



Cour constitutionnelle

**NOTE INFORMATIVE
CONCERNANT LES ARRÊTS N^{OS} 144/2013 ET 145/2013**

La Cour constitutionnelle annule, dans le décret flamand relatif à la politique foncière et immobilière, les dispositions concernant le régime «Habiter dans sa propre région» et celles concernant les charges sociales réalisant une offre de logements sociaux.

Par ses arrêts n^{OS} 144/2013 et 145/2013 du 7 novembre 2013, la Cour constitutionnelle annule des parties essentielles du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière. L'annulation concerne le volet « Habiter dans sa propre région » (constituant le livre 5 dudit décret) et les dispositions relatives aux charges sociales qui sont imposées afin de réaliser une offre de logements sociaux (chapitre 3 du titre 1er du livre 4 « Mesures concernant le logement abordable »).

Dans ses arrêts n^{OS} 49/2011 (<http://www.const-court.be/public/f/2011/2011-049f.pdf>) et 50/2011 (<http://www.const-court.be/public/f/2011/2011-050f.pdf>) du 6 avril 2011, la Cour s'était déjà (partiellement) prononcée sur les recours en annulation de ce décret (et du décret flamand du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien). Sur un certain nombre de points juridiques qui concernaient l'interprétation de plusieurs règles de droit européen, il convenait toutefois préalablement d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne. C'est ainsi que la Cour a posé une question préjudicielle dans le premier arrêt et pas moins de douze questions préjudicielles dans le second arrêt. La Cour de justice a répondu à ces questions dans son arrêt du 8 mai 2013 (dans les affaires jointes C-197/11 et C-203/11). Sur la base des réponses fournies par la Cour de justice dans ces deux arrêts, la Cour constitutionnelle devait trancher les questions juridiques restantes.

Habiter dans sa propre région

Le livre 5 annulé du décret relatif à la politique foncière et immobilière garantissait le droit d'« habiter dans sa propre région ». Le décret avait été adopté parce que le prix élevé des terrains dans certaines communes flamandes (au total, 69 communes énumérées) avait pour effet que les groupes de population locale moins fortunés (jeunes ménages, isolés, personnes socialement faibles) n'étaient plus en mesure d'acquérir des terrains et les constructions érigées sur ceux-ci, ce qui avait fait apparaître une « gentrification » sociale de groupes de population financièrement plus fort provenant d'autres communes. C'est la raison pour laquelle le décret a imposé une condition particulière pour procéder au « transfert » (par ce terme, on entend : la vente, la location pour plus de neuf ans, l'apport dans une société ou la soumission à un droit d'emphytéose ou de superficie) de certains terrains (principalement situés dans des zones d'extension d'habitat) et des constructions érigées sur ceux-ci, à savoir l'existence d'un lien suffisant entre l'acquéreur du bien et la commune dans laquelle ce dernier est situé. Une commission provinciale d'évaluation apprécierait préalablement s'il existe un lien suffisant avec la commune. Ce lien peut ressortir du fait que la personne est domiciliée dans la commune ou

dans une commune avoisinante – qui figure également sur la liste des communes concernées – pendant au moins 6 ans de manière ininterrompue, du fait que cette personne, à la date du transfert, exerce des activités dans la commune, pour autant que ces activités occupent en moyenne au moins la moitié d'une semaine de travail ou, enfin, du fait que cette personne a établi avec la commune un lien professionnel, familial, social ou économique en raison d'une circonstance importante et de longue durée.

La Cour de justice a jugé dans l'arrêt précité du 8 mai 2013 que le régime concernant le volet « Habiter dans sa propre région » porte notamment atteinte 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 pour démontrer un lien suffisant avec la commune, 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. 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. 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 auraient pu être envisagées pour atteindre cet objectif. La circonstance que les dispositions attaquées ont aussi comme objectif de favoriser l'habitation « endogène » et de promouvoir la cohésion sociale ne modifie pas cette conclusion. La Cour constitutionnelle considère, à la suite de cet arrêt de la Cour de justice, 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 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'avec les articles 22 et 24 de la directive 2004/38/CE. Pour cette raison, il y a lieu d'annuler dans son intégralité le livre 5 du décret attaqué.

Incitants fiscaux et mécanismes de subventionnement visant à compenser la charge sociale

La Cour constitutionnelle a ensuite examiné le caractère éventuellement discriminatoire d'un certain nombre d'incitants fiscaux et de mécanismes de subventionnement. Certains d'entre eux avaient expressément pour but de compenser la charge sociale qui est imposée à diverses catégories de personnes (maîtres d'ouvrage et lotisseurs), à savoir l'obligation de réaliser également dans leur projet une offre de logements sociaux correspondant au pourcentage imposé pour le projet de lotissement et de construction. Ces mesures pourraient éventuellement être qualifiées d'aides d'Etat, lesquelles devaient au moins être préalablement notifiées à la Commission européenne. Il s'agissait de six mesures, à savoir la réduction des droits d'enregistrement de 10 % à 1,5 % sur les terrains (article 4.1.20, § 3), la diminution du taux de TVA de 21 % à 6 % (article 4.1.20, § 3), la garantie de reprise concernant les habitations sociales de location construites dans le cadre d'une exécution en nature (article 4.1.21), les subventions d'infrastructure (article 4.1.23), la diminution de la base imposable des droits d'enregistrement en vue de l'activation de biens (article 3.1.10), et la diminution d'impôts annuelle pour les prêteurs qui concluent une convention de rénovation (article 3.1.3).

Sur la base notamment de la décision de la Cour de justice du 8 mai 2013, la Cour constitutionnelle parvient à la conclusion que les quatre premières mesures qui visent à compenser la charge sociale (c'est-à-dire celle des articles 4.1.20, 4.1.21 et 4.1.23) constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qu'elles n'étaient pas dispensées de l'obligation de notification à la Commission européenne conformément à l'article 108 du même Traité. En conséquence, la Commission aurait dû être informée, en vertu de ce dernier article, de l'intention d'instaurer des aides destinées à compenser la « charge sociale » et, en vertu de cette disposition, le législateur décretaal flamand

n'aurait pas dû exécuter ces aides avant que la Commission n'ait pris une décision finale. Etant donné que ces aides n'ont pas été notifiées à temps, il convient de les annuler.

L'annulation de ces quatre mesures conduit à ce que les acteurs privés doivent supporter l'inconvénient de la « charge sociale » sans aucune compensation, selon la Cour constitutionnelle. Une charge d'une telle importance n'est, selon la Cour, pas proportionnée à l'objectif consistant à réaliser une offre de logements sociaux. La Cour souligne à cet égard les importantes conséquences du régime décrétoal pour les acteurs privés, telles que : l'incertitude de recevoir un revenu pour la partie sur laquelle repose la « charge sociale » ou le bénéfice moindre qui en résultera en tout état de cause, l'obligation de prévoir des logements sociaux et modestes qui peut s'élever jusqu'à 40 % de l'offre, l'inégalité de traitement entre les acteurs privés et les sociétés de logement social en ce qui concerne le prix du transfert d'une habitation sociale de location, qui peut éventuellement s'effectuer avec perte, et les restrictions possibles à la libre circulation des capitaux.

Les deux autres incitants fiscaux, à savoir la diminution de la base imposable des droits d'enregistrement en vue de l'activation de biens (article 3.1.10) et la diminution d'impôts annuelle pour les prêteurs qui concluent une convention de rénovation (article 3.1.3) peuvent continuer à exister, à l'estime de la Cour constitutionnelle, parce qu'ils bénéficiaient, en tant qu'aides *de minimis*, de la dispense de notification.

Pas de maintien des effets juridiques des dispositions décrétoales annulées

Un arrêt de la Cour constitutionnelle annulant une norme législative rétroagit. Cette rétroactivité implique que cette norme est réputée n'avoir jamais existé et donc n'avoir jamais eu aucun effet juridique.

Dans les deux affaires, le Gouvernement flamand avait toutefois invité la Cour à maintenir, en cas d'annulation, les effets juridiques qu'avaient produits les dispositions annulées dans le passé. La Cour constitutionnelle n'a pas pu accueillir cette demande. Il ressort en effet 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 au maintien provisoire de mesures nationales qui sont contraires au droit de l'Union directement applicable. Bien que cette jurisprudence concerne le maintien provisoire d'effets juridiques s'attachant à des dispositions législatives annulées qui sont contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne, les motifs précités s'appliquent tout autant, selon la Cour constitutionnelle, au maintien définitif de tels effets juridiques. En effet, un maintien définitif aurait lui aussi entraîné, en violation du principe de plein effet du droit de l'Union européenne, que l'application de mesures nationales contraires aux dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne n'est pas écartée.

Cette note informative, rédigée par le greffe, ne lie pas la Cour constitutionnelle. En raison même de la nature du résumé, il ne contient pas les raisonnements développés nécessaires ni les nuances spécifiques propres à l'arrêt.

Les arrêts n^{os} 144/2013 et 145/2013 peuvent être trouvés sur le site de la Cour constitutionnelle, www.const-court.be (<http://www.const-court.be/public/f/2013/2013-144f.pdf>; <http://www.const-court.be/public/f/2013/2013-145f.pdf>).