
AVIS

Avant-projet d'ordonnance 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

Demandeur	Secrétaire d'Etat Nawal Ben Hamou
Demande reçue le	21 novembre 2022
Demande traitée par	Commission Logement
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	15 décembre 2022

Préambule

Brupartners est saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis concernant l'avant-projet d'ordonnance 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.

Cet avant-projet d'ordonnance vise à assurer l'effectivité du droit au logement et à favoriser l'accès à la propriété des locataires. Il s'inscrit ainsi dans l'action 32 du Plan d'urgence logement (PUL)¹.

Le bail est devenu une compétence régionale depuis la sixième réforme de l'Etat². Si l'institution d'un droit de préférence au profit des locataires concerne également les règles relatives au contrat de vente d'immeuble, reprises dans le Code civil (compétence fédérale), le Gouvernement bruxellois justifie son intervention sur la base des pouvoirs implicites reconnus par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. En effet, ce dernier estime que l'empiètement de compétence qu'emporte cet avant-projet d'ordonnance est nécessaire pour pouvoir exercer la compétence régionale du logement et des baux d'habitation de manière efficiente et assurer une meilleure effectivité du droit au logement tel que consacré par l'article 23 de la Constitution.

La mise en place d'un droit de préférence en faveur du locataire requiert une modification du Code bruxellois du Logement. C'est pourquoi l'avant-projet d'ordonnance en question prévoit l'insertion d'une nouvelle section dans le Code intitulée « Droit de préférence du preneur en cas de vente du bien loué » (section 4bis).

Le mécanisme proposé par le Gouvernement s'inspire à la fois de la législation française, mais aussi du droit de préemption en matière de bail à ferme, de bail commercial et d'aménagement du territoire inscrit dans le Code Bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT)³.

Le droit de préférence constitue une priorité d'achat octroyée aux locataires portant sur le logement dans lequel ils sont domiciliés. Ce droit de préférence n'est applicable qu'aux baux de résidence principale de longue durée. Concrètement, l'avant-projet d'ordonnance prévoit l'obligation pour le bailleur d'informer le locataire de son intention de vendre, du prix et des conditions de la vente projetée, ce qui vaut offre de vente. Le locataire disposerait alors de 30 jours pour informer le bailleur de sa volonté, ou non, d'exercer son droit de préférence. Dans le cas où le bailleur décide de vendre à des conditions ou à un prix plus avantageux pour l'acquéreur, il devra notifier une nouvelle fois ces changements de conditions et de prix au locataire qui disposerait alors de 5 jours, à compter de la réception de la notification des conditions de vente et du prix modifiés, pour réagir.

Ce nouveau dispositif entraînerait par ailleurs de nouvelles obligations dans le chef des notaires et des agents immobiliers qui doivent informer le locataire du prix et des conditions de la vente projetée par le bailleur au cas où ce dernier ne le ferait pas.

Le Gouvernement prévoit par ailleurs une évaluation de ce mécanisme dans les trois années qui suivent son entrée en vigueur.

¹ [Plan d'urgence logement \(PUL\)](#), p. 147 (action 32 : mise en place d'un droit de préférence pour le locataire lorsque son logement est mis en vente sans que cela ne puisse entraver la vente du bien).

² [Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles](#), art. 6, §1^{er}, IV, 2°, V, 3° et VI, 7° (M.B., 1^{er} octobre 1980).

³ [Code bruxellois de l'Aménagement du territoire](#), art. 258-274.

Avis

1. Considérations générales

Brupartners prend acte de l'initiative du Gouvernement d'instaurer un droit de préférence au profit des locataires qui ont conclu un bail de résidence principale de longue durée en Région de Bruxelles-Capitale.

Brupartners craint que la procédure instaurée pour le droit de préférence n'entraîne une charge de travail supplémentaire importante pour les notaires ainsi qu'un allongement des délais pour la vente de biens immobiliers en Région bruxelloise.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes s'interrogent sur la pertinence de la mise en place d'un tel droit de préférence à la lumière des objectifs recherchés, à savoir le renforcement de l'effectivité du droit au logement et la facilitation de l'accès à la propriété.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes regrettent à cet égard qu'il n'existe pas de chiffres pour appuyer l'initiative du Gouvernement. En effet, celui-ci ne démontre pas que le bailleur n'a, dans la majorité des cas, pas beaucoup d'égards aux prétentions de son locataire pour l'achat du bien loué, de telle sorte que la mise en place d'un droit de préférence au profit de ce dernier s'avèrerait nécessaire et justifiée.

Compte tenu de ce qui précède, **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** s'opposent à l'instauration de ce droit de préférence qu'elles considèrent comme pernicieux pour l'ensemble du marché immobilier, tant acquisitif que locatif.

En outre, **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** constatent que l'instauration d'un droit de préférence constitue une sérieuse entrave au droit de propriété puisque le propriétaire ne pourra plus librement décider à qui il vend son immeuble. Selon elles, on peut ainsi en déduire qu'une partie de ce droit de propriété est transférée au locataire lors de la signature d'un bail avec cette particularité que le locataire détiendra un des attributs de la propriété, celui d'acheter par préférence, mais sans en payer le prix et sans en supporter la taxation.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes relèvent également que l'application du droit de préférence risque d'entraîner de nombreux litiges judiciaires dans la pratique. Des conflits entre acquéreurs et locataires pourraient éclater alors même que les uns comme les autres cherchent à acquérir un bien pour y habiter.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes attirent aussi l'attention du Gouvernement sur la situation des locataires qui sont également propriétaires de biens immobiliers ailleurs mais qui, pour certaines raisons (professionnelles, par exemple), louent un bien à Bruxelles. Elles se demandent par ailleurs comment garantir le fait que le locataire qui a exercé son droit de préférence conserve le bien pendant un certain temps pour éviter un achat dit « spéculatif » dans son chef.

De plus, les **organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** considèrent que la mise en place d'un droit de préférence au profit des locataires augmentera considérablement le délai de réalisation des ventes (qui correspond déjà, en moyenne, à six mois), ce qui impliquera des coûts de transaction supérieurs pour les vendeurs ou acheteurs.

Finalement, **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** estiment que l'instauration d'une telle mesure réduira le dynamisme du marché immobilier et rendra donc l'acquisition de biens plus difficile. Les acheteurs potentiels ignoreront le marché immobilier bruxellois et les propriétaires seront moins enclins à investir à nouveau ou vendront rapidement leur bien avant que la mesure ne prenne effet. **Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** craignent par ailleurs que cette mesure ne rende le climat d'investissement sur le marché locatif bruxellois moins intéressant alors même que la Région a désespérément besoin de chaque investisseur et propriétaire. Après tout, le marché locatif bruxellois croule sous la forte demande de logements locatifs ce qui provoque la hausse des loyers. Selon **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, le Gouvernement bruxellois devrait simplement soutenir les investissements et les rendre plus intéressants, et non les entraver.

En effet, l'existence d'un droit de préférence au profit des locataires pourrait entraîner une hausse artificielle des prix des logements libres d'occupation. À l'estime **des organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, l'instauration d'un tel droit de préférence provoquera un effet de vases communicants entre les biens loués qui ne seront pas mis en vente et les biens libres d'occupation qui seront vendus à des prix élevés. Cette évolution risque particulièrement de toucher les jeunes ménages à la recherche d'un logement à acquérir. De plus, ce droit de préférence renforcera encore davantage le déséquilibre entre les droits des nus-propriétaires et des usufruitiers.

À l'inverse, **les organisations représentatives des travailleurs** saluent l'initiative et l'intention du Gouvernement de mettre en place un droit de préférence au profit des locataires. **Les organisations représentatives des travailleurs** estiment que l'avant-projet d'ordonnance en question a également le mérite de renforcer l'effectivité de l'obligation dans le chef du bailleur de notifier au preneur, par lettre recommandée à la poste ou par exploit d'huissier, son intention de vendre le logement. Cette obligation, déjà inscrite dans le Code bruxellois du Logement⁴, n'est, en pratique, que peu respectée.

Elles encouragent le Gouvernement à être attentif aux problèmes techniques et juridiques qui pourraient nuire à l'exercice de ce droit.

Les organisations représentatives des travailleurs considèrent que l'atteinte au droit de propriété est proportionnée et justifiée pour favoriser le droit au logement. En effet, le droit de préférence s'adressant au locataire qui occupe actuellement les lieux lui permet de continuer à y loger en cas d'achat par ses soins plutôt que de prendre le risque de voir son bail résilié. **Ces organisations** ne s'inquiètent pas de l'effet que cette mesure pourrait avoir sur la dynamique d'investissement dans l'immobilier. En effet, si celle-ci s'avérait négative et entraînait une baisse relative de la demande sur le marché immobilier, tant acquisitif que locatif, cela engendrerait une baisse des prix, ce qui serait favorable aux acheteurs. **Les organisations représentatives des travailleurs** considèrent donc que cette mesure peut avoir un impact positif pour les personnes souhaitant s'établir ou pérenniser leur situation à Bruxelles et envisagent le logement comme une fonction vitale et non comme un investissement.

⁴ [Code bruxellois du Logement](#), art. 242 (M.B., 26 juillet 2013).

2. Considérations particulières

Brupartners note que le Conseil consultatif du Logement (CCL) a également été saisi d'une demande d'avis à propos du présent avant-projet d'ordonnance. Lors d'une première réunion au CCL, la Chambre des Notaires de la région de Bruxelles-Capitale (CNB) a pu formuler des commentaires et recommandations que le Gouvernement entend – à tout le moins partiellement – prendre en considération dans la suite du processus législatif.

Brupartners souhaite, à titre subsidiaire et en complément des considérations générales, émettre certaines considérations particulières relatives à la procédure élaborée par le Gouvernement pour la mise en place de ce droit de préférence.

2.1 Notification du bailleur au preneur de son intention de vendre

L'avant-projet d'ordonnance dispose que « 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 »⁵. En outre, le texte prévoit que « les notifications faites en application du présent article par le bailleur sont de plein droit opposable au conjoint du preneur, cohabitant légal ou occupant de bonne foi si son existence n'a pas été préalablement portée à la connaissance du bailleur »⁶.

Brupartners considère que cette disposition manque de clarté. À son estime, il serait préférable en termes de sécurité juridique, que le bailleur soit tenu de notifier uniquement la/les personne(s) mentionnée(s) comme locataire(s) dans le contrat de bail, sans préjudice des règles impératives en matière, notamment, de protection du logement familial.

2.2 Délai d'exercice du droit de préférence

Il ressort du texte de l'avant-projet d'ordonnance que le locataire dispose d'un délai de 30 jours ouvrables à compter de la réception de la notification du bailleur de son intention de vendre (dès l'accusé de réception) pour manifester sa volonté d'exercer ou non son droit de préférence. Le texte prévoit que « sauf cas de force majeure, l'absence de réponse du preneur dans ledit délai vaut renonciation à l'exercice du droit de préférence »⁷.

Dans un objectif de sécurité juridique et en vue de préserver un délai raisonnable pour le processus de vente de biens immobiliers en Région bruxelloise, **Brupartners** demande que l'expression « sauf cas de force majeure » soit supprimée du texte de l'avant-projet d'ordonnance (art. 247/2, §3, al. 2).

Brupartners souhaite ainsi que le délai de 30 jours ouvrables accordé au locataire pour lui permettre d'exercer un droit de préférence constitue un délai de forclusion. Passé ce délai de 30 jours qui suit la notification du bailleur, le locataire ne pourrait, en toute circonstance, plus exercer son droit de préférence.

⁵ Article 247/2, §1^{er}, al. 1^{er} du Code bruxellois du Logement tel que modifié par l'avant-projet d'ordonnance.

⁶ Article 247/2, §1^{er}, al. 2 du Code bruxellois du Logement tel que modifié par l'avant-projet d'ordonnance.

⁷ Article 247/2, §3, al. 2 du Code bruxellois du Logement tel que modifié par l'avant-projet d'ordonnance.

2.3 Procédure de notification de la décision du locataire d'exercer ou non son droit de préférence

Brupartners demande que le Gouvernement précise les modalités imposées au locataire pour notifier au bailleur, soit sa décision d'exercer son droit de préférence, soit sa décision expresse de renoncer à ce droit de préférence.

2.4 Sanctions

Brupartners note que l'avant-projet d'ordonnance prévoit deux types de sanctions que le locataire peut opposer à la vente si celle-ci intervient sans que le bailleur ait respecté son devoir d'information. Il s'agit, au choix du locataire, soit d'une action subrogatoire intentée à l'encontre de l'acquéreur du bien se prescrivant par un an à dater de la transcription, du procès-verbal, de l'adjudication publique ou de la notification de l'acte authentique sous seing privé⁸, soit d'une action indemnitaire⁹ contre le bailleur par laquelle le preneur lésé peut solliciter une indemnité correspondant à 20% du prix de vente¹⁰.

Concernant l'action en subrogation, **Brupartners** comprend l'objectif dissuasif de la sanction. Il s'interroge toutefois sur la pertinence et la proportionnalité d'une telle sanction compte tenu du fait que c'est bien l'acquéreur lésé, et non le vendeur/bailleur, qui subira, dans un premier temps, les conséquences directes et lourdes d'une faute dont il n'est absolument pas responsable.

3. Considérations formelles (article par article)

3.1 Article 247/1, §1

Brupartners relève que l'expression française « en cas de mise en vente » reprise à l'article 247/1 du Code bruxellois du Logement modifié par l'avant-projet d'ordonnance est traduite par l'expression néerlandaise « bij verkoop » (à la vente). Il conviendrait d'harmoniser les deux versions du texte de l'avant-projet d'ordonnance.

3.2 Article 247/1, §3, 9°

Brupartners considère que l'ajout de l'expression « occupés par plusieurs locataires » à l'article 247/1, §3, 9° du Code bruxellois du Logement modifié par l'avant-projet d'ordonnance est superflue par rapport à l'objectif de l'exclusion de l'application du droit de préférence aux immeubles à logements multiples prévue par cette disposition. **Brupartners** souhaite donc que le Gouvernement retire cette expression.

*
* *

⁸ Sur le modèle de l'action subrogatoire prévue par le CoBAT (art. 274) et les règles particulières aux baux à ferme insérées dans le Code civil (art. 51).

⁹ Inspirée de l'action indemnitaire prévue par les règles particulières aux baux à ferme insérées dans le Code civil (art. 51).

¹⁰ Article 247/3 du Code bruxellois du Logement tel que modifié par l'avant-projet d'ordonnance.