

Rolnummer 6553
Arrest nr. 4/2018 van 18 januari 2018

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende artikel 20*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest van 28 november 2016 in zake de wooninspecteur, handelend namens het Vlaamse Gewest, tegen F.A., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 november 2016, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1) Schendt artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 EVRM, doordat, wanneer een woning aangetast is door een stedenbouwmisdrijf en om die reden niet in aanmerking komt voor herstel van de woonkwaliteitsgebreken, aan de overtreder van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode tegen wie uitsluitend de wooninspecteur een herstellvordering heeft ingesteld, de rechter beveelt om een andere bestemming te geven aan die woning overeenkomstig de bepalingen van de VCRO of om de woning of het goed te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, met als gevolg dat het verdere gebruik van het pand als woning uitgesloten is, terwijl aan de overtreder van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode tegen wie de stedenbouwkundige ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen een herstellvordering betreffende het stedenbouwmisdrijf heeft ingesteld, de rechter met inachtneming van de regelen in artikel 6.1.41 VCRO - waaronder het verplichte positieve advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid - kan bevelen de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen, waarna de overtreder de woonkwaliteitsgebreken in de zin van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode van die woning kan herstellen en het pand verder als woning kan bestemmen ?

2) Schendt artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode het door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1.1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde eigendomsrecht van de eigenaar van een woning die aangetast is door, enerzijds, woonkwaliteitsgebreken in de zin van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode en, anderzijds, een stedenbouwmisdrijf, in zoverre de rechter op de vordering van de wooninspecteur beveelt om een andere bestemming te geven aan die woning overeenkomstig de bepalingen van de VCRO of om de woning of het goed te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, zodat het verdere gebruik van het pand als woning uitgesloten is ? ».

De wooninspecteur, handelend namens het Vlaamse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Declercq, advocaat bij de balie te Leuven, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 18 oktober 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij de wooninspecteur, handelend namens het Vlaamse Gewest, binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 november 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 november 2017 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Het bodemgeschil heeft betrekking op een herstellvordering van de wooninspecteur, handelend namens het Vlaamse Gewest, gericht tegen F.A. ingevolge een inbreuk op artikel 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna : Vlaamse Wooncode). Bij vonnis van 9 maart 2016 van de Correctionele Rechtbank te Brussel werd F.A. het verbod opgelegd om in het betrokken pand appartementen te verhuren of anderszins ter beschikking te stellen voor bewoning wegens het verhuren van drie appartementen in een meergezinswoning die niet voldoen aan de vereisten van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. Dat verbod diende te worden gerespecteerd binnen een termijn van acht maanden na betekening van het vonnis, op straffe van een dwangsom van 150 euro per dag waarop het verbod wordt overtreden met een maximum aan te verbeuren dwangsommen van 600 000 euro.

De wooninspecteur tekent beroep aan in zoverre het vonnis in eerste aanleg het verbod heeft opgelegd aan F.A. om in het pand appartementen te verhuren of anderszins ter beschikking te stellen voor verhuring. De wooninspecteur vordert herstel door het geven van een andere bestemming aan het pand, hetzij tot het slopen van het pand, tenzij de sloop ervan verboden is, krachtens artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode. De uitvoering van werken om de appartementen te laten voldoen aan de vereisten van de Vlaamse Wooncode kan immers niet worden bevolen, aangezien het pand zonder stedenbouwkundige vergunning is opgesplitst in verschillende woonegelegenheden. Een dergelijk rechterlijk bevel zou de stedenbouwkundige inbreuk bestendigen. In ondergeschikte orde eist de wooninspecteur dat F.A. zou worden veroordeeld tot het herstel van alle woonkwaliteitsgebreken van het pand.

Het Hof van Beroep te Brussel stelt vast dat artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode beoogt te vermijden dat de overtreder de woonkwaliteitsgebreken zou verhelpen maar de stedenbouwkundige inbreuk zou voortzetten. De verplichting om het pand te herbestemmen of te slopen heeft tot gevolg dat de huisvestingsbestemming ongedaan wordt gemaakt. In tegenstelling tot wat de wooninspecteur aanvoert, kan niet worden teruggekeerd naar een eerder vergunde woonfunctie. De finaliteit van de herstellvordering tot herbestemming of sloop is immers om verdere bewoning, in welke vorm ook, uit te sluiten.

Het Hof van Beroep te Brussel is evenwel van oordeel dat de herstelmaatregelen die de rechter kan bevelen krachtens artikel 6.1.41 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening deels minder verstrekkende gevolgen hebben voor de overtreder dan de herstelmaatregelen tot herbestemming of sloop van de woning die de rechter op vordering van de wooninspecteur kan bevelen krachtens artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode. Overeenkomstig artikel 6.1.41 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan de rechter enkel bevelen de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen, het strijdige gebruik te staken, bouw- of aanpassingswerken uit te voeren of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen. Bovendien meent het Hof van Beroep dat de herbestemming of de sloop van een woning een herstelmaatregel is die het eigendomsrecht van de eigenaar van de woning op ingrijpende wijze inperkt. Het Hof van Beroep is bijgevolg van oordeel dat er aanleiding is om de bovenvermelde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De wooninspecteur, handelend namens het Vlaamse Gewest en eiser tot herstel in het bodemgeschil, is van oordeel dat beide prejudiciële vragen ontkennend dienen te worden beantwoord. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag wijst de wooninspecteur erop dat personen die het voorwerp uitmaken van een herstellvordering overeenkomstig de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van een herstellvordering op het vlak van de woonkwaliteit niet vergelijkbaar zijn met partijen die enkel het voorwerp uitmaken van een herstellvordering op het vlak van de woonkwaliteit. In het laatstgenoemde geval is er een vervolging en een herstellvordering op het vlak van woningkwaliteit door de wooninspecteur, terwijl er in het eerstgenoemde geval een vervolging en een herstellvordering op basis van een stedenbouwschending is, opgesteld door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen. In zijn arrest van 29 juni 2016 oordeelde het Hof van Beroep te Antwerpen reeds dat om die reden het stellen van een prejudiciële vraag niet nodig is. De doelstelling van beide regelgevingen is immers niet gelijk. De herstellvordering inzake woningkwaliteit heeft enkel tot doel dat woningen die voldoen aan de minimumkwaliteitsnormen verder zouden worden verhuurd of ter beschikking worden gesteld, terwijl de herstellvordering zoals bedoeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het herstel van de goede ruimtelijke ordening beoogt. Het Hof oordeelde bijvoorbeeld in zijn arrest nr. 170/2002 van 27 november 2002 dat personen die een in artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 bedoeld misdrijf pleegden niet vergelijkbaar waren met personen die in strijd met het milieuvergunningdecreet van 18 juni 1985 een hinderlijke inrichting exploiteren maar naderhand een milieuvergunning krijgen.

Beide herstellmaatregelen zullen ook niet per definitie met elkaar in strijd zijn. De herbestemming of de sloop van de woning weerhoudt de overtreder niet ervan om een herstellmaatregel inzake ruimtelijke ordening uit te voeren. Overigens sluit een loutere veroordeling tot de herbestemming of de sloop van een woning niet uit dat men de woonfunctie toch kan behouden. Het staat de betrokkene vrij een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen om dit te kunnen realiseren. Aangezien een dergelijke vergunningsaanvraag getoetst wordt aan wat goede ruimtelijke ordening is, zal een afwijzing van de aanvraag dan ook geen benadeling vormen.

A.1.2. Voorts merkt de wooninspecteur op dat het onderscheid in behandeling verantwoord is. De wooninspecteur stelt de herstellvordering in vanuit het oogpunt van de woningkwaliteit, aangezien zijn bevoegdheid beperkt is tot de handhaving van de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woningkwaliteitsvereisten krachtens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. De herstellvordering heeft geenszins tot doel de stedenbouwkundige inbreuk te doen herstellen en doet geen uitspraak over de wijze waarop hieraan tegemoet zou moeten worden gekomen. Een vordering tot het ongedaan maken van de stedenbouwkundige inbreuk zou een bevoegdheidsoverschrijding van de wooninspecteur uitmaken. Uit de memorie van toelichting van de Vlaamse Wooncode blijkt dat de overtreder zich kan kwijten van het herstel door een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen en de woningkwaliteit te herstellen. De overtreder kan dan ook vrijwillig naar een eerder vergunde toestand terugkeren. Ter ondersteuning verwijst de wooninspecteur naar een cassatiearrest van 6 mei 2014.

Het beoogde doel van de in het geding zijnde bepaling is legitiem. De in het geding zijnde bepaling beoogt immers te vermijden dat een herstel op vlak van woningkwaliteit wordt opgelegd dat niet mogelijk is omdat dit een inbreuk zou uitmaken op een andere regelgeving. Het zou net onwettig zijn om in dergelijke gevallen het loutere herstel van de gebreken op te leggen.

A.1.3. De woninginspecteur acht het criterium van onderscheid objectief en pertinent en de maatregel evenredig met het beoogde doel. Een veroordeling tot herbestemming of sloop van de woning betekent niet noodzakelijk dat er geen andere mogelijkheden ter beschikking zijn. Het feit dat het verdere gebruik als woning uitgesloten zou zijn met toepassing van artikel 20bis van de Vlaamse Wooncode verhindert uiteraard niet dat de overtreder een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt, zodat een woonfunctie eventueel behouden kan blijven. Indien de conforme woningkwaliteit niet kan worden bereikt door de gebreken te herstellen, kan dit alleen door een toestand te creëren waarin de woningkwaliteit niet speelt, namelijk een gebouw zonder woonfunctie of een gesloopt gebouw.

A.1.4. Ten slotte ziet de wooninspecteur niet in hoe de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar zou zijn met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien beide herstellvorderingen door de rechter moeten worden opgelegd en er dus steeds een rechterlijke toetsing zal zijn om uit te maken of de door het bestuur uitgebrachte herstellvordering wettig is.

A.2.1. Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag wijst de wooninspecteur erop dat de woningkwaliteitsbewaking onder het algemeen belang valt dat regulering van het eigendomsrecht rechtvaardigt. Uit het ontkennende antwoord op de eerste prejudiciële vraag vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling niet onevenredig ver ingrijpt in het eigendomsrecht.

A.2.2. Uit de arresten van 4 oktober 2011 en 5 april 2016 kan volgens de wooninspecteur worden afgeleid dat het Hof van Cassatie van oordeel is dat een herstellvordering tot de herbestemming of de sloop van een woning moet worden afgewezen door de rechter wanneer die vordering als kennelijk onredelijk kan worden gekwalificeerd. Er kan dan ook geen sprake zijn van een schending van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien de rechter een vordering die een inbreuk zou inhouden op die bepalingen kan afwijzen wegens kennelijke onredelijkheid.

- B -

### *Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

B.1. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 20bis van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (hierna : Vlaamse Wooncode) bestaanbaar is met artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de rechter op vordering van de wooninspecteur de herbestemming of sloop dient te bevelen van een woning die, enerzijds, niet voldoet aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten zoals bepaald in artikel 5 van de Vlaamse Wooncode en, anderzijds, is aangetast door een stedenbouwmisdrijf, zodat het verdere gebruik van het pand als woning uitgesloten is.

B.2.1. Volgens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode dient elke woning te voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen die door de Vlaamse Regering nader worden bepaald.

B.2.2. Artikel 20 van de Vlaamse Wooncode stelt het verhuren, te huur stellen of ter beschikking stellen van een woning die niet voldoet aan die veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen strafbaar :

« § 1. Als een woning of een specifieke woonvorm als vermeld in artikel 5, § 3, eerste lid, niet voldoet aan de vereisten en normen, vastgesteld met toepassing van artikel 5, rechtstreeks of via tussenpersoon wordt verhuurd, te huur gesteld of ter beschikking gesteld met het oog op bewoning, wordt de verhuurder, de eventuele onderverhuurder of diegene die de woning ter beschikking stelt, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van 500 tot 25.000 euro of met een van die straffen alleen.

Wanneer een roerend of een onroerend goed dat niet hoofdzakelijk voor wonen bestemd is, rechtstreeks of via een tussenpersoon wordt verhuurd, te huur gesteld of ter beschikking gesteld met het oog op bewoning terwijl dit goed gebreken vertoont die een veiligheids- of gezondheidsrisico inhouden of terwijl in dit goed de basisnutsvoorzieningen zoals elektriciteit, sanitair, kookgelegenheid en verwarmingsmogelijkheid ontbreken of niet behoorlijk functioneren, wordt de verhuurder, de eventuele onderverhuurder of diegene die dat roerend of onroerend goed ter beschikking stelt, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een geldboete van 500 tot 25.000 euro of met een van die straffen alleen.

Het misdrijf, bedoeld in het eerste of tweede lid, wordt gestraft met een geldboete van 1000 tot 100.000 euro en met een gevangenisstraf van één jaar tot vijf jaar of met een van die straffen alleen in volgende gevallen :

1° als van de betrokken activiteit een gewoonte wordt gemaakt,

2° als het een daad van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging betreft, ongeacht of de schuldige de hoedanigheid van leidend persoon heeft.

§ 2. Onverminderd de bevoegdheden van de agenten en de officieren van gerechtelijke politie zijn de ambtenaren die door de Vlaamse Regering aangewezen zijn als wooninspecteur of als ambtenaar met opsporings- en vaststellingsbevoegdheid, bevoegd om de wanbedrijven, vermeld in dit artikel, op te sporen en vast te stellen in een proces-verbaal. De wooninspecteurs krijgen voor de uitoefening van die bevoegdheid de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie en hulpofficier van de procureur des Konings.

De wooninspecteur deelt aan de burgemeester en de gewestelijke ambtenaar mee voor welke woningen een proces-verbaal werd opgesteld.

[...] ».

B.2.3. Naast de straf kan de rechter, ambtshalve of op vordering van de wooninspecteur of het college van burgemeester en schepenen, de overtreder herstelmaatregelen opleggen krachtens artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt :

« § 1. Naast de straf kan de rechtbank de overtreder bevelen om werken uit te voeren om de woning, het pand dat het gebouw met de aanwezige woonentiteiten omvat, of de specifieke woonvorm als vermeld in artikel 5, § 3, eerste lid, te laten voldoen aan de vereisten en normen, vastgesteld met toepassing van artikel 5. Als de rechtbank vaststelt dat de woning niet in aanmerking komt voor werkzaamheden, of dat het gaat om een goed als vermeld in artikel 20, § 1, tweede lid, beveelt ze de overtreder om er een andere bestemming aan te geven

overeenkomstig de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 of om de woning of het goed te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen. Dat gebeurt ambtshalve of op vordering van de wooninspecteur of het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar de woning, het pand of het goed ligt.

De rechtbank bepaalt de termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen en kan, op vordering van de wooninspecteur of het college van burgemeester en schepenen, eveneens een dwangsom bepalen per dag vertraging in de tenuitvoerlegging van de herstelmaatregelen. De termijn voor de uitvoering van de herstelmaatregelen bedraagt maximaal twee jaar.

[...] ».

B.3.1. De principiële herstelmaatregel bedoeld in artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode is het uitvoeren van werken, zodat de woning voldoet aan de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen vastgesteld met toepassing van artikel 5 van die Wooncode.

B.3.2. Bij artikel 42, 1<sup>o</sup>, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen heeft de decreetgever tevens een subsidiaire herstelmaatregel ingevoerd door in artikel 20*bis*, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode de volgende zin in te voegen :

« Als de rechtbank vaststelt dat de woning niet in aanmerking komt voor werkzaamheden, of dat het gaat om een goed als vermeld in artikel 20, § 1, tweede lid, beveelt ze de overtreder om er een andere bestemming aan te geven overeenkomstig de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 of om de woning of het goed te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen ».

B.3.3. Hoewel de principiële herstelmaatregel het herstel van alle gebreken blijft, beveelt de rechter, ingevolge die wetwijziging, de overtreder om aan de gebrekkige woning, die niet in aanmerking komt voor werkzaamheden, een andere bestemming te geven, overeenkomstig de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, of om ze te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen.

B.3.4. De noodzaak om de herbestemming of de sloop van een woning als subsidiaire herstelmaatregel in te voeren, werd in de parlementaire voorbereiding als volgt verantwoord :

« Door het decreet van 7 juli 2006 werd aan de wooninspecteur en het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid gegeven om herstellvorderingen op te stellen en deze in te leiden bij het parket (voor dagvaarding voor de correctionele rechtbank) of voor de burgerlijke rechtbank. Het herstel kan ook ambtshalve door de rechter worden opgelegd.

In de herstellvordering vraagt de bevoegde overheid dat de overtreder wordt veroordeeld om werken uit te voeren aan de woning, waardoor opnieuw voldaan is aan de minimale kwaliteitsvereisten. De herstellvordering is pas uitgevoerd wanneer de woning volledig voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen. Dat wil zeggen dat er geen gebreken meer zijn. De opdracht voor de veroordeelde is duidelijk : hij moet er voor zorgen dat het door de decreetgever gewenste minimale kwaliteitsniveau opnieuw wordt gerespecteerd.

De rechter heeft geen opportuniteitsoordeel bij het opleggen van de herstellvordering. Aangezien de herstellvordering als bijzondere vorm van teruggave moet gezien worden, is de rechter verplicht om een beklagde tot herstel te bevelen, zodra hij deze beklagde schuldig acht aan het misdrijf van krotverhuur.

Door de herstellvordering wenst de decreetgever actief de woningkwaliteit te bevorderen en te vermijden dat verkrotte panden opnieuw voor verhuuring worden aangeboden of opnieuw worden bewoond. De beste manier om te vermijden dat een krot opnieuw bewoond wordt, is er immers voor zorgen dat de gebreken aan het krot hersteld worden.

In praktijk stelt zich echter het probleem dat in een aantal gevallen geen renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden opgelegd kunnen worden. Als de rechter vaststelt dat de eigenaar van een pand (of zijn rechtsvoorganger) bijvoorbeeld een stedenbouwkundige inbreuk heeft begaan en de verkrotte woonentiteiten bijgevolg onvergund zijn, kan geen herstel van deze entiteiten bevolen worden. Dit zou immers betekenen dat er opnieuw een stedenbouwkundige inbreuk wordt gepleegd (namelijk het uitvoeren van werken aan een onvergunde woonentiteit) en dat de bestaande onvergunde situatie wordt bestendigd.

Een stedenbouwkundige inbreuk mag een herstellvordering omwille van motieven van woningkwaliteit echter niet belemmeren. Omwille van de doelstellingen van de herstellvordering (verbetering van de woningkwaliteit en het vermijden van bewoning in het verkrotte pand) dient de rechter de mogelijkheid te hebben om andere herstelmaatregelen op te leggen. Deze zullen dan bestaan in het opleggen van de verplichting aan de overtreder om aan het pand een andere bestemming te geven volgens de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening of het pand te slopen, tenzij de sloop verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen. Deze herstelmaatregelen kaderen volledig in de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode en kunnen eveneens voorkomen dat verkrotte panden opnieuw bewoond worden. De veroordeelde behoudt dan ook de keuze om binnen het wettelijke kader naar eigen goeddunken te kiezen voor een herbestemming of een sloop. Beide zullen er immers toe leiden dat er geen bewoning meer zal zijn. De door de rechter



opgelegde maatregelen staan er evenmin aan in de weg dat de veroordeelde de verkrotte woonentiteiten toch herstelt, wanneer hij daarvoor een stedenbouwkundige vergunning aanvraagt en bekomt.

Daarnaast dient ook de mogelijkheid in het decreet ingeschreven te worden dat herstelmaatregelen opgelegd kunnen worden aan overtredders die constructies die niet voor bewoning zijn bestemd verhuren of ter beschikking stellen (constructies gevisieerd in artikel 20, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode). Ook voor deze constructies dient immers verhinderd te worden dat deze verder voor bewoning gebruikt of aangeboden worden. Aangezien deze constructies per definitie niet bestemd zijn voor bewoning, kan de rechter hier enkel de herbestemming of sloop opleggen.

De voorgestelde wijziging van § 1 van artikel 20*bis* (1° van de ontworpen regeling) houdt geenszins in dat wordt afgestapt van de principiële verplichting voor de verhuurder om de gebreken integraal te herstellen. Enkel indien de rechter vaststelt dat dit integrale herstel niet mogelijk is, zal hij de alternatieve herstelmaatregel moeten bevelen. Als er geen beletsel bestaat om het integrale herstel te bevelen, is hij verplicht om dat te doen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 854/1, pp. 21-22).

B.3.5. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de situatie waarin de subsidiaire herstelmaatregel van herbestemming of sloop door de rechter wordt bevolen omdat op de woning een stedenbouwkundige inbreuk rust. Zoals blijkt uit de in B.3.4 vermelde parlementaire voorbereiding, zou het opleggen van de principiële herstelmaatregel om de tekortkomingen aan de in artikel 5 van de Vlaamse Wooncode opgelegde kwaliteitsvereisten ongedaan te maken in dat geval niet mogelijk zijn, omdat het de overtreder ertoe zou verplichten de stedenbouwkundige inbreuk te bestendigen. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot dat geval.

B.4.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens 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.4.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.4.3. 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 elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van de verplichting tot herbesteding of sloop van een woning regelt « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.4.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.5.1. Uit de in B.3.4 geciteerde parlementaire voorbereiding blijkt dat de in het geding zijnde herstelmaatregel van herbesteding of sloop beoogt de verhuring of terbeschikkingstelling van een woning te beëindigen wanneer niet aan de vereisten van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode kan worden voldaan. Wanneer geen renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden kunnen worden opgelegd omdat de stedenbouwkundige toestand van de woning dit belet, voorkomt de herstelmaatregel van herbesteding of sloop dat zij opnieuw wordt bewoond, doordat de huisvestingsbesteding

ongedaan wordt gemaakt (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2010-2011, nr. 854/1, pp. 21-22). Aldus streeft die maatregel een legitieme en door het algemeen belang ingegeven doelstelling na.

B.5.2. Uit de tekst van de artikelen 5, 20 en 20bis van de Vlaamse Wooncode, hun ontstaansgeschiedenis en de doelstellingen van de decreetgever volgt dat het gevorderde herstel in hoofdorde tot integraal herstel moet strekken, dit wil zeggen tot het wegwerken van alle gebreken aan het onroerend goed teneinde het te laten voldoen aan de vereisten en normen vastgesteld krachtens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. Slechts indien het integraal herstel van alle gebreken aan de woning, teneinde ze te laten voldoen aan de vereisten en normen vastgesteld krachtens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode, als principiële herstelmaatregel volgens de rechter niet mogelijk is, omdat de stedenbouwkundige toestand van de woning dit belet, dient de subsidiaire maatregel van herbestemming of sloop te worden bevolen (Cass., 2 december 2014, *Arr. Cass.*, 2014, nr. 745).

Aldus kan de rechter de subsidiaire herstelmaatregel slechts opleggen indien de principiële herstelmaatregel niet mogelijk is omdat de woning is aangetast door een stedenbouwkundige inbreuk, zodat de maatregel van herbestemming of sloop het gevolg is van een wederrechtelijk handelen.

B.5.3. De rechter beschikt bij het opleggen van de in het geding zijnde herstelmaatregel niet over een opportuiniteitsoordeel, maar hij kan de maatregel evenwel enkel bevelen indien hij van oordeel is dat die inmenging in het eigendomsrecht niet onevenredig is met het nagestreefde doel (zie in dezelfde zin : EHRM, 27 november 2007, *Hamer t. België*, § 77). Hierbij dient de rechter onder meer rekening te houden met de ernst en de impact van de eigendomsbeperking, het nadeel dat voor de eigenaar daaruit voortvloeit, de in het geding zijnde belangen, de concrete gedragingen van de eigenaar en van de bevoegde overheden en de legitieme verwachtingen van de eigenaar.

B.5.4. Bij een arrest van 5 april 2016 heeft het Hof van Cassatie ten aanzien van de bevoegdheid van de rechter die zich uitsprekt over de subsidiaire herstelmaatregel van herbesteding of sloop geoordeeld :

« 2. Uit artikel 20*bis*, § 1 en § 3, Vlaamse Wooncode en artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM volgt dat de rechter die oordeelt over een door artikel 20*bis* Vlaamse Wooncode bedoelde herstelmaatregel de wettigheid ervan moet onderzoeken en in het bijzonder moet nagaan of die maatregel verzoenbaar is met de dwingende eisen van internationale verdragen en van het interne recht, met inbegrip van algemene rechtsbeginselen. De toetsing houdt in het bijzonder in dat de rechter moet nagaan of de herstelmaatregel niet onevenredig is in verhouding tot de door artikel 5 Vlaamse Wooncode beoogde elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, of de voordelen die de herstelmaatregel voor de woonkwaliteit oplevert wel in verhouding staan tot de last die ze voor de overtreder veroorzaken en bijgevolg of het bestuur in redelijkheid kon overgaan tot het vorderen van dat herstel.

3. De rechter oordeelt onaantastbaar in feite of rekening houdend met concrete en ter zake doende elementen van het dossier de voordelen die de herstelmaatregel oplevert voor de woonkwaliteit in verhouding staan tot de lasten die ze voor de overtreder veroorzaken.

Het Hof kan nagaan of de rechter uit de door hem in aanmerking genomen feitelijke gegevens geen gevolgen trekt die op grond daarvan niet kunnen worden verantwoord » (Cass., 5 april 2016, P.16.0001.N).

B.6. Bovendien, wanneer de rechter vaststelt dat de herstellvordering tot herbesteding of sloop dient te worden ingewilligd, heeft de overtreder, volgens de parlementaire voorbereiding zoals vermeld in B.3.4, de keuze om het herstel uit te voeren door naar eigen goeddunken één van beide maatregelen te nemen. Wanneer de overtreder kiest voor herbesteding van het goed en vervolgens een omgevingsvergunning verkrijgt die de woonfunctie toelaat, kan hij het onroerend goed opnieuw voor bewoning bestemmen, mits hij ook de woongebreken herstelt overeenkomstig de vereisten vermeld in artikel 5 van de Vlaamse Wooncode.

Het effect van de principiële herstelmaatregel zal dus kunnen worden bereikt wanneer het goed, na de herbesteding ervan, in overeenstemming zal zijn gebracht met de stedenbouwkundige vereisten. Het bevelen van de subsidiaire herstelmaatregel betekent dus niet noodzakelijk dat het in het geding zijnde goed niet meer zal kunnen worden bestemd voor bewoning.

B.7. Uit het bovenstaande blijkt dat de herstelmaatregel van herbestemming of sloop, zoals bedoeld in de in het geding zijnde bepaling, enkel kan worden bevolen als subsidiaire maatregel wanneer de principiële herstelmaatregel om de gebreken integraal te herstellen niet mogelijk is omdat op de woning een stedenbouwkundig gebrek rust en na een daadwerkelijke rechterlijke controle die erover waakt dat een billijk evenwicht wordt gewaarborgd tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom.

B.8. Onder voorbehoud van hetgeen in B.5.3, B.5.4, B.6 en B.7 is vermeld, dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

B.9. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 20*bis* van de Vlaamse Wooncode de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt, « doordat, wanneer een woning aangetast is door een stedenbouwmisdrijf en om die reden niet in aanmerking komt voor herstel van de woonkwaliteitsgebreken, aan de overtreder van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode tegen wie uitsluitend de wooninspecteur een herstellvordering heeft ingesteld, de rechter beveelt om een andere bestemming te geven aan die woning overeenkomstig de bepalingen van de VCRO of om de woning of het goed te slopen, tenzij de sloop ervan verboden is op grond van wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, met als gevolg dat het verdere gebruik van het pand als woning uitgesloten is, terwijl aan de overtreder van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode tegen wie de stedenbouwkundige ambtenaar of het college van burgemeester en schepenen een herstellvordering betreffende het stedenbouwmisdrijf heeft ingesteld, de rechter met inachtneming van de regelen in artikel 6.1.41 VCRO - waaronder het verplichte positieve advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid - kan bevelen de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken, en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen, waarna de overtreder de woonkwaliteitsgebreken in de zin van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode van die woning kan herstellen en het pand verder als woning kan bestemmen ».

B.10.1. De procedures inzake het opleggen van herstelmaatregelen in het kader van de Vlaamse Wooncode, enerzijds, en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, anderzijds, hebben een verschillende doelstelling : terwijl in het eerste geval het bewaken en bevorderen van de woonkwaliteit wordt beoogd, wordt in het tweede geval het herstel van de goede ruimtelijke ordening nagestreefd.

B.10.2. Het Hof wordt ondervraagd over de situatie waarin niet enkel een overtreding van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode werd vastgesteld, doordat een woning niet voldoet aan de in die bepaling gestelde kwaliteitsvereisten, maar waarin bovendien op de woning een stedenbouwkundige inbreuk rust.

Tegen de personen die zich in een dergelijke situatie bevinden, kunnen zowel herstelmaatregelen op basis van de Vlaamse Wooncode als op basis van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden gevorderd, zodat de decreetgever inzake het opleggen van de bedoelde herstelmaatregelen geen verschil in behandeling heeft ingevoerd.

B.10.3. Het verschil in behandeling waarover het Hof wordt ondervraagd, vloeit niet voort uit de decretale bepalingen inzake de bedoelde herstelmaatregelen, maar uit het feit dat in het ene geval uitsluitend de herstellvordering wordt ingesteld door de wooninspecteur of door het college van burgemeester en schepenen op basis van de Vlaamse Wooncode, terwijl in het andere geval een herstellvordering wordt ingesteld door de stedenbouwkundige ambtenaar of door het college van burgemeester en schepenen op grond van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening, hoewel de decretale bepalingen toelaten dat in alle gevallen zoals bedoeld in B.10.2 beide soorten van herstellvorderingen worden ingesteld.

De toetsing van een dergelijk verschil in behandeling, dat voortvloeit uit de initiatieven die al dan niet worden genomen door de ter zake bevoegde overheden en uit het gevolg dat daaraan wordt gegeven door de rechter, behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof.

B.11. De eerste prejudiciële vraag behoeft bijgevolg geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.5.3, B.5.4, B.6 en B.7, schendt artikel 20*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode niet artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- De eerste prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 januari 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot