# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 17 janvier 2013 (Belgique). RG 3/2012

* Date : 17-01-2013
* Language : French
* Section : Case law
* Source : Justel F-20130117-3
* Role number : 3/2012

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 ? ».
(...)
III. En droit
(...)
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 décrétal 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,
P.-Y. Dutilleux
Le président,
M. Bossuyt