charge spécifique pour la collectivité et sans affecter la sécurité routière		

À part que celle-là impose un auteur de projet agréé (CoDT, article D.I.11 al. 1), la procédure d'élaboration du SRDC (DIC, article 13) est similaire à celle du SDT. Elle prévoit une évaluation des incidences au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes (DIC, article 13 §2 qui fait renvoi à DCE, D.52), ainsi qu'une enquête publique (CDE, article D.29-13).

Le DIC prévoit que sont consultées, pour avis (DIC, article 13, §3), les instances suivantes : l'Observatoire du Commerce ; le Pôle Environnement ; le Conseil économique et social de Wallonie ; le pôle Aménagement du territoire ; les conseils communaux et des personnes et instances que le Gouvernement juge nécessaire de consulter.

Le SRDC est approuvé par le Gouvernement, et accompagné de la déclaration environnementale visée à l'article D. 60 du CDE. Il est « réexaminé »³⁵ tous les quatre ans (DIC, article 15) et il reste d'application jusqu'à son remplacement (il ne peut être abrogé).

Enfin, le SRDC est hiérarchiquement supérieur aux éventuels schémas de développement commerciaux (pluri)communaux qui précisent ses objectifs et recommandations et qui « sont coordonnés avec ses mesures de mise en œuvre »³⁶ (DIC, article 25 al. 1), à moins qu'ils ne s'en écartent moyennant une motivation spéciale (DIC, article 25 al. 2).

³⁵ Ce « réexamen » n'est pas défini, ni son absence sanctionnée.

³⁶ Il nous semble que les « mesures de mise en œuvre » concernent les données de Move et Logic qui, mises à jour, permettent de coordonner les schémas d'échelle inférieure.

4.2.2 Les Schémas (Pluri)Communaux de Développement Commercial (SCDC)

Les schémas communaux de développement commercial (ci-après, « SCDC ») sont des documents « d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire communal » (DIC, article 16). Ils précisent les objectifs et recommandations du SRDC (DIC, article 25). Le contenu des SCDC est fixé dans le DIC à l'article 17. Il s'appuie notamment sur les données récoltées à l'occasion de l'élaboration « d'autres instruments planologiques ».

Dans son document d'orientation intitulé « Le Schéma Communal de Développement Commercial (SCDC) »³⁷, la DIC précise que cet outil constitue une opportunité pour une commune :

- de réfléchir de manière structurée à l'avenir commercial de son territoire ;
- d'analyser son territoire, en relation avec les autres outils existants, notamment en matière d'aménagement du territoire ;
- de développer une stratégie ou une vision communale en matière commerciale.

Ce « guide méthodologique » identifie le contenu fixé par le DIC comme étant un « contenu minimal », qui pourrait dès lors être complété par le « contenu suggéré » par la Direction des implantations commerciales³⁸. À l'inverse du SRDC, pour lequel le DIC prévoit expressément un contenu minimal obligatoire et un contenu facultatif à identifier par le Gouvernement³⁹, l'article 17 al. 4 du DIC repris *in extenso* ci-avant ne prévoit qu'une compétence limitée du Gouvernement, qui peut en effet préciser le contenu décréteil mais sans lui ajouter. Il nous semble néanmoins que le contenu identifié comme « suggéré » par la Direction des implantations commerciales a une vocation purement méthodologique. Il n'ajoute rien au « contenu minimal » *per se* mais tend à le structurer et à lui donner des clés d'analyse uniformes pour toutes les communes.

À l'inverse du SRDC, le SCDC nécessite un auteur de projet agréé pour sa rédaction (DIC, article 22). La procédure d'élaboration d'un SCDC est prévue à l'article 19 du DIC. Elle prévoit un rapport des incidences environnementales (D.29-1, § 3, du CDE) et une enquête publique.

Le projet de SCDC est ensuite soumis, pour avis, aux organes consultatifs suivants : l'Observatoire du Commerce ; le Pôle Environnement ; le fonctionnaire délégué ; le fonctionnaire des implantations commerciales ; la Commission consultative d'Aménagement du Territoire et de Mobilité de la commune considérée ; ainsi qu'aux personnes et instances que le conseil communal juge nécessaire de consulter.

Le conseil communal adopte définitivement le SCDC et l'accompagne de la déclaration environnementale visée à l'article D. 60 du CDE. Il revient au Gouvernement d'approuver ou de refuser le SCDC, et ce sur la base des deux critères formels suivants (DIC, article 19 §7) :

- la régularité de la procédure ;

³⁷ SPW, DIC, *op. cit.*, p. 11.

³⁸ Pour rappel, ce document indique que « Rien n'empêche d'assortir ce contenu minimal d'autres éléments que la commune considérée souhaite y voir apparaître (animation centre-ville, mesures de promotion du commerce, etc.) » (SPW, DIC, *op. cit.*, p. 13).

³⁹ DIC article 12, al. 2 : Le Gouvernement peut préciser le contenu du schéma et y inclure d'autres éléments de contexte, d'analyse, d'actualisation et de mise en œuvre des projets d'implantations commerciales, en ce compris toute cartographie ou échelle pertinente d'évaluation.

- la conformité au schéma régional de développement commercial.

Préalablement à sa décision, le Gouvernement peut néanmoins solliciter une modification, même d'opportunité⁴⁰. Étant entendu que si la commune ne tient pas compte de cette demande de modification en opportunité, le Gouvernement ne pourra s'y opposer. Si la modification est intégrée au SCDC, celle-ci doit faire l'objet d'un nouveau tour d'évaluation d'incidences et de consultations, à moins évidemment que ces changements ne découlent justement de l'enquête préliminaire ou des avis. Le rapport des incidences est également complété. Une fois le SCDC modifié, il est de nouveau soumis au Gouvernement pour approbation. Celui-ci peut, une dernière fois, y proposer des modifications. Dans le silence prolongé du Gouvernement le SCDC est réputé approuvé.

Le SCDC peut être abrogé, en tout ou en partie, (DIC, article 21 § al. 1) et révisé, même partiellement, auquel cas les mesures de publicité sont limitées à cette modification partielle (DIC, article 21 §1).

Le SCDC couvre l'ensemble du territoire communal mais il peut être adopté, par chaque conseil communal, en concertation avec d'autres communes (DIC, article 18). On peut s'interroger sur les raisons qui ont limité cette « pluricommunalité », alors que le CoDT va plus loin⁴¹.

Le SRDC a valeur indicative. Il est hiérarchiquement inférieur au SRDC et doit, à moins qu'il ne justifie un écart (4.2.1), le respecter. Il régule directement les demandes d'autorisation d'implantation commerciale (DIC, article 24 al. 1 et 2), à moins que le conseil communal ne motive spécialement un écart en fonction des conditions suivantes (DIC, 24 article 24, al. 3) :

- le projet ne compromet pas les objectifs et les éléments essentiels du SCDC ;
- il présente des spécificités qui justifient un écart.

4.3 LES AUTORISATIONS ET DECLARATIONS

La police des implantations commerciales vient compléter celle du développement territorial grâce à un triple régime, « général », « simplifié », et « d'information », instituant respectivement le permis d'implantation commerciale, la déclaration et la notification.

Contrairement aux permis « territoire » et « environnement », le champ d'application des régimes du DIC dépend d'un critère générique qui est relatif au nombre de mètres carrés de « surface commerciale nette » des « établissements de commerce de détail » qui sont en projet. Le DIC définit ces notions comme suit :

DIC, article 1er

Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

- 1° « établissement de commerce de détail » ou « établissement » : l'unité de distribution dont l'activité consiste à revendre de manière habituelle des marchandises à des consommateurs en nom propre et pour compte propre, sans faire subir à ces marchandises d'autre traitement que les manipulations usuelles dans le commerce ;

⁴⁰ Van Damme, *op. cit.*, p. 78.

⁴¹ Voy. not la réponse énigmatique du Ministre in doc., parl. w., Dossier 36, 2014-2015, n° 141, p. 43.

- 2° « surface commerciale nette » : la surface destinée à la vente et accessible au public y compris les surfaces non couvertes. En cas d'extension, la surface commerciale nette à prendre en considération pour l'application du présent décret est la surface totale après réalisation du projet d'implantation commerciale. Cette surface inclut notamment les zones de caisses, les zones situées à l'arrière des caisses et les halls d'entrée lorsque ceux-ci sont aussi utilisés à des fins d'expositions ou de ventes de marchandises.

La circulaire ministérielle du 17 avril 2018 relative au champ d'application du décret relatif aux implantations commerciales⁴² précise qu'à l'inverse, le commerce de gros est exclu du champ d'application du DIC, sauf s'il se pratique simultanément avec une activité de commerce de détail, et qu'il faut entendre par « marchandise » : « tout produit appréciable en argent et susceptible comme tel d'être l'objet de transaction commerciale. L'électricité, le gaz naturel ainsi que les carburants sont englobés dans la notion de marchandise ». La circulaire indique que ne sont pas soumises à autorisation, les unités de distributions suivantes⁴³ : les stations-service ; les concessions automobiles ou unités de distribution dédiées à la vente de voitures d'occasion ; les unités de distribution dédiées à l'exposition de sanitaires, de salles de bains, de cuisines lorsque le consommateur n'est pas susceptible de repartir avec les marchandises achetées.

Le DIC prévoit trois régimes d'autorisations, résumés au tableau qui suit.

Tableau 2 : Comparaison des régimes d'implantations commerciales

Régime général	Régime simplifié	Régime d'information
Permis commerciale d'implantation	Déclaration	Notification
Tout commerce de détail d'une surface commerciale nette (SCN) supérieure à 400 m ²	Extension d'une implantation commerciale autorisée qui ne dépasse pas 20 % de la SCN existante, avec un plafond maximum de 300 m ² de surface commerciale nette supplémentaire	Toute ouverture, extension ou modification de la nature de l'activité commerciale d'un établissement de commerce de détail d'une surface commerciale nette inférieure ou égale au seuil au-delà duquel un permis ou une déclaration s'impose ¹

Pour appliquer le critère générique relatif à la surface commerciale nette de l'établissement projeté, il doit être tenu compte des particularités du projet d'implantation commerciale (DIC, article 1, 3°). Un permis est en principe nécessaire si le projet crée un commerce de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m², que ce projet concerne :

- une construction nouvelle ;
- un « ensemble commercial », c'est-à-dire deux ou plusieurs établissements réunis sur un même site et « entre lesquels il existe un lien de droit ou de fait, notamment sur le

⁴² M.B. du 30 avril 2018.

⁴³ Car ils doivent être considérés comme pratiquant des activités de commerce de gros ?

plan financier, commercial ou matériel ou qui font l'objet d'une procédure commune concertée en matière de permis d'urbanisme, de permis d'environnement ou de permis unique » ;

- un projet d'extension d'un établissement qui a déjà atteint la surface commerciale nette plafond ou qui va la dépasser par la mise en œuvre de cette extension ;
- une nouvelle exploitation dans un immeuble existant qui n'était pas affecté à une activité commerciale ;
- une modification importante de la nature de l'activité commerciale d'un établissement dans un immeuble existant déjà affecté à des fins commerciales.

En plus de ces trois régimes spécifiques aux implantations commerciales, le DIC prévoit un régime dit « intégré » qui met en place la procédure unique visée au Titre II du Livre III du DIC et aboutit à la délivrance d'une seule autorisation administrative, pour le projet dont la réalisation requiert :

- soit un permis d'implantation commerciale et un permis unique ;
- soit un permis d'implantation commerciale et un permis d'environnement ;
- soit un permis d'implantation commerciale et un permis d'urbanisme.

5. VERS L'ELABORATION DE SCENARIOS DE LUTTE CONTRE L'ETALEMENT URBAIN ET LA DEPENDANCE A LA VOITURE

Le volet 5 de la présente recherche a pour objectif général de proposer des scénarios d'évolution des outils wallons qui encadrent les implantations commerciales en vue de lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture.

La question est prégnante dès lors que l'offre commerciale se développe principalement dans des nodules périphériques, comme en témoigne la figure 2 ci-dessous, qui plus est en s'étalant le long d'axes routiers⁴⁴. Ce développement n'est pourtant pas inévitable dès lors qu'il est en corrélation avec une augmentation des surfaces commerciales vides dans les centres villes, « traduisant une saturation progressive de l'offre commerciale à l'échelle wallonne »⁴⁵.

⁴⁴ SEGEFA, Projet d'actualisation du SRDC, p. 134 : «il apparaît que les commerces d'équipement courant, léger et lourd se développent davantage dans les espaces périphériques que sur le reste du territoire» et «Les nodules en axes, qui correspondent bien souvent à une urbanisation en ruban, présentent une augmentation soutenue».

⁴⁵ *Idem*, p. 135.

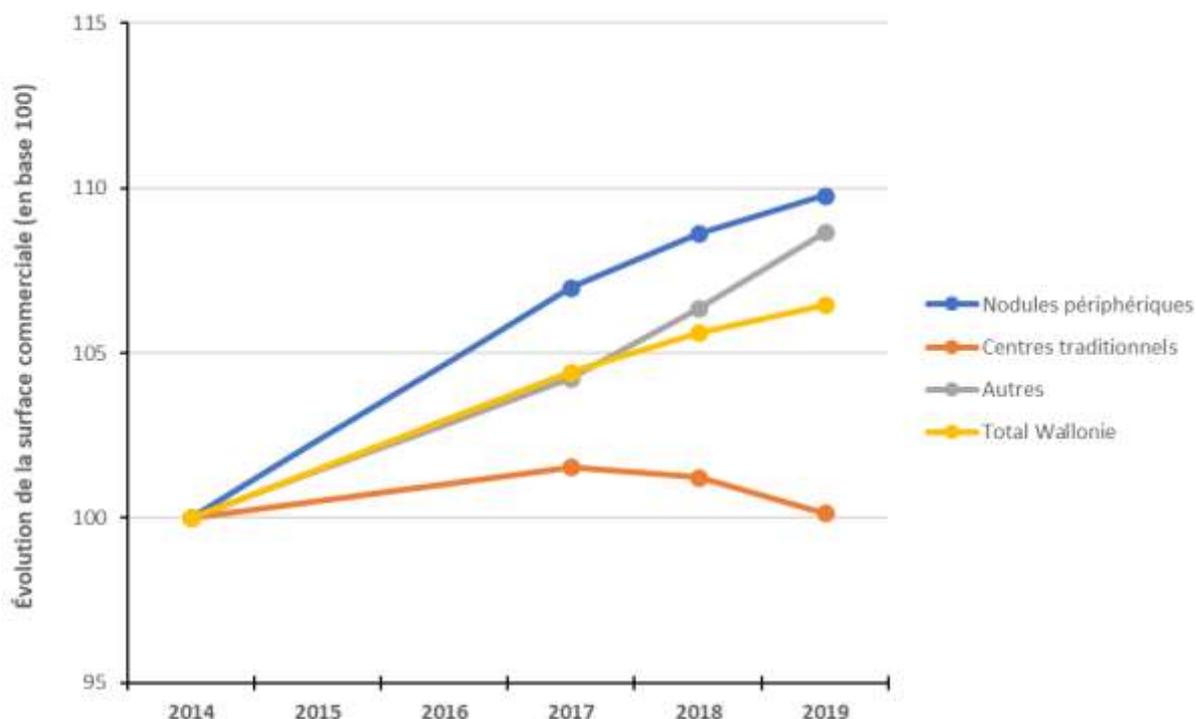


Figure 2 : Évolution de la surface commerciale des nodules périphériques dans l'offre commerciale en Wallonie entre 2014 et 2019 (projet de SRDC, p. 133)

On peut, en outre, supposer que ces nodules périphériques sont principalement le résultat d'une artificialisation nouvelle⁴⁶, *de facto* hors des centralités. Elles participent ainsi à l'étalement urbain et amplifient le phénomène de dépendance à la voiture. Or cette problématique ne tend pas vers une régulation naturelle et, de l'aveu des auteurs du projet d'actualisation du SRDC, les outils relatifs à la politique des implantations commerciales ne sont pas suffisants pour limiter cette croissance : « il faudra compter sur (...) les politiques d'occupation du sol⁴⁷ ». Dans ses leviers d'action pour tendre vers une « scénario idéal » pour le commerce wallon, le projet de SRDC identifie d'ailleurs spécialement les outils de développement territorial⁴⁸.

Pour parvenir à notre objectif général de parcimonie, nous arguons ainsi que les outils wallons méritent d'être intégrés à ceux prévus dans le cadre de la police du développement territorial (point 5.1). Nous maintenons qu'ils doivent à tout le moins être revus, afin de réellement orienter la fonction commerciale vers les centralités.

⁴⁶ Voy. SEGEFA, Projet d'actualisation du SRDC, p. 131: « Les raisons de l'attrait des périphéries pour les investisseurs sont multiples : prix des terrains moins élevés, superficies disponibles plus importantes, complexité moindre des projets, contexte d'urbanisation plutôt que de rénovation, contraintes urbanistiques et réglementaires moindres, moins de pressions liées aux riverains. Ceci, conjugué à l'évolution de la demande (explosion de la mobilité individuelle et l'évolution des modes de consommation), a engendré cet attrait pour ces localisations hyper-accessibles ».

⁴⁷ Idem, p. 311.

⁴⁸ Idem, pp. 363 et 376.

5.1 INTEGRATION AU REGIME DU CODT

Dans son avis rendu sur le projet de DIC, la section de législation du Conseil d'État relevait déjà que « la question se pose de savoir si la police envisagée par l'avant-projet à l'examen se distingue suffisamment, quant à son objet, de celle de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement et s'il ne conviendrait pas de l'intégrer dans les législations applicables à ces matières »⁴⁹. En plus de considérations d'économie des moyens et de simplification administrative, le Conseil d'État relève que la multiplication des procédures est susceptible de créer des « conflits pouvant surgir par exemple entre les instruments d'aménagement prévus par la législation sur l'aménagement du territoire, singulièrement la délimitation des zones de services, et les instruments particuliers inscrits dans l'avant-projet, à savoir le schéma régional de développement commercial et les schémas communaux de développement commercial »⁵⁰.

Selon le Ministre de l'époque, « les implantations commerciales méritent, à elles seules, un schéma qui tienne compte de la particularité de la concurrence et d'un certain nombre d'éléments qui sont repris dans les schémas d'implantation commerciale. L'intégration de ces éléments dans un seul schéma aurait contraint les communes à revoir l'ensemble de leur schéma territorial en vue d'intégrer les mesures de développement commercial ». On peut supposer qu'une telle distinction législative résulte également d'autres facteurs, dont :

- le cadre législatif hérité de la Loi de 1975, elle-même prise sous l'impulsion du Ministère des affaires économiques ;
- le contexte socio-économique wallon, en situation de sous-emploi, et la volonté de développer l'activité de services afin de générer de l'emploi ;
- l'organisation habituelle de l'administration wallonne et la répartition séparée des compétences de l'économie et du développement territorial entre les membres du Gouvernement.

Par sa déclaration de politique régionale 2019-2024, le Gouvernement wallon affirme que « le schéma régional de développement commercial (SRDC) sera coordonné et, le cas échéant, intégré dans le schéma de développement territorial, de façon à tendre vers un seul document indicatif de référence sur l'ensemble du territoire régional. Le dispositif de permis d'implantation commerciale et permis intégré seront coordonnés et, le cas échéant, fusionnés avec le dispositif de permis unique. Au niveau communal et supracommunal, les schémas (pluri-)communaux de développement commercial (SCDC) seront intégrés dans les schémas de développement (pluri-)communaux (SDC) (...) »⁵¹.

⁴⁹ Doc., parl. w., 2014-2015, Dossier 36, n° 1, p. 78.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ DPR, *op. cit.*,

Le regroupement des outils « implantations commerciales » avec les outils « développement territorial », semble naturel⁵². Le régime des implantations commerciales est très largement emprunté à l'aménagement du territoire⁵³ et s'y intègre même déjà partiellement grâce au permis intégré. Qui plus est, les enjeux de la police de l'urbanisme commercial qui sont spécialement identifiés comme tel dans le SRDC ou un SCDC sont, *de facto*, intégrés aux exigences à prendre en compte par les autorités compétentes en matière de développement territorial au titre de « ligne de conduite » dont ces autorités ne peuvent s'écarter – sauf moyennant une motivation adéquate – sans être taxé d'incohérence et violer le principe de bonne administration⁵⁴. Le rédacteur du projet d'actualisation du SRDC pense de même : « le législateur wallon serait (...) sans doute bien inspiré de prévoir une intégration planologique plus avancée entre la police de l'urbanisme et la police des implantations commerciales »⁵⁵.

Afin d'identifier les éventuels points de blocage et proposer les solutions d'intégrations des outils et procédures, dans un souci de simplification et de sécurité juridique⁵⁶, nous faisons une analyse comparative des schémas régionaux des deux polices (point 5.1.1), des schémas communaux (point 5.1.2) et enfin des permis (point 5.1.3).

A notre avis, si une telle intégration est possible, elle aurait naturellement pour effet de prendre en compte l'impact de la fonction commerciale dans la lutte contre l'étalement urbain, et ainsi de tendre vers la réalisation des objectifs d'intérêt général que la réforme du CoDT poursuit.

5.1.1 Schémas régionaux

Le tableau 3 compare les outils régionaux tels qu'ils sont prévus par leurs réglementations respectives.

D'un point de vue strictement littéral, les textes décrétaux analysés présentent des outils régionaux apparentés, régulant des polices administratives différentes.

⁵² Voy. not Van Damme, *op. cit.*, p. 59.

⁵³ Van Damme, N., *op. cit.*, p. 59.

⁵⁴ Manque source

⁵⁵ Projet d'actualisation du SRDC – Livrable IV, février 2021, pp. 20 et 387.

⁵⁶ Au contraire, au plus on multiplie les outils/ les procédures relativement à un même objet, au plus on risque qu'ils présentent des discordances et même des contradictions.

Tableau 3 : Comparaison des outils régionaux.

	SDT	SRDC	Sources
Définitions décrétales	Stratégie de développement territorial prise sur la base d'une analyse contextuelle qui indique : - les objectifs régionaux - les principes de mise en œuvre de ces objectifs - la structure territoriale wallonne	Stratégie de développement commercial prise sur la base d'un diagnostic et de références quantitatives et qualitatives, qui indique : - les recommandations et objectifs poursuivis - les modalités de mise en œuvre de ces objectifs - la structure territoriale wallonne, par agglomérations et par communes	D.II.2, §1 CoDT 11 DIC
Objectifs décrétaux	1° Lutte contre l'étalement urbain, utilisation rationnelle des territoires et des ressources 2° Développement socio-économique et attractivité territoriale 3° Gestion qualitative du cadre de vie 4° Maîtrise de la mobilité	1° Protection des consommateurs et destinataires de services 2° Protection de l'environnement urbain 3° Objectifs de politique sociale 4° Contribution à une mobilité plus durable	D.II.2, §2 CoDT 12 DIC
Procédure	Adoption par le Gouvernement wallon Sur avis du Pôle Environnement, du Conseil économique et social de Wallonie, du pôle Aménagement du territoire, des conseils communaux et des personnes et instances qu'il juge utile de consulter Après RIE et enquête publique Révision partielle possible Pas d'abrogation possible	Adoption par le Gouvernement wallon Sur avis de l'Observatoire du commerce, du Pôle Environnement, du Conseil économique et social de Wallonie, du pôle Aménagement du territoire, des conseils communaux et des personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter Après RIE et enquête publique Suivi des incidences par l'Observatoire du commerce Révision potentielle tous les 4 ans Pas d'abrogation possible	D.II.3 et D.II.4 CoDT 12 DIC
Effets	Valeur indicative « spéciale » (respect sauf écart) Effet hiérarchique sur le plan de secteur et les schémas inférieurs Effet direct sur les « projets significatif »	Valeur indicative « spéciale » (respect sauf écart) Effet hiérarchique sur les schémas inférieurs Effet direct sur tous les projets	D.II16 CoDT 24 et 25 DIC

Nous pointons néanmoins les différences notables suivantes :

- 1) Les effets respectifs des schémas régionaux sur les permis : le SRDC a un effet direct sur tous les projets d'implantations commerciales, en ce qu'il précise les raisons impérieuses d'intérêt général du DIC et propose une méthode pour l'adoption des décisions d'autorisation. Au contraire, le SDT n'a qu'un effet indirect sur la majorité des projets régulés par le CoDT⁵⁷, à travers un schéma d'échelle inférieure (S(P)DC ou SOL), s'il existe.
- 2) L'échelle plurielle de structure territoriale du document commercial, qui, en plus du niveau régional, se précise également par agglomération et par commune. Au contraire, les indications du SDT valent pour l'ensemble du territoire régional, sans avoir égard aux spécificités sous régionales.
- 3) L'Observatoire du commerce intervient comme autorité d'avis dans le cadre de la procédure d'élaboration du SRDC, mais aussi comme instance d'évaluation dudit outil.
- 4) Le DIC prévoit que le SRDC est évalué de manière périodique et, le cas échéant, révisé tous les quatre ans. Rien n'est prévu dans ce sens pour le SDT.

Au-delà de ces points de blocage, les deux schémas semblent pouvoir être intégrés l'un à l'autre, fusionnés sans trop de difficulté. En effet :

- 1) Ils impliquent tous deux la réalisation d'un diagnostic, autrement appelé analyse contextuelle dans le SDT. A la lecture des outils en tant que tels (le SDT tel qu'adopté en 2019 et le projet d'actualisation du SRDC de février 2021), on remarque d'ailleurs que le contexte wallon relatif aux implantations commerciales tient compte, s'inspire ou même recopie celui détaillé dans le RIE du SDT⁵⁸. Il en est de même pour la stratégie territoriale des deux outils, pour ce qui concerne l'échelle wallonne.
- 2) Ils déclinent des objectifs régionaux décrets compatibles entre eux.
- 3) Ils définissent des objectifs stratégiques ainsi que leur mise en œuvre plus ou moins opérationnelle. Ces objectifs stratégiques sont d'ailleurs souvent redondants^{59,60}, au risque de se contredire ?

⁵⁷ Le SDT ne s'applique qu'aux projets dits "significatifs" (D.II.16 alinéa 1 et Parl. w., 2015-2016, n° 307/338, p. 7).

⁵⁸ RIE du projet d'actualisation du SRDC, point 1-Résumé du contenu du projet d'actualisation du SRDC, p. 47/56.

⁵⁹ Le SDT fait expressément renvoi au SRDC et indique que les commerces sont implantés en priorité dans les pôles et desservis par les transports en commun « et non de manière isolée ou linéaire, le long des voiries régionales » (méta-objectif DE1) ; l'auteur du projet d'actualisation du SRDC déclare également contribuer à atteindre un ou plusieurs des buts visés à l'article D.II.2 §2, alinéa 2 du CoDT, dont la lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture (Actualisation du SRDC, *op. cit.*, p. 20).

⁶⁰ RIE du projet d'actualisation du SRDC, point 2- Aspects pertinents de la situation socio-économique et environnementale et évolution si le projet d'actualisation du SRDC n'est pas mis en œuvre, p. 54/56 : le SDT pose différents objectifs et principes de mise en œuvre qui sont partiellement ou complètement en lien avec le développement du commerce, « et ce indépendamment de l'actualisation du SRDC :

- Assurer l'accès à tous à des services, des commerces de proximité et des équipements dans une approche territoriale cohérente

- 4) Ils suivent une procédure presque identique d'élaboration et sont adoptés par le même Gouvernement wallon.
- 5) Enfin, ils ont exactement la même valeur indicative « spéciale », c'est-à-dire qui implique une motivation spéciale pour effectuer un « écart ».

Le tableau 4 résume notre analyse comparative des outils régionaux en pointant, d'une part, les arguments en faveur d'une intégration de ceux-ci et, d'autre part, les principaux sujets de blocages potentiels identifiés.

Tableau 4 : Analyse comparative des outils régionaux.

Arguments en faveur d'une intégration	Points de blocage potentiels
Participe à la simplification administrative Assure la sécurité juridique Intègre la lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture à la stratégie commerciale	Échelle plurielle de la structure territoriale du SRDC, au contraire du SDT qui n'est établi qu'à l'échelle régionale Caractère mouvant des données commerciales et nécessité de mise à jour régulière Effet direct du SRDC sur les permis

5.1.2 Schémas communaux

Le tableau 5 compare les outils communaux tels qu'ils sont prévus par leurs réglementations respectives.

-
- Une attention particulière sera portée à l'adaptation du parc de logements existants et des tissus bâtis résidentiels aux besoins actuels et futurs des habitants et au renforcement du commerce en centre-ville.
 - Consolider les secteurs d'activités en concurrence avec les territoires transfrontaliers (commerce, logistique, etc.).
 - Renforcement des initiatives en matière d'économie circulaire,
 - Valoriser le patrimoine, faciliter la rénovation et/ou la réaffectation des biens d'intérêt patrimonial, en tenant compte de leurs caractéristiques et leurs spécificités,
 - Soutenir le maintien et le développement de l'activité économique dans les centres des villes et villages. Les travaux subsidiés par la Région doivent avoir pour but d'affecter ou de réaffecter certains terrains ou bâtiments au logement (dont une partie au moins au logement social), à l'équipement collectif, aux espaces verts, au commerce et aux services. Autoriser les ensembles commerciaux de plus de 2.500 m² uniquement dans les centres villes et plus en périphérie, sauf à démontrer qu'une installation périphérique ne porte pas préjudice aux commerces dans les noyaux urbains environnants.
 - Renforcer l'attractivité des sites et des territoires touristiques urbains et ruraux, développer un tourisme durable qui crée des emplois et met en valeur la culture et les produits locaux,
 - Développer les attractions et équipements touristiques au travers de concepts novateurs et visant à renforcer l'attractivité touristique du territoire, etc.
 - Développer des routes thématiques contribuant à la découverte du territoire,
 - Renforcer le maillage du territoire au profit d'autres modes de déplacement que la voiture individuelle de manière à étendre l'accessibilité aux équipements à une partie plus importante de la population Articuler urbanisation et points de connexion au réseau de communication ferroviaire tant pour la résidence que pour les activités compatibles avec l'habitat, à commencer par le bureau et le commerce ».

Tableau 5 : Comparaison des outils communaux

	SDC	SCDC	Sources
Définitions décrétales	<p>Stratégie de développement territorial pour l'ensemble du territoire communal, prise sur la base d'une analyse contextuelle, qui indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs communaux, qui déclinent ceux du SDT - les principes de mise en œuvre de ces objectifs - la structure territoriale communale 	<p>Stratégie de développement commercial pour l'ensemble du territoire communal, prise sur la base d'un diagnostic, qui indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les recommandations et objectifs poursuivis, qui déclinent ceux du SRDC - la mise en œuvre de ces objectifs et leur programmation - la structure territoriale communale 	D.II.10 CoDT 16 et 17 DIC
Objectifs décrétaux	<ol style="list-style-type: none"> 1° Lutte contre l'étalement urbain, utilisation rationnelle des territoires et des ressources 2° Développement socio-économique et attractivité territoriale 3° Gestion qualitative du cadre de vie 4° Maîtrise de la mobilité 	<ol style="list-style-type: none"> 1° Protection des consommateurs et destinataires de services 2° Intégration dans l'environnement urbain 3° Participation à la politique sociale (privilégier l'emploi de qualité dans la commune) 4° Harmonisation et intégration des flux de circulation, vers une mobilité durable 	D.II.10 CoDT 17 DIC
Procédure	<p>Adoption par le conseil communal</p> <p>Sur avis de la CCATM ou, à défaut, du pôle Environnement, du pôle Aménagement du territoire et des personnes et instances qu'il juge utile de consulter</p> <p>Après RIE et enquête publique</p> <p>Approbation gouvernementale, sur avis du fonctionnaire délégué, sauf violation du CoDT ou pour cause d'erreur manifeste d'appréciation</p> <p>Révision partielle possible</p> <p>Abrogation possible</p>	<p>Adoption par le conseil communal</p> <p>Sur avis de l'Observatoire du commerce, de la CCATM, du Pôle Environnement, du fonctionnaire délégué, du fonctionnaire des implantations commerciales, et des personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter</p> <p>Après RIE et enquête publique</p> <p>Approbation gouvernementale, sur envoi du fonctionnaire des IC, sauf irrégularité de procédure et non-conformité au SRDC</p> <p>Suivi des incidences par le collège communal</p> <p>Abrogation possible</p>	D.II.12 et D.II.13 CoDT 19, 20 et 21 DIC
Effets	<p>Valeur indicative (respect sauf écart)</p> <p>Effet direct sur tous les projets</p>	<p>Valeur indicative (respect sauf écart)</p> <p>Effet direct sur tous les projets</p>	D.II.16 CoDT 24 DIC

Les textes décrets analysés présentent des outils communaux très similaires.

Nous relevons néanmoins les trois éléments de divergence suivants :

- l'imposition de consultations supplémentaires (l'Observatoire du commerce et les fonctionnaires régionaux) dans le cadre de la procédure d'élaboration de l'outil commercial, ce qui nous donne l'apparence d'une autonomie communale moindre que celle dont dispose le même collège communal pour un SDC ;
- l'intervention du fonctionnaire des implantations commerciales comme « transmetteur » au Gouvernement, sans que l'absence de transmission ne soit accompagné d'un délais de rigueur, ce qui implique que ce fonctionnaire peut, en principe, entraver la procédure ;
- et le suivi des incidences de l'outil commercial par le collège communal.

Au-delà des textes décrets, on sait que les données commerciales qui doivent alimenter la stratégie communale ont un caractère particulièrement mouvant⁶¹ et doivent être mises à jour régulièrement.

A part ces « points de blocage », les deux schémas :

- impliquent tous deux la réalisation d'un diagnostic ;
- déclinent des objectifs compatibles entre eux ;
- définissent des objectifs stratégiques ainsi que leur mise en œuvre opérationnelle ;
- suivent une procédure quasi identique d'élaboration et sont adoptés par le même conseil communal ;
- ont la même valeur indicative et le même effet juridique sur les projets qu'ils régulent.

5.1.3 Permis

Le tableau 6 compare les permis d'environnement, d'urbanisme et d'implantation commerciale, tels qu'ils sont prévus par leurs réglementations respectives.

A l'analyse des différents permis, nous pensons qu'une harmonisation procédurale est possible et souhaitable, dans un objectif de simplification administrative.

D'ailleurs, une intégration existe et fonctionne entre l'urbanisme et les services d'implantations commerciales (permis intégré), ainsi qu'entre l'urbanisme et les services de l'environnement (permis unique). Qui plus est, les administrations des implantations commerciales et de l'environnement travaillent de concert dans le cadre des projets d'implantations commerciales ayant des incidences notables sur l'environnement.

D'autre part, seules les implantations commerciales de plus de 400 m² sont concernées par le permis idoine, ce qui délègue, pour les projets de plus petite taille, une importante part de régulation aux services d'urbanisme, dans le cadre de demande de permis d'urbanisme. Or ces services sont-ils équipés pour ce faire, d'autant plus lorsqu'il n'existe pas de SCDC sur le territoire de leur commune ?

⁶¹ Prenons les exemples récents des effets de la crise COVID ou des inondations de juillet 2021.

Tableau 6 : Comparaison des permis

	Permis d'environnement	Permis d'urbanisme	Permis d'implantation commerciale
Objet	Exploitation d'un établissement susceptible d'avoir un impact négatif sur l'homme et l' environnement	Réalisation des actes et travaux visés par l'article D.IV.4 du CoDT	Implantation d'un commerce de détail d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m ²
Autorités	<ul style="list-style-type: none"> - le collège communal - le fonctionnaire technique - le Gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> - le collège communal - le fonctionnaire délégué - le Gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> - le collège communal - le fonctionnaire des implantations commerciales
Avis	Le fonctionnaire technique et toute instance dont l'avis est jugé utile par lui	Le cas échéant, la CCATM ; le fonctionnaire délégué ; le pôle aménagement du territoire ; le fonctionnaire technique ; le fonctionnaire des implantations commerciales et toute autre instance dont l'avis est jugé utile par le collège	Le cas échéant, le fonctionnaire des implantations commerciales ; l'Observatoire du commerce et toute autre instance dont l'avis est jugé utile par le collège
Enquête publique	Oui en principe	Le cas échéant, selon la liste visée à l'article R.IV.40-1 du CoDT	Oui en principe
Incidences sur l'environnement	Soit via une notice, soit via une étude d'incidences sur l'environnement	Soit via une notice, soit via une étude d'incidences sur l'environnement	Soit via une notice, soit via une étude d'incidences sur l'environnement
Conditions et charges	Conditions générales, sectorielles et particulières	Conditions et charges d'urbanisme	Conditions relatives aux RIIG, conditions particulières, et charges en faveur de la collectivité
Recours	Organisé, devant le Gouvernement	Organisé, devant le Gouvernement	Organisé, devant la Commission de recours
Durée	20 ans maximum, sauf pour les éoliennes (30 ans) et les carrières (illimité)	Indéterminée en principe	Indéterminée en principe

6. CONCLUSION

L'analyse du cadre légal des outils de développement commercial nous éclaire sur la faisabilité d'une éventuelle intégration de ces outils à ceux du CoDT. Si une telle intégration est largement souhaitable pour les raisons essentielles de simplification administrative et de sécurité juridique, elle présente néanmoins les points de blocage que nous avons développés aux pages précédentes. La présente conclusion générale a pour objectif de proposer, dans la mesure du possible, des solutions aux deux points de blocage que nous jugeons comme principaux, et ainsi de permettre une prise en compte de l'impact de la fonction commerciale dans la lutte contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture. Intégrer les enjeux permettrait en effet, à notre avis, une intégration des fonctions *de facto*, vers une pensée mixte.

Un premier point d'attention particulier doit être porté, à notre avis, à l'effet direct qu'a le SRDC sur les permis d'implantation commerciale. En effet, ce schéma précise les raisons impérieuses d'intérêt général du DIC⁶² et propose une méthode pour l'adoption des décisions d'autorisation. Il nous semble néanmoins que ces indications, c'est-à-dire ces règles ayant la valeur indicative qui prévaut pour l'entièreté du SRDC, devraient se trouver dans un arrêté d'exécution du DIC et non dans ledit schéma. Tout d'abord car l'article 44 alinéa 2 du DIC prévoit une délégation de compétence expresse au Gouvernement pour ce faire, et ce, en dehors du SRDC. L'article 44 est rédigé comme suit :

Sans préjudice de l'article 24, l'autorité compétente ou la Commission de recours motive sa décision au regard des critères suivants :

- 1° la protection du consommateur ;
- 2° la protection de l'environnement urbain ;
- 3° les objectifs de politique sociale ;
- 4° la contribution à une mobilité plus durable.

Le Gouvernement peut adopter des sous-critères pour chacun des critères énumérés à l'alinéa 1er et arrêter les modalités selon lesquelles les résultats de l'outil d'aide à la décision qu'il établit et définit sont pris en considération.

Le DIC entend ainsi, selon notre interprétation, conférer la valeur réglementaire attachée aux arrêtés d'exécution d'un décret, tant aux raisons impérieuses d'intérêt général qu'à leurs sous-critères et aux modalités de prise en considération des résultats fournis par « l'outil d'aide à la décision ».

Par son arrêté du 2 avril 2015 précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale, le Gouvernement adopte les sous-critères de délivrance des permis relatifs aux implantations commerciales (*cf. supra* point 4.2.1) et identifie l'outil LOGIC comme étant « l'outil d'aide à la décision » visé à l'alinéa 2. Le contenu du SRDC qui explique ces sous-critères nous semble devoir être déplacé dans ledit arrêté d'exécution, avec les règles relatives à la prise en compte des résultats obtenus par l'outil LOGIC qui y est identifié. Ainsi, le SRDC n'aurait plus d'effet direct sur les permis et un premier blocage serait résolu.

⁶² Voy. spéc. le projet d'actualisation du SRDC – Livrable IV, février 2021, pp. 33 à 35.

Le second argument en défaveur d'une intégration des polices est le caractère particulièrement mouvant des données commerciales et de la nécessité d'une évaluation régulière de la stratégie relative aux implantations. Il n'empêche que les données territoriales devraient également, dans l'idéal, faire l'objet d'une observation régulière et d'une évaluation⁶³. Une solution serait de sortir les structures territoriales, par définition évolutives, des documents stratégiques (commerciaux et territoriaux). De n'y garder que les objectifs de développement généraux, souples et moins sujets à obsolescence, qui seraient mis en œuvre en faisant référence à des données, notamment cartographiques, celles-ci régulièrement actualisées grâce à des outils d'observation du territoire (comme le sont LOGIC et MOOVE).

Au contraire de ce que soutiennent les auteurs du projet d'actualisation du SRDC⁶⁴, nous pensons que la fonction commerciale ne présente pas des spécificités telles qu'elle doit être envisagée à part des autres fonctions du territoire. Elle doit certainement faire l'objet d'une observation constante, ce qui n'est en effet pas compatible avec les outils de développement territorial tels qu'ils sont prévus par le CoDT. Cependant, dans le but de tendre vers un développement économique et territorial durable pour la Wallonie, de lutter contre l'étalement urbain et la dépendance à la voiture, il nous semble possible de réviser globalement les outils du CoDT afin d'y intégrer toutes les dimensions du territoire.

⁶³ *Voy. not.* à ce sujet la recherche CPDT sur un Observatoire Foncier Wallon: « Systèmes d'informations foncières et politiques publiques », Hendrickx *et al.*, 2016).

⁶⁴ Projet de SRDC, *op. cit.*, p. 392.