



# AVIS

## Régionalisation du permis socio-économique et développement d'une mixité commerciale en Région de Bruxelles-Capitale :

- Principes directeurs de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les modifications au Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), définis lors de sa séance du 20 février 2014 ;
- Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juin 1992 relatif aux commissions de concertation ;
- Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement du 12 décembre 2002 relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme.

Emis par le Conseil d'Administration du  
10 mars 2014

<b>Demandeur</b>	Ministre Céline FREMAULT
<b>Demande reçue le</b>	24 février 2014
<b>Demande traitée par</b>	Commission Economie - Emploi - Fiscalité - Finances et Commission Aménagement du territoire - Mobilité
<b>Demande traitée le</b>	25 février 2014
<b>Avis rendu par le Conseil d'Administration le</b>	10 mars 2014
<b>Avis avalisé par l'Assemblée Plénière le</b>	20 mars 2014
<b>Remarques</b>	Demande d'avis d'urgence (endéans les 10 jours ouvrables)

## Préambule

A la lumière de la régionalisation du permis socio-économique et du développement de la mixité commerciale en Région bruxelloise, le Gouvernement bruxellois a introduit une demande d'avis d'urgence (10 jours ouvrables) auprès du Conseil économique et social sur les principes directeurs que le Gouvernement compte introduire comme modification dans le CoBAT ainsi que dans les deux projets d'arrêtés portant modification respectivement de l'arrêté du 29 juin 1992 (commission de concertation) et du 12 décembre 2002 (relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme).

L'accord institutionnel pour la VI<sup>ème</sup> réforme de l'Etat prévoit d'ailleurs que la politique d'autorisation en matière commerciale<sup>1</sup> et le Comité socio-économique national pour la Distribution sont transférés aux Régions. L'accord stipule également que : « *Lors du transfert, une concertation obligatoire, selon des modalités à déterminer, sera prévue pour les projets situés dans des zones limitrophes d'une autre Région et qui, par leur taille ou leur attractivité, peuvent avoir un impact sur une ou plusieurs autres Régions* »<sup>2</sup>. Ces compétences sont transférées le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Les principes directeurs avancés par le Gouvernement bruxellois par la modification du CoBAT sont les suivants :

- de nouveaux faits générateurs de permis d'urbanisme (transposition de la Loi IKEA) sont introduits ;
- les notions « d'implantation commerciale » et de « surface commerciale nette » sont introduites ;
- il doit être garanti que les autorités compétentes en matière de délivrance des permis d'urbanisme prêtent une attention particulière aux répercussions des projets d'implantation commerciale d'une surface commerciale nette supérieure à 400 m<sup>2</sup>, notamment sur la sécurité, la salubrité des lieux et des abords, les conditions de circulation, d'accessibilité, de stationnement, et d'intégration dans un environnement urbain ;
- les projets d'implantations commerciales avec une surface commerciale nette de plus de 400 m<sup>2</sup> sont soumis à une évaluation environnementale (un rapport d'incidences environnementales pour les implantations entre 400 et 4.000 m<sup>2</sup> ; une étude d'incidences environnementales pour les implantations de plus de 4.000 m<sup>2</sup>) ;
- la composition des commissions de concertation est élargie à un membre de l'Administration de l'Economie et de l'Emploi ;
- afin de pouvoir disposer d'une information actuelle et comme premier jalon pour la mise en place d'un réel outil de gestion de la mixité commerciale au sein des noyaux commerciaux, pour chaque projet d'implantation commerciale une déclaration urbanistique préalable doit être introduite auprès de la commune.

---

<sup>1</sup> Loi du 13 août 2004 concernant le permis d'implantations commerciales, MB 5 octobre 2004

<sup>2</sup> Accord institutionnel pour la VI<sup>ème</sup> réforme de l'Etat, Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes, p.41

## Avis

**Le Conseil** prend acte de la procédure d'urgence suivie par le Gouvernement, et réduisant à 10 jours le délai accordé au CESRBC pour émettre un avis sur des principes directeurs que le Gouvernement compte introduire comme modification dans le CoBAT ainsi que dans les deux projets d'arrêtés portant modification respectivement de l'arrêté du 29 juin 1992 (commission de concertation) et du 12 décembre 2002 (relatif aux changements d'utilisation soumis à permis d'urbanisme).

Il regrette que ce choix de consultation ne permette pas un examen approfondi des nouvelles dispositions et qu'il ne dispose pas d'un texte d'ordonnance précis. La procédure d'urgence prive provisoirement le Conseil d'un débat de fond sur la question de la régionalisation du permis socio-économique et de la mixité commerciale.

Vu ce contexte, **le Conseil** ne peut que relayer ci-après les positions de ses différentes composantes.

### 1. Considérations générales

**Le Conseil** demande qu'une relecture attentive des deux projets d'arrêtés soit faite car il existe certaines différences entre les versions française et néerlandaise des textes.

#### - Positions des organisations représentatives des travailleurs

**Les organisations représentatives des travailleurs** dénoncent le fait que la Directive « Service » rende, à nouveau, une régulation économique difficile. Les pouvoirs publics se trouvent, par celle-ci, privés de moyens pour encadrer le développement commercial.

Compte tenu de l'obligation de la Région de se conformer au prescrit européen, **les organisations représentatives des travailleurs** soutiennent l'approche proposée qui consiste à utiliser les leviers urbanistiques pour encadrer, tant que faire se peut, le développement commercial.

**Les organisations représentatives des travailleurs** soutiennent particulièrement l'intention de garantir que les autorités compétentes prêtent une attention particulière aux diverses répercussions des projets d'implantation commerciale de plus de 400m<sup>2</sup> lors de la demande de permis d'urbanisme, notamment via les rapports d'incidence (ou étude d'incidence si plus de 4.000m<sup>2</sup>). Elles soutiennent également le principe de déclaration urbanistique préalable pour tout projet commercial afin de permettre une meilleure connaissance de l'évolution des commerces et pour gérer celle-ci au mieux.

**Les organisations représentatives des travailleurs** soulignent enfin qu'une adaptation du PRAS visant à distinguer une hiérarchie des pôles commerciaux pourrait également constituer un outil intéressant dans la gestion du développement commercial.

#### - Positions des organisations représentatives des employeurs

Globalement, **les organisations représentatives des employeurs** se réjouissent de ne pas voir un nouveau permis apparaître. Par contre, il faut que l'intégration des éléments du permis socio-économique dans le permis d'urbanisme apporte une réelle simplification pour les commerçants en évitant les doublons et en simplifiant le travail des communes pour qu'elles puissent respecter les délais prévus.

Elles formulent les considérations générales suivantes :

Premièrement, **les organisations représentatives des employeurs** sont surprises de voir que seule une toute petite partie de la substance du permis socio-économique est intégrée dans le permis d'urbanisme (procédure simplifiée, déménagement, extension, etc.).

Ensuite, elles voient le risque de devoir demander dorénavant pour chaque implantation commerciale un permis d'urbanisme. Actuellement, dans une série de cas, le permis d'urbanisme n'est pas nécessaire et une déclaration auprès de la commune suffit. Ces accords doivent être maintenus par souci d'efficacité et de simplification administrative. **Les organisations représentatives des employeurs** estiment qu'il est extrême que toute modification au niveau de l'utilisation d'une implantation commerciale devra faire l'objet d'un permis d'urbanisme. Jusqu'à ce jour, cette obligation est uniquement valable dans un nombre limité de cas : l'article 98, 5° du COBAT stipule déjà qu'il faut obtenir un permis d'urbanisme en cas de modification de tout ou partie d'un bien même si cette modification ne nécessite pas de travaux, mais pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement. En ce qui concerne l'affectation commerciale, un permis est requis en cas de modification d'un commerce existant pour y installer « *un restaurant, un snack, une friterie, un débit de boisson, un café, ou tout autre commerce où il y a possibilité de consommer sur place, boissons ou nourriture, une boîte de nuit, un dancing, une salle de jeux, un lunapark, une salle de fêtes ou de spectacles, une vidéothèque, un cinéma, une salle pour spectacles de charme, un commerce de nuit, des 'peepshows', un sex-shop, des carrées, un club privé, une 'wasserette', une station-service ou un commerce relatif à des véhicules motorisés, un commerce de type 'phone shop', à savoir, un commerce de service fournissant, à titre principal, l'accès aux outils de télécommunication tels que téléphonie ou internet* ». Mais le fait de soumettre subitement toute modification d'utilisation d'implantations commerciales existantes à l'obtention d'un permis d'urbanisme paraît un pas de trop. Dans certains cas, une simple communication devrait pouvoir suffire.

**Les organisations représentatives des employeurs** estiment qu'une concertation interrégionale en la matière est nécessaire. Selon elles, en Belgique, avoir trois réglementations différentes en matière d'urbanisme et d'implantations commerciales, représente une charge administrative supplémentaire pour les entreprises nationales, mais également pour les entreprises internationales qui désireraient s'implanter en Belgique.

Par ailleurs, les grands projets commerciaux limitrophes peuvent impacter le commerce situé en Flandre ou en Wallonie. Prévoir un cadre de concertation avec d'autres régions dans le cas de projets à portée transfrontalière est souhaitable. L'article 127 §4 du CoBAT censé régler ce point ne semble pas efficace vu la situation à venir avec les projets U-PLACE, NEO et DOCKS Brussels.

Elles observent également une possible contradiction entre la note au Gouvernement qui impose un permis d'urbanisme pour les projets de plus de 400 m<sup>2</sup> et les modifications prévues de l'arrêté du 12 décembre 2002 qui veut « *imposer un permis d'urbanisme dans le cas de modifications de l'activité commerciale au sein d'un immeuble déjà affecté à du commerce impliquant un changement de la nature de commerce, quelle que soit la surface commerciale nette.* »

**Les organisations représentatives des employeurs** se posent des questions au sujet de la « déclaration urbanistique » préalable qui devra être introduite pour chaque projet d'implantation commerciale. En effet, qu'implique l'objectif qui consiste à « *constituer le premier jalon de la mise en place d'un réel outil de gestion de la mixité commerciale au sein des noyaux commerciaux* » ?

**Les organisations représentatives des employeurs** ont l'impression que l'on tiendra compte du Schéma de développement commercial et - par conséquent - de la hiérarchisation des pôles commerciaux, ce qui constitue pour elles une importante source d'insécurité juridique. Leur expérience a démontré que de tels schémas sont souvent utilisés pour justifier tout et n'importe quoi, voire des positions très contradictoires. Finalement, ce sont les décisions « à la tête du client » qui continueront à avoir le dessus. Dans ce domaine, le Schéma de développement commercial revêt un statut clairement indicatif, si bien qu'il est interprété et utilisé de façon trop libre.

**Les organisations représentatives des employeurs** formulent également les considérations particulières suivantes :

- **Mise en place d'une procédure simplifiée :**

Actuellement, pour un commerce existant et disposant déjà d'une autorisation socio-économique antérieure, une procédure simplifiée permet d'effectuer une extension limitée ou un déménagement sur simple déclaration à l'administration communale de la commune d'implantation. Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, une partie du permis socio-économique sera intégrée dans le permis d'urbanisme. **Les organisations représentatives des employeurs** demandent de maintenir une procédure simplifiée :

- **en cas de déménagement dans un rayon de 1.000 m**

La réglementation actuelle prévoit la possibilité de déclaration préalable en cas de déménagement d'une implantation commerciale dans un rayon de 1.000 m dans la même commune.

Le permis socio-économique actuel sera intégré dans le permis d'urbanisme. Elles souhaitent maintenir la possibilité d'une procédure simplifiée en cas de déménagement.

- **en cas d'extension de maximum 20% de la surface commerciale nette déjà autorisée avec un maximum de 300 m<sup>2</sup>**
- **pour les demandes de permis entre 400 et 1.000 m<sup>2</sup>**

Actuellement, les commerces entre 400 et 1.000m<sup>2</sup> remplissent un formulaire dit « SE1 » ou « SE2 », sur base duquel les communes octroient un permis socio-économique. Cette procédure simplifiée doit être maintenue dans le cadre du permis d'urbanisme d'une part, pour ne pas alourdir les démarches administratives pour les commerçants et d'autre part, pour que les communes n'aient pas une augmentation d'analyse de permis et puissent respecter les délais de réponses.

- **Création d'une commission de concertation régionale plutôt que locale**

**Les organisations représentatives des employeurs** constatent que l'avis de la commission de concertation devra tenir compte de l'impact prévu de l'exploitation envisagée « *sur la protection des consommateurs* » ou « *les nuisances en termes de sécurité, de santé, de salubrité, de circulation, d'accessibilité et de stationnement, et de l'intégration de l'exploitation envisagée dans l'environnement urbanistique* ». Elles estiment que ces critères sont très vagues et peuvent donner lieu à des refus pour cause de motifs économiques cachés. Elles insistent donc pour que les critères présentés ci-dessus soient bien définis pour éviter tout rapprochement avec un motif économique, contraire à la Directive Service. En outre, **les organisations représentatives des employeurs** estiment qu'il faudrait instaurer une commission de concertation régionale qui soit composée d'experts neutres par type de critères (aménagement du territoire, mobilité et protection des consommateurs) et de trois membres représentant le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette commission

se prononcerait uniquement sur les projets de plus de 1.000 m<sup>2</sup>. L'objectif est de pouvoir construire un avis objectif avec un peu plus de recul que le niveau communal.

- **Pas de rapport d'incidence sous les 1.000 m<sup>2</sup>**

**Les organisations représentatives des employeurs** estiment que devoir établir un rapport d'incidence, sous les 1.000 m<sup>2</sup>, est une charge administrative qui n'est pas nécessaire. Les informations qui seront demandées dans le cadre du permis d'urbanisme sur la mobilité, l'environnement urbain et l'aménagement du territoire sont suffisantes pour une implantation de moins de 1 000 m<sup>2</sup>.

- **Modification de l'activité commerciale**

Elles estiment que le critère de « modification de l'activité commerciale » est difficile à interpréter. Cette notion doit être précisée dans l'ordonnance ou dans les arrêtés d'exécution.

- **Délai de traitement des dossiers**

**Les organisations représentatives des employeurs** regrettent qu'aucune allusion ne soit faite aux délais de traitement des dossiers. Les communes bruxelloises dans la grande majorité sont déjà submergées par les dossiers et les délais prévus actuellement ne sont souvent pas respectés.

La durée de délivrance du permis d'urbanisme pourrait freiner la signature d'un bail commercial. En effet, un commerçant n'osera plus prendre un bien en location puisqu'il ne saura pas si son commerce pourra s'y implanter.

Elles se demandent donc : Comment peut-on s'assurer que les délais actuels, qui ne sont déjà pas souvent respectés, ne soient pas encore plus retardés ?

- **Projet d'implantation commerciale temporaire (POP UP store)**

**Les organisations représentatives des employeurs** constatent que la note ne parle pas des implantations temporaires. Si un permis d'urbanisme est nécessaire pour ce genre de projet, il ne sera plus réaliste d'ouvrir des pop-up stores à Bruxelles. Exemple : le délai de la procédure est bien plus long que la durée d'ouverture du magasin.

- **Péremption des permis**

Actuellement, l'autorisation est périmée si dans les 4 ans (+ prolongation d'un an sur demande), le projet n'a pas été mis en œuvre. **Les organisations représentatives des employeurs** se demandent donc si la durée de péremption 4 ans fermes + éventuellement 1 an selon la législation actuelle sera toujours d'actualité dans le permis d'urbanisme.

Elles s'interrogent également sur la période de transition pour les projets qui ont obtenu un permis socio-économique avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014 et dont le permis d'urbanisme sera demandé après le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

- **Positions des organisations représentatives des classes moyennes**

**Les organisations représentatives des classes moyennes** ont étudié de manière approfondie la thématique de la régionalisation de la loi fédérale sur les implantations commerciales au vu des spécificités du commerce en Région bruxelloise. Cette analyse a abouti, en date du 19 juin 2012, à un avis d'initiative des organisations réunies au sein de la Chambre des classes moyennes du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Les projets d'arrêté du Gouvernement

bruxellois modifiant l'arrêté relatif aux changements du permis d'utilisation soumis à permis d'urbanisme ainsi que l'arrêté relatif aux commissions de concertation ont été analysés à la lumière du dispositif de régulation des nouvelles implantations commerciales prôné par les organisations de classes moyennes.

**Les organisations représentatives des classes moyennes** plaident pour un dispositif répondant aux spécificités bruxelloises. Elles expliquent que le tissu commercial de la Région de Bruxelles-Capitale est très différent de celui des autres régions et cela en raison de sa densité commerciale exceptionnelle et de sa vocation nationale et internationale. La régionalisation de la compétence sur les implantations commerciales doit donc tenir compte des spécificités de la Région bruxelloise. Ces dernières se traduisent par un grand nombre de quartiers commerçants (104 identifiés au PRAS, et 5 shopping center) mais aussi par une série de textes réglementaires.

Pour **les organisations représentatives des classes moyennes**, l'ordonnance sur la mixité commerciale, annoncée dans la déclaration gouvernementale de 2009-2014, doit constituer la pierre angulaire dans la mise en œuvre de la régionalisation de la loi fédérale relative aux implantations commerciales. Cette future ordonnance devrait en effet fixer un cadre juridique transparent permettant une politique de régulation des nouvelles implantations commerciales basée prioritairement sur le renforcement de la qualité des commerces et en particulier, du mix commercial dans les noyaux commerciaux existants. **Les organisations représentatives des classes moyennes** déplorent que la réflexion entamée avec l'Union européenne à ce niveau n'ait pas encore pu aboutir à des résultats concrets. Elles émettent le souhait que le prochain Gouvernement poursuive les négociations avec l'Union européenne pour aboutir à un dispositif régulant les implantations commerciales, petites et grandes, sur base d'un ancrage dans le Schéma de développement commercial, par ailleurs à actualiser, et visant la qualité des commerces.

Selon les **organisations représentatives des classes moyennes**, quatre principes fondamentaux doivent sous-tendre la gestion des nouvelles implantations commerciales :

1. une nouvelle ordonnance issue de la régionalisation intégrant les principes directeurs du Schéma de Développement Commercial de la Région de Bruxelles-Capitale ;
2. la prise en compte de la vocation identitaire souhaitée par les autorités communales et régionales pour les quartiers commerçants présents et futurs au sein des communes ;
3. le respect de 3 objectifs clés concernant le mix commercial ;
4. la cohérence interrégionale de l'offre de commerces.

Concrètement, en vertu du premier principe, les nouvelles implantations doivent respecter les principes urbanistiques de bon aménagement des lieux et des options définies dans le Schéma de développement commercial. Pour rappel, le Schéma de développement commercial donne la priorité à la rénovation et à la dynamisation des quartiers commerçants existants. Il plaide aussi pour une spécialisation et une complémentarité des noyaux commerciaux et pour la non concurrence entre ces derniers. Dans les quartiers résidentiels, un tissu de commerces de proximité doit pouvoir être maintenu et renforcé. Les principes ainsi évoqués doivent s'insérer dans le cadre d'une économie durable visant à la pérennisation des commerces et à une mobilité plurimodale permettant une réelle accessibilité des quartiers.



En vertu du second principe relatif à la qualité des commerces, il convient de tenir compte de l'image et de la vocation identitaire des quartiers commerçants que les autorités communales et régionales entendent promouvoir. Une telle vision présuppose que les autorités déterminent :

- la définition de la vocation identitaire souhaitée pour le futur au niveau de chacun des liserés de noyau commercial de la commune identifiés au PRAS et en particulier en ce qui concerne la composition du mix commercial ;
- les types de commerces susceptibles de renforcer ou d'affaiblir la vocation identitaire souhaitée dans les périmètres des liserés de noyaux commerciaux ;
- les types de commerces et notamment les grands commerces pouvant s'implanter en dehors des liserés de noyau commercial ;
- la recherche d'une complémentarité optimale entre les commerces des différents noyaux commerciaux ;
- la recherche d'une complémentarité entre les commerces situés en dehors des noyaux commerciaux avec les commerces présents dans les liserés de noyaux commerciaux.

En vertu du troisième principe, il est impératif de promouvoir la présence de commerces de qualité dans les noyaux commerciaux existants et d'éviter des projets commerciaux déstructurant.

Le quatrième principe à respecter porte sur la cohérence de toute politique urbanistique et commerciale. **Les organisations représentatives des classes moyennes** soulignent la contradiction entre l'objectif de dynamisation des liserés de noyaux commerciaux existants et l'implantation de méga shopping centers en périphérie.

**Les organisations représentatives des classes moyennes** plaident pour le maintien de la compétence communale en matière d'octroi de permis. En effet, les communes sont les acteurs de proximité les mieux placés pour évaluer les incidences d'un projet d'implantation commerciale sur le tissu économique et social existant mais également sur le contexte de mobilité du quartier.

**Les organisations représentatives des classes moyennes** avaient dans leur analyse, prôné la création d'une commission d'urbanisme commercial au niveau régional pour aider les autorités communales dans leur diagnostic et leur analyse d'adéquation d'un projet commercial au vu des dispositions légales et de la qualité des nouveaux commerces candidats pour une implantation.

Cette commission d'avis devait notamment inclure des représentants des acteurs concernés : échevins du commerce et de la mobilité des communes concernées, d'associations des commerçants et de leurs experts, et surtout des spécialistes du commerce, indépendants actifs et issus de la filière commerciale concernée, capables d'évaluer et de donner un avis autorisé sur la qualité et la gamme des produits et services.

A la lumière du dispositif proposé par le Gouvernement, **les organisations représentatives des classes moyennes** formulent les considérations suivantes.

Elles constatent que la proposition du Gouvernement bruxellois tente d'appréhender la mixité commerciale en région bruxelloise et la régulation des implantations commerciales sous l'angle des principes de l'aménagement du territoire et de l'octroi d'un permis d'urbanisme. Elles saluent la proposition gouvernementale comme le premier jalon de la mise en place ultérieure d'un dispositif de gestion des autorisations basé sur le Schéma de développement commercial actualisé et la modification du PRAS pour tenir compte de la hiérarchisation des pôles commerciaux et de leur situation différenciée.

Elles prennent bonne note qu'il est demandé aux autorités délivrant le permis requis pour un projet d'implantation commerciale, de tenir compte, notamment, des conditions de mobilité prévalant dans le quartier d'implantation et de l'intégration dans l'environnement urbanistique. **Les organisations représentatives des classes moyennes** demandent que l'on circoncrive de manière détaillée et concrète, au niveau de l'exposé des motifs, ce que ces concepts sous-tendent. Le texte présenté par le Gouvernement ne donne pas d'indications claires sur les moyens ou les processus mis en œuvre pour assurer une gestion des implantations commerciales de qualité et complémentaires.

**Les organisations représentatives des classes moyennes** saluent positivement la proposition de soumettre à évaluation environnementale les projets commerciaux supérieurs à 400 m<sup>2</sup> dans la mesure où le système de déclaration urbanistique permettra de recueillir des informations actualisées sur l'évolution du commerce. La réalisation d'un rapport d'incidences (pour les commerces entre 400m<sup>2</sup> et 4.000 m<sup>2</sup> et d'un contenu proche des rapports prévus au niveau du permis socio-économique) et d'une étude d'incidences (pour les projets supérieurs à 4.000 m<sup>2</sup>) devraient permettre de garantir la viabilité des centres commerciaux existants et futurs. C'est en tout cas le vœu des organisations de classes moyennes.

En ce qui concerne la composition des commissions de concertation, **les organisations représentatives des classes moyennes** entendent qu'elle soit déterminée par des contraintes imposées par l'Union européenne mais elles estiment néanmoins qu'une commission, même d'avis, composée uniquement de représentants du secteur public, n'est pas une garantie d'une analyse neutre, objective et indépendante. Elles réitèrent leur suggestion d'une présence de spécialistes du commerce indépendants et actifs au niveau de l'étude des filières commerciales.

\*  
\*       \*