

OC.18/RA.495
Le 21 novembre 2018

Rapport des activités de l'Observatoire du commerce pour la période 2015-2018

Coordonnées :

Observatoire du commerce
CESW
Rue du Vertbois, 13 C
4000 Liège
Tél. : 04/232.98.29
04/232.98.72
04/232.98.25
Fax : 04/232.98.93

Sommaire

I. <u>LE CADRE LEGAL DE LA POLITIQUE DES IMPLANTATIONS COMMERCIALES EN WALLONIE</u>	3
II. <u>LES ORIGINES DE L'OBSERVATOIRE DU COMMERCE</u>	4
III. <u>LES MISSIONS DE L'OBSERVATOIRE DU COMMERCE</u>	4
IV. <u>LA COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE DU COMMERCE</u>	5
V. <u>L'ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DU COMMERCE</u>	6
VI. <u>LES AVIS RENDUS PAR L'OBSERVATOIRE DU COMMERCE DU 1^{ER} DECEMBRE 2015 AU 17 OCTOBRE 2018</u>	7

Introduction

En 2015, une politique wallonne de régulation des implantations commerciales a été instaurée à la suite de la réforme de l'État de 2014. Cette politique est encadrée par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales ainsi que par 3 arrêtés d'exécution.

Le décret du 5 février 2015 confère à l'Observatoire du commerce, organe consultatif spécialisé dans ce secteur, une fonction de rapportage. Plus spécifiquement, l'article 3, § 2, du décret implantations commerciales énonce que l'Observatoire remet, en concertation avec le fonctionnaire des implantations commerciales, au plus tard six mois avant la fin de chaque législature, ou à la demande du Gouvernement, un rapport sur ses activités. Les prochaines élections visant à renouveler le Parlement auront lieu le 26 mai 2019, le rapport doit être remis au plus tard le 26 novembre 2018.

La mission que doit remplir l'Observatoire en ce qui concerne l'élaboration de ce rapport n'est pas clairement définie. Les travaux préparatoires du décret de 2015 n'apportent pas beaucoup de précisions à cet égard. L'Observatoire comprend qu'il s'agit d'un rapport de ses activités portant sur la législature. Par ailleurs, il convient de préciser que des rapports d'activité annuels ont été produits (2015 - OC.16/RA.58, 2016 - OC.17/RA.283 et 2017 – OC.18/OC.492). Le présent rapport globalise les données de ces 3 rapports et intègre celle collectées de janvier 2018 à octobre 2018. Ainsi, il comprend une analyse des activités de l'Observatoire depuis son installation le 1^{er} décembre 2015 à octobre 2018.

A l'instar des rapports annuels, le rapport global rappelle le cadre légal de la politique des implantations commerciales en Wallonie (I), retrace les origines de l'Observatoire du commerce (II), énonce ses missions (III), sa composition (IV) et l'organisation de ses travaux (V). La partie VI reprend l'analyse des activités de l'Observatoire depuis sa création.

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

La politique des implantations commerciales est encadrée, en Wallonie, par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales¹, qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2015, ainsi que par trois arrêtés d'exécution à savoir :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 avril 2015 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre Ier du Code de l'environnement² ;
- l'arrêté du 2 avril 2015 du Gouvernement wallon relatif à la composition et au fonctionnement de l'Observatoire du commerce et de la Commission de recours des implantations commerciales³ ;
- l'arrêté du 2 avril 2015 du Gouvernement wallon précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen des projets d'implantation commerciale⁴.

¹ *Moniteur belge* du 18 février 2015.

² *Moniteur belge* du 29 avril 2015.

³ *Moniteur belge* du 28 avril 2015.

⁴ *Moniteur belge* du 28 avril 2015.

II. Les origines de l'Observatoire du commerce

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

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

- la mise en place d'un **Observatoire du commerce**⁵ qui vient en support du travail réalisé par l'Administration et qui permet d'entretenir une expertise en matière d'implantations commerciales⁶ en Wallonie grâce aux missions qui lui sont conférées par le décret (cf. point III) ;
- la mise en place de **schémas** de développement commercial à l'échelon régional et communal. Le schéma régional de développement commercial (SRDC) permet d'évaluer de manière objective les critères nécessaires à l'octroi des autorisations d'implantation commerciale ainsi que des recommandations de mise en œuvre et d'actualisation du développement commercial pour l'ensemble du territoire wallon. Le schéma communal de développement commercial (SCDC) est un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement commercial de l'ensemble du territoire wallon ;
- les établissements de commerce de détail sont soumis soit, à **déclaration** soit, à **autorisation** (permis d'implantation commerciale ou permis intégré). Lors de la délivrance des autorisations, l'autorité compétente motive sa décision au regard, notamment, des schémas ainsi que de quatre critères définis à l'article 44 du décret qui sont chacun décliné en deux sous-critères. Il s'agit de la protection du consommateur, de la protection de l'environnement urbain, de la politique sociale et de la contribution à une mobilité plus durable.

III. Les missions de l'Observatoire du commerce

L'Observatoire du commerce consiste en une instance consultative qui a pour mission de rendre des rapports, avis, observations, suggestions et propositions dans les hypothèses prévues par le décret implantations commerciales⁷.

L'Observatoire doit, en vertu du décret implantations commerciales, remettre des **rapports** au Gouvernement⁸. Il s'agit, plus précisément :

- d'un rapport sur ses activités ;

⁵ Article 2 du décret du 5 février 2015.

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

⁷ Article 2, §2, du décret du 5 février 2015.

⁸ Articles 3, §3, et 14, alinéa 1^{er}, du décret du 5 février 2015.

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

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

Il s'agit :

- des **avant-projets de décret ou d'arrêtés** du Gouvernement wallon qui sont relatifs à la matière des implantations commerciales⁹ ;
- des **schémas**. L'Observatoire est amené à se prononcer sur le projet de SRDC accompagné du rapport des incidences sur l'environnement¹⁰. Dans ces hypothèses, il est saisi par le Gouvernement wallon. En ce sens, il est le garant de l'évolutivité du SRDC¹¹. Il est également chargé de remettre un avis, à la demande des communes concernées, sur les projets de SCDC accompagné du rapport des incidences sur l'environnement¹².

L'Observatoire est également consulté sur les dossiers **individuels**. Il s'agit des avis qui s'inscrivent dans le cadre de la procédure des demandes de **permis** d'implantation commerciale ou de permis intégré¹³. Ces avis sont sollicités par l'autorité compétente qui est, soit le collège communal, soit le fonctionnaire des implantations commerciales, soit la Commission de recours des implantations commerciales. Ils portent sur l'opportunité du projet ainsi que sur les critères (et sous-critères) de délivrance des permis à savoir :

- la protection du consommateur ;
- la protection de l'environnement urbain ;
- la politique sociale ;
- la mobilité durable.

Le permis intégré comprend un volet commercial et/ou urbanistique et/ou environnemental.

IV. La composition de l'Observatoire du commerce

L'Observatoire du commerce, qui a son siège au sein du Conseil économique et social de Wallonie, est composé de treize membres effectifs (chacun disposant d'un suppléant) à savoir¹⁴ :

- 4 membres pour la représentation des instances consultatives suivantes (1 par instance) :
 - o le Conseil économique et social de Wallonie ;
 - o le Pôle environnement ;
 - o le Pôle logement ;
 - o la Pôle mobilité.

⁹ Article 3, §2, du décret du 5 février 2015.

¹⁰ Article 13, §3, du décret du 5 février 2015.

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

¹² Article 19, §5, du décret du 5 février 2015.

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

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

- 1 représentant de l'administration des implantations commerciales ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « protection du consommateur » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « protection de l'environnement urbain » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « objectif de la politique sociale » ;
- 2 experts indépendants pour le critère de délivrance « contribution à une mobilité plus durable ».

Chaque mandat à une durée de 5 ans à compter de l'arrêté de désignation.

V. L'organisation des travaux de l'Observatoire du commerce

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

1. L'assemblée générale

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

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

2. Le secrétariat

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

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

Noms et prénoms	Fonction	Mail	Téléphone
Hanson Sophie	Secrétaire	sophie.hanson@cesw.be	04/232.98.72.
Huls Jeremy	Secrétaire	jeremy.huls@cesw.be	04/232.98.25.
Rigo Coralie	Secrétaire administrative	coralie.rigo@cesw.be	04/232.98.29.

VI. Les avis et rapports rendus par l'Observatoire du 1^{er} décembre 2015 au 17 octobre 2018

Entre 2015 et 2018, l'Observatoire du commerce a remis des avis sur les avant-projets de décret ou projets d'arrêté (1), sur le contenu du rapport sur les incidences environnementales du projet de SRDC (2) et sur les permis d'implantation commerciale ou permis intégré (3). Il a également réalisé le rapport motivé sur l'évolution du SRDC (4). Enfin, il a remis un rapport annuel d'activité pour les années 2015, 2016 et 2017.

1. Les avis sur les avant-projets de décret ou les projets d'arrêtés

Le 29 juin 2016, le Ministre de l'Economie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique a sollicité l'avis de l'Observatoire du commerce concernant l'avant-projet d'arrêté modificatif de l'arrêté du Gouvernement wallon comportant des mesures d'exécution du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et modifiant le Livre 1er du Code de l'environnement – Première lecture.

Cet avant-projet proposait principalement deux évolutions :

- ✓ pour les dossiers de demande de permis d'implantation commerciale et de permis intégré, il est désormais prévu que la demande soit accompagnée d'une version intégrale sous format informatisé sur CD, DVD ou clé USB ;
- ✓ dans le cadre de la réalisation d'une enquête publique dans chaque commune limitrophe à la commune où s'implante un projet requérant un permis d'implantation commerciale ou un permis intégré, il est proposé de simplifier cette procédure en n'effectuant plus systématiquement une enquête publique dans chaque commune limitrophe mais en laissant le soin à l'autorité compétente d'identifier les communes limitrophes dans lesquelles une enquête publique doit être organisée.

D'une manière générale, l'Observatoire du commerce appréciait que ces modifications aillent dans le sens d'une simplification administrative et permettent d'alléger la procédure d'enquête publique pour les projets commerciaux dont l'ampleur est peu significative.

2. L'avis relatif au contenu minimum du rapport des incidences environnementales du SRDC

Dans le cadre de l'élaboration du projet de SRDC, une évaluation des incidences environnementales (RIE) doit être réalisée en vertu des articles 13 du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales et D. 52 et suivants du Livre 1er du Code de l'Environnement. L'une des étapes de la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement du SRDC prévoit que le Gouvernement détermine un projet de contenu minimal du RIE. C'est dans ce cadre que, le 15 juin 2018, la Direction des implantations commerciales a sollicité l'avis de l'Observatoire du commerce qui était chargé de se prononcer sur l'ampleur et la précision des informations que le RIE doit contenir.

D'une manière générale, l'Observatoire rappelait qu'il avait pu formuler des suggestions par rapport au projet de contenu minimum du RIE dans la mesure où il avait été informé des études préalables en vertu de l'article 13, §1er, du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. Il appréciait notamment que les remarques aient été prises en considération.

En outre, l'Observatoire du commerce constatait que le projet de contenu minimal du rapport sur les incidences environnementales respectait le prescrit légal puisque les 10 éléments figurant à l'article D.56 du Code de l'environnement (Livre 1er) étaient pris en considération, chacun d'entre eux étant détaillé au regard des spécificités de la problématique des implantations commerciales. Il comprenait la limite ainsi que l'échelle d'intervention d'analyse choisie par l'auteur de projet à savoir les 18 agglomérations qui sont définies dans le SRDC en projet.

L'Observatoire relevait également que les aspects sociaux et économiques seraient abordés, ce qui constitue des éléments à analyser dans le cadre d'une politique de régulation du commerce. L'Observatoire concluait que le projet de contenu minimal du RIE relatif à l'actualisation du SRDC respectait le prescrit légal.

3. Les avis sur les projets individuels

L'Observatoire du commerce émet des avis portant sur des projets individuels au travers de l'examen des demandes de permis d'implantation commerciale et de permis intégré. Il a établi une méthode d'analyse qualitative des projets commerciaux dans le but d'être le plus complémentaire possible à l'analyse de l'outil d'aide à la décision Logic. Ainsi, pour chaque projet commercial, l'Observatoire du commerce auditionne le(s) représentant(s) du demandeur et la commune dans laquelle s'implante le projet. Cette méthode est également appliquée dans le cadre d'un recours si l'Observatoire n'a pas été interrogé sur un projet commercial en 1^{ère} instance ou si de nouveaux éléments sont apparus entre l'analyse en 1^{ère} instance et en 2^{ème} instance.

En préambule à l'analyse qui suit, il faut noter que les chiffres relatifs à l'année 2018 prennent en compte les 10 premiers mois de l'année. L'Observatoire du commerce est en effet tenu de remettre ce rapport au plus tard 6 mois avant la fin de la législature ce qui ne lui permet pas d'attendre la fin de l'année pour clôturer ledit rapport.

Cette partie analyse le nombre de réunions de l'Observatoire du commerce depuis le 1^{er} décembre 2015 (a), le nombre d'avis émis (b), la répartition géographique des projets analysés (c), l'origine de la saisine des demandes de permis (d), les avis émis et les types de permis (e), la teneur des avis (f), la teneur des avis et les décisions (g), l'identification de certaines tendances (h) et les constats divers en lien avec les projets individuels (i).

a) Nombre de réunions

Depuis son entrée en fonctionnement, l'Observatoire du commerce s'est réuni à 53 reprises. Le graphique ci-dessous montre le nombre de réunions annuelles de l'Observatoire du commerce en sachant que le comptage des réunions de 2018 s'arrête à octobre 2018 compris. Par ailleurs, l'année 2015 n'a compté que 2 réunions vu l'entrée en fonctionnement de l'Observatoire le 1^{er} décembre 2015. D'une manière générale, on remarque que le nombre de réunions est assez stable avec toutefois une légère augmentation attendue en 2018 puisque l'Observatoire devrait encore se réunir 4 fois. Cette augmentation est la conséquence de la croissance du nombre de demande d'avis.

L'Observatoire du commerce se réunit généralement 2 fois par mois. Chaque réunion permet d'analyser entre 8 et 13 dossiers de demandes de permis.

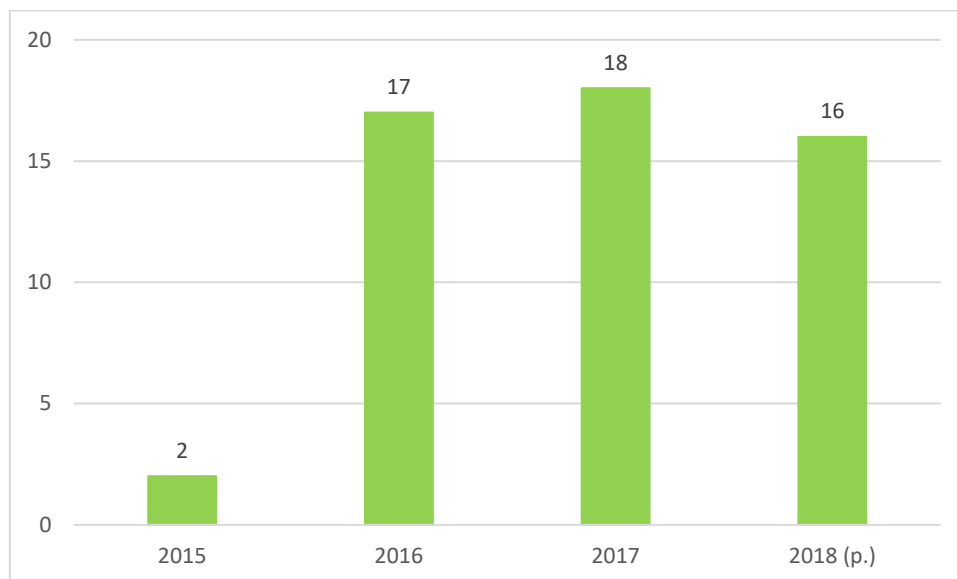


Figure 1 - Nombre de réunions annuelles⁴⁵

b) Nombre d'avis émis

Depuis le 1^{er} décembre 2015, l'Observatoire du commerce a émis 351 avis dont 256 en première instance. On constate une augmentation annuelle d'avis rendus depuis l'entrée en vigueur du décret sur les implantations commerciales que ce soit en première instance ou dans le cadre d'un recours. L'Observatoire du commerce considère que cette augmentation s'explique notamment par le fait qu'il a fallu un certain temps pour que les développeurs et promoteurs investissent cette matière régionalisée. Il n'est par contre pas possible aujourd'hui d'estimer si cette augmentation va s'infléchir lors des prochaines années.

L'Observatoire du commerce s'attend à émettre plus de 150 avis pour l'année 2018 puisqu'entre janvier 2018 et octobre 2018 il a remis 141 avis.

⁴⁵ 2018 (p.) signifiant que l'année 2018 ne comptabilise que les données des 10 premiers mois de l'année.

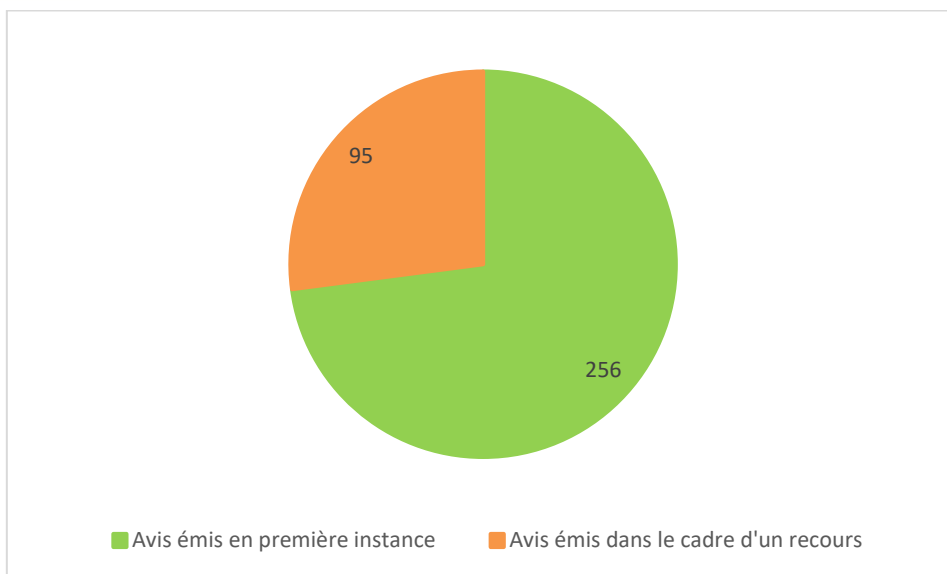


Figure 2 - Nombre d'avis émis par l'Observatoire du commerce de décembre 2015 à octobre 2018

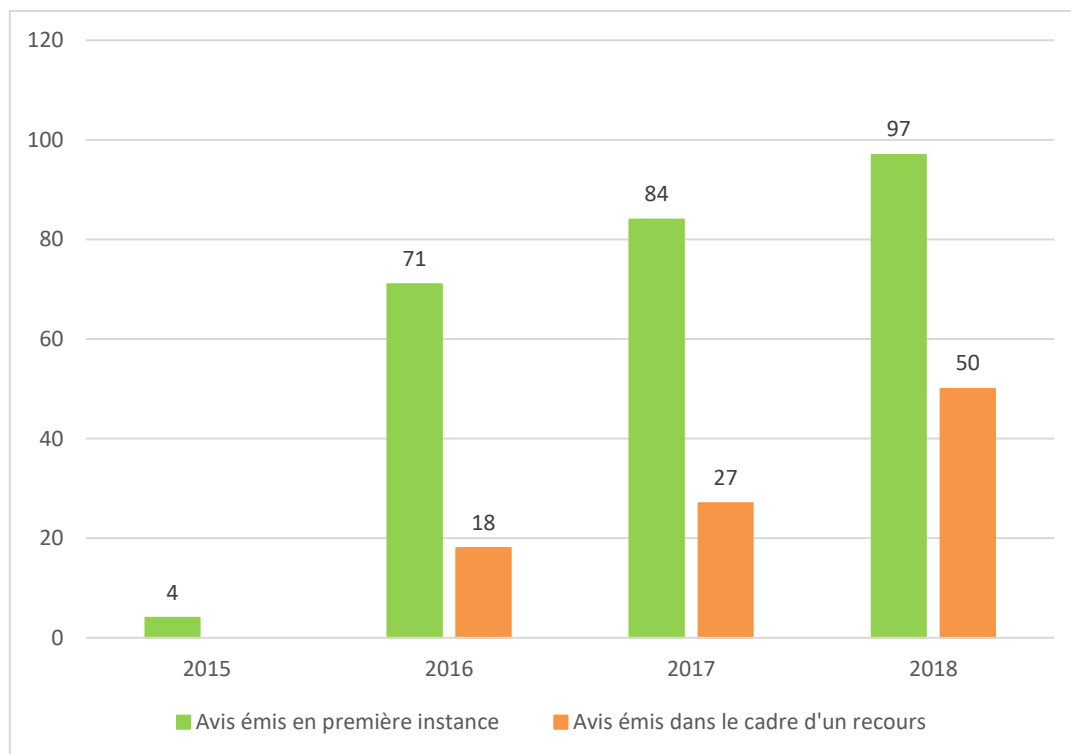


Figure 3 - Nombre d'avis émis par l'Observatoire du commerce – ventilation par année de décembre 2015 à octobre 2018

c) Répartition géographique

La figure 4 ci-dessous montre la répartition géographique des projets pour lesquels l'Observatoire du commerce a émis des avis entre le 1^{er} décembre 2015 et le 31 octobre 2018.

Il apparaît normal de voir un plus grand nombre de dossiers traités dans les provinces du Hainaut et de Liège (respectivement 127 et 104 avis) au vu du poids démographique et économique de ces deux régions. Ainsi, 2/3 des projets commerciaux analysés à l'Observatoire du commerce concernent ces deux provinces.

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

Au fil des auditions des demandeurs et des communes, l'Observatoire a compris que la ville de Namur jouait un rôle moteur dans le développement commercial de la Province de Namur. De même, il existe une dynamique commerciale spécifique au bassin de consommation d'Arlon du fait du caractère transfrontalier de cette région. Il apparaît en effet que le bassin de consommation d'Arlon connaît une très forte concurrence du Grand-Duché du Luxembourg et de la France. Par ailleurs, la commune de Libramont-Chevigny semble constituer un des pôles commerciaux majeurs de la province de Luxembourg au même titre que Marche-en-Famenne et Arlon.

Concernant la province du Brabant wallon, la commune de Waterloo confirme son rôle de polarité majeure.

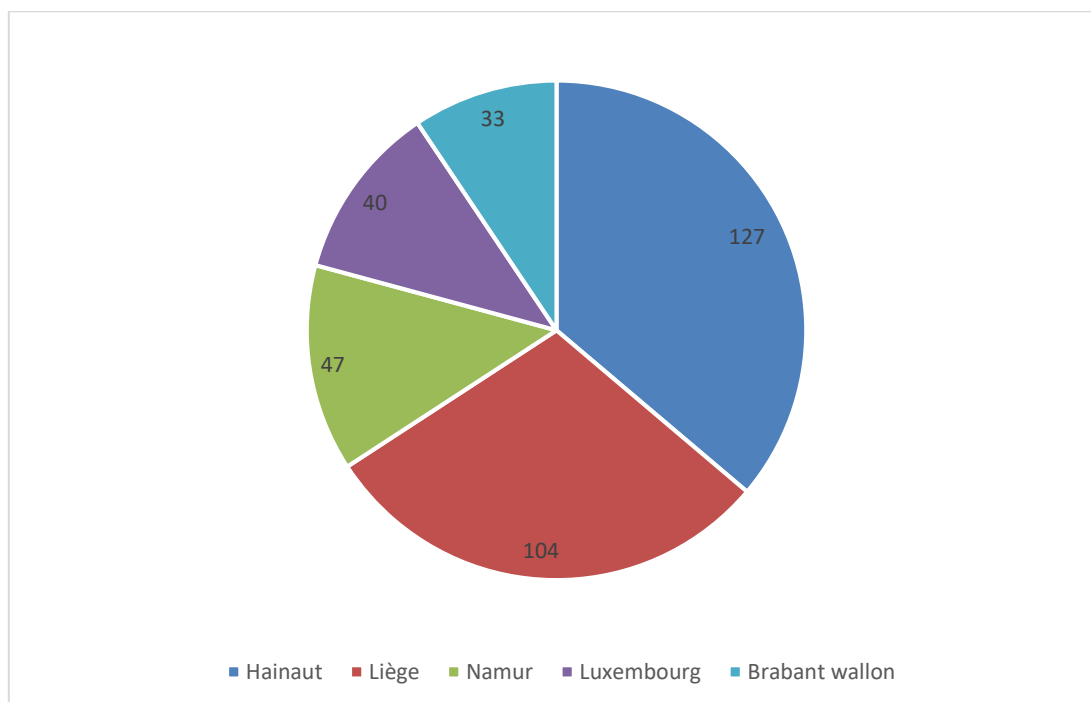


Figure 4 - Répartition géographique des avis émis par l'Observatoire du commerce de décembre 2015 à octobre 2018 – Ventilation par provinces

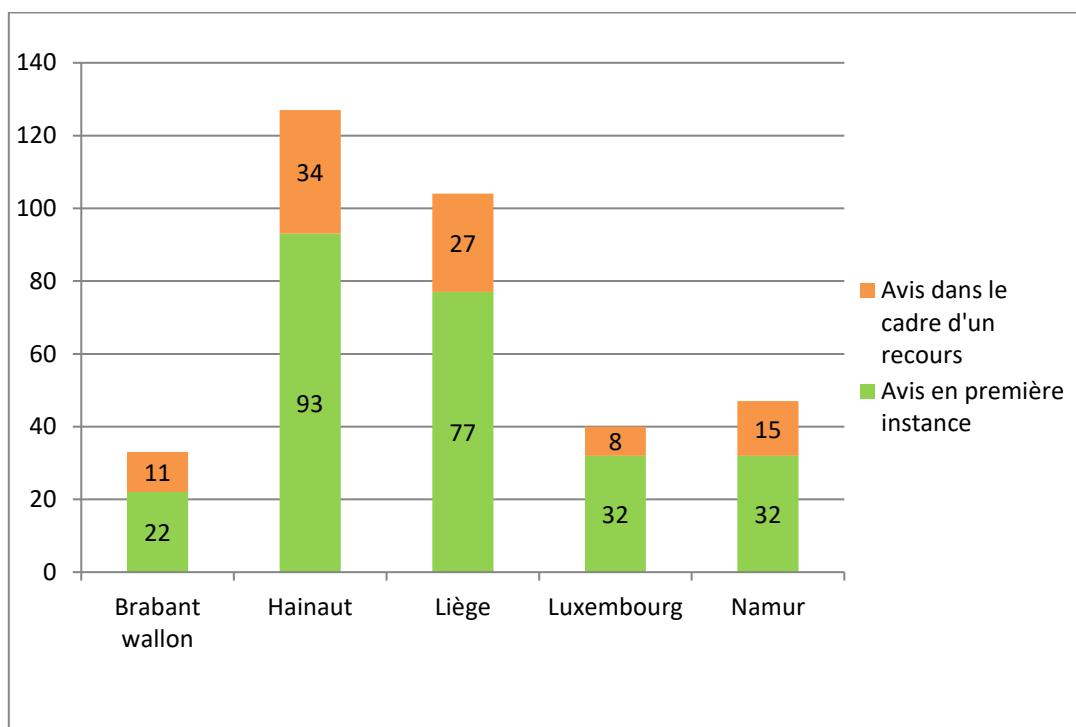


Figure 5 - Nombre d'avis émis par l'Observatoire du commerce en première instance et en recours de décembre 2015 à octobre 2018 – Ventilation par provinces

d) *Origine de la saisine*

L'Observatoire est automatiquement consulté pour les projets d'implantations commerciales (construction nouvelle, extension, projet d'ensemble commercial, exploitation ou changement de la nature commerciale) d'une surface commerciale nette supérieure à 2.500 m² ou pour les projets d'implantations commerciales d'une surface commerciale nette égale ou supérieure à 2.500 m² nécessitant un permis intégré (permis d'implantation commerciale et permis d'urbanisme et/ou permis d'environnement). En outre, l'avis de l'Observatoire peut être demandé en ce qui concerne les projets d'implantations commerciales d'une surface supérieure à 400 m² et inférieure ou égale à 2.500 m², les projets d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m² et inférieure à 2.500 m² nécessitant un permis intégré (permis d'implantation commerciale et permis d'urbanisme et/ou permis d'environnement) et, enfin, les recours introduits contre les décisions de permis d'implantations commerciales ou de permis intégré (y compris les refus tacites).

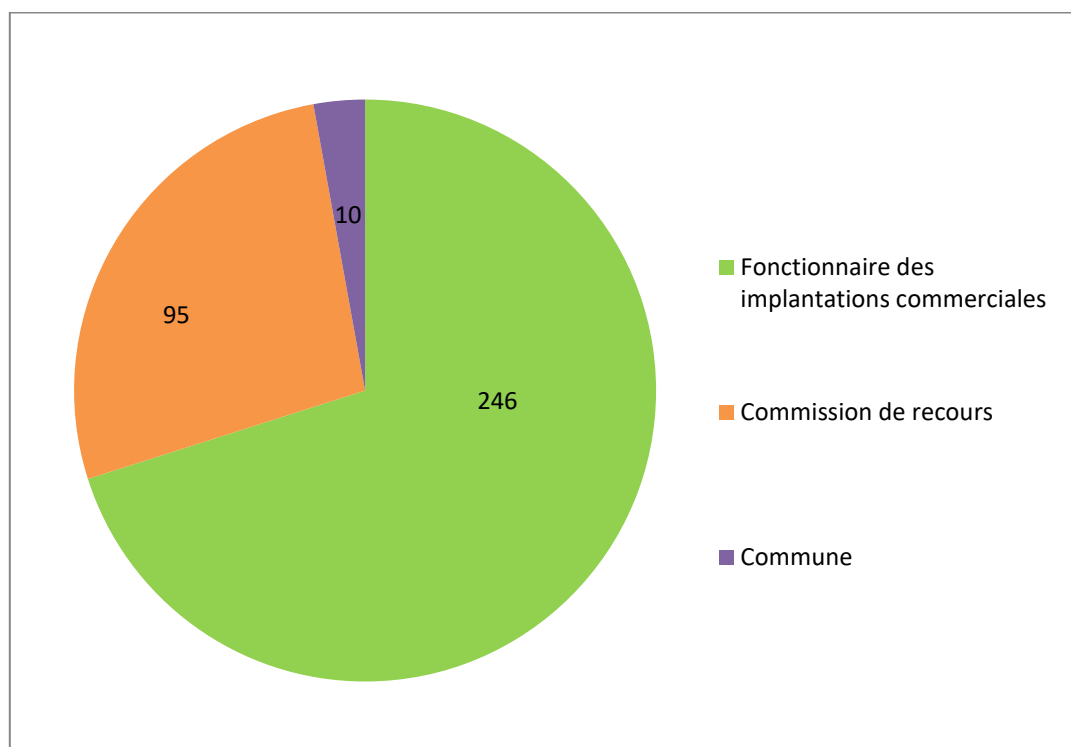


Figure 6 - Saisine

L'Observatoire du commerce a émis 246 avis à la demande du fonctionnaire des implantations commerciales, du fonctionnaire des implantations commerciales et/ou du fonctionnaire délégué et/ou du fonctionnaire technique. D'une manière générale, l'Observatoire du commerce est consulté pour tout projet commercial d'une surface commerciale nette supérieure à 2.500 m².

Manifestement, le fonctionnaire des implantations commerciales consulte également l'Observatoire du commerce dans le cadre de projets commerciaux d'une moindre ampleur tel que c'est prévu par le décret sur les implantations commerciales. Ainsi, 27% des demandes du fonctionnaire des implantations commerciales concernent des projets où l'autorité communale est compétente. Il s'agit généralement de plus petits projets commerciaux pouvant toutefois avoir un impact significatif dans la région où ils s'implantent (par exemple un commerce d'une surface commerciale nette de 1.000 m² s'implantant dans une zone rurale).

L'Observatoire du commerce a également émis 95 avis à la demande de la Commission de recours sur les implantations commerciales alors qu'elle ne doit pas nécessairement le consulter dans le cadre de recours. Le décret sur les implantations commerciales précise qu'elle peut demander l'avis de l'Observatoire du commerce. D'une manière générale, l'Observatoire du commerce se réjouit d'être consulté sur ces dossiers. Parmi les 95 avis émis dans le cadre de recours, l'Observatoire du commerce avait déjà été consulté en 1^{ère} instance pour 54 d'entre eux. Par ailleurs, la très grande majorité des recours introduits le sont à l'encontre d'une décision de refus de permis en 1^{ère} instance. Toutefois, certains recours sont introduits à l'encontre d'une décision d'octroi de permis. Certains recours sont par ailleurs introduits par des tiers (par exemple, des riverains).

Enfin, l'Observatoire du commerce a émis 10 avis à la demande de communes.

e) Avis émis et types de permis

La figure 7 ci-dessous illustre la ventilation des types de projets commerciaux soumis à l'avis de l'Observatoire du commerce depuis le 1^{er} décembre 2015.

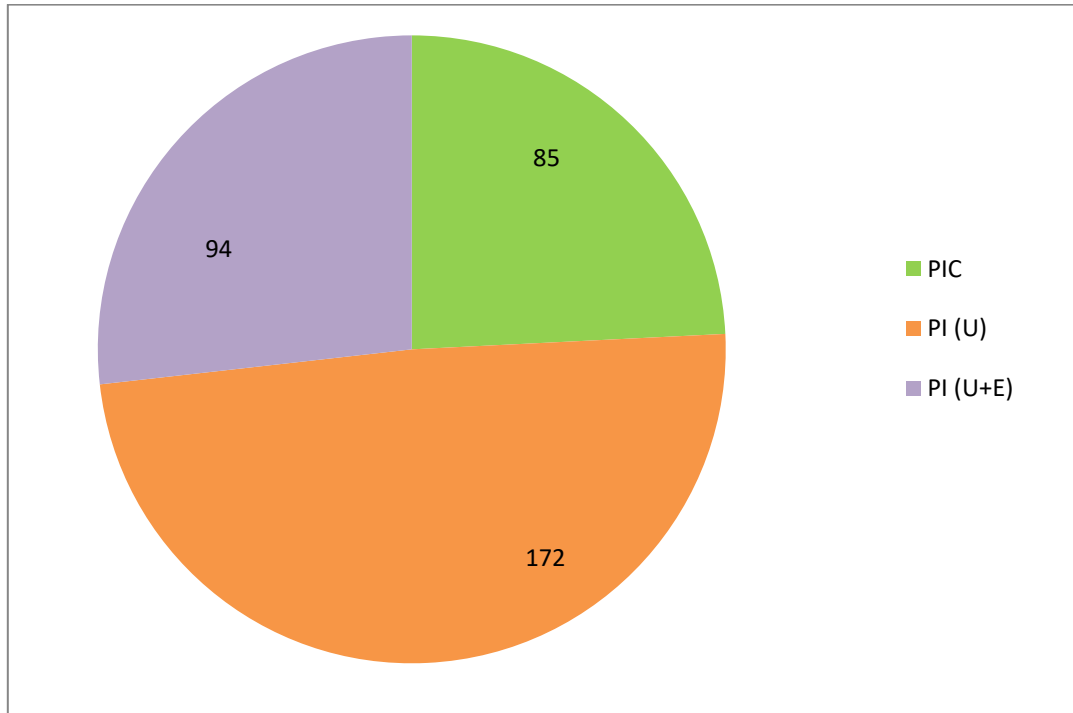


Figure 7 – Ventilation des avis émis par l'Observatoire du commerce selon le type de projets commerciaux

Il apparaît qu'un peu moins d'un quart des projets commerciaux ne comportent que le strict volet commercial. Ainsi, l'Observatoire du commerce a été sollicité sur 85 demandes de permis d'implantation commerciale (PIC). Il s'agit de projets de modification de la nature de l'activité commerciale d'un magasin ou d'une ou plusieurs cellules au sein d'un ensemble commercial.

Les $\frac{3}{4}$ des projets commerciaux restants concernent des projets commerciaux nécessitant un permis intégré. Une large majorité de ces projets requérait ainsi un permis d'implantation commerciale et un permis d'urbanisme (PI (U)). Dans cette catégorie, en plus du volet commercial, les projets visaient une extension d'une cellule commerciale, un travail sur une ou plusieurs façades, une destruction suivie d'une reconstruction, ou encore la création nouvelle d'une cellule commerciale voire d'un ensemble commercial. Ces projets peuvent également proposer un caractère mixte intégrant la fonction résidentielle.

Par ailleurs, 94 projets commerciaux requéraient un permis intégré avec un volet urbanistique et un volet environnemental (PI (U+E)). Il s'agit de projets généralement de grande ampleur (River Towers à Charleroi, Mozaïk à Estaimpuis, ...) ou sur lesquelles une thématique environnementale spécifique est présente comme par exemple le traitement des eaux usées ou l'infiltration des eaux pluviales.

Par ailleurs, sur les 351 avis émis par l'Observatoire du commerce, seul un projet commercial a également fait l'objet d'un avis émis par la CRAT et le CWEDD, devenu respectivement le pôle « Aménagement du territoire » et le pôle « Environnement » (Mozaïk à Estaimpuis). Le pôle

« Environnement » a par ailleurs également remis un avis sur un permis intégré également analysé au sein de l'Observatoire du commerce (Colruyt-Dreamland à Mouscron).

Ce constat général démontre que l'Observatoire du commerce constitue le seul organe consultatif régional spécialisé sur les projets commerciaux dans leur ensemble et qu'il n'y a pas de redondance entre les missions de l'Observatoire du commerce, d'une part et, celles d'une autre instance consultative, d'autre part.

f) Teneur des avis

Tel que le cadre légal le prévoit, l'Observatoire du commerce remet un avis sur l'opportunité générale du projet commercial, un avis relatif à chacun des 8 sous-critères de délivrance et une évaluation globale du projet au regard de ceux-ci. Les positions de minorité doivent être précisées. Ainsi, la figure 8 ci-dessous illustre la teneur des avis émis par l'Observatoire du commerce depuis le 1^{er} décembre 2015.

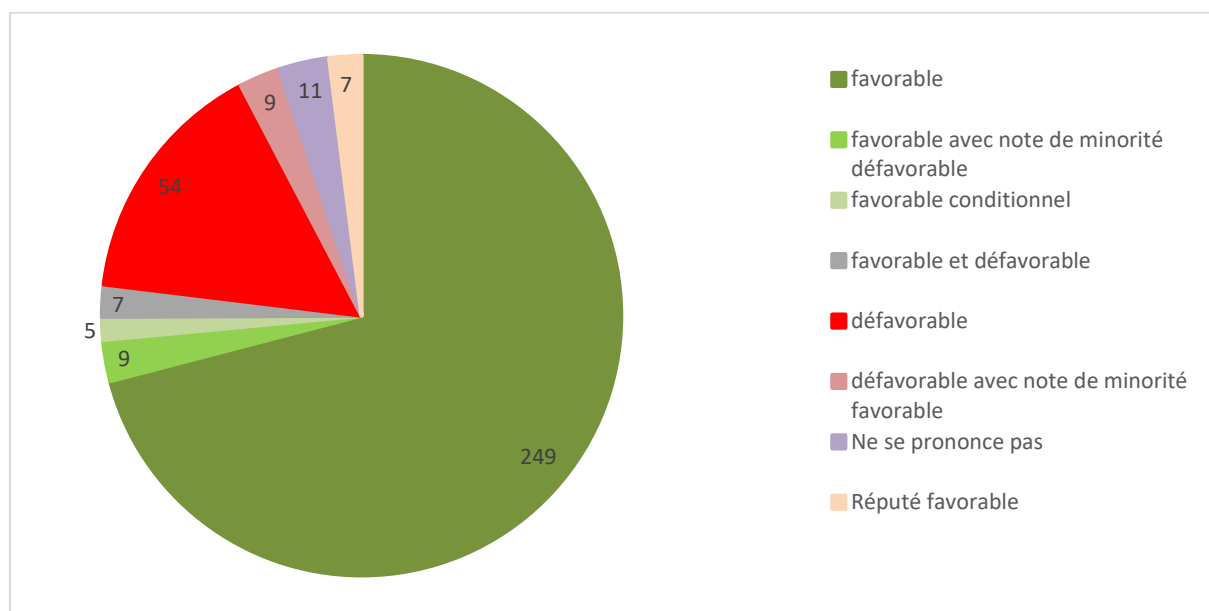


Figure 8 - Teneur des avis

L'Observatoire du commerce a émis environ $\frac{3}{4}$ d'avis favorables. Une majorité d'entre eux sont des avis favorables à l'unanimité des membres. Le solde regroupe par contre des avis plus nuancés :

- ✓ des avis favorables avec une minorité de membres défavorables ;
- ✓ des avis favorables si une ou plusieurs conditions sont remplies ;
- ✓ des avis favorables sur une partie du projet et défavorables sur une autre partie du projet (notamment lorsque le projet concernent plusieurs cellules commerciales).

L'Observatoire du commerce a également remis 63 avis défavorables dont 9 avec une minorité de membres favorables.

Par ailleurs, l'Observatoire du commerce a estimé ne pas être en mesure de se prononcer dont 11 projets commerciaux. Il s'agit généralement de projets qui ne précisent pas l'offre commerciale projetée ou qui ne cadrent pas avec l'objet de la demande de permis.

Enfin, 7 avis ont été émis réputés favorables car remis hors délai. Ces dossiers ont été transmis courant juillet-août de chaque année et n'ont pas bénéficiés d'une suspension de délais permettant aux membres de se réunir à cette période¹⁶.

Il est intéressant de noter que 54 projets commerciaux ont été analysés à deux reprises. Ces projets ont en effet fait l'objet d'un recours. Dans ce cadre, la teneur de 48 avis émis en 1^{ère} instance est restée identique en 2^{ème} instance dans la mesure où les projets commerciaux concernés n'ont pas été modifiés ou qu'aucun élément neuf significatif n'a été mis en évidence. Cinq avis ont été nuancés après leur analyse en deuxième instance. Un seul avis favorable a évolué vers un avis défavorable en 2^{ème} instance après l'analyse de nouveaux éléments.

D'une manière générale, si on ne se penche que sur les projets analysés une seule fois au sein de l'Observatoire du commerce (243 avis), la tendance explicitée par la figure 8 ci-dessus se confirme avec une légère augmentation de la part d'avis favorable.

g) Teneur des avis et décisions

Cette partie vise à montrer certaines similitudes et différences entre la teneur des avis de l'Observatoire du commerce et les décisions des différentes autorités compétentes (fonctionnaires régionaux, communes et Commission de recours sur les implantations commerciales). Il s'agit d'une analyse quantitative et non qualitative, la motivation des décisions n'ayant pas été mise en corrélation avec celle des avis. D'une manière générale, il semble important de rappeler que l'avis de l'Observatoire du commerce n'est pas contraignant.

o En première instance

Depuis son entrée en fonctionnement, l'Observatoire du commerce constate qu'il n'a pas reçu de décision sur 37% de l'ensemble des demandes de permis analysés¹⁷. Suite à une analyse plus fine, il semble que ce nombre concerne davantage les permis intégrés. En effet, l'Observatoire du commerce a reçu les décisions relatives à 90% de l'ensemble des demandes de permis d'implantation commerciale. Il ne semble pas possible à ce stade d'émettre une explication sur ce manque tant les autorités compétentes sont multiples et variées (fonctionnaire des implantations commerciales, fonctionnaire des implantations commerciales et/ou fonctionnaire délégué et/ou fonctionnaire technique, commune).

A partir des décisions reçues, l'Observatoire du commerce constate que 78% d'avis favorables émis sont suivis d'une décision d'octroi ou d'octroi sous conditions (ce nombre monte à 80% concernant les seuls permis d'implantation commerciale). Lorsque l'Observatoire du commerce remet un avis défavorable, 70% des permis sont refusés.

¹⁶ L'Observatoire du commerce se réunit jusqu'au 3^{ème} mercredi de juillet et reprend ses activités lors du 3^{ème} mercredi d'août.

¹⁷ Ce nombre doit être très légèrement revu à la baisse car il est normal que les décisions relatives à des dossiers de septembre et octobre 2018 n'aient pas encore été réceptionnées par l'Observatoire du commerce.

Ainsi, ces constats montrent une certaine convergence entre les avis émis par l'Observatoire et les différentes autorités compétentes en première instance.

- En recours

Depuis son entrée en fonctionnement, l'Observatoire du commerce constate qu'il n'a pas reçu de décision sur 15% de l'ensemble des demandes de permis analysés¹⁸.

Sur base des décisions reçues, 83% des avis favorables émis par l'Observatoire du commerce sont suivis d'une décision d'octroi de la part de la Commission de recours sur les implantations commerciales. Par contre, seuls 36% des avis défavorables émis par l'Observatoire du commerce sont suivis d'une décision de refus de la part de la Commission de recours sur les implantations commerciales. Ainsi, 50% des projets sur lesquels l'Observatoire a émis un avis défavorable sont suivis d'une décision d'octroi ou d'octroi sous conditions.

Au final, l'Observatoire du commerce constate une convergence entre la décision de la Commission de recours sur les implantations commerciales et les avis émis lorsque ceux-ci sont favorables. Il en est tout autre dans le cas d'une remise d'avis défavorable.

h) Identification de certaines tendances

Durant ses années de fonctionnement, l'Observatoire du commerce a identifié quelques tendances de certains secteurs commerciaux.

Au niveau des supermarchés, la plupart des dossiers traités au sein de l'Observatoire du commerce vise une augmentation de leur surface commerciale nette. Ce constat est valable pour la grande majorité des enseignes présentes en Wallonie avec toutefois une prédominance dans le chef des hard discounters. Les justifications avancées par les demandeurs sont de répondre aux besoins des chalands, de répondre au concurrent qui a déjà agrandi son magasin (nécessité de s'adapter et d'évoluer afin de pouvoir conserver ou capter le chaland) mais également de rencontrer leur nouveau modèle commercial et la stratégie du groupe.

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

L'Observatoire du commerce a également remis quelques avis relatifs à des magasins d'équipements semi-courants lourds (bricolage, électro-ménager...). Pour ces projets, il a été constaté que les demandeurs souhaitent généralement agrandir leur surface commerciale non pas pour proposer plus de biens à la vente mais plutôt pour étendre leur surface de showroom. Il semble qu'il s'agisse ici d'une adaptation de ce secteur commercial pour répondre aux besoins de la clientèle.

Concernant les ensembles commerciaux, les projets sont plus variés. Certains font l'objet d'une régularisation car ils n'avaient pas été envisagés comme tel à l'origine du montage commercial. Généralement, ces régularisations sont accompagnées d'une modification de la nature de l'activité

¹⁸ Tout comme pour les décisions rendues en 1^{ère} instance, ce nombre doit être revu à la baisse car il est normal que les décisions relatives à des dossiers de septembre et octobre 2018 n'aient pas encore été réceptionnées par l'Observatoire du commerce.

commerciale d'une ou plusieurs cellules. D'autres ensembles commerciaux souhaitent parfois s'agrandir. Enfin, l'Observatoire du commerce constate que peu de projets concernent l'implantation d'un nouveau complexe commercial.

Toute une série de demande de permis d'implantation commerciale concerne des demandes d'extension nécessitant un déménagement du commerce. Autrement dit, le projet vise à construire une nouvelle surface commerciale neuve et plus grande adaptée aux besoins identifiés par le demandeur. Se pose alors la question du devenir de la cellule précédemment exploitée. Il s'avère que les grandes enseignes essayent de proposer ou proposent des solutions afin de ne pas laisser ces cellules en état de friche commerciale et l'Observatoire du commerce s'en réjouit. Toutefois, l'Observatoire du commerce considère que ce genre d'opération ne revient pas à étendre un commerce existant mais bien à un créer un nouveau dans la mesure où la cellule délaissée continuera à être exploitée (souvent par un autre exploitant).

L'exemple représenté à la figure 9 ci-dessous illustre ce propos. Ainsi, un magasin A exploite un bâtiment A de 1.000 m² (temps initial). L'exploitant a pour projet une extension de 500 m². Pour diverses contraintes, cette extension ne peut se réaliser sur place. Il déménage donc son magasin A dans un bâtiment B neuf de 1.500 m², le bâtiment A étant vide (temps intermédiaire). Le bâtiment A retrouve un exploitant et les deux bâtiments sont donc occupés (temps final). En conclusion, le projet vise une extension de 500 m². Toutefois, à une échelle globale, l'Observatoire du commerce considère que le projet vise à implanter 1.500 nouveaux m² commerciaux. Au fil du temps, ce genre d'opération se répète, tout particulièrement pour le secteur de la distribution alimentaire. Il faut toutefois nuancer ce phénomène dans la mesure où toutes les cellules commerciales délaissées ne sont pas nécessairement réoccupées (on se retrouve donc face à une friche commerciale) ou que la surface commerciale nette du bâtiment délaissé n'est pas totalement réexploitée. Par ailleurs, la réoccupation de l'immeuble abandonné peut dans certains cas éviter un développement commercial sur un terrain vierge (dans notre exemple, cela permet au magasin B de ne pas se développer sur un terrain vierge).

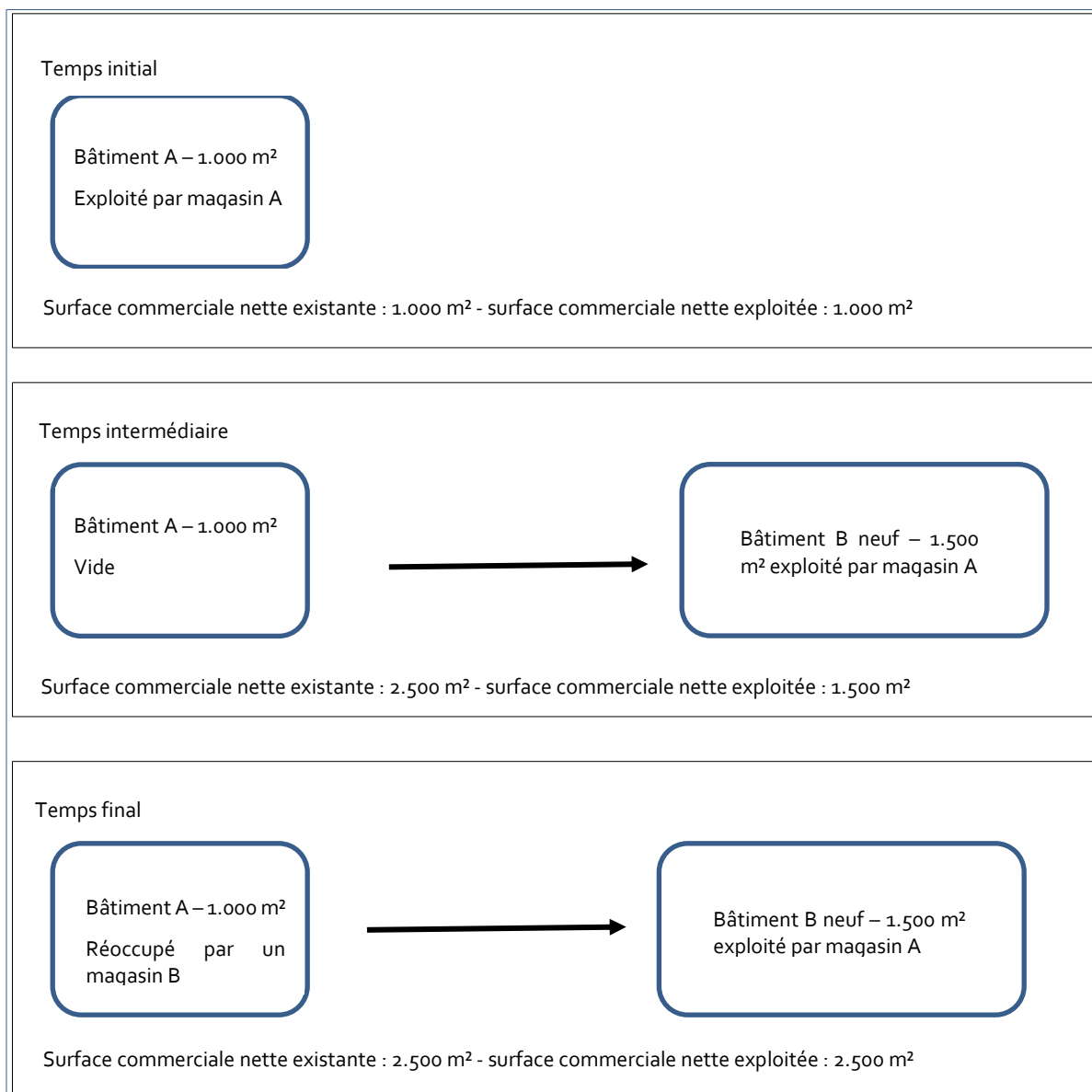


Figure 9 - Schéma d'un déménagement avec extension impliquant la création de surface commerciale nette excédentaire

Enfin, l'Observatoire du commerce a constaté courant 2016 qu'une série de projets commerciaux étaient en infraction. L'Observatoire du commerce devait se prononcer sur des projets pour des commerces de détail s'étant déjà implantés avant l'octroi d'un permis d'implantation commerciale tel que prévu par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. L'Observatoire du commerce a suivi la jurisprudence du Conseil d'état selon laquelle il convient de se prononcer sur ces projets sans tenir compte de la politique du fait accompli. Il a toutefois précisé les faits dans chaque avis rendu.

Ce constat ne s'est fort heureusement pas confirmé durant les années 2017-18. Ces infractions devaient dès lors être dues à une méconnaissance du nouveau cadre juridique de la part de certains demandeurs en 2016.

i) Constats divers en lien avec les projets individuels

Le cadre légal prévoit que l'Observatoire du commerce reçoive de la part de la Direction des implantations commerciales les notifications de tous les projets commerciaux d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m² en Wallonie. Une notification reçue signifie qu'une demande de permis relative à un projet commercial a été déposée auprès de l'autorité compétente et que celle-ci doit statuer sur le caractère complet et recevable de la demande. Dès lors, l'ensemble des notifications reçues par l'Observatoire du commerce depuis le 1^{er} décembre 2015, au nombre de 596, ne signifie pas nécessairement que 596 projets commerciaux vont déboucher sur une décision de l'autorité compétente. Certains projets peuvent en effet être abandonnés en cours de procédure et d'autres peuvent évoluer pour ensuite être redéposés plus tard. Le nombre de notifications reçues montre plutôt une tendance du dynamisme du secteur commercial en Wallonie.

La figure 10 ci-dessous montre une croissance du nombre de notifications reçues jusqu'en 2017. L'année 2018 ne comptabilisant que les 10 premiers mois de l'année devrait proposer au final un nombre relativement similaire à l'année 2017. Ainsi, il semble que le secteur du commerce de détail en général fasse l'objet de près de 200 projets commerciaux en Wallonie par année. Cette tendance du secteur sera à confirmer dans les années à venir.

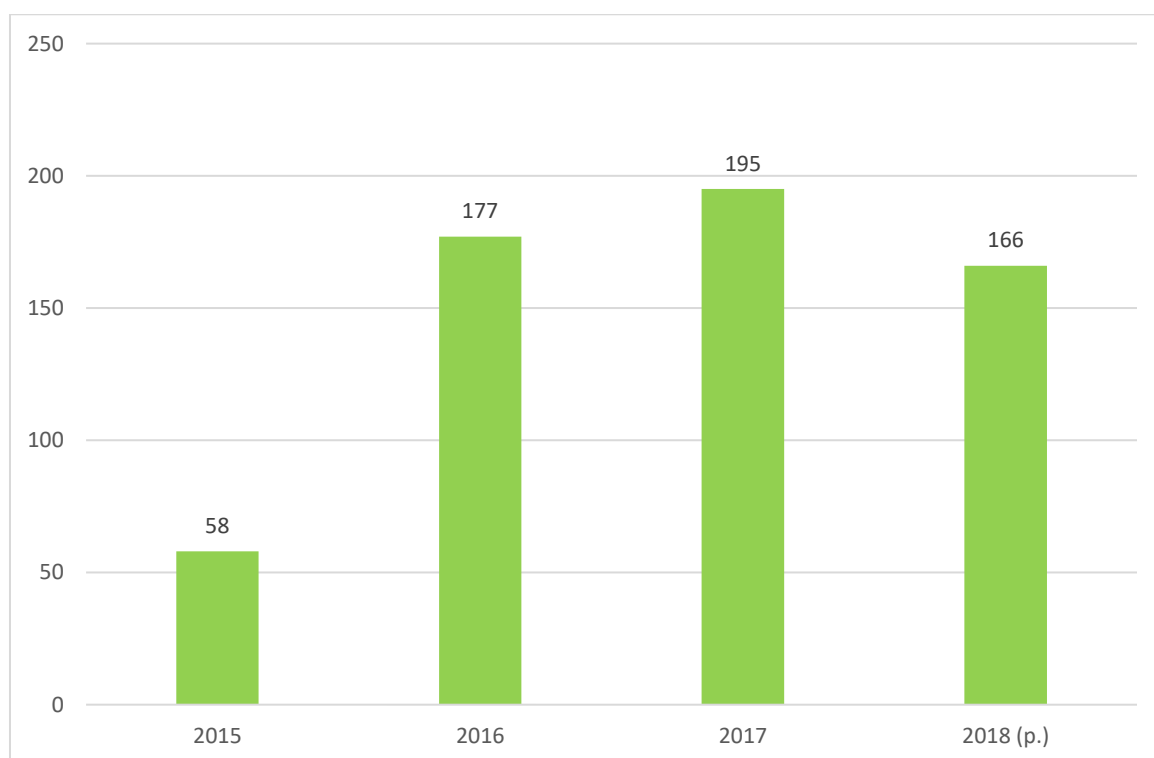


Figure 10 - Nombres de notifications reçues par l'Observatoire du commerce – ventilation par année de 2015 à octobre 2018¹⁹

A partir du nombre de notifications reçues, l'Observatoire du commerce constate qu'il s'est prononcé sur 58% des projets commerciaux déposés auprès de l'autorité compétente depuis le 1^{er} décembre 2015.

¹⁹ 2018 (p.) signifiant que l'année 2018 ne comptabilise que les données des 10 premiers mois de l'année.

Le solde est constitué de projets de moindre ampleur dont la surface commerciale nette est comprise entre 400 et 2.500 m². Certains de ces projets s'implantent dans les différentes agglomérations wallonnes tout comme les plus grands projets. L'Observatoire remarque tout de même qu'une part de ces projets s'implante dans des communes plus rurales et moins densément peuplées. Il serait intéressant de « mesurer » si ces plus petits projets ne sont pas aussi impactants que leurs homologues de plus grande ampleur localisés au sein d'agglomérations.

4. Le rapport motivé de l'Observatoire du commerce sur l'évolution du Schéma régional de développement commercial

L'article 3, §2, du décret implantations commerciales énonce que l'Observatoire remet, en concertation avec le fonctionnaire des implantations commerciales, au plus tard six mois avant la fin de chaque législature, ou à la demande du Gouvernement, un rapport motivé sur l'évolution du SRDC. Parallèlement au présent rapport, le rapport motivé sur l'évolution du SRDC a été envoyé le 14 novembre 2018 au Ministre de l'Economie et au Ministre-Président wallon. Il comprend une série de constats émis par l'Observatoire sur le SRDC résultant de l'expérience qu'il a tirée de l'analyse des projets concrets impliquant l'application du SRDC (OC.18/NT.486).