



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 73/2025  
van 30 april 2025  
Rolnummer : 8219**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 september 2023 « houdende wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de invoering van een voorkeurrecht voor huurders van wie de woning te koop wordt aangeboden », ingesteld door de vzw « Federia » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 mei 2024 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 mei 2024, is beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 september 2023 « houdende wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de invoering van een voorkeurrecht voor huurders van wie de woning te koop wordt aangeboden » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 december 2023, tweede editie) ingesteld door de vzw « Federia », de vzw « 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 Bastenièrre, 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, de bv « Albert Immo », de bv « Ifac Service », de nv « Dewaele Real Estate », de nv « Trevi Vlaanderen », de cv « Steven van Eeckhoudt », de bv « Immo Leolux », Jan Kurris, de bv « Immo

Groot - Leeuw », de bv « Wouter Leus », de bv « domoXim » en de bv « Homerun Real Estate », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean Laurent en mr. Simon Noppe, advocaten bij de balie te Brussel.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jérôme Sohier, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 26 februari 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

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

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het belang*

A.1. De verenigingen « Federia » en « Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen » verantwoorden hun belang in zoverre zij de belangen van verschillende actoren van de vastgoedsector verdedigen en de bestreden norm de werking van de transacties wijzigt, zowel voor de verhuur als voor de verkoop van onroerende goederen. De andere verzoekende partijen zijn vastgoedmakelaars die hun belang verantwoorden in zoverre de bestreden ordonnantie een rechtstreekse weerslag heeft op hun praktijk, op hun eventuele beroepsaansprakelijkheid en op de Brusselse vastgoedmarkt, waarop zij hun activiteiten uitoefenen.

A.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat de bestreden ordonnantie de situatie van de verzoekende partijen niet rechtstreeks en ongunstig raakt. De bestreden ordonnantie beoogt volgens haar de eigenaars van als hoofdverblijfplaats verhuurde onroerende goederen en de huurders die houder zijn van een langdurige huurovereenkomst. De vastgoedkantoren en vastgoedmakelaars zijn niet rechtstreeks betrokken. Zij is van mening dat de verzoekende partijen niet uitleggen in welk opzicht hun activiteit ongunstig zou worden geraakt. De vastgoedmakelaar moet enkel zich ervan vergewissen dat de verhuurder de verplichting naleeft om de huurder in te lichten en, zo niet, moet hij zelf aan de huurder een kennisgeving doen indien hij zijn identiteit kent. Bovendien, wanneer de huurder van zijn voorkeurrecht gebruikmaakt, vindt de verkoper onmiddellijk een koper en wordt de activiteit van de vastgoedmakelaar versneld en vergemakkelijkt. Ten slotte doet de bestreden ordonnantie geen afbreuk aan het eigendomsrecht (eerste middel) van de verzoekende partijen, aangezien zij optreden als vastgoedmakelaars voor een goed waarvan zij niet de eigenaar zijn. Zij doet evenmin afbreuk aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (tweede middel), aangezien de verzoekende partijen noch verkoper, noch koper van het goed zijn en zij dus niet het slachtoffer van enige discriminatie zijn.

A.3. De verzoekende partijen antwoorden dat verschillende elementen het mogelijk maken hun belang te verantwoorden. Ten eerste verplicht de bestreden ordonnantie de eigenaar ertoe zijn goed te verkopen tegen een

prijs die voortvloeit uit een « theoretische » schatting, terwijl het net het op de markt brengen van het goed is dat mogelijke kandidaat-kopers toelaat een bod te doen, zodat de eigenaar het goed niet tegen een optimale prijs zal verkopen. Ten tweede, aangezien vastgoedmakelaars worden vergoed wanneer een rechtmatige koper is gevonden en in functie van de verkoopprijs, hebben zij er een klaarblijkelijk belang bij dat het goed wordt verkocht op basis van een optimaal bod dat voortvloeit uit het op de markt brengen van dat goed en dat die verkoop niet wordt geannuleerd. De vastgoedmakelaars worden eveneens blootgesteld aan een risico op inkomstenverlies, aangezien de bestreden ordonnantie, zoals in de parlementaire voorbereiding wordt bevestigd, de eigenaar ertoe aanzet het goed rechtstreeks aan zijn huurder te verkopen, waardoor hij het goed niet te koop moet aanbieden en geen advertentie of commissie aan een vastgoedmakelaar moet betalen. Ten derde heeft de vastgoedmakelaar de plicht om zich ervan te vergewissen dat aan de huurder van het gehuurde goed, vóór de ondertekening van de verkoop, kennis werd gegeven van de intentie om te verkopen. De huurder die te goeder trouw handelde zal zich tegen de vastgoedmakelaar kunnen keren indien die verplichting niet is nageleefd. Ten vierde zorgt een vastgoedmakelaar bij zijn bemiddelend optreden in de regel voor het gehele verkoopproces, zodat de ingrepen in dat proces noodzakelijkerwijs op hem betrekking hebben. Ten vijfde brengen de verzoekende partijen in herinnering dat zij niet moeten aantonen dat zij een belang hebben bij de middelen.

A.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de bestreden ordonnantie de eigenaar niet verhindert om een beroep te doen op een vastgoedmakelaar, vóór de kennisgeving van de verkoop van het goed die geldt als verkoopaanbod ten gunste van de huurder, om de verkoopprijs van het onroerend goed te bepalen, over te gaan tot de publicatie van een vastgoedadvertentie, de bezoeken te organiseren en de verkoopovereenkomst voor te bereiden. De enige nieuwe verplichting voor de vastgoedmakelaars is de kennisgeving aan de huurder van de intentie om te verkopen. De bestreden ordonnantie heeft hoogstens onrechtstreeks betrekking op de vastgoedmakelaars, omdat zij als lasthebbers van de eigenaar optreden.

#### *Ten aanzien van de middelen*

##### *Wat betreft het eerste middel*

A.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het eigendomsrecht is geschonden wegens de invoering van het voorkeurrecht waarover de huurder van het te koop aangeboden goed beschikt. In een tweede onderdeel stellen zij dat de vordering tot indeplaatsstelling waarover de huurder beschikt wanneer de verkoop is voltrokken zonder dat hem daarvan kennis werd gegeven, onbestaanbaar is met de voormelde bepalingen.

##### *Eerste onderdeel*

A.6. De verzoekende partijen doen vooraf gelden dat de aan de verhuurder opgelegde informatie- en verkoopverplichtingen een regeling van het eigendomsgebruik uitmaken. Zij leiden daaruit af dat de wetgever niet over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.

A.7. De verzoekende partijen zijn van mening dat het doel van de ordonnantiegever, in tegenstelling tot wat in de parlementaire voorbereiding wordt vermeld, niet erin bestaat te zorgen voor een betere uitoefening van het recht op huisvesting vanuit een sociaal oogpunt. De maatregel strekt niet ertoe huurders te helpen die een goed niet zouden kunnen verwerven wegens de kostprijs ervan. De verzoekende partijen zijn van mening dat het nagestreefde doel niet legitiem is, aangezien de maatregel niet steunt op een doel van sociale rechtvaardigheid, maar een maatregel vormt waarbij de huurders van het betrokken goed worden bevoordeeld.

A.8. De verzoekende partijen stellen eveneens dat de invoering van een voorkeurrecht niet toelaat het nagestreefde doel te bereiken, aangezien de bestreden ordonnantie geen enkele weerslag heeft op de financiële middelen van de kandidaat-kopers en dat zij het aantal beschikbare woningen op de vastgoedmarkt niet verhoogt.

De verzoekende partijen doen gelden dat andere middelen die minder afbreuk doen aan het eigendomsrecht zouden hebben toegelaten het doel van de wetgever te bereiken. Zij vermelden met name een strengere informatieplicht ten aanzien van de huurder alvorens het goed te koop wordt aangeboden, een forfaitaire schadevergoeding voor de huurder die niet op voorhand werd ingelicht, de mogelijkheid voor de verhuurder en de huurder om af te zien van het mechanisme van het voorkeurrecht, de invoering van bijkomende afwijkingen van

het voorkeurrecht, de beperking van dat mechanisme tot de woningen met een lagere vastgoedwaarde, de versterking van de steunmaatregelen bij een eerste vastgoedaankoop, en de ontwikkeling van het sociale huisvestingsbeleid, van sociale verhuurkantoren en van een gewestelijk collectief en solidair spaarsysteem. De verzoekende partijen doen ten slotte gelden dat een voorkeurrecht had kunnen worden ingevoerd, in het kader waarvan de huurder, vóór elke andere mogelijke koper, een bod kan doen in functie van zijn financiële draagkracht. Indien zijn bod wordt geweigerd, zou de huurder zich binnen een termijn van zeven dagen nog kunnen aanpassen aan een bod van een andere kandidaat-koper dat hoger ligt dan het oorspronkelijke bod.

De verzoekende partijen zijn eveneens van mening dat de maatregel onevenredige gevolgen heeft. Ten eerste worden de verhuurder, zijn notaris en zijn vastgoedmakelaar gedurende ten minste 30 dagen geblokkeerd, in afwachting van de beslissing van de huurder. Bovendien doet volgens hen elke verlaging van de verkoopprijs een nieuwe termijn van zeven dagen ingaan waarin het verkoopproces volkomen stilligt, zelfs als het nieuwe bod hoger is dan het bod dat de huurder heeft geweigerd. Zij voeren aan dat de bestreden ordonnantie niet de situatie regelt waarin kandidaat-kopers een bod zouden doen dat hoger is dan hun oorspronkelijke bod in de periode tussen de kennisgeving aan de huurder en de uitoefening van zijn voorkeurrecht. Zij vestigen eveneens de aandacht op de kostprijs van de aangetekende zending en de tijd die het vervullen van die formaliteit in beslag neemt. Ten tweede zijn de bestreden bepalingen het voorwerp van grijze zones en interpretatiemoeilijkheden. Het is met name mogelijk te oordelen dat het voorkeurrecht van de huurder bestaat vanaf het ogenblik dat het goed te koop wordt aangeboden, zodat de eigenaar verplicht zou zijn om een prijs te bepalen voordat het goed te koop wordt gesteld op de markt en op basis daarvan aan de huurder een prijsvoorstel zou moeten doen. In die interpretatie zou er een discriminatie zijn tussen de eigenaars die hun goed uit de hand verkopen en diegenen die een beroep doen op de openbare verkoop. De termijn van 30 dagen waarover de huurder beschikt, gaat bovendien pas in op de dag waarop hij de aangetekende zending heeft ontvangen, zodat die termijn pas begint te lopen op het ogenblik dat de afwezige huurder zijn aangetekende zending op het postkantoor gaat afhalen. De verhuurder kan zijn goed dan niet verkopen wegens het stilzitten van zijn huurder. De verzoekende partijen leggen eveneens de nadruk op de onzekerheden over de termijn die de huurder moet genieten in het geval van een verkoopaanbod dat met een minimumprijs is aangekondigd. Ten derde zijn de verzoekende partijen van mening dat de invoering van een voorkeurrecht dat enkel van toepassing is op langdurige huurovereenkomsten, zou kunnen leiden tot een tendens om langdurige huurovereenkomsten niet te verlengen, of die zelfs op te zeggen met het oog op een verkoop. Ten vierde blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat de bestreden norm geïnspireerd is op het voorkeurrecht van een pachter, op het voorkeurrecht van de overheid in bepaalde gebieden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en op het Franse stelsel van het voorkeurrecht van de huurder wiens huurovereenkomst wordt beëindigd door « een opzegging voor verkoop ». Volgens de verzoekende partijen kan de bestreden maatregel echter niet redelijk worden verantwoord door de loutere verwijzing naar in lichte mate soortgelijke mechanismen in het kader van een markt waarin de uitdagingen en de actoren geenszins identiek zijn.

A.9. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering brengt in herinnering dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt in socio-economische aangelegenheden en inzake de uitoefening van het recht op een behoorlijke huisvesting, met name met het oog op sociale rechtvaardigheid.

A.10. Volgens haar leidt de bestreden ordonnantie niet tot een onteigening, noch tot een verbeurdverklaring van de betrokken onroerende goederen. Noch het goed, noch de huurgelden die hij ontvangt, worden aan de eigenaar ontzegd. Hij beschikt nog over de vrijheid om te verkopen en de prijs te bepalen. De maatregel beperkt enkel de keuze van de koper. Hij brengt volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen inmenging in het eigendomsrecht met zich mee. De enige door de bestreden ordonnantie ingevoerde wijziging bestaat erin dat de vastgoedmakelaar en de notaris zich ervan moeten vergewissen dat de eigenaar de huurder correct heeft ingelicht over zijn intentie om te verkopen en, als dat niet het geval is, zij zelf daartoe moeten overgaan.

Die verplichting vormt geen inmenging in het eigendomsrecht en heeft geen ernstige weerslag op de vastgoedmarkt.

A.11. Zij wordt verantwoord door het doel dat erin bestaat de huurder meer zekerheid en stabiliteit te bieden betreffende de woning en de buurt waarin hij soms al jaren gevestigd is. Het gaat om een legitieme doelstelling, die in overeenstemming is met het recht op huisvesting.

Verschillende parlementsleden van de oppositie waren van mening dat de eventuele inbreuk verantwoord en evenredig was. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de argumentatie van de verzoekende partijen met betrekking tot de alternatieve maatregelen die hadden kunnen worden genomen, de opportuniteit betreft. Zij merkt op dat de ordonnantiegever de evenredigheid van de maatregel in acht heeft genomen. De inmenging in het eigendomsrecht is minimaal, aangezien het voorkeurrecht enkel van toepassing is op langdurige

huurovereenkomsten voor een hoofdverblijfplaats, en dat op voorwaarde dat de huurder er gedomicilieerd is, dat het niet geldt wanneer de kopers familieleden van de verhuurder zijn en dat het niet geldt voor de verkoop van gebouwen met meerdere woningen waarin verschillende huurders wonen, indien het gebouw in zijn geheel wordt verkocht. Bovendien is de uitoefening van het voorkeurrecht onderworpen aan korte en strikte termijnen, om mogelijke instabiliteit in het verkoopproces te beperken.

De Regering stelt dat de bestreden ordonnantie tot gevolg heeft dat de verkoop wordt versneld en de werklast voor de vastgoedmakelaars wordt verlicht. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, leidt het voorkeurrecht niet tot bijkomende onzekerheden in de procedure, aangezien de zoektocht naar een mogelijke koper door de vastgoedmakelaar niet minder onzeker is. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat het risico dat de eigenaar de langdurige huurovereenkomst niet zou verlengen om te vermijden dat hij aan het ingevoerde mechanisme wordt onderworpen, laag is, aangezien, naast het feit dat dat risico aan de wilsautonomie van de partijen te wijten is, de eigenaar alle belang erbij heeft dat de huurder, die het goed reeds kent, de koper ervan wordt, waardoor hij geen stappen zal moeten ondernemen, noch kosten zal moeten maken om het goed te koop aan te bieden, om ervoor te adverteren en om bezoeken te organiseren. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen stellen, is het verkoopproces niet onvoorspelbaar, noch stilgelegd, aangezien de procedure duidelijk is en de termijnen kort zijn.

A.12. De verzoekende partijen antwoorden dat, hoewel het juist is dat het niet aan het Hof staat om te bepalen welke alternatieve maatregel door de ordonnantiegever had moeten zijn ingevoerd, het Hof enkel hoeft vast te stellen dat de ordonnantiegever klaarblijkelijk over meerdere alternatieven beschikte om aan de doelstelling te voldoen.

Door te stellen dat de eigenaar vrij blijft om de prijs te bepalen, schendt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering volgens hen het bilaterale karakter van de prijsvaststelling.

#### *Tweede onderdeel*

A.13. De verzoekende partijen stellen dat, in geval van een verkoop die in strijd is met de bestreden bepalingen, de oorspronkelijke kopers van een goed worden onteigend door de gevolgen van de vordering tot indeplaatsstelling.

A.14. Zij verwijzen naar de uiteenzettingen in verband met het eerste onderdeel en doen gelden dat het doel van de maatregel niet legitiem is en dat die niet toelaat het nagestreefde doel te bereiken.

Zij zijn ook van mening dat minder ingrijpende maatregelen hadden kunnen worden ingevoerd, namelijk een forfaitaire boete of een boete op basis van een percentage van de prijs van het bod, de nietigheid van de aan de huurder gegeven opzegging, een verjaringsduur van de vordering tot indeplaatsstelling die minder dan een jaar bedraagt of een combinatie van die maatregelen.

De verzoekende partijen voeren aan dat de vordering tot indeplaatsstelling onevenredige gevolgen heeft. Voor de onteigening wordt niet voorzien in « billijke en voorafgaande schadeloosstelling », aangezien de prijs een maand, zes maanden, of zelfs een jaar na de verkoop kan worden terugbetaald, ongeacht de evolutie van de waarde van het goed gedurende die tijd, terwijl uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat rekening moet worden gehouden met de venale waarde van het goed op de dag van de onteigening en niet op de dag van de aankoop (EHRM, 2 juli 2002, *Motais de Narbonne t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2002:0702JUD004816199, § 19). Zij zijn van mening dat de maatregel geen billijk evenwicht tot stand brengt tussen het algemeen belang en de grondrechten. Zij doen eveneens gelden dat de – met name vreemde – inspiratiebronnen van de maatregel niet toelaten die maatregel te verantwoorden.

A.15. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat, indien wordt aangenomen dat er een inmenging in het eigendomsrecht zou zijn, die inmenging niet nadelig zou zijn voor de eigenaar-verkoper, maar voor een derde, kandidaat-koper, die geen houder is van het eigendomsrecht. Volgens haar is de vordering tot indeplaatsstelling ruim geïnspireerd op de huidige praktijken in het kader van pachtovereenkomsten. Zij kan enkel worden aangewend indien de eigenaar zijn verplichting om het goed bij voorrang aan de huurder aan te bieden, niet is nagekomen, in welk geval de koper die te goeder trouw heeft gehandeld zich tegen de in gebreke blijvende verkoper zal kunnen keren. Die situatie, waarin de verkoop op onwettige wijze is voltrokken, kan niet worden gelijkgesteld met een onteigening zonder meer, aangezien, zoals dat het geval is voor elke onwettige verkoop, de derde koper wettelijk gezien niet de eigenaar van het goed is.

A.16. Wat betreft de alternatieve maatregelen die de wetgever had kunnen nemen, stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat sancties zoals een forfaitaire boete of de invoering van een kortere verjaringstermijn, niet kunnen waarborgen dat de huurder eigenaar kan worden van zijn woning heeft, zodat zij het niet mogelijk maken om de nagestreefde doelstelling te bereiken. Het gaat bovendien om een opportuniteitsvraag, en niet om een rechtsvraag.

A.17. De verzoekende partijen antwoorden dat het de bestreden ordonnantie is die de nieuwe onwettigheid doet ontstaan wanneer de verkoop die heeft plaatsgevonden zonder de huurder hierover in te lichten, wordt aangemerkt, zodat dient te worden onderzocht of die ordonnantie tot een legitieme en evenredige inmenging in het eigendomsrecht leidt.

A.18. Volgens hen laat de mogelijkheid voor de koper om zich tegen de in gebreke blijvende verkoper te keren niet toe de inmenging te verantwoorden. Uit de indeplaatsstelling blijkt bovendien dat de koper die zijn goed sinds meerdere maanden betreft, zijn woning zou verliezen, hetgeen kennelijk zijn recht op huisvesting in het gedrang zou brengen. De verzoekende partijen zijn van mening dat de bewering volgens welke de door hen aangehaalde alternatieve maatregelen niet toelaten om ten aanzien van huurders voor een betere eigendomsverwerving te zorgen, op geen enkel element, noch op enige overweging uit de parlementaire voorbereiding steunt.

A.19. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de invoering van de vordering tot indeplaatsstelling een legitieme doelstelling nastreeft en dat zij pertinent is, aangezien zij ertoe strekt de naleving van het wettigheidsbeginsel te waarborgen, door een onwettige situatie ten gevolge van een onwettige verkoop weg te werken. De partijen dienen te worden teruggeplaatst in de positie zoals die geweest zou zijn indien de verkoper zijn verplichting om de huurder in te lichten, was nagekomen, hetgeen eveneens de doeltreffendheid van het recht op huisvesting waarborgt.

#### *Wat betreft het tweede middel*

A.20. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In een eerste onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden ordonnantie een discriminatie creëert tussen de mogelijke of oorspronkelijke kopers van het goed en de huurders ervan. In een tweede onderdeel voeren zij aan dat de bestreden ordonnantie een discriminatie doet ontstaan tussen de personen die worden onteigend door de gevolgen van een vordering tot indeplaatsstelling en de personen die worden onteigend in het kader van wetgevingen met betrekking tot de onteigening ten algemene nutte.

#### *Eerste onderdeel*

A.21. De verzoekende partijen zijn van mening dat de mogelijke of oorspronkelijke kopers van het goed en de huurders ervan tot twee vergelijkbare categorieën van personen behoren, aangezien zij beiden tot doel hebben een goed te kopen en over de middelen daartoe beschikken.

A.22. De verzoekende partijen stellen dat het criterium van onderscheid, namelijk het bestaan van een huurovereenkomst met betrekking tot het goed, niet pertinent is, aangezien het niet toelaat de aan de huurder van het goed gegeven voor hem te verantwoorden ten aanzien van een andere mogelijke koper. Dat geldt des te meer wanneer die koper eveneens huurder van een goed is. Bovendien is geen van de mechanismen waarop het ingevoerde stelsel is geïnspireerd, van toepassing op de langdurige woninghuurovereenkomst.

A.23. De verzoekende partijen herhalen de argumentatie met betrekking tot het onwettige karakter van de nagestreefde doelstelling en het gebrek aan relevantie en noodzaak van de maatregel, die zij in het kader van het eerste middel hebben uiteengezet.

A.24. Zij zijn van mening dat de maatregel onevenredige gevolgen heeft voor de mogelijke koper die wordt geconfronteerd met het voorkeurrecht van de huurder ondanks zijn bod van hetzelfde niveau. De oorspronkelijke koper die te goeder trouw handelde kan bovendien worden onteigend door middel van een vordering tot indeplaatsstelling, ter bescherming van het recht op huisvesting van een huurder die zich nochtans in dezelfde situatie bevindt.

A.25. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat het verschil in behandeling berust op het feit dat de huurder reeds lang de betrokken woning betreft en dat hij er vaak persoonlijke verbouwingen heeft uitgevoerd. Het is wegens die belangrijke band dat de wetgever de rechtspositie van de huurder heeft willen stabiliseren. Het verschil in behandeling berust bijgevolg op een objectief en pertinent criterium. De doelstelling om de woonstabiliteit te bevorderen, is een belangrijk algemeen belang dat buitensporige vastgoedspeculatie kan voorkomen en de vastgoedmarkt kan stimuleren.

A.26. De verzoekende partijen antwoorden dat, in tegenstelling tot wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beweert, het doel van de ordonnantie erin bestaat de toegang tot eigendom te bevorderen. Zij zijn van mening dat die doelstelling alle huurders betreft, zodat zij niet toelaat een verschil in behandeling te verantwoorden.

Zij doen gelden dat de maatregel niet noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien het mogelijk was geweest te bepalen dat het voorkeurrecht niet geldt wanneer de koper het goed koopt om er zijn enige en exclusieve verblijfplaats te vestigen en op voorwaarde dat hij geen andere woning bezit, naar het voorbeeld van hetgeen de Vlaamse wetgeving bepaalt.

De verzoekende partijen stellen dat het stabiliseren van de bewoning door een huurder die reeds over de middelen beschikt om een eigendom te verwerven, een kennelijk onredelijk doel is en dat het nastreven van dat doel de eigendomsverwerving niet kan bevorderen.

De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat de in de memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangehaalde doelstellingen om sociale cohesie te bevorderen, om buitensporige vastgoedspeculatie te bestrijden en om de vastgoedmarkt meer te stimuleren, moeten worden beschouwd als zijnde *a posteriori* aangevoerd, doordat zij niet werden vermeld in de parlementaire voorbereiding, zodat zij de maatregel niet kunnen verantwoorden.

#### *Tweede onderdeel*

A.27. De verzoekende partijen doen gelden dat de huurder, in geval van een indeplaatsstelling, aan de oorspronkelijke koper de aankoopprijs van het goed en de notariskosten moet terugbetalen. Blijven ten laste van de oorspronkelijke koper de verhuiskosten, de herinrichtingskosten, het eventuele verlies van gunstige voorwaarden voor het hypothecair krediet en de kosten inherent aan de verplichting om huisvesting te vinden in afwachting van de aankoop van een nieuw goed. In het kader van een onteigening ten algemene nutte daarentegen moet de schadevergoeding een integrale schadeloosstelling toelaten, zodat zij alle schade omvat die uit de onteigening voortvloeit, met inbegrip van de morele schade en het verlies van een voordeel. De schadevergoeding gaat bovendien vooraf aan de onteigening en het bedrag ervan moet door een rechter worden beoordeeld. De verzoekende partijen zijn van mening dat dat verschil in behandeling discriminerend is.

Volgens hen zijn de personen die tot de twee betrokken categorieën behoren vergelijkbaar, aangezien zij beiden worden onteigend.

A.28. De verzoekende partijen zijn van mening dat het criterium van onderscheid gelegen is in het verschil tussen de doeleinden van de vergeleken wettelijke regelingen. Aangezien met beide onteigeningen een doel van algemeen nut wordt nagestreefd, is een verschil in behandeling op grond van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang echter niet pertinent.

Zij verwijzen naar hun voorgaande uiteenzettingen met betrekking tot het onwettige karakter van het nagestreefde doel en de irrelevantie van de maatregel.

De verzoekende partijen voeren eveneens aan dat minder ingrijpende maatregelen hadden kunnen worden ingevoerd. Zij wijzen op de mogelijkheid om de inbezitneming van het onteigende goed te laten afhangen van de effectieve betaling, door de voormalige huurder, van de oorspronkelijke prijs van het onteigende goed, op de mogelijkheid om te voorzien in een « integrale vergoeding » van de schade ten gevolge van de onteigening, op de mogelijkheid om in een rechtsvordering te voorzien die vergelijkbaar is met de in het kader van de onteigening ten algemene nutte georganiseerde vordering, waarbij een rechter de werkelijke schade van de onteigende persoon kan beoordelen en op de mogelijkheid om te voorzien in alternatieven voor de vordering tot indeplaatsstelling, zoals in het kader van het eerste middel is aangehaald.

De verzoekende partijen zijn ten slotte van mening dat de bestreden ordonnantie, door niet te voorzien in dezelfde waarborgen als de procedure voor onteigening ten algemenen nutte, geen billijk evenwicht tot stand brengt tussen de betrokken belangen. Zij stellen dat in de parlementaire voorbereiding niet wordt aangetoond dat de wetgever rekening zou hebben gehouden met de evenredigheid van de maatregel.

A.29. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat de oorspronkelijke koper van het goed zich niet in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van onteigende personen in het kader van de wetgevingen met betrekking tot onteigening ten algemenen nutte. De oorspronkelijke koper wordt immers niet onteigend, aangezien hij zich niet kan beroepen op een regelmatige eigendomstitel van het goed. Er is geen gelijkheid in de onwettigheid.

De uitgesloten koper kan zich bovendien tegen de in gebreke blijvende verkoper keren en zo een vergoeding van zijn schade verkrijgen.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden ordonnantie*

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 28 september 2023 « houdende wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de invoering van een voorkeurrecht voor huurders van wie de woning te koop wordt aangeboden » (hierna : de bestreden ordonnantie).

B.2. Met de bestreden ordonnantie heeft de wetgever willen zorgen voor « een betere uitoefening van het recht op huisvesting zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-724/1, p. 2). Het doel van de ordonnantiegever is om « de huurder de mogelijkheid te geven de door hem bewoonde woning bij voorrang te kopen ingeval deze te koop wordt aangeboden, teneinde de eigendomsverwerving te bevorderen en tegelijkertijd de stabiliteit van de bewoning te verhogen » (*ibid.*, p. 3).

B.3.1. Artikel 2 van de bestreden ordonnantie voert een afdeling *4bis* in, met als opschrift « Voorkeurrecht van de huurder bij verkoop van het gehuurde goed », in hoofdstuk III van titel XI van de Brusselse Huisvestingscode. Die afdeling omvat de artikelen 247/1 tot 247/4.

B.3.2. Artikel 247/1 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt :

« § 1. Bij verkoop van een woning waarvoor een huurovereenkomst voor hoofdverblijfplaats werd afgesloten, heeft de huurder een voorkeurrecht, op voorwaarde dat hij

in de woning is gedomicilieerd, voor zichzelf, zijn echtgeno(o)t(e), wettelijk samenwonende of feitelijk samenwonende partner, of voor zijn afstammelingen of adoptiekinderen of die van zijn echtgeno(o)t(e), wettelijk samenwonende of feitelijk samenwonende partner, op voorwaarde dat zij ook in die woning zijn gedomicilieerd. Dit voorkeurrecht vervalt bij het overlijden van de huurder(s) op de datum van de in artikel 247/2, § 1, bedoelde kennisgeving.

[...]

Deze bepaling is niet van toepassing op huurders van huurovereenkomsten van korte duur zoals bedoeld in artikel 238, tenzij deze worden geacht te zijn aangegaan voor een duur van negen jaar krachtens de bepalingen van deze Code.

[...]

§ 2. De volgende verkopen en goederen vallen buiten het toepassingsgebied van deze bepaling :

1° de verkoop van woningen tussen echtgenoten of wettelijk samenwonenden of tussen feitelijk samenwonenden gedomicilieerd op hetzelfde adres die een leefgemeenschap vormen, alsook tussen bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad, op voorwaarde dat er geen lastgever kan worden aangewezen ten voordele van een andere persoon dan de voornoemde personen;

2° de verkoop van blote eigendom, vruchtgebruik of andere zakelijke rechten, alsmede de verkoop op lijfrente, ook die met een niet-willekeurige looptijd;

3° de verkoop van woningen ingevolge fusies, splitsingen, vereffeningen van vennootschappen;

4° de verkoop aan de vennootschap of de inbreng in vennootschap waarvan de verkoper of zijn/haar echtgeno(o)t(e), of wettelijke samenwonende, alleen of met bloed- of aanverwanten tot in de derde graad, minstens vijftig percent van de maatschappelijke aandelen van de bestaande of op te richten vennootschap bezit;

5° de overdracht van onverdeelde rechten tussen mede-eigenaars;

6° de verkoop van het goed aan een openbaar bestuur of een publiekrechtelijke persoon wanneer het goed wordt gekocht om voor doeleinden van algemeen belang te worden aangewend;

7° goederen waarvoor een onteigeningsbesluit voor openbaar nut is genomen;

8° goederen waarvoor een onbewoonbaarheidsbesluit is uitgevaardigd;

9° gebouwen met meerdere woningen die door verschillende huurders worden bewoond, indien het gebouw in zijn geheel wordt verkocht;

10° goederen die het voorwerp uitmaken van een verkoopbelofte die een vaste dagtekening had gekregen voor het sluiten van de huurovereenkomst, voor zover die belofte is aanvaard door degene aan wie zij gedaan is ».

B.3.3. Artikel 247/4 bepaalt dat elk beding waarbij de huurder vooraf, geheel of ten dele, afstand doet van het voorkeurrecht, als niet-geschreven wordt beschouwd.

B.3.4. De procedure die moet worden nageleefd bij de verkoop van de betrokken woning is omschreven in artikel 247/2 van de Brusselse Huisvestingscode :

« § 1. Vóór de sluiting van de verkoop van een huurwoning dient de verhuurder de huurder per aangetekende brief met ontvangstbevestiging in te lichten over zijn intentie om het goed te verkopen en over zijn voorkeurrecht. Deze kennisgeving geldt als verkoopaanbod ten gunste van de bestemming, tenzij het een openbare verkoop betreft.

[...]

Bij ontstentenis is de notaris of de vastgoedmakelaar in de zin van het koninklijk besluit van 6 september 1993 tot bescherming van de beroepstitel en van de uitoefening van het beroep van vastgoedmakelaar, met inbegrip van de personen bedoeld in artikel 4 van dit besluit, die gelast is met de verkoop, aan dezelfde verplichting onderworpen, indien hij beschikt over de identiteit van de huurder, waarbij de notaris indien nodig het rijksregister kan raadplegen.

De notaris die gelast is met het verlijden van de authentieke verkoopakte, moet nagaan of overeenkomstig het eerste lid aan de informatieplicht is voldaan. Indien niet, dan bezorgt hij de huurder een kopie van de verkoopovereenkomst of een soortgelijk schriftelijk document waarin de uitwisseling van instemmingen met betrekking tot het goed, de prijs en de verkoopvoorwaarden is vastgelegd, tenzij de huurder schriftelijk afstand heeft gedaan van zijn voorkeurrecht.

[...]

§ 3. De huurder stelt de verhuurder, de notaris of vastgoedmakelaar uiterlijk binnen 30 dagen na ontvangst van de in paragraaf 1 bedoelde kennisgeving in kennis van zijn beslissing om af te zien van zijn voorkeurrecht of om het uit te oefenen tegen de bekendgemaakte prijs en voorwaarden, met bijvoeging van het bewijs van zijn domicilie in de betreffende woning. In deze kennisgeving moet bovendien ook vermeld zijn of de huurder het voorkeurrecht persoonlijk dan wel voor rekening van een van de begunstigden bedoeld in artikel 247/1, § 1 uitoefent. Indien de huurder het voorkeurrecht uitoefent voor rekening van een van de in deze bepaling bedoelde begunstigden, moet de kennisgeving ook de handtekening van die begunstigde bevatten.

Het uitblijven van een antwoord van de huurder wordt binnen de genoemde termijn beschouwd als een verklaring van afstand van de uitoefening van het voorkeurrecht.

De aanvaarding door de huurder van de in de kennisgeving genoemde prijs en voorwaarden geldt als verkoop. De overdracht van de eigendom van het goed en de betaling van de prijs geschieden pas bij het ondertekenen van de authentieke akte, onverminderd de betaling van een voorschot indien van toepassing.

§ 4. Indien de eigenaar besluit te verkopen onder voorwaarden of tegen een prijs die voor de koper gunstiger zijn, dient de notaris de huurder op de hoogte te brengen van deze voorwaarden en van de prijs, indien de verhuurder dit nog niet heeft gedaan. Deze kennisgeving geldt als verkoopaanbod ten gunste van de huurder, dat gedurende 7 dagen geldig is vanaf de datum van ontvangst.

Het uitblijven van een antwoord van de huurder binnen de genoemde termijn wordt beschouwd als een verklaring van afstand van de uitoefening van het voorkeurrecht.

[...]

§ 8. Iedere schriftelijke of mondelinge overeenkomst die betrekking heeft op een aan het voorkeurrecht onderworpen verkoop wordt onweerlegbaar geacht te zijn gesloten onder de opschortende voorwaarde van de niet-uitoefening van het voorkeurrecht dat krachtens deze bepalingen is ingevoerd ».

B.3.5. Indien de verkoop plaatsvindt in strijd met het voorkeurrecht van de huurder, beschikt hij over een recht op een vordering tot indeplaatsstelling tegen de koper. Die vordering wordt eveneens aan de verhuurder betekend. Indien het bevoegde rechtscollege de vordering tot indeplaatsstelling inwilligt, geldt zijn vonnis als titel (artikel 247/3, eerste, tweede en vierde lid, van de Brusselse Huisvestingscode).

Onverminderd de vordering die de koper tegen de in gebreke blijvende verhuurder mocht willen instellen, moet de indeplaatsgestelde huurder aan de koper de aankoopprijs terugbetalen en die laatste vergoeden voor de kosten van de akte. De registratierechten worden op verzoek van de koper terugbetaald door de bevoegde fiscale administratie (artikel 247/3, vijfde en zesde lid, van de Brusselse Huisvestingscode).

Artikel 247/3, zevende lid, van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt dat « de vordering tot indeplaatsstelling [...] één jaar na de datum van de overschrijving, hetzij van het proces-verbaal van de openbare aanbesteding, hetzij van de betekening van de authentieke akte tot vaststelling van de onderhandse verkoop, [verjaart] ».

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.4.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de bestreden ordonnantie de vastgoedmakelaars en de vastgoedkantoren niet rechtstreeks raakt. Zij heeft betrekking op de eigenaars van als hoofdverblijfplaats verhuurde onroerende goederen en de huurders die

houder zijn van een langdurige huurovereenkomst. De vastgoedmakelaar moet zich enkel vergewissen van het feit of de eigenaar de verplichting om de huurder in te lichten, is nagekomen, en moet, als dat niet het geval zou zijn, zelf tot de kennisgeving aan de huurder overgaan indien hij diens identiteit kent.

B.4.2. De bestreden ordonnantie is nadelig voor de vastgoedmakelaars en de vastgoedkantoren, aangezien zij worden vergoed in functie van de verkoopprijs van het goed, zodat zij een belang erbij hebben dat het goed tegen een optimaal bod wordt verkocht en dat de verkoop niet wordt geannuleerd. De bestreden ordonnantie zet de eigenaar bovendien ertoe aan het goed aan zijn huurder te verkopen zonder een beroep te hoeven doen op de diensten van een vastgoedmakelaar. Ten slotte kunnen de huurder en de koper die te goeder trouw handelde zich tegen de vastgoedmakelaar keren indien hij de verplichting om de huurder in te lichten niet is nagekomen.

De makelaars en kantoren doen blijken van het vereiste belang.

Het is bijgevolg niet noodzakelijk om na te gaan of de twee verzoekende verenigingen een belang hebben om in rechte te treden.

B.4.3. De exceptie wordt verworpen.

*Ten gronde*

*Wat betreft het eerste middel*

B.5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : « het Eerste Aanvullend Protocol ») en met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : « het Handvest »).

In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het eigendomsrecht is geschonden door de invoering van het voorkeurrecht waarover de huurder van een te koop

aangeboden goed beschikt. In een tweede onderdeel voeren zij aan dat de vordering tot indeplaatsstelling waarover de huurder beschikt wanneer de verkoop heeft plaatsgevonden zonder dat hem daarvan kennis werd gegeven, onbestaanbaar is met dat recht.

Aangezien de huurder de vordering tot indeplaatsstelling uitoefent bij wijze van sanctie voor het niet-naleven van zijn voorkeurrecht en omdat beide onderdelen van het eerste middel betrekking hebben op inmengingen in het eigendomsrecht, onderzoekt het Hof die onderdelen samen.

B.6.1 Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

B.6.2. Aangezien artikel 1 van « het Eerste Aanvullend Protocol » een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

Artikel 1 van « het Eerste Aanvullend Protocol » bepaalt :

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

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

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

B.6.4. De inmenging in het eigendomsrecht is enkel verenigbaar met dat recht indien zij een redelijk verband van evenredigheid vertoont met het nagestreefde doel, dat wil zeggen indien zij het billijke evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van dat recht niet verbreekt. De lidstaten beschikken ter zake over een grote appreciatiemarge (EHRM, 2 juli 2013, *R.Sz. t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

De lidstaat dient bovendien, om een daadwerkelijke uitoefening van het eigendomsrecht te waarborgen, bepaalde maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om dat recht te beschermen in het kader van geschillen tussen particulieren. « Dat houdt voor de lidstaat met name de verplichting in om in een gerechtelijke procedure te voorzien die gepaard gaat met de nodige procedurele waarborgen en die aldus de nationale rechtbanken toelaat om elk mogelijk geschil tussen particulieren doeltreffend en billijk te beslechten » (EHRM, 25 juli 2002, *Sovtransavto Holding t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2002:0725JUD004855399, § 96).

B.6.5. Artikel 17 van « het Handvest » bepaalt :

« 1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

[...] ».

Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of « het Handvest » te dezen van toepassing is krachtens artikel 51 ervan, kan het Hof rekening houden met de in artikel 17 van dat Handvest en de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vervatte waarborgen, aangezien het eigendomsrecht in het recht van de Europese Unie een draagwijdte heeft die analoog is aan die van het Belgische eigendomsrecht, gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet.

B.7. Het door de bestreden ordonnantie ingevoerde voorkeurrecht van de huurder vormt een beperking van het eigendomsrecht van de verhuurder, aangezien het, zoals in de parlementaire voorbereiding wordt vermeld (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-724/1, p. 3), de vrijheid om een koper te kiezen beperkt.

De vordering tot indeplaatsstelling is daarentegen een inmenging in het recht op het ongestoord genot van eigendom van de koper die te goeder trouw handelde. In weerwil van wat de Regering aanvoert, beschikt de oorspronkelijke koper die te goeder trouw handelde in elk geval over een vermogensbelang dat wordt beschermd bij artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het voormelde Eerste Protocol (zie EHRM, grote kamer, 5 januari 2000, *Beyeler t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0105JUD003320296, §§ 104-106).

B.8. Het staat aan het Hof te onderzoeken of de beperkingen van het eigendomsrecht ingevolge de bestreden ordonnantie een legitiem doel nastreven en of zij daarmee evenredig zijn.

B.9. De ordonnantiegever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van zijn huisvestingsbeleid, en in het bijzonder bij het nakomen van de op grond van artikel 23, derde lid, 3<sup>o</sup>, van de Grondwet voor hem geldende verplichting om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen.

B.10.1. Zoals in B.2 is vermeld, strekt de bestreden ordonnantie ertoe het recht op een behoorlijke huisvesting te verwezenlijken en, in het bijzonder, de stabiliteit van de bewoning te verhogen en tegelijkertijd de eigendomsverwerving, door de huurder, te bevorderen. De ordonnantiegever heeft de eigendomsverwerving willen bevorderen voor de huurders die houder zijn van een langdurige huurovereenkomst en die ernaar streven om zich langdurig te vestigen in de buurt waar zij wonen. Bovendien maakt de vordering tot indeplaatsstelling het voor de huurder die, in tegenstelling tot wat de wetgeving bepaalt, niet werd ingelicht over de intentie van zijn verhuurder om het door hem bewoonde goed te verkopen, mogelijk om een schadevergoeding te krijgen voor de aantasting van zijn rechten en om de eigendom van het goed te verwerven. Daaruit volgt dat de invoering van die vordering het mogelijk maakt een daadwerkelijke uitoefening van zijn recht op het ongestoord genot van eigendom en van zijn recht op huisvesting te waarborgen.

Dat zijn legitieme doelstellingen.

B.10.2. In zijn onderzoek van de verantwoording van de bestreden bepalingen moet het Hof rekening houden met alle betrokken grondrechten.

B.11. Het voorkeurrecht en de vordering tot indeplaatsstelling die bij de bestreden ordonnantie zijn ingevoerd, laten toe de stabiliteit van de bewoning te verhogen en voor de huurder de eigendomsverwerving te bevorderen, zodat het passende maatregelen zijn om het nagestreefde doelstellingen te bereiken.

B.12.1. De verzoekende partijen doen gelden dat de ordonnantiegever verschillende alternatieve maatregelen had kunnen invoeren die het eigendomsrecht in mindere mate aantasten. Zij vermelden, onder meer, een beperking van het toepassingsgebied of van de gevolgen van het voorkeurrecht en van de vordering tot indeplaatsstelling, alsook alternatieven voor die maatregelen.

B.12.2. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt weliswaar dat « de vraag of andere maatregelen, met minder zware gevolgen voor de eigenaars [...], redelijkerwijs hadden kunnen worden ingevoerd ten dienste van het beoogde algemeen nut, eveneens in aanmerking kan komen bij de evenredigheidstoetsing » (EHRM, grote kamer, Advies van 13 juli 2022 betreffende het verschil in behandeling tussen de eigenaarsverenigingen « waarvan het bestaan is erkend op de oprichtingsdatum van een erkende gemeentelijke jachtvereniging » en de eigenaarsverenigingen die later werden opgericht, § 104). Echter, « het mogelijke bestaan van alternatieve oplossingen neemt op zich de rechtvaardiging niet weg van het middel of de middelen die de nationale wetgever heeft aangewend. Zolang hij zijn beoordelingsmarge niet overschrijdt, en de gekozen maatregelen dus in verhouding staan tot de door de wet beoogde legitieme doelen, staat het niet aan het Hof te oordelen of hij de beste manier heeft gekozen om het probleem op te lossen, dan wel of hij zijn bevoegdheid op andere wijze had moeten aanwenden » (*ibid.*, § 105; zie ook EHRM, 15 november 2005, *J.A. Pye (Oxford) Ltd t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2005:1115JUD004430202, § 45).

B.12.3. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de ordonnantiegever naar behoren heeft onderzocht of de ingevoerde maatregelen onevenredige gevolgen hadden :

« De invoering van een dergelijk voorkeurrecht is een aantasting van het eigendomsrecht, aangezien de eigenaar weliswaar vrij blijft al dan niet te verkopen en om de prijs vast te stellen, maar zijn vrijheid met betrekking tot de keuze van de koper wordt beperkt. Bijgevolg is het belangrijk om, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, te zorgen voor een evenwicht tussen de bescherming van de huurders en het eigendomsrecht van de verhuurders.

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen de lidstaten het gebruik van eigendom op proportionele wijze regelen, op voorwaarde dat ze een legitiem doel nastreven dat in overeenstemming is met het algemeen belang.

Beperkingen van het eigendomsrecht in het algemeen belang komen vaak voor, zoals op het vlak van stedenbouw en leefmilieu. Ze kunnen ook voorkomen op het gebied van het recht op behoorlijke huisvesting, dat een centrale plaats inneemt in het sociale beleid van onze moderne samenlevingen. Deze beperkingen kunnen worden opgelegd hetzij ten behoeve van de gemeenschap hetzij in het onmiddellijke voordeel van bepaalde groepen van personen, op voorwaarde dat ze legitiem en proportioneel zijn.

De door dit ontwerp van ordonnantie voorgestelde maatregelen leiden dus niet tot een ontneming van het goed of van de vruchten ervan, maar zijn enkel bedoeld om ervoor te zorgen dat de huurder prioritair de eigendom kan verwerven, op dezelfde wijze als bij de pachtovereenkomsten. De inmenging in het eigendomsrecht is dus minimaal en is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, gelet op volgende elementen :

- Het voorkeurrecht is alleen van toepassing bij langdurige huurovereenkomsten voor hoofdverblijfplaatsen (met uitzondering van huurovereenkomsten die voor een periode van drie jaar of minder zijn gesloten), waarvoor kan worden vastgesteld dat de huurder voor langere tijd in de woning wenst te wonen, en dit op voorwaarde dat hij er gedomicilieerd is;

- Het voorkeurrecht geldt niet bij een verkoop waarbij de medecontractanten leden zijn van eenzelfde familie, met name bloedverwanten, aanverwanten of samenwonenden tot en met de derde graad, volgens hetzelfde model als het voorkeurrecht van de overheid. Deze uitsluiting is gerechtvaardigd omdat, hoewel de verkoop in principe een contract *non intuitu personae* is, er situaties zijn waarin de identiteit van de aankoper een essentieel element is van het contract en een lagere prijs dan de reële waarde van het gebouw verklaart;

- Het voorkeurrecht geldt niet voor de verkoop van gebouwen met meerdere woningen waarin verschillende huurders wonen en die als ondeelbaar goed zouden worden verkocht.

Anderzijds legt dit ontwerp van ordonnantie strikte termijnen op om de instabiliteit te beperken waartoe de uitoefening van een dergelijk voorkeurrecht in de verkoopprocedure van het goed leidt. De huurder kan gebruik maken van het voorkeurrecht dat hij krijgt bij verkoop van het goed, maar dan wel enkel binnen de korte termijn van 30 dagen. Een langere termijn zou de rechtszekerheid aantasten van de verkoper en ook van de koper die een prijsofferte heeft gedaan en die een bepaalde tijd moet wachten om te weten of hij eigenaar van de betrokken woning is geworden » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2022-2023, A-724/1, pp. 3-4).

B.12.4. Uit de in B.3.2 en B.3.4 vermelde artikelen 247/1 en 247/2 van de Brusselse Huisvestingscode blijkt dat het voorkeurrecht van de huurder enkel in welbepaalde gevallen kan gelden, dat het een beperkte impact heeft op het eigendomsrecht van de verkoper en dat dat

recht binnen een beperkte tijdsperiode moet worden uitgeoefend, waarbij hoofdzakelijk zijn vrijheid om zijn medecontractant te kiezen wordt aangetast, onder voorbehoud van het geval van een verkoop aan bepaalde naasten bedoeld in artikel 247/1, § 2, 1<sup>o</sup>, van dezelfde Code.

De bestreden ordonnantie verhindert niet dat de eigenaar van de verhuurde woning zich eerst tot de markt wendt alvorens hij zijn of haar prijs en voorwaarden dient mee te delen aan de huurder.

De huurder beschikt bovendien enkel over een vordering tot indeplaatsstelling wanneer hij zijn voorkeurrecht niet heeft kunnen uitoefenen wegens niet-naleving van de verplichting om hem in te lichten over de intentie om te verkopen. Hoewel het juist is dat de huurder in het eigendomsrecht treedt van de oorspronkelijke koper die te goeder trouw handelde, beschikt die laatste over een recht op terugbetaling van de aankoopprijs van het goed, de kosten van de akten en de registratierechten, en kan hij zich, om een schadevergoeding te verkrijgen voor de eventuele bijkomende schade, tegen de verkoper en tegen de notaris en de vastgoedmakelaar keren, die hun informatieplicht niet zijn nagekomen.

Gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de ordonnantiegever en de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, brengt de bestreden ordonnantie een billijk evenwicht tot stand tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom.

B.13. Het eerste middel is niet gegrond.

*Wat betreft het tweede middel*

B.14. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.15. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.16.1. In een eerste onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden ordonnantie een discriminatie creëert tussen de huurders van het goed, enerzijds, en de mogelijke of oorspronkelijke kopers van dat goed, anderzijds, in zoverre enkel de eerstgenoemden over een voorkeurrecht beschikken.

B.16.2. Zoals in B.10.1 is vermeld, bestaan de doelstellingen van de bestreden ordonnantie erin het recht op een behoorlijke huisvesting te verwezenlijken, en in het bijzonder de stabiliteit van de bewoning te verhogen en tegelijkertijd de eigendomsverwerving door de huurder te bevorderen. Dat zijn legitieme doelstellingen.

Het verschil in behandeling tussen de mogelijke of oorspronkelijke kopers van het goed en de huurders ervan berust op een objectief criterium van onderscheid, namelijk het al dan niet houder zijn van een langdurige huurovereenkomst voor een hoofdverblijfplaats met betrekking tot het te koop aangeboden goed. Dat criterium van onderscheid is eveneens pertinent ten aanzien van de dubbele doelstelling die erin bestaat de stabiliteit van de bewoning te verhogen en de eigendomsverwerving door de huurder te bevorderen.

Uit hetgeen in B.12.2 tot B.12.4 is vermeld, blijkt ten slotte dat de bestreden maatregelen redelijk en evenredig zijn.

B.17. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden ordonnantie een discriminatie doet ontstaan tussen de personen aan wie een eigendom wordt ontnomen ingevolge een vordering tot indeplaatsstelling en de personen die worden onteigend in het kader van wetgevingen met betrekking tot de onteigening ten algemenen nutte, in zoverre de laatstgenoemden worden vergoed voor alle schade die uit de onteigening voortvloeit en specifieke procedurele waarborgen genieten, hetgeen niet het geval is voor de eerstgenoemden.

B.18. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de oorspronkelijke koper van het goed zich niet in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die waarin de personen zich bevinden die worden onteigend in het kader van wetgevingen met betrekking tot de onteigening ten algemene nutte. De oorspronkelijke koper wordt immers niet onteigend, daar hij geen aanspraak kan maken op een regelmatige eigendomstitel op het goed.

Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet met elkaar worden verward. Het door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opgeworpen verschil kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar het kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan. De oorspronkelijke koper van het goed beschikt, wanneer hij te goeder trouw is, over een vermogensbelang, zodat hij voldoende vergelijkbaar is met de personen die worden onteigend in het kader van wetgevingen met betrekking tot de onteigening ten algemene nutte.

B.19. Zoals in B.10.1 is vermeld, maakt de vordering tot indeplaatsstelling het voor de huurder die, in strijd met de bestreden ordonnantie, niet werd ingelicht over de intentie van zijn verhuurder om het door hem bewoonde goed te verkopen, mogelijk om een schadeloosstelling te verkrijgen van de aantasting van zijn rechten en om de eigendom van het goed te verwerven. De invoering van die vordering laat toe om de daadwerkelijke oefening van het recht op het ongestoord genot van eigendom en het recht op huisvesting te waarborgen. Zodoende draagt zij eveneens bij tot de dubbele doelstelling van de ordonnantie, die erin bestaat de stabiliteit van de bewoning te verhogen en de eigendomsverwerving door de huurder te bevorderen.

Die doelstellingen zijn legitiem.

B.20. Het verschil in behandeling berust bovendien op een objectief en pertinent criterium, aangezien de oorspronkelijke koper, in tegenstelling tot de onteigende persoon, niet beschikt over een regelmatige eigendomstitel op het goed, zodat de vordering tot indeplaatsstelling een sanctie is voor de niet-naleving van de toepasselijke wetgeving, in tegenstelling tot de onteigening.

B.21. Uit artikel 247/3 van de Brusselse Huisvestingscode blijkt dat de oorspronkelijke koper die te goeder trouw handelde recht heeft op de terugbetaling van de aankoop prijs van het

goed, de kosten van de akten en de registratierechten. Zoals in B.12.4. is vermeld, kan hij, om de schadeloosstelling van de eventuele bijkomende schade te verkrijgen, zich enerzijds keren tegen de verkoper en anderzijds tegen de notaris en de vastgoedmakelaar die hun verplichting om de huurder in te lichten niet zijn nagekomen.

Mede gelet op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de ordonnantiegever beschikt bij het nakomen van de krachtens artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet voor hem geldende verplichting om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, is de invoering van de in artikel 247/3 van de Brusselse Huisvestingscode bedoelde vordering tot indeplaatsstelling een redelijke en evenredige maatregel.

B.22. Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 april 2025.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul