

Numéro du rôle : 5318
Arrêt n° 3/2013 du 17 janvier 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 75 du décret de la Région flamande du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 7 février 2012 en cause de la SA « Matexi » contre Frederika Lens et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 février 2012, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 75 du décret du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement (publié au *Moniteur belge* du 4 mai 2011) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de bonne administration de la justice, garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par les articles 13 et 144 de la Constitution, et avec la protection du droit de propriété, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par l'article 16 de la Constitution, en ce qu'en abrogeant, dans le décret du 24 mars 2006 ' modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative ', l'article 33, en ce qui concerne les dispositions de l'article 30, § 1er, alinéa 2, relatives à la succession aux droits du Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand et du Fonds de garantie de logement, à insérer dans le Code flamand du logement, et l'article 36, en ce qui concerne les dispositions de l'article 33, § 1er, alinéa 2, 6°, 7°, et § 2, à insérer dans le Code flamand du logement, cette disposition a dès lors pour effet :

- de fixer rétroactivement, par suite de l'abrogation de l'article 33 et de l'article 36 du décret du 24 mars 2006 ' modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative ', le champ d'application territorial du droit de préemption du Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand, mentionné à l'article 85, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement, et, partant;

- de porter atteinte à la sécurité juridique des acheteurs et vendeurs de biens immobiliers situés dans le champ d'activité du Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand, plus spécifiquement ceux situés dans la commune de Zemst, dès lors que ces acheteurs et vendeurs pouvaient partir du principe, lors de la vente, que le droit de préemption du Fonds d'investissement précité, mentionné à l'article 85, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement, n'était pas encore entré en vigueur, puisque l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2006 ' modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juillet 1994 réglant la gestion du Fonds d'Investissement pour la Politique terrienne et du Logement du Brabant flamand et réglant les conditions relatives aux projets de logement à caractère social ', qui détermine ce champ d'activité, est seulement entré en vigueur, par suite de l'article 3 de cet arrêté, à la date d'entrée en vigueur de l'article 36 du décret du 24 mars 2006 ' modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative ', ce qui, au vu de l'article 177 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 juin 2006 ' portant opérationnalisation partielle du domaine politique de l'aménagement du territoire, de la politique du logement et du patrimoine immobilier et adaptant la réglementation en matière de logement suite à la politique administrative ', n'était pas le cas au moment de l'adoption du décret du 29 avril 2011, sans qu'existent en l'occurrence des circonstances exceptionnelles qui justifient le caractère rétroactif du décret;

- de porter atteinte au droit à une bonne administration de la justice et au droit de propriété, parce que cette disposition prive d'une garantie juridictionnelle les justiciables qui, au moment de l'adoption du décret du 29 avril 2011, avaient intenté une procédure pour usage abusif du droit de préemption par le Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand, qui n'était pas encore tranchée par une décision coulée en force de chose jugée, dès lors que l'intervention législative a pour effet d'influencer l'issue des procédures intentées au profit d'un organisme d'intérêt public, à savoir le Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand, ou d'empêcher la juridiction de statuer sur le point de droit relatif à la mesure dans laquelle le droit de préemption, mentionné à l'article 85, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement, était entré en vigueur avant l'adoption du décret du 29 avril 2011;

- d'établir une différence de traitement entre, d'une part, les acheteurs et vendeurs de biens immobiliers grevés d'un droit de préemption légal dans la mesure où le droit de préemption n'est pas instauré rétroactivement et, d'autre part, les acheteurs et vendeurs de biens immobiliers grevés d'un droit de préemption légal instauré rétroactivement, sans qu'existe en l'occurrence pour ce traitement distinct une justification objective et raisonnable à la lumière de la protection du droit de propriété ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Matexi », dont le siège est établi à 8790 Waregem, Franklin Rooseveltlaan 180;
- Frederika Lens, demeurant à 1800 Vilvorde, Grote Markt 21;
- le « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant » (Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand), dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue des Colonies 40;
- la SCRL « Assurances du Notariat », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Montagne 34;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Matexi »;
- le « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant » (Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand);
- la SCRL « Assurances du Notariat »;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 13 novembre 2012 :

- ont comparu :

. Me P. De Smedt, avocat au barreau de Gand, pour la SA « Matexi »;

. Me F. Lahaye et Me D. De Greef, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe et Me N. Kiekens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant » (Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand);

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SCRL « Assurances du Notariat »;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 14 mai 2008, un contrat sous seing privé a été signé devant le notaire Frederika Lens, transférant à la SA « Matexi » la propriété d'un bien immobilier sis à Zemst, comprenant plusieurs parcelles de terrain agricole et une parcelle sur laquelle se trouve un chalet. La vente a été conclue sous la condition suspensive du non-exercice d'éventuels droits de préemption légaux ou décrets existants.

Par lettre recommandée du 12 août 2008, le notaire Lens a soumis ces parcelles à la Vlaamse Landmaatschappij (Société terrienne flamande), et en particulier à la Vlaamse Grondenbank (Banque foncière flamande), dans le cadre du droit de préemption réglé par l'article 85 du Code flamand du logement.

Le 1er octobre 2008, le Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand; ci-après : Vlabinvest), a fait savoir qu'il souhaitait faire usage du droit de préemption.

Le 22 décembre 2008, la SA « Matexi » a saisi le Tribunal de première instance de Bruxelles, en vue de contester le droit de préemption de Vlabinvest.

Après la clôture des débats devant le Tribunal de première instance, le décret de la Région flamande du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement (*Moniteur belge*, 4 mai 2011) a été adopté. La SA « Matexi » et le notaire Lens prétendent que ce décret régularise rétroactivement le droit de préemption de Vlabinvest. La juridiction *a quo* pose dès lors à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'à la date du 1er octobre 2008, la commune de Zemst était comprise dans le champ d'action de Vlabinvest, de sorte que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, vu qu'elle est manifestement non pertinente pour trancher le litige soumis au juge *a quo*.

Selon le Gouvernement flamand, le champ d'action était fixé, dès le départ, par voie décrétales, par l'article 19, 1^o, du décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992, qui dispose :

« Le Fonds prend à sa charge toutes les dépenses relatives :

1^o à la politique terrienne et à la réalisation de projets de logement à caractère social dans les communes de la province du Brabant faisant partie de la Région flamande ».

L'intention du législateur décrétales de fixer par voie décrétales le champ d'action de Vlabinvest ressort également de la circonstance qu'aucune « zone Vlabinvest » n'était prévue dans l'arrêté organique du 20 juillet 1994 relatif à Vlabinvest et que celle-ci n'a été insérée dans ledit arrêté organique que par l'arrêté du 26 juin 1996.

En raison de la délimitation claire du champ d'action de Vlabinvest par l'article 19 du décret du 25 juin 1992, le Gouvernement flamand n'était pas autorisé à délimiter lui-même une « zone Vlabinvest » dans l'arrêté du 26 juin 1996, parce que cette délimitation aurait été contraire au principe de légalité fixé à l'article 105 de la Constitution et à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2. L'absence de fondement décrétales était d'ailleurs la raison pour laquelle ce fondement décrétales requis a encore été conféré, plus précisément par l'article 33, § 1er, alinéa 2, 6^o, du Code flamand du logement, tel qu'il a été remplacé par l'article 36 du décret du 24 mars 2006 modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative, mais en même temps, cette fois, que l'intégration des tâches de Vlabinvest dans la Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (Société flamande du logement social; ci-après : VMSW).

C'est ce que confirme l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 12 décembre 2005 relatif au projet qui est devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2006. La section de législation a notamment considéré :

« L'article 19, 1^o, du décret du 25 juin 1992 prévoit que le Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand (Vlabinvest) prend à sa charge des dépenses relatives à la politique foncière et à la réalisation de projets de logement à caractère social dans les communes de la ' province du Brabant faisant partie de la Région flamande (lire : la province du Brabant flamand) '. L'article 24 de ce décret habilite le Gouvernement flamand à fixer ' les modalités pour le fonctionnement et la gestion du Fonds '.

Il est douteux que ce dernier article permette de limiter le champ d'activité de Vlabinvest à certaines communes du Brabant flamand, dès lors que la zone dans laquelle des projets de logement à caractère social peuvent être réalisés est définie à l'article 19 du décret du 25 juin 1992 et qu'il y est question de toutes les communes de la province du Brabant flamand. Par ailleurs, pour ce qui est d'utiliser la définition dans le cadre du régime de priorité visé à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du 20 juillet 1994, il n'est en tout cas pas clair si le décret du 25 juin 1992 permet de limiter le lien requis avec la région à une partie des communes du Brabant flamand ou de prévoir que la priorité sera donnée aux personnes qui ont un lien avec ces communes.

A cet égard, il convient de souligner que, dans l'avant-projet de décret modifiant les dispositions décrétales relatives au logement par suite de la politique administrative, au sujet duquel le Conseil d'Etat a rendu l'avis 39.315/3 du 17 novembre 2005, il est créé un nouveau fondement juridique sur la base duquel le successeur de Vlabinvest est habilité ' à exécuter les mesures relatives à la politique foncière, à réaliser des projets de logement

à caractère social et à développer des équipements qui sont réputés nécessaires pour conserver ou promouvoir le caractère flamand et une qualité de logement élevée dans la périphérie flamande autour de Bruxelles, y compris acquérir et aliéner des biens immobiliers, établir ou céder, tant en vente publique que de gré à gré, des droits réels et prendre des participations au nom de la Région flamande, le tout aux conditions à déterminer par le Gouvernement flamand » (projet d'article 33, § 1er, alinéa 2, 6°, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement – article 36 de l'avant-projet).

Ce fondement juridique peut faire disparaître l'incertitude concernant l'existence d'un fondement juridique suffisant pour les dispositions en projet. Il est dès lors recommandé de reporter la modification visée à l'article 1er du projet jusqu'après la mise en place du fondement juridique précité » (avis n° 39.449/3, du 12 décembre 2005, de la section de législation du Conseil d'Etat, annexé au mémoire du Gouvernement flamand).

A.3. Etant donné que la limitation du champ d'activité de Vlabinvest par l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 juin 1996 était contraire au principe de légalité, l'application de cet arrêté doit être refusée par le juge, en vertu de l'article 159 de la Constitution. De ce fait, l'ensemble du Brabant flamand, qui comprend également la commune de Zemst, relevait du champ d'activité de Vlabinvest dès sa création, de sorte que le droit de préemption a été exercé valablement.

La question préjudicielle, qui ne peut manifestement pas être utile à la solution du litige soumis au juge *a quo*, n'appelle pas de réponse (le Gouvernement flamand se réfère notamment à l'arrêt n° 108/2010 du 30 septembre 2010).

A.4. En réaction à l'argument de la SCRL « Assurances du Notariat », qui fait valoir que, si le droit de préemption n'a pas été exercé de manière rétroactive, il subsiste toujours une restriction du droit de propriété, le Gouvernement flamand relève que cet argument n'est pas pertinent pour répondre à la question préjudicielle, étant donné que c'est justement cette rétroactivité qui est considérée comme inconstitutionnelle et que la question préjudicielle est limitée à cette circonstance.

Position de Vlabinvest

A.5. Vlabinvest objecte que l'extension du champ d'action, qui était prévue par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2006, a reçu effet immédiat au 1er juillet 2006, qui est la date d'entrée en vigueur de principe, fût-elle partielle, de l'article 36 du décret du 24 mars 2006, conformément à l'article 177 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 juin 2006, ce qui signifie que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Le fait qu'une exception soit faite pour une partie limitée de l'article 36 n'empêche pas que cette disposition, en tant que telle, était en principe déjà entrée en vigueur, impliquant à son tour l'entrée en vigueur de l'extension du champ d'action de Vlabinvest, puisque le seul but de ne pas faire entrer en vigueur une partie déterminée de l'article 36 consistait à reporter pour un certain temps l'intégration de Vlabinvest dans la VMSW.

A.6. A l'appui de son argumentation, Vlabinvest fait valoir qu'une norme a en règle générale effet immédiat et que les exceptions à ce principe doivent être prévues explicitement et doivent être interprétées de manière restrictive.

Par ailleurs, dans la déclaration gouvernementale complémentaire du Gouvernement flamand du 18 mai 2005, l'élargissement du champ d'action de Vlabinvest a été expressément présenté comme un des objectifs de la politique en matière de logement social (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 31/2, p. 4).

En outre, selon Vlabinvest, il ressort des travaux préparatoires du décret du 29 février 2008 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1261/3, p. 2) que l'extension de son champ d'action était déjà réalisée par l'arrêté du 21 avril 2006.

A.7. Vlabinvest est, pour les raisons précitées, lui-même toujours parti du principe que l'extension de son champ d'action avait pris cours le 1er juillet 2006. Il se réfère aux rapports annuels de la période 2006-2009, dont il apparaîtrait que Vlabinvest a déjà mis en place et soutenu des projets dans le champ d'action élargi.

A.8. En ordre subsidiaire, Vlabinvest fait valoir que, même dans l'interprétation erronée selon laquelle l'article 75 du décret du 29 avril 2011 étend rétroactivement son champ d'action, les dispositions et principes invoqués ne sont pas violés.

La confirmation du champ d'action de Vlabinvest par le décret du 29 avril 2011 doit, en raison de l'imprécision de la norme originale et du fait que Vlabinvest exerçait déjà des activités dans diverses communes, situées en dehors de son champ d'action original mais dans le champ d'action élargi, être entendue comme une interprétation « authentique ». La norme interprétative, c'est-à-dire l'article 75 du décret du 29 avril 2011, offre en l'espèce justement une sécurité juridique pour les activités que Vlabinvest avait déjà mises en place dans son champ d'action élargi.

A.9. Par ailleurs, le principe de la sécurité juridique n'est pas violé à l'égard de la SA « Matexi », étant donné qu'en raison de l'imprécision de la norme originale, il n'a pas existé de sécurité juridique objective quant au moment où l'extension du champ d'action de Vlabinvest entrerait en vigueur, de sorte que la SA « Matexi » ne pouvait légitimement partir du principe que certains effets juridiques, comme en l'espèce l'achat libre des parcelles, se réaliseraient également en tant que tels.

Vlabinvest a en outre manifesté en temps opportun son intention d'exercer son droit de préemption.

A.10. En ordre infiniment subsidiaire, Vlabinvest demande que la Cour limite les effets d'un éventuel constat d'inconstitutionnalité à la présente affaire concernant l'exercice du droit de préemption dans la commune de Zemst, par analogie avec l'arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011. En effet, le constat d'inconstitutionnalité aurait des effets qui dépassent l'objet de la présente procédure préjudicielle, eu égard aux activités que Vlabinvest a déjà déployées dans son champ d'action élargi.

A.11.1. En réaction aux arguments des parties adverses, Vlabinvest souligne une fois de plus que la rétroactivité, qui résulte de la méthode du retrait, était justifiée du point de vue de la sécurité juridique, via la confirmation juridique d'une situation de fait qui existait déjà depuis le 1er juillet 2006, ce qui implique qu'une abrogation ne pouvait suffire. Le législateur décréteur n'avait dès lors nullement l'intention d'intervenir dans le litige pendant devant le juge *a quo*.

A.11.2. Vlabinvest se rallie en outre au point de vue du Gouvernement flamand dans la mesure où celui-ci confirme au moins que Vlabinvest, au moment d'exercer son droit de préemption dans la commune de Zemst, disposait effectivement de la compétence territoriale requise.

Position de la SA « Matexi »

A.12.1. La SA « Matexi » soutient que le caractère rétroactif de l'extension du champ d'action de Vlabinvest et du droit de préemption qui y est attaché portent une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique.

Le caractère rétroactif du droit de préemption découle du retrait des dispositions qui visaient l'intégration organique de deux fonds, dont Vlabinvest, dans la VMSW, à laquelle l'entrée en vigueur de l'extension du champ d'action de Vlabinvest avait été subordonnée, plus précisément par l'article 36 du décret du 24 mars 2006 modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative.

Le champ d'action élargi de Vlabinvest n'était pas encore entré en vigueur le 1er juillet 2006, parce que l'article 36 du décret du 24 mars 2006 n'était pas entièrement entré en vigueur et que le législateur décréteur entendait lier cette extension à l'intégration dans la VMSW, ce que montre le fait que la partie de l'article 36 qui n'était pas encore entrée en vigueur, à savoir la révision de l'article 33, § 1er, alinéa 2, 6°, du Code flamand du logement, règle les compétences de la VMSW concernant la réalisation de projets de logement à caractère social en Brabant flamand, zone qui constitue le champ d'action de Vlabinvest.

Bien que le retrait constitue en soi une technique juridique licite, son admissibilité dépend de la question de savoir si les effets juridiques qui sont nés du texte rapporté sont laissés intacts, afin de garantir la sécurité juridique.

La disposition en cause n'implique pas seulement le retrait des dispositions qui poursuivaient l'intégration virtuelle de Vlabinvest dans la VMSW; des effets juridiques secondaires en résultent également, notamment celui de faire entrer en application le champ d'action élargi de Vlabinvest, alors que ces effets juridiques secondaires ne sont pas justifiés par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général. En effet, la seule intention de remédier à une rédaction imprécise d'un texte légal ne peut être considérée comme une circonstance exceptionnelle. La SA « Matexi » se réfère à cet égard à l'arrêt n° 193/2004 de la Cour du 24 novembre 2004.

A.12.2. Il apparaît en outre que l'abrogation des dispositions rapportées suffisait pour atteindre le but premier de la disposition, qui était de supprimer l'intégration virtuelle entre Vlabinvest et la VMSW; cela aurait laissé intacts les transferts de propriété qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause. La méthode utilisée ne résiste donc pas au contrôle de nécessité.

A.13. La SA « Matexi » fait valoir ensuite que l'article 75 du décret du 29 avril 2011 porte atteinte au droit à une bonne administration de la justice, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par les articles 13 et 144 de la Constitution, et au droit de propriété, protégé par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 16 de la Constitution, en ce que le législateur décretaal influence fondamentalement l'issue d'un litige relatif à des droits de créance en intervenant dans un litige pendant.

Des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent seuls justifier cette atteinte au droit à une bonne administration de la justice - plus spécifiquement au droit d'accès au juge - et au droit de propriété, alors que ces circonstances ou motifs n'existaient pas, ainsi qu'il a déjà été exposé. La disposition en cause ne résiste pas davantage au contrôle de proportionnalité.

A.14. La SA « Matexi » observe que l'argument de Vlabinvest selon lequel celui-ci avait déjà développé plusieurs activités dans le champ d'action élargi ne tient pas, parce que la répétition d'une application erronée de la loi n'est pas une preuve de sécurité juridique, ni *a fortiori* d'entrée en vigueur, en droit. En outre, tant une mention postée le 12 novembre 2008 sur le site internet du Gouvernement flamand (www.codex.vlaanderen.be), selon laquelle les articles de l'arrêté du 21 avril 2006 n'étaient pas encore entrés en vigueur, que l'avis du Conseil flamand du logement du 9 septembre 2010 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 854/1, pp. 81-82) font apparaître que le champ d'action n'avait pas encore été étendu.

Il ne saurait par ailleurs être question non plus de loi interprétative, vu qu'une disposition légale claire ne nécessite aucune interprétation. En outre, il est de jurisprudence constante que la prohibition de la rétroactivité ne peut être contournée en présentant une loi rétroactive comme une loi interprétative.

L'élargissement rétroactif du champ d'action de Vlabinvest est justifié à tort par des motifs tenant à la sécurité juridique, par laquelle il faut entendre la sécurité juridique pour Vlabinvest lui-même. Cette circonstance ne peut être invoquée comme circonstance exceptionnelle ou comme motif impérieux d'intérêt général.

A.15. La SA « Matexi » observe, en réponse à l'argumentation du Gouvernement flamand, qu'il existait bel et bien un fondement juridique suffisant pour limiter le champ d'action, à savoir l'article 24 du décret du 25 juin 1992, qui dispose :

« L'Exécutif flamand fixe les modalités pour le fonctionnement et la gestion du Fonds. [...] ».

L'objectif poursuivi par le législateur décretaal lors de la création de Vlabinvest, qui était de lutter contre l'éviction des Flamands de la périphérie bruxelloise, en offrant plus de chances à la population autochtone de conserver un logement abordable dans la périphérie bruxelloise, justifie également la limitation initiale du champ d'action aux neuf communes pertinentes pour l'objectif.

Position de la SCRL « Assurances du Notariat »

A.16. La SCRL « Assurances du Notariat » soutient qu'il s'agit d'une mesure rétroactive, ce que font apparaître tant la technique utilisée dans l'article 75 du décret du 29 avril 2011, à savoir la technique du retrait, que les travaux préparatoires de cet article, et que cette mesure rétroactive est une source d'insécurité juridique.

Le but de l'intervention rétroactive du législateur est révélé par les effets, la méthode et le moment de l'ingérence du pouvoir législatif. La partie précitée se réfère, à cet égard, à l'arrêt de la Cour n° 55/2010 du 12 mai 2010. Il ressort de tous ces éléments que le but du législateur décrétaal était d'intervenir dans le litige pendant, afin que l'issue de celui-ci soit favorable à Vlabinvest. En outre, on ne trouve pas de circonstances exceptionnelles pouvant justifier l'acte législatif rétroactif.

Etant donné que la technique de l'abrogation suffisait pour supprimer l'intégration virtuelle de Vlabinvest dans la VMSW, il n'est pas satisfait à la condition de nécessité, d'autant que le droit de préemption n'a pas été exercé souvent.

A.17. Le contrôle de proportionnalité, qui se traduit dans le cadre du droit de propriété par une exigence de juste équilibre, implique qu'il ne peut être imposé une charge excessive à une catégorie déterminée de personnes. Dans le cas présent, une telle charge excessive, qui consiste en ce que, du fait de la procédure, les acheteurs ne peuvent utiliser leur terrain à bâtir ou habitation durant des années et qu'après trois ans de procédure, toute possibilité d'obtenir gain de cause est anéantie par la norme rétroactive, est bel et bien imposée à une catégorie limitée de personnes, à savoir les personnes contre lesquelles Vlabinvest a exercé un droit de préemption. Face à cela, il y a l'avantage limité pour les pouvoirs publics qui consiste en ce que Vlabinvest dispose de quelques parcelles supplémentaires.

Le véritable but du législateur décrétaal consistait donc à se débarrasser de quelques litiges pendants, dans le cadre desquels l'autorité flamande aurait sans doute été condamnée.

A.18. En réaction aux arguments du Gouvernement flamand, la SCRL « Assurances du Notariat » relève que le champ d'action de Vlabinvest n'a pas été fixé par le décret du 25 juin 1992, étant donné que celui-ci peut uniquement être délimité par un article relatif au champ d'action de ce fonds. Par ailleurs, le Gouvernement flamand a pris lui-même ces arrêtés, ce qui prouve que le champ d'action n'était pas encore fixé. Le fondement décrétaal de la délégation au Gouvernement flamand figure à l'article 24 du décret du 25 juin 1992.

En outre, il n'appartient pas, en principe, à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la pertinence ou l'utilité de la question préjudicielle; c'est au juge du fond de le faire.

A.19. La SCRL « Assurances du Notariat » relève, pour répondre à l'argument de Vlabinvest, que l'intention du législateur décrétaal ressort clairement des travaux préparatoires, dans lesquels l'extension du champ d'action de Vlabinvest a été liée à l'intégration de Vlabinvest dans la VMSW.

L'argument selon lequel la déclaration gouvernementale indique que le champ d'action de Vlabinvest sera étendu ne convainc pas, étant donné qu'une déclaration gouvernementale n'est pas une norme juridique et peut en outre contenir des objectifs à long terme.

La référence de Vlabinvest à ses propres rapports annuels est également étrange, puisque ces rapports annuels n'ont aucune valeur probante, sauf qu'ils montrent que Vlabinvest s'est trompé sur champ d'action.

A.20. L'argument selon lequel il s'agirait d'une norme interprétative est dénué de fondement, puisque le législateur décrétaal n'indique même pas lui-même qu'il s'agit d'une norme interprétative et que l'article 75 du décret du 29 avril 2011 peut difficilement être interprété comme une simple confirmation de la législation antérieure.

A.21. L'argument selon lequel la norme rétroactive apporte justement la sécurité juridique et que le constat que cette norme est inconstitutionnelle sera une source d'insécurité juridique ne tient pas davantage, étant donné que Vlabinvest est le seul à avoir créé une insécurité juridique en lançant et soutenant des projets en dehors de son champ d'action.

A.22. Le maintien des effets, demandé par Vlabinvest, n'est pas nécessaire, vu que les effets pour Vlabinvest demeurent limités à trois dossiers pendants devant le tribunal et que Vlabinvest ne peut se prévaloir d'un des motifs admis par la Cour pour justifier le maintien des effets d'une norme déclarée inconstitutionnelle.

Position du notaire Frederika Lens

A.23. Le notaire Lens se rallie entièrement à l'argumentation de la SCRL « Assurances du Notariat ».

- B -

B.1. Le juge *a quo* demande si l'article 75 du décret du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec le droit de propriété et avec le droit à un procès équitable, en ce qu'il étend rétroactivement à la commune de Zemst le champ d'action du Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand (ci-après : Vlabinvest), ce qui a pour effet de régulariser le droit de préemption contesté que ce Fonds exerce dans cette commune et d'intervenir dans un litige pendant.

Cet article 75, dont le 4° est plus particulièrement en cause, dispose :

« Dans le décret du 24 mars 2006 modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative, les articles suivants sont rapportés :

1° l'article 4;

2° l'article 16 en ce qui concerne l'abrogation de l'article 29 du décret du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997;

3° l'article 33 en ce qui concerne les dispositions de l'article 30, § 1er, alinéa deux, relatives à la succession aux droits du ' Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid van Vlaams-Brabant ' (Fonds d'Investissement de la Politique foncière et immobilière du Brabant flamand) et du ' Garantiefonds voor Huisvesting ' (Fonds de Garantie de Logement) à insérer au Code flamand du Logement;

4° l'article 36 en ce qui concerne les dispositions de l'article 33, § 1er, alinéa deux, 6° et 7°, et du § 2 à insérer au Code flamand du Logement;

5° l'article 42;

6° l'article 58 ».

B.2.1. Vlabinvest a été créé par le décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992. Avant leur modification par le décret du 29 avril 2011, les articles 19 et 24 de ce décret disposaient :

« Art. 19. Le Fonds prend à sa charge toutes les dépenses relatives :

1° à la politique terrienne et à la réalisation de projets de logement à caractère social dans les communes de la province du Brabant faisant partie de la Région flamande;

2° au développement de structures jugées nécessaires pour le maintien ou le développement du caractère flamand et d'une qualité de logement de haute valeur dans cette région[, y compris la prise de participations au nom de la Région flamande] ».

« Art. 24. Le Gouvernement flamand fixe les modalités pour le fonctionnement et la gestion du Fonds. A cette occasion, il peut déléguer certaines de ses compétences secondaires et complémentaires au fonctionnaire dirigeant qu'il désigne à cette fin ».

L'article 3 du décret du 29 février 2008 « modifiant l'article 85 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement en ce qui concerne le droit au préachat » confère à Vlabinvest un droit de préemption dans son champ d'action.

B.2.2.1. Le champ d'action de Vlabinvest a été fixé pour la première fois par l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 juin 1996 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juillet 1994 réglant la gestion du « Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant » (Fonds d'investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand) et réglant les conditions relatives aux projets de logement de caractère social, qui a inséré, dans l'article 1er, § 1er, de l'arrêté précité du 20 juillet 1994, un 5°, qui dispose :

« 5° zone Vlabinvest : la zone cible des projets de logement à caractère social comprend les communes de Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St.-Genesius-Rode, Wezembeek-Oppem, Wemmel, Hoeilaart, Overijse et Tervuren; la zone d'origine des candidats acheteurs, des candidats locataires et des candidats emphytéotes comprend la zone cible complétée par les communes de la Région flamande confinant à une commune de la zone cible ou à la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

A ce moment, la commune de Zemst ne relevait dès lors pas du champ d'action de Vlabinvest.

B.2.2.2. Ce champ d'action a été étendu par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2006, qui remplace comme suit l'article 1er, § 1er, 5°, de l'arrêté précité du 20 juillet 1994 :

« 5° zone Vlabinvest : la zone cible des projets de logement à caractère social; cette zone comprend toutes les communes de l'arrondissement de Hal-Vilvorde ainsi que les communes de Bertem, Huldenberg, Kortenberg et Tervuren qui se trouvent dans l'arrondissement de Louvain ».

Cette définition de la zone Vlabinvest comprend la commune de Zemst, étant donné que cette commune est située dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde.

L'article 3 de l'arrêté précité du 21 avril 2006 fait dépendre l'entrée en vigueur de cet arrêté de l'entrée en vigueur de l'article 36 du décret du 24 mars 2006 modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative. La fixation de la date d'entrée en vigueur de plusieurs dispositions de ce décret, dont l'article 36, a, à son tour, été confiée au Gouvernement flamand par l'article 77 du décret du 24 mars 2006.

En vertu de l'article 177 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 juin 2006 portant opérationnalisation partielle du domaine politique de l'aménagement du territoire, de la politique du logement et du patrimoine immobilier et adaptant la réglementation en matière de logement suite à la politique administrative, l'article 36 du décret du 24 mars 2006 est partiellement entré en vigueur. L'article 177, précité, dispose notamment :

« Les règlements suivants entrent en vigueur :

1° toutes les dispositions non entrées en vigueur du décret du 24 mars 2006 modifiant les dispositions décrétales en matière de logement suite à la politique administrative, à l'exception des dispositions suivantes de ce décret :

a) l'article 4;

b) l'article 16, pour ce qui concerne l'abrogation de l'article 29 du décret du 20 décembre 1996 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1997;

c) l'article 33, pour ce qui concerne les dispositions de l'article 30, § 1er, alinéa deux, à insérer dans le Code flamand du Logement, concernant la succession du Fonds d'Investissement de la politique foncière et immobilière du Brabant flamand;

d) l'article 36, pour ce qui concerne les dispositions de l'article 33, § 1er, alinéa deux, 6° et 7° et § 2 [à insérer dans le Code flamand du logement];

[...] ».

B.2.3. Le juge *a quo* déduit de la circonstance que l'article 36 du décret du 24 mars 2006 est donc entré en vigueur seulement de manière partielle que l'article 1er de l'arrêté précité du 21 avril 2006, qui prévoit l'extension du champ d'action de Vlabinvest, n'est pas encore entré en vigueur.

B.2.4. Après la clôture des débats devant le juge *a quo*, l'article 75 en cause du décret précité du 29 avril 2011 a été adopté, par lequel la partie de l'article 36 du décret du 24 mars 2006 qui n'était pas encore entrée en vigueur est rapportée rétroactivement.

Les travaux préparatoires de la disposition en cause mentionnent à cet égard :

« Le retrait de l'article 36 du décret relatif à la politique administrative, s'agissant des dispositions de l'article 33, § 1er, alinéa 2, 6° et 7°, et § 2, à insérer dans le Code flamand du logement, a pour conséquence supplémentaire que l'article 36 dudit décret est intégralement entré en vigueur au 1er juillet 2006, ce qui met fin à la discussion quant à savoir si le champ d'action du Fonds d'investissement a ou non été élargi » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 854/1, p. 34).

Selon le jugement de renvoi, « la demanderesse fait valoir à juste titre que le champ d'application du droit de préemption de Vlabinvest a été élargi rétroactivement et le tribunal estime que la question préjudicielle proposée par la demanderesse doit être posée avant de pouvoir statuer plus avant quant au fond ».

B.3.1. Le Gouvernement flamand et Vlabinvest contestent l'interprétation de la juridiction *a quo* selon laquelle le champ d'action de Vlabinvest a été élargi rétroactivement par l'article 75 du décret du 29 avril 2011.

Le Gouvernement flamand fait valoir que la question n'est manifestement pas utile pour trancher le litige et n'est dès lors pas pertinente, vu que le champ d'action de Vlabinvest était fixé dès le départ par un décret.

B.3.2. Il appartient en principe au juge *a quo* d'examiner si la réponse à la question est utile pour trancher le litige qui lui est soumis et d'interpréter les dispositions qu'il estime applicables, sous réserve d'une appréciation ou lecture manifestement erronées.

B.3.3. L'appréciation du juge *a quo* trouve appui tant dans les travaux préparatoires du décret du 29 avril 2011 cités en B.2.4 que dans l'avis du Conseil flamand du logement relatif au projet de décret :

« [...] Bien que l'exposé des motifs se fonde sur la thèse contraire, il est possible que, sur le plan juridique, le champ d'action de Vlabinvest soit rétroactivement élargi par le retrait et que le droit de préemption qui y est attaché soit rétroactivement exercé dans cette zone. Le Conseil flamand du logement se demande si les effets rétroactifs sont compatibles avec la sécurité juridique et quelles seront les conséquences sur les contrats de vente conclus antérieurement au décret en projet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 854/1, pp. 81-82).

B.3.4. Etant donné qu'il n'apparaît pas que la réponse à la question soit manifestement dénuée de pertinence et que l'interprétation du juge *a quo* soit manifestement erronée, la Cour examine les dispositions qui fondent la question préjudicielle conformément à l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*.

B.4. La non-rétroactivité des lois est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

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

B.5. Vlabinvest objecte que l'article 75 du décret du 29 avril 2011 contient une norme interprétative, à laquelle la rétroactivité est inhérente. Cette thèse ne trouve cependant aucun appui ni dans les textes, ni dans les travaux préparatoires, lesquels parlent du retrait de la partie de l'article 36 du décret du 24 mars 2006 qui n'était pas encore entrée en vigueur et non de l'interprétation d'une quelconque disposition.

B.6. L'article 75 du décret du 29 avril 2011 a élargi rétroactivement le champ d'action de Vlabinvest et est intervenu dans un litige pendant. La Cour doit dès lors examiner si la mesure peut se justifier sur la base d'un motif impérieux d'intérêt général ou de circonstances exceptionnelles.

B.7. Vlabinvest invoque comme motif impérieux d'intérêt général le fait que le législateur décrétole a voulu garantir la sécurité juridique des projets que Vlabinvest avait déjà mis en place et soutenus dans son champ d'action étendu depuis le 1er juillet 2006, en faisant usage ou non du droit de préemption.

Sur la base des rapports annuels de Vlabinvest qui lui ont été soumis, la Cour constate que ce fonds n'a fait usage de son droit de préemption dans son champ d'action étendu qu'à trois reprises et que seuls quelques projets sont dès lors compromis, notamment le projet en cause dans l'affaire soumise au juge *a quo*.

Remédier à l'impossibilité de réaliser, dans un nombre de situations à ce point limité, la politique visée par la création de Vlabinvest, ne constitue ni un motif impérieux d'intérêt général suffisant ni une circonstance à ce point exceptionnelle qui puissent justifier une telle intervention rétroactive dans des litiges pendants.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.9. Par analogie avec l'arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011, Vlabinvest demande à la Cour, en cas de déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 75 du décret du 29 avril 2011, d'en limiter les effets à la présente affaire.

Le maintien des effets doit être considéré comme une exception à la nature déclaratoire de l'arrêt rendu au contentieux préjudiciel. Avant de décider de maintenir les effets d'un tel arrêt, la Cour doit constater que l'avantage tiré de l'effet du constat d'inconstitutionnalité non modulé est disproportionné par rapport à la perturbation qu'il impliquerait pour l'ordre juridique.

Les raisons invoquées par Vlabinvest portent uniquement sur un nombre limité de parcelles de terrain sur lesquelles Vlabinvest ne pourrait exercer un droit de préemption et ne constituent pas un motif suffisamment sérieux pour conclure au maintien des effets.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 75, 4°, du décret de la Région flamande du 29 avril 2011 modifiant divers décrets relatifs au logement viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 17 janvier 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt