

# Les implantations commerciales en Flandre

Depuis 2014, l'implantation des commerces est une compétence régionale. Chaque Région a donc défini des règles et procédures en la matière. Quelles sont les différences et les points communs entre les régimes mis en place en Wallonie et en Flandre ? Tel est le thème de ce texte. Après un bref rappel historique de la politique des implantations commerciales et de sa régionalisation, plusieurs axes sont passés en revue : les objectifs et critères d'appréciation, le champ d'application, les autorités compétentes, l'instruction de la demande, les délais, la procédure, les recours et les ressources.



CESE Wallonie

Observatoire  
du Commerce

Ce document a été rédigé sur base de l'intervention de M. Cédric Lambrechts, Consultant chez InterSectio, lors d'un webinar organisé par l'Observatoire du commerce en novembre 2021.

## INTRODUCTION

La matière des implantations commerciales a été régionalisée par le biais de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, laquelle a sorti ses effets le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Les régions sont devenues "gestionnaires" de cette matière et peuvent légiférer librement, ce qui implique que l'Observatoire du commerce n'a pas de vision sur les développements flamands ni sur son cadre juridique. Partant de ce constat, l'Observatoire a décidé d'organiser un webinar afin de mieux connaître le système flamand de régulation du commerce de détail. M. Cédric Lambrechts, Consultant chez InterSectio et gestionnaire de dossiers de permis commerciaux tant en Flandre qu'en Wallonie, a présenté le système flamand, en identifiant les similitudes et divergences des régimes mis en place. Il a, au préalable, retracé un bref historique de la politique des implantations commerciales. Ce texte reprend les points essentiels développés lors de cette présentation.

## HISTORIQUE

La politique des implantations commerciales n'est pas récente puisque des textes ont été adoptés dès les années 1930. Elle était fédérale jusqu'en 2014. Une des lois fédérales emblématiques est la "Loi cadenas" de 1975 relative aux implantations commerciales, qui subordonnait tout projet d'une certaine ampleur à l'examen de critères socio-économiques et non plus uniquement urbanistiques ou environnementaux. Ensuite, la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales (également appelée "Loi Ikea") a été adoptée afin de définir une procédure d'autorisation des implantations commerciales plus équitable et simplifiée.

De 1975 à 2004, l'avis défavorable rendu par le Comité socio-économique national pour la distribution était contraignant. En outre, le territoire comprenait des zones (dites zones 1) dans lesquelles un permis socio-économique (PSE) était requis à partir de 1.500 m<sup>2</sup> de surface commerciale nette (SCN) et, entre 1994 et 2004, de 1.000 m<sup>2</sup> de SCN. Ces zones 1 étaient essentiellement localisées en centre-ville. L'implantation de commerces était donc encouragée dans les centres villes, le seuil au-delà duquel un PSE était requis étant plus haut. En effet, hors zone 1, un permis devait être sollicité à partir de 750 m<sup>2</sup> de SCN (et, entre 1994 et 2004, de 400 m<sup>2</sup> de SCN). La préservation des centralités n'est donc pas une préoccupation nouvelle, elle animait déjà le législateur dans les années 1970, lors de l'avènement de groupes de distribution (principalement Delhaize et G.B.). La loi de 2004 a supprimé la notion de zone.

Cette loi de 2004 a été adaptée en 2009 pour la rendre compatible avec le droit européen et, notamment, à la directive relative aux services dans le marché intérieur<sup>1</sup>. Elle soumet dorénavant à permis socio-économique les établissements de commerce de détail d'une SCN supérieure à 400 m<sup>2</sup> quelle que soit leur localisation. Le seuil des 400 m<sup>2</sup> entraînant la nécessité de solliciter un permis d'implantation commerciale a été maintenu tant en Flandre qu'en Wallonie.

<sup>1</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, Journal officiel de l'Union européenne du 27 décembre 2006, L 376, pp. 36-68.

## LA RÉGIONALISATION DE LA MATIÈRE DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES

Le transfert de la compétence des implantations commerciales aux Régions était effectif à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014. Voici, d'une manière chronologique, comment chaque Région a intégré cette nouvelle compétence :

- La Région de Bruxelles Capitale a été la première à intégrer la matière, dès 2014, dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBat). L'examen des implantations de commerces de détail était réalisé au travers des permis d'urbanisme, des aspects spécifiques au commerce de détail y ont été intégrés. En 2017, le législateur bruxellois a adopté une ordonnance qui a supprimé les dispositions particulières relatives au commerce figurant dans le CoBat. Cette ordonnance est entrée en vigueur en 2019. Ainsi, il n'y a pas de réglementation spécifique en ce qui concerne les implantations commerciales en Région de Bruxelles-Capitale, hormis les dispositions urbanistiques usuelles.
- La Wallonie a établi un cadre juridique visant à réguler les implantations commerciales et ce, au travers de l'adoption d'un décret<sup>2</sup> et de trois arrêtés du Gouvernement wallon. Ce régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2015.
- La Flandre a adopté un décret sur la "Politique d'implantation commerciale intégrale" ("Integraal Handelsvestigingsbeleid" ou H.I.B.) le 15 juillet 2016. Ce texte est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2018. Ainsi, entre 2014 et 2018, le régime qui était d'application avant la régionalisation a été maintenu en Flandre.

Plus spécifiquement en ce qui concerne la Flandre, le H.I.B. implique que, depuis 2018, les établissements de commerce de détail nécessitent un "omgevingsvergunning voor kleinhandelactiviteiten" et non plus un permis socio-économique. Il ne s'agit pas, ainsi que pourrait laisser l'entendre la traduction du titre du texte au Moniteur belge ("permis d'environnement pour activité de commerce de détail"), d'une intégration du volet commercial dans le permis d'environnement au sens wallon (autorisation d'exploiter). En Flandre, il y a en réalité un seul permis dont le contenu varie en fonction du projet, le "omgevingsvergunning voor kleinhandelactiviteiten", que l'on pourrait traduire librement comme un permis "cadre de vie". Ainsi, il n'y a qu'un seul permis selon qu'on veuille construire une maison, réaliser un lotissement, exploiter une installation polluante ou implanter un commerce de détail. Seul le contenu (demande) va dépendre du projet (volet potentiel urbanistique, volet potentiel environnemental et volet potentiel commercial). Du côté flamand, la demande de permis est

complétée en fonction du type de demande. Pour tous les projets, la procédure sera la même.

La logique wallonne en termes de permis n'est pas la même. La réglementation prévoit des permis distincts (permis d'urbanisme, permis d'environnement, permis unique, permis d'implantation commerciale ou encore permis intégré). Le choix du type de permis est lié à la nature du projet. En Wallonie, il faut choisir le permis à solliciter en fonction des faits générateurs. Le contenu et les procédures applicables seront différentes en fonction du permis requis.

## OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET CRITÈRES D'APPRÉCIATION

Dès 1975, l'implantation de commerce de détail est soumise à l'analyse de critères. La loi fédérale du 13 août 2004 établissait 4 critères d'appréciation : la localisation spatiale, l'environnement urbain, la protection du consommateur et la politique sociale. Le législateur flamand s'est focalisé sur des critères ayant trait à l'environnement urbain (prévention de la "rubanisation" et renforcement de noyaux commerciaux principaux) et à la mobilité. Le développement de projets d'une surface brute supérieure à 15.000 m<sup>2</sup> ou comprenant au moins 200 places de parking implique la réalisation d'une étude de mobilité complète. En Wallonie, ce type d'étude est essentiellement réalisé lorsque le projet est soumis à étude des incidences sur l'environnement. Par contre, le législateur flamand n'a pas repris, comme critère d'appréciation, la politique sociale alors qu'il s'agit d'une composante à examiner en Wallonie.

## CHAMP D'APPLICATION

Il y a de nombreuses similitudes entre la réglementation wallonne et flamande en ce qui concerne le champ d'application (autorisation d'un assortiment spécifique à des endroits précis, permis requis dès 400 m<sup>2</sup> de SCN, notion d'ensemble commercial, etc.).

En dessous de 400 m<sup>2</sup> de SCN, aucun permis n'est requis. Par contre, en Wallonie, une notification est prévue même pour les projets ne nécessitant pas de permis, c'est-à-dire que les demandeurs doivent informer les communes, lesquelles doivent faire un rapport trimestriel à l'attention du Fonctionnaire des implantations commerciales. Ceci permet d'avoir une vision des mètres carrés commerciaux qui se développent sur le territoire wallon. En outre, dans certains cas d'extension, une simple déclaration est requise en Wallonie. En Flandre, le système de notification n'existe pas.

<sup>2</sup> Décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales.

Les commerces d'une SCN inférieure à 400 m<sup>2</sup> ne nécessitent pas de démarches particulières. Il n'y a aucune information par rapport à ces projets.

De plus, en Wallonie, une circulaire ministérielle de 2018<sup>3</sup> dispense certaines activités commerciales de permis (cuisinistes, sanitaristes, etc.), ce qui n'est pas le cas en Flandre.

Par ailleurs, le législateur Flamand a prévu une dispense de permis pour les installations en place pendant 180 jours ou 90 jours en fonction du respect des prescriptions urbanistiques, ce qui est idéal pour les pop-up stores. Un permis temporaire de 12 mois est également prévu, ce qui convient pour les projets de démolition reconstruction. En Wallonie, le permis temporaire est de 4 mois maximum mais il n'y a pas de modalités spécifiques.

Enfin, la catégorisation des achats est abordée de manière différente selon que l'on se trouve en Flandre ou en Wallonie. L'identification du type d'achats que procure un commerce est fondamentale, notamment en ce qui concerne le changement important de nature des activités de commerce de détail qui est soumis à permis. En Wallonie, le décret "implantations commerciales" ne donne pas d'information sur la notion de modification importante ni sur la catégorisation du commerce. Les notions d'achats courants, semi-courants légers et semi-courants lourds sont utilisées (notamment dans le formulaire "Logic"). Seul l'Atlas du commerce<sup>4</sup> effectue un classement des achats mais il s'agit d'un document qui n'a pas de valeur légale. Ainsi, il y a un flou sur ce que recouvre la modification importante de nature commerciale en Wallonie.

Le décret flamand quant à lui prévoit 4 catégories d'achats plus précises que celles que l'on rencontre en Wallonie à savoir :

- l'alimentation ;
- la vente de biens d'équipement personnel (ex. textile, accessoires de mode, chaussures, maroquinerie, parfum, bijoux, cosmétiques et autres articles de soins de la personne) ;
- la vente de plantes, fleurs et matériels d'agriculture ou d'horticulture (ex. jardinerie, fleuristes, animaleries, etc.) ;
- les autres produits c'est-à-dire tous les autres commerces (ex. articles ménagers, électro-bruns et blancs -, équipement maison, bricolage, voiture, sport, jouets, etc.).

Ces catégories d'achats sont précisées et détaillées dans la demande lors de la constitution du dossier (ce qui n'est pas le cas en Wallonie qui s'en tient au courant d'achat dominant du commerce). Un supermarché comprendra un pourcentage de

produits relevant de chaque catégorie d'achat. Ensuite, la modification significative de nature des activités de commerce de détail aura lieu uniquement si le projet prévoit un changement de catégorie supérieur à 10 % ou à 300 m<sup>2</sup> de SCN. Ainsi, la notion a été précisée.

EXEMPLES CONCRETS MODIFICATIONS D'ASSORTIMENTS/DE NATURE		
Situation de départ	Intention	Résultat
Magasin de vêtements Catégorie 2 - 1.200 m <sup>2</sup> SCN	Installer un rayon déco (équipement maison) Catégorie 4 - 100 m <sup>2</sup> SCN	✓ O.K., max 120 m <sup>2</sup> (=10%)
Magasin de loisirs/jouets Catégorie 4 - 2.000 m <sup>2</sup> SCN	Ajouter un corner food-bio Catégorie 1 - 250 m <sup>2</sup> SCN	✗ N.O.K., max 200 m <sup>2</sup> (=10%)
Ensemble commercial 12.000 m <sup>2</sup> : - Catégorie 1 - 2.000 m <sup>2</sup> SCN - Catégorie 2 - 4.000 m <sup>2</sup> SCN - Catégorie 4 - 6.000 m <sup>2</sup> SCN	Fin de bail - remplacer un magasin de vêtements par une animalerie Catégorie 3 - 700 m <sup>2</sup> SCN	✗ N.O.K., max 300 m <sup>2</sup> (absolu)

## AUTORITÉS COMPÉTENTES

En Wallonie, l'autorité compétente en première instance varie en fonction de la SCN du projet. Globalement, entre 400 m<sup>2</sup> et 2.500 m<sup>2</sup> de SCN, le Collège communal délivre les permis commerciaux. Au-dessus de 2.500 m<sup>2</sup> de SCN et dans certains cas particuliers, le Fonctionnaire des implantations commerciales (et/ou le Fonctionnaire délégué et/ou le Fonctionnaire technique) est compétent. Il y a donc deux niveaux de compétence en Wallonie. En Flandre, le Collège communal est principalement compétent mais dans certains cas les Provinces ou la Région peuvent délivrer des permis (même si cela est rare). Il y a dès lors trois niveaux de compétence.

## INSTRUCTION DE LA DEMANDE

Lors de l'instruction de la demande, l'avis du Collège communal est requis s'il n'est pas l'autorité compétente. Des commissions spécialisées sont établies au niveau provincial et régional ("omgevingsvergunningcommissie"). VLAIO (l'agence flamande pour l'innovation et l'entrepreneuriat) remet également un avis pour les projets supérieurs à 1.000 m<sup>2</sup> de SCN et demande un "sous avis" au "comité voor kleinhandel". VLAIO est le pendant de la Direction des implantations commerciales (SPW) à la différence que VLAIO ne délivre jamais de permis. Le "comité voor kleinhandel" est présidé par le VLAIO et comprend deux membres représentant les employeurs, deux membres représentant les travailleurs, un membre des associations de consommateur, deux fonctionnaires du département environnement et un fonctionnaire du département mobilité. Enfin, l'enquête publique n'est pas systématique, à la différence de la Wallonie.

<sup>3</sup> Circulaire ministérielle du 17 avril 2018 relative au champ d'application du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales.

<sup>4</sup> Guénaël Devillet, Mathieu Jaspard et Juan Vazquez Parras, Atlas du commerce en Wallonie – Structures, Dynamiques, Comportements spatiaux des consommateurs, Presses Universitaires de Liège, Liège, 2014, 108 pages.

## DÉLAI

Les délais d'instruction des permis sont globalement similaires en Flandre et en Wallonie. En cas de dépassement de délai, la loi fédérale du 13 août 2004 prévoyait que le permis était octroyé (permis tacite). Les systèmes flamand et wallon établissent le principe inverse : le dépassement du délai implique le refus du permis (refus tacite). En Flandre, l'échéance du délai est la prise de décision alors qu'en Wallonie, c'est la notification de la décision.

## RECOURS ADMINISTRATIF ORGANISÉ

En Wallonie, il y a un recours administratif organisé. La Commission de recours des implantations commerciales est l'autorité compétente. En Flandre, le recours est porté devant le niveau supérieur par rapport au niveau qui a décidé (ex. si la commune est l'autorité compétente, l'autorité de recours sera la députation permanente). Un organe spécifique visant à examiner la légalité du projet a été institué (Conseil pour les contestations d'autorisation) comme préalable au recours devant le Conseil d'Etat.

## PROCÉDURE

En Flandre, la procédure est totalement digitalisée. L'instruction se fait au travers d'une plate-forme (ou "omgevingsloket"). De l'introduction de la demande à la délivrance du permis, tout se fait sous format informatique. Ceci implique une transparence, les demandeurs ont accès aux avis émis et ce, en temps réel. En Wallonie, seul l'avis de l'Observatoire du commerce est disponible en cours de procédure<sup>5</sup>.

## RESSOURCES

Les objectifs de développement commercial en Wallonie sont ancrés dans le schéma régional de développement commercial (SRDC). Les communes peuvent adopter, à leur échelle, un outil stratégique spécifique en la matière : le schéma communal de développement commercial (SCDC). Des éléments de stratégie commerciale peuvent également figurer dans les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme mais de manière générale (ex. schéma de développement communal ou schéma d'orientation local).

En Flandre il existe des plans d'exécution à tous les niveaux de pouvoir (commune, province, région). Le décret flamand prévoit une nouvelle notion à inscrire dans ces outils à savoir :

- les noyaux commerciaux principaux (commerces à privilégier/encourager) ;
- les zones pauvres en commerces (espaces où il faut décourager ou proscrire le commerce).

Enfin, le cadre juridique flamand établit le système de la convention d'implantation commerciale qui consiste en un contrat passé entre le développeur et la commune pour protéger les intérêts communaux et permettre le développement d'ensembles commerciaux. Par exemple, dans le cadre de complexe "Malinas", le recours à ce type d'outil a permis le maintien des deux stades de football de Malines. Le développeur, propriétaire d'un des deux stades, a rétrocédé le sien à la ville. Ensuite, les activités admises dans l'ensemble commercial permettent de protéger le centre-ville (pas d'équipement de la personne hormis certains commerces existants et contraints de se déplacer pour permettre un redéveloppement multifonctionnel souhaité par la Ville, une seule activité horeca). Ce contrat lie les deux parties sur le long terme. Cependant, cet outil est peu utilisé.

---

<sup>5</sup> Tous les avis de l'Observatoire du commerce sont disponibles sur le site [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be).