

Numéro du rôle : 3938
Arrêt n° 33/2007 du 7 mars 2007

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 3 et de l'article 4 (*partim*) du décret de la Région flamande du 15 juillet 2005 modifiant le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, en ce qui concerne le droit d'achat des locataires sociaux, introduit par l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen » et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 mars 2006 et parvenue au greffe le 13 mars 2006, un recours en annulation de l'article 3 et de l'article 4 (*partim*) du décret de la Région flamande du 15 juillet 2005 modifiant le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, en ce qui concerne le droit d'achat des locataires sociaux (publié au *Moniteur belge* du 12 septembre 2005) a été introduit par l'ASBL « Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen », dont le siège est établi à 2600 Berchem, 't Binnenplein 2, la SCRL « Dijledal, Sociale Huisvesting Leuven », dont le siège est établi à 3010 Kessel-Lo, Lolanden 8, la SCRL « De Ideale Woning », dont le siège est établi à 2600 Berchem, Diksmuidelaan 276, et la SCRL « ABC », dont le siège est établi à 2050 Anvers, Reinaartlaan 8.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 5 décembre 2006 :

- ont comparu :

. Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me I. Vos, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

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

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes situent tout d'abord les dispositions attaquées, qui font partie du chapitre II, section 2, du décret du 15 juillet 1997 « contenant le Code flamand du Logement » (ci-après : le Code flamand du logement). Alors que jusqu'à la modification apportée par le décret du 20 décembre 2002, l'initiative de procéder à la vente d'un logement social locatif revenait aux sociétés de logement social elles-mêmes, le décret précité a donné au locataire occupant un droit, qui n'est pas davantage défini, d'acquérir le logement loué, aux conditions à fixer par le Gouvernement flamand. A la demande des parties requérantes, l'article 21 du décret du 20 décembre 2002 a été annulé par l'arrêt n° 115/2004 du 30 juin 2004, essentiellement pour cause de violation du principe de légalité

inscrit à l'article 16 de la Constitution. Les parties requérantes soulignent que le décret du 15 juillet 2005 instaure à nouveau des règles concernant le droit d'achat du locataire social occupant, les conditions d'acquisition du logement loué par ce locataire occupant étant cette fois fixées par voie décrétales. Elles soulignent que la société de logement social est tenue de vendre le logement social locatif lorsque certaines conditions sont remplies, qu'aucun plafond de revenus n'a été fixé à ce propos, que le prix de vente est égal à la valeur vénale, qu'une obligation de réinvestissement est imposée aux sociétés de logement social et, enfin, que l'acheteur est tenu d'occuper le logement durant une période de vingt ans suivant son achat.

A.1.2. La première partie requérante, la « Vereniging van Vlaamse Huisvestigingsmaatschappijen », est une association sans but lucratif dont l'objet est la défense des intérêts communs de toutes les sociétés de logement social en Région flamande. Elle estime dès lors posséder un intérêt évident à attaquer une disposition à cause de laquelle ses membres subissent tous un préjudice personnel, direct, certain, actuel, lézant un intérêt légitime.

Les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes sont des sociétés coopératives à responsabilité limitée, qui sont toutes agréées en qualité de société de logement social. Elles sont les destinataires directs de la disposition attaquée qui a une incidence défavorable sur elles. Elles affirment posséder ainsi un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée.

A.2.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les dispositions attaquées accordent au locataire social occupant le droit d'acquérir le logement loué, aux conditions fixées dans le décret et dans l'arrêté d'exécution que le Gouvernement flamand doit encore prendre, et en ce qu'elles font correspondre le prix de vente à la valeur vénale, telle qu'elle est estimée par un receveur de l'enregistrement et des domaines ou un commissaire du comité d'acquisition.

Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées imposent aux sociétés de logement social l'obligation de vendre leurs logements locatifs et elles estiment que cette vente forcée de logements sociaux locatifs relève du champ d'application de l'article 16 de la Constitution. Une indemnité juste, préalable et complète est requise et l'exproprié a droit non seulement à la valeur objective du bien mais aussi à sa valeur subjective. Elles considèrent que l'indemnité prévue dans le décret du 15 juillet 2005 ne peut en aucun cas être qualifiée de juste indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution. En limitant l'indemnité à la « valeur vénale », il n'est pas pourvu à une indemnisation complète, englobant tous les préjudices fondés, résultant de l'expropriation. Il n'est ainsi pas tenu compte de différents dommages, parmi lesquels l'indemnité de emploi, la charge de refinancement, la perte de rendement, etc. Le « prix que le candidat acheteur le plus offrant est disposé à payer si le bien [était] mis [en] vente aux conditions les plus favorables et après [une] bonne préparation » est en outre un critère qui contient un élément subjectif et spéculatif et qui ne correspond pas nécessairement à la valeur objective réelle du bien exproprié. Il n'est pas déterminé non plus quel sera le prix de vente en cas de différence entre l'estimation du receveur de l'enregistrement et celle du commissaire du comité d'acquisition. Enfin, elles relèvent que le décret ne garantit pas que l'indemnité devra être payée préalablement au transfert de propriété.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe que le premier moyen ne saurait avoir pour effet l'annulation de toutes les dispositions attaquées, mais exclusivement celle du terme « vénale » dans le nouvel article 45bis, § 5, première phrase, du Code flamand du logement, ainsi que de la deuxième phrase de cette même disposition.

Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées sont compatibles avec les dispositions citées au moyen, et avec l'article 16 de la Constitution en particulier. En effet, le législateur décretaal a lui-même défini la juste indemnité visée à l'article 16 de la Constitution dans le nouvel article 45bis, § 5, du Code flamand du logement. A cet égard, il a souhaité fixer le prix de vente des logements sociaux d'une manière simple et efficace, avec la transparence de rigueur à l'égard de l'acheteur potentiel. Le Gouvernement flamand souligne que la notion de « juste indemnité » utilisée dans l'article 16 de la Constitution donne au législateur décretaal un pouvoir discrétionnaire, dont l'exercice ne peut être soumis qu'à une critique de légalité par la Cour, pas à une critique d'opportunité. Le Gouvernement flamand n'aperçoit à ce propos pas en quoi la fixation de la valeur d'un bien comme « le prix que le candidat acheteur le plus offrant est disposé à payer si le bien [était] mis [en] vente aux conditions les plus favorables et après [une] bonne préparation » serait manifestement injuste, *a fortiori* quand on sait que la valeur n'est rien d'autre que ce qu'une personne est disposée à payer pour une chose.

Le Gouvernement flamand relève également que la « valeur » doit aussi être fixée compte tenu de la nature particulière de l'exproprié, les sociétés de logement social ne pouvant ainsi pas être assimilées sans plus à des particuliers expropriés. En effet, les sociétés locales de logement ne sont pas des initiatives privées, mais ont été créées par les administrations locales. Ce sont donc de véritables autorités administratives, dont les actes, aux termes de l'article 46, alinéa 1er, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, ne peuvent être contraires aux décrets et aux règlements des communautés ou des régions. Les sociétés de logement social sont également chargées d'un service public au sens fonctionnel, pour lequel elles bénéficient aussi de subventions. Le Gouvernement flamand souligne que la politique de l'Etat, des communautés et des régions peut avoir des conséquences patrimoniales pour l'autorité concernée elle-même et pour ses organismes décentralisés par services ou sur une base territoriale, ainsi que pour les particuliers auxquels elle a confié des tâches d'intérêt général, *a fortiori* si ces derniers sont agréés et subventionnés pour ce faire. Le patrimoine destiné à un service public ne saurait dès lors être assimilé au patrimoine privé d'un particulier. Le Gouvernement flamand cite à ce propos les arrêts n<sup>os</sup> 26/2002 du 20 janvier 2002, 23/2003 du 12 février 2003 et 26/95 du 25 avril 1995 (B.6).

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent qu'une simple annulation du terme « vénale » et de sa définition ne suffit pas pour satisfaire aux exigences de l'article 16 de la Constitution. Lorsqu'une disposition est indissociablement liée à d'autres dispositions, celles-ci doivent également être annulées : selon les parties requérantes, la fixation de l'indemnité est intrinsèquement liée à la mesure d'expropriation elle-même. Elles sont d'avis que si le moyen est accueilli, cela doit au moins avoir pour effet l'annulation de la totalité du paragraphe 5 des deux dispositions.

Bien que les parties requérantes ne contestent pas qu'elles participent à une tâche d'intérêt général, cela ne suffit pas, selon elles, pour conclure que les sociétés de logement social seraient des « autorités administratives ». De nombreuses sociétés locales de logement ont été créées sur la base d'initiatives privées, l'autorité n'étant venue rejoindre la société de logement que dans une phase ultérieure. L'autorité n'est en outre pas nécessairement actionnaire. L'article 40, § 3, du Code flamand du logement dispose d'ailleurs qu'en cas d'agrégation, de fusion ou de conversion d'une société de logement social, l'autorité a seulement le droit de souscrire au maximum un quart du capital social. Elles relèvent que les trois parties requérantes disposent en l'espèce d'un groupe substantiel d'actionnaires privés, qui, en ce qui concerne « ABC », constituent même la majorité. Elles citent également la jurisprudence de la Cour de cassation qui, dans un arrêt du 10 juin 2005, a confirmé que, étant donné que les sociétés de logement social n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers, elles ne peuvent être considérées comme des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Le législateur a lui aussi confirmé cette position, lors de l'adoption de la loi sur les baux à loyer. Les parties requérantes ne peuvent dès lors se rallier à la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle le patrimoine des sociétés de logement social ne peut être comparé au patrimoine privé d'un particulier.

Elles soulignent que, même si les sociétés de logement social pouvaient être qualifiées d'autorités administratives, elles peuvent bénéficier, de la même façon que les particuliers, des garanties en matière de protection de la propriété et donc de la garantie, inscrite à l'article 16 de la Constitution, relative à la juste et préalable indemnité.

A l'argument du Gouvernement flamand selon lequel, lors de la fixation de la juste indemnité, il peut être tenu compte du fait que les sociétés de logement social sont subventionnées, les parties requérantes répondent que le droit d'achat du locataire occupant s'applique de façon généralisée et qu'il convient à ce propos de faire une distinction entre les logements pour lesquels la Région flamande octroie des subsides en capital, les logements pour lesquels il est possible d'obtenir des prêts par le biais du programme d'investissement de la Société flamande du logement et les logements qui sont entièrement autofinancés.

Les parties requérantes affirment enfin que les arrêts de la Cour énumérés par le Gouvernement flamand ne sont pas pertinents.

A.3.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation des articles 16 et 144 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les dispositions attaquées ne prévoient aucune intervention judiciaire concernant la fixation préalable du prix de vente estimé. Elles affirment que le droit à une juste et préalable indemnité garanti par l'article 16 de la Constitution porte sur un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution, et que les droits civils relèvent de

la compétence exclusive des cours et tribunaux. En ce que les dispositions attaquées ne prévoient pas la possibilité, pour les sociétés de logement social, de contester le prix de vente estimé ou d'obtenir au préalable une intervention judiciaire à ce propos, il est porté atteinte, selon elles, aux articles 16 et 144 de la Constitution, aux termes desquels seuls les cours et tribunaux sont compétents pour trancher un litige ayant pour objet l'indemnité préalable due pour un transfert forcé de propriété.

A.3.2. Le Gouvernement flamand considère, en ordre principal, que le deuxième moyen ne dénonce en réalité qu'une violation de l'article 144 de la Constitution. En effet, l'article 16 de la Constitution ne prévoit pas d'intervention judiciaire lors de la fixation de la juste et préalable indemnité. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour d'arbitrage ne peut effectuer un contrôle direct au regard de l'article 144 de la Constitution, de sorte que le moyen, dès lors qu'il ne dénonce pas en même temps la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est irrecevable.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand relève qu'en raison du silence du législateur décréteur, le droit commun est d'application, ce qui implique que les sociétés de logement intéressées peuvent s'adresser au juge. Le législateur décréteur ne serait au demeurant pas compétent pour prévoir lui-même l'une ou l'autre forme de protection juridictionnelle, étant donné que les communautés et les régions ne se sont vu attribuer aucune compétence en matière d'organisation, de compétence et de procédure judiciaires et que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne pourrait être appliqué en l'espèce.

A.3.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment que le deuxième moyen est dirigé contre l'absence de possibilité de contester en justice le prix de vente estimé, alors qu'il résulte de l'article 16 de la Constitution, lu tant isolément qu'en combinaison avec l'article 144 de la Constitution, qu'en cas de contestation relative au prix de vente, le recours à un juge doit être ouvert. Selon les parties requérantes, le moyen est en tout état de cause recevable, puisque, depuis la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour effectuer un contrôle direct au regard de l'article 16 de la Constitution. Les parties requérantes soulignent que dans l'arrêt n° 9/97 du 5 mars 1997, la Cour d'arbitrage a confirmé que l'article 16 de la Constitution comprend un droit à une intervention judiciaire.

Les parties requérantes font valoir que le renvoi au droit commun par le Gouvernement flamand suscite des questions, étant donné que les règles élaborées par le législateur décréteur flamand sont incompatibles avec les procédures prévues par la loi, à savoir la loi du 17 avril 1835 et celle du 26 juillet 1962. Il n'est pas non plus indiqué quelles procédures de droit commun seraient applicables. Les parties requérantes estiment que le critère de la « valeur vénale » exclut tout contrôle juridictionnel. Au sujet de la compétence du législateur décréteur flamand, elles constatent que celui-ci s'est bien approprié la compétence d'élaborer des règles qui excluent toute possibilité de recours.

A.3.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand affirme que c'est à tort que les parties requérantes considèrent qu'étant donné que la valeur vénale constitue le critère de la juste indemnité, tout contrôle juridictionnel est exclu. Elles se trompent également si elles déduisent de l'usage de ce critère que les règles de procédure du droit commun ne seraient pas applicables. Le Gouvernement flamand relève qu'il convient de distinguer les aspects matériels du droit d'achat du locataire occupant et les aspects procéduraux de ce droit. En définissant la notion de « juste indemnité » au moyen de la « valeur vénale », le législateur décréteur a, pour ce qui est des aspects matériels, dérogé aux règles de droit commun. Il n'a en revanche pas adopté de règles concernant les aspects procéduraux de ce droit d'achat, de sorte qu'en pareil cas, c'est le droit commun qui s'applique.

A.4.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, d'une part, les dispositions attaquées prévoient que les locataires sociaux occupants des sociétés de logement social ont le droit d'acquérir le logement loué, alors que, d'autre part, le « Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen » (Fonds flamand du logement des Familles nombreuses), les communes, les centres publics d'action sociale et les agences de location sociale, qui peuvent également donner en location des logements sociaux et qui reçoivent des subventions pour ce faire, ne se voient imposer aucune obligation de vente et qu'aucun droit d'achat n'est accordé à leurs locataires sociaux. Il est ainsi instauré une différence de traitement entre deux catégories de bailleurs sociaux. Les parties requérantes estiment que ces catégories sont suffisamment comparables à la lumière de la mesure qui impose à l'un des acteurs une obligation de vente de logements sociaux locatifs. Elles renvoient à cet égard au titre VII du Code flamand du logement concernant la location de logements dans le secteur social, qui s'applique également à la location de logements par le « Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen », les communes, les centres publics d'action sociale et les agences de location sociale, pour autant qu'ils soient subventionnés. Les parties requérantes observent par ailleurs que tant

les sociétés de logement social que le « Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen », les communes, les centres publics d'action sociale et les agences de location sociale peuvent, d'une part, obtenir des subventions pour des opérations relatives à un projet de logement social; d'autre part, elles financent également en partie leur projet de logement social. Le financement des acteurs précités ne peut dès lors, selon les parties requérantes, être considéré comme un critère raisonnable de distinction. Elles estiment qu'il n'existe aucune justification admissible pour ne soumettre que les sociétés de logement social à une obligation de vente.

A.4.2. Le Gouvernement flamand tient à rappeler à titre préliminaire que le législateur dispose d'un pouvoir discrétionnaire; le principe d'égalité n'est violé que si la différence de traitement critiquée est manifestement déraisonnable.

Le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que les parties requérantes ne possèdent aucun intérêt au troisième moyen, étant donné qu'il peut seulement avoir pour effet que soit annulée la limitation des dispositions attaquées aux logements appartenant aux sociétés de logement social.

Sur le fond, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi les agences de location sociale peuvent intervenir dans la comparaison, dès lors qu'elles ne sont pas propriétaires de logements sociaux mais louent seulement des logements sociaux au nom et pour le compte d'autres propriétaires. Le Gouvernement flamand est par ailleurs d'avis que l'inégalité de traitement dénoncée ne résulte pas des règles attaquées. Le droit d'achat des locataires sociaux à charge des sociétés de logement social a en effet été instauré par l'article 21 du décret flamand du 20 décembre 2002 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2003. Même avant l'annulation de cette disposition par la Cour d'arbitrage, les règles concernant la vente de logements sociaux locatifs ne s'appliquaient qu'à la vente de logements sociaux locatifs des sociétés de logement social. En ce qui concerne la politique de la région en matière de logement en général et de la mise à disposition de logements sociaux destinés à la vente aux locataires de ces logements, les sociétés de logement social ne peuvent être comparées à d'autres personnes de droit public ou à des particuliers qui fournissent un service public plus étendu ou différent : en effet, pour les premières, le logement social et leur implication dans la politique de la région en la matière constituent leur raison d'être. Le Gouvernement flamand n'aperçoit dès lors pas en quoi la limitation de la mesure aux sociétés de logement social serait manifestement déraisonnable.

A.4.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment que la jurisprudence de la Cour n'exige pas que les parties requérantes possèdent un intérêt au moyen formulé. Elles soulignent par ailleurs que si la Cour constate une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur décréte peut également choisir de supprimer le droit d'achat du locataire occupant à l'égard des sociétés de logement social. Enfin, elles affirment disposer d'un intérêt suffisant au troisième moyen sur la base du principe de la répartition égale des charges publiques : en effet, si les autres acteurs sont également contraints de vendre leurs logements au locataire occupant, la pression exercée sur les sociétés de logement social pour vendre des logements diminuera.

Les parties requérantes estiment que l'inégalité de traitement en matière de vente forcée de logements sociaux locatifs au locataire occupant découle bien directement des dispositions attaquées. En effet, les règles en matière de vente qui existaient avant l'annulation de l'article 21 du décret du 20 décembre 2002 par la Cour d'arbitrage n'impliquaient qu'une possibilité de vente et il ne s'agissait nullement d'une vente forcée.

A.5.1. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation des articles 16 de la Constitution et 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, lus isolément ou combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées relèvent du champ d'application de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Conformément aux dispositions citées dans le moyen, toute ingérence dans le droit de propriété doit être soumise au contrôle de proportionnalité, ce qui implique qu'une ingérence dans le droit de propriété ne peut se justifier que si elle est indispensable pour atteindre des objectifs d'intérêt général déterminés et si ces objectifs ne peuvent être réalisés en faisant usage d'autres moyens moins radicaux. Selon le législateur décréte, la mesure conduirait à un sens accru du devoir et à une plus grande implication des occupants dans leurs propres logements et environnement; elle créerait également une mixité sociale de locataires et de propriétaires, ce qui aurait un effet favorable sur la qualité de vie dans le quartier; les produits de la vente

apporteraient les fonds nécessaires à de nouveaux investissements dans des logements sociaux; enfin, elle permettrait de réaliser le droit fondamental à un logement décent.

Les parties requérantes estiment que les mesures attaquées ne sont pas de nature à réaliser de la manière la plus efficace l'objectif poursuivi par le législateur. La vente de logements sociaux réduit le parc de logements sociaux, tandis que le produit est insuffisant pour reconstruire le même volume de logements. Compte tenu de la réduction de l'offre, les listes d'attente de logements sociaux vont s'allonger. De même, la composition du patrimoine des sociétés de logement social risque de se restreindre : étant donné que les locataires sociaux relativement plus aisés achèteront les logements les meilleurs et les plus vastes de l'offre, les sociétés se verront obligées de loger les locataires restants dans des logements plus anciens et plus petits. La vente forcée semble en outre entraîner une hausse du loyer des logements restants. En ce que les dispositions attaquées n'imposent aucun plafond de revenus, ce seront les locataires sociaux relativement aisés qui pourront acheter un logement social locatif même s'ils n'entrent pas en ligne de compte pour acheter un logement social d'accession à la propriété. Les parties requérantes estiment qu'il ne se justifie pas d'obliger une société de logement social à vendre un logement à une personne qui, en raison de revenus trop élevés, ne pourrait prétendre à l'achat d'un logement social d'accession à la propriété. Les subventions sont ainsi détournées de leur public cible. Les parties requérantes affirment que l'obligation d'occuper le logement durant vingt ans après l'achat n'est pas contrôlable et n'offre aucune protection en cas de décès de l'acheteur. Par ailleurs, en cas de manquement à l'obligation d'occupation, il n'est offert aux sociétés de logement social qu'un droit de rachat et il n'est pas prévu de clause pénale. Les parties requérantes en concluent que l'efficacité du droit d'achat généralisé pour le locataire social occupant est très incertaine.

Les parties requérantes estiment par ailleurs que la vente forcée de logements sociaux locatifs n'est aucunement nécessaire pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur. Elles relèvent que même avant le décret attaqué, il existait des mesures pour rendre la propriété plus accessible aux faibles revenus, notamment par le biais de subventions et l'octroi d'une garantie régionale. En outre, les sociétés de logement social disposaient de la possibilité de vendre des logements sociaux locatifs, sans qu'il s'agisse d'une obligation. Le législateur décrétal aurait pu élaborer un droit de préemption ou faire usage de pourcentages.

Les parties requérantes affirment, enfin, que les mesures causent un dommage disproportionné aux sociétés de logement social qui se consacrent principalement à la location de logements sociaux étant donné qu'elles risquent, par suite de la vente forcée, de subir d'importantes pertes financières. Les logements locatifs sont construits et conçus autrement que les logements d'accession à la propriété. En outre, la personne qui est en mesure d'acheter est précisément celle qui paie le loyer le plus élevé, de sorte que la perte des loyers élevés entraînera des problèmes financiers supplémentaires. De surcroît, les sociétés de logement social verront disparaître les éléments les plus attrayants de leur patrimoine.

A.5.2. Le Gouvernement flamand estime que le quatrième moyen, en tant qu'il est basé sur la violation de l'article 16 de la Constitution, constitue une répétition du premier moyen et il renvoie à ce propos à l'argumentation qu'il a développée au sujet du premier moyen.

Le Gouvernement flamand considère que, par leur quatrième moyen, les requérants se meuvent essentiellement sur le terrain du contrôle politique. Leur argumentation est de nature exclusivement politique et ne démontre aucunement en quoi le législateur décrétal aurait agi de manière manifestement déraisonnable. Le Gouvernement flamand souligne que la Cour d'arbitrage n'exerce pas un contrôle d'opportunité mais uniquement un contrôle de légalité.

Au sujet de la violation dénoncée de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand souligne qu'on ne peut contester que le droit d'achat du locataire social a une base légale et poursuit l'« intérêt général ». La Cour européenne des droits de l'homme admet elle aussi que des restrictions soient apportées au droit de propriété en vue de mesures sociales dans le secteur du logement. Concernant la proportionnalité de la mesure, le Gouvernement flamand considère qu'il existe bien en l'espèce un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit de propriété. En attribuant un droit d'achat au locataire social et en prévoyant en même temps une juste indemnité, les deux mesures s'équilibrent parfaitement. Le Gouvernement flamand renvoie à ce propos à des avis du Conseil d'Etat, dans lesquels il est admis que la création du droit, pour un locataire social, d'acquérir le logement social n'implique pas une atteinte disproportionnée au droit qu'ont les sociétés de logement social au respect de leur droit de propriété.

Le Gouvernement flamand souligne enfin que la proportionnalité exigée par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'implique pas que l'existence de mesures moins restrictives rendrait toute autre mesure disproportionnée. Selon le Gouvernement flamand, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté la théorie de « la solution de rechange moins restrictive ».

A.5.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes affirment qu'en ce qui concerne l'article 16 de la Constitution, le quatrième moyen ne constitue pas une reprise du premier moyen, puisque l'article 16 de la Constitution contient également une exigence de proportionnalité.

Elles nient par ailleurs qu'elles s'adonneraient à la critique politique : en effet, les expropriations ne sont permises que dans l'intérêt général et pour autant qu'existe un lien raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi. Les parties requérantes estiment que les mesures ne sont pas de nature à réaliser l'objectif poursuivi, ne sont pas nécessaires pour réaliser cet objectif et portent une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété.

- B -

B.1.1. L'article 3, attaqué, du décret du 15 juillet 2005 insère dans le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement un article 45*bis* qui dispose :

« § 1er. Le locataire a le droit d'acquérir le logement loué par lui sous les conditions prescrites ci-après :

1° l'habitation a été mise à disposition comme habitation sociale de location pendant quinze ans;

2° le locataire a occupé l'habitation sans interruption pendant cinq ans;

3° le locataire n'a pas la propriété pleine ou l'usufruit complet de l'habitation, d'une autre habitation ou d'une parcelle constructible au moment de l'achat.

Pour l'application de l'alinéa premier, 1°, les habitations dont la rénovation est parachevée, ne sont pas considérées comme de nouvelles mises à disposition, à l'exception des habitations dont le coût de rénovation est supérieur à la moitié du prix actualisé de l'habitation. Le Gouvernement flamand détermine le mode de notification au locataire d'une nouvelle mise à disposition.

Le Gouvernement flamand arrête la procédure d'achat et le mode de calcul de l'actualisation du coût.

§ 2. Par dérogation au paragraphe premier, les habitations suivantes ne sont pas soumises au droit d'achat :

1° les habitations qui sont réalisées ou financées dans le cadre d'un programme particulier et à conditions d'engagements spécifiques, pour autant qu'un de ces engagements interdit une vente;



2° les habitations visées à l'article 72, alinéa premier, 2°;

3° les habitations faisant partie intégrante d'un immeuble comptant plusieurs habitations dont la vente fait naître la copropriété des parties communes, à moins qu'une habitation du même immeuble n'ait déjà été vendue antérieurement;

4° les habitations faisant l'objet de projets de rénovation et qui sont reprises dans le programme d'investissement visé à l'article 38, § 1er, 1° ou qui sont reconnues comme subventionnables en principe par la Région flamande.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les conditions dans lesquelles la société de logement social est obligée à investir le produit net de la vente d'une habitation dans la préservation numérique de son patrimoine. Le produit net est le produit de la vente de l'habitation après déduction du solde des crédits grevant l'habitation vendue.

Lorsque le produit net ne suffit pas à la préservation numérique du patrimoine, la société de logement social bénéficie pour le solde en priorité du programme d'investissement visé à l'article 38, § 1er, 1°. Le Gouvernement flamand arrête les modalités d'application de cette priorité.

§ 4. L'acheteur est obligé d'occuper l'habitation pendant une période de 20 ans suivant son achat. Lorsqu'il ne respecte pas l'obligation d'occupation ou s'il veut vendre l'habitation dans ledit délai, la société de logement social a le droit de reprendre l'habitation au prix fixé à l'article 84, § 1er, alinéa deux. Au cas où la société de logement social n'exercerait pas ce droit lorsqu'elle prend connaissance de sa naissance, l'obligation précitée devient nulle dans le chef de l'acheteur.

§ 5. Le prix de l'habitation sur laquelle le locataire peut exercer le droit d'achat, est égal à la valeur vénale telle qu'estimée par un receveur de l'enregistrement et des domaines ou un commissaire du comité d'achat. La valeur vénale est le prix que le candidat acheteur le plus offrant est disposé à payer si le bien [était] mis [en] vente aux conditions les plus favorables et après [une] bonne préparation. Les estimations faites par le receveur ou le commissaire précité restent valables pendant au maximum un an. Le Gouvernement flamand arrête la procédure de la demande d'estimation.

Tous les impôts, taxes, honoraires et frais relatifs à l'acte d'achat et à l'estimation, ainsi que le bornage, l'arpentage et les frais administratifs, jusqu'à concurrence d'un plafond que le Gouvernement flamand fixe, sont à charge du locataire occupant qui achète l'habitation sociale de location ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 22 septembre 2005. Elle a été abrogée et remplacée par une disposition analogue par le décret du 24 mars 2006 « modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative » (articles 43

et 44), qui est entré en vigueur le 1er juillet 2006. Cette dernière fait l'objet du recours en annulation des mêmes parties requérantes dans l'affaire n° 4038.

La Cour prend en compte le Code flamand du logement tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret précité du 24 mars 2006.

B.1.2. L'article 4, également attaqué, du décret du 15 juillet 2005 modifie une disposition modificative du Code flamand du logement qui n'est pas encore entrée en vigueur.

Etant donné que, dans l'intervalle, cette disposition modificative a été retirée avant d'avoir sorti des effets (article 75, 3°, du décret du 24 mars 2006), le recours en annulation est sans objet en tant qu'il porte sur l'article 4 du décret du 15 juillet 2005.

B.2. Par l'article 45*bis* précité, le législateur décrétole entendait répondre à l'arrêt n° 115/2004 du 30 juin 2004, dans lequel la Cour avait annulé, pour cause de violation du principe de légalité tel qu'il est consacré par l'article 16 de la Constitution, la disposition qui confère au locataire le droit d'acquérir l'habitation louée « suivant des conditions à fixer par le Gouvernement flamand ».

### *Quant au droit de propriété*

B.3. L'article 45*bis*, attaqué, du Code flamand du logement donne à nouveau au locataire le droit d'acquérir l'habitation qu'une société de logement social donne en location, mais il fixe à présent lui-même les conditions auxquelles ce droit est soumis.

Le fait de conférer un droit d'achat constitue une ingérence importante dans l'exercice du droit de propriété. Les sociétés de logement social peuvent ainsi être tenues de transférer la propriété d'une habitation.

B.4.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'octroi d'un droit d'achat est une mesure qui entre dans le champ d'application de l'article 16 de la Constitution, qui dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

Cette disposition offre non seulement une protection dans le cadre d'une expropriation proprement dite, mais elle est également applicable lorsque le bénéficiaire direct du transfert de propriété n'est pas une autorité publique.

L'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, en vertu duquel les gouvernements de communauté et de région peuvent poursuivre des expropriations dans les matières qui relèvent de leurs compétences, concerne en revanche l'expropriation proprement dite et n'est donc pas applicable, étant donné que l'initiative de l'expropriation n'émane pas, en l'espèce, du Gouvernement flamand.

B.4.2. Les parties requérantes font valoir en substance que la disposition attaquée porte atteinte à l'obligation d'une juste et préalable indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution. Cette obligation garantirait une indemnisation complète, alors que la disposition attaquée limite l'indemnité à la valeur vénale. En outre, le décret ne garantirait pas que l'indemnité soit versée préalablement au transfert de propriété.

B.4.3. Le prix de l'habitation sur laquelle le locataire peut exercer le droit d'achat est égal à la valeur vénale, telle qu'elle est estimée par un receveur de l'enregistrement et des domaines ou par un commissaire du comité d'acquisition. La valeur vénale est « le prix que le candidat acheteur le plus offrant est disposé à payer si le bien [était] mis [en] vente aux conditions les plus favorables et après [une] bonne préparation » (article 45*bis*, § 5, du Code flamand du logement).

B.4.4. L'article 16 de la Constitution offre une garantie générale contre les privations de propriété, quelle que soit la nature juridique de la personne qui est privée de sa propriété. Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, cette personne présente des caractéristiques particulières, la Cour peut en tenir compte pour apprécier s'il est satisfait à l'obligation d'une juste et préalable indemnité.

B.4.5. Ainsi qu'il ressort du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, les sociétés de logement social prennent la forme d'une société coopérative ou anonyme à finalité sociale. Le Code des sociétés leur est applicable pour autant qu'il n'y soit pas dérogé dans le Code flamand du logement ou dans les statuts. Aux termes de l'article 661 du Code précité, une société à finalité sociale est une société qui n'est pas vouée à l'enrichissement de ses associés.

Une telle société ne peut de surcroît agir en tant que société de logement social que si elle a été agréée à cette fin par la Société flamande du logement. Le retrait de l'agrément implique d'office la dissolution de la société et le patrimoine de la société dissoute, après apurement du passif et remboursement éventuel de l'apport aux associés, est transféré à la Société flamande du logement ou à une société de logement social désignée par la Société flamande du logement.

En cas d'agrément, de fusion ou de conversion d'une société de logement social, la Région flamande a le droit de souscrire à un quart au maximum du capital social de la société de logement social. Lorsque la Région flamande, la province, les communes et les centres publics d'action sociale détiennent la majorité du capital social, leurs délégués doivent avoir la majorité au sein du conseil d'administration. Les sociétés de logement social sont soumises à une tutelle de la Société flamande du logement, qui peut revêtir la forme d'une éventuelle subrogation.

La mission principale des sociétés de logement social consiste à améliorer les conditions de logement des ménages et isolés mal logés, en veillant à une offre suffisante d'habitations sociales locatives et d'habitations sociales d'accession à la propriété. Le financement des sociétés de logement social est principalement supporté par la Région flamande et la Société flamande du logement.

Il apparaît de ce qui précède que les personnes lésées doivent être considérées comme les « exécutants privilégiés » de la politique flamande du logement, ce qui est par ailleurs expressément confirmé à l'article 29 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement.

B.4.6. Une juste indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution requiert en principe la réparation intégrale du préjudice subi. Une indemnité égale à la valeur vénale, qui est égale à la valeur de vente ou à la valeur du marché d'un immeuble, peut être considérée comme une juste indemnité.

Le fait que le législateur décrétoal n'ait pas tenu compte, en l'espèce, d'autres frais et d'autres aspects est tout d'abord raisonnablement justifié par la circonstance que les sociétés de logement social, eu égard à leurs spécificités, se trouvent dans une autre situation par rapport à leurs logements qu'un propriétaire particulier, si bien que certains dommages, tels que les valeurs de convenance, les valeurs sentimentales, les frais de déménagement et autres, peuvent, en ce qui les concerne, être considérés comme non pertinents. Il faut ensuite tenir compte des dispositions de l'article 45*bis*, § 3, du Code flamand du logement, qui impose aux sociétés de logement social l'obligation d'investir le produit net de la vente d'un logement dans la préservation numérique de leur patrimoine, ce qui signifie que les sociétés ne doivent pas se contenter de garder des logements peu attrayants. Lorsque ce produit net ne suffit pas à la préservation numérique du patrimoine, la société de logement social reçoit, pour le solde, la priorité sur le programme d'investissement visé à l'article 38, § 1er, 1<sup>o</sup>, du Code flamand du logement. Force est dès lors de constater que le législateur décrétoal remédie d'une autre manière à la problématique de l'appauvrissement du patrimoine des sociétés de logement social.

B.4.7. Il ressort de l'article 45*bis*, § 5, que le transfert de propriété n'a lieu qu'une fois que le locataire est disposé à payer, pour ce faire, un prix égal à la valeur vénale du logement, définie dans cette même disposition. Compte tenu du caractère propre de la vente forcée, ce mécanisme présente, pour le vendeur, des garanties analogues à celles de la préalable indemnité en matière d'expropriation.

B.4.8. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.5.1. Le quatrième moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combinés ou

non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour les raisons exposées en B.4.1, l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas applicable.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme énonce :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Les articles 10 et 11 de la Constitution consacrent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.5.2. Les parties requérantes soutiennent en substance que la disposition attaquée ne satisferait pas à la condition de proportionnalité émise par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La mesure qui est instaurée ne serait pas nécessaire, ne serait pas non plus la plus efficace pour réaliser le but poursuivi et porterait atteinte de manière disproportionnée aux droits des parties requérantes.

B.5.3. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

En matière de politique du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le

droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable.

B.5.4. Le législateur décrétoal a pu considérer que les règles antérieures, en vertu desquelles le pouvoir de décision quant à la vente de leurs logements sociaux incombait aux sociétés de logement social elles-mêmes, ne répondaient pas de façon satisfaisante à sa politique du logement et qu'afin de mieux réaliser cet objectif, le droit d'achat du locataire social devait être généralisé.

Il relève également du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal de remplacer les conditions imposées jusqu'alors quant aux plafonds de revenus par d'autres conditions en matière de possession immobilière et de partir du principe que les plafonds de revenus appliqués pour se porter candidat à la location et pour se voir attribuer un logement social locatif, ainsi que la liaison ultérieure entre les revenus et le loyer, offraient déjà une sécurité suffisante sur le plan de l'efficacité des subventions (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 150/1, p. 5).

B.5.5. En liant le droit d'achat du locataire à certaines conditions, à savoir que le logement social locatif ne peut être acheté que si l'habitation elle-même a plus de quinze ans, que le locataire doit occuper cette habitation depuis au moins cinq années ininterrompues et ne peut posséder une autre habitation ou un terrain à bâtir, ainsi qu'à la garantie pour les sociétés de logement social de recevoir une juste indemnité, le législateur décrétoal a réalisé un juste équilibre entre l'intérêt général et l'atteinte au droit de propriété des sociétés de logement social.

Par ailleurs, l'article 45*bis*, § 4, du Code flamand du logement impose à l'acheteur l'obligation d'occuper l'habitation durant une période de vingt ans suivant son achat. S'il ne respecte pas cette obligation ou s'il vend l'habitation de façon prématurée, la société de logement social a le droit de reprendre l'habitation au prix de vente initial, majoré des frais d'achat et des frais d'amélioration et de réparation.

B.5.6. En ce qui concerne l'affirmation des parties requérantes selon laquelle la vente forcée de logements sociaux conduira à la diminution du parc de logements sociaux locatifs, à l'appauvrissement de leur patrimoine du fait de la vente des logements les plus attrayants et à des problèmes financiers complémentaires, il convient tout d'abord de rappeler l'obligation faite aux sociétés de logement social d'investir le produit net de la vente de leurs habitations dans la préservation numérique de leur patrimoine et la garantie de priorité du solde sur le programme d'investissement visé à l'article 38, § 1er, 1°, si ce produit net ne suffit pas à la préservation de ce patrimoine (article 45bis, § 3, du Code flamand du logement).

Ensuite, on ne peut ignorer que la Société flamande du logement et les différentes sociétés de logement social sont elles-mêmes un instrument de la politique du logement de la Région flamande et que ce sont elles qui, à la condition que ce ne soit pas manifestement déraisonnable, doivent supporter les effets – également financiers – des options politiques du législateur décrétoal en la matière.

B.5.7. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée ne porte pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété des parties requérantes.

B.5.8. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au droit d'accès au juge*

B.6.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 16 et 144 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour les raisons exposées en B.4.1, l'article 79, § 1er, précité n'est pas applicable.

L'article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.



B.6.2. Les parties requérantes dénoncent en substance le défaut d'accès au juge en ce qui concerne la fixation du prix de vente estimé.

B.6.3. Le Gouvernement flamand objecte que le moyen est irrecevable, étant donné que l'article 16 de la Constitution ne prévoit aucune intervention judiciaire dans la fixation de la juste et préalable indemnité et que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de l'article 144 de la Constitution.

B.6.4. Conformément aux règles de droit commun, les cours et tribunaux ordinaires ont pleine juridiction et sont donc compétents pour vérifier s'il est satisfait aux conditions fixées par le décret et si la valeur vénale, telle qu'elle est évaluée par le receveur de l'enregistrement et des domaines ou par un commissaire du comité d'acquisition, a été fixée conformément à l'article 45bis, § 5.

B.6.5. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

B.7.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le droit d'achat du locataire ne vaut qu'à l'égard des sociétés de logement social et non à l'égard du « Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen », des communes, des centres publics d'action sociale et des bureaux de location sociale.

B.7.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes au moyen, étant donné qu'il pourrait uniquement entraîner l'annulation de la restriction de la disposition attaquée aux habitations appartenant aux sociétés de logement social, de sorte que celles-ci demeureraient en tout état de cause soumises à la mesure critiquée.

B.7.3. Dès lors que les parties requérantes ont intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, il n'y a pas lieu d'examiner si elles ont, en outre, intérêt à chacun de leurs moyens.

L'exception est rejetée.

B.7.4. Sans qu'il faille comparer point par point la situation des sociétés de logement social à celle des autres catégories mentionnées au moyen, il ressort du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement que la différence de traitement est objectivement et raisonnablement justifiée. Ainsi qu'il a déjà été constaté, les sociétés de logement social doivent en effet être considérées comme les exécutants privilégiés de la politique flamande en matière de logement et leur financement est principalement supporté par la Région flamande et par la Société flamande du logement.

Eu égard aux caractéristiques particulières des sociétés de logement social, qui ont été exposées en B.4.5, il peut être admis qu'elles diffèrent à ce point des autres organismes de logement social sur le plan du statut, des missions, de l'agrément, du financement et du contrôle, qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteur de leur imposer ou non le droit pour le locataire d'acheter son logement.

B.7.5. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 7 mars 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts