

Rolnummer 4794
Arrest nr. 91/2010 van 29 juli 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 april 2009 « ertoe strekkend een hoofdstuk V toe te voegen aan titel III van de huisvestingscode betreffende de straffen in geval van woningleegstand, tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van het Gerechtelijke Wetboek », ingesteld door de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaarssyndicaat ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 5 november 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 6 november 2009, heeft de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaarssyndicaat », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Violetstraat 43, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 april 2009 « ertoe strekkend een hoofdstuk V toe te voegen aan titel III van de huisvestingscode betreffende de straffen in geval van woningleegstand, tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van het Gerechtelijke Wetboek » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 mei 2009, tweede editie).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Ministerraad hebben memories ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Ministerraad hebben ook memories van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 17 juni 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. J.-T. Godin *loco* Mr. G. Pijcke, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. J. Sambon, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

. Mr. M. Velghe *loco* Mr. P. Levert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

. Mr. B. Lombaert en Mr. M. Belmessieri, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- 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 de ontvankelijkheid van het beroep

A.1.1. De vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaarssyndicaat » geeft aan dat de bestreden bepaling het onroerend eigendomsrecht waarvan de verdediging haar maatschappelijk doel vormt, kan aantasten. Zij leidt daaruit af dat zij over het vereiste belang beschikt om onderhavig beroep in te stellen.

A.1.2. Geen enkele tussenkomenende partij betwist het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden.

Ten gronde

Ten aanzien van het eerste middel

A.2.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39, 144 tot 146 van de Grondwet, en van de artikelen 6, § 1, IV, en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en is gericht tegen artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode, dat werd ingevoegd bij artikel 2 van de ordonnantie van 30 april 2009. De verzoekende partij stelt dat die bepaling een nieuwe rechtsvordering invoert, de bevoegdheid daarvoor toevertrouwt aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en die rechtsvordering toegankelijk maakt voor categorieën van personen die doorgaans niet over een persoonlijk en rechtstreeks belang beschikken in de zin van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek. Zij is van mening dat die bepaling daardoor de exclusieve bevoegdheden van de federale overheid schendt, en onderstreept dat de auteurs van het voorstel van ordonnantie het gebruik van de impliciete bevoegdheden niet hebben verantwoord. Zij oordeelt dat, in ieder geval, de voorwaarde met betrekking tot de noodzaak om zich op het federale bevoegdheidsdomein te begeven, niet is vervuld.

A.2.2. De Ministerraad sluit zich, wat dat middel betreft, aan bij de kritiek van de verzoekende partij op het nieuwe artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode. Hij is van mening, enerzijds, dat die bepaling strijdig is met de artikelen 145 en 146 van de Grondwet, die aan de federale wetgever de bevoegdheid voorbehouden om de bevoegdheden van de rechtsinstanties te bepalen en, anderzijds, dat zij inbreuk maakt op de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever om de procedureregels voor de rechtsinstanties vast te stellen. Hij wijst eveneens erop dat de Brusselse ordonnantiegever geen enkele verantwoording heeft gegeven met betrekking tot de inachtneming van de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat het gebruik van de impliciete bevoegdheden toestaat, en oordeelt in ondergeschikte orde dat die toepassingsvoorwaarden niet zijn vervuld.

A.2.3. De voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest doet gelden dat de Brusselse ordonnantiegever de impliciete bevoegdheden die zijn toegestaan bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft aangewend om de bestreden bepaling aan te nemen. Zij stelt dat het is omdat de bestaande regeling ter bestrijding van woningleegstand ondoeltreffend was, dat de ordonnantiegever het noodzakelijk heeft geacht om een andere bijkomende regeling te treffen, namelijk een rechtsvordering voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die wordt ingesteld zoals in kort geding. Zij is van mening dat de regeling bedoeld in de artikelen 18 tot 22 van de Brusselse Huisvestingscode en de fiscale regelingen die door de gemeenten zijn ingevoerd, niet toelaten de discretionaire beoordeling van de Brusselse ordonnantiegever te ontkrachten of ongeldig te verklaren. Zij voegt eraan toe dat de doelstellingen van een stakingsvordering en die van administratieve sancties verschillend zijn. Zij besluit eruit dat de bestreden maatregel noodzakelijk is voor de uitoefening, door de ordonnantiegever, van zijn bevoegdheid inzake huisvesting. Wat betreft de voorwaarde met betrekking tot een gedifferentieerde behandeling, stelt zij vast dat de verzoekende partij niet betwist dat te dezen aan die voorwaarde is voldaan. Wat ten slotte de voorwaarde van de marginale weerslag betreft, merkt zij op dat de bestreden stakingsvordering, doordat zij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg een bevoegdheid verleent om gepaste maatregelen te bevelen om ervoor te zorgen dat de leegstaande woning wordt bewoond, samenhangt met soortgelijke bevoegdheden die de voorzitter reeds uitoefent. De tussenkomenende partij is overigens van mening dat de ordonnantiegever, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, eveneens bevoegd is om te bepalen wie om zulke maatregelen kan verzoeken.

A.2.4. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevestigt dat de toekenning, aan de administratieve overheden en erkende verenigingen, van de mogelijkheid om een stakingsvordering in te stellen, gegrond is op de impliciete bevoegdheden, krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Wat betreft de voorwaarde van noodzakelijkheid van de maatregel, herinnert zij eraan dat de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheid inzake huisvesting veronderstelt dat zij de noodzakelijke maatregelen kunnen bepalen om de inachtneming van het woningbeheer te verzekeren, en dat de strijd tegen de woningleegstand impliceert dat diverse maatregelen worden genomen om de in het geding zijnde leegstand te voorkomen en weg te werken. Zij besluit eruit dat de Brusselse ordonnantiegever het op rechtmatige wijze noodzakelijk kon achten die nieuwe stakingsvordering in te voeren en de bevoegdheid ervoor toe te vertrouwen aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Zij is voorts van mening dat de keuze van de te nemen maatregelen onder de discretionaire beoordeling van de wetgever valt, en oordeelt dat noch de regeling van het openbaar beheersrecht die is vastgesteld in de artikelen 18 tot 22 van de Brusselse Huisvestingscode, noch de gemeentelijke belastingreglementen, noch de regeling van de administratieve sancties toelaten de noodzaak van de stakingsvordering uit te sluiten. Zij voegt eraan toe dat de ordonnantiegever is uitgegaan van de vaststelling dat de stimulerende maatregelen en de repressieve maatregelen ruimschoots ondoeltreffend bleven, en dat hij het bijgevolg noodzakelijk kon achten een maatregel in te voeren die anticipeert op het optreden van de rechter en ertoe strekt de eigenaars van leegstaande woningen te verplichten om hun goed weer op de markt te brengen. Zij is ten slotte van mening dat de twee andere toepassingsvoorwaarden van de impliciete bevoegdheden, namelijk dat de aangelegenheid zich moet lenen tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de bevoegdheid van de federale wetgever slechts marginaal mag zijn, zijn vervuld. Ten slotte preciseert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het bepalen van de actoren van de stakingsvordering wezenlijk verbonden is aan de invoering van die vordering, zodat de wetgever, die bevoegd is om een stakingsvordering vast te stellen, eveneens bevoegd is om te bepalen wie die vordering mag instellen.

A.2.5. De verzoekende partij antwoordt dat het in de eerste plaats aan het machtsniveau dat de andere - reeds bestaande - mechanismen ter bestrijding van woningleegstand heeft ingevoerd, toekomt deze doeltreffend te maken. Zij herinnert eraan dat er in Brussel thans vier instrumenten voorhanden zijn die dat doel nastreven, en dat de bestreden bepalingen die maatregelen dus ruimschoots overlappen.

A.2.6. De voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest antwoordt op de argumentatie van de Ministerraad, wat betreft het marginale karakter van de in de het geding zijnde bevoegdheidsoverschrijding, dat de Ministerraad, door te stellen dat de bestreden bepaling zou leiden tot een overbelasting van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zijn eigen onmacht erkent en het, doordat hij niet bij machte is het probleem van de gerechtelijke achterstand op te lossen, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitermate moeilijk maakt om zijn bevoegdheid inzake huisvesting uit te oefenen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt in het verlengde daarvan eraan toe dat de mogelijke organisatorische en financiële gevolgen van de maatregelen van de gewestwetgever niet in aanmerking moeten worden genomen om te oordelen of hij al dan niet inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de federale wetgever met schending van de voorwaarden van de theorie van de impliciete bevoegdheden.

Ten aanzien van het tweede middel

A.3. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 15 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, en is gericht tegen artikel 23*duodecies*, §§ 1 tot 4, van de Brusselse Huisvestingscode.

A.4.1. In het eerste onderdeel van het tweede middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepalingen dat zij alle eigenaars, vruchtgebruikers, houders van een recht van opstal of van erfpacht op dezelfde wijze behandelt, terwijl diegenen wier leegstaand goed gelegen is in een gemeente die geen belastingreglement voor leegstaande woningen heeft, zich ten aanzien van de administratieve geldboete in een situatie bevinden die wezenlijk verschillend is van de situatie van diegenen wier leegstaand goed gelegen is in een gemeente die wel over zulk een reglement beschikt. Zij doet opmerken dat de auteurs van de bestreden ordonnantie wisten dat achttien van de negentien gemeenten een belastingreglement voor leegstaande woningen hadden aangenomen. Zij voegt eraan toe dat de bestreden bepaling, in zoverre zij het mogelijk maakt een administratieve geldboete op te leggen terwijl de leegstaande woning reeds het voorwerp kan hebben uitgemaakt van een gemeentebelasting, het beginsel *non bis in idem*, in samenhang gelezen met de in het middel geciteerde bepalingen, schendt.

A.4.2. De voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is van mening dat die argumentatie op een verkeerd postulaat berust. Zij onderstreept dat een belastingreglement voor verlaten of leegstaande woningen, dat een belasting invoert en een fiscaal doel nastreeft, niet dezelfde aard, noch dezelfde draagwijdte heeft als een administratieve geldboete die kan worden opgelegd aan de eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht van een leegstaande woning, en die een repressief doel nastreeft. Zij oordeelt dan ook dat het beginsel *non bis in idem* niet kan zijn geschonden, omdat het gaat om maatregelen waarvan de aard en de draagwijdte verschillen, en die bovendien uitgaan van verschillende overheden, met onderscheiden bevoegdheden. Zij voegt eraan toe dat, indien er sprake zou zijn van discriminatie, die zou voortvloeien uit de aanneming van maatregelen door andere overheden dan het Gewest. Zij signaleert ten slotte dat de bestreden bepaling voorziet in een corrigerend mechanisme om een cumulatie van de aangeklaagde maatregelen te vermijden.

A.4.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering preciseert dat het nieuwe artikel 23*duodecies*, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode alle eigenaars, vruchtgebruikers, houders van een recht van opstal of van erfpacht van leegstaande woningen op identieke wijze behandelt, en dat een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin verschillende overheden eigen bevoegdheden hebben, het gevolg is van hun autonomie en op zich niet strijdig kan worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij voegt eraan toe dat het beginsel *non bis in idem* niet uitdrukkelijk is vastgelegd, noch als algemeen rechtsbeginsel is erkend in fiscale zaken, en dat het bovendien strijdig is met het voorschrift van artikel 170, § 4, van de Grondwet. Zij erkent dat, wat de repressieve administratieve geldboeten betreft, dat beginsel zich ertegen verzet dat een persoon tweemaal voor hetzelfde feit wordt bestraft, maar is van mening dat de toepassingsvoorwaarden ervan te dezen niet zijn vervuld. Zij doet in dat verband gelden dat de bestreden administratieve geldboete en de gemeentebelastingen onder verschillende machtsniveaus vallen, verschillend van aard zijn en een verschillend toepassingsgebied hebben. Zij verwijst ten slotte naar het door de wetgever ingevoerde corrigerende mechanisme.

A.4.4. De Ministerraad is van mening dat het eerste onderdeel van het middel feitelijke grondslag mist, vermits op dit ogenblik alle Brusselse gemeenten een gemeentebelasting op leegstaande woningen hebben ingevoerd, zodat het aangevoerde verschil in behandeling onbestaande is. Hij oordeelt eveneens dat het eerste onderdeel van het middel naar recht faalt, omdat de bestreden bepaling niet zelf het bekritiseerde verschil in behandeling inhoudt en omdat dit verschil, indien het zou bestaan, louter voortvloeit uit het gelijktijdige bestaan van een gewestelijke ordonnantie en gemeentelijke reglementen. Hij onderstreept dat het Gewest onbevoegd zou zijn om de autonomie van de gemeenten in fiscale zaken te beperken. Hij doet gelden dat het gelijktijdig opleggen van een administratieve sanctie en van een gemeentebelasting voor woningleegstand geen schending vormt van het beginsel *non bis in idem*. Hij voegt ten slotte eraan toe dat, zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de bestreden bepaling een inmenging vormt in het recht op bescherming van de eigendom, deze verantwoord zou zijn door een doelstelling van algemeen belang.

A.4.5. De verzoekende partij betwist het standpunt van de tussenkomende partijen volgens hetwelk het mechanisme van administratieve bestraffing een ander doel zou nastreven dan het doel dat wordt nagestreefd door de gemeentelijke belastingreglementen voor leegstaande woningen, omdat het in beide gevallen erom gaat de leegstand van een goed te bestrijden.

A.5.1. Het tweede onderdeel van het tweede middel is gericht tegen paragraaf 2 van de bestreden bepaling. De verzoekende partij doet gelden dat, in zoverre zij de ambtenaren van de bevoegde gewestelijke dienst machtigt om de woning te betreden, eventueel met gebruik van geweld, zonder dat daartoe een machtiging van de rechter vereist is en zonder dat de betrokken personen de mogelijkheid hebben om de machtiging tot huiszoeking aan het toezicht van de rechter te onderwerpen, die bepaling het recht op onschendbaarheid van de woning dat door de in het middel beoogde bepalingen wordt gewaarborgd, schendt.

A.5.2. De voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wijst erop dat de tekst van de bestreden bepaling in geen enkel opzicht afwijkt van de in het middel beoogde bepalingen, en dat hij het gebruik van geweld niet toestaat. Zij verwijst naar het arrest nr. 65/2005. Zij preciseert nog dat het bezoek waarvan sprake is, tot doel heeft de overtreding bedoeld in artikel 23*duodecies*, § 1, vast te stellen, en dat die vaststelling de procedure van waarschuwing opent, en in voorkomend geval leidt tot het opleggen van een administratieve geldboete waartegen een juridictioneel beroep is georganiseerd.

A.5.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering benadrukt dat de kwalificatie « woning » die aan een plaats wordt gegeven, afhangt van de persoonlijke band en van een band op het vlak van bewoning tussen de persoon en de plaats die de woning vormt. Daaruit volgt dat een leegstaande woning, in de zin van de Brusselse Huisvestingscode, niet de kwalificatie van woning in de zin van de in het middel beoogde bepalingen kan

krijgen. Zij voegt eraan toe dat, in de veronderstelling dat een leegstaande woning als woning kan worden gekwalificeerd, nog dient te worden opgemerkt dat de bescherming van de woning en de bescherming van het privéleven niet onbegrensd zijn en zij verwijst in dat verband naar het arrest nr. 65/2005. Zij preciseert ten slotte dat de bij de bestreden bepaling ingevoerde procedure inzake woningbezoek omlijnd is, een specifiek doel heeft en beperkt is in zoverre de ambtenaren geen dwang mogen uitoefenen.

A.5.4. De Ministerraad doet gelden dat het kwalificeren van een plaats als woning en de juridische bescherming die met die kwalificatie samenhangt, het bestaan veronderstellen van een menselijk leven dat een voldoende band creëert tussen een individu en het betrokken goed. Hij is van mening dat die band te dezen ontbreekt. In ondergeschikte orde meent hij nog dat, zelfs indien men zou oordelen dat de bestreden bepaling aanleiding geeft tot een inmenging in het recht op onschendbaarheid van de woning, die inmenging slechts zeer gering zou kunnen zijn, omdat de eigenaar van de leegstaande woning, vanaf de ontvangst van de waarschuwing, vóór het effectieve bezoek, een vordering kan instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg om de administratieve geldboete te betwisten.

A.5.5. De verzoekende partij neemt akte van het standpunt van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering volgens hetwelk de bestreden bepaling de ambtenaren van de bevoegde dienst niet machtigt om de woning met dwang te betreden. Zij erkent dat, in die interpretatie, de bestreden bepaling bestaanbaar zou kunnen zijn met de bepalingen die zij in het middel beoogde. Zij voegt niettemin eraan toe dat, in die interpretatie, de bestreden bepaling zinloos dreigt te zijn, en is van mening dat zij, indien zij zou worden geïnterpreteerd in die zin dat zij de ambtenaren machtigt om dwang te gebruiken, de in het middel aangevoerde bepalingen zou schenden.

Ten aanzien van het derde middel

A.6.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, en is gericht tegen artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode. De verzoekende partij is van mening dat de door die bepaling ingevoerde stakingsvordering een onevenredige inmenging in het recht op eerbiediging van de eigendom, het privéleven, het gezinsleven en de woning vormt.

A.6.2. De voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is van mening dat de maatregel van de gewestwetgever evenredig is met het nagestreefde doel, met name in zoverre hij een beperking van het eigendomsrecht inhoudt. Zij herinnert eraan dat de stakingsvordering slechts kan worden toegepast indien de voorwaarden van leegstand vermeld in artikel 18, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode, zijn vervuld, en dat het door die bepaling ingevoerde vermoeden weerlegbaar is. Zij doet voor het overige gelden dat de waarborgen die voortvloeien uit het gemeen recht van de burgerlijke procedure, een antwoord geven op de grieven die de verzoekende partij heeft aangevoerd met betrekking tot de modaliteiten van de ingevoerde stakingsvordering.

A.6.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst grotendeels naar de argumentatie die zij heeft uiteengezet naar aanleiding van het onderzoek van het eerste middel. Voor het overige preciseert zij dat de administratieve overheden die in rechte zullen kunnen treden, de gewestelijke overheden zijn die belast zijn met huisvesting en de gemeentelijke overheden. Zij bekritiseert eveneens het feit dat de eigenaars, vruchtgebruikers, houders van een recht van opstal of van erfpacht van een leegstaand goed alle waarborgen van de gerechtelijke procedure zullen genieten, en dat de stakingsvordering enkel betrekking heeft op de woningen waarvan de leegstand beantwoordt aan de kenmerken vermeld in artikel 18, §§ 2 en 3, van de Code. Zij besluit dat de stakingsvordering, die een aanvulling is op de andere maatregelen die hetzelfde doel nastreven, pertinent is ten opzichte van het beoogde doel, omdat zij ertoe strekt het goed opnieuw op de markt te brengen, en dat zij evenredig is met dat doel vermits de leegstand volledig kan afhangen van de wil van de betrokken personen.

A.6.4. De Ministerraad verwijst, wat dat middel betreft, naar de opmerkingen die hij in verband met het eerste middel van het beroep heeft geformuleerd.

A.6.5. De verzoekende partij doet als antwoord gelden dat artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode moet worden geïnterpreteerd in die zin dat de leegstand van een woning een feitelijk begrip is dat aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten. Zij is van mening dat een dergelijke onduidelijkheid, wanneer het gaat om een goed dat wordt beschermd door de in het middel beoogde grondwettelijke en internationale bepalingen, onaanvaardbaar is. Zij voegt eraan toe dat de stakingsvordering onevenredige

gevolgen heeft ten opzichte van het nagestreefde doel, vermits de oorzaken van leegstand meestal onafhankelijk zijn van de wil van de eigenaars en het dus illusoir is te geloven dat de rechter dwangmaatregelen zal kunnen opleggen die het op zich mogelijk zullen maken dat het goed binnen een redelijke termijn wordt bewoond.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepaling

B.1. Het beroep heeft betrekking op artikel 2 van de ordonnantie van 30 april 2009 « ertoe strekkend een hoofdstuk V toe te voegen aan titel III van de huisvestingscode betreffende de straffen in geval van woningleegstand, tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek ». Bij die bepaling wordt in de Brusselse Huisvestingscode een artikel *23duodecies* ingevoegd, dat luidt als volgt :

« § 1. De eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht van het gebouw, die een gebouw dat bestemd is voor de huisvesting van een of meer gezinnen of een deel ervan laat leegstaan, zoals bepaald in artikel 18, § 2 en § 3 van deze Code, begaat een administratieve overtreding.

§ 2. De Regering richt binnen het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dienst op belast met de controle van de naleving van dit hoofdstuk. Onverminderd artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, zijn de agenten ervan bevoegd om de in § 1 omschreven overtredingen op te sporen en een tot bewijs van het tegendeel geldend proces-verbaal van vaststelling van de overtreding op te maken. Ze doen dat uit eigen beweging of na klacht van het College van burgemeester en schepenen of van verenigingen die opkomen voor het recht op huisvesting en die rechtspersoonlijkheid hebben op voorwaarde dat ze erkend zijn door de regering volgens de criteria die ze daartoe heeft vastgesteld. Ze mogen de woningen bezoeken tussen 8 en 20 uur na voorafgaande waarschuwing van de in § 1 bedoelde personen, bij aangetekende brief, ten minste één week vóór de datum van het bezoek ter plaatse.

Een afschrift van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding wordt bezorgd aan de leidend ambtenaar van de dienst.

§ 3. Wanneer een dergelijke overtreding wordt vastgesteld, stuurt de in § 2 bedoelde dienst een waarschuwing aan de vermoedelijke overtreder met de aanmaning om binnen drie maanden een einde te maken aan de overtreding. Het bewijs dat er een einde is gemaakt aan de overtreding kan worden geleverd met alle rechtsmiddelen.

De waarschuwing wordt gegeven bij een ter post aangetekende brief, met ontvangstbewijs. Die brief bevat de volgende vermeldingen :

a) het ten laste gelegde feit en de overtreden wetsbepaling;

b) de termijn waarbinnen een einde moet worden gemaakt aan de vastgestelde overtreding;

c) de opgelopen administratieve straf;

d) de mededeling dat, ingeval de opgelegde boeten niet worden betaald, de woning openbaar kan worden verkocht;

e) de gegevens en een korte beschrijving van de rol van het WoonInformatieCentrum;

f) een bondige uitleg over de regelingen van het openbaarbeheersrecht en het in beheer nemen door een sociaal verhuurkantoor, zoals bepaald door dit wetboek.

§ 4. De in § 1 bedoelde overtreding wordt bestraft met een administratieve geldboete die 500 EUR bedraagt per strekkende meter van de langste gevel vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen van de woning, de niet-ingerichte kelderverdieping en zolderverdieping niet meegerekend.

Ingeval van een gedeeltelijk leegstaand gebouw, wordt de boete zo berekend dat de boete die verschuldigd zou zijn voor het hele gebouw gedeeld wordt door het aantal verdiepingen, zonder rekening te houden met de niet-ingerichte kelderverdiepingen en zolderverdiepingen, en het verkregen resultaat wordt vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen met leegstand.

De regering indexeert de voornoemde bedragen jaarlijks.

Tenzij de overtreder bewijst dat het gebouw niet continu heeft leeggestaan, wordt het bedrag van de boete vermenigvuldigd met het aantal jaren waarin de overtreding bestond, te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal van eerste vaststelling.

De administratieve geldboete wordt opgelegd nadat de leidend ambtenaar van de in § 2 bedoelde dienst de vermoedelijke overtreder in staat heeft gesteld om zijn verdedigingsmiddelen aan te voeren.

§ 5. De administratieve geldboete moet worden betaald binnen zestig dagen na de kennisgeving van de beslissing, niettegenstaande elk beroep.

Het verzoek tot betaling van de administratieve geldboete verjaart vijf jaar na de kennisgeving van de definitieve beslissing. De verjaring wordt gestuit volgens de wijze en voorwaarden bepaald in de artikelen 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt belast met het innen, via dwangbevel, van de administratieve geldboete die bij aangetekende brief met betalingsbevel ter kennis van de overtreder wordt gebracht.

De betaling van de administratieve geldboete wordt gewaarborgd met een wettelijke hypotheek die ten gunste van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gevestigd op de woning waar de overtreding werd vastgesteld. Die waarborg geldt ook voor de schuldvordering die ontstaat door het voorschieten van de kosten voor de hypothecaire formaliteiten. De inschrijving, hernieuwing, vermindering en volledige of gedeeltelijke doorhaling worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de hypotheekwetgeving.

Wanneer de overtreder de boete niet uit eigen beweging betaalt, doet het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de woning waar de overtreding is vastgesteld, openbaar verkopen, met voorrang op andere middelen tot gedwongen tenuitvoerlegging.

§ 6. Beroep kan worden ingesteld, bij wege van verzoekschrift, bij de rechtbank van eerste aanleg tegen de beslissing om een administratieve boete op te leggen. Dat moet gebeuren binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing.

De bepaling van het eerste lid wordt opgenomen in de beslissing waarbij de administratieve boete wordt opgelegd.

De rechtbank moet uitspraak doen binnen drie maanden na de indiening van het in het eerste lid bedoelde verzoekschrift.

§ 7. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg doet uitspraak als in kort geding en kan, op verzoek van de administratieve overheden of van een vereniging die opkomt voor het recht op huisvesting en die rechtspersoonlijkheid heeft op voorwaarde dat ze erkend is door de regering volgens de criteria die ze daartoe heeft vastgesteld, bevelen dat de eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht op de woning gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond.

§ 8. Vijf procent van de opbrengst van de geldboeten wordt gestort in het ‘Fonds openbaar beheersrecht’ dat opgericht werd bij de ordonnantie van 20 juli 2006 houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Vijfentachtig procent van de opbrengst wordt gestort aan de gemeente waar de leegstaande woning zich bevindt voor zover ze uitdrukkelijk de onbewoonde woningen geweerd heeft uit het toepassingsgebied van haar belastingreglement betreffende de verlaten, onbewoonde of onafgewerkte woningen. De gemeente wendt de opbrengst aan voor haar huisvestingsbeleid ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2. Het bestreden artikel, dat het onroerend eigendomsrecht beperkt, kan afbreuk doen aan het maatschappelijk doel van de vereniging zonder winstoogmerk « Algemeen Eigenaars en Mede-eigenaarssyndicaat », die bijgevolg doet blijken van een belang om voor het Hof in rechte te treden. De verzoekende partij heeft een kopie overgelegd van haar statuten, zoals zij in het *Belgisch Staatsblad* werden bekendgemaakt, alsook de beslissing om het beroep in te stellen. Het beroep is ontvankelijk.

*Ten gronde**Wat het eerste middel betreft*

B.3.1. Het eerste middel heeft betrekking op paragraaf 7 van artikel 23*duodecies* van de Brusselse Huisvestingscode, en is afgeleid uit de schending van de artikelen 35, 39, 144 en 146 van de Grondwet, en van de artikelen 6, § 1, IV, en 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De verzoekende partij, bij wie de Ministerraad zich aansluit voor dat middel, verwijt de bestreden bepaling te zijn genomen met schending van de bevoegdheden van de federale overheid, en zonder dat de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn vervuld, zodat de Brusselse ordonnantiegever zich te dezen niet zou kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden.

B.3.2. Huisvesting valt onder de bevoegdheid van de gewesten krachtens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is voor die aangelegenheid bevoegd met toepassing van artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Bij de uitoefening van die bevoegdheid moeten de gewesten rekening houden met artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt dat de wet, het decreet en de ordonnantie de economische, sociale en culturele rechten waarborgen, die inzonderheid het recht op een behoorlijke huisvesting omvatten.

B.3.3. Doordat het een specifieke vordering invoert zoals in kort geding, voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, om een einde te maken aan de leegstand van een woning en doordat het de publieke en privépersonen aanwijst die houder zijn van die vordering, kent artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode een bijkomende bevoegdheid toe aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, en regelt het de procedure die voor die vordering geldt, aangelegenheden waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is krachtens, enerzijds, artikel 146 van de Grondwet voor wat de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken betreft, en, anderzijds, haar residuaire bevoegdheid voor wat de gerechtelijke procedure betreft. Luidens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat van toepassing is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kunnen de decreten en ordonnanties evenwel rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de

gewestparlementen niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Krachtens artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk is gemaakt op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, kunnen de gewesten een beroep doen op artikel 10 om de door de Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden te regelen. Daartoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

B.3.4. Uit de toelichting bij de bestreden ordonnantie volgt ondubbelzinnig dat de auteurs ervan, zelfs indien zij nauwelijks over die kwestie hebben uitgeweid, de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode aan te nemen, wilden gronden op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen :

« Naast strafrechtelijke of administratieve sancties *stricto sensu*, mogen de Gewesten ook buiten de beperkingen gesteld door artikel 11 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 een hele reeks andere maatregelen nemen om een einde te maken aan het gedrag in kwestie. Desgevallend is het dus toegestaan dat het Gewest [in voetnoot : opnieuw op basis van impliciete bevoegdheden] voorziet in de mogelijkheid om een rechtsprocedure in te voeren en de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die recht spreekt in kort geding, in staat te stellen de leegstand vast te stellen, maatregelen te bevelen om de leegstand te doen beeindigen en eventueel dwangsommen op te leggen ingeval er niets wordt gedaan. De mogelijkheid om dergelijke vordering in te stellen zou onder meer geboden worden aan de verenigingen die opkomen voor het recht op huisvesting. Zij hebben immers tot doel een bijzonder aspect van het algemeen belang te waarborgen en krijgen daarom een vorderingsrecht toegekend. Het is de bedoeling dat de verenigingen actief deelnemen aan het proces, wat niet het geval was met de tot dusver bestaande mechanismen ter bestrijding van de leegstand. In vele andere domeinen, is de medewerking van de verenigingen nuttig gebleken en was die een tegengewicht voor de administratieve rompslomp en de politieke inzet, die soms de goede werking van de overheid kunnen belemmeren » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, A-497/1, p. 7).

B.3.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie blijkt eveneens dat de Brusselse ordonnantiegever heeft geoordeeld die nieuwe regelgeving te moeten aannemen, met inbegrip van de bepaling van artikel 23*duodecies*, § 7, omdat hij vaststelde dat alle andere reeds bestaande maatregelen ter bestrijding van de woningleegstand in het Gewest inefficiënt waren :

« Er is dus een alsmaar grotere afkalving van het aantal woningen die toegankelijk zijn voor de hele bevolking. [...]

Op het Brusselse grondgebied – en dit is niet de geringste paradox – blijft er echter een groot aantal woningen leegstaan ondanks de invoering van vele wettelijke instrumenten ter bestrijding van die kwaal, zowel op federaal niveau als in de gemeenten en het Gewest. [...]

Jammer genoeg moet worden vastgesteld dat die maatregelen ruimschoots inefficiënt zijn zodat een gepaste en doeltreffende maatregel moet worden overwogen om de eigenaars van leegstaande woningen te verplichten om hun goed weer op de markt te brengen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, A-497/1, p. 3).

B.3.6. De Brusselse ordonnantiegever, die akte nam van de inefficiëntie van de bestaande maatregelen om woningen die door hun eigenaar onbewoond werden gelaten, weer op de markt te brengen, vermocht te oordelen dat de invoering van een specifieke rechtsvordering en het betrekken van nieuwe actoren bij de uitvoering ervan, binnen een doelstelling van algemeen belang, noodzakelijk waren voor een zinvolle uitoefening van zijn bevoegdheid inzake huisvesting.

B.3.7. De aangelegenheid leent zich tot een gedifferentieerde regeling en de weerslag van de bestreden bepaling op de federale bevoegdheid kan marginaal worden geacht vermits zij slechts een heel beperkt gedeelte regelt van de federale bevoegdheid inzake gerechtelijke organisatie, door zich ertoe te beperken een specifieke vordering toe te voegen aan de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg en de houders ervan aan te wijzen, in afwijking van de artikelen 17 en 18 van het Gerechtelijk Wetboek. Bovendien zijn de vordering zoals in kort geding, die door de Brusselse ordonnantiegever is ingevoerd, en het aan bepaalde verenigingen toegekende recht om in rechte te treden overgenomen uit soortgelijke mechanismen die in andere aangelegenheden bestaan, en impliceren zij bijgevolg geen significante wijziging van de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg.

B.3.8. Aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is voldaan, zodat de Brusselse ordonnantiegever zijn bevoegdheid niet heeft overschreden door artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode aan te nemen.

Het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.4.1. Het tweede middel heeft betrekking op artikel 23^{duodecies}, §§ 1 tot 4, van de Brusselse Huisvestingscode en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 15 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*.

Dat middel bestaat uit twee onderdelen.

B.4.2. In het eerste onderdeel van het tweede middel verwijt de verzoekende partij de bestreden bepalingen alle eigenaars, vruchtgebruikers, houders van een recht van opstal of van erfpacht op identieke wijze te behandelen, zonder een onderscheid te maken naargelang de leegstaande woning die het voorwerp uitmaakt van een gewestelijke administratieve geldboete gelegen is in een gemeente die al dan niet een belastingreglement voor leegstaande woningen heeft. Zij is van mening dat die identieke behandeling van personen die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden doordat de enen, voor hetzelfde feit, het risico lopen dat hun een gemeentebelasting en een gewestelijke administratieve geldboete worden opgelegd, terwijl de anderen enkel de gewestelijke administratieve geldboete zouden kunnen oplopen, discriminerend is, omdat de eerstgenoemden tweemaal zouden worden bestraft voor hetzelfde feit, wat strijdig zou zijn met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem* en met artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarin dat beginsel is neergelegd. Zij oordeelt eveneens dat die dubbele heffing het eigendomsrecht schendt dat is gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4.3. Met de bestreden bepaling wil de Brusselse ordonnantiegever artikel 23 van de Grondwet toepassen, dat het recht op een behoorlijke huisvesting waarborgt. Vanuit de vaststelling dat de bestaande maatregelen ter bestrijding van woningleegstand geen enkel bevredigend resultaat opleveren zodat de Brusselse situatie hem zorgwekkend lijkt, heeft de ordonnantiegever geoordeeld een geldboete te moeten invoeren « om dat verschijnsel aan banden te leggen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, nr. A-497/1, p. 4).

De toelichting van het voorstel dat tot de bestreden ordonnantie heeft geleid, vermeldt meer bepaald :

« Het doel van de straf is dus de in gebreke blijvende eigenaars ertoe aan te zetten om hun goed weer op de markt te brengen en aldus het aantal beschikbare woningen te verhogen. De bepaling strekt dus tot algemene preventie, door de eigenaars ertoe aan te zetten hun goederen niet te laten leegstaan maar ze weer in het vastgoedcircuit te brengen » (*ibid.*, p. 6).

B.4.4. De Brusselse ordonnantiegever was zich bewust van het feit dat een groot aantal Brusselse gemeenten op dat gebied reeds belastingreglementen hadden ingevoerd, maar stelde vast dat « de huidige toepassing van de belastingverordeningen [...] sterk [verschilt] volgens de gemeente zodat ze niet efficiënt genoeg lijken om het tij in het algemeen, radicaal en in heel het Gewest te doen keren » (*ibid.*). Overigens heeft hij niet ervoor gekozen een belasting op gewestniveau in te voeren, maar wel de beoogde handelwijze te beschouwen als een administratieve overtreding :

« En ofschoon er één gewestelijke maatregel moet worden genomen ter bestrijding van de leegstand, lijkt een belasting ons niet meer geschikt in de huidige huisvestingscrisis. Leegstand leidt dan immers tot de betaling van een belasting maar dat houdt ook in dat leegstand wordt beschouwd als een handelwijze die weliswaar nefast en schadelijk is en financieel moet worden gecompenseerd, maar die toch getolereerd wordt. Ingeval leegstand wordt beschouwd als een overtreding, is die niet meer aanvaardbaar. Leegstand is dan onwettelijk en moet daarom worden bestraft. Ook al zijn belasting en boete feitelijk allebei een som geld (het zouden gelijke bedragen kunnen zijn), toch verschillen ze door de aard ervan. Het niet-gebruik van een goed beschouwen als een overtreding is symbolisch sterker en geeft het recht op huisvesting een meer reële strekking die niet moet onderdoen voor het eigendomsrecht in een maatschappelijk en verantwoord perspectief » (*ibid.*).

B.4.5. Het beginsel *non bis in idem* verbiedt « een persoon te vervolgen of te berechten voor een tweede ‘ misdrijf ’ voor zover identieke feiten of feiten die in hoofdzaak dezelfde zijn, eraan ten grondslag liggen » (EHRM, grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine* t. Rusland). Dat beginsel kan slechts op een belasting worden toegepast indien die belasting een maatregel van strafrechtelijke aard is.

Zonder dat het nodig is om te onderzoeken of de administratieve geldboete van de bestreden bepaling van strafrechtelijke aard is, dient te worden vastgesteld dat de gemeentelijke

belastingreglementen in geen geval straffen zijn, doch louter fiscaal van aard zijn. Het beginsel *non bis in idem* kan bijgevolg te dezen niet van toepassing zijn.

B.4.6.1. In zoverre de bestreden bepaling het leegstaan van een gebouw, of van een deel ervan, dat bestemd is voor de huisvesting van één of meer gezinnen beboet, houdt ze een inmenging in in het recht op eigendom, dat wordt gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Elke inmenging in het eigendomsrecht dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake huisvesting kunnen de gewesten beperkingen aanbrengen op het eigendomsrecht, meer bepaald om artikel 23 van de Grondwet uit te voeren. De tenuitvoerlegging van een huisvestingsbeleid impliceert immers dat limieten worden aangebracht op de uitoefening van de rechten van de houders van zakelijke rechten op de woningen waarvoor de maatregelen gelden die bestemd zijn om de doelstellingen van de wetgever inzake recht op huisvesting te bereiken.

B.4.6.2.1. De bestreden bepaling streeft een wettig doel na, met name het woontekort in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te verhelpen. In de parlementaire voorbereiding werd het volgende uiteengezet :

« Het doel van de straf is dus de in gebreke blijvende eigenaars ertoe aan te zetten om hun goed weer op de markt te brengen en aldus het aantal beschikbare woningen te verhogen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, nr. 497/1, p. 6).

B.4.6.2.2. Uit artikel 23*duodecies*, § 1, vloeit voort dat het laten leegstaan van een gebouw dat bestemd is voor de huisvesting van één of meer gezinnen of van een deel ervan, zoals bepaald in artikel 18, §§ 2 en 3, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, een administratieve overtreding uitmaakt. Dat artikel 18 luidt :

« [...] »

§ 2. Woningen worden als leegstaand beschouwd :

1° als ze gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden niet zijn ingericht met de huisraad die vereist is voor hun bestemming, behalve indien de eigenaar of de houder van zakelijke rechten hiervoor een verantwoording kan geven, gesteund op zijn toestand of op die van zijn huurder;

2° of als gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden het water- of elektriciteitsverbruik dat er werd vastgesteld lager is dan het door de Regering vastgestelde minimumverbruik, behalve indien de eigenaar of de houder van zakelijke rechten hiervoor een verantwoording kan geven, gesteund op zijn toestand of op die van zijn huurder.

§ 3. In afwijking van § 2 wordt een woning waar de eigenaar als natuurlijke persoon of de houder van zakelijke rechten gedomicilieerd is, niet als een leegstaande woning beschouwd.

[...] ».

In de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 17 juli 2003 werd in dat verband gepreciseerd dat de Huisvestingscode niet de leegstand om occasionele redenen beoogde (leegstand wegens beroepsredenen, reizen naar het buitenland, enz.), noch de « incidentele » leegstand (bejaarden in rusthuizen enz.). Het gaat enkel om speculatieve leegstand (*Parl. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2002-2003, A-416/2, p. 135).

De in het voormelde artikel 18, § 2, 1° en 2°, vermelde feitelijke vaststellingen doen bovendien slechts een weerlegbaar vermoeden van leegstand ontstaan vermits de eigenaar of de houder van een zakelijk recht op het gebouw in kwestie een verantwoording kan geven voor het feit dat de woning niet is ingericht met huisraad of dat het water- of elektriciteitsverbruik lager is dan het door de Regering vastgestelde minimumverbruik.

In ieder geval mag de administratieve geldboete niet worden toegepast op de houders van een eigendomsrecht of van andere zakelijke rechten op woningen die leegstaan om redenen die onafhankelijk zijn van hun wil, bijvoorbeeld wanneer ingrijpende renovatiewerken buiten de wil van de eigenaar aanslepen, noch op die houders die aantonen dat ze alles in het werk hebben gesteld om de woning te verhuren.

B.4.6.2.3. Luidens het bestreden artikel 23*duodecies*, § 4, eerste lid, bedraagt de administratieve geldboete 500 euro per strekkende meter van de langste gevel vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen van de woning, de niet-ingerichte kelderverdieping en zolderverdieping niet meegerekend. In geval van een gedeeltelijk leegstaand gebouw, wordt de boete zo berekend dat de boete die verschuldigd zou zijn voor

het hele gebouw gedeeld wordt door het aantal verdiepingen, zonder rekening te houden met de niet-ingerichte kelderverdiepingen en zolderverdiepingen, en het verkregen resultaat wordt vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen met leegstand (artikel 23*duodecies*, § 4, tweede lid). Tenzij de overtreder bewijst dat het gebouw niet continu heeft leeggestaan, wordt het bedrag van de boete vermenigvuldigd met het aantal jaren waarin de overtreding bestond, te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal van eerste vaststelling (artikel 23*duodecies*, § 4, vierde lid). Gelet op de gemiddelde gevelbreedte van de voor huisvesting bestemde gebouwen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, is het bedrag van de geldboete niet onredelijk hoog.

B.4.6.2.4. Voorafgaand aan de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, dienen de houders van zakelijke rechten op het gebouw in kwestie bij een ter post aangetekende brief, met ontvangstbewijs, te worden gewaarschuwd. In antwoord hierop kunnen die houders aanvoeren waarom er geen sprake zou zijn leegstand of waarom die verantwoord zou zijn of kunnen zij het bewijs leveren dat er een einde is gemaakt aan de leegstand. Tegen de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen, kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg (artikel 23*duodecies*, § 6), die over volle rechtsmacht beschikt.

B.4.6.3. De inmenging in het eigendomsrecht is bijgevolg evenredig en redelijk verantwoord.

B.4.7. Ten slotte, in zoverre de verzoekende partij een discriminatie aanklaagt tussen de houders van zakelijke rechten op een leegstaande woning die een gemeentebelasting en een gewestelijke geldboete zouden moeten betalen, en de houders van zakelijke rechten op een leegstaande woning die slechts de gewestelijke geldboete zouden moeten betalen, dient te worden opgemerkt dat zij niet zou voortvloeien uit de bestreden ordonnantie, maar wel uit de toepassing van twee normen van verschillende aard, die door verschillende overheden zijn genomen. Zulk een situatie is op zich niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, die niet verbieden dat een wetgever een handelwijze die reeds het voorwerp uitmaakt van een door een ander machtsniveau vastgestelde belasting, strafbaar stelt.

Door in paragraaf 8 van het bestreden artikel te voorzien in een stimulerende maatregel voor de gemeenten die afstand zouden doen van hun belastingreglement ter zake, heeft de

Brusselse ordonnantiegever, voor zover mogelijk, de gevolgen beperkt van een eventuele cumulatie van de gewestelijke geldboete en de toepassing van een gemeentelijk belastingreglement.

B.4.8. Rekening houdend met wat voorafgaat, is het eerste onderdeel van het tweede middel niet gegrond.

B.5.1. Het tweede onderdeel van het tweede middel heeft betrekking op artikel 23*duodecies*, § 2, van de Brusselse Huisvestingscode, in zoverre die bepaling erin voorziet dat een woning kan worden bezocht om na te gaan of zij leegstaat, wat strijdig zou zijn met het recht op onschendbaarheid van de woning dat is gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

B.5.2. Paragraaf 1 van artikel 23*duodecies* van de Brusselse Huisvestingscode verwijst, wat het begrip « leegstaande woning » betreft, naar artikel 18, §§ 2 en 3, van dezelfde Code, geciteerd in B.4.6.2.2.

B.5.3. Het begrip « woning », zoals die wordt beschermd door de in het middel vermelde bepalingen, valt niet samen met de woonplaats in de administratieve betekenis van het woord, en heeft betrekking op diverse plaatsen die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelt dat het gaat om een « autonoom begrip dat niet afhangt van een internrechtelijke kwalificatie », en dat de vraag of een woonruimte een woning is, afhangt « van de feitelijke omstandigheden, met name van het bestaan van een voldoende en aanhoudende band met een bepaalde plaats » (EHRM, 18 november 2004, *Prokopovitch* t. Rusland), en voegt eraan toe dat « de woning gewoonlijk de plaats of de materieel bepaalde ruimte is waar het privé- en gezinsleven zich ontwikkelt » (EHRM, 12 januari 2010, *Chelu* t. Roemenië).

In principe is een leegstaande woning in de zin van het voormelde artikel 18 geen woning omdat er zich geen privé- of gezinsleven ontwikkelt en omdat niemand een voldoende en aanhoudende band ermee heeft. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat, in bepaalde alleenstaande gevallen, de woning die door de bevoegde diensten wordt bezocht om de leegstand

ervan vast te stellen, aan die definitie van « woning » beantwoordt. Bijgevolg dient te worden nagegaan of die inmenging redelijk is verantwoord.

B.5.4.1. In zoverre het bestreden artikel de ambtenaren bevoegd om de in artikel 23*duodecies*, § 1, bepaalde administratieve overtreding vast te stellen, machtigt om de effectieve bewoning na te gaan van een gebouw waarvoor aanwijzingen bestaan dat het zou leegstaan, verzekert het de doeltreffendheid van de administratieve geldboete. Het draagt aldus bij tot het in B.4.6.2.1 vermelde wettige doel.

B.5.4.2. Het door het bestreden artikel toegelaten woningbezoek strekt ertoe het vermoeden van leegstand in de zin van het genoemde artikel 18 te bevestigen. Voormelde ambtenaren vermogen dus enkel de woningen te bezoeken waarvoor een vermoeden van leegstand bestaat, hetzij omdat ze gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden niet zijn ingericht met huisraad, hetzij omdat gedurende die periode het electriciteits- en waterverbruik abnormaal laag is. Bovendien kan de woning waarin de houder van zakelijke rechten gedomicilieerd is, nooit door ambtenaren worden bezocht, vermits er in dat geval geen sprake kan zijn van leegstand (artikel 18, § 3, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode).

B.5.4.3. De ambtenaren die van plan zijn een woning te bezoeken, dienen de houder van zakelijke rechten op die woning één week vóór de datum van het bezoek te verwittigen (artikel 23*duodocies*, § 2, laatste zin, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode). Die waarschuwing dient te preciseren op grond waarvan de ambtenaren vermoeden dat er sprake is van leegstand, zodat die houders nog vóór het bezoek kunnen aanvoeren waarom dat niet het geval is.

B.5.4.4. Tot slot dient, samen met de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, te worden vastgesteld dat wanneer de houder van een zakelijk recht zich tegen het bezoek zou verzetten, de bestreden bepaling het gebruik van geweld of dwang niet toelaat. In tegenstelling tot artikel 13, § 1, vijfde lid, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, verbindt de bestreden bepaling geen negatieve gevolgen aan de eventuele weigering om aan de bevoegde agenten toegang te verlenen.

B.5.4.5. Uit het voorgaande volgt dat het slechts in uitzonderlijke gevallen is dat de ambtenaren bevoegd om leegstand vast te stellen, een woning zullen betreden waarvan de onschendbaarheid is gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In dat beperkte aantal gevallen is de daaruit volgende inmenging in het recht op onschendbaarheid van de woning redelijk verantwoord door het in B.4.6.2.1 vermelde wettige doel.

B.5.5. In zoverre het een schending aanklaagt van artikel 15 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de bestreden bepaling geen procedurele waarborgen zou inhouden, is dat onderdeel van het middel evenmin gegrond. Ofschoon de bestreden bepaling niet uitdrukkelijk in enig rechterlijk optreden voorafgaand aan het bezoek voorziet, staat ze, zoals hiervoor vermeld, het gebruik van geweld of dwang niet toe, zodat een dergelijk bezoek enkel op vrijwillige basis kan gebeuren.

Wat het derde middel betreft

B.6. Het derde middel is gericht tegen artikel 23^{duodecies}, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode, en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. De verzoekende partij verwijt de bestreden bepaling dat zij de rechter in staat stelt om de houders van zakelijke rechten op een onroerend goed ertoe te verplichten dat goed te bewonen of te laten bewonen, wat een onevenredige inmenging zou zijn in het recht op het ongestoord genot van de eigendom en in het recht op eerbiediging van het privéleven, het gezinsleven en de woning.

B.7.1. Door te bepalen dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg die uitspraak doet zoals in kort geding, op verzoek van hetzij de administratieve overheden, hetzij een door de Brusselse Regering erkende vereniging, kan bevelen dat de eigenaar of de houder van een ander zakelijk recht op een leegstaande woning gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond, vormt de bestreden bepaling een inmenging in het recht op eerbiediging van de eigendom dat bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag wordt gewaarborgd. Elke inmenging in dat recht

dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van zijn eigendom. Om zulk een inmenging te kunnen verantwoorden, moet zij bijgevolg worden gemotiveerd door een doelstelling van algemeen belang en moeten de aangewende middelen evenredig zijn met die doelstelling.

B.7.2. De Brusselse ordonnantiegever wil aanmoedigen dat woningen die blijven leegstaan, weer op de markt worden gebracht om het bij artikel 23 van de Grondwet vastgelegde recht van eenieder op een behoorlijke huisvesting mee te helpen verwezenlijken. Zulk een doelstelling van algemeen belang is wettig en kan in principe een inmenging rechtvaardigen in het recht op het ongestoord genot van de eigendom, voor zover de schending van dat recht evenredig is met de nagestreefde doelstelling.

B.7.3.1. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, kan de bestreden stakingsvordering niet worden aangewend voor eender welke tijdelijk leegstaande woning. Zoals de voorzitter van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevestigen, kan de betwiste vordering immers enkel door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg worden ingewilligd wanneer de voorwaarden van leegstand, zoals die zijn gepreciseerd in artikel 18, §§ 2 en 3, van de Brusselse Huisvestingscode, vervuld zijn. De eigenaar of de houder van zakelijke rechten kan bijgevolg aantonen dat de woning niet leegstaat, of vermijden dat hem dwangmaatregelen worden opgelegd door een verantwoording te geven voor de leegstand, steunende op zijn toestand of op die van zijn huurder.

B.7.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Brusselse ordonnantiegever zich zorgen maakte omtrent de ondoeltreffendheid van de regelingen die tot dan toe waren ingevoerd ter bestrijding van het toenemende aantal woningen die eigenaars om speculatieve redenen lieten leegstaan, in het bijzonder in de context van de aangekondigde demografische groei voor Brussel in de nabije toekomst (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, A-497/1, p. 3).

Door te preciseren dat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg kan bevelen dat « de eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht op de woning gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke

termijn wordt bewoond », stelt het bestreden artikel de rechter in staat ze ertoe te verplichten om ervoor te zorgen dat het goed wordt bewoond, wat bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel dat door de Brusselse ordonnantiegever wordt nagestreefd. De rechter vermag zich evenwel niet in hun plaats te stellen voor het beheer van hun goed.

De bestreden bepaling leidt dus niet tot een onevenredige inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

B.7.4. Voor het overige geeft de verzoekende partij niet aan in welk opzicht de andere bepalingen die zij ter ondersteuning van haar middel vermeldt en die het recht op eerbiediging van het privéleven, het gezinsleven en de woning waarborgen, zouden zijn geschonden door artikel 23*duodecies*, § 7, van de Brusselse Huisvestingscode. Het bevel aan de houder van zakelijke rechten van een leegstaande woning om gepaste maatregelen te nemen teneinde ervoor te zorgen dat het goed binnen een redelijke termijn wordt bewoond, betekent immers niet dat hij het goed persoonlijk moet bewonen.

B.7.5. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 29 juli 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior