

Numéro du rôle : 6675
Arrêt n° 64/2018 du 31 mai 2018

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant les articles 52 et 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 238.415 du 6 juin 2017 en cause de Christiaan Hendrickx et Paul De Hert contre la Région flamande, avec, comme partie intervenante, la société en commandite de droit allemand « Lidl Belgium GmbH & Co. KG », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 juin 2017, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 52 et 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, lus ensemble, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, en ce que des autorisations d'implantation commerciale expirées après le 1er juillet 2014 retrouvent leur validité, alors que les autorisations d'implantation commerciale déjà expirées à la date du 1er juillet 2014 ne retrouvent pas leur validité, même s'il est satisfait aux conditions de fond de l'article 52 ?

Les articles 52, alinéa 1er, et 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, lus ensemble, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que des autorisations d'implantation commerciale expirées retrouvent leur validité par suite d'une procédure en annulation intentée devant le Conseil d'État par des tiers intéressés, à un moment où ce recours en annulation n'avait pas un tel effet, a fortiori lorsque le titulaire de l'autorisation d'implantation commerciale n'a pas fait usage de la possibilité de prolongation prévue par l'article 13 de la loi relative à l'autorisation d'implantations commerciales ?

Les articles 52, alinéa 2, et 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, lus ensemble, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, en ce que le lien entre l'autorisation d'implantation commerciale, le permis d'urbanisme et le permis d'environnement est instauré avec effet rétroactif pour toutes les autorisations d'implantation commerciale qui n'étaient pas encore expirées le 1er juillet 2014 au lieu de s'appliquer aux autorisations d'implantation commerciale qui ont été demandées après le 1er juillet 2014 ?

L'article 52, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, interprété en ce sens qu'il n'est pas tenu compte des permis d'urbanisme définitivement refusés, bien qu'ils soient postérieurs au 1er juillet 2014 et à la délivrance de l'autorisation d'implantation commerciale, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le délai de validité de l'autorisation d'implantation commerciale non encore expirée à la date du 1er juillet 2014 est suspendu tant que le permis d'urbanisme et le permis d'environnement n'ont pas été définitivement octroyés, alors que le permis d'urbanisme et le permis d'environnement sont nuls de plein droit lorsque l'autorisation qui y est liée est définitivement refusée ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Christiaan Hendrickx et Paul De Hert, assistés et représentés par Me D. Van Heuven et Me L. Decuyper, avocats au barreau d'Anvers;

- la Région flamande, représentée par l'« Interministerieel Comité voor de Distributie », assistée et représentée par Me J. Bouckaert et Me S. François, avocats au barreau de Bruxelles;

- la société en commandite de droit allemand « Lidl Belgium GmbH & Co. KG », assistée et représentée par Me D. Devos, Me F. De Preter et Me B. Van Herreweghe, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Christiaan Hendrickx et Paul De Hert;

- la Région flamande;

- la société en commandite de droit allemand « Lidl Belgium GmbH & Co. KG ».

Par ordonnance du 1er mars 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 mars 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 mars 2018.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 29 novembre 2011, le Comité interministériel pour la distribution a octroyé, en degré d'appel, une autorisation socio-économique d'implantation commerciale pour la construction d'un nouveau supermarché. Le permis d'urbanisme qui avait été accordé à l'origine pour le même projet a été mis à néant le 19 novembre 2015 parce que le permis provisoire a fait l'objet d'une renonciation inconditionnelle. Le litige dont est saisie la juridiction *a quo* concerne un recours en annulation de l'autorisation socio-économique précitée.

Conformément à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales (ci-après : la loi du 13 août 2004), cette autorisation serait cependant périmée de plein droit, étant donné que l'exécution du projet n'avait pas été entamée dans un délai de quatre ans. L'article 52 du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale (ci-après : le décret du 15 juillet 2016), qui est entré en vigueur rétroactivement à partir du 1er juillet 2014 en vertu de l'article 59, 4°, du même décret, dispose toutefois que le délai de quatre ans prévu par l'article 13 de la loi du 13 août 2004 est suspendu tant qu'un recours est pendant devant le Conseil d'Etat ou tant qu'un permis de bâtir définitif, nécessaire à la réalisation du projet, n'a pas été délivré.

La constitutionnalité des dispositions en cause est remise en cause devant la juridiction *a quo*, ce qui conduit celle-ci à soumettre quatre questions préjudicielles à la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la première question préjudicielle*

A.1.1. Selon les requérants devant la juridiction *a quo*, le législateur décrétoal ne peut pas pallier sa propre carence en introduisant une réglementation rétroactive. Selon eux, il est dès lors porté atteinte de manière inadmissible aux droits des tiers, en particulier au droit à la sécurité juridique.

En effet, ils déclarent que les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification de la rétroactivité du décret du 15 juillet 2016 et du choix de la date-pivot. Ils observent encore qu'aucune règle de compétence ne fait obstacle à ce que la Région flamande puisse intervenir dans des situations juridiques existant avant le transfert de compétence.

A.1.2. Selon eux, la première question préjudicielle appelle par conséquent une réponse affirmative.

A.2.1. A titre principal, la partie intervenante devant la juridiction *a quo* fait valoir que la réponse à la première question préjudicielle n'est pas pertinente pour résoudre le litige *a quo*. Selon elle, la différence de traitement qui est envisagée dans la question préjudicielle ne se présente pas dans le litige *a quo*, de sorte que la question est irrecevable.

A.2.2. A titre subsidiaire, elle estime que le choix de la date-pivot est raisonnablement justifié en ce que cette date coïncide avec le transfert de compétences fédérales aux régions. Elle considère dès lors que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.1. La partie défenderesse devant la juridiction *a quo* est d'avis que la situation dans laquelle une autorisation d'implantation commerciale existe encore le 1er juillet 2014 et la situation dans laquelle une autorisation d'implantation commerciale est déjà périmée le 1er juillet 2014 sont deux situations différentes pour lesquelles le principe d'égalité n'exige pas qu'elles soient traitées de manière égale.

A.3.2. A titre subsidiaire, elle allègue qu'il existe une justification suffisante, raisonnable et objective à cette distinction. L'utilisation de la date-pivot est en effet justifiée par les règles répartitrices de compétence, la sécurité juridique et le principe d'égalité lui-même. Selon elle, la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.1. De l'avis du Gouvernement flamand, la première question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle n'est pas pertinente pour résoudre le litige *a quo*. La circonstance que la réglementation en cause n'a pas été étendue aux autres titulaires d'autorisations, dont l'autorisation était déjà périmée le 1er juillet 2014, est dénuée de pertinence puisqu'une telle situation ne se produit pas dans le litige soumis à la juridiction *a quo*.

A.4.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que le législateur décrétoal, qui dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation étendu, peut librement choisir une date-pivot à laquelle une nouvelle règle décrétoale produit ses effets. Il observe que la date n'a, du reste, pas été choisie arbitrairement et qu'elle coïncide avec le moment où les régions sont devenues compétentes pour réglementer les implantations commerciales.

A.4.3. Il estime dès lors qu'à titre principal, la première question préjudicielle doit être déclarée irrecevable et qu'à titre subsidiaire, elle appelle une réponse négative.

#### *Quant à la deuxième question préjudicielle*

A.5. Les requérants devant la juridiction *a quo* répètent que le législateur décrétoal ne peut pas pallier sa carence en intervenant rétroactivement. Ils déclarent que la deuxième question préjudicielle appelle dès lors une réponse affirmative.

A.6.1. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* estime que la deuxième question préjudicielle est fondée sur une thèse purement hypothétique, ce qui rend la question irrecevable.

A.6.2. A titre subsidiaire, elle allègue que la norme rétroactive n'influence pas la procédure devant le Conseil d'Etat, ni n'empêche celui-ci de se prononcer. Il suffit, selon elle, que la rétroactivité soit indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, ce qui serait le cas.

Elle fait valoir que la rétroactivité a été motivée par le législateur décrétoire en ce que « la rétroactivité est indispensable pour préserver l'égalité entre tous les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale exécutoire le 1er juillet 2014 et pour supprimer au maximum l'iniquité et créer la sécurité juridique ». Elle attire encore l'attention sur le fait que le Conseil d'Etat estime dans sa jurisprudence que le délai de déchéance est interrompu tant que subsiste l'incertitude quant à la validité d'une autorisation et quant aux obligations qui en sont le corollaire. En outre, elle observe que les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale qui a été attaquée pouvaient nourrir l'espérance légitime que leur autorisation ne viendrait pas à expiration lorsqu'ils attendent l'arrêt du Conseil d'Etat avant de mettre l'autorisation en œuvre. Selon elle, la disposition rétroactive veut consacrer cette jurisprudence en matière de sécurité juridique.

Elle attire en outre l'attention sur le fait que la modification était prévisible parce que, d'une part, elle s'inscrit dans un ensemble réglementaire cohérent et que, d'autre part, elle est nécessaire à la mise en œuvre cohérente d'une réforme.

Elle observe par ailleurs que la portée de la norme rétroactive est limitée, eu égard au fait qu'elle s'inscrit dans un régime transitoire.

A.6.3. Elle estime que la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.7.1. Selon la partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, l'application de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 n'a pas pour effet de faire obstacle à l'examen des moyens dans une procédure devant le Conseil d'Etat. Elle déclare qu'il reste possible d'obtenir une annulation de l'autorisation d'implantation commerciale. Selon elle, la question préjudicielle suppose à tort qu'une norme rétroactive ne pourrait pas avoir d'effets juridiques sur les actes administratifs du passé.

A.7.2. Ensuite, elle fait valoir que le délai de péremption initial de l'autorisation d'implantation commerciale n'était pas encore expiré au moment de l'introduction du recours devant le Conseil d'Etat. La procédure d'annulation ne peut donc pas avoir pour effet, selon elle, de rendre vigueur à l'autorisation. En outre, cela n'aurait été de toute manière pas le cas, puisque le délai avait en toute hypothèse été suspendu en raison de la non-obtention d'un permis d'urbanisme définitif.

A.7.3. Elle estime dès lors que la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.8.1. Selon le Gouvernement flamand, la rétroactivité est justifiée par des objectifs d'intérêt général, à savoir l'équité et la sécurité juridique pour les titulaires d'autorisation, qui, sans la réglementation en cause, seraient contraints de mettre leur projet en œuvre, même si une insécurité juridique pèse sur une ou plusieurs autorisations.

En outre, il allègue que l'absence de rétroactivité ferait naître une inégalité entre les titulaires d'autorisations au moment de la publication du décret du 15 juillet 2016, d'une part, et les titulaires d'autorisations dont l'autorisation était encore valable au 1er juillet 2014, d'autre part.

Il estime que la rétroactivité n'a pas d'effets disproportionnés. Les justiciables seraient en effet toujours libres de contester la légalité de l'autorisation délivrée. En outre, un éventuel préjudice individuel ne saurait prévaloir sur l'intérêt général socio-économique.

A.8.2. Il allègue enfin que l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 n'influence pas l'issue des procédures en annulation qui sont pendantes à l'heure actuelle devant le Conseil d'Etat. Cet article attache seulement un effet à l'introduction de la procédure, à savoir la suspension du délai de péremption d'une autorisation.

A.8.3. Selon le Gouvernement flamand, la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

A.9.1. Selon les requérants devant la juridiction *a quo*, le lien rétroactif établi entre l'autorisation d'implantation commerciale, d'une part, et le permis d'urbanisme ou d'environnement, d'autre part, est discriminatoire. C'est ainsi que des commerçants qui ont demandé les deux permis en temps utile seraient traités de la même manière que des commerçants qui ont tardivement demandé le ou les deuxièmes permis.

A.9.2. Ils soulignent que la date-pivot du 1er juillet 2014 est à tout le moins inconstitutionnelle et arbitraire. Ils observent que si le législateur décrétoal veut intervenir de manière rétroactive et lie cette intervention à sa propre compétence, le régime rétroactif ne peut s'appliquer que pour des demandes d'autorisation qui ont été introduites après le transfert de compétence, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

A.9.3. Ils estiment par conséquent que la troisième question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.10.1. La partie intervenante devant le juge *a quo* considère que la différence de traitement alléguée, à savoir la situation dans laquelle des commerçants ayant demandé simultanément une autorisation d'implantation commerciale et un permis d'urbanisme sont assimilés à des commerçants ayant demandé ce deuxième permis tardivement, ne se présente pas dans le litige *a quo* et n'est dès lors pas pertinente.

A.10.2. Elle observe ensuite que la seconde différence de traitement, à savoir que le régime de suspension s'applique à la catégorie de personnes ayant introduit leur demande d'autorisation avant le 1er juillet 2014 et dont l'autorisation accordée à la même date n'était pas encore périmée, et qu'il ne s'applique pas à la catégorie de personnes ayant introduit leur demande après le 1er juillet 2014, repose sur un critère objectif. Elle estime en effet qu'il est généralement admis que la nouvelle réglementation doit être appliquée aux demandes d'autorisation qui ont été introduites avant la modification.

A.10.3. Elle répète également que la date-pivot n'est pas arbitraire.

A.10.4. Selon elle, la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.11. La partie défenderesse devant la juridiction *a quo* réitère intégralement la position qu'elle a exposée à propos de la première question préjudicielle. Par conséquent, elle considère, pour les mêmes motifs, que la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.12.1. Le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal dispose d'un large pouvoir discrétionnaire. Il attire l'attention sur le fait que le législateur décrétoal avait pour objectif de préserver l'égalité entre les titulaires d'autorisation et ainsi de « supprimer au maximum l'iniquité et de créer la sécurité juridique ». Selon le Gouvernement flamand, pour réaliser cet objectif, le régime de suspension ne doit pas être étendu à toutes les autorisations socio-économiques qui ont été demandées après le 1er juillet 2014.

A.12.2. A titre subsidiaire, il observe que l'article 52, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2016 n'empêche pas que les autorisations qui ont été demandées après le 1er juillet 2014 bénéficient elles aussi du régime de suspension.

A.12.3. Il estime que la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la quatrième question préjudicielle*

A.13.1. Les requérants devant la juridiction *a quo* allèguent qu'au moment de la décision de refus prise par la députation le 19 novembre 2015, il n'y avait pas de lien légal entre l'autorisation d'implantation commerciale et le permis d'urbanisme. Etant donné que, de ce fait, aucune cause de suspension ne pouvait naître en raison du fait qu'un permis d'urbanisme n'avait pas été définitivement délivré, ils estiment que l'autorisation d'implantation commerciale en cause est irrémédiablement venue à expiration le 29 novembre 2015. Une disposition rétroactive ne peut pas rendre vigueur à une autorisation irrémédiablement périmée. Une autre interprétation ferait naître une discrimination inconstitutionnelle, selon les requérants, entre l'autorisation d'implantation commerciale, d'une part, et les deux autres permis d'environnement, d'autre part, qui ne peuvent pas se prévaloir de cette cause rétroactive de suspension.

A.13.2. Ils attirent l'attention sur le fait que les autorisations d'implantation commerciale qui n'étaient pas périmées le 1er juillet 2014 sont à l'heure actuelle *de facto* éternelles. Leur délai d'expiration est en effet suspendu tant qu'un permis d'urbanisme ou d'environnement n'a pas été définitivement accordé. Un refus définitif n'aurait par conséquent aucun effet juridique sur l'autorisation d'implantation commerciale. Or, l'inverse ne serait pas vrai, selon eux. C'est ainsi qu'un permis d'environnement ou un permis d'urbanisme expirerait effectivement si l'autorisation qui y est liée est définitivement refusée. Cela crée, selon les requérants, une différence de traitement inconstitutionnelle.

A.13.3. En ce qui concerne la pertinence de la quatrième question préjudicielle, les requérants s'en remettent à la sagesse de la Cour.

A.13.4. Selon les requérants, le raisonnement selon lequel la loi du 13 août 2004 autorise à construire d'abord une entreprise de commerce de détail et à ne demander qu'ultérieurement l'autorisation d'implantation commerciale est contredit par l'article 2, § 1er, a), de cette loi.

Dans l'interprétation indiquée en A.13.2, la quatrième question préjudicielle appellerait dès lors une réponse affirmative.

A.14.1. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* se rallie à la position du Gouvernement flamand selon laquelle il ne serait pas opportun de laisser maintenant périmer l'autorisation d'implantation commerciale dans le cas d'un refus de délivrance du permis d'urbanisme, alors que depuis l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, les trois permis sont examinés ensemble dans le cadre d'un système intégré, ce qui a pour effet que les régimes de péremption du permis d'environnement et d'urbanisme ont été abrogés.

A.14.2. Ensuite, elle attire l'attention sur le large pouvoir discrétionnaire dont bénéficie le législateur décréteur en la matière.

A.14.3. Elle déclare que la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.15.1. La partie défenderesse devant la juridiction *a quo* considère qu'aucune décision définitive relative au permis d'urbanisme ou au permis d'environnement n'a été prise, ce qui a pour effet que la question relative aux effets éventuels produits par de telles décisions n'est pas pertinente dans le cadre du litige *a quo*.

A.15.2. Elle soutient à titre subsidiaire qu'il n'y a pas de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que des situations inégales sont traitées aussi de manière inégale. Selon elle, il n'est pas exact qu'un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement ne peut pas être mis en œuvre concrètement lorsque l'autorisation d'implantation commerciale n'a pas (encore) été délivrée.

A.15.3. Enfin, elle souligne que le régime transitoire n'est applicable qu'à un nombre très limité de titulaires d'autorisations et pendant une durée très limitée.

A.15.4. Elle estime que la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.16.1. Le Gouvernement flamand considère qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de protéger les titulaires d'autorisations, à plus forte raison compte tenu de l'importance restreinte de ce groupe, de la péremption immédiate et d'office en cas de refus d'un permis d'urbanisme, compte tenu des objectifs du législateur décréteur.

A.16.2. Il déclare que la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1.1. Selon la décision de renvoi, le juge *a quo* a été saisi le 14 décembre 2015 d'un recours en annulation introduit contre une autorisation socio-économique qui avait été délivrée le 29 novembre 2011. En vertu de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, cette autorisation aurait été périmée le 29 novembre 2015.

L'article 52 du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, qui est entré en vigueur le 1er juillet 2014, prévoit toutefois plusieurs motifs de suspension du délai de péremption, ce qui implique qu'il n'y aurait pas péremption et que l'autorisation reprendrait vigueur avec effet rétroactif.

B.1.2. Par ses quatre questions préjudicielles, le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique, de l'article 52 du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016, combiné ou non avec l'article 59, 4°, du même décret, en raison de son application rétroactive à partir du 1er juillet 2014 à toutes les autorisations d'implantations commerciales qui étaient encore valables à ce moment.

B.2. Par son arrêt n° 51/2018, du 26 avril 2018, la Cour a annulé cet article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016.

L'article 52 précité dispose :

« L'échéance prévue à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales pour les autorisations d'implantations commerciales encore valables octroyées en application de la loi du 29 juin 1975 sur les implantations commerciales et la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales est suspendue tant qu'un recours en annulation de l'autorisation est en instance auprès du Conseil d'Etat et tant qu'un appel en annulation d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le projet est en instance au Conseil d'Etat ou au Conseil [pour les contestations des autorisations].

La même échéance, si elle s'applique à un permis socio-économique pour une exploitation commerciale pour laquelle un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement sont également requis, est suspendue tant que le permis d'urbanisme ou le permis d'environnement



n'ont pas été définitivement octroyés. Dans ce cas, l'échéance prévue à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales ne commence qu'au jour où le permis d'urbanisme et/ou le permis d'environnement sont définitivement délivrés ».

Avant son annulation l'article 59, 4°, précité disposait :

« Le présent décret entre en vigueur à la date de publication au *Moniteur belge*, à l'exception de :

[...]

4° l'article 52. Le présent article produit ses effets à partir du 1er juillet 2014 ».

B.3. L'article 52, en cause, du décret du 15 juillet 2016 prévoit, en ce qui concerne le délai de péremption de l'autorisation d'implantation commerciale, un régime transitoire pour les autorisations d'implantations commerciales encore valables octroyées en application de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales et de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

L'article 13 de la loi précitée du 13 août 2004 dispose que l'autorisation expire de plein droit lorsque le projet n'a pas été mis en œuvre dans un délai de quatre années à compter du jour où elle a été délivrée, autorisation qui peut être prorogée pour une période d'un an, à la requête du demandeur. Contrairement à l'article 101 du décret du 25 avril 2014, la loi précitée ne prévoit pas de suspension du délai de déchéance dans certaines situations.

En vertu de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 en ce qui concerne les autorisations encore valables qui ont été octroyées en application de la législation fédérale est suspendu tant qu'un recours en annulation de l'autorisation ou d'autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le même projet est en instance auprès du Conseil d'Etat ou du Conseil pour les contestations des autorisations, et tant que le permis d'urbanisme ou le permis d'environnement requis pour le projet n'ont pas été définitivement octroyés.

B.4. L'article 59 du décret du 15 juillet 2016 fixe l'entrée en vigueur du décret à la date de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception toutefois de plusieurs dispositions. Avant

l'annulation de l'article 59, 4°, l'article 52, en cause, avait produit ses effets à partir du 1er juillet 2014.

B.5. Par son arrêt n° 51/2018 du 26 avril 2018, la Cour a annulé cet article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 pour les motifs suivants :

« B.13.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour conséquence d'influencer l'issue de procédures juridictionnelles dans un sens déterminé ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit dont elles ont été saisies, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.13.2. Etant donné que l'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016 fixe rétroactivement la date d'entrée en vigueur de l'article 52 du même décret, l'issue des procédures juridictionnelles pendantes peut changer, dès lors que les juridictions devront constater, sur la base de ces dispositions, qu'une autorisation qui avait expiré en vertu de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 est à nouveau valable. Partant, la Cour doit examiner si la rétroactivité est absolument nécessaire pour la réalisation d'un objectif d'intérêt général et si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

B.14.1. La rétroactivité de l'article 52 attaqué a été justifiée comme suit dans l'exposé des motifs :

‘ Pour des raisons d'égalité et d'équité, il est nécessaire d'appliquer le régime de suspension - censé supprimer, au moyen de l'article 52 en projet (à combiner avec l'article 53), l'iniquité du régime de déchéance, tel qu'il est prévu par l'article 13 de la loi du 13 août 2004 - aux autorisations d'implantations commerciales qui étaient encore exécutoires au moment du transfert vers les régions de la compétence relative aux implantations commerciales, c'est-à-dire au 1er juillet 2014. Ce transfert de compétence est aussi l'occasion d'offrir la sécurité juridique nécessaire aux entrepreneurs qui disposaient d'une autorisation d'implantation commerciale au 1er juillet 2014. Puisque la compétence relative aux implantations commerciales était du ressort de l'autorité fédérale avant le 1er juillet 2014, l'entrée en vigueur de la disposition finale instaurée au moyen du présent décret ne peut être antérieure à la date du 1er juillet 2014. La date du 1er juillet 2014 est donc indissociablement liée aux règles répartitrices de compétence. La rétroactivité de l'article 52 en projet est dès lors indispensable pour conserver l'égalité entre tous les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale qui était exécutoire au 1er juillet 2014, pour supprimer au maximum l'iniquité et pour créer la sécurité juridique. Il convient de souligner que le Conseil d'Etat a déjà jugé, dans

ses arrêts, qu'aussi longtemps que subsiste l'incertitude quant à la validité de l'autorisation et, partant, des obligations qui en sont le corollaire, le délai imparti pour mettre en œuvre l'autorisation est interrompu à l'égard de celui qui s'abstient d'en faire usage :

[...]

La disposition proposée consacre donc la jurisprudence du Conseil d'Etat ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/1, pp. 89-90).

B.14.2. Il apparaît dès lors que le législateur décrétoal a considéré la rétroactivité de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 comme étant ' indispensable pour conserver l'égalité entre tous les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale qui était exécutoire au 1er juillet 2014, pour supprimer au maximum l'iniquité et pour créer la sécurité juridique '.

B.14.3. L'iniquité et la sécurité juridique nécessaire auxquelles le législateur décrétoal fait référence concernent la situation qui, selon lui, découle de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 et dans laquelle ' une autorisation d'implantation commerciale ne peut parfois être mise en œuvre parce que d'autres permis requis ne sont pas exécutoires en raison de procédures d'annulation, alors que, d'autre part, le délai de déchéance, prévu pour inciter le titulaire du projet à réaliser son projet, continue à s'écouler ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/1, p. 85).

B.15.1. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal de décider des modalités selon lesquelles il fait usage des compétences transférées aux régions et il peut prévoir un autre régime que celui en vigueur sous l'empire de la législation fédérale antérieure. La suppression de l'iniquité née, selon le législateur décrétoal, de l'ancienne législation fédérale relative à la péremption des autorisations d'implantations commerciales est certes un objectif qui peut amener le législateur décrétoal à modifier ce régime, mais elle n'est pas suffisante pour justifier la rétroactivité de la disposition attaquée.

B.15.2. Le même raisonnement vaut en ce qui concerne l'objectif consistant à ancrer dans un texte législatif la jurisprudence du Conseil d'Etat citée par le législateur décrétoal. Cette jurisprudence concernait en outre exclusivement les litiges mettant en cause l'autorisation même d'implantation commerciale et avait une portée plus limitée que l'article 52 attaqué. De surcroît, cette jurisprudence ne pouvait être considérée comme constante et prévisible au point de susciter chez les justiciables des attentes légitimes quant à la validité de l'autorisation qui avait été délivrée en vertu de la législation fédérale, laquelle ne prévoyait pas de suspension du délai de déchéance.

B.16.1. La rétroactivité de l'article 52 attaqué a été également justifiée par la nécessité de traiter de manière égale tous les titulaires d'une autorisation qui était encore valable au 1er juillet 2014. Pour justifier le choix de cette date, il est renvoyé au fait que c'est depuis celle-ci que les régions sont compétentes en matière d'implantations commerciales, y compris en matière d'autorisations d'implantations commerciales.

B.16.2. Le fait que la Région flamande soit compétente pour régler les implantations commerciales depuis le 1er juillet 2014 limite sa compétence dans le temps mais ne saurait justifier la rétroactivité du nouveau régime jusqu'à cette date. En effet, tant que le législateur décrétoal n'avait pas fait usage de sa compétence, la législation fédérale antérieure est restée

d'application. Le législateur décréteil ne peut modifier rétroactivement l'ordre juridique sans qu'il soit satisfait aux conditions mentionnées en B.13.1.

B.16.3. Les personnes qui disposaient d'une autorisation d'implantation commerciale valable au 1er juillet 2014 se trouvaient au moment de la publication des dispositions attaquées dans des situations essentiellement différentes selon qu'à ce moment cette autorisation avait expiré ou non en vertu de l'ancienne législation fédérale.

B.17.1. Sans la rétroactivité qui lui est conférée par l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016, l'article 52 dudit décret serait entré en vigueur à la date de la publication du décret au *Moniteur belge*, conformément à l'article 59. Si l'article 52 était entré en vigueur immédiatement, il n'aurait été applicable qu'aux titulaires d'une autorisation encore valable à cette date.

En donnant un effet rétroactif à cette disposition, l'article 59, 4°, du décret vise dès lors à faire bénéficier de celle-ci les personnes qui disposaient d'une autorisation valable au 1er juillet 2014, mais dont l'autorisation avait expiré à la date de la publication du décret attaqué au *Moniteur belge*, conformément à la législation fédérale antérieure. La rétroactivité de l'article 52, attaqué, peut en effet avoir pour conséquence que ces autorisations d'implantations commerciales périmées redeviennent valables de plein droit. Ce régime protège donc principalement des intérêts privés.

Les personnes dont l'autorisation d'implantation commerciale avait expiré conformément à l'ancienne législation fédérale avant l'adoption du décret du 15 juillet 2016 ne pouvaient pas s'attendre légitimement à ce que cette autorisation « renaisse » du fait d'une intervention rétroactive du législateur décréteil.

B.17.2. Une telle rétroactivité a pour conséquence d'influencer des situations définitivement acquises et peut porter atteinte à la confiance légitime et à la situation juridique de personnes autres que les anciens titulaires d'autorisations. Il se peut en effet que, suite à la péremption d'une autorisation d'implantation commerciale, des personnes autres que le titulaire de l'autorisation initiale aient obtenu une autorisation d'implantation commerciale pour la même zone territoriale et aient déjà fait des investissements en vue de réaliser leur projet. De plus, il est possible que l'autorité qui délivre les autorisations ait revu sa politique pour le lieu concerné en tenant compte de la péremption d'une autorisation et ait aligné ses actes sur cette révision. Enfin, il est également possible que d'autres tiers se soient fondés sur cette situation pour poser certains actes juridiques.

B.17.3. Dès lors que la « renaissance » de plein droit d'autorisations périmées peut donc conduire à l'existence simultanée de décisions d'autorisation ou de décisions de l'autorité inconciliables ou peut porter atteinte à la confiance légitime des citoyens, les dispositions attaquées compromettent la sécurité juridique pour les tiers qui ont agi en fonction de la péremption des autorisations d'implantation commerciale délivrées.

L'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016 ne crée donc pas un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts privés des anciens titulaires d'autorisations et, d'autre part, ceux des pouvoirs publics et autres tiers qui ont agi en fonction de la péremption des autorisations visées.

B.17.4. Le fait de remédier rétroactivement à la situation des personnes qui disposaient encore d'une autorisation d'implantation commerciale valable au 1er juillet 2014 ne saurait être considéré comme nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général et n'est pas justifié par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

B.18. Le premier moyen dans l'affaire n° 6603 et le premier moyen dans l'affaire n° 6604 sont fondés. L'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 doit dès lors être annulé ».

B.6. Par conséquent, l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 a disparu *ex tunc* de l'ordre juridique, ce qui a pour conséquence que l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 n'a produit des effets qu'à partir du 29 juillet 2016, date de la publication de ce décret au *Moniteur belge*.

B.7.1. Il résulte de ce qui précède que les première, deuxième et troisième questions préjudicielles sont devenues sans objet.

B.7.2. Il revient en règle à la juridiction *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Lorsque, toutefois, des dispositions qui manifestement ne peuvent être appliquées au litige au fond sont soumises à la Cour, celle-ci n'en examine pas la constitutionnalité.

Dès lors que la rétroactivité ne s'applique plus, eu égard à ce qui précède, à l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, cette disposition est entrée en vigueur le 29 juillet 2016, de sorte que l'autorisation socio-économique en cause devant le juge *a quo* était définitivement périmée le 29 novembre 2015 en vertu de l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

En conséquence, l'article 52 ne peut manifestement pas être appliqué au litige soumis à la juridiction *a quo*.

La quatrième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les première, deuxième et troisième questions préjudicielles sont sans objet.
- La quatrième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 31 mai 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen