Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 124/2026
van 22 oktober 2026
Rolnummer : 8545

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 mei 2007 « houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Joséphine Moerman en Pierre Nihoul, en de rechters Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Frank Fleerackers, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitster Joséphine Moerman,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest nr. 264.430 van 3 oktober 2025, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 13 oktober 2025, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt [artikel] 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 de artikelen 10, 11, 16 en 23 [Grondwet], in samenhang gelezen met art. 1 EAP bij het EVRM en [artikel] 105 van de Grondwet, alsook het in deze bepalingen vervatte legaliteitsbeginsel in voorbehouden aangelegenheden, elk van de aangehaalde bepalingen en beginselen op zichzelf genomen en in hun onderlinge samenhang, in zoverre deze decretale bepaling het volledig aan de Vlaamse regering overlaat om ‘ bijzondere gebieden ’ te bepalen waarbinnen het voorkooprecht van de in voormeld artikel bedoelde overheden van toepassing zal zijn, zonder nadere regels en essentiële criteria (te weten minstens de reikwijdte, de criteria voor aanduiding van de bijzondere gebieden en het territoriale toepassingsgebied) te bepalen in het decreet zelf, zodat het toepassingsgebied van het voorkooprecht finaal bepaald wordt door de regering, en zodat aan bepaalde rechtsonderhorigen de waarborg wordt ontnomen dat dergelijk voorkooprecht als eigendomsbeperkende maatregel normaliter (minstens voor wat de essentiële bestanddelen betreft) geregeld dient te worden door de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen ?

Schendt artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten de artikelen 10, 11, 16 en 22 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM, elk van de aangehaalde bepalingen op zichzelf genomen en in hun onderlinge samenhang, in zoverre de uitoefening van het voorkooprecht ingericht door art. 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen uitzondering bevat in geval van verkoop van het goed aan een besloten vennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten de ascendenten of de verwanten in de zijlijn tot in de tweede graad zijn, of waarvan de verkoper zelf (mede)-aandeelhouder is, zodat het aan de burger onmogelijk wordt gemaakt om zijn vermogen naar eigen inzichten binnen de familiale sfeer te beheren zonder risico van uitoefening van het voorkooprecht, wat een onevenredige aantasting van het eigendomsrecht van de betrokkenen inhoudt en een onevenredige schending van het recht op een privé-leven en een gezinsleven, zodat aan bepaalde rechtsonderhorigen de waarborgen geboden door de artikelen 16 en 22 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM, ontnomen worden ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Daisy Miseur en de bv « D&B », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Gregory Verhelst en mr. Johannes Vogels, advocaten bij de balie van Antwerpen;

- het Agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Joris Geens en mr. Veerle Wanten, advocaten bij de balie van Antwerpen;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Elke Cloots en mr. Claire Buggenhoudt, advocates bij de balie van Antwerpen.

Bij beschikking van 15 juli 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Frank Fleerackers en Emmanuelle Bribosia te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Het bodemgeschil betreft een geschil tussen Daisy Miseur en de bv « D&B », enerzijds, en het Agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna : Vlabinvest), anderzijds. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege vorderen de nietigverklaring van een besluit van 26 juli 2022 van de raad van bestuur van Vlabinvest houdende de uitoefening van een voorkooprecht op een perceel grond te Zaventem dat Daisy Miseur wenst te verkopen aan de bv « D&B ».

Op 17 december 2021 wordt tussen Daisy Miseur en de bv « D&B » een onderhandse verkoopovereenkomst ondertekend voor de verkoop van een perceel grond tegen 270 000 euro en onder de uitdrukkelijk opschortende voorwaarde dat het voorkooprecht, dat krachtens de Vlaamse Codex Wonen van 2021 op het perceel rust, niet wordt uitgeoefend. De koper, de bv « D&B » is een familiale vennootschap waarin Daisy Miseur en haar broer elk 24 % van de aandelen bezitten en hun vader 52 %.

Op 26 juli 2022 beslist de raad van bestuur van Vlabinvest om het voorkooprecht uit te oefenen. Vlabinvest wenst het betrokken perceel te verkavelen in betaalbare bouwloten voor kleine eengezinswoningen.

Op 17 november 2022 stellen Daisy Miseur en de bv « D&B » een vernietigingsberoep in bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het voormelde besluit. De verzoekende partijen voeren aan dat zowel de delegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 als het vermeende gebrek aan uitzonderingen op het voorkooprecht, zoals bepaald in artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 mei 2007 « houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten » verschillende grondwets- en Europeesrechtelijke bepalingen zou schenden.

Daarop stelt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat het voorkooprecht van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een voorbehouden aangelegenheid is waarop het formeel wettigheidsbeginsel van artikel 16 van de Grondwet van toepassing is. Het voorkooprecht gaat veel verder dan een loutere eigendomsinmenging aangezien het een verplichte eigendomsoverdracht inhoudt. Indien de begunstigde van het voorkooprecht beslist om dat recht uit te oefenen, wordt de getroffen eigenaar gedwongen om zijn onroerend goed te verkopen aan een andere partij dan diegene waarmee hij een overeenkomst heeft gesloten. Ter ondersteuning van die stelling refereren de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege aan het arrest van het Hof nr. 115/2004 van 30 juni 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.115).

Bovendien zijn er omstandigheden denkbaar waarbij de eigenaar van een onroerend goed zich verplicht ziet tot de verkoop ervan, maar waarbij de verkoop een zeer strikt *intuitu personae* karakter heeft. Volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege behelst het eigendomsrecht niet enkel het genotsrecht, maar ook een beheers- en beschikkingsvrijheid, namelijk de vrijheid om te verkopen en om zijn patrimonium te beheren en te herschikken naar eigen wens. Het instellen van een voorkooprecht holt die vrijheid uit en ontneemt aan de eigenaars de beheers- en beschikkingsvrijheid.

Omdat het formeel wettigheidsbeginsel van artikel 16 van de Grondwet van toepassing is, dient de decreetgever zelf de essentiële elementen van het voorkooprecht te regelen. Maar het in het geding zijnde artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bevat een « blanco cheque » aan de Vlaamse Regering om zelf te beslissen over de afbakening van een « bijzonder gebied » waarbinnen een voorkooprecht geldt op percelen die bestemd zijn voor woningbouw. Nadere regels of rudimentaire criteria waarmee de Vlaamse Regering rekening zou moeten houden bij de aanduiding en de afbakening van een dergelijk « bijzonder gebied » werden niet door de decreetgever vastgesteld.

A.1.2. Voorts doen de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege gelden dat het wettigheidsbeginsel van artikel 23 van de Grondwet, inzake de waarborg op een behoorlijke huisvesting, van toepassing is op artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Maar in artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 is geen enkel principe vervat met betrekking tot de omvang die het voorkooprecht zou moeten hebben en heeft de Vlaamse decreetgever daarover geen beleidskeuze gemaakt.

Voor zover de Vlaamse decreetgever ermee had kunnen volstaan het onderwerp van de machtiging aan te geven, moet worden opgemerkt dat dit criterium zinvol moet worden geïnterpreteerd, namelijk op een wijze dat het enige inhoud heeft en dat de aangelegenheden die vallen onder artikel 23 van de Grondwet niet *de facto* mogen worden beschouwd als niet-voorbehouden aangelegenheden. Minstens had de decreetgever algemene criteria moeten vaststellen om de « bijzondere gebieden » aan te duiden waarbinnen een voorkooprecht kan gelden.

A.1.3. Voor zover het Hof van oordeel zou zijn dat een voorkooprecht geen voorbehouden aangelegenheid is, voeren de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege aan dat het Hof minstens moet vaststellen dat de decreetgever aan eigenaars wier percelen door de Vlaamse Regering aan een voorkooprecht onderhevig worden gemaakt met toepassing van artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, op discriminatoire wijze het recht heeft ontzegd op een optreden van de bevoegde democratisch verkozen vergadering, door de reikwijdte van het voorkooprecht op geen enkele manier te omschrijven of te beperken, en door aan de Vlaamse Regering een onbeperkte machtiging te verlenen. Er bestaan talloze voorkooprechten en talloze eigenaars in vergelijkbare situaties, waarvan de essentiële bestanddelen, of minstens de fundamentele beleidskeuzes, wel door de decreetgever zijn vastgesteld. Niet-exhaustief kan worden verwezen naar artikel 2.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : de VCRO), artikel 37, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 oktober 1997 « betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu », artikel 1.3.3.2.1, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en artikel 12, eerste lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 maart 1999 « houdende het beleid en het beheer van de zeehavens ».

Voorts geldt voor de kopers van dergelijke onroerende goederen hetzelfde. Hun kan het recht worden ontnomen een onroerend goed, in een door de Vlaamse Regering afgebakend « bijzonder gebied », aan te kopen, zonder dat het Vlaams Parlement daaraan zijn goedkeuring heeft gegeven.

A.2.1. Vooreerst voert het Agentschap voor Woon- en Zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna : Vlabinvest) aan, wat betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar niet wordt aangegeven welke vergelijkbare situaties verschillend zouden worden behandeld.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 105 van de Grondwet, doet Vlabinvest gelden dat dat artikel niet van toepassing is op artikel 5.76, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, omdat het handelt over de verhouding tussen de federale wetgevende macht en de federale uitvoerende macht.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, voert Vlabinvest aan dat dat grondwetsartikel niet van toepassing is op de voorkooprechten en dus niet op artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Artikel 16 van de Grondwet is enkel van toepassing op daadwerkelijke onteigeningen, of minstens moet er sprake zijn van een blijvende verlamming van het eigendomsrecht. Bij onteigening moet er niet alleen sprake zijn van een werkelijke overdracht van de eigendomstitel, maar ook van een gedwongen karakter van de eigendomsoverdracht, hetgeen te dezen niet het geval is, aangezien het voorkooprecht alleen kan worden uitgevoerd als de verkoper beslist om het onroerend goed te verkopen.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), doet Vlabinvest gelden dat, niettegenstaande artikel 1 een ruimere draagwijdte heeft dan artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 geen afbreuk doet aan het recht dat een lidstaat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk acht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Er dient een redelijk verband van evenredigheid te bestaan met het nagestreefde doel, maar de lidstaten beschikken over een grote appreciatiemarge. Bovendien volstaat het, voor de inachtneming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, dat de inmenging in het eigendomsrecht is geregeld in een norm die hetzij in een wet, hetzij in een uitvoeringsbesluit is vervat.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet, voert Vlabinvest aan dat het voor de bevoegde wetgever niet verboden is om aan de uitvoerende macht machtigingen te verlenen, voor zover die machtigingen betrekking hebben op het nemen van maatregelen waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven. Artikel 23 van de Grondwet verplicht de decreetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op behoorlijke huisvesting te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

A.2.2. Vervolgens doet Vlabinvest gelden dat de eerste prejudiciële vraag uitgaat van de verkeerde premisse dat alle essentiële criteria zouden moeten worden bepaald in het decreet zelf. Noch artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, noch artikel 23 van de Grondwet legt aan de wetgever de verplichting op alle essentiële elementen van een behoorlijke huisvesting en de inmenging in het eigendomsrecht zelf te regelen. De decreetgever kan hiertoe de uitvoerende macht machtigen, zolang het onderwerp door de bevoegde decreetgever is aangegeven, hetgeen *in casu* is gebeurd.

Vooreerst bepaalt het algemene, overkoepelende decreet van het Vlaamse Gewest van 25 mei 2007 « houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten » (hierna : het decreet van 25 mei 2007) dat het Vlaams voorkooprecht het voorkooprecht vormt dat bij of ter uitvoering van een wet of decreet is toegekend. In het decreet van 25 mei 2007 wordt de werking van de Vlaamse voorkooprechten bepaald, alsook de algemene regels en enkele algemeen geldende uitzonderingen met betrekking tot de Vlaamse voorkooprechten.

Vervolgens bepaalt het in het geding zijnde artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 dat het Vlaams Woningfonds, Vlabinvest, de woonmaatschappijen binnen hun werkgebied en de gemeenten op hun grondgebied, een voorkooprecht krijgen op een perceel, bestemd voor woningbouw, dat is gelegen in een door de Vlaamse Regering te bepalen « bijzonder gebied ». In artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt, naast de algemene uitzonderingen op het voorkooprecht zoals vastgesteld in het decreet van 25 mei 2007, ook in specifieke uitzonderingen voorzien en artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 definieert zelf wat onder « woonvernieuwingsgebieden » en « woningbouwgebieden » moet worden begrepen. Er wordt bepaald wat het voorkooprecht inhoudt, aan wie het toekomt en op welke percelen die rechten van toepassing zijn, waaronder ook enkele « bijzondere gebieden » die door de Vlaamse Regering worden aangeduid. Zodoende regelt de Vlaamse Codex Wonen van 2021 op afdoende en voorzienbare wijze het onderwerp van het voorkooprecht en het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering.

Ten slotte voert Vlabinvest aan dat het voorkooprecht past binnen de realisatie van de beleidsdoelstelling zoals bepaald in artikel 1.5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en de doelstelling van artikel 23 van de Grondwet, namelijk het recht van eenieder op menswaardig wonen. Daartoe moet het beschikken over een aangepaste woning van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid, worden bevorderd.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de eerste prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op het formeel wettigheidsbeginsel.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, doet de Vlaamse Regering gelden dat dat artikel een formeel wettigheidsbeginsel bevat, maar slechts waarborgen biedt bij onteigeningen. Het verleent geen bescherming bij minder verregaande beperkingen van het eigendomsrecht. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom en elke regeling van het gebruik van de eigendom, maar bevat geen formeel wettigheidsbeginsel. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol verzet zich niet tegen een machtiging aan de Vlaamse Regering om de « bijzondere gebieden » te bepalen waar sociale woonactoren een decretaal voorkooprecht op bouwpercelen zullen hebben. De in het geding zijnde bepaling valt derhalve niet onder het toepassingsgebied van artikel 16 van de Grondwet en is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet, voert de Vlaamse Regering aan dat artikel 23 een « afgezwakt » wettigheidsbeginsel bevat, dat wordt gehanteerd in de context van de economische, sociale en culturele rechten. Het volstaat daarbij dat de wetgever in een minimaal kader voor de regeling voorziet; de nadere precisering mag hij aan de uitvoerende macht overlaten. De Vlaamse Regering wijst erop dat de decreetgever in artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering voldoende nauwkeurig heeft omschreven. De parlementaire voorbereiding geeft ook aan dat het Vlaamse woonbeleid prioritair moet inzetten op woonvernieuwings- en woningbouwgebieden, waarvan de definiëring door de decreetgever zelf is gebeurd. Ook komt uit de parlementaire debatten naar voor dat de « bijzondere gebieden » gebieden kunnen omvatten waar de grondprijzen excessief zijn gestegen.

Wat betreft de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 105 van de Grondwet, voert de Vlaamse Regering aan dat artikel 105 uitsluitend de verhouding regelt tussen de federale wetgevende en de federale uitvoerende macht, waardoor artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 niet onder het toepassingsgebied van artikel 105 valt. Desgevallend kan het Hof

de toetsing uitbreiden tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), dat een analoge bepaling bevat op het niveau van de deelentiteiten, maar die bepalingen verzetten zich niet tegen de gewraakte machtiging aan de Vlaamse Regering.

A.3.2. In ondergeschikte orde vraagt de Vlaamse Regering, wanneer het Hof zou oordelen dat artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 ongrondwettig is, om de gevolgen te handhaven. De handhaving wordt gevraagd voor alle uitoefeningen van het voorkooprecht die op grond van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, of de voorloper daarvan, hebben plaatsgevonden.

A.4.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen gelden dat de verwijzing van de Vlaamse Regering en Vlabinvest naar artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 (voorheen artikel 23, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode » (hierna : het decreet van 15 juli 1997)) niet correct is. Ze lijken te suggereren dat de in die bepaling vervatte omschrijving van « woonvernieuwingsgebieden » en « woningbouwgebieden » de bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt om de « bijzondere gebieden » van artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 af te bakenen, zou beperken of minstens aan bepaalde decretale criteria zou onderwerpen. Maar artikel 2.36 vertoont geen verband met de « bijzondere gebieden » bedoeld in artikel 5.76 en zelfs indien dat wel het geval zou zijn, mag worden aangenomen dat de decreetgever wel naar die gebieden zou hebben verwezen in artikel 5.76, in plaats van zonder nadere toelichting of afbakening melding te maken van « een door de Vlaamse Regering te bepalen bijzonder gebied ». Ook de decretale voorgangers, te weten de artikelen 23, § 1, en 85, § 1, tweede lid, 3°, van het decreet van 15 juli 1997, doen niet blijken van een verband tussen beide bepalingen. De parlementaire voorbereiding van artikel 23, § 1, vermeldt nergens een voorkooprecht en artikel 85 vermeldt nergens de woonvernieuwings- of woningbouwgebieden. Daaruit blijkt al zeker niet dat de door de Vlaamse Regering af te bakenen « bijzondere gebieden » volgens de decreetgever exclusief zouden zijn op te vatten als deelgebieden van die woonvernieuwings- en/of woningbouwgebieden.

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege wijzen het Hof erop dat de prejudiciële vraag moet worden beantwoord vanuit de veronderstelling dat de « bijzondere gebieden » bedoeld in artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen verband houden met de woonvernieuwings- en woningbouwgebieden als bedoeld in artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

A.4.2. Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, herhalen de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat het een voorbehouden aangelegenheid betreft waarop het formeel wettigheidsbeginsel van artikel 16 van de Grondwet van toepassing is.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet, herhalen de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 het wettigheidsbeginsel van artikel 23 miskent. In het in het geding zijnde artikel zit geen enkel principe vervat met betrekking tot de territoriale reikwijdte die het voorkooprecht zou kunnen hebben en heeft de decreetgever hierover geen beleidskeuze gemaakt.

Wat betreft de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voeren de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege aan dat het Hof zich niet zozeer gebonden acht door de precieze bewoordingen van een prejudiciële vraag, maar eerder door de draagwijdte ervan. De Raad van State, die met zijn eerste prejudiciële vraag peilt naar de grondwettigheid van de machtiging aan de Vlaamse Regering, heeft per vergissing verwezen naar artikel 105 van de Grondwet, terwijl hij eigenlijk artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde. Bovendien heeft de Vlaamse Regering in die zin op de prejudiciële vraag geantwoord. Voorts kan Vlabinvest niet worden gevolgd waar het stelt dat niet kan worden getoetst aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet omdat de prejudiciële vraag niet verduidelijkt welke vergelijkbare situaties verschillend zouden worden behandeld. Wanneer het Hof wordt gevraagd of een decretale bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met een ander grondrecht, moet de categorie van personen waaraan dat grondrecht is ontnomen, worden vergeleken met de categorie van personen aan wie dat grondrecht is gewaarborgd.

A.4.3. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat een toepassing van artikel 28, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en dus een handhaving van de gevolgen niet nodig zijn. De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op de versie van artikel 5.76, § 1,

tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals die van toepassing was in de periode vanaf 1 januari 2021 tot 30 mei 2023. Het is niet omdat er vóór de inwerkingtreding van artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, een gelijkaardige regeling van toepassing was (artikel 85, § 1, tweede lid, 3°, van het decreet van 15 juli 1997), dat de ongrondwettigverklaring van die bepaling onverkort moet doorwerken naar de voorheen bestaande bepaling.

Voorts leggen noch de Vlaamse Regering, noch Vlabinvest bewijsstukken of cijfers voor met betrekking tot de uitoefening van het voorkooprecht in die periode.

A.5. In zijn memorie van antwoord benadrukt Vlabinvest dat de initieel bij de verkoop betrokken partijen willens en wetens het onroerende goed hebben verkocht met kennis van het feit dat de kans bestond dat een sociale woonactor haar voorkooprecht zou uitoefenen. Ondanks dit gegeven heeft de verkoper toch vrijwillig beslist om alsnog met de verkoop door te gaan, waardoor er geen sprake kan zijn van een gedwongen verkoop of onteigening.

A.6.1. De Vlaamse Regering doet in haar memorie van antwoord gelden dat de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege de strekking van de eerste prejudiciële vraag proberen uit te breiden. Enerzijds trachten ze de te toetsen norm uit te breiden door niet alleen te verwijzen naar het gebrek aan definiëring van de « bijzondere gebieden », maar ook van « een perceel, bestemd voor woningbouw ». Anderzijds proberen ze de referentienormen uit te breiden met het materieel wettigheidsbeginsel en met artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, alsook de vergelijking met andere Vlaamse voorkooprechten daarbij op te nemen.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof vermogen de partijen voor het Hof de draagwijdte van de gestelde prejudiciële vraag niet te wijzigen of te laten wijzigen. Het Hof is gebonden door de bewoordingen van de prejudiciële vraag en kan niet ingaan op andere grieven die een partij voor het Hof aanvoert.

A.6.2. Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, herhaalt de Vlaamse Regering dat dit artikel niet van toepassing is op voorkooprechten. Een verkoop *intuitu personae* van een goed waarop een voorkooprecht rust, houdt een risico in voor de verkoper en wil hij dat risico uitsluiten, dan kan het onroerend goed worden overdragen via andere types van transactie. Bovendien blijft een verkoop *intuitu personae* in bepaalde gevallen wel zonder risico mogelijk, daar het in het geding zijnde voorkooprecht niet altijd geldt.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet, wijst de Vlaamse Regering erop dat de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege een aantal fundamentele zaken vergeten. Vooreerst houdt artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen beperking in van de in artikel 23 van de Grondwet opgesomde grondrechten maar voert het net een instrument in om die daadwerkelijk te beschermen. Voorts bevat artikel 23 van de Grondwet slechts een afgezwakt wettigheidsbeginsel, dat enkel vereist dat de bevoegde wetgever het « onderwerp » van de machtiging aangeeft. Bovendien geeft artikel 5.76 het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering voldoende aan, zeker in samenhang gelezen met de ruimere context van het decreet en de parlementaire voorbereiding ervan.

Wat betreft de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 105 van de Grondwet, doet de Vlaamse Regering gelden dat geen toetsing moet gebeuren aan artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch een vergelijking met verschillende andere Vlaamse voorkooprechten.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.7.1. Volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege volstaat de vaststelling dat artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 het mogelijk maakt dat het voorkooprecht bedoeld in artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, wordt uitgeoefend naar aanleiding van de verkoop van een onroerend goed aan een familiale vennootschap, om vast te stellen dat dit artikel niet bestaanbaar is met de artikelen 16 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Voor de ontstentenis van een dergelijke uitzondering bestaat geen legitieme doelstelling en als reden voor de beperking van de algemene uitzondering wordt door de decreetgever slechts verwezen naar de onduidelijkheid die zou hebben bestaan over de uitzondering van artikel 64 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (hierna : het decreet van 18 mei 1999) en naar het feit dat die uitzondering niet in andere regelgeving voorkwam. Nochtans is niet aangetoond dat het onmogelijk was om die bewuste uitzondering duidelijker af te bakenen.

Evenmin volgt uit het gegeven dat enkel in artikel 64 van het decreet van 18 mei 1999 een uitzondering was opgenomen, de weglating van die uitzondering in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 enig legitiem doel zou dienen.

Voor de keuze van de decreetgever om in artikel 8, 1°, van het decreet van 25 mei 2007 enkel de verkoop aan bepaalde natuurlijke personen te viseren, en niet de verkoop aan bepaalde familiale vennootschappen, is geen verantwoording gegeven. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege zijn van mening dat er geen legitieme redenen zijn om de overdracht van een onroerend goed aan een familiale vennootschap te sanctioneren. Minstens zijn de gevolgen van de regeling disproportioneel voor zowel de verkoper-eigenaar als de kopende vennootschap. Het wordt beide partijen onmogelijk gemaakt om een onroerend goed naar eigen inzicht in een louter familiale context over te dragen en te beheren zonder het risico dat er een voorkooprecht zou worden uitgeoefend.

A.7.2. Daarnaast heeft artikel 5.76, § 1, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, tevens een discriminerende werking. De verzoekende partijen (eerste hypothese) bevinden zich in een vergelijkbare situatie als eigenaars die een onroerend goed willen verkopen aan een echtgenoot, afstammeling of een geadopteerd kind (tweede hypothese), of aan een vennootschap waarvan de werkende vennoten, dan wel de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten, in eenzelfde betrekking van bloedverwantschap of aanverwantschap staan als de voormelde personen (derde hypothese). Hetzelfde geldt voor de kopers.

Nochtans wordt de verkoop van een onroerend goed zoals in het bodemgeschil mogelijk onderworpen aan de uitoefening van een voorkooprecht, terwijl geen voorkooprecht geldt in de tweede en derde hypothese. Voor dat verschil in behandeling bestaat geen legitieme doelstelling, noch een pertinent criterium en zijn de gevolgen voor de verkopers en kopers disproportioneel.

A.8.1. Vlabinvest toont aan dat de tweede prejudiciële vraag betrekking heeft op de wettigheid van artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007, voor zover artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen specifieke uitzondering bevat voor de familiale geldvennootschappen, terwijl artikel 8 enkel de algemeen geldende en veel voorkomende uitzonderingsbepalingen bevat die gelden voor alle Vlaamse voorkooprechten. Tevens bestaan er nog specifieke sectorgebonden uitzonderingen, zoals de uitzonderingen van artikel 5.76. Volgens Vlabinvest kan artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 de aangehaalde referentienormen niet schenden, daar de vraag *in se* is gericht op de specifieke uitzonderingen in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en artikel 8 uitdrukkelijk erkent dat de decreten die een Vlaams voorkooprecht invoeren, zulke specifieke uitzonderingen kunnen vastleggen.

A.8.2. Voor zover het Hof de prejudiciële vraag toch zou beantwoorden, kan dit, volgens Vlabinvest, enkel met betrekking tot de vermeende schending door artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Wat betreft de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, herhaalt Vlabinvest dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar geen vergelijking van vergelijkbare situaties wordt opgeworpen. Vervolgens merkt Vlabinvest op dat, hoewel het niet wordt verduidelijkt in de prejudiciële vraag zelf, uit het verwijzingsarrest blijkt dat de vermelde uitzondering verwijst naar de specifieke uitzonderingsbepaling zoals initieel vervat in artikel 64 van het decreet van 18 mei 1999 (thans artikel 2.4.2 van de VCRO), dat enkel van toepassing is op de specifieke voorkooprechten ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Die uitzondering is een zeer specifieke sectorgebonden uitzondering met betrekking tot voorkooprechten ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen (ruimtelijk beleid), terwijl artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 betrekking heeft op voorkooprechten ter verwezenlijking van het sociaal beleid, waardoor het geen vergelijkbare gevallen zijn.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, herhaalt Vlabinvest dat dat grondwetsartikel niet van toepassing is op voorkooprechten. Aangaande de mogelijke schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, herhaalt Vlabinvest dat artikel 1 geen afbreuk doet aan het recht dat een lidstaat heeft om de wetten toe te passen die hij noodzakelijk acht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Het Vlaams voorkooprecht van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 beoogt het algemeen belang te dienen. Geenszins blijkt daarbij sprake te zijn van een verstoord evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het eigendomsrecht, noch van een disproportionele eigendomsberoving.

Het algemeen belang betreft het recht op menswaardig wonen, met de beschikking over een aangepaste woning van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid. De decreetgever heeft, met de invoering van het voorkooprecht van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, een voorkooprecht ingevoerd dat Vlabinvest in staat moet stellen zijn decretale opdracht te realiseren, namelijk voorzien in een voldoende aanbod van betaalbare woningen en kavels in de Vlaamse rand rond Brussel. Bovendien waren alle bij de verkoop betrokken partijen op de hoogte van het voorkooprecht en van het risico dat zij liepen.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 22 van de Grondwet, voert Vlabinvest aan dat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 op geen enkele wijze de waarborg op een privé- en gezinsleven ontneemt aan « bepaalde rechtsonderhorigen ». Vooreerst is niet duidelijk op welke wijze de initieel eigen beslissing om een grond te verkopen aan een besloten vennootschap door artikel 22 van de Grondwet zou moeten worden beschermd. Een besloten vennootschap is een rechtspersoon en geen natuurlijk persoon en rechtspersonen behoren niet tot het privé- en gezinsleven. Bovendien hebben de bij de verkoop betrokken partijen zich, bij het sluiten van de verkoopovereenkomst, noodzakelijk rekenschap moeten geven van het risico dat zij liepen, zodat zij zich bewust waren van de voor- en nadelen van een dergelijke verkoop aan een vennootschap. Voorts bevatten artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 en artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 reeds uitzonderingsbepalingen die een verkoop aan dichte familie beschermen. Het gegeven dat geen uitzondering is opgenomen voor de verkoop van een onroerend goed aan een besloten vennootschap verandert hieraan niets. Integendeel, het opnemen van een dergelijke uitzondering zou het voorkooprecht van Vlabinvest uithollen.

A.8.3. Vlabinvest vraagt het Hof, ingeval het Hof de ongrondwettigheid van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en/of van artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 zou vaststellen, om de gevolgen van die bepalingen te handhaven. Een gebeurlijke ongrondwettigverklaring zal desastreuze gevolgen hebben, niet alleen voor Vlabinvest zelf, maar voor alle derde-personen die nu in een sociale woning op een dergelijke grond wonen of waaraan een dergelijke grond werd overgedragen. Vastgoedtransacties die Vlabinvest heeft verworven via het voorkooprecht zouden hierdoor immers nietig kunnen worden verklaard en de initieel bij de verkoop betrokken partijen zouden schadevergoedingen kunnen vorderen.

A.9.1. Volgens de Vlaamse Regering peilt de tweede prejudiciële vraag naar een eventuele ongrondwettige lacune in artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007. Echter, artikel 8 voorziet enkel in een aantal generieke uitzonderingen die op alle Vlaamse voorkooprechten van toepassing zijn en geldt onverminderd de specifieke bepalingen in de Vlaamse decreten die een voorkooprecht invoeren. Het decreet van 25 mei 2007 voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om bijkomende sectorale uitzonderingen vast te stellen op specifieke Vlaamse voorkooprechten. Uit het verwijzingsarrest blijkt bovendien dat de tweede prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op de grondwettigheid van het voorkooprecht bepaald in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. In zoverre het Hof zou oordelen dat de decreetgever ten voordele van bepaalde kopers moet voorzien in een bijkomende uitzondering op het voorkooprecht vervat in artikel 5.76, kan derhalve geen lacune worden vastgesteld op het niveau van artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007, maar enkel op het niveau van de specifieke uitzonderingen op het sectorale voorkooprecht zoals zij zijn bepaald in artikel 5.76.

De Vlaamse Regering beperkt haar opmerkingen tot de vermeende lacune in de sectorale uitzonderingen op het voorkooprecht zoals bepaald in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 en de bestaanbaarheid van de betrokken regeling met de artikelen 16 en 22 van de Grondwet.

A.9.2. Wat betreft de mogelijke schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, voert de Vlaamse Regering aan dat de uitoefening van een voorkooprecht niet kan worden gelijkgesteld met een onteigening. In zoverre de uitoefening van een decretaal voorkooprecht een inmenging vormt in het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, is het eigendomsrecht niet geschonden als de betrokken inmenging een billijk evenwicht vertoont tussen de vereisten van het algemeen belang en de vereisten van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel, namelijk een sociaal grond- en pandenbeleid mogelijk maken. Het voorkooprecht van bepaalde sociale woonactoren, zoals Vlabinvest, wordt beschouwd als een belangrijk instrument van het Vlaamse woonbeleid en geeft die actoren een hefboom om op de private markt woningen en percelen te verwerven. Het is een legitieme doelstelling van algemeen belang om te zorgen voor een voldoende betaalbaar woonaanbod en het voorkooprecht is daartoe een geschikt instrument.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 23 van de Grondwet, heeft de decreetgever de opdracht om het recht op een behoorlijke huisvesting progressief te realiseren. Die opdracht betekent dat de decreetgever

maatregelen moet kunnen treffen om in een voldoende aanbod aan betaalbare woningen en kavels te voorzien, met name voor mensen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen. Daartoe is het essentieel dat woonactoren die er decretaal mee zijn belast om in hun werkingsgebied een sociaal of betaalbaar woonaanbod te realiseren, over de nodige instrumenten beschikken die hen in staat stellen om de daarvoor geschikte woningen en bouwpercelen aan te kopen. Het komt de decreetgever toe te oordelen in hoeverre het aangewezen is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen teneinde het aanbod van betaalbare woningen te bevorderen. Hij beschikt daartoe over een ruime beoordelingsvrijheid.

Rekening houdend met de belangrijke sociale doelstelling van het voorkooprecht in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, met de ruime beoordelingsvrijheid van de decreetgever en met het feitelijk gegeven dat de vraag naar sociale en betaalbare woningen het aanbod ruimschoots overstijgt, is het niet kennelijk onredelijk dat de decreetgever slechts in een beperkt aantal uitzonderingen op het recht van voorkoop heeft voorzien. Die uitzonderingen strekken ertoe een billijk evenwicht te vinden tussen de dwingende reden van algemeen belang, enerzijds, en het eigendomsrecht en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven van de betrokkenen, anderzijds. Ook is het niet kennelijk onredelijk om de uitzonderingen te beperken tot het kerngezin en niet uit te breiden tot andere familieleden, noch vennootschappen waarbij die andere familieleden betrokken zijn. Het gekozen criterium van een specifieke familierechtelijke verwantschapsband laat de decreetgever toe om de personen ten voordele van wie het voorkooprecht wordt uitgesloten, op een duidelijke en beperkende wijze te omschrijven. Door te kiezen voor een goed afgebakende en beperkte groep van bevoorrechte kopers, wordt de kans aanzienlijk verkleind dat de eigenaar het voorkooprecht kan omzeilen. De Vlaamse Regering benadrukt dat een eigenaar van een onroerend goed waarop het betrokken voorkooprecht rust steeds de keuze heeft om het goed al dan niet te koop aan te bieden en hij beschikt desgewenst over tal van andere mogelijkheden om het onroerend goed binnen de familie te houden en/of het familiale vermogen te (her)verdelen.

Wat betreft de mogelijke schending van artikel 22 van de Grondwet, voert de Vlaamse Regering aan dat het voorkooprecht geenszins raakt aan het recht op eerbiediging van het gezinsleven. Een vennootschap is een rechtspersoon en kan niet worden beschouwd als een gezinslid. Door een onroerend goed in te brengen in een vennootschap wordt het door de verkoper uit de familiale sfeer gehaald en in het economische verkeer geplaatst. Daar komt nog bij dat de betrokken vennootschap *in casu* geen werkende vennoten of eigenaars kent die als « gezin » van de verkoper kunnen worden beschouwd. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bestaat een gezin uit personen die worden verbonden door financiële afhankelijkheden en nauwe emotionele banden. Familiebanden tussen volwassenen en hun ouders of zijverwanten worden, ondanks hun emotionele connectie, niet beschermd door het recht op gezinsleven zoals vervat in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Als het Hof toch zou oordelen dat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, moet volgens de Vlaamse Regering worden besloten dat het voorkooprecht slechts een zeer beperkte inmenging vormt in dat recht. Voorts kan niet worden betwist dat die inmenging een legitiem doel nastreeft en geschikt is om het algemeen doel te bereiken. Een eventuele inmenging in het recht op eerbiediging van het gezinsleven gaat bovendien niet verder dan hetgeen noodzakelijk is om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

A.9.3. In ondergeschikte orde vraagt de Vlaamse Regering om in geval van ongrondwettigverklaring van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 of artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 de gevolgen te handhaven voor elke beslissing tot uitoefening van een voorkooprecht dat met toepassing van de in het geding zijnde bepalingen, of de voorlopers ervan, door de begunstigde werd genomen vóór de bekendmaking van het arrest van het Hof.

A.10.1. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen gelden dat de Vlaamse Regering en Vlabinvest uitgaan van een verkeerde premisse. Ook al zat de ongrondwettigheid die de prejudiciële vraag opwerpt al besloten in de lijst van uitzonderingen van artikel 85 van het decreet van 15 juli 1997 (thans artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021), is ze door de keuze van de decreetgever, om die uitzonderingen over te hevelen naar de lijst met generieke uitzonderingen, intrinsiek geworden aan artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007. Daarenboven heeft de decreetgever, bij de invoering van artikel 8 van het voormelde decreet, de keuze gemaakt om de ruimere uitzonderingen waarin het toenmalige artikel 64 van het decreet van 18 mei 1999 voorzag, niet over te nemen in de lijst met generieke uitzonderingen.

Voorts valt, volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, niet in te zien waarom de afwezigheid van een generieke uitzondering op de toepasselijkheid van een Vlaams voorkooprecht niet ongrondwettig zou kunnen zijn omdat die uitzondering slechts vervat zit in één sectoraal decreet. Er is niet

aangetoond dat de categorie van rechtspersonen waarop het vroegere artikel 64 van het decreet van 18 mei 1999 (thans : artikel 2.4.2 van de VCRO) van toepassing was, niet voldoende vergelijkbaar zou zijn met de categorie van rechtspersonen die wordt geconfronteerd met de uitoefening van eender welk ander Vlaams voorkooprecht, waarop artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 telkens toepassing vindt. Het lijkt er, volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege, op dat de Vlaamse Regering en Vlabinvest de draagwijdte van het arrest maximaal willen beperken.

Voor zover het Hof van oordeel zou zijn dat de ongrondwettige lacune niet kan bestaan op het niveau van artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007, kan het Hof, zonder de draagwijdte van de prejudiciële vraag te verruimen, het grondwettigheidsonderzoek voeren op het niveau van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

A.10.2. Wat betreft de mogelijke schending van artikel 22 van de Grondwet, antwoorden de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat het loutere feit dat het onroerend goed is verkocht aan een besloten vennootschap, dit onroerend goed niet uit de sfeer van het gezinsleven haalt. De vennoten van de bv « D&B » vormen een gezin en, overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, bestaat er een gezinsleven tussen volwassen kinderen en hun ouders en tussen volwassen kinderen en hun broers en zussen als er een bepaalde mate van afhankelijkheid kan worden aangetoond. De overdracht van het onroerend goed is gebeurd in een zuiver familiale context, al zeker omdat de verkoop ruim onder de normale marktprijs is geschied met als doel het goed in de naaste familie te behouden, waardoor die verkoop ressorteert onder het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven.

Wat betreft de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 22 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, verwijzen de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege naar het arrest van het Hof nr. 177/2008 van 3 december 2008 (ECLI: BE:GHCC:2008:ARR.177), waarbij het Hof heeft geoordeeld dat het verantwoord was om de lijst van de personen ten gunste van wie de verpachter vroegtijdig een einde kon maken aan de pachtovereenkomst, te beperken tot de « naaste familieleden », die niet alleen echtgenoten, descendenten, aangenomen kinderen, stiefkinderen en hun respectieve kinderen omvatte, maar ook « bloedverwanten tot de vierde graad ». *In casu* is de lijst niet zo uitgebreid, maar de Vlaamse Regering laat na te verduidelijken welke pertinente redenen er zijn om de verkoop van een onroerend goed aan ascendenten of aan broers of zussen van de eigenaar uit te sluiten van de toepassingssfeer van de uitzondering op het voorkooprecht.

A.10.3. Wat betreft de eventuele handhaving van de gevolgen, voeren de verzoekende partijen aan dat de in het geding zijnde bepaling pas sinds 1 januari 2009 van kracht is. Voor zover het Hof zou oordelen dat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 moet worden getoetst, is op te merken dat die bepaling slechts van toepassing is geweest in de periode vanaf 1 januari 2021 tot 30 mei 2023.

Hoe dan ook is niet aangetoond, noch door de Vlaamse Regering, noch door Vlabinvest, dat een voldoende groot aantal aankooptransacties met toepassing van het in het geding zijnde voorkooprecht heeft plaatsgevonden opdat een handhaving van de gevolgen een noodzakelijke en gepaste maatregel zou zijn.

A.11. In zijn memorie van antwoord benadrukt Vlabinvest dat het de eigen keuze is geweest van de initiële verkopers om een hele vennootschapsconstructie op te zetten en om daarbij een grond te verkopen aan die vennootschap teneinde eigen vastgoedtransacties (en geenszins de enige, eigen gezinswoning) te kunnen bekostigen. Bij het opzetten van zulke vennootschapsrechtelijke constructies om vermogen te organiseren, aanvaardt men de risico's die zulke constructies met zich meebrengen en in elk geval het risico dat het voorkooprecht zou kunnen worden uitgeoefend door Vlabinvest. In geen geval zijn zulke opgezette vennootschapsconstructies vergelijkbaar met de directe verkoop aan directe familieleden.

A.12.1. In haar memorie van antwoord herhaalt de Vlaamse Regering dat de tweede prejudiciële vraag zich beperkt tot het onderzoek naar de bestaanbaarheid van de betrokken regeling met de artikelen 16 en 22 van de Grondwet. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege proberen de vraag uit te breiden naar een onderzoek naar de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar dat is niet mogelijk.

A.12.2. Indien het Hof toch bereid zou zijn de toetsing uit te breiden tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voert de Vlaamse Regering aan dat er geen ongrondwettig verschil in behandeling is tussen de eigenaars naargelang de kandidaat-koper een familielid (natuurlijke persoon) dan wel een familiale vennootschap is. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de juridische aard van de persoon. Bovendien berust het verschil in behandeling op een pertinent en noodzakelijk criterium. Het verschil is relevant in het licht

van de bekommernis van de decreetgever om de eigenaar de mogelijkheid te bieden zijn onroerend goed te verkopen aan bepaalde familieleden, maar voorziet tegelijk in een zo beperkt mogelijke aantasting van de mogelijkheid van de woonactoren om in een betaalbaar en sociaal woonaanbod te voorzien. In het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, vermag de decreetgever maatregelen te nemen om het aanbod van betaalbare woningen te bevorderen. Hij beschikt daartoe over een ruime beoordelingsvrijheid. Gezien het huidige tekort aan betaalbare woningen kan de decreetgever niet worden verweten dat hij de uitzonderingen op het voorkooprecht heeft willen afbakenen op een wijze die het meest efficiënt is om zijn opdracht van algemeen belang te verwezenlijken.

Tevens is er, volgens de Vlaamse Regering, geen verschil in behandeling tussen eigenaars naargelang de kandidaat-koper een verschillend type van familiale vennootschap is. De aangevoerde ongelijke behandeling betreft in wezen een verschil tussen verschillende sectorgebonden voorkooprechten, maar de afbakening van de sectorgebonden voorkooprechten hangt samen met de doelstelling die met het specifieke voorkooprecht wordt beoogd. De verschillende sectorgebonden voorkooprechten streven elk een andere doelstelling van algemeen belang na en dit noopt voor elk voorkooprecht tot een afzonderlijke, specifieke afweging tussen het beoogde doel in kwestie en de rechten en belangen van de betrokkenen. Op basis van die specifieke belangenafweging kan de decreetgever het noodzakelijk achten om de uitzonderingen op bepaalde sectorgebonden voorkooprechten, zoals de voorkooprechten ter realisatie van het sociaal woonbeleid, strikter te formuleren dan de uitzonderingen op andere voorkooprechten, die een ander doel van algemeen belang nastreven. Dit houdt echter geen schending in van het gelijkheidsbeginsel, want het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende regels die gelden voor de verschillende voorkooprechten, houdt op zich geen discriminatie in.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan

B.1.1. De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de grondwettigheid van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van toepassing ten tijde van de voor het verwijzende rechtscollege bestreden beslissing van 26 juli 2022 van het Agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant (hierna : Vlabinvest).

B.1.2. Op de datum van de in het bodemgeschil bestreden beslissing van Vlabinvest bepaalde artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 :

« § 1. De initiatiefnemer die met toepassing van artikel 3.30, § 2, of artikel 5.85, § 1, tweede lid, renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden uitgevoerd heeft aan een woning, beschikt over een recht van voorkoop op die woning gedurende de duur van de renovatieovereenkomst of het sociaal beheersrecht.

Onverminderd het eerste lid, krijgen het VWF, Vlabinvest apb, de woonmaatschappijen binnen hun werkgebied, en de gemeenten op hun grondgebied, een recht van voorkoop op :

1° een woning die opgenomen is in het leegstandsregister, vermeld in boek 2, deel 2, titel 3, in het register van verwaarloosde gebouwen en woningen, vermeld in artikel 2.15, of in de inventaris;

2° de woning, bedoeld in artikel 3.31, die niet werd gesloopt binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn;

3° een perceel, bestemd voor woningbouw, dat gelegen is in een door de Vlaamse Regering te bepalen bijzonder gebied.

Het voorkooprecht geldt niet als een woonmaatschappij verkoopt of als in uitvoering van het gemeentelijk actieprogramma, vermeld in artikel 2.6, een grond wordt verkocht met het oog op de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod. Bij verkoop door een titularis van het voorkooprecht hebben alleen de conform artikel 5.80, eerste lid, hoger in rangorde staande titularissen van het voorkooprecht een voorkooprecht.

§ 2. Van het recht van voorkoop zijn uitgesloten :

1° de woningen die deel uitmaken van een gebouw met meerdere woningen, waarbij de verkoop mede-eigendom over gemeenschappelijke delen doet ontstaan;

2° afzonderlijke garages en staanplaatsen voor fietsen en motorrijtuigen;

3° afzonderlijke loten van een goedgekeurde verkaveling die niet in zijn geheel wordt verkocht;

4° de aankoop van een woning of een perceel bestemd voor woningbouw door een of meer natuurlijke personen, op voorwaarde dat deze verkrijgers geen andere woning of ander perceel bestemd voor woningbouw volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben, op de dag van het sluiten van de overeenkomst tot koop.

De Vlaamse Regering kan uitzonderingen vaststellen op de in het eerste lid bepaalde uitsluitingen van het recht van voorkoop ».

B.1.3. Het voorkooprecht voor sociale woonactoren is initieel ingevoerd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 « houdende de Vlaamse Wooncode » (hierna : het decreet van 15 juli 1997). Bij artikel 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 29 februari 2008 « houdende wijziging van artikel 85 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode wat het voorkooprecht betreft » werd ook Vlabinvest opgenomen als een sociale woonactor.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juli 1997 vermeldt dat het voorkooprecht is ingesteld als een instrument om een sociaal grond- en pandenbeleid te voeren, zodat, in combinatie met subsidies, « op een goedkope manier sociale kavels en panden aan woningzoekenden beschikbaar [worden gesteld] voor eigendomsverwerving » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 654/1, p. 34) :

« De bedoeling van het recht van voorkoop is dat de begunstigden ervan de mogelijkheid krijgen om bepaalde woningen en/of percelen te verwerven en ze vervolgens te gebruiken voor de realisatie van sociale koop- of huurwoningen of van sociale kavels. Het werd in de regelgeving opgenomen vanuit de overtuiging dat het een belangrijk extra instrument zou worden om in bepaalde gebieden meer betaalbare woongelegenheden te kunnen realiseren » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 1261/1, p. 2).

B.2.1. De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de grondwettigheid van artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 mei 2007 « houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten » (hierna : het decreet van 25 mei 2007).

Artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 bevat uitzonderingen die op algemene wijze voor alle Vlaamse voorkooprechten gelden, onverminderd eventuele specifieke sectorale uitzonderingen.

B.2.2. Op de datum van de in het bodemgeschil bestreden beslissing van Vlabinvest bepaalde artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 :

« Onverminderd de specifieke bepalingen, bepaald in de decreten die een Vlaams voorkooprecht invoeren, gelden de voorkooprechten niet :

1° in geval van verkoop aan :

a) de echtgenoot, de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de eigenaar;

b) de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de echtgenoot van de eigenaar;

c) de mede-eigenaar, ongeacht of de onverdeeldheid ophoudt of niet;

d) de echtgenoot, de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de mede-eigenaar;

e) de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de echtgenoot van de mede-eigenaar;

f) de echtgenoten van voormelde afstammelingen of geadopteerde kinderen.

Voor de toepassing van 1° worden onder echtgenoot van de eigenaar, mede-eigenaar, afstammeling of geadopteerd kind, eveneens begrepen, de persoon die met de eigenaar, mede-eigenaar, afstammeling of geadopteerd kind wettelijk samenwoont of er ten minste één jaar ononderbroken mee samenwoont en er een gemeenschappelijke huishouding mee voert;

2° wanneer de pachter zijn recht van voorkoop overeenkomstig de pachtwet uitoefent;

3° in geval van verkoop aan de huidige pachter op voorwaarde dat deze kan bewijzen dat hij reeds minstens één kalenderjaar pachter is, te rekenen tot de datum waarop de definitieve verkoopovereenkomst vaste datum heeft verkregen ».

B.2.3. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 25 mei 2007 vermeldt dat de uitzonderingen op de Vlaamse voorkooprechten die zijn ingeschreven in artikel 8 inhoudelijk niet nieuw zijn. Ze zijn geïnspireerd op uitzonderingen die op dat ogenblik reeds in verschillende specifieke sectorale decreten waren bepaald :

« In artikel 8 worden de gevallen opgesomd waarin het recht van voorkoop niet van toepassing is. Dit artikel is inhoudelijk geïnspireerd op de reeds bestaande uitzonderingsregelingen die in de ‘ verticale decreten ’ voorkomen. Ze werden hier samengebracht en gelijk getrokken. Heel specifieke (d.w.z. sectorgebonden) uitzonderingsbepalingen zijn echter, zoals uit de wijzigingsbepalingen blijkt, in de ‘ verticale ’ decreten behouden.

1° Een eerste reeks uitzonderingen betreft de verkoop aan ‘ bevoorrechte ’ kopers die door huwelijk of samenwoning dan wel door afstamming aan de verkoper verbonden zijn. De in de verticale decreten meest voorkomende gevallen werden overgenomen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 929/1, p. 9).

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.3. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege van het Hof te vernemen of artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals het van toepassing was ten tijde van de bestreden beslissing, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 16 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol) en met artikel 105 van de Grondwet, gelet op het beginsel van formele wettigheid, in zoverre het de Vlaamse Regering machtigt om de « bijzondere gebieden » te bepalen waarbinnen het voorkooprecht van de in dat artikel bedoelde overheden, zoals Vlabinvest, van toepassing zal zijn.

B.4.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege de strekking van de prejudiciële vraag proberen uit te breiden.

B.4.2. De partijen mogen de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde prejudiciële vraag niet wijzigen of laten wijzigen. Het onderzoek van de in het geding zijnde bepaling dient bijgevolg niet te worden uitgebreid tot, enerzijds, het gebrek aan definiëring van « een perceel bestemd voor woningbouw » en, anderzijds, de toetsing aan het materieel wettigheidsbeginsel, aan artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en aan andere Vlaamse voorkooprechten.

Wat betreft de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol

B.5. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.6.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

B.6.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een

onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, ermee rekening houdt.

B.6.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.7.1. Artikel 16 van de Grondwet bevat een beginsel van formele wettigheid en biedt waarborgen bij eigendomsberoving. Te dezen is het voorkooprecht een decretaal verleend recht om een perceel dat te koop wordt aangeboden, voor dezelfde prijs en onder dezelfde modaliteiten, bij voorrang op de kandidaat-koper aan te kopen; Het is derhalve geen onteigening, noch een eigendomsberoving in de zin van artikel 16 van de Grondwet.

B.7.2. Het door de in het geding zijnde bepaling ingevoerde voorkooprecht is wel een inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom van de verkoper, aangezien het de verkoper het recht ontneemt om zelf de koper aan te wijzen met wie hij wenst te contracteren, terwijl dat recht een accessorium is van het eigendomsrecht.

B.7.3. Anders dan artikel 16 van de Grondwet, dat het bepalen van de gevallen waarin en de wijze waarop een onteigening kan plaatsvinden in beginsel aan de wetgever zelf voorbehoudt, vereist artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom wordt geregeld door een wetskrachtige norm of een uitvoeringsbesluit. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol verzet zich aldus niet tegen een machtiging aan de uitvoerende macht.

B.7.4. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze een machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Wat betreft artikel 23 van de Grondwet

B.8. Het Hof dient de prejudiciële vraag ook nog te onderzoeken in zoverre zij artikel 23 van de Grondwet beoogt.

B.9.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[…]

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

[…] ».

B.9.2. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

B.10.1. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 3°, van de Grondwet verplicht de decreetgever om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen.

Die grondwetsbepaling verplicht de decreetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op een behoorlijke huisvesting te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.

Die grondwetsbepaling verbiedt de decreetgever niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de decreetgever het onderwerp heeft aangegeven.

B.10.2. In zoverre het de Vlaamse Regering ertoe machtigt de « bijzondere gebieden » aan te duiden waar de sociale woonactoren, waaronder Vlabinvest, een voorkooprecht krijgen « op een perceel, bestemd voor woningbouw », regelt artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 een aangelegenheid die ressorteert onder het recht op een behoorlijke huisvesting bedoeld in artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet.

Het Hof moet nagaan of de aan de Vlaamse Regering verleende machtiging verenigbaar is met het beginsel van formele wettigheid dat is vervat in artikel 23 van de Grondwet.

B.11.1. Artikel 1.5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd. Om dit te bereiken, dient het Vlaamse woonbeleid, binnen de perken van de kredieten die daartoe op de begroting van het Vlaamse Gewest worden ingeschreven, de voorwaarden te scheppen voor de verwezenlijking van het recht op menswaardig wonen door onder meer huur- en koopwoningen beschikbaar te stellen tegen sociale voorwaarden (artikel 1.6, § 1, 1°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021).

Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van toepassing op het bodemgeschil, past in die doelstelling om een sociaal grond- en pandenbeleid te voeren, waardoor « op een goedkope manier sociale kavels en panden aan woningzoekenden beschikbaar [kunnen worden gesteld] voor eigendomsverwerving ». Het bepalen van de omvang van het voorkooprecht, dat niet op elk onroerend goed kan worden uitgeoefend, is « het resultaat van de afweging tussen het belang van de sociale huisvesting, meer bepaald het sociale grond- en pandenbeleid, en de andere belangen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 654/1, p. 34).

B.11.2. De decreetgever heeft in artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering omschreven. Aan de Vlaamse Regering wordt namelijk de bevoegdheid gedelegeerd om de « bijzondere gebieden » te bepalen waar de in artikel 5.76 vermelde begunstigden een voorkooprecht genieten op percelen die bestemd zijn voor woningbouw.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juli 1997 vermeldt als krachtlijn nummer 3 « De prioriteiten van het woonbeleid, of de aandacht voor de categoriale, de territoriale en de sectoriële selectiviteit », zodat het Vlaams woonbeleid en dus de Vlaamse Regering bij het bepalen van de « bijzondere gebieden », met behulp van het in het geding zijnde voorkooprecht, prioritair moet inzetten op woonvernieuwingsgebieden en woningbouwgebieden, die door de decreetgever worden gedefinieerd in artikel 2.36 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 :

« Omdat de middelen voor wonen en woonbeleid beperkt zijn, moet de overheid ze selectief gebruiken. Dat principe wordt geconcretiseerd op basis van drie vormen van selectiviteit.

3.1. Categoriale selectiviteit : […]

3.2. De sectoriële selectiviteit […]

3.3. De aandacht voor een territoriaal selectief woonbeleid vloeit voort uit de vaststelling dat het beleid uit het verleden niet echt doelmatig bleek voor de bestrijding van de specifiek lokale woonproblemen die in nogal wat gevallen erg uiteenlopend zijn.

De territoriale selectiviteit wordt geconcretiseerd door aan bepaalde territoria prioriteit te verlenen. Enerzijds betreft het de zogenaamde ‘ woonvernieuwingsgebieden ’. Dat zijn gebieden waarin de kwaliteit van de woningen zo slecht is dat de verbetering van de woonkwaliteit er moet aangemoedigd worden.

Anderzijds betreft het ‘ woningbouwgebieden ’. De Woningbouwgebieden zijn gebieden waarin de bouw van nieuwe woningen wordt gestimuleerd.

De afbakening van deze gebieden gebeurt op grond van objectieve criteria, waarvoor reeds richtinggevende elementen worden aangereikt in het ontwerp » (*ibid.*, pp. 4-5).

Ten slotte verduidelijkt de parlementaire voorbereiding van het decreet van 15 juli 1997 dat de « bijzondere gebieden » gebieden kunnen omvatten waar de grondprijzen excessief zijn gestegen, waarbij de provincie Vlaams-Brabant als voorbeeld wordt gegeven (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 654/6, pp. 81-82).

B.11.3. Aldus geeft artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 het onderwerp van de machtiging aan de Vlaamse Regering op voldoende wijze aan en doet het geen afbreuk aan het beginsel van formele wettigheid dat voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet.

B.11.4. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze een machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, bestaanbaar is met artikel 23 van de Grondwet.

Wat betreft de artikelen 10, 11, 16 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 105 ervan

B.12.1. Artikel 105 van de Grondwet bepaalt :

« De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen ».

B.12.2. Wanneer een specifieke grondwetsbepaling een waarborg van formele wettigheid biedt in een bepaalde aangelegenheid, wordt de waarborg van artikel 105 van de Grondwet daardoor opgeslorpt.

Bijgevolg voegt het onderzoek van de prejudiciële vraag ten aanzien van artikel 105, in samenhang gelezen met de artikelen 10, 11, 16 en 23 van de Grondwet, niets toe aan de conclusies die zijn getrokken in B.7.4 en in B.11.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.13. Met de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof gevraagd of artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 16 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, in zoverre de uitoefening van het voorkooprecht zoals bepaald in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen uitzondering bevat in geval van de verkoop van een onroerend goed aan bepaalde besloten vennootschappen van familiale aard.

B.14.1. Zowel de Vlaamse Regering als Vlabinvest voeren aan dat de tweede prejudiciële vraag uitgaat van een verkeerde premisse, aangezien artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 enkel in algemene uitzonderingen voorziet die op alle Vlaamse voorkooprechten van toepassing

zijn en het specifieke voorkooprecht van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 niet regelt.

Voorts voert Vlabinvest aan dat de tweede prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, daar niet wordt aangegeven welke vergelijkbare situaties verschillend zouden worden behandeld, en doet de Vlaamse Regering gelden dat het grondwettigheidsonderzoek beperkt dient te worden tot de artikelen 16 en 22 van de Grondwet.

B.14.2. Het decreet van 25 mei 2007 is een « ‘ horizontaal decreet ’ […] dat voor een doorgedreven harmonisatie en uniformisering inzake actuele en toekomstige Vlaamse voorkooprechten zorgt » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 929/1, p. 3) en geldt onverminderd de reeds bestaande specifieke sectorale decretale voorkooprechten en uitzonderingen. Bovendien voorziet het decreet van 25 mei 2007 in de mogelijkheid om nieuwe bijkomende sectorale uitzonderingen in te voeren die gelden voor specifieke Vlaamse sectorale voorkooprechten.

Het in het geding zijnde artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 is geïnspireerd op de reeds bestaande uitzonderingsregelingen die in de verschillende sectorgebonden decreten voorkwamen en die in dat artikel zijn samengebracht en gelijkgetrokken. De heel specifieke uitzonderingsbepalingen zijn in de sectorgebonden decreten behouden gebleven en gelden onverminderd.

B.14.3. Het in het geding zijnde artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 voorziet niet in een uitzondering op het voorkooprecht van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 « in geval van verkoop van het goed aan een besloten vennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten de ascendenten of de verwanten in de zijlijn tot in de tweede graad zijn, of waarvan de verkoper zelf (mede)-aandeelhouder is ».

Hoewel de vraag formeel zo wordt voorgesteld dat zij betrekking heeft op artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007, blijkt uit de motieven van het verwijzingsarrest dat aan het Hof in werkelijkheid een vraag wordt gesteld over de afwezigheid van die specifieke uitzondering op het voorkooprecht in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 voor bepaalde besloten vennootschappen in familiale sfeer. Uit de memories van Vlabinvest, van de

verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege en van de Vlaamse Regering blijkt dat zij de prejudiciële vraag in die zin hebben begrepen en aldus een dienstig verweer hebben kunnen voeren.

B.14.4. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering en Vlabinvest aanvoeren en niettegenstaande de tweede prejudiciële vraag zich beperkt tot de mogelijke « onevenredige aantasting van het eigendomsrecht » en « een onevenredige schending van het recht op een privé-leven en een gezinsleven », dient het grondwettigheidsonderzoek te worden uitgebreid tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aangezien « aan bepaalde rechtsonderhorigen de waarborgen geboden door de artikelen 16 en 22 [van de] Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM, ontnomen worden ».

Wanneer het Hof wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van een decreetsbepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met grondrechten, heeft de vraag betrekking op de grondwettigheid van een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen die het slachtoffer zijn van een schending van die grondrechten en, anderzijds, de personen die die rechten genieten, en moeten bijgevolg die twee categorieën van personen worden vergeleken.

B.14.5. Het Hof onderzoekt of artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bestaanbaar is met de artikelen 10, 11, 16 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, in zoverre artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen uitzondering bevat in geval van de verkoop van een onroerend goed aan bepaalde besloten vennootschappen van familiale aard.

Wat betreft de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol

B.15.1. Zoals is vermeld in B.7.1, bevat artikel 16 van de Grondwet waarborgen bij eigendomsberoving. Een voorkooprecht is geen eigendomsberoving in de zin van artikel 16 van de Grondwet.

B.15.2. Het door de in het geding zijnde bepaling ingevoerde voorkooprecht vormt wel een inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de verkoper, aangezien het het recht aan de verkoper ontneemt om zelf de koper aan te wijzen met wie hij wenst te contracteren, terwijl dat recht een accessorium is van het eigendomsrecht.

B.15.3. De inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom is enkel verenigbaar met dat recht indien zij een redelijk verband van evenredigheid vertoont met het nagestreefde doel, dat wil zeggen indien zij het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. De lidstaten beschikken ter zake over een grote appreciatiemarge (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

B.15.4. Het staat aan het Hof te onderzoeken of de beperking van het recht op het ongestoord genot van de eigendom, door de afwezigheid van die specifieke uitzondering op het voorkooprecht, ingevolge het in het geding zijnde artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, een legitiem doel nastreeft en of zij daarmee evenredig is.

B.16.1. De decreetgever beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid bij het bepalen van zijn huisvestingsbeleid, en in het bijzonder bij het nakomen van de op grond van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor hem geldende verplichting om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.

B.16.2. Zoals is vermeld in B.1.3. en B.11.1, is het voorkooprecht ingesteld als een instrument om een sociaal grond- en pandenbeleid te voeren, zodat, in combinatie met subsidies, « op een goedkope manier sociale kavels en panden aan woningzoekenden beschikbaar [worden gesteld] voor eigendomsverwerving » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1996-1997, nr. 654/1, p. 34). Om dat doel te bereiken, kunnen de sociale woonactoren op de private markt woningen en bouwpercelen verwerven en dienen de specifieke sectorgebonden uitzonderingen op het voorkooprecht beperkt te zijn.

B.17.1. In zijn onderzoek naar de verantwoording van de afwezigheid van die specifieke uitzondering op het voorkooprecht in het in het geding zijnde artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 moet het Hof rekening houden met alle betrokken grondrechten en dus ook met artikel 23 van de Grondwet.

Overeenkomstig artikel 23 van de Grondwet heeft de decreetgever de opdracht om het recht op een behoorlijke huisvesting te realiseren. Dat betekent dat de decreetgever maatregelen moet kunnen treffen om in een voldoende aanbod van betaalbare woningen en kavels te voorzien, met name voor mensen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen.

Het zorgen voor een voldoende betaalbaar woonaanbod zodat de doelstelling van het Vlaamse woonbeleid, zoals bepaald in artikel 1.5 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, kan worden bereikt, is een legitieme doelstelling.

B.17.2. Het komt de decreetgever toe te oordelen in hoeverre het aangewezen is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen teneinde een aanbod van betaalbare woningen te bevorderen. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsvrijheid. Wanneer de decreetgever voorziet in een beperking van het recht op het ongestoord genot van de eigendom door het instellen van een voorkooprecht, valt het onder zijn beoordelingsvrijheid om te bepalen welke uitzonderingen op het voorkooprecht moeten worden ingevoerd. Het Hof mag de daarbij gemaakte beleidskeuzes en de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts afkeuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.

B.18.1. Rekening houdend met de legitieme sociale doelstelling van het voorkooprecht in artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, en met de ruime beoordelingsvrijheid van de decreetgever, is het niet onredelijk dat de decreetgever slechts in een beperkt aantal uitzonderingen heeft voorzien in artikel 5.76.

Daarbij is het niet nodig te onderzoeken of de decreetgever de uitzondering van het voorkooprecht voor het gezin desgevallend had moeten uitbreiden tot bepaalde besloten vennootschappen van familiale aard, noch of die niet-uitbreiding redelijk verantwoord is, aangezien wie beslist een rechtspersoon op te richten, wordt geacht de voor- en nadelen van een dergelijke oprichting te hebben afgewogen.

Ook de vaststelling dat een dergelijke uitzondering wel bestaat naar aanleiding van de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan (artikel 2.4.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna : de VCRO)) verandert hieraan niets, daar de

doelstelling van het voorkooprecht naar aanleiding van de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, namelijk het realiseren van « een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden » (artikel 1.1.4 van de VCRO), verschilt van de sociale doelstelling van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

B.18.2. Het in het geding zijnde artikel 5.76 brengt een billijk evenwicht tot stand tussen de vereisten van algemeen belang en de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom.

B.19. Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex van 2021 is bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Wat betreft de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet

B.20. Het Hof dient de tweede prejudiciële vraag nog te onderzoeken in zoverre zij de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet beoogt.

B.21.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.21.2. Het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, zoals gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven en hun gezinsleven. Dat recht heeft een ruime draagwijdte. Het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven is evenwel niet absoluut. Artikel 22 van de Grondwet sluit een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven niet uit, maar vereist dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende

maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

B.22.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het voorkooprecht geenszins raakt aan het recht op eerbiediging van het gezinsleven. Aangezien het bodemgeschil betrekking heeft op de vrijwillige verkoop van een onroerend goed aan een besloten vennootschap dat geen gezinslid is, is artikel 22 van de Grondwet niet van toepassing.

B.22.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de bescherming van het privéleven en het gezinsleven de vrijheid omvat voor de leden van eenzelfde familie om hun vermogen te beheren door de oprichting van een vennootschap, wordt de ontstentenis van een uitzondering op het voorkooprecht voor de « verkoop van het goed aan een besloten vennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten de ascendenten of de verwanten in de zijlijn tot in de tweede graad zijn, of waarvan de verkoper zelf (mede)-aandeelhouder is » voldoende verantwoord om de in B.18.1 tot B.18.2 uiteengezette redenen.

B.23. Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, in zoverre het geen uitzondering bevat op het voorkooprecht voor de « verkoop van het goed aan een besloten vennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten de ascendenten of de verwanten in de zijlijn tot in de tweede graad zijn, of waarvan de verkoper zelf (mede)-aandeelhouder is », is bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 schendt niet de artikelen 10, 11, 16, 22 en 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 105 ervan en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 oktober 2026.

De griffier, De voorzitster,

Frank Meersschaut Joséphine Moerman