



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 73/2025
du 30 avril 2025
Numéro du rôle : 8219**

En cause : le recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2023 « portant modification du Code bruxellois du Logement en vue de mettre en place un droit de préférence pour les locataires d'un logement mis en vente », introduit par l'ASBL « Federia » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbach, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 mai 2024 et parvenue au greffe le 23 mai 2024, un recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2023 « portant modification du Code bruxellois du Logement en vue de mettre en place un droit de préférence pour les locataires d'un logement mis en vente » (publiée au *Moniteur belge* du 27 décembre 2023, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Federia », l'ASBL « Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen », Leslie Gentric, Armaury Hermanns, Tanguy De Maeyer, Cédric De Man, Philippine Vanhemelrijck, Christophe Van Den Bosch, Lancelot Ullens, Jean Vroye, Sébastien Nyssens, Hélène Doussis, Aymeric Francqui, Martine Akinci, Camille Grare, Inès Fonsny, Nicolas Wedenig, Nadia Hartkamp, Audrey Moulin, Daniela Palaghioi, Stanislas d'Udekem d'Acoz, Jérôme Wiard, Catherine De Jaegere, Grégory Bulcke, Anne Bouix, Guillaume d'Udekem d'Acoz, Raphaël de Witte, Greta Parmentier, Sarah Fernandez, Géraldine Lutz, Camille Bastenière, Loubna Karraz, William Powis de Tenbossche, Victorine Ilamas, Véronique Dugait, Martin Roberti de Winghe, Gauthier Lust, Dora Gogos-Massaert, Ravel Touijar, Murat Dur, Xavier Bruyninckx, Corentin Houtmeyers, la SRL « Albert Immo », la SRL « Ifac Service », la SA « Dewaele Real Estate », la SA « Trevi Vlaanderen », la SC « Steven van Eeckhoudt », la SRL « Immo Leolux », Jan Kurris, la

SRL « Immo Groot - Leeuw », la SRL « Wouter Leus », la SRL « domoXim » et la SRL « Homerun Real Estate », assistés et représentés par Me Jean Laurent et Me Simon Noppe, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me Jérôme Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 26 février 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, 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. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. Les associations « Federia » et « Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen » justifient leur intérêt par cela qu'elles défendent les intérêts de plusieurs acteurs du secteur de l'immobilier et que la norme attaquée modifie le fonctionnement des transactions tant pour la location que pour la vente de biens immobiliers. Les autres parties requérantes sont des agents immobiliers qui justifient leur intérêt par cela que l'ordonnance attaquée a une incidence directe sur leur pratique, sur leur éventuelle responsabilité professionnelle et sur le marché immobilier bruxellois, au sein duquel elles exercent leurs activités.

A.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'ordonnance attaquée n'affecte pas directement et défavorablement la situation des parties requérantes. Selon lui, l'ordonnance attaquée vise les propriétaires d'immeubles loués à titre de résidence principale et les locataires titulaires d'un bail de longue durée. Les agences immobilières et les agents immobiliers ne sont pas directement concernés. Il considère que les parties requérantes n'expliquent pas en quoi leur activité serait défavorablement affectée. L'agent immobilier doit uniquement s'assurer du respect de l'obligation, pour le bailleur, d'informer le locataire et, à défaut, procéder lui-même à la notification au locataire s'il a connaissance de son identité. En outre, lorsque le locataire fait usage de son droit de préférence, le vendeur trouve immédiatement un acheteur et l'activité de l'agent immobilier s'en trouve accélérée et facilitée. Enfin, l'ordonnance attaquée ne porte pas atteinte au droit de propriété (premier moyen) des parties requérantes, puisqu'elles agissent en tant qu'agents immobiliers pour un bien dont elles ne sont pas propriétaires. Elle ne porte pas davantage atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination (second moyen), puisque les parties requérantes ne sont ni des vendeurs ni des acquéreurs du bien et qu'elles ne sont donc pas victimes de la moindre discrimination.

A.3. Les parties requérantes répondent que plusieurs éléments permettent de justifier leur intérêt. Premièrement, l'ordonnance attaquée contraint le propriétaire à vendre son bien au prix résultant d'une estimation

« théorique », alors que c'est précisément la mise sur le marché qui permet aux éventuels candidats acheteurs de faire une offre, de sorte que le propriétaire ne vendra pas le bien au prix optimal. Deuxièmement, dès lors que les agents immobiliers sont rémunérés lorsqu'un acquéreur légitime a été trouvé et en fonction du prix de vente, ils ont un intérêt manifeste à voir le bien vendu sur la base d'une offre optimale résultant de la mise sur le marché et à ne pas voir cette vente annulée. Les agents immobiliers sont également exposés à un risque de perte de revenus, dès lors que, comme le confirment les travaux préparatoires, l'ordonnance attaquée incite le propriétaire à vendre le bien directement à son locataire, ce qui lui permet de ne pas mettre le bien en vente et de ne pas payer la publicité ou la commission à l'agent immobilier. Troisièmement, il incombe à l'agent immobilier de s'assurer, avant la signature de la vente, de la notification au locataire du bien loué de l'intention de vendre. Le locataire de bonne foi pourra se retourner contre l'agent immobilier en cas de non-respect de cette obligation. Quatrièmement, lorsqu'un agent immobilier intervient, il s'occupe en règle de l'ensemble du processus de vente, de sorte qu'il est nécessairement concerné par les ingérences dans ce processus. Cinquièmement, les parties requérantes rappellent qu'elles n'ont pas à démontrer un intérêt aux moyens.

A.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que l'ordonnance attaquée n'empêche pas le propriétaire de faire appel à un agent immobilier, préalablement à la notification de la vente du bien valant offre de vente au profit du locataire, pour établir le prix de vente de l'immeuble, procéder à la publication d'une annonce immobilière, organiser les visites et préparer la convention de vente. La seule obligation nouvelle qui pèse sur les agents immobiliers est la notification au locataire de l'intention de vente. Les agents immobiliers ne sont tout au plus concernés par l'ordonnance attaquée qu'indirectement, car ils interviennent comme mandataires du propriétaire.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

A.5. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que le droit de propriété est violé en raison de la mise en place du droit de préférence dont dispose le locataire du bien mis en vente. Dans une seconde branche, elles affirment que l'action en subrogation dont dispose le locataire lorsque la vente a été réalisée sans lui être notifiée est incompatible avec les dispositions précitées.

Première branche

A.6. Les parties requérantes font valoir, à titre liminaire, que les obligations d'information et de vente imposées au bailleur sont une réglementation de l'usage des biens. Elles en déduisent que le législateur ne dispose pas d'une marge d'appréciation étendue.

A.7. Les parties requérantes considèrent que, contrairement à ce qu'affirment les travaux préparatoires, l'objectif du législateur ordonnanciel n'est pas d'assurer une meilleure effectivité du droit au logement dans une perspective sociale. La mesure ne vise pas à aider des locataires qui ne pourraient pas acquérir un bien en raison du coût de celui-ci. Les parties requérantes estiment que, dès lors que la mesure n'est pas fondée sur un objectif de justice sociale mais constitue une mesure de favoritisme envers les locataires du bien concerné, le but poursuivi n'est pas légitime.

A.8. Les parties requérantes affirment également que la mise en place d'un droit de préférence ne permet pas d'atteindre le but recherché, dès lors que l'ordonnance attaquée n'a aucune incidence sur les moyens financiers dont disposent les candidats acquéreurs et qu'elle n'augmente pas le nombre de logements disponibles sur le marché de l'immobilier.

Les parties requérantes font valoir que d'autres moyens moins attentatoires au droit de propriété auraient permis d'atteindre l'objectif du législateur. Elles citent, notamment, une obligation renforcée d'information du locataire préalablement à la mise en vente du bien, un dédommagement forfaitaire du locataire n'ayant pas été informé préalablement, la possibilité pour le bailleur et le locataire de renoncer au mécanisme du droit de

préférence, la mise en place de dérogations supplémentaires au droit de préférence, la limitation de ce mécanisme aux seules habitations à plus faible valeur immobilière, le renforcement des mesures de soutien à un premier achat immobilier, le développement de la politique sociale du logement, des agences immobilières sociales et d'un système régional d'épargne collective solidaire. Enfin, les parties requérantes font valoir qu'un droit de préférence aurait pu être mis en place, dans le cadre duquel le locataire peut avant tout autre acheteur potentiel proposer une offre en fonction de ses capacités financières. En cas de refus de son offre, le locataire pourrait encore s'aligner dans un délai de sept jours sur une offre d'un autre candidat acquéreur plus haute que l'offre initiale.

Les parties requérantes estiment également que la mesure produit des effets disproportionnés. Premièrement, le bailleur, son notaire et son agent immobilier sont bloqués pendant 30 jours au moins, dans l'attente de connaître la décision du locataire. De surcroît, selon elles, toute diminution du prix de vente provoque un nouveau délai de paralysie de sept jours, même si la nouvelle offre est plus élevée que celle que le locataire a refusée. Elles allèguent que l'ordonnance attaquée ne règle pas la situation dans laquelle les candidats acheteurs feraient une offre supérieure à l'offre initiale dans l'intervalle entre la notification au locataire et l'exercice de son droit de préemption. Elles mettent également en exergue le coût et le temps que prend l'accomplissement de la formalité de l'envoi recommandé. Deuxièmement, les dispositions attaquées font l'objet de zones d'ombres et de difficultés d'interprétation. Il est notamment possible de considérer que le droit de préférence du locataire existe dès la mise en vente du bien, de sorte que le propriétaire serait obligé de déterminer un prix avant la mise en vente sur le marché et, sur cette base, de faire une offre au locataire. Dans cette interprétation, il y aurait une discrimination entre les propriétaires qui vendent leur bien de gré à gré et ceux qui recourent à la vente publique. En outre, le délai de 30 jours dont dispose le locataire ne prend cours qu'au jour de la réception du pli recommandé, de sorte qu'il ne débute qu'au moment où le locataire absent va récupérer son pli recommandé à la poste. Le bailleur ne peut alors vendre son bien en raison de l'inaction de son locataire. Les parties requérantes mettent également en exergue les incertitudes quant au délai dont doit bénéficier le locataire dans l'hypothèse d'une offre de vente annoncée avec un prix minimal. Troisièmement, les parties requérantes considèrent que la mise en place d'un droit de préférence applicable uniquement aux baux de longue durée risque de faire apparaître une tendance à ne pas reconduire les baux de longue durée, voire à résilier les baux dans la perspective d'une vente. Quatrièmement, il ressort des travaux préparatoires que la norme attaquée s'inspire du droit de préemption du preneur d'un bail à ferme, du droit de préemption des autorités publiques dans certaines zones de la Région de Bruxelles-Capitale et du régime français du droit de préférence du locataire dont le bail est résilié par un congé de vente. Toutefois, selon les parties requérantes, la mesure attaquée ne saurait être raisonnablement justifiée par la simple référence à des mécanismes légèrement similaires s'inscrivant dans un marché dont les enjeux et les acteurs ne sont aucunement identiques.

A.9. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle que le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique et en matière de mise en œuvre du droit à un logement décent, notamment dans un objectif de justice sociale.

A.10. Selon lui, l'ordonnance attaquée n'entraîne ni une expropriation ni une confiscation des immeubles concernés. Le propriétaire n'est pas privé de son bien ni des loyers qu'il perçoit. Il dispose encore de la liberté de vendre et de fixer le prix. La mesure limite uniquement le choix de l'acheteur. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère qu'elle n'entraîne pas une ingérence dans le droit de propriété. Le seul changement instauré par l'ordonnance attaquée réside dans cela que l'agent immobilier et le notaire doivent s'assurer que le propriétaire a correctement informé le locataire de son intention de vente et, dans le cas contraire, le faire eux-mêmes.

Cette obligation ne constitue pas une ingérence dans le droit de propriété et elle n'a pas d'incidence grave sur le marché immobilier.

A.11. Elle est justifiée par l'objectif qui consiste à renforcer la sécurité et la stabilité du locataire dans le bien et le quartier dans lesquels il s'est établi, parfois depuis plusieurs années. Il s'agit d'un objectif légitime, conforme au droit au logement.

Plusieurs parlementaires de l'opposition ont estimé que l'éventuelle atteinte était justifiée et proportionnée. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'argumentation des parties requérantes relative aux mesures alternatives qui auraient pu être prises relève de l'opportunité. Il observe que le législateur ordonnancier a pris en considération la proportionnalité de la mesure. L'ingérence dans le droit de propriété est minime, dès lors que le droit de préférence ne s'applique qu'aux baux de résidence principale de longue durée, et

ce, à la condition que le preneur y soit domicilié, qu'il ne s'applique pas lorsque les acheteurs sont des membres de la famille du bailleur et qu'il ne s'applique pas aux ventes d'immeubles à logements multiples occupés par plusieurs locataires différents, qui sont vendus dans leur totalité. En outre, l'exercice du droit de préférence est soumis à des délais brefs et stricts, afin de limiter l'instabilité qui pourrait être causée dans le processus de vente.

Le Gouvernement affirme que l'ordonnance attaquée a pour effet d'accélérer la vente et d'alléger la charge de travail pour les agents immobiliers. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, le droit de préférence n'entraîne pas des incertitudes supplémentaires dans la procédure, dès lors que la recherche d'un acheteur potentiel par l'agent immobilier n'est pas moins incertaine. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que le risque que le propriétaire ne renouvelle pas le bail de longue durée pour éviter d'être soumis au mécanisme mis en place est faible, dès lors qu'outre le fait que ce risque est dû à l'autonomie de la volonté des parties, le propriétaire a tout intérêt à ce que le locataire, qui connaît déjà le bien, en devienne l'acquéreur, ce qui lui évitera les démarches et frais de mise en vente, de publicité et de visites. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, le processus de vente n'est ni imprévisible ni paralysé, dès lors que la procédure est claire et que les délais sont brefs.

A.12. Les parties requérantes répondent que, s'il est vrai qu'il ne revient pas à la Cour de déterminer quelle mesure alternative aurait dû être mise en place par le législateur ordonnancier, il lui suffit de constater que celui-ci disposait manifestement de plusieurs alternatives pour répondre à l'objectif.

Selon elles, en affirmant que le propriétaire reste libre de fixer le prix, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale méconnaît le caractère bilatéral de la fixation du prix.

Seconde branche

A.13. Les parties requérantes affirment qu'en cas de vente réalisée en violation des dispositions attaquées, les acheteurs initiaux d'un bien se voient expropriés par les effets de l'action en subrogation.

A.14. Renvoyant aux développements relatifs à la première branche, elles font valoir que l'objectif poursuivi par la mesure est illégitime et que cette dernière ne permet pas d'atteindre le but recherché.

Elles considèrent également que des mesures moins attentatoires auraient pu être mises en place, à savoir une amende forfaitaire ou basée sur un pourcentage du prix de l'offre, la nullité du congé donné au locataire, une durée de prescription de l'action en subrogation inférieure à un an ou une combinaison de ces mesures.

Les parties requérantes soutiennent que l'action en subrogation produit des effets disproportionnés. L'expropriation ne fait pas l'objet d'une « juste et préalable indemnité », dès lors que le remboursement du prix peut avoir lieu un mois, six mois, voire un an après la vente, indépendamment de l'évolution de la valeur du bien dans l'intervalle, alors qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que c'est la valeur vénale du bien au jour de l'expropriation et non au jour de l'achat qui doit être prise en compte (CEDH, 2 juillet 2002, *Motais de Narbonne c. France*, ECLI:CE:ECHR:2002:0702JUD004816199, § 19). Elles considèrent que la mesure ne ménage pas un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux. Elles font également valoir que les sources d'inspiration, notamment étrangères, de la mesure ne permettent pas de justifier celle-ci.

A.15. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir qu'à supposer qu'il y ait une ingérence dans le droit de propriété, elle ferait grief non pas au propriétaire vendeur, mais à un tiers, candidat acheteur, non titulaire du droit de propriété. Selon lui, l'action en subrogation s'inspire largement des pratiques en vigueur dans le cadre des baux à ferme. Elle ne peut être utilisée que si le propriétaire n'a pas respecté son obligation d'offrir prioritairement le bien au locataire, auquel cas l'acquéreur de bonne foi pourra se retourner contre le vendeur fautif. Cette situation, dans laquelle la vente a été effectuée de manière illicite, ne saurait être assimilée à une expropriation pure et simple, dès lors que, comme c'est le cas pour toute vente illicite, le tiers acquéreur n'est pas légalement propriétaire du bien.

A.16. Concernant les mesures alternatives qui auraient pu être prises par le législateur, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale affirme que les sanctions telles que l'amende forfaitaire ou la mise en place d'une durée de prescription inférieure ne permettent pas de garantir au locataire un accès à la propriété de son logement, de sorte qu'elles ne permettent pas d'atteindre l'objectif poursuivi. De surcroît, il s'agit d'une question d'opportunité et non de droit.

A.17. Les parties requérantes répondent que c'est l'ordonnance attaquée qui crée la nouvelle illégalité dont est frappée la vente effectuée sans que le locataire ait été informé, de sorte qu'il convient d'examiner si cette ordonnance entraîne une ingérence légitime et proportionnée dans le droit de propriété.

A.18. Selon elles, la possibilité pour l'acquéreur de se retourner contre le vendeur fautif ne permet pas de justifier l'ingérence. En outre, il résulte de la subrogation que l'acquéreur qui occupe son bien depuis plusieurs mois perdrait son logement, ce qui compromettrait manifestement son droit au logement. Les parties requérantes considèrent que l'affirmation selon laquelle les mesures alternatives qu'elles évoquent ne permettent pas d'assurer un meilleur accès à la propriété des locataires ne s'appuie sur aucun élément ni sur la moindre considération qui seraient issus des travaux préparatoires.

A.19. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale réplique que la mise en place de l'action en subrogation poursuit un objectif légitime et qu'elle est pertinente, dès lors qu'elle tend à garantir le respect du principe de légalité, en remédiant à une situation illégale résultant d'une vente illicite. Il s'agit de remettre les parties dans la position qui aurait prévalu si le vendeur avait respecté son obligation d'informer le locataire, ce qui permet également de garantir l'effectivité du droit au logement.

En ce qui concerne le second moyen

A.20. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que l'ordonnance attaquée crée une discrimination entre les acquéreurs potentiels ou initiaux du bien et les locataires de celui-ci. Dans une seconde branche, elles soutiennent que l'ordonnance attaquée fait naître une discrimination entre les personnes expropriées par l'effet de l'action en subrogation et les personnes expropriées dans le cadre des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Première branche

A.21. Les parties requérantes considèrent que les acquéreurs potentiels ou initiaux du bien et les locataires de celui-ci relèvent de deux catégories de personnes comparables, dès lors que les uns comme les autres ont pour but d'acheter un bien et disposent des moyens pour ce faire.

A.22. Les parties requérantes affirment que le critère de distinction, à savoir l'existence d'un contrat de bail portant sur le bien, n'est pas pertinent, dès lors qu'il ne permet pas de justifier la préférence accordée au locataire du bien sur un autre acquéreur potentiel. Il en va d'autant plus ainsi lorsque cet acquéreur est également locataire d'un bien. En outre, aucun des mécanismes dont s'inspire le régime mis en place ne s'applique à tout bail d'habitation de longue durée.

A.23. Les parties requérantes reproduisent l'argumentation relative au caractère illégitime de l'objectif poursuivi et à l'absence de pertinence et de nécessité de la mesure qu'elles ont développée dans le cadre du premier moyen.

A.24. Elles estiment que la mesure produit des effets disproportionnés pour l'acheteur potentiel qui se voit opposer le droit de préférence du locataire malgré son offre de même niveau. De surcroît, l'acheteur initial de bonne foi peut être exproprié au moyen d'une action en subrogation, en vue de la protection du droit au logement d'un locataire qui se trouve pourtant dans la même situation que lui.

A.25. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que la différence de traitement repose sur le fait que le locataire réside déjà dans le logement concerné depuis longtemps et qu'il y a souvent effectué des aménagements particuliers. C'est en raison de ce lien substantiel que le législateur a voulu stabiliser la situation juridique du locataire. La différence de traitement repose dès lors sur un critère objectif et pertinent. L'objectif consistant à favoriser la stabilité résidentielle est un intérêt public important susceptible de prévenir la spéculation immobilière excessive et de dynamiser le marché de l'immobilier.

A.26. Les parties requérantes répondent que, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'objectif de l'ordonnance est de favoriser l'accès à la propriété. Elles estiment que cet objectif concerne l'ensemble des locataires, de sorte qu'il ne permet pas de justifier une différence de traitement.

Elles font valoir que la mesure n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, dès lors qu'il aurait été possible de prévoir que le droit de préférence ne s'applique pas lorsque l'acheteur achète le bien pour en faire sa résidence unique et exclusive et à condition qu'il ne possède pas d'autre logement, à l'instar de ce que prévoit la législation flamande.

Les parties requérantes affirment que la stabilisation de l'occupation d'un locataire qui dispose déjà des moyens d'être propriétaire est un objectif manifestement déraisonnable et que la poursuite de cet objectif n'est pas de nature à favoriser l'accès à la propriété.

Les parties requérantes allèguent également que les objectifs consistant à favoriser la cohésion sociale, à lutter contre la spéculation immobilière excessive et à dynamiser davantage le marché immobilier, qui sont évoqués dans le mémoire du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, doivent être considérés comme étant invoqués *a posteriori*, faute d'être mentionnés dans les travaux préparatoires, de sorte qu'ils ne sauraient justifier la mesure.

Seconde branche

A.27. Les parties requérantes font valoir qu'en cas de subrogation, le locataire est tenu de rembourser à l'acquéreur initial le prix payé pour l'achat du bien et les frais notariés. Restent à la charge de l'acquéreur initial les frais de déménagement, les frais de réaménagement, la perte éventuelle de conditions favorables du crédit hypothécaire et les coûts inhérents à l'obligation de se loger en attendant de pouvoir acquérir un nouveau bien. En revanche, dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique, l'indemnité doit permettre une réparation intégrale, de sorte qu'elle s'étend à l'ensemble du dommage résultant de l'expropriation, y compris le dommage moral et la perte d'un avantage. En outre, l'indemnité est préalable à l'expropriation et son montant fait l'objet de l'appréciation d'un juge. Les parties requérantes estiment que cette différence de traitement est discriminatoire.

Selon elles, les personnes relevant des deux catégories concernées sont comparables, dès lors qu'elles sont toutes expropriées.

A.28. Les parties requérantes considèrent que le critère de distinction réside dans la différence entre les finalités des régimes législatifs comparés. Néanmoins, étant donné que les deux expropriations réalisées prétendent poursuivre un objectif d'utilité publique, une différence de traitement fondée sur la finalité d'intérêt public poursuivie n'est pas pertinente.

Elles se réfèrent à leurs développements précédents relatifs au caractère illégitime du but poursuivi et à la non-pertinence de la mesure.

Les parties requérantes soutiennent également que des mesures moins attentatoires auraient pu être mises en place. Elles évoquent la possibilité de conditionner la prise de possession du bien exproprié au paiement effectif, par l'ancien locataire, du prix initial du bien exproprié, celle de prévoir une « réparation intégrale » du dommage résultant de l'expropriation, celle de prévoir une action judiciaire comparable à l'action organisée dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en permettant à un juge d'évaluer le dommage réel de la personne expropriée, et celle de prévoir des alternatives à l'action en subrogation, comme évoqué dans le cadre du premier moyen.

Enfin, les parties requérantes estiment qu'en ne prévoyant pas les mêmes garanties que la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'ordonnance attaquée ne réalise pas un juste équilibre entre les intérêts concernés. Elles affirment que les travaux préparatoires ne démontrent pas que le législateur aurait eu égard à la proportionnalité de la mesure.

A.29. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que l'acquéreur initial du bien ne se trouve pas dans une situation comparable à celle des personnes expropriées dans le cadre des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, l'acquéreur initial n'est pas exproprié, dès lors qu'il ne peut se prévaloir d'un titre de propriété régulier sur le bien. Il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité.

De surcroît, l'acquéreur évincé peut se retourner contre le vendeur fautif et obtenir ainsi une indemnisation de son dommage.

- B -

Quant à l'ordonnance attaquée

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2023 « portant modification du Code bruxellois du Logement en vue de mettre en place un droit de préférence pour les locataires d'un logement mis en vente » (ci-après : « l'ordonnance attaquée »).

B.2. Par l'ordonnance attaquée, le législateur a souhaité garantir « une meilleure effectivité du droit au logement tel que consacré par l'article 23 de la Constitution » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2022-2023, A-724/1, p. 2). L'objectif du législateur ordonnancier est de « permettre au preneur d'acquérir en priorité le logement qu'il occupe en cas de mise en vente, afin de favoriser l'accès à la propriété, tout en renforçant la stabilité de son occupation » (*ibid.*, p. 3).

B.3.1. L'article 2 de l'ordonnance attaquée introduit une section 4bis, intitulée « Droit de préférence du preneur en cas de vente du bien loué », dans le chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement. Cette section comprend les articles 247/1 à 247/4.

B.3.2. L'article 247/1 du Code bruxellois du logement dispose :

« § 1er. En cas de mise en vente d'un logement qui fait l'objet d'un bail de résidence principale, le preneur dispose d'un droit de préférence, à la condition qu'il soit domicilié dans

ledit logement, pour lui-même, son conjoint ou cohabitant légal ou de fait, ou pour ses descendants ou enfants adoptifs ou ceux de son conjoint ou cohabitant légal ou de fait, à la condition que ceux-ci soient également domiciliés dans ledit logement à la date de la notification visée à l'article 247/2, § 1er. Ce droit de préférence s'éteint par le décès du ou des preneurs.

[...]

La présente disposition ne vaut pas pour les preneurs de baux de courte durée, tels que prévus à l'article 238, sauf s'ils sont réputés conclus pour une période de neuf ans par l'effet des dispositions du Code.

[...]



§ 2. Sont exclus du champ d'application de la présente disposition les ventes et les biens suivants :

1° la vente de logements entre conjoints, cohabitants légaux ou cohabitants de fait domiciliés à la même adresse formant une communauté de vie, ainsi qu'entre parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclus, pour autant qu'il n'y ait pas de faculté d'élire command au profit d'une personne autre que celles mentionnées ci-avant;

2° la vente de nue-propriété, d'usufruit ou d'autres droits réels, ainsi que les ventes moyennant rente viagère, y compris celles assorties d'un terme non aléatoire;

3° la vente de logements en suite de fusions, scissions, liquidations de sociétés;

4° la vente à la société ou l'apport en société dont le vendeur ou son/sa conjoint(e) ou cohabitant(e) légal(e) possède seul(e) ou avec des parents ou alliés jusqu'au troisième degré, au moins cinquante pour cent des parts sociales de la société existante ou à créer;

5° la cession de droits indivis entre coindivisaires;

6° la vente du bien à une administration publique ou à une personne morale de droit public, lorsque le bien est acquis en vue d'être utilisé à des fins d'intérêt général;

7° les biens faisant l'objet d'un arrêté d'expropriation pour cause d'utilité publique;

8° les biens frappés par un arrêté d'inhabitabilité;

9° les immeubles à logements multiples occupés par différents locataires, en cas de vente de la totalité de l'immeuble;

10° les biens ayant fait l'objet d'une promesse de vente avec date certaine antérieure à la conclusion du bail, pour autant que cette promesse soit acceptée par son bénéficiaire ».

B.3.3. L'article 247/4 prévoit que toute clause par laquelle le preneur renonce d'avance, en tout ou en partie, au droit de préférence est réputée non écrite.

B.3.4. La procédure qui doit être respectée en cas de vente du logement concerné est décrite à l'article 247/2 du Code bruxellois du logement :

« § 1er. Préalablement à la conclusion de toute vente d'un logement mis en location, le bailleur doit informer, par voie recommandée avec accusé de réception, le preneur de son intention de vendre et du droit de préférence dont il dispose. Cette notification vaut offre de vente au profit de son destinataire, sauf s'il s'agit d'une vente publique. » 

[...]

A défaut, le notaire ou l'agent immobilier au sens de l'arrêté royal du 6 septembre 1993 protégeant le titre professionnel et l'exercice de la profession d'agent immobilier, en ce compris les personnes visées à l'article 4 de cet arrêté, chargé de cette vente est soumis à la même obligation, s'il dispose de l'identité du preneur, le cas échéant pour le notaire, en ayant recours au registre national.

Le notaire chargé de passer l'acte authentique de vente doit vérifier si l'obligation d'information a été exécutée conformément à l'alinéa 1er. A défaut, il notifie au preneur une copie du compromis de vente ou d'un écrit similaire constatant l'échange des consentements sur le bien, le prix et les conditions de la vente, sauf si le preneur a renoncé par écrit à son droit de préférence.

[...]

§ 3. Le preneur informe le bailleur, le notaire ou l'agent immobilier, au plus tard dans les 30 jours de la réception de la notification visée au paragraphe 1er, de sa décision de renoncer ou d'exercer le droit de préférence aux prix et conditions annoncées, en joignant la preuve de sa domiciliation dans le logement concerné. Cette notification doit, en outre, mentionner si le preneur exerce le droit de préférence à titre personnel ou pour compte de l'un des titulaires visés à l'article 247/1, § 1er, alinéa 1. Si le preneur exerce le droit de préférence pour compte de l'un des titulaires visés dans cette disposition, la notification reprend également la signature de ce titulaire.

L'absence de réponse du preneur dans ledit délai vaut renonciation à l'exercice du droit de préférence.

L'acceptation par le preneur des prix et conditions mentionnées dans la notification vaut vente. Le transfert de propriété du bien et le paiement du prix n'ont lieu qu'à la signature de l'acte authentique, sans préjudice du paiement d'un acompte s'il échet.

§ 4. Dans le cas où le propriétaire décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur, le notaire doit, lorsque le bailleur n'y a pas préalablement procédé, notifier au preneur ces conditions et prix. Cette notification vaut offre de vente au profit du preneur, valable pendant une durée de 7 jours à compter de sa réception.

L'absence de réponse du preneur dans ledit délai vaut renonciation à l'exercice du droit de préférence.

[...]

§ 8. Toute convention, écrite ou verbale portant sur une vente soumise au droit de préférence est irréfragablement réputée conclue sous la condition suspensive du non-exercice du droit de préférence établi en vertu des présentes dispositions ».

B.3.5. Si la vente est effectuée en violation du droit de préférence du preneur, celui-ci dispose d'un droit à une action en subrogation contre l'acquéreur. Cette action est également signifiée au bailleur. Si la juridiction compétente reçoit l'action en subrogation, son jugement vaut titre (article 247/3, alinéas 1er, 2 et 4, du Code bruxellois du logement).

Sans préjudice de l'action que l'acquéreur souhaiterait introduire à l'encontre du bailleur fautif, le preneur subrogé doit rembourser à l'acquéreur le prix de l'achat et indemniser ce dernier pour les frais d'actes. Les droits d'enregistrement sont restitués à la demande de l'acquéreur par l'administration fiscale compétente (article 247/3, alinéas 5 et 6, du Code bruxellois du logement).

L'article 247/3, alinéa 7, du Code bruxellois du logement prévoit que « l'action en subrogation se prescrit par un an à dater de la transcription, soit du procès-verbal de l'adjudication publique, soit de la signification de l'acte authentique constatant la vente sous seing privé ».

Quant à la recevabilité

B.4.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'ordonnance attaquée n'affecte pas directement les agents immobiliers ni les agences immobilières. Elle concerne les propriétaires d'immeubles loués à titre de résidence principale et les locataires

titulaires d'un bail de longue durée. L'agent immobilier doit uniquement s'assurer du respect de l'obligation, pour le propriétaire, d'informer le locataire, et, à défaut, procéder lui-même à la notification au locataire, s'il a connaissance de son identité.

B.4.2. L'ordonnance attaquée fait grief aux agents immobiliers et aux agences immobilières, dès lors qu'ils sont rémunérés en fonction du prix de vente du bien, de sorte qu'ils disposent d'un intérêt à voir celui-ci vendu sur la base d'une offre optimale et à ne pas voir la vente annulée. En outre, l'ordonnance attaquée incite le propriétaire à vendre le bien à son locataire sans qu'il soit nécessaire de recourir aux services d'un agent immobilier. Enfin, le locataire et l'acquéreur de bonne foi peuvent se retourner contre l'agent immobilier en cas de non-respect de l'obligation d'information du locataire.

Les agents et agences justifient de l'intérêt requis.

Il n'est dès lors pas nécessaire de vérifier si les deux associations requérantes disposent d'un intérêt à agir.

B.4.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non 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 17 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : « la Charte »).

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que le droit de propriété est violé en raison de la mise en place du droit de préférence dont dispose le locataire du bien mis

en vente. Dans une seconde branche, elles allèguent que l'action en subrogation dont dispose le locataire lorsque la vente a été réalisée sans lui être notifiée est incompatible avec ce droit.

Dès lors que l'action en subrogation est exercée par le locataire à titre de sanction du non-respect de son droit de préférence et que les deux branches du premier moyen portent sur des ingérences dans le droit de propriété, la Cour examine ces branches conjointement.

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 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 attaquée.

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 de 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 d'impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.6.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une 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.6.4. L'ingérence dans le droit de propriété 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).

En outre, afin de garantir l'exercice effectif du droit de propriété, il incombe à l'État membre de prendre certaines mesures nécessaires pour protéger ce droit dans le cadre des litiges entre des particuliers. « Cela implique notamment pour l'État l'obligation de prévoir une procédure judiciaire qui soit entourée des garanties de procédure nécessaires et qui permette ainsi aux tribunaux nationaux de trancher efficacement et équitablement tout litige éventuel entre particuliers » (CEDH, 25 juillet 2002, *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2002:0725JUD004855399, § 96).

B.6.5. L'article 17 de la Charte dispose :

« 1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

[...] ».

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la Charte est applicable en l'espèce en vertu de son article 51, la Cour peut prendre en considération les garanties consacrées par l'article 17 de cette Charte et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne y afférente, étant donné qu'en droit de l'Union européenne, le droit de propriété a une portée analogue à celle du droit belge de la propriété, garanti par l'article 16 de la Constitution.

B.7. Le droit de préférence du locataire mis en place par l'ordonnance attaquée constitue une restriction du droit de propriété du bailleur, dès lors que, comme l'indiquent les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2022-2023, A-724/1, p. 3), il limite la liberté de choisir l'acquéreur.

L'action en subrogation, quant à elle, constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de l'acquéreur de bonne foi. En dépit de ce que soutient le Gouvernement, l'acquéreur initial de bonne foi dispose, en toute hypothèse, d'un intérêt patrimonial protégé par l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole précité (voy. CEDH, grande chambre, 5 janvier 2000, *Beyeler c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2000:0105JUD003320296, §§ 104-106).

B.8. Il appartient à la Cour d'examiner si les restrictions du droit de propriété qu'entraîne l'ordonnance attaquée poursuivent un but légitime et si elles y sont proportionnées.

B.9. Le législateur ordonnancier 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.10.1. Comme il est dit en B.2, l'ordonnance attaquée a pour objectif de mettre en œuvre le droit à un logement décent, et en particulier de renforcer la stabilité de l'occupation du logement tout en favorisant l'accès du locataire à la propriété de celui-ci. Le législateur ordonnancier a souhaité favoriser l'accès à la propriété des locataires qui sont titulaires d'un bail de longue durée et qui s'inscrivent dans une démarche d'établissement à long terme dans le quartier qu'ils habitent. En outre, l'action en subrogation permet au locataire qui, contrairement à ce que prévoit la législation, n'a pas été tenu informé de l'intention de son bailleur de vendre le bien qu'il occupe d'obtenir réparation de l'atteinte à ses droits et d'acquérir la propriété du bien. Il s'ensuit que la mise en place de cette action permet de garantir l'exercice effectif de son droit au respect des biens et de son droit au logement.

Il s'agit d'objectifs légitimes.

B.10.2. Dans son examen de la justification des dispositions attaquées, la Cour doit tenir compte de l'ensemble des droits fondamentaux concernés.

B.11. Le droit de préférence et l'action en subrogation mis en place par l'ordonnance attaquée permettent de renforcer la stabilité de l'occupation du logement en favorisant l'accès du locataire à la propriété de celui-ci, de sorte qu'il s'agit de mesures adéquates pour atteindre les objectifs poursuivis.

B.12.1. Les parties requérantes font valoir que plusieurs mesures alternatives moins attentatoires au droit de propriété auraient pu être mises en place par le législateur ordonnancier. Elles évoquent, notamment, une limitation du champ d'application ou des effets du droit de préférence et de l'action en subrogation, ainsi que des alternatives à ces mesures.

B.12.2. La Cour européenne des droits de l'homme juge, certes, que « la question de savoir si d'autres mesures, aux conséquences moins lourdes pour les propriétaires [...], auraient raisonnablement pu être mises en œuvre au service de la cause d'utilité publique visée, peut également entrer en ligne de compte dans l'analyse de proportionnalité » (CEDH, grande chambre, avis consultatif du 13 juillet 2022 relatif à la différence de traitement entre les associations de propriétaires « ayant une existence reconnue à la date de la création d'une association communale de chasse agréée » et les associations de propriétaires créées ultérieurement, § 104). Toutefois, « l'éventuelle existence de solutions alternatives ne rend pas à elle seule injustifié(s) le(s) moyen(s) employé(s) par le législateur national. Tant qu'il ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, et donc que les mesures choisies sont en adéquation avec les buts légitimes visés par la loi, il n'appartient pas à la Cour de juger s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment » (*ibid.*, § 105; voy. aussi CEDH, 15 novembre 2005, *J.A. Pye (Oxford) Ltd c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2005:1115JUD004430202, § 45).

B.12.3. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier a dûment examiné si les mesures mises en place produisaient des effets disproportionnés :

« L'institution d'un tel droit de préférence porte atteinte au droit de propriété, dès lors que, si le propriétaire reste libre de vendre ou de ne pas vendre et de fixer le prix, il limite sa liberté quant au choix de l'acquéreur, de telle manière qu'il importe ici d'assurer, conformément au principe de proportionnalité, un équilibre entre la protection que l'on entend assurer aux preneurs et le droit de propriété des bailleurs.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est fixée en ce sens que les États membres peuvent réglementer, de manière proportionnée, l'usage des biens, pour autant qu'ils poursuivent un objectif légitime et conforme à l'intérêt général.

Les limitations au droit de propriété dans l'intérêt général sont fréquentes, notamment en matière d'urbanisme ou d'environnement. Elles peuvent l'être pareillement dans le domaine du droit à un logement décent, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales de nos sociétés modernes. Ces limitations peuvent être édictées, soit au profit de la collectivité, soit au profit immédiat de certains groupes de particuliers, à condition d'être légitimes et proportionnées.

En l'occurrence, les mesures proposées par le présent projet d'ordonnance n'entraînent aucune privation du bien ou des fruits de celui-ci, mais visent uniquement à garantir un accès à la propriété en priorité au preneur du logement, de la même manière que pour les baux à ferme. L'ingérence dans le droit de propriété reste minime et respecte le principe de proportionnalité, tenant compte des éléments suivants :

- le droit de préférence ne pourra s'appliquer qu'aux seuls baux de résidence principale de longue durée (à l'exclusion des baux conclus pour une durée égale ou inférieure à trois ans), pour lesquels on peut identifier une volonté, dans le chef du preneur, de s'établir à plus long terme dans le logement occupé, et ce à la condition qu'il y soit dûment domicilié;

- le droit de préférence ne s'appliquera pas dans l'hypothèse de vente où les cocontractants sont membres d'une même famille, à savoir entre parents, alliés ou cohabitants jusqu'au 3^e degré inclus, sur le même modèle que le droit de préemption des pouvoirs publics. Cette exclusion se justifie, dès lors que, si la vente est en principe un contrat *non intuitu personae*, il existe des situations où l'identité de l'acheteur constitue un élément essentiel du contrat et explique notamment un prix plus bas que la valeur réelle de l'immeuble;

- le droit de préférence ne s'appliquera pas pour les ventes d'immeubles à logements multiples occupés par plusieurs locataires différents, qui seraient vendus comme un bien indivisible.

D'autre part, le présent projet d'ordonnance établit des délais stricts, afin de limiter l'instabilité engendrée par l'exercice d'un tel droit de préférence dans la procédure de vente du bien. Ainsi, s'il est permis au preneur d'activer le droit de priorité qui lui est octroyé sur la vente du bien, il ne pourra le faire que dans le bref délai de 30 jours. Un délai plus long porterait atteinte à la sécurité juridique du vendeur, ainsi que de l'acquéreur, lequel aurait fait offre de prix et devrait patienter un certain temps pour savoir s'il est bien devenu propriétaire du logement concerné » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2022-2023, A-724/1, pp. 3-4).

B.12.4. Il ressort des articles 247/1 et 247/2 du Code bruxellois du logement, cités en B.3.2 et B.3.4, que le droit de préférence du locataire ne peut s'appliquer que dans des cas déterminés, que ce droit s'exerce dans un délai bref et qu'il a un impact limité sur le droit de propriété du

vendeur, affectant essentiellement sa liberté de choisir son cocontractant, sous réserve de l'hypothèse d'une vente à certains proches visés à l'article 247/1, § 2, 1°, du même Code.

L'ordonnance attaquée n'empêche pas le propriétaire du logement loué de s'adresser d'abord au marché avant d'avoir à communiquer son prix et ses conditions au preneur.

En outre, le preneur ne dispose d'une action en subrogation que lorsqu'il n'a pas pu exercer son droit de préférence en raison du non-respect de l'obligation de l'informer de l'intention de vendre. S'il est vrai que l'acquéreur initial de bonne foi se voit subrogé dans son droit de propriété, il dispose d'un droit au remboursement du prix d'achat du bien, des frais d'actes et des droits d'enregistrement, et il peut, afin d'obtenir réparation de l'éventuel dommage excédentaire, se retourner contre le vendeur et contre le notaire et l'agent immobilier qui ont failli à leur obligation d'information.

Eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur ordonnancier et aux objectifs d'intérêt général poursuivis, l'ordonnance attaquée ménage un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

B.13. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.14. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.15. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.16.1. Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que l'ordonnance attaquée crée une discrimination entre les locataires du bien, d'une part, et les acquéreurs potentiels ou initiaux de celui-ci, d'autre part, en ce que seuls les premiers disposent d'un droit de préférence.

B.16.2. Comme il est dit en B.10.1, les objectifs de l'ordonnance attaquée sont de mettre en œuvre le droit à un logement décent, en particulier de renforcer la stabilité de l'occupation du logement, tout en favorisant l'accès du locataire à la propriété de celui-ci. Il s'agit d'objectifs légitimes.

La différence de traitement entre les acquéreurs potentiels ou initiaux du bien et les locataires de celui-ci repose sur un critère de distinction objectif, à savoir le fait d'être ou non titulaire d'un contrat de bail de résidence principale de longue durée portant sur le bien mis en vente. Ce critère de distinction est également pertinent au regard du double objectif qui consiste à renforcer la stabilité de l'occupation du logement et à favoriser l'accès du locataire à la propriété.

Enfin, il ressort de ce qui est dit en B.12.2 à B.12.4 que les mesures attaquées sont raisonnables et proportionnées.

B.17. Dans une seconde branche, les parties requérantes soutiennent que l'ordonnance attaquée fait naître une discrimination entre les personnes qui sont privées de propriété par l'effet de l'action en subrogation et les personnes qui sont expropriées dans le cadre des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, en ce que les secondes sont indemnisées pour l'ensemble du dommage résultant de l'expropriation et bénéficient de garanties procédurales spécifiques, ce qui n'est pas le cas des premières.

B.18. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir que l'acquéreur initial du bien ne se trouve pas dans une situation comparable à celle dans laquelle se trouvent les personnes qui sont expropriées dans le cadre des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En effet, l'acquéreur initial n'est pas exproprié, dès lors qu'il ne peut se prévaloir d'un titre de propriété régulier sur le bien.

Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité. La différence soulevée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement, mais elle ne saurait suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. L'acquéreur initial du bien, lorsqu'il est de bonne foi, dispose d'un intérêt patrimonial, de sorte qu'il est suffisamment comparable aux personnes qui sont expropriées dans le cadre des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

B.19. Comme il est dit en B.10.1, l'action en subrogation permet au preneur qui, en violation de l'ordonnance attaquée, n'a pas été tenu informé de l'intention de son bailleur de vendre le bien qu'il occupe d'obtenir réparation de l'atteinte à ses droits et d'acquérir la propriété du bien. La mise en place de cette action permet de garantir l'exercice effectif du droit au respect des biens et du droit au logement. Ce faisant, elle contribue également au double objectif de l'ordonnance, qui consiste à renforcer la stabilité de l'occupation du logement et à favoriser l'accès du locataire à la propriété.

Ces objectifs sont légitimes.

B.20. En outre, la différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent, dès lors que, contrairement à la personne expropriée, l'acquéreur initial ne dispose pas d'un titre de propriété régulier sur le bien, de sorte que l'action en subrogation est une sanction du non-respect de la législation applicable, ce que n'est pas l'expropriation.

B.21. Il ressort de l'article 247/3 du Code bruxellois du logement que l'acquéreur initial de bonne foi a droit au remboursement du prix d'achat du bien, des frais d'actes et des droits

d'enregistrement. Comme il est dit en B.12.4, il peut, afin d'obtenir réparation de l'éventuel dommage excédentaire, se retourner, d'une part, contre le vendeur et, d'autre part, contre le notaire et l'agent immobilier qui ont failli à leur obligation d'information du locataire.

Eu égard notamment au large pouvoir d'appréciation dont le législateur ordonnancier dispose 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, la mise en place de l'action en subrogation prévue à l'article 247/3 du Code bruxellois du logement est une mesure raisonnable et proportionnée.

B.22. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul