

Numéro du rôle : 5408
Arrêt n° 31/2014 du 27 février 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 4.1.20 à 4.1.22 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du président émérite M. Bossuyt, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président J. Spreutels, et des juges E. De Groot, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 219.345 du 14 mai 2012 en cause de la SA « Villabouw Francis Bostoën » et autres contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 mai 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 4.1.20 à 4.1.22 du décret flamand relatif à la politique foncière et immobilière violent-ils le principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que, même si les acteurs privés et les sociétés de logement social se voient imposer des obligations similaires pour la réalisation d'une offre de logements sociaux conformément au livre IV du décret précité, seuls les acteurs privés sont obligés de transférer les logements sociaux locatifs à des prix maximums, alors qu'aucun prix maximum n'est imposé aux sociétés de logement social et que, conformément à l'article 43, § 5, du Code flamand du logement, ces dernières peuvent vendre à la valeur vénale, au locataire occupant, les logements sociaux transférés par les acteurs privés ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Villabouw Francis Bostoën », dont le siège social est établi à 9031 Tronchiennes, Koninginnelaan 2/3, la SA « Matexi », dont le siège social est établi à 8790 Waregem, Franklin Rooseveltlaan 180, la SA « B.C.A. », dont le siège social est établi à 9880 Aalter, Oude Gentweg 39, la SA « Durabrik Bouwbedrijven », dont le siège social est établi à 9031 Tronchiennes, Landegemstraat 10, et la SA « Groep H. », dont le siège social est établi à 8573 Anzegem, Bergstraat 24;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 11 décembre 2013 :

- ont comparu :

. Me P. Peeters, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SA « Villabouw Francis Bostoën » et autres;

. Me B. Martel et Me P. Van Orshoven, avocats 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*

Dans le litige au fond, cinq promoteurs immobiliers demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 octobre 2009 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2008 portant la procédure de planification, l'établissement et l'approbation des programmes d'exécution dans le cadre de la réalisation planifiée des projets de logement sociaux et portant le financement des opérations dans le cadre de projets de logement sociaux et modifiant diverses dispositions relatives au logement suite au décret relatif à la politique foncière et immobilière ». Ils soutiennent que cet arrêté a été adopté en exécution de dispositions décrétales inconstitutionnelles. Le Conseil d'Etat considère qu'il doit d'abord faire trancher la question de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle et pose à cet effet la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la demande de jonction

A.1. Les parties requérantes dans le litige au fond demandent de joindre la présente affaire à l'affaire n° 4804. Elles exposent que les deux affaires concernent « une même norme » au sens de l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, étant donné que la question préjudicielle en cause a trait aux articles 4.1.20 à 4.1.22 du livre 4 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relative à la politique foncière et immobilière (ci-après : le décret relatif à la politique foncière et immobilière), tandis que le recours en annulation dans l'affaire n° 4804 est dirigé contre l'ensemble du livre 4 de ce décret. Elles observent également que, selon la jurisprudence de la Cour, un recours en annulation peut être joint à une question préjudicielle.

En outre, les deux affaires seraient connexes, étant donné que quatre des cinq parties dans le litige au fond étaient également parties requérantes dans l'affaire n° 4804, que la norme attaquée dans le litige soumis au juge *a quo* donne exécution aux dispositions décrétales qui ont été attaquées dans l'affaire n° 4804 et que les normes de contrôle invoquées dans les deux affaires sont presque les mêmes. Le Conseil d'Etat aurait par ailleurs lui-même souligné cette connexité dans l'arrêt de renvoi.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, les affaires ne doivent pas être jointes, étant donné qu'il ne s'agirait pas d'une même question de droit. En effet, la présente question préjudicielle différerait du premier moyen correspondant dans l'affaire n° 4804 sur quatre points essentiels.

En ce qui concerne les normes contrôlées, le Gouvernement flamand observe que la présente question préjudicielle porte uniquement sur les articles 4.1.20 à 4.1.22 du décret relatif à la politique foncière et immobilière, alors que le premier moyen dans l'affaire n° 4804 est dirigé contre l'ensemble du titre 1er du livre 4 du décret précité.

En ce qui concerne les normes de contrôle, le Gouvernement flamand observe que la question préjudicielle ne porte que sur le principe d'égalité et de non-discrimination et sur l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, alors que le premier moyen dans l'affaire n° 4804 porte en outre sur plusieurs dispositions du droit primaire et du droit dérivé de l'Union européenne.

En ce qui concerne les catégories de personnes à comparer, le Gouvernement flamand observe que la question préjudicielle invite seulement à comparer les acteurs privés aux sociétés de logement social, alors que le premier moyen dans l'affaire n° 4804 a trait en outre à la comparaison des acteurs privés avec d'autres particuliers et à la comparaison des acteurs privés entre eux.

En ce qui concerne la différence de traitement, le Gouvernement flamand souligne que la question préjudicielle ne porte que sur les différentes normes de prix qui s'appliquent au transfert de logements sociaux de location.

A.2.2. Le Gouvernement flamand ajoute qu'il n'est pas souhaitable de joindre les deux affaires pour des raisons d'ordre procédural. En effet, la Cour ne pourra se prononcer sur l'affaire n° 4804 que lorsqu'elle aura reçu les réponses de la Cour de justice aux questions préjudicielles posées dans l'arrêt n° 50/2011. Ensuite, la Cour devrait donner aux parties l'occasion d'exposer, par écrit, leur point de vue quant à l'arrêt rendu par la Cour de justice. Etant donné que le traitement de cette affaire peut prendre encore beaucoup de temps, il serait préférable de ne pas reporter l'examen de la présente question préjudicielle.

Quant à la réserve à statuer

A.3. Le Gouvernement flamand soutient en ordre principal que la Cour, dans le cadre de sa saisine par le Conseil d'Etat, ne pourrait pas examiner la régularité des incitants fiscaux et des mesures de compensation instaurés par le décret relatif à la politique foncière et immobilière.

En ordre subsidiaire, il fait valoir que, pour autant que la Cour puisse néanmoins examiner cet aspect dans son appréciation de la proportionnalité de la différence de traitement sur laquelle elle est interrogée, elle devrait réserver la phase écrite de la procédure dans la présente affaire jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne ait répondu aux questions préjudicielles qu'elle lui a posées concernant les aides d'Etat. En effet, la Cour elle-même ne serait pas compétente pour contrôler ces incitants fiscaux et ces mesures de compensation au regard des règles européennes en matière d'aides d'Etat.

A.4. Les parties requérantes dans le litige au fond considèrent que la demande du Gouvernement flamand de réserver la réponse à la présente question préjudicielle jusqu'à ce que la Cour de justice ait répondu aux questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 4804 montre que la présente affaire et l'affaire n° 4804 sont connexes. Elles ne s'opposent pas à la demande visant à réserver la réponse.

Quant au fond

A.5.1. Selon les parties requérantes dans le litige au fond, les acteurs privés sont suffisamment comparables aux sociétés de logement social, étant donné que les deux catégories de personnes se voient imposer des obligations comparables dans le cadre de la réalisation de la politique du logement social. Elles interviendraient toutes en tant que service public fonctionnel, en vertu de l'article 4.1.12 du décret relatif à la politique foncière et immobilière.

Toutefois, seuls les acteurs privés se voient obligés de céder les logements sociaux de location réalisés en exécution de la charge sociale aux sociétés de logement social à des prix maximums, tandis que ces dernières devraient seulement tenir compte que des prix indicatifs figurant dans le « cahier des charges ABC », lesquels seraient généralement dépassés. En outre, rien n'empêcherait les sociétés de logement social de vendre au locataire occupant, à la valeur vénale, le logement social de location ainsi acquis.

Une telle différence de traitement ne serait pas pertinente au regard de l'objectif poursuivi par la charge sociale, à savoir celui de pourvoir à du logement décent.

Le contrôle de proportionnalité devrait être strict en l'espèce, étant donné qu'un droit fondamental est en cause, à savoir le droit de propriété. Les parties requérantes dans le litige au fond soulignent, dans ce cadre, que la partie du lotissement ou du projet de construction sur laquelle repose la charge sociale ne peut pas être proposée au marché libre, de sorte que le bénéfice sera en tout état de cause inférieur à celui qui pourrait être réalisé sur ce marché. Ainsi, les acteurs privés se verraient imposer des charges plus lourdes que celles qu'un particulier est censé supporter dans l'intérêt général.

A.5.2. Selon les parties requérantes dans le litige au fond, la charge sociale doit être qualifiée de mesure visant à contrôler l'usage de la propriété, ainsi que la Cour l'aurait jugé dans son arrêt n° 50/2011 du 6 avril 2011. Le fait que le décret relatif à la politique foncière et immobilière prévoit d'autres modes d'exécution et des mécanismes de compensation pour la réalisation de l'offre de logements sociaux n'enlève rien au caractère contraignant de la charge sociale.

A.6. Le Gouvernement flamand souligne le large pouvoir discrétionnaire qui appartiendrait en l'espèce au législateur décentralisé. Cette liberté d'action serait d'autant plus grande eu égard à l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution, qui garantirait le droit à un logement abordable.

Selon le Gouvernement flamand, l'obligation en cause est proportionnée à l'objectif poursuivi, étant donné que les acteurs privés pourraient faire appel à bon nombre d'incitants fiscaux et de mécanismes de compensation qui contrebalanceraient l'inconvénient de la charge sociale. En outre, l'acteur privé pourrait choisir d'exécuter la charge sociale d'une autre manière, en vendant à une organisation de logement social les terrains requis pour l'offre de logements sociaux fixée, en louant à une agence de location sociale suffisamment de logements réalisés, en transférant l'exécution de la charge sociale sur d'autres terrains ou en versant une « cotisation sociale » à la commune.

Enfin, les sociétés de logement social se trouveraient, par rapport à leurs logements, dans une autre situation qu'un propriétaire particulier. Cette différence justifierait que les deux catégories de personnes soient soumises à des obligations distinctes.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne les articles 4.1.20 à 4.1.22 du chapitre 3 « Charges sociales » du titre 1er « Réalisation d'une offre de logements sociaux » du livre 4 « Mesures concernant le logement abordable » du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière.

B.2. Par son arrêt n° 145/2013 du 7 novembre 2013, la Cour a annulé le chapitre 3 précité.

La présente question préjudicielle est dès lors devenue sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle est sans objet.

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 27 février 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

M. Bossuyt