

Numéros du rôle : 4800 et 4805
Arrêt n° 144/2013 du 7 novembre 2013

ARRET

En cause : les recours en annulation totale ou partielle du livre 5 (articles 5.1.1 à 5.3.3) du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, introduits par Eric Libert et autres et par l'ASBL « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires » et Olivier de Clippele.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

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 13 novembre 2009 et parvenue au greffe le 16 novembre 2009, un recours en annulation de l'article 5.2.1 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière (publié au *Moniteur belge* du 15 mai 2009) a été introduit par Eric Libert, demeurant à 1640 Rhode-Saint-Genèse, Chemin Rozeweide 5/5, Christian Van Eycken, demeurant à 1930 Zaventem, Leerlooierijstraat 6/2, et Max Bleeckx, demeurant à 1630 Linkebeek, rue Hollebeek 80.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 2009 et parvenue au greffe le 18 novembre 2009, un recours en annulation des articles 5.1.1 à 5.3.3 du même décret a été introduit par l'ASBL « Syndicat national des propriétaires et copropriétaires », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Violette 43, et Olivier de Clippele, demeurant à 1050 Bruxelles, rue du Prince royal 23.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4800 et 4805 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Par arrêt interlocutoire n° 49/2011 du 6 avril 2011, publié au *Moniteur belge* du 8 juin 2011, la Cour a posé à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« Les articles 21, 45, 49, 56 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 22 et 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 ' relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ' doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent au régime institué par le livre 5 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, intitulé ' Habiter dans sa propre région ', qui subordonne, dans certaines communes dites communes cibles, le transfert de terrains et des constructions érigées sur ceux-ci à la démonstration, par l'acquéreur ou par le preneur, d'un lien suffisant avec ces communes au sens de l'article 5.2.1, § 2, du décret ? ».

Par arrêt du 8 mai 2013 dans l'affaire C-197/11, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu à la question.

Par ordonnance du 6 juin 2013, la Cour a fixé l'audience au 17 juillet 2013, après avoir invité les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 10 juillet 2013 au plus tard et dont elles devaient faire parvenir une copie aux autres parties dans le même délai, leurs observations éventuelles à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précité.

Par ordonnance du 20 juin 2013, la Cour a remis les affaires à l'audience du 18 septembre 2013.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire n° 4800;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 4805;
- le Collège de la Commission communautaire française;
- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 18 septembre 2013 :

- ont comparu :

. Me F. Gosselin, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4800;

. Me C. Lesaffer, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 4805;

. Me P. Minsier *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Collège de la Commission communautaire française et pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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 -

Mémoires déposés à la suite de l'ordonnance du 6 juin 2013

A.1. Les requérants dans l'affaire n° 4800, qui renvoient à l'intégralité de l'argumentation qu'ils ont développée dans leurs mémoires, constatent que la Cour de justice de l'Union européenne considère, dans son arrêt rendu le 8 mai 2013 (C-197/11 et C-203/11, *Libert e.a.*), que le livre 5 du décret de la Région flamande précité ne répond pas aux exigences qui découlent des dispositions du droit de l'Union européenne et qu'en particulier, d'autres mesures moins restrictives que celles édictées par le décret attaqué seraient de nature à

répondre à l'objectif poursuivi « sans nécessairement conduire, *de facto*, à une interdiction d'acquisition ou de location à tout acquéreur ou preneur potentiel ne satisfaisant pas auxdites conditions ».

Dès le moment où la Cour de justice confirme elle-même que le décret contrevient aux dispositions du droit européen, il convient d'annuler ce décret.

A.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 4805 rappellent d'abord qu'aux termes de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les arrêts rendus par la Cour de justice lient les juges qui connaissent de l'affaire au fond. Elles en déduisent que la Cour doit annuler tout le livre 5 du décret. Même si la Cour de justice estime (implicitement) que le but poursuivi par le décret attaqué est légitime (ce que contestent les parties requérantes), elle considère cependant que les dispositions décrétales qui exigent qu'un lien suffisant existe entre le preneur ou l'acheteur d'un immeuble situé dans les communes visées par le décret et ces communes sont contraires au droit européen. Elles demandent donc à la Cour d'annuler les articles 5.1.1 à 5.3.3 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009.

A.3. Le Gouvernement de la Communauté française constate que, par son arrêt du 8 mai 2013, la Cour de justice partage les griefs formulés par les requérants et lui-même à l'encontre des articles 5.1.1 à 5.3.3 du décret attaqué. Dans la mesure où la Cour de justice a jugé que le livre 5 est contraire aux dispositions du droit européen visées dans la question, il convient d'annuler celui-ci.

Le Gouvernement de la Communauté française entend préciser que le fait, souligné par la Cour constitutionnelle, que les mesures restrictives et dissuasives s'appliquent uniquement dans les communes cibles, qui sont au nombre de soixante-neuf, et que leur application est limitée à certaines parties de ces communes, est indifférent. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'impose en effet pas qu'il faille une atteinte grave, manifeste ou particulièrement étendue au droit de l'Union pour qu'une législation soit considérée comme contraire à celui-ci.

Le Gouvernement de la Communauté française entend, en outre, rappeler que le livre 5 du décret doit être annulé, non seulement pour les raisons soulevées par la Cour de justice de l'Union européenne, mais également parce que le critère du « lien suffisant » entraîne des discriminations, dans des situations de droit purement interne, entre Belges flamands et non flamands. Ce critère risque, en effet, de jouer principalement au détriment des non-Flamands.

Enfin, les dispositions attaquées doivent également être annulées en ce qu'elles violent le principe de légalité, qui s'applique à toute restriction apportée à un droit fondamental, et en vertu duquel le législateur décretaal flamand aurait dû établir des critères plus stricts à appliquer par les commissions d'évaluation provinciales et en fixer les règles de fonctionnement.

A.4. Le Gouvernement flamand constate d'abord que la Cour de justice a considéré que le fait d'assurer à des personnes ayant un niveau de revenus peu élevé ou à certaines catégories défavorisées de la population locale l'accès à un logement pouvait constituer des raisons impérieuses d'intérêt général et dès lors justifier des restrictions telles que celles établies par le décret attaqué.

Le Gouvernement flamand admet toutefois que la réglementation mise en œuvre par le décret ne serait pas appropriée, selon la Cour de justice, compte tenu de l'objectif recherché.

Il considère que la conclusion de la Cour de justice n'est pas pertinente et qu'en particulier, le contrôle de proportionnalité qu'elle a opéré au regard des trois critères établis par le décret pour justifier l'existence d'un lien suffisant avec la commune où doit s'effectuer l'opération immobilière est trop abstrait et n'a pas pris en considération le but précis recherché par la législation attaquée.

Le Gouvernement flamand, renvoyant aux travaux préparatoires du décret, soutient donc à nouveau, comme il l'avait fait devant la Cour de justice, que la législation en cause poursuit un but d'intérêt général, et notamment qu'elle garantit, en favorisant l'habitation « endogène », le droit au logement, consacré par l'article 23 de la Constitution, et la cohésion sociale.

Il conclut que la Cour de justice n'a pas examiné le but recherché de façon suffisamment précise, et qu'elle l'a mal interprété.

En ordre subsidiaire, si la Cour devait annuler les dispositions attaquées, le Gouvernement flamand demande de maintenir les effets des dispositions annulées, ce que le droit de l'Union européenne ne lui interdit pas de faire, soutient-il. Il estime en effet que le maintien de ces effets n'a rien à voir avec les exigences du droit de l'Union européenne et que ce sont des exigences liées à la sécurité juridique de droit interne qui justifient ce maintien des effets du décret attaqué pour le passé.

Après avoir donné un état des dossiers introduits devant les commissions provinciales chargées de juger si un lien suffisant existe, le Gouvernement flamand soutient que l'annulation éventuelle aurait un effet direct sur les 31 dossiers pour lesquels, depuis 2009, la décision de ces commissions a été négative. Il n'est pas impossible que les candidats preneurs du bien évincés introduisent un recours sur la base de l'article 1382 du Code civil, pour faute commise par l'autorité publique.

- B -

B.1. Il ressort de l'arrêt n° 49/2011 du 6 avril 2011 que la Cour doit encore statuer sur les premier, deuxième, troisième et quatrième moyens dans les affaires n^{os} 4800 et 4805.

Les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 4800 et les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 4805 concernent la compatibilité du livre 5 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière avec les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés avec l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 21, 45, 49, 56 et 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et avec les articles 22 et 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ».

Quant aux dispositions attaquées et à leur portée

B.2.1. « La politique foncière et immobilière peut être définie comme une politique ciblée de pilotage, par l'autorité publique, de certains aspects du marché immobilier » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 3). Les objectifs généraux de la politique foncière et immobilière comprennent, entre autres, l'« activation » de terrains et d'immeubles,

la « promotion spatiale » de la cohésion sociale et une répartition équitable des effets des règles de destination entre l'autorité publique, les propriétaires et les utilisateurs (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/5, p. 7).

Par le décret du 27 mars 2009, la Région flamande tend à intervenir de manière ciblée et « facilitante » dans le marché de l'immobilier. Une politique foncière et immobilière « facilitante » vise à influencer l'utilisation des terrains et des immeubles au moyen d'une réglementation, de permis ou d'accords corrects (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/5, p. 6).

B.2.2. Le livre 5 du décret garantit le droit d'« habiter dans sa propre région ».

Selon les travaux préparatoires, le prix élevé des terrains dans certaines communes flamandes entraîne une « gentrification » : « ce constat signifie que des groupes de population moins fortunés sont exclus du marché par suite de l'arrivée de groupes de population financièrement plus forts provenant d'autres communes. Les groupes de population moins fortunés ne sont pas seulement les personnes socialement faibles mais souvent aussi de jeunes ménages ou des isolés qui ont beaucoup de dépenses mais qui ne sont pas encore à même de se constituer un capital suffisant » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/5, p. 13). De manière principale, « le décret attaqué entend rencontrer les besoins immobiliers de la population endogène » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2012/1, p. 134).

Une réglementation spécifique est dès lors prévue au livre 5 du décret sur la politique foncière et immobilière pour les communes où le prix moyen des terrains est le plus élevé par mètre carré et où l'intensité migratoire interne ou externe est la plus élevée (art. 5.1.1). Un arrêté du Gouvernement flamand du 19 juin 2009 « établissant une liste des communes dans le sens de l'article 5.1.1, alinéa premier, du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière » (*Moniteur belge* du 22 septembre 2009) a fixé la liste des 69 communes de la Région flamande qui entrent dans le champ d'application de l'article 5.1.1 du décret.

Quant à la libre circulation et quant au libre séjour sur le territoire des Etats membres pour les citoyens de l'Union européenne

B.3. L'article 21 du TFUE dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.

3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen ».

L'article 45 du même Traité dispose :

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des Etats membres,

c) de séjourner dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un Etat membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ».

L'article 49 du même Traité dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

L'article 56 du même Traité dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

L'article 63 du même Traité dispose :

« 1. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites.

2. Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux paiements entre les Etats membres et entre les Etats membres et les pays tiers sont interdites ».

B.4. La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 « relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE », qui se fonde sur les articles 12, 18, 40, 44 et 52 du Traité instituant la Communauté européenne (désormais les articles 18, 21, 46, 50 et 59 du TFUE), fixe les conditions requises pour : a) l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres par les citoyens de

l'Union et les membres de leur famille; b) le droit de séjour permanent sur le territoire des Etats membres pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille; c) les limitations aux droits prévus aux points a) et b) pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 1er).

La directive comporte, outre un certain nombre de dispositions générales (les articles 1er à 3), une série de prescriptions non pertinentes pour la présente affaire. C'est notamment le cas des dispositions en matière de droit de sortie et de droit d'entrée (les articles 4 et 5), de droit de séjour (les articles 6 à 15), de droit de séjour permanent (les articles 16 à 21) et des dispositions qui leur sont liées (les articles 27 à 33).

Selon le mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 4800 se prévalent en particulier de l'article 22 de ladite directive, qui dispose :

« Champ d'application territorial »

Le droit de séjour et le droit de séjour permanent s'étendent à tout le territoire de l'Etat membre d'accueil. Des limitations territoriales au droit de séjour et au droit de séjour permanent peuvent seulement être établies par les Etats membres dans les cas où elles sont prévues également pour leurs propres ressortissants ».

B.5.1. Par son arrêt n° 49/2011 précité, la Cour a posé une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de l'interprétation à donner à ces dispositions.

Par son arrêt du 8 mai 2013 (C-197/11 et C-203/11, *Libert e.a.*), la Cour de justice a répondu ce qui suit :

« Les articles 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE et 63 TFUE, ainsi que les articles 22 et 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, s'opposent à une réglementation telle que celle prévue au livre 5 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, qui soumet le transfert de biens immobiliers situés dans certaines communes désignées par le [Gouvernement flamand] à la vérification par une commission d'évaluation provinciale de l'existence d'un ' lien suffisant ' entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et ces communes ».

B.5.2. Dans la motivation de cet arrêt, la Cour de justice a indiqué :

« 32. Il convient de relever d'emblée que le gouvernement flamand soutient qu'il n'y a pas lieu de répondre à ces questions en raison du fait qu'elles ne concernent, selon lui, qu'une situation purement interne ne présentant aucun lien avec le droit de l'Union. En effet, les litiges au principal, qui visent soit des ressortissants belges domiciliés en Belgique, soit des entreprises établies sur le territoire belge, se cantonneraient à l'intérieur d'un seul et même Etat membre, de sorte que les dispositions du droit de l'Union invoquées ne trouveraient pas à s'appliquer.

33. A cet égard, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, les règles du traité en matière de libre circulation des personnes et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliqués à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit de l'Union et dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul Etat membre (voir arrêts du 1er avril 2008, *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*, C-212/06, *Rec.* p. I-1683, point 33, ainsi que du 5 mai 2011, *McCarthy*, C-434/09, *Rec.* p. I-3375, point 45).

34. Il est certes constant que les requérants au principal sont de nationalité belge et que tous les éléments des litiges au principal sont circonscrits à l'intérieur d'un seul Etat membre. Cependant, il ne saurait nullement être exclu que des particuliers ou des entreprises établis dans des Etats membres autres que le Royaume de Belgique aient l'intention d'acquérir ou de prendre à bail des biens immobiliers sis dans les communes cibles et être ainsi affectés par les dispositions du décret flamand en cause au principal (voir, en ce sens, arrêt du 19 juillet 2012, *Garkalns*, C-470/11, non encore publié au *Recueil*, point 21 et jurisprudence citée).

35. En outre, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 23 de ses conclusions, la juridiction de renvoi a saisi la Cour précisément dans le cadre d'une procédure en annulation desdites dispositions, lesquelles s'appliquent non seulement aux ressortissants belges, mais également aux ressortissants des autres Etats membres. Par conséquent, la décision que cette juridiction adoptera à la suite du présent arrêt produira des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants.

36. Dans ces conditions, il y a lieu pour la Cour de se prononcer sur les deux questions susvisées.

Sur l'existence d'une restriction aux libertés fondamentales garanties par le traité FUE

37. A cet égard, il importe de déterminer si, et dans quelle mesure, les articles 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE et 63 TFUE, ainsi que les articles 22 et 24 de la directive 2004/38, s'opposent à une législation telle que celle en cause au principal.

38. Il convient, tout d'abord, de rappeler que l'article 21 TFUE et, dans leur domaine respectif, les articles 45 TFUE et 49 TFUE, ainsi que les articles 22 et 24 de la directive 2004/38, interdisent les mesures nationales qui empêchent ou dissuadent les ressortissants d'un Etat membre de quitter celui-ci afin d'exercer leur droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union. De telles mesures, même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité

des ressortissants concernés, constituent des restrictions aux libertés fondamentales garanties par ces articles (voir, en ce sens, arrêts du 17 janvier 2008, *Commission/Allemagne*, C-152/05, *Rec.* I-39, points 21 et 22; du 1er décembre 2011, *Commission/Hongrie*, C-253/09, non encore publié au *Recueil*, points 46, 47 et 86, ainsi que du 21 février 2013, N., C-46/12, non encore publié au *Recueil*, point 28).

39. En l'occurrence, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a relevé dans ses décisions de renvoi, les dispositions du livre 5 du décret flamand empêchent les personnes qui ne disposent pas d'un 'lien suffisant' avec une commune cible, au sens de l'article 5.2.1, paragraphe 2, dudit décret, d'acquérir des terrains ou des constructions érigées sur ceux-ci, de les prendre à bail pour une durée supérieure à neuf ans ou encore de contracter sur ceux-ci un droit d'emphytéose ou de superficie.

40. En outre, lesdites dispositions dissuadent les ressortissants de l'Union qui possèdent ou louent un bien dans les communes cibles de quitter celles-ci pour séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre ou y exercer une activité professionnelle. En effet, après un certain délai de séjour en dehors de ces communes, ces ressortissants ne disposeraient plus nécessairement d'un 'lien suffisant' avec la commune concernée requis par ledit article 5.2.1, paragraphe 2 pour exercer les droits évoqués au point précédent.

41. Il s'ensuit que les dispositions du livre 5 du décret flamand constituent certainement des restrictions aux libertés fondamentales consacrées aux articles 21 TFUE, 45 TFUE et 49 TFUE, ainsi qu'aux articles 22 et 24 de la directive 2004/38.

42. Ensuite, s'agissant de la libre prestation des services consacrée à l'article 56 TFUE, les dispositions en cause du décret flamand pourraient également entraver l'exercice des activités des entreprises actives dans le secteur immobilier, en ce qui concerne tant celles qui sont établies sur le territoire belge et qui proposent leurs services notamment à des non-résidents que celles qui sont établies dans d'autres Etats membres.

43. En effet, en application de ces dispositions, les biens immobiliers situés dans une commune cible peuvent être vendus ou loués non pas à tout ressortissant de l'Union, mais seulement à ceux pouvant démontrer qu'ils ont un 'lien suffisant' avec la commune concernée, ce qui restreint manifestement la liberté de prestation de services des entreprises immobilières en question.

44. Enfin, quant à la libre circulation des capitaux, il importe de rappeler que les mesures interdites par l'article 63, paragraphe 1, TFUE, en tant que restrictions aux mouvements de capitaux, comprennent celles qui sont de nature à dissuader les résidents d'un Etat membre de faire des investissements immobiliers dans d'autres Etats membres (voir arrêt du 1er octobre 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, *Rec.* p. I-9021, point 21).

45. Tel est le cas, notamment, des mesures nationales qui subordonnent des investissements immobiliers à une procédure d'autorisation préalable, restreignant ainsi par leur objet même la libre circulation des capitaux (voir arrêt *Woningstichting Sint Servatius*, précité, point 22 et jurisprudence citée).

46. Or, dans les affaires au principal, il est constant que le livre 5 du décret flamand prévoit une telle procédure d'autorisation préalable visant à vérifier l'existence d'un 'lien

suffisant ' entre l'acquéreur ou le preneur potentiel d'un bien immobilier et la commune cible concernée.

47. Force est donc de conclure que l'obligation de se soumettre à une telle procédure est susceptible de dissuader des non-résidents d'effectuer des investissements immobiliers dans l'une des communes cibles de la Région flamande et que, dès lors, une telle obligation constitue une restriction à la libre circulation des capitaux prévue à l'article 63 TFUE.

48. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que les dispositions du livre 5 du décret flamand constituent à l'évidence des restrictions aux libertés fondamentales garanties par les articles 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE et 63 TFUE, ainsi que par les articles 22 et 24 de la directive 2004/38.

Sur la justification des mesures instaurées par le décret flamand

49. Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie de la Cour, des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité FUE peuvent néanmoins être admises à condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (voir, notamment, arrêts précités *Woningstichting Sint Servatius*, point 25, et *Commission/Hongrie*, point 69).

50. A cet égard, le Vlaamse Regering fait valoir que la condition d'existence d'un ' lien suffisant ' de l'acquéreur ou du preneur à bail potentiel avec la commune concernée est justifiée notamment par l'objectif de satisfaire les besoins immobiliers de la population autochtone la moins fortunée, en particulier des personnes socialement faibles et des jeunes ménages ainsi que des personnes isolées qui ne sont pas en mesure de se constituer un capital suffisant pour acquérir ou louer un bien immobilier dans les communes cibles. Cette partie de la population locale serait, en effet, exclue du marché immobilier en raison de l'arrivée de groupes de personnes disposant d'une aisance financière plus forte, provenant d'autres communes, qui peuvent faire face au prix élevé des terrains et des constructions dans les communes cibles.

51. Le régime instauré par le livre 5 du décret flamand viserait ainsi, dans un but d'aménagement du territoire, à assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées de la population locale.

52. A cet égard, il y a lieu de rappeler que de telles exigences relatives à la politique du logement social d'un État membre peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général et, dès lors, justifier des restrictions telles que celles établies par le décret flamand (voir arrêts *Woningstichting Sint Servatius*, précité, points 29 et 30, ainsi que du 24 mars 2011, *Commission/Espagne*, C-400/08, *Rec.* p. I-1915, point 74).

53. Toutefois, il importe encore de vérifier si la condition d'existence d'un ' lien suffisant ' avec la commune cible concernée constitue une mesure nécessaire et appropriée à la réalisation de l'objectif invoqué par le Vlaamse Regering tel que rappelé aux points 50 et 51 du présent arrêt.

54. A cet égard, il y a lieu de relever que l'article 5.2.1, paragraphe 2, du décret flamand prévoit trois conditions alternatives, dont le respect doit être systématiquement vérifié par la commission d'évaluation provinciale, pour établir que la condition relative à l'existence d'un 'lien suffisant' entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et la commune cible concernée est satisfaite. La première condition consiste en l'exigence de la domiciliation de la personne à laquelle le bien immobilier devrait être transféré dans la commune cible ou une commune avoisinante pendant au moins six ans de manière ininterrompue avant le transfert envisagé. Selon la deuxième condition, cet acquéreur ou ce preneur doit, à la date du transfert, réaliser des activités dans la commune concernée, celles-ci devant occuper en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail. La troisième condition exige que ledit acquéreur ou preneur ait construit avec cette commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée.

55. Or, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 37 de ses conclusions, aucune desdites conditions n'est en rapport direct avec les aspects socio-économiques correspondant à l'objectif de protéger exclusivement la population autochtone la moins fortunée sur le marché immobilier invoqué par le Vlaamse Regering. En effet, de telles conditions sont susceptibles d'être satisfaites non seulement par cette population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants et qui, par conséquent, n'ont aucun besoin spécifique de protection sociale sur ledit marché. Ainsi, ces mesures vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché.

56. En outre, il y a lieu de relever que d'autres mesures moins restrictives que celles édictées par le décret flamand seraient de nature à répondre à l'objectif poursuivi par ce décret sans nécessairement conduire, *de facto*, à une interdiction d'acquisition ou de location à tout acquéreur ou preneur potentiel ne satisfaisant pas auxdites conditions. Par exemple, il pourrait être envisagé de prévoir des primes à l'achat ou d'autres types de subventions spécifiquement conçues en faveur des personnes les moins fortunées afin de permettre, notamment à celles pouvant démontrer qu'elles ont de faibles revenus, d'acheter ou de louer des biens immobiliers dans les communes cibles.

57. Il convient enfin de rappeler, s'agissant précisément de la troisième condition mentionnée au point 54 du présent arrêt, exigeant que soit établi un lien professionnel, familial, social ou économique entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et la commune concernée en raison d'une circonstance importante et de longue durée, qu'un régime d'autorisation administrative préalable ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions du droit de l'Union, notamment celles relatives à une liberté fondamentale, de leur effet utile. Aussi, pour qu'un tel régime soit justifié alors même qu'il déroge à une telle liberté fondamentale, il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui assurent qu'il est propre à encadrer suffisamment l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales (voir, notamment, arrêt *Woningstichting Sint Servatius*, précité, point 35 et jurisprudence citée).

58. Or, compte tenu du caractère vague de ladite condition et de l'absence de spécification des situations dans lesquelles elle devrait être considérée comme satisfaite dans les cas concrets, les dispositions de l'article 5.2.1 du décret flamand ne répondent pas à de telles exigences.

59. En conséquence, un régime d'autorisation administrative préalable, tel que celui en cause dans les litiges au principal, ne saurait être considéré comme fondé sur des conditions susceptibles d'encadrer suffisamment l'exercice du pouvoir d'appréciation de la commission d'évaluation provinciale et, dès lors, un tel régime ne saurait justifier une dérogation à une liberté fondamentale garantie par le droit de l'Union.

60. Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question dans l'affaire C-197/11 et à la douzième question dans l'affaire C-203/11 que les articles 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE et 63 TFUE, ainsi que les articles 22 et 24 de la directive 2004/38, s'opposent à une réglementation telle que celle prévue au livre 5 du décret flamand, qui soumet le transfert de biens immobiliers situés dans les communes cibles à la vérification par une commission d'évaluation provinciale de l'existence d'un 'lien suffisant' entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et ces communes ».

B.5.3. Il ressort de cet arrêt que le livre 5 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 précité, qui soumet le transfert des biens immobiliers situés dans certaines parties de communes désignées par le Gouvernement flamand à la vérification par une commission d'évaluation provinciale de l'existence d'un lien suffisant entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et ces communes, porte notamment atteinte, comme l'a jugé la Cour de justice, à plusieurs libertés fondamentales, à savoir la liberté de circulation et d'établissement, la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux. Cette limitation et en particulier les trois conditions alternatives prévues par ce décret dont le respect doit être vérifié par la commission précitée ne sont pas en rapport direct avec les aspects socio-économiques liés à l'objectif recherché par la Région flamande de protéger exclusivement la population locale la moins fortunée sur le marché immobilier. Non seulement, en effet, comme le relève la Cour de justice, les trois conditions prévues sont susceptibles d'être satisfaites également par des personnes disposant de moyens suffisants et peuvent en ce cas se révéler non pertinentes, mais en outre, elles peuvent avoir des effets disproportionnés sur l'exercice des libertés fondamentales alors que des mesures moins restrictives et moins discrétionnaires que le régime d'autorisation administrative préalable, tel qu'il a été instauré par le décret attaqué, auraient pu être envisagées pour atteindre cet objectif.

La circonstance que les dispositions attaquées ont, comme le relève le Gouvernement flamand, aussi comme objectif de favoriser l'habitation « endogène » et de promouvoir la cohésion sociale ne modifie pas cette conclusion.

B.5.4. Il ressort de ce qui précède que les premier et deuxième moyens sont fondés en ce qu'ils allèguent que le livre 5 du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 21, 45, 49, 56 et 63 du TFUE, ainsi qu'avec les articles 22 et 24 de la directive 2004/38/CE. Il y a lieu d'annuler dans son intégralité le livre 5 du décret attaqué.

B.6. Dès lors que les autres moyens ne peuvent conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Quant au maintien des effets des dispositions annulées

B.7.1. Le Gouvernement flamand demande à la Cour de maintenir les effets qu'ont produits dans le passé les dispositions annulées. Il ne demande pas à la Cour de maintenir provisoirement ces effets après le prononcé de l'arrêt.

B.7.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que les principes de primauté et de plein effet du droit de l'Union européenne s'opposent à un maintien provisoire de mesures nationales qui sont contraires au droit de l'Union directement applicable. Dans son arrêt *Winner Wetten GmbH* du 8 septembre 2010 (C-409/06), la grande chambre de la Cour de justice a jugé à cet égard ce qui suit :

« 53. Il convient d'emblée de rappeler que, ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des Etats membres, de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale (voir, notamment, arrêts *Simmenthal*, précité, point 17, ainsi que du 19 juin 1990, *Factortame e.a.*, C-213/89, *Rec.* p. I-2433, point 18).

54. En effet, ainsi que l'a souligné la Cour, les règles du droit de l'Union directement applicables qui sont une source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des Etats membres ou de particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit de l'Union, doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les Etats membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité (voir, en ce sens, arrêts précités *Simmenthal*, points 14 et 15, ainsi que *Factortame e.a.*, point 18).

55. Il ressort de même d'une jurisprudence constante que tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un Etat membre, l'obligation, par application du principe de coopération énoncé à l'article 10 CE, d'appliquer intégralement le droit de l'Union directement applicable et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle du droit de l'Union (voir en ce sens, notamment, arrêts précités *Simmenthal*, points 16 et 21, ainsi que *Factortame e.a.*, point 19).

56. Il découle de ce qui précède qu'est incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit de l'Union toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit de l'Union par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle à la pleine efficacité des normes directement applicables du droit de l'Union (arrêts précités *Simmenthal*, point 22, ainsi que *Factortame e.a.*, point 20).

57. La Cour a précisé que tel serait notamment le cas si, dans l'hypothèse d'une contrariété entre une disposition du droit de l'Union et une loi nationale postérieure, la solution de ce conflit était réservée à une autorité autre que le juge appelé à assurer l'application du droit de l'Union, investie d'un pouvoir d'appréciation propre, même si l'obstacle résultant ainsi pour la pleine efficacité du droit de l'Union n'était que temporaire (arrêt *Simmenthal*, précité, point 23).

58. Il convient de rappeler, par ailleurs, que, conformément à une jurisprudence constante, le principe de protection juridictionnelle effective constitue un principe général du droit de l'Union, qui découle des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, qui a été consacré par les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et qui a également été réaffirmé à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et qu'il incombe à cet égard aux juridictions des Etats membres, par application du principe de coopération énoncé à l'article 10 CE, d'assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union (arrêt du 13 mars 2007, *Unibet*, C-432/05, *Rec. p. I-2271*, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée).

59. En l'occurrence, il peut être relevé que, en jugeant, dans ses arrêt et ordonnance susmentionnés, respectivement, des 28 mars 2006 et 2 août 2006, qu'un monopole tel que celui en cause au principal méconnaissait les exigences de la loi fondamentale, le *Bundesverfassungsgericht* ne s'est pas prononcé sur la compatibilité de ce monopole avec le droit communautaire, ladite juridiction ayant tout au contraire souligné, dans ledit arrêt, qu'elle se considérait, en l'occurrence, sans compétence pour ce faire.

60. Quant au fait que, une fois posé ce constat d'incompatibilité avec la loi fondamentale, le *Bundesverfassungsgericht* a décidé, dans les conditions rappelées aux points 13 et 14 du présent arrêt, de maintenir à titre transitoire les effets de la réglementation interne relative audit monopole, il découle de la jurisprudence rappelée aux points 53 à 58 du présent arrêt qu'une telle circonstance ne saurait faire obstacle à ce qu'une juridiction

nationale qui constaterait que cette même réglementation méconnaît des dispositions d'effet direct du droit de l'Union, tels les articles 43 CE et 49 CE, décide, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, de ne pas appliquer ladite réglementation dans le cadre du litige dont elle est saisie (voir, par analogie, arrêt du 19 novembre 2009, *Filipiak*, C-314/08, non encore publié au *Recueil*, point 84).

61. Il ne saurait en effet être admis que des règles de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, portent atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Rec.* p. 1125, point 3) ».

Bien que cette jurisprudence concerne un maintien provisoire des effets de dispositions législatives annulées qui sont contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne, les motifs précités s'appliquent tout autant au maintien définitif de tels effets. En effet, un maintien définitif impliquerait lui aussi, en violation du principe du plein effet du droit de l'Union européenne, que l'application de mesures nationales contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne n'est pas écartée.

B.7.3. Par conséquent, la demande du Gouvernement flamand de faire application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

annule le livre 5 (« Habiter dans sa propre région ») du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels