

Numéro du rôle : 5877
Arrêt n° 64/2015 du 21 mai 2015

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 40 du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 226.631 du 7 mars 2014, en cause de la SCRL-FS « Merelbeekse Sociale Woningen » contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 mars 2014, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 40, et plus précisément les paragraphes 1er, 3 et 5 [lire : paragraphes 1er, alinéa 2, 5°, et 3] qu'il contient, du Code flamand du logement du 29 avril 2011 viole-t-il le principe d'égalité, tel qu'il est défini par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions prévoient que les sociétés de logement social doivent adopter les modèles de statuts établis par le Gouvernement flamand, dont l'article 14 constitue une exception à l'article 661, 4°, du Code des sociétés, de sorte qu'en matière de droit de vote et de participation au vote dans les sociétés à finalité sociale, des règles différentes s'appliquent par rapport à d'autres sociétés ? »;

2. « L'article 40, et plus précisément les paragraphes 1er, 3 et 5 [lire : paragraphes 1er, alinéa 2, 5°, et 3] qu'il contient, du Code flamand du logement du 29 avril 2011 viole-t-il le principe d'égalité, tel qu'il est défini par les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces dispositions prévoient que les sociétés de logement social doivent adopter les modèles de statuts établis par le Gouvernement flamand, dont l'article 14 constitue une exception à l'article 661, 4°, du Code des sociétés, de sorte qu'en matière de participation au vote dans les sociétés à finalité sociale, des règles différentes s'appliquent pour les actionnaires privés par rapport aux actionnaires publics ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SCRL-FS « Merelbeekse Sociale Woningen », assistée et représentée par Me D. Matthys, avocat au barreau de Gand;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Roets, Me E. Cloots et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 3 mars 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 25 mars 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 25 mars 2015.

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*

La SCRL-FS « Merelbeekse Sociale Woningen » a introduit au Conseil d'Etat un recours en annulation d'un arrêté par lequel le ministre flamand compétent statue dans une procédure d'appel en application de l'article 29bis, § 5, du Code flamand du logement.

La décision porte sur une modification des statuts de la partie requérante, qui, selon le contrôleur, suivi par le ministre compétent, n'est pas conforme aux statuts-types établis par le Gouvernement flamand.

Ces statuts-types dérogent à l'article 661, alinéa 1er, 4°, du Code des sociétés, dérogation qui est autorisée par l'article 40 du Code flamand du logement.

Etant donné que la partie requérante fait valoir que cette dernière disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle permet un traitement différent des associés ou actionnaires privés et des associés ou actionnaires publics de sociétés de logement social, le Conseil d'Etat pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la partie requérante devant le juge *a quo*, les différences de traitement mentionnées dans les questions préjudicielles ne sont pas raisonnablement justifiées. Elle observe que les associés ou actionnaires privés sont liés par les obligations décrétales dans la même mesure que les associés ou actionnaires publics, de sorte qu'il peut être admis qu'ils les respectent de manière aussi correcte. Par ailleurs, le fait que la section de législation du Conseil d'Etat n'ait pas formulé d'observations concernant la disposition en cause ne démontrerait pas que la disposition résiste au contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Pour le surplus, la partie requérante se réfère à un arrêté approuvé le 28 mars 2014 par le Gouvernement flamand, qui limite le nombre d'administrateurs d'une société de logement social. Etant donné que les associés ou actionnaires privés ne peuvent prendre part au vote à une assemblée générale que pour un nombre de voix égal à dix pour cent au maximum des voix attachées aux parts ou actions représentées, alors que cette limitation ne s'applique pas aux administrations publiques, cette différence de traitement aura pour conséquence que les associés ou actionnaires privés verront leurs mandats d'administrateur diminuer.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, les différences de traitement mentionnées dans les questions préjudicielles trouvent uniquement leur origine dans l'article 40, § 3, alinéa 2, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement.

En ce qui concerne la première différence de traitement, le Gouvernement flamand estime que les deux catégories de personnes morales ne sont pas comparables, étant donné que la différence de traitement découle de normes émanant de législateurs compétents différents. La compétence du législateur décretaal pour régler la forme sociétaire des sociétés de logement social est fondée sur la nécessité de pouvoir exercer utilement la compétence régionale en matière de logement, ce qui n'est pas contesté dans l'affaire soumise au juge *a quo*. En tout état de cause, la différence de traitement serait objectivement justifiée, selon le Gouvernement flamand. La disposition en cause poursuit un but légitime. La mesure qu'elle contient est pertinente et est raisonnablement proportionnée au but poursuivi.

S'agissant de la deuxième différence de traitement, le Gouvernement flamand explique le but de la mesure. Il s'agit de préserver l'influence déterminante des acteurs publics sur les sociétés de logement social. En effet, ces sociétés sont les exécutants de la politique du logement social du Gouvernement flamand, en ce compris les programmes d'investissement pour le logement social. Elles reçoivent en outre d'importantes subventions pour construire, rénover, louer et vendre des logements sociaux. La mesure s'inscrit par ailleurs dans le prolongement du choix qui a été fait dans le décret-cadre du 18 juillet 2003 relatif à la politique administrative. En vertu de l'article 4, § 2, 3°, de ce décret, des tâches relatives à la mise en œuvre de la politique peuvent être confiées à des

agences autonomes (indépendantes) pour autant seulement qu'une « possibilité réelle de diriger l'agence [autonome] sur la base de l'efficacité, des performances et de la qualité » soit garantie.

A.3. En ce qui concerne la non-comparabilité alléguée, la partie requérante devant le juge *a quo* inverse les choses. Elle fait valoir que l'inégalité dénoncée ne saurait trouver son origine dans la répartition des compétences entre deux législateurs, étant donné que le législateur régional n'était pas compétent pour déroger à la législation fédérale sur les sociétés. En effet, la compétence en matière de logement n'habiliterait pas la Région flamande à prévoir pour les sociétés de logement social ayant la forme d'une société à finalité sociale un régime dérogeant à la législation fédérale relative aux sociétés à finalité sociale.

En ce qui concerne la proportionnalité de la mesure, la partie requérante devant le juge *a quo* fait observer que la qualité d'associé ou actionnaire des partenaires privés a certes un caractère volontaire, mais qu'il s'agit en même temps d'une nécessité économique si l'on veut réaliser la finalité sociale. Une option plus proportionnée consisterait à imposer la mesure en cause exclusivement aux futures sociétés de logement social. Ainsi, les souscripteurs sauraient à quoi ils s'engagent et la continuité du fonctionnement des sociétés de logement existantes ne serait pas compromise.

A.4. Le Gouvernement flamand invoque le faible taux de participation de l'autorité dans les sociétés de logement social, pour convaincre la Cour du caractère proportionné de la mesure. Etant donné qu'il est assez rare que les autorités participent dans une société de logement social, il ne serait pas disproportionné que le législateur décréteil ait protégé leur influence déterminante dans ce nombre limité de cas.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur le droit de vote dans les sociétés de logement social.

En vertu de l'article 40, § 1er, alinéa 1er, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement (ci-après : le Code flamand du logement), le Gouvernement flamand peut reconnaître comme société de logement social des sociétés qui poursuivent une finalité sociale répondant aux objectifs de la politique flamande du logement.

Pour être agréées, et pour conserver cet agrément, ces sociétés doivent satisfaire à certaines conditions. Une de ces conditions consiste à adopter les statuts-types établis par le Gouvernement flamand et à s'engager à adapter immédiatement leurs statuts à toute modification ultérieure que le Gouvernement flamand apporterait à ces statuts-types (article 40, § 1er, alinéa 2, 5°, du Code flamand du logement).

Les sociétés de logement social adoptent en outre la forme d'une société coopérative ou d'une société anonyme à finalité sociale. Aux termes de l'article 661 du Code des sociétés, une société à finalité sociale est une société qui n'est pas vouée à l'enrichissement de ses associés. Le Code des sociétés est applicable aux sociétés de logement social dans la mesure où il n'y est pas dérogé dans le Code flamand du logement ou dans les statuts (article 40, § 2, alinéa 1er, du Code flamand du logement).

B.2.1. L'article 40, § 2, du Code flamand du logement dispose :

« Les sociétés de logement social adoptent, sans perdre leur caractère civil, la forme de sociétés coopératives ou anonymes à but social. Le Code des Sociétés s'applique à ces sociétés pour autant qu'il n'y soit pas dérogé dans le Code flamand du Logement ou dans les statuts.

L'article 661, premier alinéa, 7° et 8°, du Code des Sociétés, ne s'applique pas aux sociétés de logement social.

[...] ».

B.2.2. L'article 40, § 3, alinéa 2, du même Code dispose :

« Lorsque la Région flamande, une province, des communes et des centres publics d'[action] sociale possèdent conjointement la majorité du capital social, leurs délégués doivent être majoritaires dans le conseil d'administration. L'article 661, premier alinéa, 4°, du Code des Sociétés ne s'applique pas à ces derniers ».

Les questions préjudicielles portent en substance sur cette disposition, et en particulier sur la dernière phrase de cette disposition.

B.3. L'article 661, alinéa 1er, 4°, du Code des sociétés, auquel renvoie l'article 40 du Code flamand du logement, prévoit que les statuts d'une société à finalité sociale doivent

« stipule[r] que nul ne peut prendre part au vote à l'assemblée générale pour un nombre de voix dépassant le dixième des voix attachées aux parts ou actions représentées; ce pourcentage est porté au vingtième lorsqu'un ou plusieurs associés ont la qualité de membre du personnel engagé par la société ».

B.4. En prévoyant que l'article 661, alinéa 1er, 4°, du Code des sociétés n'est pas applicable aux associés ou actionnaires publics d'une société de logement social, l'article 40, § 3, alinéa 2, du Code flamand du logement permet que les statuts des sociétés de logement social ne limitent pas le nombre de voix des associés ou actionnaires, ou de certains associés ou actionnaires, à un dixième du nombre de voix attachées aux parts ou actions représentées.

Le Gouvernement flamand a fait usage de cette possibilité. Les statuts-types d'une société coopérative à responsabilité limitée à finalité sociale figurent dans l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 2010 fixant les conditions complémentaires et la procédure pour l'agrément comme société de logement social et établissant la procédure d'évaluation des prestations des sociétés de logement social. Les statuts-types d'une société anonyme à finalité sociale figurent dans l'annexe 2 du même arrêté.

Selon l'article 14 des deux statuts-types, la Région flamande, la province, les communes et les centres publics d'action sociale ont autant de voix qu'ils possèdent d'actions ou parts. Aucun autre associé ne peut participer au vote pour un nombre de voix dépassant le dixième des voix attachées aux parts ou actions représentées.

B.5. Par ses questions préjudicielles, le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 40 du Code flamand du logement viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il oblige les sociétés de logement social à adopter les statuts-types précités, de sorte qu'en matière de droit de vote et de participation au vote, les règles qui s'appliquent dans les sociétés à finalité sociale diffèrent de celles qui s'appliquent dans d'autres sociétés (première question préjudicielle) et les règles applicables aux associés ou actionnaires privés diffèrent de celles qui s'appliquent aux associés ou actionnaires publics (seconde question préjudicielle).

Etant donné que les questions préjudicielles portent sur la possibilité de déroger, pour les sociétés de logement social, aux règles ordinaires qui s'appliquent aux sociétés à finalité sociale, et plus précisément à l'article 661, alinéa 1er, 4°, du Code des sociétés, la première question préjudicielle doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne la différence de traitement, parmi les sociétés à finalité sociale, entre les sociétés de logement social et les autres sociétés; la seconde question préjudicielle doit être interprétée en ce sens qu'elle

concerne, au sein des sociétés de logement social, la différence de traitement des associés ou actionnaires privés par rapport aux associés ou actionnaires publics.

Eu égard à leur connexité, les deux questions préjudicielles sont examinées ensemble.

B.6. 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 au législateur décentralisé, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, de garantir le droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ce législateur quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est sans justification raisonnable.

B.7.1. Comme il est dit en B.1, 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 le Gouvernement flamand. 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 une autre société de logement social.

En cas d'agrément, de fusion ou de conversion d'une société de logement social, le Gouvernement flamand a le droit de souscrire, au nom de la Région flamande, à un quart au maximum du capital social de la société de logement social. Lorsque les autorités publiques (la Région flamande, les provinces, les communes et les centres publics d'action sociale) détiennent la majorité du capital social, leurs délégués doivent détenir la majorité au sein du conseil d'administration. De sa propre initiative ou à la demande du contrôleur, le Gouvernement flamand peut infliger des sanctions à une société de logement social, notamment lorsqu'elle n'exerce pas correctement ses missions. La sanction peut aller jusqu'au retrait de l'agrément.

La mission essentielle des sociétés de logement social consiste à améliorer les conditions d'habitation des ménages et personnes isolées en manque de logement, en garantissant une offre suffisante d'habitations sociales de location et d'achat. Le financement des sociétés de logement social est essentiellement supporté par la Région flamande.

Il ressort de ce qui précède que les sociétés de logement social doivent être considérées comme des « exécutants privilégiés » de la politique flamande du logement, ce qui est par ailleurs expressément confirmé à l'article 29 du Code flamand du logement.

B.7.2. Dans la mesure où les sociétés de logement social doivent être considérées comme des « exécutants privilégiés » de la politique flamande du logement, le législateur décrétoal pouvait prendre les mesures nécessaires pour que ces sociétés mènent une politique qui soit conforme à la politique flamande du logement.

B.8. Eu égard à ce qui précède et compte tenu du pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur décrétoal en matière de politique du logement, les différences de traitement en cause ne sont pas sans justification raisonnable.

B.9. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 40, § 1er et § 3, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 21 mai 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen