Cour constitutionnelle

Arrêt n° 124/2026
du 22 octobre 2026
Numéro du rôle : 8545

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 et à l'article 8 du décret de la Région flamande du 25 mai 2007 « portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Joséphine Moerman et Pierre Nihoul, et des juges Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Frank Fleerackers, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par la présidente Joséphine Moerman,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 264.430 du 3 octobre 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 octobre 2025, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 viole-t-il les articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 105 de la Constitution, de même que le principe de légalité dans les matières réservées contenu dans ces dispositions, chacun de ces articles et de ces principes étant lu isolément ou en combinaison, en ce que cette disposition décrétale laisse à l'entière discrétion du Gouvernement flamand la détermination des ' zones particulières ' dans lesquelles s'appliquera le droit de préemption des autorités visées dans l'article précité, sans établir dans le décret même les modalités ni les critères essentiels (c'est-à-dire au moins la portée, les critères de désignation des zones particulières et le champ d'application territorial), de sorte que le champ d'application du droit de préemption est finalement déterminé par le Gouvernement et que certains justiciables se voient privés de la garantie selon laquelle ce droit de préemption, en tant que mesure restrictive du droit de propriété, doit normalement être réglé (au moins pour ses éléments essentiels) par les assemblées délibérantes démocratiquement élues ?

L'article 8 du décret [de la Région flamande] du 25 mai 2007 portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption viole-t-il les articles 10, 11, 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, chacune de ces dispositions étant lue isolément ou en combinaison, en ce que l'exercice du droit de préemption organisé par l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne contient pas d'exception en cas de vente du bien à une société à responsabilité limitée dont les associés actifs ou les associés détenant au moins trois quarts du capital sont les ascendants ou collatéraux jusqu'au deuxième degré, ou dont le vendeur lui-même est (co)actionnaire, de sorte qu'il devient impossible pour le citoyen de gérer son patrimoine à sa discrétion au sein du cercle familial sans risquer l'exercice du droit de préemption, ce qui constitue une atteinte disproportionnée au droit de propriété des intéressés et une violation disproportionnée du droit au respect de la vie privée et familiale, privant ainsi certains justiciables des garanties offertes par les articles 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Daisy Miseur et la SRL « D&B », assistées et représentées par Me Gregory Verhelst et Me Johannes Vogels, avocats au barreau d'Anvers;

- l'Agence pour la politique du logement et de l'infrastructure des soins pour le Brabant flamand, assistée et représentée par Me Joris Geens et Me Veerle Wanten, avocats au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Elke Cloots et Me Claire Buggenhoudt, avocates au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 15 juillet 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Frank Fleerackers et Emmanuelle Bribosia, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'affaire soumise à la juridiction *a quo* porte sur un litige opposant Daisy Miseur et la SRL « D&B », d'une part, et l'Agence pour la politique du logement et de l'infrastructure des soins pour le Brabant flamand (ci-après : Vlabinvest), d'autre part. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* demandent l'annulation d'une décision du conseil d'administration de Vlabinvest du 26 juillet 2022 d'exercer son droit de préemption sur une parcelle de terrain située à Zaventem que Daisy Miseur souhaite vendre à la SRL « D&B ».

Le 17 décembre 2021, Daisy Miseur et la SRL « D&B » signent un contrat de vente sous seing privé pour la vente d'une parcelle de terrain au prix de 270 000 euros, qui prévoit la condition suspensive expresse que le droit de préemption, qui repose sur la parcelle en vertu du Code flamand du logement de 2021, ne soit pas exercé. L'acheteur, la SRL « D&B », est une société familiale dans laquelle Daisy Miseur et son frère possèdent chacun 24 % des parts et leur père 52 %.

Le 26 juillet 2022, le conseil d'administration de Vlabinvest décide d'exercer son droit de préemption. Vlabinvest souhaite diviser la parcelle concernée en des lots abordables pour de petites maisons unifamiliales.

Le 17 novembre 2022, Daisy Miseur et la SRL « D&B » introduisent un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre la décision précitée. Les parties requérantes font valoir que tant la délégation au Gouvernement flamand visée à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 que la prétendue absence d'exception au droit de préemption dans l'article 8 du décret de la Région flamande du 25 mai 2007 « portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption » violeraient diverses dispositions de la Constitution et du droit européen.

Sur ce, la section du contentieux administratif du Conseil d'État pose à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que le droit de préemption visé à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 constitue une matière réservée à laquelle s'applique le principe de légalité formelle tiré de l'article 16 de la Constitution. Ce droit va bien au-delà d'une simple ingérence dans le droit de propriété, étant donné qu'il implique un transfert de propriété obligatoire. Si le bénéficiaire du droit de préemption décide d'exercer ce droit, le propriétaire concerné est forcé de vendre son bien immobilier à une autre partie que celle avec laquelle il a conclu un contrat. À l'appui de cette thèse, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* se réfèrent à l'arrêt de la Cour n° 115/2004 du 30 juin 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.115).

Par ailleurs, l'on peut imaginer des circonstances où le propriétaire d'un bien immobilier est contraint de le vendre, mais où la vente a un caractère *intuitu personae* très strict. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, le droit de propriété implique non seulement le droit de jouissance, mais également une liberté de gestion et de disposition, à savoir la liberté de vendre et de gérer son patrimoine et de le réaménager à sa discrétion. L'instauration d'un droit de préemption vide cette liberté de sa substance et prive les propriétaires de la liberté de gestion et de disposition.

Du fait que le principe de légalité formelle contenu dans l'article 16 de la Constitution est applicable, le législateur décrétal doit lui-même régler les éléments essentiels du droit de préemption. Mais l'article 5.76, § 1er, 3°, en cause, du Code flamand du logement de 2021 contient un « chèque en blanc » au Gouvernement flamand pour décider lui-même de la délimitation d'une « zone spéciale » dans laquelle un droit de préemption est applicable aux parcelles destinées à la construction d'habitations. Le législateur décrétal n'a pas prévu de modalités ou de critères rudimentaires dont le Gouvernement flamand devrait tenir compte lorsqu'il désigne et délimite une telle « zone spéciale ».

A.1.2. Par ailleurs, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce qui concerne la garantie d'un logement décent, est applicable à l'article 5.76, § 1er, 3°, du Code flamand du logement de 2021. Mais cette dernière disposition ne contient aucun principe relatif à l'étendue du droit de préemption, et le législateur décrétal flamand n'a opéré aucun choix politique à ce sujet.

Dans la mesure où le législateur décrétal flamand aurait pu se borner à indiquer l'objet de l'habilitation, il convient d'observer que ce critère doit être interprété intelligemment, en ce sens qu'il a un certain contenu et que les matières qui relèvent de l'article 23 de la Constitution ne peuvent être considérées *de facto* comme des matières non réservées. À tout le moins, le législateur décrétal aurait dû prévoir des critères généraux en vue de désigner les « zones spéciales » dans lesquelles un droit de préemption peut s'appliquer.

A.1.3. Dans la mesure où la Cour estimerait que le droit de préemption n'est pas une matière réservée, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que la Cour doit à tout le moins constater que le législateur décrétal a privé, de manière discriminatoire, les propriétaires dont les parcelles sont soumises par le Gouvernement flamand à un droit de préemption en application de l'article 5.76, § 1er, 3°, du Code flamand du logement de 2021 du droit à l'intervention de l'assemblée élue démocratiquement compétente, en ne définissant ou ne limitant nullement la portée du droit de préemption et en conférant au Gouvernement flamand une habilitation illimitée. Il existe de nombreux droits de préemption et de nombreux propriétaires se trouvant dans des situations comparables pour lesquels les éléments essentiels, ou à tout le moins les choix politiques fondamentaux, ont été réglés par le législateur décrétal. Il peut être renvoyé entre autres à l'article 2.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, à l'article 37, § 1er, du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel », à l'article 1.3.3.2.1., § 1er, du décret de la Région flamande du 18 juillet 2013 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, et à l'article 12, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 2 mars 1999 « portant sur la politique et la gestion des ports maritimes ».

Par ailleurs, les acheteurs de tels biens immobiliers sont dans la même situation. Ils peuvent se voir privés du droit d'acheter un bien immobilier, dans une « zone spéciale » délimitée par le Gouvernement flamand sans approbation du Parlement flamand.

A.2.1. L'Agence pour la politique du logement et de l'infrastructure des soins pour le Brabant flamand (ci-après : Vlabinvest) soutient en premier lieu, en ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors qu'elle n'indique pas quelles situations comparables seraient traitées différemment.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 105 de la Constitution, Vlabinvest fait valoir que cette disposition n'est pas applicable à l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, du Code flamand du logement de 2021, parce qu'elle concerne les rapports entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 16 de la Constitution, Vlabinvest souligne que cette disposition constitutionnelle n'est pas applicable aux droits de préemption et donc pas non plus à l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021. L'article 16 de la Constitution est uniquement applicable aux expropriations effectives, ou il faut à tout le moins qu'il soit question d'une « paralysie » permanente du droit de propriété. Pour qu'il s'agisse d'une expropriation, il faut qu'il soit question non seulement d'un transfert effectif du titre de propriété, mais également que ce transfert soit forcé, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le droit de préemption peut uniquement être exercé si le vendeur décide de vendre le bien immobilier.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), Vlabinvest indique que, bien qu'il ait une portée plus générale que l'article 16 de la Constitution, l'article 1er ne porte pas atteinte au droit dont dispose un État membre d'appliquer les lois qu'il estime nécessaires pour contrôler l'usage des biens en conformité avec l'intérêt général. Il faut qu'existe un lien de proportionnalité raisonnable avec le but poursuivi, mais les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation étendu. Par ailleurs, pour qu'elle soit conforme à l'article 1er du Premier Protocole additionnel, il suffit que l'ingérence dans le droit de propriété soit réglée par une norme contenue soit dans une loi, soit dans un arrêté d'exécution.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 23 de la Constitution, Vlabinvest fait valoir qu'il n'est pas interdit au législateur compétent de conférer des habilitations au pouvoir exécutif, pour autant que celles-ci portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été précisé par le législateur compétent. L'article 23 de la Constitution n'impose pas au législateur décrétal de régler tous les éléments essentiels du droit à un logement décent et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à le faire.

A.2.2. Ensuite, Vlabinvest soutient que la première question préjudicielle est fondée sur une prémisse erronée selon laquelle tous les critères essentiels devraient être réglés par le décret lui-même. Ni l'article 1er du Premier Protocole additionnel ni l'article 23 de la Constitution n'imposent au législateur l'obligation de régler lui-même tous les éléments essentiels du droit à un logement décent et de l'ingérence dans le droit de propriété. Le législateur décrétal peut habiliter le pouvoir exécutif à le faire, tant qu'il précise l'objet, ce qu'il a fait en l'espèce.

En premier lieu, le décret, général et global, de la Région flamande du 25 mai 2007 « portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption » (ci-après : le décret du 25 mai 2007) dispose que le droit de préemption flamand est le droit de préemption octroyé par ou en exécution d'une loi ou d'un décret. Le décret du 25 mai 2007 règle le fonctionnement des droits de préemption flamands et fixe les règles générales et quelques exceptions générales concernant les droits de préemption flamands.

Ensuite, l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 dispose que le Fonds flamand du logement, Vlabinvest, les sociétés de logement, dans leur zone d'activité, et les communes, sur leur territoire, bénéficient d'un droit de préemption sur une parcelle destinée à la construction de logements, située dans une « zone spéciale » à déterminer par le Gouvernement flamand. L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 prévoit, outre les exceptions générales au droit de préemption prévues dans le décret du 25 mai 2007, des exceptions spécifiques, et l'article 2.36 du Code flamand du logement de 2021 définit lui-même ce qu'il y a lieu d'entendre par « zones de rénovation résidentielle » et « zones de construction résidentielle ». Le Code flamand du logement de 2021 précise ce qu'implique le droit de préemption, à qui il revient et à quelles parcelles ces droits sont applicables, dont aussi quelques « zones spéciales » désignées par le Gouvernement flamand. Ce Code règle ainsi dûment et de manière prévisible l'objet du droit de préemption et l'objet de l'habilitation au Gouvernement flamand.

Enfin, Vlabinvest indique que le droit de préemption s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'objectif politique visé à l'article 1.5 du Code flamand du logement de 2021 et de l'objectif de l'article 23 de la Constitution, à savoir le droit de chacun à un logement conforme à la dignité humaine. À cet effet, il convient de veiller à ce que chacun puisse disposer d'un logement adéquat et de bonne qualité, dans un environnement décent, à un prix abordable et offrant une sécurité de logement.

A.3.1. Le Gouvernement flamand souligne que la première question préjudicielle porte uniquement sur le principe de légalité formelle.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 16 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que cette disposition contient un principe de légalité formelle, mais n'offre des garanties que contre les expropriations. Cette disposition ne fournit pas de protection dans le cadre de restrictions moins graves du droit de propriété. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre non seulement une protection contre les expropriations ou les privations de propriété, mais également contre toute atteinte au droit au respect des biens et toute réglementation de l'usage des biens, mais ne contient pas de principe de légalité formelle. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que le Gouvernement flamand soit habilité à déterminer les « zones spéciales » où les acteurs du logement social auront un droit de préemption décrétal sur des parcelles à bâtir. La disposition en cause ne relève donc pas du champ d'application de l'article 16 de la Constitution et est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 23 contient un principe de légalité « affaibli », qui est utilisé dans le contexte des droits économiques, sociaux et culturels. Il suffit à cet égard que le législateur prévoie un cadre minimum pour la réglementation; il peut laisser au pouvoir exécutif le soin de le préciser. Le Gouvernement flamand relève que le législateur décrétal a défini avec une précision suffisante l'objet de l'habilitation faite au Gouvernement flamand à l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021. Les travaux préparatoires indiquent également que la politique flamande du logement doit se concentrer en priorité sur les zones de rénovation résidentielle et sur les zones de construction résidentielle, zones que le législateur décrétal a lui-même définies. Les travaux préparatoires font également apparaître que les « zones spéciales » peuvent concerner des endroits où le prix du foncier a augmenté de manière excessive.

En ce qui concerne la violation potentielle des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 105 de celle-ci, le Gouvernement flamand souligne que l'article 105 règle uniquement le rapport entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral, de sorte que son champ d'application n'englobe pas l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021. Le cas échéant, la Cour peut étendre son

contrôle aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), qui contient une disposition analogue pour le niveau des entités fédérées, mais ces dispositions ne s'opposent pas à l'habilitation litigieuse faite au Gouvernement flamand.

A.3.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour, dans l'hypothèse où celle-ci jugerait que l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 est inconstitutionnel, de maintenir ses effets. Ce maintien est demandé pour toutes les situations dans lesquelles le droit de préemption a été exercé en vertu de l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ou du régime qui a précédé celui-ci.

A.4.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que la référence faite par le Gouvernement flamand et Vlabinvest à l'article 2.36 du Code flamand du logement de 2021 (anciennement l'article 23, § 1er, du décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 « contenant le Code flamand du logement » (ci-après : le décret du 15 juillet 1997)) n'est pas correcte. Ceux-ci semblent suggérer que la définition, contenue dans cette disposition, de « zones de rénovation résidentielle » et de « zones de construction résidentielle » limiterait, ou soumettrait à tout le moins à certains critères décrétaux, la compétence dont dispose le Gouvernement flamand pour délimiter les « zones spéciales » visées à l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021. Mais l'article 2.36 ne présente aucun rapport avec les « zones spéciales » visées à l'article 5.76 et, même à supposer que cela soit le cas, il peut être admis que le législateur décrétal a fait référence à ces zones à l'article 5.76, au lieu de mentionner, sans autre explication ou délimitation, « une zone spéciale à déterminer par le Gouvernement flamand ». Les dispositions décrétales qui ont précédé les deux dispositions, à savoir les articles 23, § 1er, et 85, § 1er, alinéa 2, 3°, du décret du 15 juillet 1997, n'évoquent pas non plus un rapport entre elles. Les travaux préparatoires de l'article 23, § 1er, ne mentionnent nulle part un droit de préemption et l'article 85 ne mentionne pas davantage les zones de rénovation ou de construction résidentielles. Il n'apparaît certainement pas que les « zones spéciales » à délimiter par le Gouvernement flamand devraient, selon le législateur décrétal, être conçues exclusivement comme des entités de ces zones de rénovation ou de construction résidentielles.

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font remarquer à la Cour qu'il convient de répondre à la question préjudicielle en considérant que les « zones spéciales » visées à l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 sont sans rapport avec les zones de rénovation ou de construction résidentielles visées à l'article 2.36 du Code flamand du logement de 2021.

A.4.2. En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répètent qu'il s'agit d'une matière réservée à laquelle le principe de légalité formelle de l'article 16 de la Constitution est applicable.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répètent que l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 viole le principe de légalité contenu dans l'article 23. L'article en cause ne contient aucun principe relatif à la portée territoriale que pourrait avoir le droit de préemption, et le législateur décrétal n'a opéré aucun choix politique à cet égard.

En ce qui concerne la violation potentielle des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que la Cour ne s'estime pas tant liée par la formulation précise d'une question préjudicielle, mais plutôt par sa portée. Le Conseil d'État, qui, par sa première question préjudicielle, s'interroge au sujet de la constitutionnalité de l'habilitation faite au Gouvernement flamand, a erronément fait référence à l'article 105 de la Constitution, alors qu'il visait en réalité l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980. Par ailleurs, le Gouvernement flamand a répondu en ce sens à la question préjudicielle. Ensuite, Vlabinvest ne peut pas être suivi lorsqu'il affirme qu'il n'est pas possible d'exercer un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution parce que la question préjudicielle ne précise pas quelles situations comparables seraient traitées différemment. Lorsqu'il est demandé à la Cour si une disposition décrétale est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec un autre droit fondamental, la catégorie des personnes privées de ce droit fondamental doit être comparée à la catégorie des personnes à laquelle ce droit fondamental est garanti.

A.4.3. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir qu'une application de l'article 28, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, et donc un maintien des effets, n'est pas nécessaire. La question préjudicielle porte uniquement sur la version de l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code

flamand du logement de 2021 tel qu'il était applicable entre le 1er janvier 2021 et le 30 mai 2023. Ce n'est pas parce qu'un régime analogue (article 85, § 1er, alinéa 2, 3°, du décret du 15 juillet 1997) était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, que la déclaration d'inconstitutionnalité de cette disposition devrait se répercuter entièrement sur la disposition antérieure.

Pour le surplus, ni le Gouvernement flamand ni Vlabinvest n'apportent des preuves ou des chiffres concernant l'exercice du droit de préemption au cours de cette période.

A.5. Dans son mémoire en réponse, Vlabinvest souligne que les parties initialement concernées par la vente ont vendu le bien immobilier en sachant pertinemment qu'il était possible qu'un acteur du logement social exerce son droit de préemption. Le vendeur a néanmoins décidé en connaissance de cause de poursuivre la vente, de sorte qu'il ne saurait être question d'une vente forcée ou d'une expropriation.

A.6.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* tentent d'étendre la portée de la première question préjudicielle. D'une part, elles cherchent à étendre la norme à contrôler en se référant non seulement à l'absence de définition des « zones spéciales », mais également à l'absence de définition d'une « parcelle destinée à la construction de logements ». D'autre part, elles tentent d'étendre les normes de référence au principe de légalité matérielle et à l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, en incluant une comparaison à d'autres droits de préemption flamands.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée. La Cour est tenue par la formulation de la question préjudicielle et ne peut examiner d'autres griefs que ceux qui sont invoqués par une partie devant la Cour.

A.6.2. En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 16 de la Constitution, le Gouvernement flamand répète que cette disposition n'est pas applicable aux droits de préemption. Une vente *intuitu personae* d'un bien sur lequel repose un droit de préemption implique un risque pour le vendeur, et s'il veut exclure ce risque, il peut céder le bien immobilier via d'autres types de transaction. Par ailleurs, dans certains cas, une vente *intuitu personae* reste possible sans risque, dès lors que le droit de préemption en cause ne s'applique pas toujours.

En ce qui concerne la violation potentielle de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand relève que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* oublient certains points fondamentaux. En premier lieu, l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 ne limite pas les droits fondamentaux énumérés à l'article 23 de la Constitution, mais instaure précisément un instrument pour les protéger effectivement. Par ailleurs, l'article 23 de la Constitution ne contient qu'un principe de légalité affaibli, qui exige uniquement que le législateur compétent indique l'« objet » de l'habilitation. De surcroît, l'article 5.76 définit suffisamment l'objet de l'habilitation faite au Gouvernement flamand, certainement s'il est lu en combinaison avec le contexte plus large du décret et de ses travaux préparatoires.

En ce qui concerne la violation potentielle des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 105 de celle-ci, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'y a pas lieu d'exercer un contrôle au regard de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, ni d'opérer une comparaison avec plusieurs autres droits de préemption flamands.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.7.1. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, le constat que l'article 8 du décret du 25 mai 2007 permet l'exercice du droit de préemption, visé à l'article 5.76, § 1er, 3°, du Code flamand du logement de 2021, dans le cadre de la vente d'un bien immobilier à une société familiale suffit pour établir que cette disposition n'est pas compatible avec les articles 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'absence d'une telle exception ne poursuit pas d'objectif légitime. Cette limitation de l'exception générale, le législateur décrétal l'explique en se contentant de faire référence au flou qui aurait entouré l'exception contenue dans l'article 64 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » (ci-après : le décret du 18 mai 1999) et au fait que cette exception n'existait pas dans une autre réglementation. Or, il n'est pas démontré qu'il était impossible de délimiter plus clairement cette exception. De

même, le fait que seul l'article 64 du décret du 18 mai 1999 prévoyait une exception ne permet pas de déduire que l'omission de celle-ci dans le Code flamand du logement de 2021 servirait un quelconque but légitime.

Le choix du législateur décrétal de viser uniquement, à l'article 8, 1°, du décret du 25 mai 2007, la vente à certaines personnes physiques, et non la vente à certaines sociétés familiales, n'est pas justifié. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* estiment qu'il n'existe pas de motif légitime de sanctionner le transfert d'un bien immobilier à une société familiale. À tout le moins, les effets du régime sont disproportionnés tant pour le vendeur-propriétaire que pour la société qui procède à l'achat. Les deux parties sont dans l'impossibilité de transférer et de gérer à leur convenance un bien immobilier dans un contexte purement familial, sans risquer qu'un droit de préemption soit exercé.

A.7.2. Par ailleurs, selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, l'article 5.76, § 1er, 3°, du Code flamand du logement de 2021 a également un effet discriminatoire. Les parties requérantes (première hypothèse) se trouvent dans une situation comparable à celle de propriétaires qui veulent vendre un bien immobilier à un conjoint, descendant ou enfant adoptif (deuxième hypothèse), ou à une société dont les associés actifs ou les associés qui détiennent au moins trois quarts du capital ont un même lien de parenté ou d'alliance que les personnes précitées (troisième hypothèse). Il en va de même des acheteurs.

Or, la vente d'un bien immobilier telle qu'elle se présente dans l'instance devant la juridiction *a quo* peut être soumise à l'exercice d'un droit de préemption, alors qu'un tel droit de préemption n'est pas applicable dans les deuxième et troisième hypothèses. Cette différence de traitement est dénuée de but légitime et de critère pertinent, et les effets pour les vendeurs et les acheteurs sont disproportionnés.

A.8.1. Vlabinvest fait valoir que la seconde question préjudicielle porte sur la légalité de l'article 8 du décret du 25 mai 2007, en ce que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne contient pas d'exception spécifique pour les sociétés familiales, alors que l'article 8 prévoit uniquement les exceptions générales et fréquentes qui s'appliquent à tous les droits de préemption flamands. Il existe par ailleurs d'autres exceptions spécifiques à certains secteurs, par exemple celles qui sont visées à l'article 5.76. Selon Vlabinvest, l'article 8 du décret du 25 mai 2007 ne saurait violer les normes de référence invoquées, dès lors que la question porte en soi sur les exceptions spécifiques visées à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 et que l'article 8 reconnaît expressément que les décrets qui instaurent un droit de préemption flamand peuvent prévoir de telles exceptions spécifiques.

A.8.2. Dans la mesure où la Cour répondrait néanmoins à la question préjudicielle, elle ne pourrait le faire, selon Vlabinvest, qu'en ce qui concerne la violation prétendument causée par l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021.

En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, Vlabinvest répète que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors qu'elle n'opère pas de comparaison entre des situations comparables. Vlabinvest observe ensuite que, bien que cela ne soit pas précisé dans la question préjudicielle elle-même, il ressort de l'arrêt de renvoi que l'exception précitée fait référence à l'exception spécifique qui était initialement contenue dans l'article 64 du décret du 18 mai 1999 (l'actuel article 2.4.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire), qui est uniquement applicable aux droits de préemption spécialement destinés à la réalisation d'un plan d'exécution spatial. Il s'agit d'une exception sectorielle très spécifique qui concerne les droits de préemption permettant la réalisation de plans d'exécution spatiaux (politique spatiale), alors que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 porte sur des droits de préemption en vue de réaliser la politique sociale, de sorte qu'il ne s'agit pas de situations comparables.

En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 16 de la Constitution, Vlabinvest répète que cette disposition constitutionnelle n'est pas applicable aux droits de préemption. En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, Vlabinvest répète que cette disposition ne porte pas atteinte au droit que possède un État membre d'appliquer les lois qu'il juge nécessaires pour contrôler l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Le droit de préemption flamand visé à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 tend à servir l'intérêt général. Il n'est nullement question, à cet égard, de déséquilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit de propriété, ni de privation de propriété disproportionnée.

L'intérêt général porte sur le droit à un logement conforme à la dignité humaine, sur le fait de disposer d'une habitation adéquate de bonne qualité, dans un environnement décent, à un prix abordable et offrant une sécurité de logement. En instaurant le droit de préemption à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, le législateur décrétal permet à Vlabinvest de réaliser sa mission décrétale, à savoir prévoir une offre suffisante de logements et lotissements abordables dans la périphérie flamande de Bruxelles. Par ailleurs, toutes les parties concernées par la vente savaient qu'il existait un droit de préemption et connaissaient le risque encouru.

En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 22 de la Constitution, Vlabinvest fait valoir que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne prive nullement « certains justiciables » de la garantie du droit au respect de la vie privée et familiale. En premier lieu, l'on n'aperçoit pas comment l'article 22 de la Constitution devrait les protéger contre leur propre décision initiale de vendre un terrain à une société à responsabilité limitée. Une telle société est une personne morale et non une personne physique, et les personnes morales ne relèvent pas de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les parties concernées par la vente devaient nécessairement, lors de la conclusion du contrat de vente, avoir connaissance du risque encouru, de sorte qu'elles étaient conscientes des avantages et inconvénients d'une telle vente à une société. Ensuite, l'article 8 du décret du 25 mai 2007 et l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 contiennent déjà des exceptions protégeant la vente à la famille proche. La circonstance qu'aucune exception n'est prévue pour la vente d'un bien immobilier à une société à responsabilité limitée n'y change rien. Au contraire, prévoir une telle exception viderait de sa substance le droit de préemption de Vlabinvest.

A.8.3. Vlabinvest demande à la Cour, au cas où elle constaterait l'inconstitutionnalité de l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 et/ou de l'article 8 du décret du 25 mai 2007, de maintenir les effets de ces dispositions. Une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité aurait des conséquences désastreuses, non seulement pour Vlabinvest elle-même, mais également pour tous les tiers qui habitent actuellement dans un logement social sur un tel terrain ou auxquels un tel terrain a été transféré. Les transactions immobilières que Vlabinvest a acquises via le droit de préemption pourraient en effet ainsi être déclarées nulles et les parties initialement concernées par la vente pourraient réclamer des dédommagements.

A.9.1. Selon le Gouvernement flamand, la seconde question préjudicielle porte sur une éventuelle lacune inconstitutionnelle dans l'article 8 du décret du 25 mai 2007. Or, l'article 8 prévoit uniquement quelques exceptions génériques applicables à tous les droits de préemption flamands et s'applique sans préjudice des dispositions spécifiques contenues dans les décrets flamands qui instaurent un droit de préemption. Le décret du 25 mai 2007 prévoit expressément la possibilité d'établir des exceptions sectorielles supplémentaires aux droits de préemption flamands spécifiques. Par ailleurs, il ressort de l'arrêt de renvoi que la seconde question préjudicielle porte uniquement sur la constitutionnalité du droit de préemption prévu à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021. Dans la mesure où la Cour jugerait que le législateur décrétal doit prévoir, pour certains acheteurs, une exception supplémentaire au droit de préemption visé à l'article 5.76, aucune lacune ne pourrait dès lors être constatée dans l'article 8 du décret du 25 mai 2007, mais uniquement dans les exceptions spécifiques au droit de préemption sectoriel visées à l'article 5.76.

Le Gouvernement flamand limite ses observations à la lacune alléguée dans les exceptions sectorielles au droit de préemption contenues dans l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 et à la compatibilité du régime concerné avec les articles 16 et 22 de la Constitution.

A.9.2. En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, le Gouvernement flamand fait valoir que l'exercice d'un droit de préemption ne peut être assimilé à une expropriation. Dans la mesure où l'exercice d'un droit de préemption décrétal constitue une ingérence dans le droit de propriété, tel qu'il est garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel, le droit de propriété n'est pas violé si l'ingérence concernée ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi, à savoir permettre une politique foncière et immobilière sociale. Le droit de préemption de certains acteurs du logement social, comme Vlabinvest, est considéré comme un instrument important de la politique flamande du logement et donne à ces acteurs un levier pour acquérir des habitations et parcelles sur le marché privé. Veiller à une offre suffisante de logements abordables constitue un but légitime d'intérêt général et le droit de préemption constitue un instrument adéquat pour le réaliser.

En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 23 de la Constitution, le législateur décrétal a pour mission de concrétiser progressivement le droit à un logement décent. Cette mission signifie qu'il doit pouvoir

prendre des mesures afin de prévoir une offre suffisante de logements et lotissements abordables, notamment pour les personnes à faibles revenus ou pour d'autres groupes socialement plus vulnérables. À cet égard, il est essentiel que les acteurs du logement qui ont pour mission décrétale de réaliser dans leur champ d'activité une offre de logements sociaux ou abordables disposent des instruments nécessaires leur permettant d'acheter les habitations et parcelles à bâtir adéquates. Il appartient au législateur décrétal d'apprécier s'il y a lieu, dans le cadre de sa politique socioéconomique, de prendre des mesures visant à promouvoir l'offre de logements abordables. Il dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation étendu.

Compte tenu de l'objectif social important du droit de préemption prévu à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, du pouvoir d'appréciation étendu du législateur décrétal et de la circonstance que la demande de logements sociaux et abordables dépasse largement l'offre, il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur décrétal n'ait prévu qu'un nombre limité d'exceptions au droit de préemption. Ces exceptions visent à ménager un juste équilibre entre le motif impérieux d'intérêt général, d'une part, et le droit de propriété et le droit au respect de la vie privée et familiale des intéressés, d'autre part. Il n'est pas non plus manifestement déraisonnable de limiter les exceptions au noyau familial et de ne pas l'étendre à d'autres membres de la famille, ni aux sociétés dans lesquelles les autres membres de la famille sont actifs. Le critère choisi d'un lien de parenté spécifique au sens du droit de la famille permet au législateur décrétal de définir de manière claire et limitative les personnes pour lesquelles le droit de préemption est exclu. Le choix d'un groupe restreint et bien délimité d'acheteurs privilégiés réduit considérablement le risque que le propriétaire puisse éluder le droit de préemption. Le Gouvernement flamand souligne que le propriétaire d'un bien immobilier sur lequel repose le droit de préemption concerné a toujours le choix de vendre ou non le bien et qu'il dispose, s'il le souhaite, de nombreuses autres possibilités de garder le bien immobilier au sein de la famille et/ou de (re)partager le patrimoine familial.

En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 22 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que le droit de préemption n'affecte pas le droit au respect de la vie familiale. Une société est une personne morale et ne peut être considérée comme un membre de la famille. En apportant un bien immobilier dans une société, le vendeur le retire de la sphère familiale et l'introduit dans le circuit économique. À cela s'ajoute que la société concernée n'a, en l'espèce, pas d'associés actifs ou de propriétaires qui puissent être considérés comme étant de la « famille » du vendeur. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une famille se compose de personnes présentant non seulement des liens émotionnels étroits mais aussi une forme de dépendance financière. Malgré leur connexion émotionnelle, les liens familiaux entre adultes et leurs parents ou alliés ne sont pas protégés par le droit au respect de la vie familiale, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si la Cour devait néanmoins juger que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution, il conviendrait de conclure, selon le Gouvernement flamand, que le droit de préemption ne constitue qu'une ingérence très limitée dans ce droit. Ensuite, il ne peut être contesté que celle-ci poursuit un but légitime et est adéquate pour atteindre le but général. Une éventuelle ingérence dans le droit au respect de la vie familiale ne va par ailleurs pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser le but poursuivi.

A.9.3. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande, en cas de déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ou de l'article 8 du décret du 25 mai 2007, de maintenir les effets pour chaque décision d'exercer un droit de préemption qui a été prise par le bénéficiaire, par application des dispositions en cause ou de celles qui les ont précédées, avant la publication de l'arrêt de la Cour.

A.10.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* font valoir que le Gouvernement flamand et Vlabinvest se fondent sur une prémisse erronée. Même si l'inconstitutionnalité soulevée dans la question préjudicielle figurait déjà dans la liste des exceptions contenue dans l'article 85 du décret du 15 juillet 1997 (actuellement l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021), elle est, en raison du choix du législateur décrétal de transférer ces exceptions dans la liste des exceptions génériques, devenue intrinsèque à l'article 8 du décret du 25 mai 2007. De surcroît, en instaurant l'article 8 du décret précité, le législateur décrétal a fait le choix de ne pas reprendre, dans la liste des exceptions génériques, les exceptions plus étendues prévues à l'époque par l'article 64 du décret du 18 mai 1999.

Pour le surplus, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* n'aperçoivent pas pourquoi l'absence d'une exception générique à l'applicabilité d'un droit de préemption flamand ne pourrait pas être inconstitutionnelle au motif que cette exception n'est contenue que dans un seul décret sectoriel. Il n'est pas démontré que la catégorie

des personnes morales à laquelle l'ancien article 64 du décret du 18 mai 1999 (l'actuel article 2.4.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire) était applicable ne serait pas suffisamment comparable à la catégorie des personnes morales qui sont confrontées à l'exercice de n'importe quel autre droit de préemption flamand, auquel s'applique à chaque fois l'article 8 du décret du 25 mai 2007. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, il semble que le Gouvernement flamand et Vlabinvest veuillent limiter au maximum la portée de l'arrêt.

Dans la mesure où la Cour considérerait que la lacune inconstitutionnelle ne peut être constatée au niveau de l'article 8 du décret du 25 mai 2007, elle pourrait, sans étendre la portée de la question préjudicielle, procéder à l'examen de constitutionnalité au niveau de l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021.

A.10.2. En ce qui concerne la violation éventuelle de l'article 22 de la Constitution, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent que la simple circonstance que le bien immobilier a été vendu à une société à responsabilité limitée n'extrait pas ce bien immobilier de la sphère de la vie familiale. Les associés de la SRL « D&B » forment une famille et, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est question de vie familiale entre enfants adultes et leurs parents et entre enfants adultes et leurs frères et sœurs lorsqu'un certain lien de dépendance peut être démontré. Le transfert du bien immobilier a été opéré dans un contexte purement familial, en atteste le fait que la vente s'est faite loin en dessous du prix normal du marché dans le but de garder le bien dans la famille proche, de sorte que cette vente relève du droit au respect de la vie privée et familiale.

En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 16 et 22 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* se réfèrent à l'arrêt de la Cour n° 177/2008 du 3 décembre 2008 (ECLI: BE:GHCC:2008:ARR.177), dans lequel la Cour a jugé justifié que la liste des personnes au profit desquelles le bailleur peut mettre fin anticipativement au bail soit limitée aux « membres les plus proches de sa famille », qui comprenaient non seulement les conjoints, descendants, enfants adoptifs, beaux-enfants et leurs enfants respectifs, mais également les « parents jusqu'au quatrième degré ». En l'espèce, la liste n'est pas aussi étendue, mais le Gouvernement flamand ne précise pas quels motifs pertinents justifient que la vente d'un bien immobilier à des ascendants ou à des frères ou sœurs du propriétaire soit exclue du champ d'application de l'exception au droit de préemption.

A.10.3. En ce qui concerne l'éventuel maintien des effets, les parties requérantes font valoir que la disposition en cause n'est entrée en vigueur que le 1er janvier 2009. Dans la mesure où la Cour considérerait que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 doit être contrôlé, il conviendrait d'observer que cette disposition n'a été applicable qu'entre le 1er janvier 2021 et le 30 mai 2023.

Quoi qu'il en soit, ni le Gouvernement flamand ni Vlabinvest ne démontrent qu'un nombre suffisamment important de transactions auraient été faites en application du droit de préemption en cause pour que le maintien des effets soit une mesure nécessaire et adéquate.

A.11. Dans son mémoire en réponse, Vlabinvest souligne que les vendeurs initiaux ont librement choisi de mettre en place toute une structure sociétaire et de vendre un terrain à cette société pour pouvoir financer des transactions immobilières propres (et nullement le logement familial propre et unique). Quiconque organise de telles structures sociétaires pour gérer un patrimoine accepte les risques qu'elles impliquent et en tout cas le risque que le droit de préemption puisse être exercé par Vlabinvest. En aucun cas de telles structures sociétaires ne sont-elles comparables à la vente directe aux membres de la famille proche.

A.12.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand répète que la seconde question préjudicielle se cantonne à l'examen de la compatibilité du régime concerné avec les articles 16 et 22 de la Constitution. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* tentent d'étendre la question à un examen de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui est impossible.

A.12.2. À supposer que la Cour soit néanmoins disposée à étendre son contrôle aux articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement flamand soutient qu'il n'existe pas de différence de traitement inconstitutionnelle entre les propriétaires selon que le candidat-acheteur est un membre de la famille (personne physique) ou une société familiale. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la nature juridique de la personne. Par ailleurs, elle repose sur un critère pertinent et nécessaire. La différence est pertinente à la lumière

du souci du législateur décrétal d'offrir au propriétaire la possibilité de vendre son bien immobilier à certains membres de la famille, mais ménage en même temps une restriction aussi limitée que possible de la faculté des acteurs du logement de prévoir une offre de logements abordables et sociaux. Dans le cadre de sa politique socioéconomique, le législateur décrétal peut prendre des mesures pour promouvoir l'offre de logements abordables. Il dispose à cet effet d'un pouvoir d'appréciation étendu. Eu égard à l'actuelle pénurie de logements abordables, il ne peut être reproché au législateur décrétal d'avoir voulu limiter les exceptions prévues au droit de préemption d'une manière qui soit la plus efficace pour réaliser sa mission d'intérêt général.

Ensuite, selon le Gouvernement flamand, il n'est pas établi de différence de traitement entre les propriétaires en fonction du type de société familiale que constitue le candidat-acheteur. L'inégalité de traitement invoquée porte en substance sur une différence entre plusieurs droits de préemption sectoriels, mais la délimitation des droits de préemption sectoriels est liée à l'objectif poursuivi par chacun de ces droits. Chacun d'eux poursuit un objectif d'intérêt général spécifique et nécessite donc une mise en balance entre l'objectif en question et les droits et intérêts des personnes concernées. Sur la base de cette mise en balance spécifique, le législateur décrétal peut estimer qu'il y a lieu de formuler les exceptions à certains droits de préemption sectoriels, comme les droits de préemption en vue de réaliser la politique du logement social, de manière plus stricte que les exceptions à d'autres droits de préemption, qui poursuivent un autre but d'intérêt général. Le principe d'égalité n'est toutefois pas violé pour autant, car la différence de traitement entre des catégories de personnes différentes qui découle de l'application de règles différentes qui s'appliquent aux différents droits de préemption n'est pas discriminatoire en soi.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. La première question préjudicielle porte sur la constitutionnalité de l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, tel qu'il était applicable au moment de la décision attaquée devant la juridiction *a quo* du 26 juillet 2022 de l'Agence pour la politique du logement et de l'infrastructure des soins pour le Brabant flamand (ci-après : Vlabinvest).

B.1.2. À la date de la décision de Vlabinvest, contestée dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 disposait :

« § 1er. L'initiateur qui a effectué des travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation d'un logement en application de l'article 3.30, § 2, ou de l'article 5.85, § 1, deuxième alinéa, dispose d'un droit de préemption sur ce logement pendant la durée du contrat de rénovation ou du droit de gestion sociale.

Sans préjudice du premier alinéa, le VWF, Vlabinvest apb et les sociétés de logement bénéficient dans leur zone d'activité, et les communes bénéficient sur leur territoire, d'un droit de préemption sur :

1° un logement figurant dans le registre des immeubles inoccupés mentionné au livre 2, partie 2, titre 3, dans le registre des bâtiments et logements abandonnés mentionné à l'article 2.15, ou dans l'inventaire;

2° le logement visé à l'article 3.31, qui n'a pas été démoli dans le délai fixé par le Gouvernement flamand;

3° une parcelle destinée à la construction de logements, située dans une zone spéciale à déterminer par le Gouvernement flamand.

Le droit de préemption ne s'applique pas en cas de vente par une société de logement ou si, en exécution du programme d'action communal visé à l'article 2.6, un terrain est vendu en vue de réaliser une offre de logement social. En cas de vente par un titulaire du droit de préemption, seuls les titulaires du droit de préemption ayant un rang plus élevé conformément à l'article 5.80, premier alinéa, ont un droit de préemption.

§ 2. Sont exclus du droit de préemption :

1° les logements faisant partie d'un bâtiment comprenant plusieurs logements, dont la vente fait naître la copropriété des parties communes;

2° les garages et emplacements pour vélos et véhicules à moteur séparés;

3° les lots séparés d'un lotissement approuvé qui n'est pas vendu dans son intégralité;

4° l'achat d'un logement ou d'une parcelle destinée à la construction de logements par une ou plusieurs personnes physiques, à condition que ces acquéreurs n'aient pas, à la date de passation du contrat d'achat, d'autre logement ou parcelle destinée à la construction de logements en pleine propriété ou en plein usufruit.

Le Gouvernement flamand peut prévoir des exceptions aux exclusions du droit de préemption, visées à l'alinéa premier ».

B.1.3. Le droit de préemption pour les acteurs du logement social a initialement été instauré par le décret de la Région flamande du 15 juillet 1997 « contenant le Code flamand du Logement » (ci-après : le décret du 15 juillet 1997). Par l'article 3 du décret de la Région flamande 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 », Vlabinvest a également été repris en tant qu'acteur du logement social.

Les travaux préparatoires du décret du 15 juillet 1997 mentionnent que le droit de préemption a été instauré en tant qu'instrument permettant de mener une politique foncière et immobilière sociale de manière à ce que, en combinaison avec des subventions, « des lotissements et immeubles sociaux soient mis à la disposition, à prix abordables, de personnes à la recherche d'un logement afin d'en acquérir la propriété » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 654/1, p. 34) :

« Le droit de préemption vise à ce que les bénéficiaires aient la possibilité d'acquérir certains logements et/ou parcelles et de les utiliser ensuite afin de réaliser des logements sociaux à vendre ou à louer ou des lotissements sociaux. Ce droit a été prévu dans la réglementation, partant de la conviction qu'il deviendrait un instrument supplémentaire important afin de pouvoir réaliser des logements plus abordables dans certaines régions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 1261/1, p. 2).

B.2.1. La seconde question préjudicielle porte sur la constitutionnalité de l'article 8 du décret de la Région flamande du 25 mai 2007 « portant harmonisation des procédures relatives aux droits de préemption » (ci-après : le décret du 25 mai 2007).

L'article 8 du décret du 25 mai 2007 prévoit des exceptions qui s'appliquent de manière générale à tous les droits de préemption flamands, sans préjudice d'éventuelles exceptions sectorielles spécifiques.

B.2.2. À la date de la décision de Vlabinvest, contestée dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*, l'article 8 du décret du 25 mai 2007 disposait :

« Sans préjudice des dispositions spécifiques, définies dans les décrets introduisant un droit de préemption flamand, les droits de préemption ne s'appliquent pas :

1° en cas de vente aux personnes suivantes :

a) le conjoint, les descendants ou les enfants adoptés du propriétaire;

b) les descendants ou les enfants adoptés du conjoint du propriétaire;

c) le copropriétaire, que l'indivision s'arrête ou non;

d) le conjoint, les descendants ou les enfants adoptés du copropriétaire;

e) les descendants ou les enfants adoptés du conjoint du copropriétaire;

f) les conjoints des descendants ou des enfants adoptés précités.

Pour l'application de 1°, on entend également par conjoint du propriétaire, du copropriétaire, du descendant ou de l'enfant adopté, la personne avec laquelle le propriétaire, copropriétaire, descendant ou enfant adopté cohabite légalement ou cohabite au moins pendant un an de façon ininterrompue, et avec laquelle il vit en ménage commun;

2° lorsque le fermier exerce son droit de préemption conformément à la loi sur le bail à ferme;

3° en cas de vente au fermier actuel à condition que celui-ci puisse démontrer être fermier depuis au moins une année calendaire, à compter jusqu'à la date à laquelle le contrat de vente définitif a obtenu date certaine ».

B.2.3. Les travaux préparatoires du décret du 25 mai 2007 mentionnent que le contenu des exceptions aux droits de préemption flamands qui sont inscrites dans l'article 8 n'est pas neuf. Elles s'inspirent d'exceptions qui étaient déjà prévues à l'époque dans divers décrets sectoriels spécifiques :

« L'article 8 énumère les cas dans lesquels le droit de préemption n'est pas applicable. Quant à son contenu, cet article s'inspire des régimes d'exception existants contenus dans les ' décrets verticaux '. Ces cas ont été regroupés ici et ont été harmonisés. Les exceptions très spécifiques (c'est-à-dire sectorielles) sont toutefois maintenues dans les décrets ' verticaux ', ainsi qu'il ressort des dispositions modificatives.

1° Une première série d'exceptions concernent la vente aux acheteurs ' privilégiés ' qui sont liés au vendeur par le mariage, la cohabitation ou la filiation. Les cas les plus fréquents dans les décrets verticaux ont été repris » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 929/1, p. 9).

Quant à la première question préjudicielle

B.3. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, tel qu'il était applicable au moment de la décision attaquée, est compatible avec les articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel) et avec l'article 105 de la Constitution, eu égard au principe de légalité formelle, en ce qu'il habilite le Gouvernement flamand à déterminer les « zones spéciales » dans lesquelles le droit de préemption des autorités visées dans cette disposition, comme Vlabinvest, sera applicable.

B.4.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* tentent d'étendre la portée de la question préjudicielle.

B.4.2. Les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question préjudicielle posée par la juridiction *a quo*. Il n'y a dès lors pas lieu d'étendre l'examen de la disposition en cause, d'une part, à l'absence de définition d'une « parcelle destinée à la construction de logements » et, d'autre part, au contrôle au regard du principe de légalité matérielle, au regard de l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et au regard d'autres droits de préemption flamands.

En ce qui concerne les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.6.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.6.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable

avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.6.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.7.1. L'article 16 de la Constitution contient un principe de légalité formelle et offre des garanties en matière de privation de propriété. En l'espèce, le droit de préemption est un droit conféré par voie décrétale d'acheter une parcelle proposée à la vente, au même prix et aux mêmes conditions, par priorité sur le candidat acheteur; il ne s'agit donc pas d'une expropriation ni d'une privation de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution.

B.7.2. Le droit de préemption instauré par la disposition en cause constitue toutefois une ingérence dans le droit au respect des biens du vendeur, étant donné qu'il prive celui-ci du droit de désigner lui-même l'acheteur avec lequel il souhaite contracter, alors que ce droit est un accessoire du droit de propriété.

B.7.3. Contrairement à l'article 16 de la Constitution, qui réserve en principe au législateur lui-même le soin de déterminer les cas et modalités dans lesquels une expropriation peut avoir lieu, l'article 1er du Premier Protocole additionnel exige que l'ingérence dans le droit au respect des biens soit réglée par une norme législative ou par un arrêté d'exécution. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ne s'oppose donc pas à ce qu'une habilitation soit donnée au pouvoir exécutif.

B.7.4. Il s'ensuit que la disposition en cause, en ce qu'elle confère une habilitation au Gouvernement flamand, est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution

B.8. La Cour doit encore examiner la question préjudicielle en ce qu'elle porte sur l'article 23 de la Constitution.

B.9.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

3° le droit à un logement décent;

[...] ».

B.9.2. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice.

B.10.1. L'article 23, alinéa 2 et alinéa 3, 3°, de la Constitution oblige le législateur décrétal à garantir le droit à un logement décent et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur décrétal de régler tous les éléments essentiels du droit à un logement décent et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit pas au législateur décrétal d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur décrétal a déterminé l'objet.

B.10.2. En ce qu'il habilite le Gouvernement flamand à désigner les « zones spéciales » où les acteurs du logement social, dont Vlabinvest, reçoivent un droit de préemption « sur une parcelle destinée à la construction de logements », l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021 règle une matière qui relève du droit à un logement décent visé à l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution.

La Cour doit examiner si l'habilitation conférée au Gouvernement flamand est compatible avec le principe de légalité formelle contenu dans l'article 23 de la Constitution.

B.11.1. L'article 1.5 du Code flamand du logement de 2021 dispose que toute personne a droit à un logement conforme à la dignité humaine. À cette fin, il convient de promouvoir la mise à disposition d'un logement adapté, de bonne qualité, dans un environnement résidentiel décent, à un prix abordable et offrant une sécurité de logement. Afin d'atteindre cet objectif, la politique flamande du logement doit, dans les limites des crédits inscrits à cet effet au budget de la Région flamande, créer les conditions en vue de la réalisation du droit à un logement conforme à la dignité humaine en mettant notamment à disposition des logements à louer et à vendre à des conditions sociales (article 1.6, § 1er, 1°, du Code flamand du logement de 2021).

L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, tel qu'il est applicable à l'instance soumise à la juridiction *a quo*, cadre avec cet objectif consistant à mener une politique foncière et immobilière sociale, de sorte que « des lotissements et immeubles sociaux [puissent être] mis à la disposition, à prix abordables, de personnes à la recherche d'un logement afin d'en acquérir la propriété ». La détermination de l'étendue du droit de préemption, qui ne peut être exercé sur tout bien immobilier, est « le résultat de la mise en balance entre l'intérêt du logement social, plus précisément la politique foncière et immobilière sociale, et les autres intérêts » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 654/1, p. 34).

B.11.2. À l'article 5.76, § 1er, alinéa 2, 3°, du Code flamand du logement de 2021, le législateur décrétal a défini l'objet de l'habilitation conférée au Gouvernement flamand, qui lui permet de déterminer les « zones spéciales » dans lesquelles les bénéficiaires mentionnés à l'article 5.76 jouissent d'un droit de préemption sur les parcelles destinées à la construction de logements.

Les travaux préparatoires du décret du 15 juillet 1997 mentionnent que le troisième axe du décret s'articule autour « des priorités de la politique du logement ou de l'attention pour la sélectivité catégorielle, territoriale et sectorielle », de sorte que la politique flamande du logement et donc le Gouvernement flamand, pour déterminer les « zones spéciales », grâce au droit de préemption en cause, doivent se concentrer prioritairement sur les zones de rénovation résidentielle et les zones de construction résidentielle définies par le législateur décrétal à l'article 2.36 du Code flamand du logement de 2021 :

« Les moyens destinés au logement et à la politique du logement étant limités, l'autorité publique doit les utiliser de manière sélective. Ce principe est concrétisé sur la base de trois formes de sélectivité.

3.1. Sélectivité catégorielle : [...]

3.2. Sélectivité sectorielle [...]

3.3. L'attention portée à une politique du logement sélective du point de vue territorial découle du constat que la politique du passé s'est avérée inefficace pour lutter contre les problèmes de logement locaux spécifiques bien souvent très variés.

La sélectivité territoriale est concrétisée par la priorité donnée à certains territoires. D'une part, il s'agit des ' zones de rénovation résidentielle '. Ce sont des zones où la qualité des logements est à ce point médiocre que son amélioration doit y être encouragée.

D'autre part, il s'agit des ' zones de construction résidentielle '. Ce sont des zones où la construction de nouveaux logements est stimulée.

La délimitation de ces zones s'effectue sur la base de critères objectifs, pour lesquels le projet offre déjà des éléments indicatifs » (*ibid.*, pp. 4-5).

Enfin, les travaux préparatoires du décret du 15 juillet 1997 précisent que les « zones spéciales » peuvent comprendre des zones où le prix du foncier a augmenté de manière excessive, citant l'exemple de la province du Brabant flamand (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 654/6, pp. 81-82).

B.11.3. L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 définit ainsi suffisamment l'objet de l'habilitation au Gouvernement flamand et ne porte pas atteinte au principe de légalité formelle qui découle de l'article 23 de la Constitution.

B.11.4. Il s'ensuit que la disposition en cause, en ce qu'elle confère une habilitation au Gouvernement flamand, est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

En ce qui concerne les articles 10, 11, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 105 de celle-ci

B.12.1. L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

B.12.2. Lorsqu'une disposition constitutionnelle spécifique offre une garantie de légalité formelle dans une matière donnée, elle englobe la garantie offerte par l'article 105 de la Constitution.

Partant, l'examen de la question préjudicielle au regard de l'article 105, lu en combinaison avec les articles 10, 11 , 16 et 23 de la Constitution, n'ajoute rien aux conclusions tirées en B.7.4 et B.11.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.13. Par la seconde question préjudicielle, il est demandé à la Cour si l'article 8 du décret du 25 mai 2007 est compatible avec les articles 10, 11, 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que l'exercice du droit de préemption prévu à l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne contient pas d'exception en cas de vente d'un bien immobilier à certaines sociétés à responsabilité limitée à caractère familial.

B.14.1. Tant le Gouvernement flamand que Vlabinvest font valoir que la seconde question préjudicielle repose sur une prémisse erronée, étant donné que l'article 8 du décret du 25 mai 2007 prévoit uniquement des exceptions générales qui sont applicables à tous les droits

de préemption flamands et ne règle pas le droit de préemption spécifique contenu dans l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021.

Vlabinvest soutient ensuite que la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors qu'il n'est pas indiqué quelles situations comparables seraient traitées différemment, et le Gouvernement flamand fait valoir que le contrôle de constitutionnalité doit être limité aux articles 16 et 22 de la Constitution.

B.14.2. Le décret du 25 mai 2007 est un « décret horizontal [...] qui tend à harmoniser et uniformiser en profondeur les droits de préemption flamands actuels et futurs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 929/001, p. 3) et s'applique sans préjudice des exceptions et droits de préemption décrétaux sectoriels spécifiques existants. Il prévoit par ailleurs la possibilité d'introduire de nouvelles exceptions sectorielles supplémentaires s'appliquant à des droits de préemption sectoriels flamands spécifiques.

L'article 8, en cause, du décret du 25 mai 2007 s'inspire des régimes d'exception existants qui figuraient dans les divers décrets sectoriels et qui ont été regroupés et harmonisés dans cette disposition. Les dispositions exceptionnelles très spécifiques ont été maintenues dans les décrets sectoriels et s'appliquent sans restriction.

B.14.3. L'article 8, en cause, du décret du 25 mai 2007 ne prévoit pas, « en cas de vente du bien à une société à responsabilité limitée dont les associés actifs ou les associés détenant au moins trois quarts du capital sont les ascendants ou collatéraux jusqu'au deuxième degré, ou dont le vendeur lui-même est (co)actionnaire », d'exception au droit de préemption contenu dans l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021.

Bien que la question soit formellement présentée comme portant sur l'article 8 du décret du 25 mai 2007, il ressort des motifs de l'arrêt de renvoi que la Cour est en réalité interrogée sur l'absence de cette exception spécifique au droit de préemption dans l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 pour certaines sociétés à responsabilité limitée dans la sphère

familiale. Il ressort des mémoires de Vlabinvest, des parties requérantes devant la juridiction *a quo* et du Gouvernement flamand qu'ils ont compris la question préjudicielle en ce sens et ont ainsi pu mener une défense utile.

B.14.4. Contrairement à ce que font valoir le Gouvernement flamand et Vlabinvest, et bien que la seconde question préjudicielle se borne à l'éventuelle « atteinte disproportionnée au droit de propriété » et à la « violation disproportionnée du droit à la vie privée et familiale », l'examen de constitutionnalité doit être étendu aux articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné que « certains justiciables [sont privés] des garanties offertes par les articles 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ».

Lorsque la Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité d'une disposition décrétale avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des droits fondamentaux, la question porte sur la constitutionnalité d'une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui sont victimes d'une violation de ces droits fondamentaux et, d'autre part, les personnes qui jouissent de ces droits, et ces deux catégories de personnes doivent dès lors être comparées.

B.14.5. La Cour examine si l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 est compatible avec les articles 10, 11, 16 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne contient pas d'exception en cas de vente d'un bien immobilier à certaines sociétés à responsabilité limitée à caractère familial.

En ce qui concerne les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel

B.15.1. Comme il est dit en B.7.1, l'article 16 de la Constitution contient des garanties en cas de privation de propriété. Le droit de préemption n'est pas une privation de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution.

B.15.2. Le droit de préemption instauré par la disposition en cause constitue par contre une ingérence dans le droit au respect des biens du vendeur, étant donné qu'il prive celui-ci du droit de désigner lui-même l'acheteur avec lequel il souhaite contracter, alors que ce droit est un accessoire du droit de propriété.

B.15.3. L'ingérence dans le droit au respect des biens n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Les États membres disposent en la matière d'une grande marge d'appréciation (CEDH, 2 juillet 2013, *R.Sz. c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

B.15.4. La Cour doit examiner si la restriction apportée par l'article 5.76, en cause, du Code flamand du logement de 2021 au droit au respect des biens, en raison de l'absence de cette exception spécifique au droit de préemption, poursuit un but légitime et y est proportionnée.

B.16.1. Le législateur décrétal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer sa politique en matière de logement, et singulièrement pour satisfaire à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution de garantir le droit à un logement décent.

B.16.2. Comme il est dit en B.1.3 et en B.11.1, le droit de préemption a été instauré en tant qu'instrument permettant de mener une politique foncière et immobilière sociale, de manière à ce que, en combinaison avec des subventions, « des lotissements et immeubles sociaux soient mis à la disposition, à prix abordables, de personnes à la recherche d'un logement afin d'en acquérir la propriété » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 654/1, p. 34). Pour atteindre cet objectif, les acteurs du logement social peuvent acquérir des logements et des parcelles à bâtir sur le marché privé, et les exceptions sectorielles spécifiques au droit de préemption doivent être limitées.

B.17.1. Amenée à examiner la justification de l'absence de cette exception spécifique au droit de préemption dans l'article 5.76, en cause, du Code flamand du logement de 2021, la Cour doit tenir compte de tous les droits fondamentaux concernés et donc également de l'article 23 de la Constitution.

Conformément à l'article 23 de la Constitution, le législateur décrétal a pour mission de réaliser le droit à un logement décent. Cela signifie qu'il doit pouvoir prendre des mesures permettant de prévoir une offre suffisante de logements et lotissements abordables, entre autres pour les personnes à faibles revenus ou d'autres groupes socialement plus vulnérables.

Veiller à une offre de logements suffisamment abordables pour atteindre l'objectif de la politique flamande du logement, visé à l'article 1.5 du Code flamand du logement de 2021, constitue un but légitime.

B.17.2. Il appartient au législateur décrétal d'apprécier dans quelle mesure il est opportun de prendre des mesures, dans le cadre de sa politique socioéconomique, en vue de promouvoir une offre de logements abordables. Il dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation étendu. Lorsque le législateur décrétal prévoit de limiter le droit au respect des biens en établissant un droit de préemption, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer quelles exceptions au droit de préemption doivent être instaurées. La Cour ne peut censurer les choix politiques opérés et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont déraisonnables.

B.18.1. Compte tenu de l'objectif social légitime du droit de préemption contenu dans l'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 et du pouvoir d'appréciation étendu du législateur décrétal, il n'est pas déraisonnable que le législateur décrétal n'ait prévu, à l'article 5.76, qu'un nombre limité d'exceptions.

À cet égard, il n'est pas nécessaire d'examiner si le législateur décrétal aurait dû, le cas échéant, faire en sorte que l'exception familiale au droit de préemption soit étendue à certaines sociétés à responsabilité limitée à caractère familial, ou si cette omission est raisonnablement justifiée, car quiconque décide de constituer une personne morale est censé en avoir évalué les avantages et les inconvénients.

Au surplus, le constat qu'une telle exception existe dans le cadre de la réalisation d'un plan d'exécution spatial (article 2.4.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire) n'y change

rien, étant donné que l'objectif du droit de préemption dans un tel cadre, à savoir réaliser un « développement durable de l'aménagement du territoire, gérant l'espace disponible au profit de la présente génération, sans pour autant compromettre les besoins des futures générations » (article 1.1.4 du même Code), diffère de l'objectif social du Code flamand du logement de 2021.

B.18.2. L'article 5.76 en cause ménage un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et la protection du droit au respect des biens.

B.19. L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

En ce qui concerne les articles 10, 11 et 22 de la Constitution

B.20. La Cour doit encore examiner la seconde question préjudicielle en ce qu'elle porte sur les articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

B.21.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.21.2. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée et familiale. Ce droit a une portée étendue. Le droit au respect de la vie privée et familiale n'est toutefois pas absolu. L'article 22 de la Constitution n'exclut pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale, mais exige que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise,

qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.22.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le droit de préemption n'affecte nullement le droit au respect de la vie familiale. Étant donné que le litige soumis à la juridiction *a quo* porte sur la vente volontaire d'un bien immobilier à une société à responsabilité limitée qui n'est pas un membre de la famille, l'article 22 de la Constitution n'est pas applicable.

B.22.2. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la protection de la vie privée et familiale comprend la liberté des membres d'une même famille de gérer leur patrimoine par le biais de la création d'une société, l'absence d'exception au droit de préemption pour la « vente du bien à une société à responsabilité limitée dont les associés actifs ou les associés détenant au moins trois quarts du capital sont les ascendants ou collatéraux jusqu'au deuxième degré, ou dont le vendeur lui-même est (co)actionnaire », est suffisamment justifiée par les motifs développés en B.18.1 à B.18.2.

B.23. L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021, en ce qu'il ne prévoit pas d'exception au droit de préemption pour la « vente du bien à une société à responsabilité limitée dont les associés actifs ou les associés détenant au moins trois quarts du capital sont les ascendants ou collatéraux jusqu'au deuxième degré, ou dont le vendeur lui-même est (co)actionnaire », est compatible avec les articles 10, 11 et 22 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5.76 du Code flamand du logement de 2021 ne viole pas les articles 10, 11, 16, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 105 de celle-ci et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2026.

Le greffier, La présidente,

Frank Meersschaut Joséphine Moerman