

Numéros du rôle : 6603 et 6604
Arrêt n° 51/2018 du 26 avril 2018

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 52 et 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, introduits par la ville de Vilvorde et par la SA « Alcovil ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 2017 et parvenue au greffe le 31 janvier 2017, la ville de Vilvorde, assistée et représentée par Me J. Roggen et Me J. Poets, avocats au barreau du Limbourg, a introduit un recours en annulation de l'article 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale (publié au *Moniteur belge* du 29 juillet 2016).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 janvier 2017 et parvenue au greffe le 31 janvier 2017, la SA « Alcovil », assistée et représentée par Me Y. Loix, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation des articles 52 et 59, 4°, du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6603 et 6604 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 janvier 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient 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 7 février 2018 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 7 février 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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6603 fait valoir que les dispositions attaquées ont pour effet de faire renaître l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace », qui avait déjà expiré, ce qui compromet sa politique en matière d'urbanisme, de commerce et de mobilité. La partie requérante estime dès lors justifier de l'intérêt requis. A cet égard, elle ajoute que son intérêt a déjà été admis par le Conseil pour les contestations des autorisations dans des procédures dirigées contre les autorisations délivrées pour le projet « Uplace ».

A.1.2. La partie requérante dans l'affaire n° 6604 a introduit une demande d'autorisation d'implantation commerciale pour un projet situé dans la même zone du plan d'exécution spatial que le projet « Uplace ». Eu égard aux prescriptions urbanistiques de cette zone, les projets précités ne peuvent être réalisés conjointement. La « renaissance » de l'autorisation d'implantation commerciale pour le projet « Uplace » hypothèque donc les chances de la partie requérante d'obtenir une autorisation. Le Comité interministériel pour la distribution a ainsi refusé de délivrer l'autorisation d'implantation commerciale demandée par la partie requérante parce que la surface autorisée pour des activités commerciales était déjà attribuée au projet « Uplace ». Etant donné que l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace » était périmée selon la partie requérante, cette dernière a introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre cette décision de refus. Du fait de l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, force est de constater toutefois que l'autorisation d'implantation commerciale « renaît » pour le projet « Uplace », ce qui porte directement et défavorablement atteinte aux chances pour la partie requérante d'obtenir une autorisation.

A.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes à leurs recours en annulation, étant donné que les dispositions attaquées ne les visent pas et ne modifient donc pas leur situation juridique. Les parties requérantes ne subiraient un préjudice qu'en tant que les dispositions attaquées s'appliquent à un autre projet. Le Gouvernement flamand souligne, à cet égard, qu'il n'y a aucun lien entre les dispositions attaquées et le projet « Uplace » et que l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour ce projet n'a jamais expiré.

Le préjudice qu'invoquent les parties requérantes résulte tout au plus de la décision du Comité interministériel pour la distribution rejetant la demande d'autorisation d'implantation commerciale introduite par la partie requérante dans l'affaire n° 6604. Cette décision ne trouve aucun appui dans les dispositions attaquées et est tout au plus une conséquence indirecte et hypothétique de celles-ci. Ce n'est que dans la mesure où le Conseil d'Etat déclarerait fondés les recours en annulation introduits par les parties requérantes contre la décision de refus précitée et où il tiendrait compte des dispositions attaquées dans une décision ultérieure que les parties requérantes pourraient subir un préjudice parce que le projet qu'elles souhaitent réaliser ne pourrait l'être complètement. Invoquer un préjudice à ce point indirect et hypothétique n'est pas suffisant pour justifier de l'intérêt requis à agir devant la Cour constitutionnelle.

Quant au fond

Le premier moyen dans l'affaire n° 6603 et le premier moyen dans l'affaire n° 6604

A.3.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6603 est pris de la violation, par l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de confiance et avec le principe de la non-rétroactivité.

A.3.2. La partie requérante estime que la disposition attaquée, qui fait rétroagir l'article 52 du même décret, ne saurait être justifiée par un objectif d'intérêt général. La disposition ne serait pas nécessaire pour créer la sécurité juridique, étant donné que l'article 13 de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, qui réglait la péremption de l'autorisation d'implantation commerciale avant l'entrée en vigueur du décret du 15 juillet 2016, était clair. La nécessité, invoquée par le législateur décréteur, de garantir une égalité de traitement entre tous les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale exécutoire au 1er juillet 2014 ne saurait convaincre non plus. En effet, le législateur décréteur ne tient pas compte de la circonstance qu'il existe une différence entre les autorisations qui ont été délivrées en vertu de la loi du 13 août 2004 et celles qui ont été délivrées à partir du 29 juillet 2016 sur la base du décret du 15 juillet 2016, ainsi qu'entre les personnes dont l'autorisation d'implantation commerciale était expirée à la date d'entrée en vigueur du décret du 15 juillet 2016 et celles dont l'autorisation n'avait pas encore expiré à cette date. Le simple fait que la suspension de l'autorisation d'implantation commerciale est souhaitable et que la Région flamande est compétente en la matière depuis le 1er juillet 2014, ne suffit pas non plus pour justifier la rétroactivité de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016.

Il ressortirait des travaux préparatoires que le législateur décréteur tenait à ce que la disposition attaquée soit écrite sur mesure pour un seul et unique entrepreneur. Dans ce cas, il ne s'agirait pas de la recherche d'un traitement égal des entrepreneurs, ni de la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

A.3.3. Même si le législateur décrétal poursuivait un objectif d'intérêt général, on ne verrait pas clairement pourquoi la rétroactivité est indispensable pour réaliser cet objectif. Lors de la sixième réforme de l'Etat, le législateur décrétal s'est vu attribuer aussi des compétences pour d'autres matières, dans lesquelles il n'a pas pour autant légiféré de façon rétroactive.

La rétroactivité est en outre source d'insécurité juridique, étant donné que l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace », qui avait expiré, redevient valable rétroactivement. Dans l'intervalle, la partie requérante dans l'affaire n° 6603 a cependant délivré une autorisation d'implantation commerciale à la partie requérante dans l'affaire n° 6604, en partant du principe que les autorisations déjà périmées le resteraient. Lorsque le recours administratif dirigé contre l'autorisation délivrée a été traité, les dispositions attaquées étaient déjà entrées en vigueur et il a été constaté que l'autorisation délivrée pour le projet « Uplace » n'était plus périmée, de sorte qu'aucune autorisation ne pouvait être délivrée à la partie requérante dans l'affaire n° 6604. Le fait de faire renaître rétroactivement des autorisations porte donc atteinte à des situations acquises.

A.3.4. Il découle en outre de ce qui précède que la rétroactivité influence le litige concernant la demande d'autorisation d'implantation commerciale introduite par la partie requérante dans l'affaire n° 6604, sans que des circonstances exceptionnelles soient avancées pour justifier cette rétroactivité.

A.4.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6604 est pris de la violation, par l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil et avec les principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité.

A.4.2. La partie requérante estime que l'objectif d'intérêt général poursuivi avec l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 demeure totalement obscur. Il n'existait en effet aucune inégalité entre les personnes qui disposaient, au 1er juillet 2014, d'une autorisation d'implantation commerciale délivrée sur la base de la loi du 13 août 2004. Elles étaient toutes soumises au délai de déchéance fixé par l'article 13 de ladite loi, qui ne prévoyait pas de suspension de la péremption. Il n'existait à cet égard aucune insécurité juridique. De plus, le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 ne saurait être considéré comme inéquitable. Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le législateur a considéré que le délai de quatre ans, prorogeable d'une année, contenu dans cette loi, était suffisant pour que l'autorisation délivrée soit mise en œuvre.

Même si le législateur décrétal poursuivait un objectif d'intérêt général, on ne pourrait admettre que l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 était indispensable pour la réalisation de cet objectif. Ce caractère indispensable ne pourrait être démontré que s'il s'avérait que de nombreux projets étaient périmés en raison de l'ancienne réglementation. En revanche, si l'entrée en vigueur rétroactive de la nouvelle réglementation ne bénéficiait qu'à un titulaire d'une autorisation en particulier ou à un groupe restreint, il serait établi qu'il ne s'agit pas de réaliser un objectif d'intérêt général et que les dispositions et principes mentionnés dans le moyen sont violés. On ne retrouve à ce sujet aucune information ni donnée chiffrée dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée.

A.4.3. Dans le cas présent, l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 influence en outre des litiges pendants, et en particulier le litige mentionné en A.1.2, en instance au Conseil d'Etat, qui concerne la décision du Comité interministériel pour la distribution, du 18 juillet 2016, refusant la demande d'autorisation d'implantation commerciale introduite par la partie requérante. L'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 précité, qui a pour conséquence de faire renaître l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace », qui avait expiré, influencera l'issue de cette procédure et la possibilité pour la partie requérante d'obtenir une autorisation d'implantation commerciale.

Or, le législateur décrétal omet de démontrer l'existence de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général, ce qui, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, est pourtant requis pour justifier une telle intervention.

A.4.4. De plus, la partie requérante estime que la jurisprudence du Conseil d'Etat qui est citée dans les travaux préparatoires ne s'applique pas en l'espèce. En effet, cette jurisprudence concerne une autorisation socio-économique délivrée en vertu de la loi du 29 juillet 1975, qui soumettait la mise en œuvre de cette autorisation à la possession d'un permis d'urbanisme. Dans ce contexte de lien explicite, le Conseil d'Etat a décidé qu'aussi longtemps que subsiste l'incertitude quant à la validité de l'autorisation socio-économique, le délai imparti pour mettre en œuvre celle-ci est interrompu. Ni la loi du 13 août 2004, ni le Code flamand de

l'aménagement du territoire ne prévoient toutefois une liaison entre le permis d'urbanisme et l'autorisation d'implantation commerciale. Par conséquent, la jurisprudence précitée ne peut être appliquée par analogie.

Même s'il était admis que l'article 52 consacre cette jurisprudence, il faut encore souligner que, dans son arrêt, le Conseil d'Etat a assorti la suspension de conditions. Ces conditions ne figurent toutefois pas dans l'article 52 précité.

L'intervention rétroactive sur le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 n'est donc pas requise pour créer la sécurité juridique. Au contraire, du fait de la disposition attaquée, les tiers intéressés ne peuvent plus se fier au fait qu'une autorisation d'implantation commerciale qui a expiré est toujours périmée. Il est donc impossible pour les justiciables de prévoir raisonnablement les effets d'un acte déterminé au moment où cet acte est posé.

A.5.1. Le Gouvernement flamand estime que la rétroactivité du régime suspensif est manifestement justifiée par des objectifs d'intérêt général. Il souligne que le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation particulièrement étendu en ce qui concerne la politique d'implantation commerciale.

La justification qui fait l'objet d'un exposé détaillé dans les travaux préparatoires peut difficilement être considérée comme déraisonnable, et encore moins comme manifestement déraisonnable. Le législateur décrétoal a considéré qu'un alignement maximum sur le régime prévu dans le décret relatif au permis d'environnement s'impose pour des raisons d'équité et de sécurité juridique. Il était en effet nécessaire de restaurer la sécurité juridique dans ces matières, étant donné qu'il avait été constaté que la disparition d'une liaison entre le permis d'urbanisme et l'autorisation d'implantation commerciale dans la loi du 13 août 2004 produisait des effets inévitables. Ainsi, un exploitant qui attendait de disposer définitivement de tous les permis requis pour mettre en œuvre les différentes autorisations pouvait, dans l'intervalle, se retrouver avec une autorisation d'implantation commerciale périmée. Un tel effet n'est pas conforme à la *ratio legis* du délai de déchéance, qui, certes, vise à inciter le titulaire du projet à réaliser son projet, mais ne saurait être interprété en ce sens qu'il oblige l'exploitant à déjà mettre en œuvre une autorisation alors que subsiste une insécurité juridique en ce qui concerne cette autorisation ou d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis. Le Conseil d'Etat aussi a jugé, pour ces motifs, qu'un exploitant ne peut être tenu de mettre en œuvre une autorisation socio-économique aussi longtemps que subsiste l'incertitude quant à la validité de cette autorisation.

Afin d'offrir la sécurité juridique nécessaire aux titulaires d'une autorisation, le législateur décrétoal a donc estimé que le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 doit être suspendu tant qu'un recours en annulation de l'autorisation d'implantation commerciale ou d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis est en instance devant le Conseil d'Etat ou devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Le législateur décrétoal estimait que l'avantage offert par ce régime de suspension devait aussi être accordé aux titulaires d'autorisations d'implantations commerciales encore exécutoires au 1er juillet 2014. Cette date s'explique par le fait qu'avant le 1er juillet 2014, la compétence relative aux implantations commerciales était du ressort de l'autorité fédérale, de sorte que l'entrée en vigueur de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 ne saurait être antérieure à cette date.

La rétroactivité du régime de suspension repris dans l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 trouve également sa justification dans le souhait du législateur décrétoal de conserver au maximum l'égalité entre les titulaires d'autorisations d'implantations commerciales délivrées en vertu de l'ancienne législation fédérale et qui étaient encore valables soit au moment de la publication du décret attaqué au *Moniteur belge*, soit au 1er juillet 2014. Eu égard à l'objectif du régime de suspension, les deux catégories de titulaires d'autorisations se trouvent dans la même situation, de sorte qu'on ne voit pas pourquoi elles ne pourraient pas bénéficier de la même mesure transitoire.

L'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 est indispensable pour réaliser les objectifs d'intérêt général précités. Cette rétroactivité vise en effet à garantir l'effet utile de la mesure transitoire que cet article contient.

A.5.2. La rétroactivité de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 ne produit pas non plus des effets disproportionnés. L'entrée en vigueur rétroactive du régime transitoire étend en effet l'avantage de ce régime et garantit la sécurité juridique au maximum. L'on ne saurait en outre se rallier à la position des parties requérantes,

lorsqu'elles font valoir que le régime attaqué « est taillé sur mesure pour un seul et unique entrepreneur » et constituerait une entrave à la réalisation de leur projet ou de leur politique.

Même si les parties requérantes subissaient un préjudice du fait de l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, ce préjudice ne pèserait pas face au souci du législateur de garantir la sécurité juridique et l'égalité entre les titulaires d'une autorisation.

En outre, le régime attaqué n'est pas source d'insécurité juridique. Certes, il est rétroactif, mais il ne contient aucune nouvelle obligation pour les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale. La prétendue insécurité juridique à laquelle les parties requérantes font référence n'est du reste pas le résultat des dispositions attaquées, mais découle de leur empressement à demander ou à accorder une autorisation d'implantation commerciale, sachant que le plan d'exécution spatial concerné ne prévoit pas une surface commerciale suffisante pour ces activités.

Enfin, le Gouvernement flamand conteste que l'entrée en vigueur rétroactive de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 tende à influencer les procédures pendantes au Conseil d'Etat en ce qui concerne le rejet de la demande d'autorisation d'implantation commerciale introduite par la partie requérante dans l'affaire n° 6604. Ceci ressort du fait que les parties requérantes n'ont introduit leur recours en annulation auprès du Conseil d'Etat que le 20 septembre 2016, alors que le décret, attaqué, du 15 juillet 2016 avait été adopté et publié au *Moniteur belge* bien avant.

A.6. La partie requérante dans l'affaire n° 6603 répond que le « pouvoir d'appréciation particulièrement étendu » auquel le Gouvernement flamand fait référence ne contient pas un blanc-seing qui permettrait au législateur décréteur d'instaurer n'importe quelle disposition rétroactive.

La partie requérante réitère son point de vue selon lequel la disposition attaquée a été écrite sur mesure pour le projet « Uplace » et a pour conséquence de faire renaître l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour ce projet, qui avait expiré. Elle conteste la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle l'autorisation délivrée pour ce projet n'a jamais expiré. Si le régime n'était pas applicable au projet « Uplace », il ne serait en outre pas satisfait à la condition de nécessité de la rétroactivité. Il n'apparaît pas, en effet, que l'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016 s'applique à d'autres projets, de sorte que dans ce cas, il ne pouvait être question d'une insécurité juridique à laquelle la disposition attaquée devait remédier.

La partie requérante insiste encore une fois sur le fait que la rétroactivité du nouveau régime de suspension influence l'issue des recours dont a été saisi le Conseil d'Etat en vue de l'annulation de la décision du Comité interministériel pour la distribution rejetant la demande d'autorisation d'implantation commerciale introduite par la partie requérante dans l'affaire n° 6604. Cette rétroactivité a en effet pour but, ou du moins pour effet, de rendre impossible l'octroi, après la décision du Conseil d'Etat, d'une autorisation d'implantation commerciale à la partie requérante dans l'affaire n° 6604, compte tenu de l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace ». Le fait que le recours porté devant le Conseil d'Etat ait été introduit après la publication du décret attaqué n'y change rien, étant donné que cette publication a eu lieu juste après la décision prise par le Comité interministériel pour la distribution dans la procédure de recours administratif et durant le délai imparti pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

La référence, faite par le Gouvernement flamand, à « l'empressement » des parties requérantes dans les affaires n°s 6603 et 6604 est dénuée de tout fondement, étant donné que la partie requérante pouvait à raison partir du principe que la SA « Uplace » ne disposait pas d'une autorisation valable au moment de l'octroi d'une autorisation à la partie requérante dans l'affaire n° 6604.

Les motivations énoncées par le Gouvernement flamand concernent pour la plupart la liaison entre le permis d'urbanisme et l'autorisation d'implantation commerciale et ne tendent pas à justifier la rétroactivité du régime de suspension. Cette rétroactivité, qui est uniquement justifiée par le fait que la Région flamande est compétente pour régler cette matière depuis le 1er juillet 2014, a des effets disproportionnés sur la situation juridique de tiers et sur la confiance légitime que ceux-ci pouvaient puiser dans la péremption des autorisations. En effet, les délais de déchéance tendent en principe à renforcer la sécurité juridique, étant donné qu'il est nécessaire pour des tiers que leur situation juridique soit établie. Le Gouvernement flamand ne tient pas compte du fait que l'insécurité juridique peut concerner non seulement les titulaires d'une autorisation, mais aussi des tiers. L'abrogation de la péremption des autorisations d'implantations commerciales a en effet des répercussions sur des situations de fait définitivement acquises.

Enfin, le Gouvernement flamand renvoie à tort à l'alignement maximum sur le régime prévu par le décret sur les permis d'environnement en ce qui concerne l'autorisation d'activités de commerce de détail. En effet, ce régime n'entre en vigueur que le 1er janvier 2018 et ne saurait donc justifier que l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 rétroagisse au 1er juillet 2014.

A.7. La partie requérante dans l'affaire n° 6604 reprend principalement l'argumentation qu'elle a développée dans sa requête. Elle y ajoute qu'on ne saurait lui reprocher le moindre empressement. Certes, les prescriptions urbanistiques du plan d'exécution spatial disposent que son projet et le projet « Uplace » ne peuvent être réalisés conjointement. Toutefois, eu égard à l'article 13 de la loi du 13 août 2004, la partie requérante pouvait néanmoins supposer que l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace » avait expiré le 28 septembre 2015, de sorte qu'elle pouvait effectivement poursuivre de son côté la réalisation de son projet. La disposition attaquée, qui fait renaître rétroactivement des autorisations périmées, est clairement source d'insécurité juridique.

A.8. Le Gouvernement flamand réplique que le simple fait que les travaux préparatoires ne permettent pas de déterminer les projets précisément visés par la disposition attaquée ne signifie pas qu'il s'agirait d'une mesure législative à portée individuelle. Il suffit de constater que le législateur décréta a estimé *in abstracto* qu'il pouvait se produire des situations dans lesquelles les autorisations d'implantations commerciales expirent, ce qu'il ne souhaite pas, et qu'il a voulu prévoir, dans ces situations, un régime visant à offrir la sécurité juridique à ces titulaires d'autorisations. En outre, il était impossible pour le législateur décréta, lorsqu'il a élaboré le décret, de déterminer avec certitude les projets qui seraient concernés par le régime rétroactif. Pour exemple et à titre surabondant seulement, le Gouvernement flamand pointe quatre projets pour lesquels le délai de déchéance concernant l'autorisation d'implantation commerciale a été suspendu en vertu des dispositions attaquées.

Le Gouvernement flamand souligne une nouvelle fois que le régime attaqué vise à garantir au maximum la sécurité juridique et l'égalité entre les personnes qui, au moment du transfert de la compétence relative aux implantations commerciales, disposaient encore d'une autorisation d'implantation commerciale exécutoire. Certes, il est exact que le régime attaqué, en fixant au 1er juillet 2014 la date d'entrée en vigueur de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, ne restaure que partiellement l'égalité entre les titulaires d'une autorisation, délivrée en vertu de l'ancienne réglementation pour les uns et sur la base du décret du 15 juillet 2016 pour les autres. Cette date est intrinsèquement liée à la date du transfert de compétence, date charnière pour l'application du régime attaqué. Les parties requérantes ne démontrent pas pourquoi ce choix serait manifestement déraisonnable eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur en ce qui concerne la sécurité juridique des titulaires d'une autorisation.

De plus, le Gouvernement flamand affirme qu'en l'espèce, la prétendue insécurité juridique pour les tiers est sans commune mesure avec l'avantage qui est octroyé aux titulaires d'autorisations concernés. Du moins celle-ci ne permet-elle pas de conclure que la rétroactivité conférée à l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 produit des effets disproportionnés.

Le Gouvernement flamand répète en outre que la disposition attaquée n'a ni pour effet ni pour but d'influencer des litiges pendants. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que les objectifs d'intérêt général exposés dans son mémoire justifient également l'adoption rétroactive d'une disposition qui peut avoir des répercussions sur un litige pendant. Ce raisonnement vaut d'autant plus que les dispositions attaquées ne privent pas les parties requérantes du droit à un recours juridictionnel, comme en témoignent les recours en annulation pendants devant le Conseil d'Etat et la présente procédure devant la Cour constitutionnelle. De plus, les tiers intéressés peuvent toujours attaquer une autorisation d'implantation commerciale devant le Conseil d'Etat et disposent de toutes les garanties de participation et de protection juridique en ce qui concerne les autres permis, habilitations ou autorisations requis. La disposition attaquée n'y change rien.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6603

A.9. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6603 est pris de la violation des règles répartitrices de compétence, et en particulier de l'article 6, § 5*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, par l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale.

La disposition attaquée, qui fait rétroagir l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, a pour conséquence qu'une nouvelle autorisation (décréta) a été accordée pour les projets d'implantations commerciales qui

satisfont aux conditions de l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980. Conformément à cette disposition de la loi spéciale, ces projets d'implantations commerciales devaient être notifiés aux gouvernements régionaux intéressés et faire l'objet d'une concertation, le cas échéant. Le législateur décrétaal a toutefois négligé de le faire. C'est ainsi que le projet d'implantation commerciale concernant le projet « Uplace » (qui avait déjà expiré) n'a été notifié ni à la Région de Bruxelles-Capitale ni à la Région wallonne. Partant, la disposition attaquée viole l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.10. Le Gouvernement flamand estime que ce moyen est dénué de fondement juridique. L'article 6, § 5bis, invoqué, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique en effet uniquement aux projets individuels, alors que l'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016 concerne une norme législative de portée générale, qui s'applique *in abstracto* à un nombre indéterminé de cas. Une telle norme ne saurait être considérée comme un « projet d'implantation commerciale » au sens de l'article 6, § 5bis, précité, de sorte que l'obligation de notification n'est pas d'application.

En ordre subsidiaire, à supposer qu'il faille admettre que l'obligation de notification mentionnée à l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique aux normes législatives, le Gouvernement flamand observe que cette disposition de la loi spéciale concerne les demandes d'autorisation de nouvelles implantations commerciales introduites après le 1er juillet 2014, alors que l'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016 vise des implantations commerciales existantes dont le projet est antérieur à la régionalisation de la politique en matière d'implantations commerciales.

Etant donné que la partie requérante donne à l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 une portée que cette disposition n'a pas, son grief est manifestement non fondé.

A.11. La partie requérante dans l'affaire n° 6603 maintient son point de vue selon lequel la disposition attaquée a une portée individuelle et vise à faire « renaître » l'autorisation d'implantation commerciale délivrée pour le projet « Uplace », qui a définitivement expiré.

Par ailleurs, l'exposé du Gouvernement flamand ne fait pas apparaître pourquoi l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'appliquerait uniquement aux demandes introduites après le 1er juillet 2014. Faute de disposition transitoire, il y a lieu de faire application de la règle générale selon laquelle cette disposition de la loi spéciale s'applique à toutes les affaires pendantes, de sorte qu'il faut en tenir compte pour les décisions prises après le 1er juillet 2014. A titre subsidiaire, la partie requérante observe que l'autorisation d'implantation commerciale qui avait été délivrée pour le projet « Uplace » a déjà expiré le 28 septembre 2015. Par conséquent, le fait de redélivrer l'autorisation signifie en tout état de cause qu'il s'agit d'un nouveau projet d'implantation commerciale qui doit être soumis aux gouvernements des régions concernées. Le fait de soustraire des autorisations à cette obligation de concertation viole les règles répartitrices de compétence.

A.12. Le Gouvernement flamand maintient son point de vue selon lequel la réglementation décrétaal attaquée ne saurait être considérée comme un « projet d'implantation commerciale » devant être notifié au gouvernement de chacune des régions, conformément à l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le troisième moyen dans l'affaire n° 6603

A.13. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6603 est pris de la violation, par l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, de l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 1er, paragraphe 4, et 2, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime.

La rétroactivité que la disposition attaquée confère à l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 a pour conséquence de faire « renaître » l'autorisation délivrée pour le projet « Uplace » qui avait expiré, sans qu'ait été effectuée, lors de la demande d'autorisation initiale, une évaluation d'incidence sur l'environnement et sans qu'une telle évaluation n'ait également eu lieu lors de la réapprobation de cette autorisation au moyen de la disposition attaquée. Il n'est pourtant pas satisfait aux conditions visées à l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE, actuellement l'article 2, paragraphe 5, de cette même directive, sur la base duquel une législation nationale peut exclure un projet du champ d'application de cette directive. En ordre subsidiaire, la

partie requérante demande de poser une question préjudicielle à ce sujet à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.14. Le Gouvernement flamand fait valoir que ce moyen est dénué de fondement, étant donné que la partie requérante part à tort du principe que le régime attaqué validerait, sur le plan législatif, un projet soumis à l'évaluation des incidences sur l'environnement. En effet, le législateur décretaal ne visait pas à offrir une réparation en droit, mais souhaitait seulement régler le délai de péremption de ces autorisations. En outre, l'exploitation d'une implantation commerciale n'est pas un projet au sens de la directive 2011/92/UE et n'est donc pas soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement. Par conséquent, les articles 1, paragraphe 4, et 2, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE, qui prévoient des exceptions à l'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement, ne sauraient donc être violés. Puisque l'application correcte du droit de l'Union est évidente, il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice la question préjudicielle suggérée par la partie requérante.

A.15. Après avoir pris connaissance de la défense du Gouvernement flamand, la partie requérante dans l'affaire n° 6603 se désiste expressément du troisième moyen.

Le second moyen dans l'affaire n° 6604

A.16. Le second moyen dans l'affaire n° 6604 est pris de la violation, par les articles 52 et 59 du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de sécurité juridique et avec le principe de non-rétroactivité, en ce que les conditions d'application de l'article 52 sont imprévisibles et inaccessibles.

A.17.1. Le texte de l'article 52, alinéa 1er, du décret du 15 juillet 2016 est basé sur deux conditions cumulatives permettant de suspendre le délai de déchéance prévu par l'article 13 de la loi du 13 août 2004, à savoir, premièrement, l'existence d'un recours en annulation de l'autorisation d'implantation commerciale devant le Conseil d'Etat et, deuxièmement, l'existence d'un recours en annulation d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations auprès du Conseil d'Etat ou auprès du Conseil pour les contestations des autorisations. Selon les travaux préparatoires toutefois, il ne s'agit pas de conditions cumulatives, mais il suffit qu'un recours en annulation soit pendant devant le Conseil d'Etat ou le Conseil pour les contestations des autorisations.

Si les deux conditions sont cumulatives, l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 fait naître une différence de traitement injustifiée entre les titulaires d'une autorisation d'implantation commerciale, selon que seule cette autorisation ou toutes les autorisations requises pour le projet sont attaquées. Ce n'est que dans ce dernier cas que le délai de déchéance est suspendu, alors que les deux situations ont pour conséquence d'empêcher la mise en œuvre du projet.

A.17.2. De plus, les mots « autorisations d'implantations commerciales encore valables », contenus dans l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, ne sont pas clairs non plus. Dans l'exposé des motifs concernant cet article 52, on peut en effet lire qu'il doit s'agir d'« autorisations encore valables à la date de publication du présent décret au *Moniteur belge* ». Or, selon l'article 59, l'article 52 précité produit ses effets à partir du 1er juillet 2014, de sorte qu'il devait exister à cette date une autorisation d'implantation commerciale valable. L'exposé des motifs concernant l'article 59 suit le même raisonnement.

A.17.3. Enfin, les mots « d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le projet », contenus dans l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, permettent une application tellement large que les justiciables ne peuvent raisonnablement prévoir la date d'expiration d'une autorisation d'implantation commerciale délivrée.

A.18. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a aucune ambiguïté en ce qui concerne la portée des dispositions attaquées, de sorte que celles-ci ne sauraient être considérées comme contraires au principe de la sécurité juridique.

Il ressort à la fois de l'exposé des motifs et des débats qui se sont tenus au Parlement que les conditions de suspension du délai de déchéance mentionnées à l'article 52 du décret du 15 juillet 2016 ne sont pas cumulatives. C'est aussi logique au vu de la *ratio legis* du régime de suspension, qui consiste à supprimer l'iniquité due au fait que le délai de péremption de l'autorisation d'implantation commerciale continue à s'écouler alors que cette

autorisation ne peut être mise en œuvre parce que d'autres autorisations ne sont pas encore exécutoires en raison de procédures d'annulation. Le critère déterminant pour que le délai de déchéance soit suspendu est donc qu'un recours soit pendant devant le Conseil d'Etat ou devant le Conseil pour les contestations des autorisations et que ce recours puisse avoir une incidence sur le projet concerné, quelle que soit l'autorisation concernée par le recours pour la réalisation du projet. Eu égard à cet objectif, le législateur décrétoal a défini de la manière la plus large possible la notion d' « éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le projet ».

De plus, le Gouvernement flamand fait valoir que l'entrée en vigueur rétroactive prévue à l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 n'est nullement en contradiction avec la formulation de l'article 52 du même décret, ce qui a en outre été confirmé par le ministre compétent lors des travaux préparatoires.

A.19. La partie requérante dans l'affaire n° 6604 constate que le Gouvernement flamand fait primer, dans un cas, l'exposé des motifs et, dans l'autre, la formulation du texte, lorsqu'il s'agit d'établir le texte qui est le plus clair. Selon la partie requérante, cette ambiguïté de la part du Gouvernement flamand crée bel et bien une insécurité juridique.

A.20. Le Gouvernement flamand réplique qu'il n'a nullement affirmé que l'exposé des motifs devrait prévaloir sur la formulation du décret, mais a uniquement souligné que la simple utilisation du terme « et » ne permet pas de conclure qu'il s'agirait de conditions cumulatives. En outre, l'interprétation stricte proposée par la partie requérante est inconciliable avec la volonté du législateur décrétoal telle qu'elle ressort notamment de l'exposé des motifs du décret attaqué. Ce n'est que dans cette optique, et simplement à titre de clarification, que le Gouvernement flamand renvoie à l'exposé des motifs.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les parties requérantes dans les affaires jointes n^{os} 6603 et 6604 demandent l'annulation de l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale (ci-après : le décret du 15 juillet 2016), qui règle l'entrée en vigueur de l'article 52 du même décret. La partie requérante dans l'affaire n° 6604 demande également l'annulation de cet article 52.

B.1.2. Le décret du 15 juillet 2016 vise à régler la politique d'implantation commerciale en Région flamande. Ce régime remplace le régime contenu dans la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, abrogée par l'article 51 du décret précité avec effet à une date à fixer par le Gouvernement flamand.

B.1.3. Le décret du 15 juillet 2016 a été adopté à la suite du transfert vers les régions de la compétence relative aux conditions d'accès à la profession, opéré par l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat. En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré

par la disposition précitée, les régions sont compétentes, depuis le 1er juillet 2014, pour régler « les conditions d'accès à la profession » qui incluent notamment la politique des implantations commerciales et celle des autorisations d'implantations commerciales (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 91-92). A cet égard, les régions doivent tenir compte de l'obligation de notification et de concertation prévue à l'article 6, § 5bis, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été inséré par l'article 31 de la même loi spéciale du 6 janvier 2014, qui dispose :

« Avant que puisse être autorisée une implantation commerciale, visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 6°, d'une surface commerciale nette de plus de 20 000 m² et qui est située à une distance de moins de vingt kilomètres d'une autre région ou de plusieurs autres régions, le gouvernement de la région dans laquelle l'implantation commerciale est située notifie le projet d'implantation commerciale au gouvernement de chacune des régions concernées.

Si le gouvernement d'une région concernée le demande, une concertation a lieu ».

B.2. Les dispositions attaquées, qui font partie du chapitre 9 (« Dispositions finales ») du décret du 15 juillet 2016, sont libellées comme suit :

« Art. 52. 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 ».

« Art. 59. 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.3.1. Le décret du 15 juillet 2016 prévoit une obligation d'autorisation pour certaines activités de commerce de détail (article 11 du décret du 15 juillet 2016). Cette autorisation est intégrée dans le permis d'environnement et est délivrée conformément au décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (article 12 du décret du 15 juillet 2016). Conformément à l'article 59, 2°, du décret du 15 juillet 2016, cette réglementation entre en vigueur le 1er janvier 2018.

B.3.2. En vertu de l'article 99, § 1er, alinéa 1er, 5°, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, tel qu'il a été inséré par l'article 48 du décret du 15 juillet 2016, le permis d'environnement délivré pour des activités de commerce de détail expire de plein droit « si les activités de commerce de détail ne commencent pas dans les cinq ans suivant l'octroi du permis d'environnement définitif ». L'article 101 du décret du 25 avril 2014 prévoit une suspension de ce délai de déchéance « tant que le Conseil pour les contestations des autorisations est saisi d'un recours en annulation du permis d'environnement ».

B.3.3. L'article 52, attaqué, 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 ladite loi 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 une 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. Ainsi, le chapitre 4 (« Permis d'environnement pour activités de commerce de détail ») (articles 11 à 13) et le chapitre 6 (« Maintien de la politique d'implantation commerciale ») (articles 15 à 27) entrent en vigueur le 1er janvier 2018 (article 59, 2°). Le chapitre 7 (« Dispositions modificatives ») (articles 28 à 50) et le chapitre 8 (« Disposition abrogatoire ») (article 51) entrent en vigueur à une date à fixer par article par le Gouvernement flamand (article 59, 3°). L'article 52, attaqué, produit ses effets à partir du 1er juillet 2014 (article 59, 4°).

Quant à l'intérêt

B.5.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées. Leur intérêt ne serait qu'indirect et hypothétique.

B.5.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.5.3. Les parties requérantes dans les affaires jointes n^{os} 6603 et 6604 sont engagées dans des procédures judiciaires, dans lesquelles elles font valoir qu'une autorisation d'implantation commerciale a expiré, conformément à l'article 13 de la loi du 13 août 2004. Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées de faire renaître rétroactivement l'autorisation d'implantation commerciale en question. La partie requérante dans l'affaire n^o 6603 indique que les dispositions attaquées ont une incidence sur sa politique en matière d'urbanisme, d'implantations commerciales et de mobilité, qui tient compte de la péremption de cette autorisation. La partie requérante dans l'affaire n^o 6604 fait valoir que la « renaissance » de l'autorisation d'implantation commerciale visée hypothèque ses chances

d'obtenir elle-même une autorisation d'implantation commerciale pour un autre projet situé dans la même zone urbanistique.

B.5.4. Les parties requérantes démontrent qu'elles sont susceptibles d'être affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

B.6. L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 6604

B.7. La partie requérante dans l'affaire n° 6604 prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 52 et 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité.

Selon la partie requérante, les conditions d'application de l'article 52 attaqué du décret du 15 juillet 2016 ne sont pas claires, ce qui serait source d'insécurité juridique. Etant donné que ce moyen concerne la portée des dispositions attaquées et qu'en outre, s'il s'avérait fondé, non seulement il conduirait à l'annulation de l'article 52, mais il aurait aussi pour conséquence que l'article 59, 4°, attaqué, du décret du 15 juillet 2016, qui règle l'entrée en vigueur dudit article 52, serait sans objet, il y a lieu d'examiner d'abord le deuxième moyen.

B.8.1. Selon l'article 52, alinéa 1er, attaqué, du décret du 15 juillet 2016, le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 pour les autorisations d'implantations commerciales encore valables octroyées en application de la législation fédérale est suspendu « 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] ».

Dans l'exposé des motifs, cette disposition a été justifiée comme suit :

« Ce régime de suspension doit supprimer l'actuelle iniquité due au fait que dans certains cas une autorisation d'implantation commerciale ne peut 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. Cette disposition aligne donc le régime actuel sur le régime du permis d'environnement, dans l'attente de l'entrée en vigueur complète du permis d'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/1, p. 85).

B.8.2. Selon la partie requérante, il n'est pas clairement établi si les conditions de suspension du délai de déchéance, qui sont énoncées dans l'article 52 attaqué du décret du 15 juillet 2016, sont cumulatives ou non. En outre, la portée des mots « d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le projet » serait à ce point étendue que les justiciables ne seraient pas raisonnablement en mesure de prévoir les circonstances dans lesquelles le délai est suspendu ou non.

B.8.3. Dans les travaux préparatoires de l'article 52, attaqué, du décret du 15 juillet 2016, il a été précisé que « le délai de déchéance prévu à l'article 13 de la loi du 13 août 2004 [...] est suspendu tant qu'un recours en annulation de l'autorisation ou d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le même projet sont en instance au Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/1, p. 85).

Le mot « et » est une conjonction de coordination qui, en fonction du contexte, peut avoir une signification aussi bien cumulative qu'alternative.

Il ressort clairement des travaux préparatoires que les conditions de suspension énoncées dans la disposition attaquée sont des conditions alternatives et non des conditions cumulatives. Ceci découle aussi de la *ratio legis* de cette disposition, telle qu'elle est exprimée dans les travaux préparatoires mentionnés en B.8.1. L'article 52, attaqué, vise à empêcher que le délai de déchéance, qui a lui-même pour but d'inciter le titulaire de l'autorisation à réaliser le projet qui fait l'objet de l'autorisation, continue à s'écouler tant que la possibilité de réaliser ce projet est précaire parce que le titulaire de l'autorisation ne dispose pas de tous les permis, habilitations ou autorisations requis. Il suffit que l'autorisation d'implantation commerciale ou un des autres permis, habilitations ou autorisations requis soit

attaqué devant le Conseil d'Etat ou devant le Conseil pour les contestations des autorisations pour que la possibilité de réaliser le projet soit incertaine et que la suspension du délai de déchéance s'impose.

B.8.4. Eu égard à la *ratio legis* précitée, l'emploi des mots « d'éventuels autres permis, habilitations ou autorisations requis pour le projet » est aussi suffisamment clair. Il s'agit manifestement de tous les permis, habilitations ou autorisations qui doivent être délivrés par l'autorité compétente pour que le projet qui fait l'objet de l'autorisation d'implantation commerciale puisse être réalisé.

B.9.1. De plus, la partie requérante dans l'affaire n° 6604 fait valoir que la portée de la condition selon laquelle il faut disposer d'une « autorisation encore valable » n'est pas claire, étant donné qu'à cet égard les dispositions attaquées seraient en contradiction avec les travaux préparatoires. Elle renvoie sur ce point à la déclaration, faite lors des travaux préparatoires, selon laquelle l'article 52 s'applique aux « autorisations encore valables au jour de la publication du [...] décret au *Moniteur belge* » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/1, p. 85).

B.9.2. En vertu de l'article 59, 4°, du décret du 15 juillet 2016, l'article 52 du même décret produit ses effets à partir du 1er juillet 2014. Il est donc clair que par les mots « autorisations encore valables », contenus dans cette dernière disposition, il faut entendre les autorisations qui étaient encore valables à cette date. Cette interprétation a en outre été confirmée expressément lors des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 767/5, p. 22). Enfin, il ressort de l'exposé du premier moyen dans les affaires jointes, qui dénonce la rétroactivité de l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, que les parties requérantes ont interprété en ce sens les dispositions attaquées.

B.10. Puisqu'il n'y a donc pas d'ambiguïté en ce qui concerne la portée des dispositions attaquées, il n'est pas porté atteinte de manière discriminatoire au principe de la sécurité juridique.

B.11. Le second moyen dans l'affaire n° 6604 n'est pas fondé.

En ce qui concerne le premier moyen dans les affaires n^{os} 6603 et 6604

B.12.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 59, 4^o, du décret du 15 juillet 2016, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Code civil, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de confiance et avec le principe de la non-rétroactivité, en ce que cette disposition donne un effet rétroactif à l'article 52 du décret du 15 juillet 2016, affecterait donc des situations définitivement acquises et influencerait des litiges judiciaires pendants, sans qu'existe une justification adéquate à cet égard.

B.12.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler la disposition attaquée au regard de normes législatives qui ne sont pas des règles répartitrices de compétence. Elle prend cependant en compte le principe général de la non-rétroactivité des lois, tel qu'il est notamment exprimé par l'article 2 du Code civil.

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^o, 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 nécessaires 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.19. Les deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 6603 ne pouvant aboutir à une annulation plus ample, il n'y a pas lieu de les examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 59, 4°, du décret de la Région flamande du 15 juillet 2016 relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 26 avril 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot