



OUVERTURE DE COMMERCES, LA RÉGULATION EN QUESTION ?

ANALYSE DES PRINCIPES APPLICABLES AUX IMPLANTATIONS COMMERCIALES – PARTIE 2

QUELLE PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES DE PERMIS ?



Alexandre PONCHAUT,
Conseiller expert

Dans le numéro du *Mouvement communal* d'avril 2025, nous avons initié un dossier sur les implantations commerciales, avec pour objectif d'approfondir la question des permis à délivrer pour ces projets. En effet, depuis le 1^{er} août 2024, les implantations commerciales d'une certaine envergure sont désormais soumises à permis d'urbanisme (ou permis unique). Il s'agit d'une grande nouveauté par rapport au mécanisme existant jusqu'alors, qui reposait sur une législation distincte encadrant le permis d'implantation commerciale (PIC).

Sont ainsi soumises à permis d'urbanisme, les nouvelles constructions, extensions ou modifications de commerces de détail de plus de 400 m². Le conseil communal peut toutefois décider d'abaisser ce seuil à 200 m².

Des conditions plus précises doivent bien entendu être analysées afin de déterminer si le projet est ou non soumis à permis. Dans un précédent article, nous avons détaillé ces conditions et préconisé une analyse des projets en quatre étapes. Nous renvoyons donc à cet article qui traite en profondeur des projets soumis à permis¹. Dans les lignes qui suivent, nous nous intéresserons à la procédure à respecter dans le cadre de l'analyse et du traitement de la demande de permis.

¹ Th. Ceder, « Ouverture des commerces, la régulation en question – Quels projets soumis à permis ? », in *Mouv. comm.*, 4/2025, p. 10.

DU PERMIS D'IMPLANTATION COMMERCIALE AU PERMIS D'URBANISME

Les autorisations administratives d'implanter un commerce de détail se traduisent désormais par la délivrance d'un permis d'urbanisme. La procédure est donc celle, bien connue, applicable à ces permis. Cependant, certaines spécificités existent, sur lesquelles nous allons revenir.

Le permis d'environnement

Evidemment, certains projets peuvent également requérir un permis d'environnement. Citons par exemple l'implantation d'une concession automobile de plus de 25 véhicules destinés à la vente ou encore d'une quincaillerie d'une surface de vente de 800 m² ou plus. Pour ces projets, il sera alors demandé un permis unique.

Dans cet article, nous nous concentrerons spécifiquement sur la procédure liée au permis d'urbanisme, bien que certains aspects procéduraux s'appliquent également aux demandes de permis unique.

AUTORITÉ DÉLIVRANTE

Comme pour tout permis d'urbanisme, l'autorité délivrante du permis est soit le collège communal, soit le fonctionnaire délégué. La compétence de l'autorité est déterminée, comme par le passé, en fonction de la surface commerciale nette (SCN)² du projet. Toutefois, une nouveauté réside dans la prise en compte du lieu d'implantation. En effet, les seuils de SCN varient selon que le projet se situe à l'intérieur ou à l'extérieur d'une centralité définie dans un Schéma de développement communal (SDC) ou un Schéma de développement pluricommunal (SDPC).

² Sur cette notion : *ibid.*, p.13.



A l'heure actuelle, le collège communal est compétent pour délivrer le permis d'urbanisme pour tout projet d'implantation commerciale d'une SCN comprise entre 400 m² et 1 499 m².

En cas d'adoption d'un SDC/SDPC

Le CoDT prévoit en effet que ce plafond de 1 499 m² s'applique en l'absence de SDC ou de SDPC délimitant les centralités sur le territoire de la commune concernée³. Tel est actuellement le cas pour l'ensemble des communes en Wallonie.

Plusieurs pouvoirs locaux se sont toutefois lancés dans l'élaboration de tels schémas. Lorsque ceux-ci seront adoptés, il conviendra de distinguer deux cas de figure :

- ✓ Si le projet en question est situé, en tout ou en partie, **en dehors** d'une centralité définie par le SDC/SDPC, les mêmes seuils s'appliquent. Le collège est alors compétent pour les projets dont la SCN est comprise entre 400 m² et 1 499 m².
- ✓ Si, en revanche, le projet s'implante **entièrement** dans une centralité définie par un SDC ou un SDPC, le collège est compétent pour les projets dont la SCN est comprise entre 400 m² et 2 499 m².

Au-delà de ces seuils, la délivrance du permis relève de la compétence du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, l'implantation d'un commerce dont la SCN est inférieure à 400 m² ne nécessite pas de permis. Toute-

fois, le conseil communal peut abaisser ce seuil à 200 m², auquel cas le collège sera compétent dès cette superficie atteinte. Un modèle de délibération du conseil, visant à abaisser ce seuil, est disponible sur notre site internet⁴.

La compétence exclusive du fonctionnaire délégué

Un même projet commercial peut impliquer plusieurs faits générateurs de permis d'urbanisme. Ainsi, outre l'implantation du commerce, le projet peut inclure de nouvelles constructions, des démolitions, une modification sensible du relief du sol, etc.

Un seul et même permis sera délivré pour l'ensemble du projet. Dans ce cas, si la SCN du projet confère la compétence au fonctionnaire délégué pour le volet *implantation commerciale*, c'est ce dernier qui sera compétent pour délivrer le permis pour l'ensemble du projet⁵.

L'extension d'un commerce

Toute extension d'une implantation commerciale représentant soit plus de 20 % de la SCN existante, soit plus de 300 m² de SCN est soumise à permis, à condition que l'établissement ait déjà atteint ou dépasse, après réalisation du projet, une SCN de 400 m² (ou 200 m² en cas d'abaissement du seuil par le conseil communal)⁶.

³ CoDT, art. D. IV.14 et D. IV.22, par. 1^{er}, 12^o.

⁴ A l'adresse : <https://www.uvcw.be/commune-et-uvcw/modeles/art-9237>

⁵ Précisons que l'art. D. IV.22, al. 3, du CoDT prévoit que le permis est délivré par le collège communal lorsqu'il porte en partie sur certains actes et travaux relevant normalement de la compétence du fonctionnaire délégué. Cette règle ne s'applique toutefois pas lorsque la SCN du projet entraîne la compétence du fonctionnaire délégué.

⁶ CoDT, art. D. IV.4, al. 1^{er}, 8^o, c).



Cette hypothèse appelle deux points d'attention.

Premièrement, l'atteinte du seuil de 400 m² (ou 200 m² en cas d'abaissement par le conseil communal) est essentielle. Elle est appréciée **après** la prise en compte de l'extension projetée. Ainsi, par exemple, un commerce de 150 m² de SCN, qui n'est pas soumis à permis pour son ouverture, devra introduire une demande s'il est projeté une extension de 250 m², portant sa SCN totale finale à 400 m².

Deuxièmement, l'article D.IV.4/1, paragraphe 2, précise que : « *En cas d'extension, la surface commerciale nette à prendre en considération est la surface totale après réalisation du projet d'implantation commerciale* ». Concrètement, si, par exemple, un commerce existant dispose de 2 000 m² de SCN et qu'une extension de 500 m² est projetée, l'autorité compétente pour délivrer le permis sera déterminée sur la base de la SCN totale de 2 500 m². Dans notre exemple, c'est bien le fonctionnaire délégué qui est compétent pour statuer sur la demande de permis visant l'extension.

Ce même principe s'appliquera également pour déterminer si des instances doivent être consultées, et donc si le seuil des 1 000 m² est atteint (v. plus loin).

RÉUNION DE PROJET

Le CoDT institue le principe de la réunion de projet. Cette réunion, qui se tient avant le dépôt de la demande de permis, permet au porteur de projet de présenter son dossier à l'autorité compétente pour la délivrance du permis, ainsi qu'à d'éventuels représentants d'administrations et de commissions susceptibles d'émettre un avis sur la demande.

Cet échange favorise l'optimisation de la future demande de permis en permettant au porteur de projet de compléter son dossier de manière à en faciliter l'instruction par les autorités compétentes. Il peut également aboutir à des adaptations du projet présenté, avant même le dépôt de la demande de permis.

La réunion peut être sollicitée volontairement par le porteur de projet. L'autorité compétente peut également en prendre l'initiative et convoquer cette réunion.

Dans certains cas, la réunion de projet est obligatoire, son absence rendant la demande de permis incomplète. En matière commerciale, elle est imposée lorsque le fonctionnaire délégué est compétent, conformément aux principes exposés précédemment⁷.

⁷ CoDT, art. D.IV.31, par. 5, 1°.

Par conséquent, à l'heure actuelle, la réunion de projet est imposée à partir d'une SCN de 1 500 m². Il s'agit du seuil fixé en l'absence de SDC/SDPC délimitant les centralités sur le territoire de la commune.

Si la commune se dote d'un tel SDC/SDPC à l'avenir, il conviendra de faire la distinction selon que :

- ✓ le projet s'implante, en tout ou partie, en dehors de la centralité : la réunion de projet est imposée à partir de 1 500 m² ;
- ✓ le projet s'implante entièrement dans une centralité : la réunion de projet est obligatoire à partir de 2 500 m².

Il est à noter que, même si le fonctionnaire délégué est compétent pour délivrer le permis, les représentants du collège seront conviés à la réunion de projet.

DEMANDE DE PERMIS

Le dossier de demande de permis doit contenir l'**annexe 5/1**, relative à l'implantation d'un commerce.

Il est important de relever que les différentes annexes se cumulent les unes aux autres en fonction des faits généraux de la demande de permis. Ainsi, la création d'un bâtiment destiné à accueillir un commerce de détail imposera de joindre au dossier non seulement l'annexe 5/1 (implantation d'un commerce) mais également l'annexe 4 (permis nécessitant le concours d'un architecte). Même si un seul permis est délivré à l'issue de la procédure, différents formulaires peuvent donc devoir être complétés.

Le placement d'enseigne ?

Le placement d'une ou plusieurs enseignes ou dispositifs de publicité est par lui-même soumis à permis, sans requérir l'intervention obligatoire d'un architecte. Dans ce cas, l'annexe 9 doit être complétée, et ce même si l'annexe 5/1 requiert un plan ou schéma des enseignes et dispositifs publicitaires ainsi que leur localisation, pour autant que ceux-ci soient déjà connus au moment de l'introduction de la demande de permis.

Dans cette annexe 5/1, diverses informations devront figurer. Ce formulaire présente de nombreuses similarités avec les autres formulaires de demande de permis. Certains cadres diffèrent toutefois. Parmi ceux-ci, un des éléments les plus importants est sans doute la mention de la **SCN** projetée pour chacune des trois catégories de commerce : **léger, alimentaire et lourd**.

Rappelons qu'un commerce n'appartient désormais plus au courant d'achat dominant. Dorénavant, il relèvera de la catégorie la plus sensible, pour autant qu'une SCN mini-



mum y soit consacrée. Ainsi, un supermarché peut être qualifié dans sa globalité de « commerce d'achat alimentaire ». Cependant, même si la majeure partie de sa surface est dédiée à la vente de produits alimentaires, il doit être catégorisé comme « commerce d'achat léger » si au moins 15 % de sa SNC est consacrée à des articles tels que des revues ou de petits objets ménagers. Pour une analyse plus détaillée de cette distinction complexe, nous vous invitons à consulter notre article sur le sujet⁸.

Par conséquent, une ventilation précise des SCN dédiées à chacune des trois catégories de commerce (léger, alimentaire et lourd) dans l'annexe 5/1 est essentielle. En effet, c'est cette ventilation qui déterminera la catégorie à laquelle l'implantation commerciale appartiendra, influençant ainsi l'obtention ou non du permis. Précisons que les recommandations du Schéma de développement du territoire (SDT) en matière de localisation dépendent directement de cette catégorisation commerciale.

Par ailleurs, l'annexe 5/1 impose également de mentionner les sous-catégories, telles que l'équipement de la personne ou l'équipement de la maison. Ces précisions permettront de mieux cerner la nature du projet et d'évaluer son impact commercial.

Les écarts et dérogations éventuels, notamment par rapport au SDT, devront être dûment motivés⁹. À ce sujet, précisons que, pour le volet « implantation commerciale », les centralités et les mesures orientant l'urbanisation du SDT doivent être prises en compte à partir du 1^{er} août 2024.

Même si l'annexe ne l'exige pas, il peut être opportun d'inclure dans le dossier de demande de permis une présentation détaillée du projet et de ses atouts. Cette présentation peut notamment comporter la zone de chalandise projetée permettant d'identifier le public cible, la description de l'enseigne si celle-ci est peu connue, ou encore un point synthétique sur l'accessibilité et la mobilité (accès piétons, stationnement, etc.). Cette présentation favorisera une meilleure compréhension du projet par les autorités compétentes.

Précisons enfin qu'à l'instar d'autres formulaires de demande de permis, l'annexe 5/1 a fait l'objet d'une évaluation par l'autorité régionale et ce, en concertation avec différents acteurs, dont l'UVCW. Cette évaluation devrait aboutir à des adaptations de l'annexe, clarifiant notamment les informations à fournir pour les ensembles commerciaux (*retail parks*, galeries commerciales, bâtiments

⁸ Th. Ceder, *op. cit.*, p.12.

⁹ Il en sera de même des écarts et dérogations par rapport au SCDC, s'il existe. Celui-ci demeure en effet en vigueur.



comprenant plusieurs commerces, etc.). Le projet d'arrêté a été adopté en première lecture le 27 mars 2025. Son entrée en vigueur est annoncée pour septembre de la même année.

Quelles premières étapes pour la commune ?

Dans le cadre de la réception d'une demande de permis, la première étape consiste à vérifier si un **permis d'urbanisme est bien requis** compte tenu notamment de sa surface commerciale nette (SCN) et des cinq hypothèses visées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, 8^o du CoDT¹⁰.

À ce sujet, une attention particulière sera portée à l'examen de la **SCN** mentionnée dans la demande de permis. Rappelons que cette notion fait l'objet d'une définition précise dans le CoDT¹¹ et qu'elle n'est pas égale à la surface brute du projet. Il nous revient que cette notion de SCN peut prêter à confusion dans le chef du demandeur de permis.

Par ailleurs, relevons qu'en cas de projet au sein d'un **ensemble commercial**, c'est la SCN de l'ensemble commercial dans son intégralité qui doit être prise en compte. A ce sujet, on notera que la notion d'« ensemble commercial », également définie dans le CoDT¹², ne se limite pas aux commerces hébergés au sein d'un même bâtiment. Elle couvre également les parcs commerciaux, composés de plusieurs bâtiments distincts, implantés sur un même site spécifiquement aménagé à cet effet, et disposant d'infrastructures partagées, telles qu'un parking commun et cogéré. Il est donc essentiel d'examiner si une demande portant sur un seul commerce ne concerne pas en réalité une cellule intégrée à un ensemble commercial. Cela aura une incidence sur la SCN et, par conséquent, sur la procédure à suivre.

Une fois la soumission à permis examinée, il convient de **vérifier la compétence du collège**. Il s'agit donc de s'assurer que la SCN, ainsi que la localisation du projet emportent la compétence du collège communal ou du fonctionnaire délégué.

Il est également nécessaire de vérifier si, au-delà de l'aspect lié à l'implantation commerciale, d'autres éléments

n'entraînent pas la compétence du fonctionnaire délégué. Tel pourrait être le cas si le bien est situé, par exemple, dans un périmètre de site à réaménager¹³.

La complétude de la demande, et donc **l'envoi de l'accusé de réception**, sera évaluée au regard de l'annexe 5/1, des pièces justificatives requises et, le cas échéant, de la bonne réception des autres formulaires nécessaires au projet (tels que l'annexe 4 en cas de constructions nouvelles).

Par ailleurs, il conviendra de s'assurer que la procédure prévue par le décret voirie soit respectée si le projet entraîne la modification ou la création de voirie.

CONSULTATION

Selon l'article D.IV.35, alinéa 4, lorsque la demande de permis porte sur une implantation commerciale d'une SCN d'au moins 1 000 m², l'avis de trois instances est requis. Ces dernières sont :

- ✓ la Direction des Implantations commerciales (DIC)¹⁴ ;
- ✓ le collège communal des communes limitrophes ;
- ✓ le Pôle « Aménagement du territoire », en particulier sa section « Développement commercial »¹⁵.

Les demandes d'avis sont adressées simultanément lors de l'envoi de l'accusé de réception de la demande complète. Elles sont accompagnées d'un exemplaire de la demande de permis.

Ces instances disposent ensuite d'un délai de 30 jours pour transmettre leur avis. Ce délai se compte à partir de l'envoi de la demande d'avis. Si l'avis est transmis hors délai, la procédure peut être poursuivie¹⁶.

Évidemment, d'autres instances peuvent également devoir être sollicitées en fonction de l'impact du projet. Ainsi, les avis de l'Agence wallonne du Patrimoine (AWaP) et de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles, sont requis lorsque le bien concerné par le projet est pastillé à l'inventaire régional du patrimoine.

En outre, le collège communal ou le fonctionnaire délégué peuvent également solliciter l'avis de tout service ou commission qu'ils estiment utile de consulter. Ces instances disposent également d'un délai de 30 jours pour se prononcer.

¹⁰ V. Th. Ceder, op. cit, p. 10 et s.

¹¹ A savoir, « la surface destinée à la vente et accessible au public y compris les surfaces non couvertes. [...] 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 » (CoDT, art. D.IV.4/1, par. 2).

¹² A savoir, « un ensemble d'établissements de commerce de détail, qu'ils soient situés ou non dans des bâtiments séparés et qu'une même personne en soit ou non le promoteur, le propriétaire, l'exploitant ou le titulaire du permis, qui sont réunis sur un même site et entre lesquels il existe un lien de droit ou de fait, notamment sur le plan financier, commercial ou matériel ou qui font l'objet d'une procédure commune concertée en matière de permis d'urbanisme ou de permis unique » (CoDT, art. D.IV.4, al. 1^{er}, 8^o, b).

¹³ CoDT, art. D.IV.22, al. 1^{er}, 6^o.

¹⁴ Direction des implantations commerciales, Boulevard Cauchy 43-45, 5000 Namur.

¹⁵ Le Pôle Aménagement du territoire est un organe au sein du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE), situé rue du Verbois 13c, 4000 Liège (www.cesewallonie.be).

¹⁶ CoDT, art. D.IV.37.

Enfin, lorsque le fonctionnaire délégué est compétent pour statuer sur la demande de permis, il sollicite dans le même délai l'avis du collège communal. Le collège dispose de 60 jours à compter de l'envoi de la demande d'avis. Passé ce délai, l'avis du collège est réputé favorable.

ENQUÊTE PUBLIQUE

Comme expliqué précédemment, un permis d'urbanisme est exigé lorsque la SCN atteint au moins 400 m². Ces demandes de permis sont systématiquement soumises à une enquête publique.

Le conseil communal peut décider d'abaisser ce seuil à 200 m². Dans ce cas, les projets d'implantation commerciale d'une superficie comprise entre 200 m² et 400 m² seront bien soumis à permis, mais sans qu'une enquête publique ne soit requise¹⁷.

	Compétence	Enquête publique	Consultation du Pôle AT, de la DIC et des communes limitrophes	Avis du FD
Absence de centralité établie par un SDC/SDPC* ou hors centralité établie par un SDC/SDPC				
200 m² - 399 m²**	Collège	Non	Non	Oui ***
400 m² - 999 m²	Collège	Oui	Non	Oui ***
1.000 m² - 1.499 m²	Collège	Oui	Oui	Oui ***
1.500 m² - 2.499 m²	FD	Oui	Oui	/
=/>2.500 m²	FD	Oui	Oui	/
En centralité établie par un SDC/SDPC				
200 m² - 399 m²**	Collège	Non	Non	Non
400 m² - 999 m²	Collège	Oui	Non	Non
1.000 m² - 1.499 m²	Collège	Oui	Oui	Non
1.500 m² - 2.499 m²	Collège	Oui	Oui	Non
=/>2.500 m²	FD	Oui	Oui	/

* Il s'agit de la situation actuelle pour l'ensemble des communes, jusqu'à l'adoption d'un éventuel SDC/SDPC.

** Si le conseil communal a décidé d'abaisser le seuil à 200 m².

*** Sous réserve d'une décentralisation complète.

AVIS DU FONCTIONNAIRE DÉLÉGUÉ

Lorsque le collège communal est compétent pour délivrer le permis, il statue sur avis préalable du fonctionnaire délégué. Il peut toutefois refuser le permis sans solliciter cet avis.

Il existe cependant des exceptions, reprises à l'article D.IV.16 du CoDT. Citons en particulier le cas où la commune dispose d'un SDC ou d'un SDPC visant l'optimisation spatiale, et où le projet s'implante en totalité dans une centralité. Dans cette hypothèse, l'avis du fonctionnaire délégué n'est pas requis. Ce régime est communément appelé la « décentralisation simplifiée ».

¹⁷ CoDT, art. D.IV.40, par. 1^{er}, al. 3. On relèvera que cette disposition précise que « les demandes visant à implanter un commerce au sens de l'article D.IV.4, al. 1^{er}, 8^o sont soumises à enquête publique, sauf lorsque la demande porte sur l'implantation d'un commerce de quatre-cents mètres carrés et moins soumis à permis en exécution de l'art. D.IV.4, al. 4 ». On regrettera dès lors l'emploi de la formule « 400 m² et moins » plutôt que « moins de 400 m² », prêtant selon nous à confusion. Il serait en effet surprenant qu'un commerce de 400 m² soit dispensé d'enquête publique selon que le conseil communal a décidé ou non d'abaisser le seuil.



De même, l'avis du fonctionnaire délégué n'est pas requis, quelle que soit la localisation du projet (dans ou hors d'une centralité), lorsque la commune dispose d'une commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM), d'un guide communal d'urbanisme et d'un SDC/SDPC répondant à certaines conditions. On parle alors de « décentralisation complète ».

Néanmoins, même lorsqu'il n'est pas requis, le collège peut décider de solliciter l'avis facultatif du fonctionnaire délégué.

Comme pour chaque demande d'avis au fonctionnaire délégué, un rapport sur le projet doit être rédigé. Ce rapport ainsi que les documents résultant des éventuelles enquêtes publiques et consultations des instances seront joints à la demande d'avis du fonctionnaire délégué.

Le fonctionnaire délégué dispose de 30 jours pour envoyer son avis. Ce délai se compte à dater de l'envoi de la demande. Passé ce délai, son avis est réputé favorable.

DÉLAI

Le délai d'envoi de la décision du collège communal, octroyant ou refusant le permis, est identique à celui habituellement utilisé. Il sera en principe de 30, 75 ou 115 jours, selon la procédure d'instruction suivie. Ce délai est calculé à partir du jour de l'envoi de l'accusé de réception. Comme pour les permis d'urbanisme classiques, le principe de la « saisine » reste d'application en cas de dépassement des délais.

Dans le cas d'un permis délivré par le fonctionnaire délégué, le délai est de 115 jours, prorogeable de 20 jours.

RECOURS

Dans le régime antérieur, le décret de 2015 instituait une Commission de recours. Dorénavant, comme pour tout permis d'urbanisme, le recours se fait auprès du Gouvernement wallon.

DISPOSITION TRANSITOIRE

Ces nouvelles règles de procédure s'appliquent aux demandes déposées à partir du 1^{er} août 2024.

À titre transitoire, le législateur a prévu que les demandes de permis d'implantation commerciale ou de permis intégré dont l'accusé de réception est antérieur à cette date poursuivent leur instruction selon les anciennes procédures, en particulier celles prévues par le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales. Les permis ainsi délivrés vaudront permis d'urbanisme ou permis unique¹⁸.

CONCLUSION

La matière des implantations commerciales est désormais intégrée au sein du CoDT. Il en découle que les projets ne sont plus soumis à un permis spécifique tel que le permis d'implantation commerciale, mais à un permis d'urbanisme (ou permis unique). Cette réforme présente ainsi l'avantage d'appliquer des procédures déjà bien maîtrisées par les autorités locales. Néanmoins, certaines particularités procédurales doivent être prises en compte.

À l'issue de la procédure de demande de permis, l'autorité compétente doit statuer en accordant ou en refusant le permis. Il lui incombe de motiver sa décision de manière adéquate. Cette obligation de motivation sera au cœur d'un article à paraître dans un prochain numéro du *Mouvement communal*.

¹⁸ Décr. 13.12.2023, art. 256.